

# Amtsblatt

## der Europäischen Gemeinschaften

ISSN 0376-9461

C 407

41. Jahrgang

28. Dezember 1998

Ausgabe  
in deutscher Sprache

## Mitteilungen und Bekanntmachungen

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt	Seite
	I <i>Mitteilungen</i>	
	.....	
	II <i>Vorbereitende Rechtsakte</i>	
	<b>Wirtschafts- und Sozialausschuß</b>	
	<b>Tagung von September 1998</b>	
98/C 407/01	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/22/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt“ . . . . .	1
98/C 407/02	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Antibiotika-Resistenz — eine Bedrohung der Volksgesundheit“ . . . . .	7
98/C 407/03	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Geräuschemission im Freien betriebener Geräte und Maschinen“ . . . . .	18
98/C 407/04	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ . . . . .	21
98/C 407/05	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/77/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen“ . . . . .	27



Preis: 55 ECU

(Fortsetzung umseitig)

<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
98/C 407/06	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“ . . . . .	30
98/C 407/07	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen der einheitlichen Währung auf den Binnenmarkt—Binnenmarkt-Beobachtungsstelle“ . . . . .	34
98/C 407/08	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen. Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse im Versicherungswesen“ . . . . .	38
98/C 407/09	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Handelsverkehr“ . . . . .	50
98/C 407/10	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 74/60/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Innenausstattung der Kraftfahrzeuge (Teile im Insassenraum — ausgenommen Innenrückspiegel —, Anordnung der Betätigungseinrichtungen, Dach, Schiebedach, Rückenlehne und hinterer Teil der Sitze)“ . . . . .	56
98/C 407/11	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 70/221/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Behälter für flüssigen Kraftstoff und den Unterfahrschutz von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern“ . . . . .	58
98/C 407/12	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Aktionsplan für den Binnenmarkt“ . . . . .	60
98/C 407/13	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Territoriale Beschäftigungspakte“ . . . . .	66
98/C 407/14	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds“, — den „Vorschlägen für Verordnungen (EG) des Rates über den Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und Strukturmaßnahmen im Fischereisektor“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und von Anhang II der Verordnung“ . . . . .	74
98/C 407/15	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Europäischen Raumentwicklungskonzept — Erster offizieller Entwurf“ . . . . .	85
98/C 407/16	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch der Kommission über Seehäfen und Seeverkehrsinfrastruktur“ . . . . .	92
98/C 407/17	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Umsetzung der Erklärung von Helsinki — Schaffung von konkreten Mechanismen für die Konsultation der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen in der Gestaltung der gesamteuropäischen Verkehrspolitik“ . . . . .	100



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
98/C 407/18	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für den Betrieb von Liniendiensten mit Ro-Ro-Fahrgastfährschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen in der Gemeinschaft“ . . . . .	106
98/C 407/19	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen“ . . . . .	109
98/C 407/20	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über stichprobenartige Kontrollen der Verkehrssicherheit von Nutzfahrzeugen, die in der Europäischen Union am Straßenverkehr teilnehmen“ . . . . .	112
98/C 407/21	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG im Hinblick darauf, daß ein und demselben Betreiber gehörende Telekommunikations- und Kabelfernsehnetze in rechtlich getrennten Einheiten bereitgestellt werden“ . . . . .	115
98/C 407/22	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Prüfungsvorschriften für Sicherheitsberater für die Beförderung gefährlicher Güter auf Straße, Schiene oder Binnenwasserstraßen“ . . . . .	118
98/C 407/23	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze“ . . . . .	120
98/C 407/24	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Fünften Rahmenprogramm im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (1998-2002) — Arbeitspapier der Kommission zu den spezifischen Programmen: Erste Elemente für die Diskussion“, — den „Acht Vorschlägen für Entscheidungen des Rates über die spezifischen Programme zur Durchführung des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998-2002)“, und — den „Zwei Vorschlägen für Entscheidungen des Rates über die spezifischen Programme zur Durchführung des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft für Maßnahmen im Bereich der Forschung und Ausbildung (1998-2002)“ . . . . .	123
98/C 407/25	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Politische Ansätze zur rationellen Energienutzung in der Europäischen Union und in den Staaten, die der Union demnächst beitreten werden“ . . . . .	160
98/C 407/26	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/414/EWG zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten“ . . . . .	172
98/C 407/27	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission über Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft: Ansätze für eine Strategie des rationellen Energieeinsatzes“ . . . . .	176



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
98/C 407/28	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf für eine Entscheidung des Rates über ein gemeinschaftliches Verfahren zur Unterrichtung und Konsultation über die Kosten der Versorgung mit Rohöl und die Verbraucherpreise für Mineralölerzeugnisse“ . . . . .	182
98/C 407/29	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — ein Aktionsplan gegen Rassismus“ . . . . .	183
98/C 407/30	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1998-2000“ . . . . .	187
98/C 407/31	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur gemeinschaftsweiten Unterstützung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen“ (DAPHNE-Programm 2000-2004) . . . . .	193
98/C 407/32	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch“ . . . . .	196
98/C 407/33	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor“ . . . . .	203
98/C 407/34	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“ . . . . .	208
98/C 407/35	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“ . . . . .	210
98/C 407/36	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in verschiedenen Haltungssystemen“ . . . . .	214
98/C 407/37	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik“ . . . . .	222
98/C 407/38	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 zur Einführung einer Kontrollregelung für die Gemeinsame Fischereipolitik“ . . . . .	225
98/C 407/39	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1221/97 mit allgemeinen Durchführungsbestimmungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig“ . . . . .	227



<u>Informationsnummer</u>	Inhalt (Fortsetzung)	Seite
98/C 407/40	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu: — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die agrarmonetäre Regelung nach Einführung des Euro“, und — dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit Übergangsmaßnah- men für die Einführung des Euro in der Gemeinsamen Agrarpolitik“ . . .	228
98/C 407/41	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/12/EG vom 17. März 1997 sowie zur Änderung und Aktualisierung der Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung vichseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen“ . . .	230
98/C 407/42	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Slowakei und die Intensivierung der Heranführungsstrategie“ . . . . .	231
98/C 407/43	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Tschechische Republik und die Intensivierung der Heranführungsstrategie“	238
98/C 407/44	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die wirtschaftliche und soziale Lage in Chile und die Beziehungen Chiles zum Mercosur und zur EU“ . . . . .	247
98/C 407/45	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die transatlantische Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft“ . . . . .	263
98/C 407/46	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt“ . . . . .	272
98/C 407/47	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Annahme der Ergebnisse der Verhandlungen der Welthandelsorganisation über Finanzdienstleistungen im Namen der Euro- päischen Gemeinschaft hinsichtlich der unter ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche“ . . . . .	279
98/C 407/48	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäfti- gung und Euro“ . . . . .	282
98/C 407/49	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem Titel ‘Elektronischer Handel und indirekte Steuern’“	288
98/C 407/50	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Anknüpfung an die Stellungnahme ‘Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung’“	292

## II

(Vorbereitende Rechtsakte)

## WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/22/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/01)

Der Rat beschloß am 9. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 7. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Colombo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 80 gegen 2 Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Änderungsvorschlag unter dem Vorbehalt folgender Bemerkungen. Er verfolgt mit größtem Interesse die Entwicklungen der Rechtsetzung im zukunftssträchtigen Biotechnologiesektor, in dem die Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gefördert und flankiert werden müssen, und zwar nicht nur durch Forschungs- und Entwicklungsaktionen innerhalb des Rahmenprogramms<sup>(2)</sup>, sondern auch durch transparente Verfahren der Risikobewertung und Information der Öffentlichkeit, ohne welche kein Wachstum des Marktes in diesem Spitzensektor gewährleistet werden kann; dabei muß der Nutzen für die Gesundheit, den Umweltschutz und die Lebensqualität bewertet werden.

### 1. Zusammenhang und wesentliche neue Elemente des Vorschlags

1.1. Dieser von der Kommission schon lange, nämlich bereits in ihrer Mitteilung von 1994 über Biotechnologie und das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung sowie später in dem Bericht über die Änderung der Richtlinie 90/220/EWG<sup>(3)</sup> angekündigte Änderungsvorschlag steht unter dem Zeichen zunehmenden Interesses an diesem Sektor und, damit verbunden, wachsender Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten für die Auswirkungen der neuen Genveränderungstechnologien auf Gesundheit, Verbraucherschutz und Umwelt.

1.2. Wenn in der Mitteilung von 1994 das Hauptanliegen gewesen sein dürfte, flexiblere Regelungen und vereinfachte Verfahren für eine Spitzentechnologie zu gewährleisten, die hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vielversprechend ist, so wird heute bei der Rechtsetzung stärker darauf geachtet, die Öffentlichkeit zu beruhigen und umfassender zu informieren und eine Bewertung und Überwachung der unmittelbaren und der langfristigen Risiken für Gesundheit und Umwelt sicherzustellen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 139 vom 4.5.1998, S. 1.

<sup>(2)</sup> Die Kommission hat unlängst, nämlich am 9. Juni 1998, 154 neue Forschungsprojekte in diesem Sektor auf den Weg gebracht, für die Finanzmittel in Höhe von 138 Millionen ECU zur Verfügung stehen; somit sind seit 1995 insgesamt 456 Projekte innerhalb des vierten Rahmenprogramms finanziert worden. Das fünfte Rahmenprogramm sieht eine verstärkte Unterstützung des Sektors Lebensqualität und Management der biologischen Ressourcen vor; der Ausschuß nimmt spezifisch zu den Prioritäten Stellung, die hinsichtlich des Nutzens in den Bereichen Lebensqualität, Gesundheit und Umweltschutz gelten.

<sup>(3)</sup> KOM(96) 630 endg. vom 10.12.1996.

1.3. Dieser Ansatz berücksichtigt die Reaktionen der Verbraucherverbände und Umweltschützer in zahlreichen Mitgliedstaaten auf das Inverkehrbringen und den Import der ersten genetisch veränderten Produkte nach Europa im Bereich Saatgut und Pflanzen, die für den Verzehr durch Tiere und Menschen bestimmt sind. Die Forderung nach angemessener Information, Transparenz und stärkeren Garantien hinsichtlich der Risiken hat sich im Zuge der allgemeinen Forderung nach Sicherheit und Etikettierung von Lebensmitteln weiter verstärkt, wobei eine Kontrolle des gesamten Produktionszyklus vom Acker, Stall oder Labor bis auf den Tisch gefordert wird. Die Kontroversen über das „novel food“ und genetisch veränderte Soja- und Maissorten haben sich auf die Mechanismen der Richtlinie 220 niedergeschlagen und zu einigen technischen Teiländerungen geführt, insbesondere im Hinblick auf die Etikettierung, die in der ursprünglich verabschiedeten Fassung nicht vorgesehen war<sup>(1)</sup>.

1.4. Ein weiterer hervorzuhebender Aspekt ist die Konsolidierung der Verpflichtung, unabhängige wissenschaftliche Gutachten über die Sicherheit und Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt vorzulegen und sich nicht mit den Verwaltungsmechanismen des Komitologieverfahrens zu begnügen. Infolge der durch die Ausbreitung des Rinderwahns geschürten Vertrauenskrise der Verbraucher sind nämlich auf breiter Ebene die möglichen Risiken von technologischen Methoden und Verfahren stärker ins Bewußtsein getreten, wenn das Vorsorgeprinzip nicht ausreichend berücksichtigt wird, und es werden unabhängige Bewertungs- und Überwachungsmechanismen gefordert. Der neue Kommissionsvorschlag enthält den neuen Ansatz der Kommission und sieht die Verpflichtung vor, wissenschaftliche Ausschüsse mit allen Aspekten zu befassen, die Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen und die Umwelt haben könnten.

1.5. Und schließlich berücksichtigt der Vorschlag die zwischen den Mitgliedstaaten aufgetretenen Probleme und Konflikte im Rahmen des dezentralen Risikobewertungssystems (Nichtanerkennung der Bewertung der Anmeldung, die der erste Mitgliedstaat vorgenommen hat, dem diese vorgelegt wurde, durch die anderen Mitgliedstaaten): Deshalb wird versucht, zwischen den Mitgliedstaaten eine gemeinsame Strategie hinsichtlich der Ziele und Methoden der Risikobewertung auszuarbeiten (neuer Anhang II). Ziel dabei sind Fortschritte in Richtung auf eine stärkere Zentralisierung des Genehmigungssystems der Gemeinschaft (Erwägungsgrund 13).

1.6. Es wird ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, bei der Bewertung auch ethische Aspekte zu berücksichtigen.

1.7. Einige Mitgliedstaaten haben beschlossen, die Verwendung und/oder das Inverkehrbringen von genetisch veränderten Produkten, die aufgrund der in der

Richtlinie 90/220/EWG vorgesehenen Verfahren zugelassen sind, zu beschränken oder zu verbieten; dazu haben sie sich auf Artikel 16 dieser Richtlinie berufen; aufgrund der dadurch aufgetretenen Schwierigkeiten wird vorgeschlagen, das Komitologieverfahren III Variante b) statt Variante a) anzuwenden und den Mitgliedstaaten größeren Einfluß auf das Beschlußfassungsverfahren zu gewähren: Auf diese Weise kann der Rat den Kommissionsvorschlag mit einfacher Mehrheit ablehnen, während nach Variante III a) eine qualifizierte Mehrheit erforderlich war und die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen bisweilen anpassen mußte.

1.8. Es wird ein Mehrstaatenverfahren vorgesehen, das die Harmonisierung der Risikobewertungssysteme fördern kann.

1.9. Es werden eine Überwachung und Sanktionen eingeführt.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Neufassung der Richtlinie über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt war schon lange fällig, weil die Biotechnologie in den letzten sieben Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt hat, das Inverkehrbringen von GVO rasch eine bedeutende Dimension annimmt und die Öffentlichkeit eine Regelung fordert, die bessere und aktuellere Informationen und einen Risikoschutz gewährleistet. Diese Forderung wird auch von den Unternehmen erhoben, die Klarheit sowie flexible und präzise Vorschriften verlangen und auf die Gefahren des Wettbewerbsnachteils hinweisen, die durch die Komplexität der Vorschriften und Verfahren und die zeitraubenden Genehmigungsverfahren in Europa verursacht werden.

2.2. In seiner Stellungnahme über die Neufassung der Richtlinie 90/219/EWG hatte es sich der Ausschuß vorbehalten, zu den Verbindungen zwischen den beiden Neufassungen der Richtlinien 219 und 220 Stellung zu beziehen, und empfahl unter Ziffer 2.9 darin insbesondere, es „muß eine deutliche Trennung zwischen der Richtlinie 90/219/EWG und der Richtlinie 90/220/EWG beibehalten werden, um zu gewährleisten, daß die für die Phase der Anwendung in umschlossenen Systemen erfolgte Einstufung bestimmter genetisch veränderter Mikroorganismen als ungefährlich keine entsprechenden automatischen Auswirkungen auf die Anwendung der Richtlinie 90/220/EWG hat“<sup>(2)</sup>.

2.3. Der nun vorliegende Kommissionsvorschlag enthält diesbezüglich einige bedeutende Fortschritte, auch im Vergleich zur ursprünglichen Fassung des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie 90/219/EWG, zu der der Ausschuß eine Reihe kritischer Vorbehalte zum Ausdruck gebracht hat<sup>(2)</sup>, die teilweise in den gemeinsamen Standpunkt des Rates eingeflossen sind<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Durch eine technische Anpassung von Anhang III wurde am 18. Juni 1997 die Etikettierungspflicht für alle im Sinne der Richtlinie zur Markteinführung zugelassenen GVO eingeführt.

<sup>(2)</sup> ABl. C 295 vom 7.10.1996.

<sup>(3)</sup> ABl. C 62 vom 26.2.1998.

2.3.1. Im einzelnen werden in diesem Kommissionsvorschlag

- a) zwar zwei Kategorien von Freisetzen vorgesehen, deren erste nach einem vereinfachten Verfahren verläuft, jedoch liegt der Unterschied zwischen den beiden Kategorien im wesentlichen in den Fristen zwischen der Anmeldung und der Antwort, betrifft jedoch in erheblich geringerem Maße die Art der genetischen Veränderung; somit werden auch die als sicher betrachteten Organismen einer Anmeldung und Kontrolle unterzogen, wenn auch in einem beschleunigten Verfahren;
- b) es wird der Begriff der Überwachung nach der Freisetzung eingeführt und eine Frist gesetzt, nach deren Ablauf die Genehmigung verlängert werden muß;
- c) es wird eine Etikettierung der Produkte nach verschiedenen Kategorien eingeführt; dadurch wird eine deutliche Forderung der Verbraucher aufgegriffen, die auch unlängst in der Stellungnahme des Ausschusses zur Lebensmittelgesetzgebung bekräftigt wurde<sup>(1)</sup>;
- d) es werden Höchstfristen für eine Reihe vorgesehener Verfahrensschritte eingeführt;
- e) durch die Festlegung der gemeinsamen Ziele und Methoden zur Risikobewertung soll der Konsens und die Harmonisierung der Ergebnisse zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden.

2.4. Nachdem der neue Ansatz als insgesamt positiv gewürdigt wurde, drängen sich jedoch einige erhebliche Einwände auf:

2.4.1. Die Entstehungsgeschichte dieser Richtlinie scheint nicht ausreichend auf jene anderen Rechtsvorschriften abgestimmt zu sein, die ebenfalls die Freisetzung genetisch veränderter Organismen behandeln. Die Diskrepanzen gegenüber der Richtlinie 90/219/EWG wurden schon angesprochen, ebenso wichtig ist jedoch eine gute Koordinierung mit den in Artikel 5 und 10 der neuen Fassung erwähnten Rechtsvorschriften, in denen eine „spezielle Umweltverträglichkeitsprüfung“, die der in Artikel 6 bis 9 und 11 bis 18 festgelegten entspricht, vorgesehen ist. Dabei handelt es sich um die bereits in Kraft getretene<sup>(2)</sup> vertikale Gesetzgebung über „neuartige“ Lebensmittel (novel food), aber auch um die noch in Arbeit befindlichen Vorschriften über „neuartiges“ Saatgut, „neuartige“ Futtermittel und Pestizide, die GVO enthalten.

2.4.2. Es muß vermieden werden, daß ein rechtsfreier Raum entsteht, in dem auf vertikale Rechtsvorschriften verwiesen wird, die noch gar nicht bestehen oder noch nicht aktualisiert sind. Die bei der Festlegung der vertikalen Richtlinien eingetretenen Verzögerungen haben bisher dazu geführt, daß die Produkte im Rahmen

der horizontalen Richtlinie 90/220/EWG bewertet wurden, und es stellt sich die Frage, ob die in diesem Bereich zentral gesammelte Erfahrung auch gegenüber der Öffentlichkeit nicht eine bessere Garantie für die Bewertung der GVO bietet. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß die Schaffung dieser beiden spezifischen horizontalen Instrumente (90/219/EWG und 90/220/EWG) ja gerade durch die Spezifität der Risikobewertung gerechtfertigt worden war.

2.4.3. Die Verordnung (EWG) Nr. 258/97 über neuartige Lebensmittel verweist in Artikel 9 ihrer derzeitigen Fassung auf die alte Fassung der Richtlinie 90/220/EWG hinsichtlich der einzuhaltenden Verfahren, der vorzulegenden Dokumentation, der Risikobewertung usw. Die darin enthaltenen Verweise auf die Artikel und Anhänge müssen daher an die nun vorliegende Änderung angepaßt werden, oder die Verordnung muß selbst eine spezifische Risikobewertung enthalten. Dies wird auch für die in Arbeit befindlichen Richtlinien gelten, ebenso werden die Verweise in der Verkehrsrichtlinie und in 90/679/EWG über die Sicherheit am Arbeitsplatz auf den neuesten Stand gebracht werden müssen.

2.4.4. Angesichts der Fortschritte beim Erlaß vertikaler Rechtsvorschriften liegt es auf der Hand, daß die Richtlinie 220 und deren Anhänge noch längere Zeit bei der Risikobewertung der wesentliche Bezugspunkt sein und ein Vorbild für spezifische Bewertungsschemata sein werden. Daher sind die in Anhang II enthaltenen Risikobewertungsprinzipien so wichtig, an denen sich auch die vertikalen Rechtsakte inspirieren. Hierzu ist mit Sorge zu bemerken, daß in dem Vorschlag und insbesondere in den Anhängen der Teil über die Wechselwirkung zwischen GVO und den Ökosystemen, in denen diese freigesetzt werden, seien es Ökosysteme außerhalb des Produktionsorts als auch in biologischen Produktionsprozessen involvierte Ökosysteme, nur unzureichend entwickelt ist.

2.4.4.1. Im ersten Fall wäre eine Anbindung an die bestehenden Rechtsvorschriften hinsichtlich der Umweltfolgenabschätzung bei Markteinführung sehr zweckmäßig; diese sollte auch eine ökonomische und ökologische Kosten-Nutzen-Analyse für die freigesetzten GVO hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Praktiken und somit auch auf die landwirtschaftlichen Ökosysteme umfassen. Kurz vor der Verabschiedung der „Agenda 2000“ ist dies von erheblicher Bedeutung, da darin eine Verstärkung der schon im Rahmen der GAP eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der Auswirkungen der Agrartätigkeit auf die Umwelt vorgesehen ist<sup>(3)</sup>. In diesem Rahmen müßten beispielsweise die Folgen der Einführung von herbizid-resistenten Pflanzen hinsichtlich ihrer größeren oder kleineren chemischen Auswirkung eingehend untersucht werden. Allgemeiner gesagt sollten im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen auf die Artenvielfalt die laufenden internationalen Verhandlungen über ein Protokoll zur „Biosicherheit“ und über die Leitlinien für ein Umweltfolgenabschätzungssystem berücksichtigt werden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 19 vom 21.1.1998.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 258/97 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, in ABl. L 43 vom 14.2.1997.

<sup>(3)</sup> Zu den Auswirkungen der genetisch veränderten Organismen auf die GAP verabschiedete der WSA eine separate Initiativstellungnahme, in der die im Agrarsektor gesehenen Vorteile und Risiken detailliert untersucht werden.

2.4.4.2. Analog dazu müßte angesichts des steigenden Interesses an der Erzeugung von Nichtnahrungsmitteln aus landwirtschaftlichen Rohstoffen die Auswirkung dieser neuen Stoffe sowohl am Produktionsort im Hinblick auf die Sicherheit als auch beim gewöhnlichen Gebrauch im Hinblick auf die Umweltauswirkung analysiert werden, auch im Vorgriff auf ihre mögliche Aufnahme in das System des Umweltzeichens.

2.5. Die Zweckmäßigkeit eines vereinfachten Verfahrens wird zwar eingeräumt, es ist jedoch zu bemerken, daß der entscheidende Auswahlmechanismus zwischen einem normalen und einem vereinfachten Verfahren und die dafür geltenden Kriterien bislang nicht definiert worden sind. Die in der früheren Richtlinie vorhandenen Bestimmungen über das vereinfachte Verfahren werden gestrichen, der Beschluß 94/730/EG über die Einführung vereinfachter Verfahren bei genetisch veränderten Pflanzen bleibt jedoch bestehen. Es wird somit von den gewonnenen Erfahrungen, also im wesentlichen von Pflanzen ausgegangen. Tiere und Mikroorganismen werden bislang völlig außer acht gelassen. Diese fallen zwar grundsätzlich unter die Richtlinie 90/219/EWG, wenn sie jedoch in Herstellungsverfahren eingesetzt werden, die nicht als abgegrenzte Milieus gelten, besteht die Gefahr, daß sie sich der Regelung entziehen.

2.5.1. Die bisher vom wissenschaftlichen Pflanzenausschuß bei der Bearbeitung der Themen, die genveränderte Organismen betreffen, unternommenen Anstrengungen sind zwar zu würdigen, wie auch seine Verbindungen zu den wissenschaftlichen Ausschüssen für die Ernährung von Mensch und Tier im Hinblick auf die Aspekte, die die menschliche Ernährung betreffen und über die Kompetenzen dieses Ausschusses hinausgehen, zu bemerken ist jedoch, daß es bisher keinen Ausschuß gibt, der die Auswirkungen der Freisetzung von GVO in die Produktionsprozesse von Lebensmitteln und Nichtlebensmitteln auf das Endprodukt untersucht (Textilfasern, Lederwaren, Schmiermittel, Bioplastik sowie eine Reihe von Industrieverfahren, in denen GVO sinnvoll eingesetzt werden können, um chemische Substanzen zu vermeiden oder einfach, weil sie billiger sind).

2.6. Da das in Artikel 21 vorgesehene Ausschußverfahren und seine Verbindungen zur Konsultation des oder der wissenschaftlichen Ausschüsse für die Festlegung einer Reihe bisher ungeklärter Aspekte der Vorschrift wesentlich sind, sollten die Mechanismen der Arbeitsweise, der Beteiligung, der Transparenz und die Wechselwirkung zwischen dem Ausschuß der Vertreter der Mitgliedstaaten und den durch Beschluß der Kommission 97/579/EG vom 23. Juli 1997 eingerichteten wissenschaftlichen Ausschüssen geklärt werden.

2.6.1. Allgemeiner gesagt bemerkt der Ausschuß zu den Mechanismen der Konsultation der Öffentlichkeit und bestimmter Gruppen, daß Artikel 7 in seiner unveränderten Fassung die Zuständigkeit weiterhin bei den Mitgliedstaaten beläßt; derzeit besteht ein erhebliches Ungleichgewicht, das auch zu Verzerrungen bei den Genehmigungsmechanismen führen kann (siehe Artikel 6 b Absatz 4 b, wo es heißt, bei der Berechnung

der Frist von 90 Tagen werden die Zeitspannen nicht berücksichtigt, in denen die zuständige Behörde eine öffentliche Untersuchung oder Anhörungen durchführt); es wäre angebracht, eine Harmonisierung der Kriterien vorzusehen und zu prüfen, ob es angesichts der diesbezüglichen Sensibilisierung der Öffentlichkeit nicht zweckmäßig wäre, Beratungsmechanismen auf europäischer Ebene einzuführen.

2.7. Bei der Festlegung von Kriterien zur Analyse von genveränderten Organismen bestehen noch viele Mängel. Insbesondere ist zu bemerken, daß in den Anhängen Pflanzen viel Raum gewidmet wird, die Kriterien für Tiere und für durch Tiergene genveränderte Pflanzen werden jedoch nur unzureichend behandelt; dabei kommt diesen beiden Fragen große Bedeutung zu, sowohl hinsichtlich der Risiken für Gesundheit und Umwelt als auch hinsichtlich der ethischen Aspekte der Verwendung menschlicher und tierischer Gene in menschlichen und tierischen Organismen (siehe in diesem Zusammenhang die Schwierigkeiten bei der Entstehung der Richtlinie über biotechnologische Patente).

2.7.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die detaillierteren Kriterien für höhere Pflanzen 1994 auf der Grundlage der vorhandenen Erfahrung durch ein technisches Änderungsverfahren eingefügt wurden und die Erfahrungen mit anderen Organismen noch nicht sehr weit entwickelt sind, und geht davon aus, daß die Aktualisierung der Anhänge bis zu weiteren Anpassungen an den technischen Fortschritt aufgrund von Artikel 20 verschoben wird.

2.8. Von besonderer Bedeutung ist die in Anhang VII beschriebene Erarbeitung von Kriterien für die Überwachung, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit; der Einsatz eines antibiotika-resistenten Gens als Marker, der die Verbraucher alarmiert hat, ist ein Beispiel für die möglichen und vermeidbaren Risiken im Zusammenhang mit diesen neuen Technologien, wenn das Vorsorgeprinzip außer acht gelassen und nicht die besten verfügbaren Technologien (BAT) eingesetzt werden. Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig im Einzelfall eine frühzeitige Anhörung der Wissenschaftlichen Ausschüsse ist.

2.8.1. Aus Gründen der Umwelt- und Gesundheitsvorsorge ist der Ausschuß deshalb der Ansicht, daß bei der absichtlichen Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt auf jegliche Art von Markergenen mit Antibiotikaresistenz-Eigenschaften verzichtet werden sollte.

2.9. In einem Sektor, der in der Öffentlichkeit so große Besorgnis auslöst, muß die Erarbeitung einer angemessenen Rechtsetzung zur Bewertung und Kontrolle des Risikos nach Überzeugung des Ausschusses mit einer starken Sensibilisierungsinitiative und einer wissenschaftlichen Debatte, mit einer korrekten Information der Öffentlichkeit und einer Intensivierung des Dialogs mit den Behörden, der Industrie und den Verbänden von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Umweltschützern und Verbrauchern einhergehen.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. *Zu Artikel 1 und 2: Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen*

3.1.1. Der Anwendungsbereich und die Begriffsbestimmungen werden deutlich definiert; besonders bedeutsam ist die Erwähnung der „direkten und indirekten Risiken“, „die eventuell mit der Freisetzung von GVO in die Umwelt verbunden sein könnten“<sup>(1)</sup>, wodurch der Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung erweitert und die Voraussetzungen für den neuen Anhang II geschaffen werden.

#### 3.2. *Zu Artikel 4*

3.2.1. Eine Bezugnahme auf das Vorsorgeprinzip bei potentiellen Risiken für Gesundheit und Umwelt könnte angebracht sein (siehe die Ausführungen zu den Markern unter Ziffer 2.8).

#### 3.3. *Zu Artikel 5 und 10*

3.3.1. Siehe die obigen Bemerkungen über die erforderliche enge Koordinierung zwischen dieser horizontalen Richtlinie und den vorhandenen oder zu entwickelnden sektoralen Richtlinien; dabei gilt, daß für Produkte, die nicht von sektoralen Bestimmungen abgedeckt sind, diese horizontale Richtlinie den Bezugsrahmen darstellt.

#### 3.4. *Zu Artikel 6 b)*

3.4.1. In Artikel 6 b Absatz 4 b) wird auf eine öffentliche Untersuchung oder Anhörungen gemäß Artikel 7 Bezug genommen, die dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Zur Vermeidung von Verzerrungen und Diskriminierungen von Bürgern bei der Information sollte eine stärkere Harmonisierung dieser Konsultation vorgesehen sein.

#### 3.5. *Zu Artikel 13 a: Kriterien für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens*

3.5.1. Die Kriterien und Informationsanforderungen für das vereinfachte Verfahren werden zu Recht einer Konsultation der wissenschaftlichen Ausschüsse und dem Verfahren nach Artikel 21 unterworfen.

#### 3.6. *Zu Artikel 13 b, c und e*

3.6.1. In Artikel 13 b Absatz 4 sollte geklärt werden, in welcher Form die Anmeldeakte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

3.6.2. In Artikel 13 b Absatz 6 sollte der Ablauf der Zustimmung nach sieben Jahren überdacht werden. Er steht im Zusammenhang mit dem Überwachungsplan, über dessen Ergebnisse der Anmelder im Jahr vor Ablauf der Zustimmung einen Bericht zusammen mit „eine(r) Kopie der Zustimmung für das Inverkehrbringen der GVO“ sowie jegliche „neue(n) Informationen, die im

Hinblick auf die Risiken des Produkts (...) bekannt geworden sind“ (Artikel 13 c Absatz 2) vorlegen muß.

3.6.3. Da der Anmelder jedoch gemäß Artikel 13 e verpflichtet ist, der Kommission und den zuständigen Behörden regelmäßig Berichte über die Überwachung zu übermitteln und neue Informationen über die Risiken unverzüglich mitzuteilen, stellt sich die Frage, ob es erforderlich ist, eine Siebenjahresfrist für die Verlängerung der Zustimmung vorzusehen, da in Artikel 6 d und 16 bereits eine Reihe von Instrumenten für den Widerruf der Zustimmung vorgesehen ist.

3.6.4. Denn übertriebene Strenge wirkt auf die Industrie abschreckend, ohne jedoch die Sicherheitsgarantien für die Öffentlichkeit zu erhöhen.

3.6.5. Größere Flexibilität bei der Geltungsdauer der Zustimmung könnte anlässlich der Anmeldung und Vorlage des Überwachungsplans (Artikel 11 Absatz 2 b) vorgesehen werden, und zwar im Einzelfall und je nach den Risiken, die die Wechselwirkung zwischen dem spezifischen GVO und dem Ökosystem mit sich bringt und die einen mehr oder weniger langen Zeitraum benötigen, um in Erscheinung zu treten.

#### 3.7. *Zu Artikel 17*

3.7.1. In Absatz 2 sollte geklärt werden, wie die Informationen an die Öffentlichkeit gelangen.

#### 3.8. *Zu Artikel 18*

3.8.1. Der Ausschuß beantragt, den in Absatz 2 genannten Bericht ebenfalls zu erhalten.

#### 3.9. *Zu Artikel 20 a: Anhörung wissenschaftlicher Ausschüsse*

3.9.1. Die Anhörung der wissenschaftlichen Ausschüsse bei der Erarbeitung der Kriterien für das vereinfachte Verfahren und im Fall von Einwänden, die ein Mitgliedstaat aufgrund von Artikel 16 erhebt, ist äußerst zweckmäßig; dieses Verfahren soll nach außen hin transparent gestaltet werden, und es soll eine effiziente Koordinierung zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Kompetenzen gewährleistet sein, um eine umfassende Bewertung aller Risiken für Gesundheit und Umwelt vornehmen zu können.

3.9.2. Der Ausschuß stellt fest, daß die im Rahmen der Bewertung anzuhörenden wissenschaftlichen Ausschüsse nicht spezifiziert werden, und empfiehlt eine horizontale und vollständige Risikobewertung.

#### 3.10. *Zu Artikel 21: Regelungsausschuß*

3.10.1. Das Ersetzen der Ausschüsse des Typs III a durch Ausschüsse des Typs III b stärkt die Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission (der Kommissionsvorschlag kann durch einfache Mehrheit abgelehnt werden); es ist jedoch nicht gesagt, daß dadurch die Zustimmung der Öffentlichkeit eher erreicht und die Harmonisierung der Bewertungen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert würde.

<sup>(1)</sup> Anmerkung des Übersetzers: So heißt es in der italienischen Fassung von Artikel 2 Absatz 6.

### 3.11. *Zu Artikel 22 a: Sanktionen*

3.11.1. Als äußerst zweckmäßig erscheint die Einführung der Klausel über Sanktionen bei Verletzung der einzelstaatlichen Durchführungsbestimmungen; erwogen werden muß jedoch auch das Problem der Haftpflicht bei Schäden, die durch die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen verursacht werden.

3.11.2. In Erwartung eines horizontalen Bezugsrahmens für die Umweltschadenshaftpflicht muß geprüft werden, ob es zweckmäßig ist, einen Verweis auf die einzelstaatlichen Vorschriften aufzunehmen, die für GVO enthaltende Produkte Versicherungen oder Garantiefonds vorschreiben.

### 3.12. *Zu Anhang III*

3.12.1. In die Informationen, die in der Anmeldung enthalten sein müssen, sollte ein Verweis auf die besten verfügbaren Technologien (BAT) und eine Kosten-Nutzen-Analyse aufgenommen werden.

### 3.13. *Zu Anhang IV*

3.13.1. Hinsichtlich der Angaben für die verbindliche Etikettierung haben die Verbraucherverbände schon Einwände gegen die Formulierung „Dieses Produkt kann GVO enthalten“ bei „novel food“ angemeldet und eine sichere Information gefordert. Die Erzeuger hingegen sind darüber besorgt, daß diese Formulierung zu unnötiger Alarmierung führt. Der Ausschuß schließt sich diesen

Sorgen an und nimmt zur Kenntnis, daß die Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates<sup>(1)</sup> eine erste Lösung für einige Lebensmittel (die genetisch verändertes Soja und Mais enthalten) bietet.

3.13.2. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß die Richtlinie 90/220/EWG im Unterschied zur Verordnung (EG) Nr. 258/97 eine horizontale Richtlinie ist, die jede Art von GVO enthaltende Produkte umfaßt, die nicht unbedingt für den Endverbraucher bestimmt sind, sondern als Rohstoffe in Produktionsprozessen verwendet werden, in denen der Hersteller die Eigenschaft des Produkts nur schwer nachprüfen und somit auch das Vorhandensein von GVO nur schwer ausschließen kann. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die vertikalen Richtlinien dazu beitragen, die Frage der Etikettierung entsprechend ihrer Gebrauchsbestimmung zu lösen und dabei eine vollständige Information der Verbraucher gewährleisten. Die horizontale Richtlinie sollte an diese Abstufung angepaßt werden.

### 3.14. *Zu Anhang V*

3.14.1. Die ständige Verwendung der Bedingungsform („sollten“) führt zu einer Aufweichung der Kriterien, die vielmehr für die Einstufung in Kategorie I verbindlich vorgeschrieben sein sollten.

### 3.15. *Zu Anhang VI*

3.15.1. Der Bewertungsbericht sollte auch Elemente der Anknüpfung an die unter Ziffer 2.4.4.1 erwähnte Umweltfolgenabschätzung enthalten.

<sup>(1)</sup> ABl. L 159 vom 3.6.1998.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Antibiotika-Resistenz — eine Bedrohung der Volksgesundheit“**

(98/C 407/02)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 27. Januar 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 7. Juli 1998 an. Berichterstatterin war Frau Ström.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 101 gegen 3 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Ziel dieser Initiativstellungnahme ist es, das Problem der Antibiotika<sup>(1)</sup>-Resistenz zu untersuchen, das die Volksgesundheit in zunehmendem Maße bedroht. Durch resistente Bakterien verursachte Infektionen tragen zu einer Erhöhung der Erkrankungsziffern und der Sterblichkeit und damit zu steigenden Gesundheitsfürsorge- bzw. Behandlungskosten bei. Die Tragweite des Problems wird in immer größeren Kreisen anerkannt. Das zeigen zahlreiche Initiativen der jüngsten Zeit auf Ebene der Mitgliedstaaten (dazu gehören ein Bericht von 1998 des Oberhauses des britischen Parlaments<sup>(1)</sup> und eine internationale Konferenz, die von der dänischen Regierung im September 1998 veranstaltet wurde), im Rahmen der EU (z. B. die kürzlich erfolgte Entscheidung des im Auftrag der Kommission tätigen Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses, eine multidisziplinäre Ad-hoc-Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einzusetzen, dieses Thema unter allen seinen verschiedenen Gesichtspunkten zu untersuchen) und auf internationaler Bühne (die Tätigkeit im Rahmen des Überwachungsprogramms der WHO für die Resistenz gegen antimikrobielle Wirkstoffe sowie die vor kurzem von der Weltgesundheitsversammlung verabschiedete EntschlieÙung).

1.2. Als Beitrag zu dieser Diskussion und auch vor dem Hintergrund der Debatte über die jüngste Mitteilung der Kommission über die Zukunft der Gesundheitspolitik in der Europäischen Gemeinschaft werden in dieser Stellungnahme verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie das Problem der Antibiotika-Resistenz anzupacken ist. Zunächst wird der Hintergrund der Problemstellung beschrieben, und es werden Beispiele für Initiativen auf verschiedenen Ebenen (einzelstaatliche, EU und

internationale) wie Überwachungssysteme für Antibiotika-Resistenz geliefert. Im weiteren Verlauf werden Empfehlungen für künftige Maßnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene gegeben, wobei betont wird, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen am besten Teil einer umfassenden und integrierten Politik sein sollten.

1.3. Wenngleich die Bemühungen, das wachsende Resistenzproblem in den Griff zu bekommen, Human- und Veterinärmedizin sowie Haustierhaltung als Elemente desselben Ökosystems berücksichtigen müssen, konzentriert sich die Stellungnahme hauptsächlich auf das Problem der Resistenz in Gesundheitsfürsorge und Krankenbehandlung sowie auf Muster des Antibiotikaverbrauchs in der Humanmedizin. Sie geht von der Annahme aus, daß die Bekämpfung dieses Problems gemeinsame, koordinierte Bemühungen aller beteiligten Handlungsträger erfordert: das sind die Öffentlichkeit, Behörden, Ärzte, Patienten, Tierärzte, Industrie, Forscher, Verbraucher, Landwirte usw.<sup>(2)</sup>.

1.4. Resistente Bakterien wurden zwar schon kurz nach der Einführung des Penicillins in die klinische Praxis entdeckt, das Problem hat aber erst in den letzten Jahren verbreitet öffentliche Beachtung gefunden. Das liegt daran, daß es der pharmazeutischen Industrie bis vor kurzem noch immer gelang, neue Antibiotika zu entwickeln, wenn Resistenzen gegen die vorhandenen Wirkstoffe auftraten. Bakterien weisen heute allerdings mehrere unterschiedliche Resistenzen gehäuft auf, was die Entwicklung neuer Mittel zunehmend erschwert. Die Verbreitung antibiotikaresistenter Bakterien nimmt zu und macht es immer schwieriger, bakterielle Erkrankungen wirksam zu behandeln. Obwohl ständig nach Einsatzmöglichkeiten für neue Medikamente gegen resistente Bakterien geforscht wird, bleibt ungewiß, wann solche Medikamente schließlich zur Verfügung stehen werden. Deswegen ist es von allergrößter Bedeutung, die Antibiotika, die weiterhin wirksam sind, mit Überlegung und Vorsicht einzusetzen. Zusätzlich sollte Forschungen zum Einsatz spezifischer Antibiotika sowie zu anderen Resistenzrisikofaktoren hohe Priorität eingeräumt werden.

<sup>(1)</sup> Antibiotika sind von Mikroorganismen erzeugte natürliche Substanzen, die andere Mikroorganismen im Wachstum hemmen oder töten, während chemotherapeutische Wirkstoffe synthetisch hergestellte Substanzen mit solchen Eigenschaften sind. Der Begriff antimikrobieller Wirkstoff ist definiert als jede Substanz natürlichen, halbsynthetischen oder synthetischen Ursprungs, die Mikroorganismen tötet oder im Wachstum hemmt, dem Wirt aber wenig oder gar nicht schadet. Der Einfachheit halber wird der Begriff Antibiotika im folgenden sowohl für klassische Antibiotika als auch für antimikrobielle Wirkstoffe mit antibakterieller Wirkung verwendet.

<sup>(2)</sup> In diesem Zusammenhang sind Initiativen wie die geplante Zusammenarbeit zwischen WHO und der pharmazeutischen Industrie [vertreten durch den Internationalen Bund der Arzneimittelherstellerverbände (IFPMA)] von entscheidender Bedeutung.

## 2. Hintergrundinformation

### 2.1. *Geschichtlicher Abriß*

Seit Milliarden von Jahren spielen Antibiotika in der Natur eine äußerst wichtige Rolle für das empfindliche Gleichgewicht zwischen den Mikroorganismen auf der Erde. Antibiotika wurden wahrscheinlich auch schon Jahrhunderte vor ihrer Entdeckung durch die moderne Wissenschaft als Therapeutika verwendet. Spuren von Tetracyclin wurden in tausendjährigen nubischen Mumien gefunden, und manche Wissenschaftler gehen davon aus, daß das lange Überleben der nubischen Kultur teilweise auf das Vorhandensein und den Einsatz von Antibiotika zurückzuführen ist. Die moderne wissenschaftliche Bakteriologie wurde zu Ende des neunzehnten Jahrhunderts eingeführt, und mit der Entdeckung des Penicillins durch Sir Alexander Fleming im Jahre 1928 wird üblicherweise für Antibiotika der Beginn der Moderne angesetzt. Um sich eine Vorstellung von der erstaunlichen Wirkung der Einführung von Antibiotikakuren auf die menschliche Gesundheit zu machen, genügt es, sich vor Augen zu führen, daß Bettenstationen in den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts von Patienten mit Lungen-, Hirnhautentzündung, Blutvergiftung, Typhus, Streptokokkenrheumatismus, Syphilis, Tuberkulose und Wundinfektionen überfüllt waren. Es gab nur wenige wirksame Behandlungsmethoden für diese Erkrankungen. Die Einführung antibakterieller Wirkstoffe hatte einen ungeheuren Durchschlag auf Erkrankungsziffern und Sterblichkeit bei Infektionskrankheiten und war zweifellos einer der größten Erfolge der Medizin im zwanzigsten Jahrhundert. Doch schon 1944, kurz nach der Entdeckung des Penicillins, stellte Fleming fest, daß bestimmte Stämme von *Staphylococcus aureus* in der Lage waren, Penicillin zu zerstören, und warnte davor, daß der unsachgemäße Einsatz von Penicillin zur Selektion genetischer Veränderungen bei Bakterien führen könnte, die dadurch resistent gegen das Medikament würden. Heute, nach einem halben Jahrhundert des Einsatzes von Antibiotika, kommen Gene, die Antibiotika-Resistenzen bewirken, mehr oder weniger in praktisch allen größeren bakteriellen Krankheitserregern vor. Diese Entwicklung wird sehr schnell zu einer erheblichen Bedrohung der menschlichen Gesundheit im weltweiten Maßstab. Tuberkulose-Bakterien, die mehrere Antibiotika-Resistenzen aufweisen, werden neuerlich zur bedeutendsten Todesursache der Welt. Heute leiden stationäre Patienten an Infektionen, die von gegen die meisten Antibiotika-resistenten Enterokokken verursacht werden, was zu hoher Sterblichkeit führt. In manchen Teilen der Welt einschließlich Europa müssen bei Kindern bisweilen gewöhnliche Mittelohrentzündungen mit starken Antibiotika behandelt werden, weil sich vor kurzem eingeführte resistente Pneumokokkenstämme ausgebreitet haben. In Entwicklungsländern verursachen mehrfachresistente Bakterienstämme, die Darminfektionen verursachen, hohe Sterblichkeit, da die Mittel fehlen, um die wenigen gegen diese Infektionen noch wirksamen (teuren) modernen Antibiotika zu kaufen.

### 2.2. *Was bedeutet Antibiotika-Resistenz?*

Bakterien weisen große genetische Unterschiede und Flexibilität auf. Wenn sie sich teilen und vermehren, können in ihrem Genotyp zufällige Veränderungen

(Mutationen) auftreten, die Antibiotika-Resistenz hervorrufen können. Die Zellwand des Bakteriums kann beispielsweise Veränderungen erfahren, die das Eindringen von Antibiotikamolekülen in seine Zelle verhindern, oder das Bakterium kann Enzyme bilden, die das Antibiotikum zerstören. Auch durch die Aufnahme genetischer Elemente, die von anderen resistenten Bakterien übertragen werden, können Bakterien antibiotikaresistent werden. Eine solche Übertragung von Genen ist auch zwischen verschiedenen Spezies angehörenden Bakterien möglich. Untersuchungen zur Genetik der Bakterien zeigten, daß Resistenz-Gene häufig aus beweglichen Elementen bestehen, die gleichzeitige Resistenz gegen mehrere Antibiotika verleihen. Antibiotika-Resistenz sollte von daher als eine Erscheinung der Genökologie betrachtet werden. Eine sehr große Anzahl Bakterien, die wir als die normale Bakterienflora bezeichnen, lebt in Menschen und Tieren z. B. auf der Haut, in der Schleimhautmembran und im Darm, wo sie für gewisse somatische Schlüsselfunktionen notwendig sind. Solche Bakterien werden durch die Behandlung mit Antibiotika beeinflusst, die dann eine Selektion von resistenten Bakterien in der normalen Flora veranlassen können. Da sich die meisten Bakterien in sehr kurzen Zeitabständen teilen, kann sich Resistenz auf diese Weise schnell ausbreiten.

### 2.3. *Wie weit verbreitet ist Antibiotika-Resistenz?*

Heute herrscht bei Gesundheitsbehörden, Ärzten, Tierärzten und Forschern im Bereich Infektionskrankheiten weltweit große Besorgnis, daß die sich schnell ausbreitende Antibiotika-Resistenz die Behandlungsmöglichkeiten für gewöhnliche Infektionskrankheiten bedeutend einschränken wird. Obschon Anstrengungen unternommen werden, um die Ausbreitung der Antibiotika-Resistenz zu bremsen, wächst das Problem ständig. Bakterien und ihre Gene können zwischen verschiedenen Ökosystemen frei übertragen werden (z. B. von Mensch zu Mensch in und außerhalb von Krankenhäusern, von Tieren auf Nahrung, oder von der Nahrung auf den Menschen), so daß Resistenz sich überall dort ausbreiten kann, wo Bakterien Verbreitung finden. Allerdings geht aus jüngsten Berichten von mehreren Ländern hervor, daß, sofern geeignete Maßnahmen ergriffen werden, noch genügend Zeit sein könnte, um die weitere Entstehung und Ausbreitung resistenter Bakterien einzudämmen.

#### 2.3.1. *Krankheiten im Kontext des menschlichen Gemeinwesens*

Durch Pneumokokken hervorgerufene Lungenentzündung gehört zu den häufigsten in menschlichen Gemeinwesen auftretenden Krankheiten in der Welt; am stärksten betroffen sind ältere Menschen und Kleinkinder. Eine weitere durch dieses Bakterium verursachte Krankheit ist die Mittelohrentzündung (otitis media). Penizillinresistente Pneumokokken sind heute in vielen Ländern verbreitet. In Europa werden die höchsten Resistenzraten in Frankreich und Spanien (35 bis 50 %) verzeichnet. So kommt es, daß diese verbreiteten Infektionen immer schwieriger zu behandeln sind und in manchen Fällen hohe Antibiotika-Dosen erfordern, die nur als Injektionen verabreicht werden können, so daß die Behandlungskosten erheblich steigen.

Gegen Antibiotika mehrfachresistente Tuberkulose-(TB)-Bakterien stellen in Entwicklungsländern, aber auch in Europa und sonst in der industrialisierten Welt, ein erhebliches Problem dar. Ausbrüche von mehrfachresistenter TB wurden aus 35 Staaten der USA wie auch aus vielen europäischen Ländern gemeldet. Die weltweite Verbreitung von TB wurde durch die HIV-Epidemie begünstigt, da Patienten mit herabgesetzter Immunabwehr sich leichter solche schwierig zu behandelnden Infektionen zuziehen.

### 2.3.2. Die Nahrungskette

Salmonelleninfektionen beim Menschen sind in vielen europäischen Ländern in den letzten Jahrzehnten erheblich vermehrt aufgetreten. Salmonellen, die von Rindern, Hühnern oder Eiern aus Massentierhaltungen stammen, können auf dem Wege der Nahrungskette übertragen werden. Gelegentlich können Salmonelleninfektionen zur bakteriellen Invasion von Geweben bzw. des Blutkreislaufs führen — dann wird wirksame Behandlung mit Antibiotika nötig. In vielen europäischen Ländern sind einige Stämme des Salmonellenbakteriums durch die besorgniserregende Ausbreitung mehrfacher Antibiotikaresistenz zunehmend resistent geworden. *Campylobacter*, ein anderes Darmbakterium, das über die Nahrungskette übertragen wird, weist heute zunehmende Anzeichen von Resistenz gegen bestimmte Antibiotika auf.

### 2.3.3. Die Krankenhaussituation

Hospitalismus verursachende Bakterien treten immer häufiger auf. Hier stellen Staphylokokken immer noch das häufigste Bakterium, aber auch andere Stämme sind zu wichtigen Ursachen für Krankenhausinfektionen geworden. Die Ausbreitung von methicillinresistenten Staphylokokken (MRSA), die häufig multiple Antibiotika-Resistenzen aufweisen, ist bezeichnend für die gegenwärtigen Probleme des Gesundheitswesens mit schwierig zu behandelnden Krankheiten. Die Verbreitung von MRSA ist in Europa von Land zu Land ganz unterschiedlich. 1992 zeigte eine Untersuchung an mehr als 10 000 Patienten auf über 1 400 Intensivstationen in 17 Ländern Westeuropas, daß durchschnittlich 60 % aller Staphylokokken MRSA waren.

Auch Enterokokken sind Bakterien, die Krankenhausinfektionen erzeugen können. Diese sind von sich aus gegen viele Antibiotika resistent, und häufig stand nur eine Antibiotikagruppe (die Glykopeptide) für Behandlungszwecke zur Verfügung. Nunmehr breiten sich glykopeptidresistente Enterokokken in den Krankenpflegeeinrichtungen vieler Länder aus und machen damit eine wirksame Behandlung unmöglich. Beispiele wie dieses rechtfertigen die Furcht vor einem „post-antibiotischen Zeitalter“. Da Enterokokken zur normalen Darmflora des Menschen zählen, kann man sie praktisch nicht ausrotten. Eine horizontale genetische Übertragung der Vancomycinresistenz auf Staphylokokken scheint nur mehr eine Frage der Zeit zu sein, und im Gesundheitssystem wachsen die Befürchtungen, daß diese Bedrohung wirklich wird und dann schwerwiegende Behandlungsprobleme zu gewärtigen sind.

## 2.4. Faktoren der Entwicklung und Ausbreitung von Antibiotika-Resistenz

Die Veränderungen im Genotyp der Bakterien (d.h. Chromosomenmutationen), die der Entwicklung von Antibiotika-Resistenz zugrundeliegen, treten ständig auf, unabhängig davon, ob der Mikroorganismus dem Einfluß von Antibiotika ausgesetzt ist oder nicht. Ein Schlüsselfaktor für die Ausbreitung eines Bakteriums mit erworbener Antibiotika-Resistenz ist die Frage, ob Antibiotika, die die normalen, antibiotikaempfindlichen Bakterien dezimieren oder ausrotten, in der Umgebung vorhanden sind und dadurch „Lebensraum“ für die resistenten Bakterien schaffen. Diese Erscheinung wird als selektiver antibiotischer Druck bezeichnet.

In allen Ökosystemen, wo Antibiotika eingesetzt werden, verstärken zwei wichtige Faktoren die Bedeutung des Problems Antibiotika-Resistenz. Heute besteht unter Ärzten und Forschern weltweit Übereinstimmung dahingehend, daß der nicht sachgerechte Einsatz von Antibiotika einen der Schlüsselfaktoren für das Entstehen der Resistenz darstellt. Diese Kausalbeziehung wird von zahlreichen Übersichten und Untersuchungen. Abgesehen vom Antibiotikaeinsatz stellen die Möglichkeiten und Fähigkeiten des Bakteriums, sich in der Umgebung auszubreiten, sowie Umweltbedingungen, die die Übertragung unter Menschen begünstigen, einen weiteren Schlüsselfaktor dar.

### 2.4.1. Das Gemeinwesen

Für das Auftreten und die Verbreitung resistenter Bakterien in menschlichen Gemeinwesen heutzutage gibt es mehrere unterschiedliche Erklärungen:

- Viele Faktoren können den nicht sachgemäßen Einsatz von Antibiotika verursachen und das Entstehen von Resistenz beeinflussen:
  - Die größten Antibiotikamengen werden für die Behandlung von Atemwegsinfektionen eingesetzt, die aber mehrheitlich von Viren hervorgerufen werden und mit Antibiotika nicht zu behandeln sind. Die meisten Ärzte verfügen nur über eingeschränkte Hilfsmittel, um festzustellen, ob eine Krankheit von Viren oder Bakterien verursacht wird. Im Zweifelsfall mag die Befürchtung, eine bakterielle Infektion zu übersehen, oder die Sorge, wegen eines Kunstfehlers verklagt zu werden, eine Verschreibung „zur Sicherheit“ veranlassen;
  - hohe Ansprüche oder Erwartungen seitens der Patienten oder Angehörigen hinsichtlich der Verschreibung von Antibiotika zur Behandlung von Infektionen, die oft nicht bakteriellen Ursprungs sind (z. B. Erkältungen und virale Atemwegsinfektionen);
  - geringer Bewußtseinsgrad unter Ärzten und Patienten hinsichtlich der Resistenzrisiken, die sich aus der unsachgemäßen Verwendung dieser Medikamente ergeben;
  - die in manchen Ländern gegebene Möglichkeit, Antibiotika ohne Rezept „über den Ladentisch“ zu kaufen;

- suboptimale Verabreichungen von Antibiotika, wie z. B. ungeeignete Dosierung und/oder Behandlungsdauer;
  - der Verkauf von nachgemachten Antibiotikapräparaten in manchen Ländern und insbesondere Entwicklungsländern. Die Verwendung solcher Erzeugnisse, die keine, nicht genug oder andersartige Wirkstoffe enthalten, kann zu einer „Mangelbehandlung“ führen, die ihrerseits Resistenz hervorruft.
- Schlechte sozio-ökonomische Bedingungen in Ländern, wo Armut und Überbevölkerung herrschen, begünstigen das Auftreten und die Verbreitung von resistenten Bakterien.
- Auch in den Industrieländern beeinflussen soziale Faktoren die Ausbreitung von Resistenz. Dazu gehören Umgebungen, in denen „enger Kontakt“ stattfindet, wie Kinderpflegeeinrichtungen, Schulen und Kindertagesstätten. In Island wurde z. B. der hohe Anteil von Kindern, die Tagesstätten besuchen, als signifikante Ursache für die schnelle Verbreitung von penicillinresistenten Pneumokokken in diesem Land angesehen.
- Vermehrte Reishäufigkeit ermöglicht die schnelle Übertragung von medikamentenresistenten Organismen.
- Die Globalisierung der Nahrungsmittelversorgung schafft Bedingungen, die zur schnellen Ausbreitung von an die Nahrungskette gebundenen Bakterien führen.

#### 2.4.2. Die Krankenhausituation

- Der Einsatz von Breitbandantibiotika ist in der Gesundheitsversorgung oft unumgänglich, da Patienten, die heutzutage behandelt werden, sich z. B. im Zusammenhang einer Therapie, die ihre Immunabwehr herabsetzt, häufig schwerwiegende bakterielle Infektionen zuziehen. Solche Antibiotikabehandlungen begünstigen die Selektion von resistenten Bakterien.
- Der Einsatz komplizierten technischen Gerätes in der Gesundheitsversorgung schafft „Nischen“ für neue Bakterien, die sonst nicht gedeihen würden. Lüftungsanlagen, Blutwäschegeräte und das Legen von Kathetern sind solche Beispiele.
- Hygiene und geeignete Isolationseinrichtungen in Krankenhäusern sind von größter Bedeutung, um die Ausbreitung von resistenten Bakterienstämmen zu verhindern.

#### 2.4.3. Veterinärmedizin und Haustierhaltung

Bei Tieren werden Antibiotika sowohl in Form von Futtermittelzusätzen für die Wachstumsförderung (Masttierhaltung), als auch in der Tiermedizin zu Heilzwecken und zur Seuchenvorbeugung eingesetzt. Einige Länder melden, daß mehr als 50 % ihrer Gesamtproduktion an antimikrobiellen Verbindungen in der Landwirtschaft (d.h. für Viehzucht, Fisch und

Pflanzenproduktion) verwendet werden; der größte Teil wird zur Wachstumsförderung bei Masttieren eingesetzt. Die Verabreichung von Antibiotika an Tiere kann in der Tierpopulation die Selektion antibiotikaresistenter Bakterien bewirken, die dann über die Nahrungskette auf den Menschen übertragen werden. Einige dieser Bakterien, wie Salmonellen oder Campylobacter, können über die Nahrungskette direkt schwere Erkrankungen beim Menschen verursachen. Auf einer Tagung der WHO mit einschlägigen Sachverständigen im Oktober 1997 wurde betont, es gebe direkte Nachweise dafür, daß der Einsatz von antimikrobiellen Wirkstoffen bei Tieren die Selektion von gegen diese Wirkstoffe resistenten nicht-typhoiden Salmonella-Serotypen bewirke und daß diese Bakterien bereits über die Nahrung oder durch direkte Berührung mit Tieren auf Menschen übertragen würden. Es wurden weiter Nachweise dafür erbracht, daß die Verwendung von Futtermittelzusätzen bei Enterokokken zur Bildung eines Reservoirs von Resistenzgenen gegen Glykopeptide beigetragen hat. Des weiteren war die Sachverständigengruppe der Auffassung, daß die mit dem verbreiteten Einsatz von Fluoroquinolon als Tierarzneimittel verbundenen Risiken Beachtung finden müßten, zumal diese Medikamente unter den Antibiotika in der Humanmedizin eine wichtige Gruppe darstellen. Zu diesem Zweck wurde im Juni 1998 eine Tagung der WHO zum Thema „Die Verwendung von Quinolonen bei Nahrungstieren und ihr potentielle Rückwirkung auf die menschliche Gesundheit“ veranstaltet.

#### 2.4.4. Landwirtschaft

Antibiotika werden auch in der Landwirtschaft verwendet. Sie dienen zur Vorbeugung gegen Pflanzenkrankheiten, zum Ernte- und Holzschutz. Zahlen sind noch nicht verfügbar. Als Beispiel sei angeführt, daß in den USA jährlich mindestens 10 000 kg Streptomycin zur Bekämpfung von Feuerbrand bei Äpfeln und Birnen eingesetzt werden. Streptomycin und Tetracyclin werden auch gegen Bakterienflecken bei Tomaten und Pfeffer-schoten sowie Naßfäule bei Kartoffeln verwendet. In der EU sind mehr als 800 Substanzen, darunter auch eine Reihe Antibiotika, für den Pflanzenschutz zugelassen.

#### 2.5. Finanzielle Rückwirkungen der Antibiotika-Resistenz auf die Gesundheitsfürsorge

Die für den einzelnen mit antibiotikaresistenten Bakterien infizierten Patienten entstehenden „Kosten“ in Form von längeren Krankenhausaufenthalten, Schmerzen, mißlungenen Operationen oder gar seines Todes aufgrund einer unheilbaren Infektion erscheinen offensichtlich. Es ist indessen schwierig, die Kosten der zunehmenden Verbreitung von Antibiotika-Resistenz für die Gesellschaft als ganzes einzuschätzen. Eine Übersicht von Holmberg et alii ergibt: „wenngleich negative Auswirkungen von medikationsresistenten bakteriellen Infektionen auf Volkswirtschaft und -gesundheit nur grob quantifiziert werden können, (...) stellt Resistenz gegen antimikrobielle Arzneimittel ein bedeutendes Problem für die Volksgesundheit und eine wirtschaftliche Belastung für die Gesellschaft dar“. Dazu paßt, daß die US-amerikanischen Zentren zur Seuchenbekämpfung und -verhütung (CDC) vor kurzem die direkten Behand-

lungskosten für einen Patienten mit einer durch vanomycinresistente Enterokokken hervorgerufenen Infektion des Blutkreislaufs mit 18 000 US\$ per Krankenhausaufenthalt bezifferten. Vergleichbare Zahlen für Europa sind sehr rar; andeutungsweise sei vermerkt, daß eine Woche Intensivpflege bei einer schwierig zu behandelnden Infektion in manchen Mitgliedstaaten mindestens 12 000 US\$ kosten dürfte.

### 2.6. Ist Antibiotika-Resistenz reversibel?

Es wird häufig unterstellt, das „Tragen“ antibiotikaresistenter Gene bedeute eine Belastung für die Bakterien, die sie unter anderem langsamer wachsen ließe als normale Bakterien. Diese Annahme liegt auch der vernunftgemäßen Schlußfolgerung zugrunde, daß eine verringerte Aufnahme von Antibiotika zur Verdrängung resistenter Bakterien aus der Zellgemeinschaft beitragen könnte, da diese dann von den „wieder in Erscheinung tretenden“ normalen Bakterien im Wettbewerb geschlagen würden. Es lassen sich einige jüngere Beispiele zur Untermauerung der Annahme anführen, daß Änderungen bei der Aufnahme von Antibiotika das Auftreten bestimmter Arten von Antibiotika-Resistenz auf einzelstaatlicher bzw. örtlicher Ebene eindämmen können. Neue genetische Untersuchungen haben jedoch gezeigt, daß sich resistente Bakterien zusätzliche Gene einverleiben können, die die von der Resistenz verursachte „Belastung“ ausgleichen, so daß die resistenten ebenso wettbewerbsfähig werden wie normale Bakterien. Es gilt, rasch zusätzliche Erkenntnisse über die der Entstehung von Antibiotika-Resistenz zugrundeliegenden molekularen und genetischen Phänomene zu gewinnen.

## 3. Initiativen auf verschiedenen Ebenen zur Bekämpfung der Antibiotika-Resistenz

### 3.1. Einleitung

3.1.1. Weiter unten wird eine Übersicht über einige Initiativen zur Bekämpfung des Problems Antibiotika-Resistenz auf einzelstaatlicher, EU- und internationaler Ebene gegeben. Diese gründet sich teilweise auf die Antworten, die die Versendung thematischer Fragebögen an die entsprechenden Kontaktpersonen in den Mitgliedstaaten (und auch Ungarn und der Tschechischen Republik) Anfang 1998 ergab<sup>(1)</sup>. Ohne eine erschöpfende Darstellung der Situation in den Mitgliedstaaten liefern zu wollen, werfen die mittels der Fragebögen gewonnenen Informationen doch ein bezeichnendes Licht auf einige Bereiche, die der weiteren Analyse und Diskussion vorbehalten bleiben.

<sup>(1)</sup> Diese Fragebögen sowie einige zusätzliche Informationen über Beispiele guter Praxis in den Mitgliedstaaten, das WHO-Programm zur Überwachung antimikrobieller Resistenzen sowie Beispiele bestehender Initiativen auf internationaler und EU-Ebene im Zusammenhang mit der Überwachung antimikrobieller Resistenzen und Infektionen sind der Stellungnahme der Fachgruppe (CES 567/98 fin) als Anlagen beigefügt.

3.1.2. Initiativen zur Bekämpfung von Antibiotika-Resistenz — die in manchen Ländern wie Dänemark und Schweden Teile einer integrierten Strategie bilden<sup>(2)</sup> — sowie Empfehlungen für künftige Maßnahmen (s.u. Teil 4) lassen sich in den folgenden groben Kategorien darstellen:

- Anwendung von Antibiotika bei Menschen und Tieren: Bestandteile guter Praxis;
- Überwachung des Einsatzes von Antibiotika;
- Überwachung der Antibiotika-Resistenz bei aus Menschen und Tieren entnommenen Bakterien;
- Infektionsbekämpfung bei stationärer und nichtstationärer Pflege;
- Forschung;
- Weiterbildung und andere Maßnahmen.

### 3.2. Anwendung von Antibiotika bei Menschen, Tieren und im Pflanzenschutz: Bestandteile guter Praxis

3.2.1. Den Maßnahmen zur Förderung von Verhaltensänderungen bei allen beteiligten Handlungsträgern im Hinblick auf eine vernunftgemäßere Anwendung von Antibiotika kommt große Bedeutung zu. Dazu gehört die Erstellung von Leitlinien für Ärzte und Patienten wie auch für Tierärzte und ihre Kunden darüber, wann und wie Antibiotika zu verschreiben bzw. zu verwenden sind; die Bestimmungen darüber, wer Antibiotika verschreiben und verkaufen darf, sollten überprüft werden; die Erstattungssysteme sind neu zu bewerten; es werden Bildungsmaterialien über die Eigenart des Resistenzproblems und die Möglichkeiten seiner Bekämpfung für die einschlägigen Handlungsträger gebraucht.

### 3.2.2. Anwendung von Antibiotika beim Menschen

3.2.2.1. Die Antworten auf die Fragebögen zu „Verfügbarkeit und Verbrauch antimikrobieller Wirkstoffe in der Humanmedizin“<sup>(3)</sup> und zu „Leitlinien und Fortbildungsmaßnahmen zur Anwendung von antimikrobiellen Wirkstoffen“<sup>(4)</sup> lassen hinsichtlich der Vorschriften über die Anwendung von Antibiotika auf der Ebene der Mitgliedstaaten folgende Rückschlüsse zu:

- in allen Mitgliedstaaten, von denen Auskünfte vorliegen, sind oral und parenteral zu verabreichende

<sup>(2)</sup> In Dänemark wird eine solche Strategie seit 1995 im Rahmen des Dänischen integrierten Forschungsprogramms zur Überwachung und Erforschung von Resistenzen gegen antimikrobielle Medikamente (DANMAP) verfolgt; in Schweden läuft seit 1994 ein strategisches Programm für den rationalen Einsatz von Antibiotika und die Überwachung von Resistenzen (STRAMA).

<sup>(3)</sup> Informationen gingen ein von Kontaktpersonen in Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

<sup>(4)</sup> Informationen gingen ein von Kontaktpersonen in Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

Antibiotika nur auf ärztliche Verschreibung erhältlich; in keinem dieser Länder können verschriebene Antibiotika von anderen Stellen als von Ärzten, Krankenhäusern oder zugelassenen Apothekern bezogen werden. Hinzu kommt, daß in allen diesen Ländern verschriebene Antibiotika vom Erstattungssystem erfaßt werden;

- in vielen Mitgliedstaaten wurden einzelstaatliche Leitlinien zur Behandlung mit Antibiotika (sei es allgemein oder bei spezifischen Indikationen) erstellt. In einigen Ländern (Italien, Luxemburg, Portugal) scheinen bis heute keine derartigen Leitlinien zu existieren; in den Niederlanden wurden gerade die ersten Einigungsversuche im Hinblick auf solche einzelstaatlichen Leitlinien unternommen;
- wo solche Leitlinien bereits bestehen, wird in manchen Fällen die Einhaltung überwacht, während dies in anderen Ländern (z. B. Vereinigtes Königreich, Deutschland, Frankreich) bislang nicht üblich ist;
- in einigen Mitgliedstaaten werden Kurse für Ärzte zur Auffrischung der Kenntnisse (in mündlicher bzw. schriftlicher Form) über die Verwendung von Antibiotika veranstaltet, während in anderen Ländern (Portugal, Vereinigtes Königreich) solche Kurse bislang nicht regelmäßig angeboten werden.

3.2.2.2. Was Tätigkeiten auf EU-Ebene betrifft, ist unter anderem der Antrag der Europäischen Agentur für die Bewertung medizinischer Produkte (EMEA) zu nennen, in dem sie die Mitgliedstaaten auffordert, den zu ihr gehörenden Ausschuß für Arzneispezialitäten (CPMP) über alle amtlichen Leitlinien zur rationellen Verwendung von Antibiotika zu informieren.

### 3.2.3. Verwendung von Antibiotika bei Tieren

3.2.3.1. Hier sollte zwischen der Verwendung von Antibiotika als Tierarzneimittel einerseits und als Wachstumsfördermittel in Tierfutter andererseits unterschieden werden. Die jüngsten Diskussionen in der Gemeinschaft konzentrieren sich besonders auf das letztere Phänomen.

3.2.3.2. Gegenwärtig sind in der EU ungefähr zehn verschiedene antibakterielle Wirkstoffe als wachstumsfördernde Substanzen anerkannt. Einige Mitgliedstaaten schränken jedoch die Verwendung solcher Wachstumsförderer entweder durch Gesetzesvorschriften oder durch freiwillige Verpflichtungen ein. Der einzige Mitgliedstaat, der den Einsatz von Antibiotika als wachstumsfördernde Futtermittelzusätze<sup>(1)</sup> verbietet, ist Schweden (das Verbot gilt seit 1986). Anlässlich von Schwedens Beitritt zur Europäischen Union wurde vereinbart, daß es bis zum 31. Dezember 1998 sein allgemeines Verbot der Verwendung von Antibiotika als Futtermittelzusätze beibehalten darf. Außerdem wurden Finnland Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Verwendung bestimmter Antibiotika zur Wachstumsförderung (gültig bis Ende 1997) zugestanden.

<sup>(1)</sup> Es sei jedoch vermerkt, daß einige dieser Substanzen (z. B. Tylosin) nach Verschreibung weiterhin für tiermedizinische Zwecke verwendet werden.

3.2.3.3. Avoparcin, das früher zur Wachstumsförderung eingesetzt wurde, ist eng mit Vancomycin verwandt, das eines der wichtigsten Antibiotika in der menschlichen Gesundheitsfürsorge darstellt. Die Verwendung von Avoparcin in der Tierhaltung wird kritisiert, da es die Selektion von Vancomycinresistenz bewirkenden Genen verursachen kann, die sich z. B. über die Nahrungskette ausbreiten. Im Mai 1995 bzw. Januar 1996 sprachen Dänemark und Deutschland unter Berufung auf die in Artikel 11 der Richtlinie 70/524/EWG enthaltene Schutzklausel für ihre Hoheitsgebiete einseitig ein Verbot der Verwendung von Avoparcin in Tierfuttermitteln aus. Dementsprechend setzte die Europäische Kommission im Januar 1997 aufgrund des Vorsorgeprinzips vorbehaltlich einer Untersuchung der möglicherweise damit verbundenen Risiken die Genehmigung zur Verwendung von Avoparcin bei Tieren vorläufig aus (Richtlinie 97/6/EG vom 30. Januar 1997 zur Änderung der Richtlinie 70/524/EWG des Rates über Zusatzstoffe in der Tierernährung).

3.2.3.4. Hier ist allerdings festzuhalten, daß auch andere Antibiotika als Wachstumsförderer in der Masttierhaltung verwendet werden. Für manche dieser Antibiotika (z. B. Avilamycin, Spiramycin, Tylosin, Virginiamycin) gilt ebenfalls, daß ähnliche Substanzen in der Humanmedizin verwendet (oder für diese weiterentwickelt) werden. Es gibt bereits Anzeichen dafür, daß sich gegen diese Antibiotika eine Resistenz entwickelt, was bedeuten kann, daß die effektive Zeitspanne für ihren Einsatz in der Humanmedizin reduziert ist. Aufgrund dieser Tatsache wurde die Schutzklausel der Richtlinie 70/524/EWG kürzlich von Finnland (für Tylosin und Spiramycin) und Dänemark (für Virginiamycin) in Anspruch genommen.

### 3.3. Überwachung des Einsatzes von Antibiotika

3.3.1. Das Vorhandensein von Überwachungssystemen und Statistiken über den Einsatz bzw. Verkauf von Antibiotika ist von entscheidender Bedeutung, da diese wertvolle Informationen über den Zusammenhang zwischen dem Umfang des Einsatzes und Resistenzmustern ergeben können.

#### 3.3.2. Überwachung des Einsatzes von Antibiotika in der Humanmedizin

Die bislang auf den Fragebogen „Verfügbarkeit und Verbrauch antimikrobieller Wirkstoffe in der Humanmedizin“<sup>(2)</sup> eingegangenen Antworten lassen folgende Schlüsse zu:

- In einigen Mitgliedstaaten sind amtliche Statistiken über verschriebene bzw. verkaufte Antibiotikamengen erhältlich; in manchen Fällen (z. B. in Österreich, Dänemark und Luxemburg) erfassen solche amtlichen Statistiken nur einen Teil des Antibiotikaverbrauchs (z. B. weil die Verwendung in Krankenhäusern oder die nicht durch den Staatlichen Gesundheitsdienst erstattete Verwendung nicht überwacht werden). Für eine Reihe Länder (Italien, Frankreich,

<sup>(2)</sup> Informationen gingen ein von Kontaktpersonen in Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

Niederlande) gaben die Korrespondenten an, solche amtlichen Statistiken seien normalerweise nicht verfügbar.

- Hinsichtlich der Ebenen, bis zu denen die Statistiken aufgeschlüsselt werden können (einzelstaatlich, regional, örtlich, nach Krankenhäusern bzw. einzelnen Verschreibern) scheinen sich die Mitgliedstaaten sehr zu unterscheiden. Aus nur zwei Ländern wurde gemeldet, daß Daten auf allen genannten Ebenen greifbar seien (Portugal und Finnland; im letzteren Land sind Statistiken auf örtlicher, Krankenhaus- und Verschreiberebene nur für Verwaltungs- und Forschungszwecke erhältlich).

### 3.3.3. Überwachung des Einsatzes von Antibiotika bei Tieren

Von wenigen Ausnahmen (z. B. Dänemark und Schweden) abgesehen, stehen nutzbare Daten über den Einsatz von Antibiotika bei Tieren in keinem der EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Es ist jedoch anzumerken, daß die Richtlinie 95/69/EWG<sup>(1)</sup> seit 1. April 1998 Herstellern von Antibiotika als Zusatzstoffen zu Futtermitteln vorschreibt, ein Dokumentationssystem zu fü mit dem die verwendeten Antibiotika mengenmäßig zurückverfolgt werden können, und das u.a. die Art und die Menge des gekauften Zusatzstoffes angibt. Dieses Dokumentationssystem steht den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Zusätzlich ist jede für den Verkauf von Tierarzneimitteln zugelassene zwischengeschaltete Person verpflichtet, detailliert Buch über die verschiedenen Aspekte der An- und Verkaufstransaktionen zu führen.

### 3.4. Überwachung der Antibiotika-Resistenz bei aus Menschen und Tieren entnommenen Bakterien

3.4.1. Systeme zur umfassenden und ständigen Überwachung sind unerlässlich, um die Grundlagen zur Änderung von Verschreibungs- und Verwendungsmustern zu schaffen und Antibiotika-Resistenzen aktiv zu bekämpfen. In den letzten Jahren wurden mehrere Initiativen sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf EU- bzw. internationaler Ebene ergriffen, um Überwachungssysteme einzurichten oder zu verstärken. Dies ist zwar an sich eine positive Entwicklung, es bleibt aber die Frage zu prüfen, ob noch zusätzliche Maßnahmen und/oder verstärkte Koordinierung unter den bestehenden Initiativen nötig sind. Gemeinsame Probleme bestehen darin, daß in einer Reihe von Fällen die örtlichen Überwachungssysteme ihre Daten nicht an das staatliche System weitergeben, sowie in der Vergleichbarkeit bzw. der eingeschränkten Zugänglichkeit der Daten, fehlenden Verknüpfungen zwischen klinischen und Labordaten usw.

3.4.2. Im Rahmen des WHO-Überwachungsprogramms für Resistenzen gegen antimikrobielle Medikamente wurde auf einer Tagung, die im Dezember 1997

in Verona stattfand, eine Übersicht der einzelstaatlichen Tätigkeiten zur Überwachung der Resistenz gegen antimikrobielle Medikamente vorgelegt.

3.4.2.1. Aus den Informationen, die durch den Fragebogen zur „Überwachung von Antibiotika-Resistenzen“<sup>(2)</sup> gewonnen wurden, kann gefolgert werden, daß:

- in den meisten Ländern, aus denen Informationen eingegangen wurden, besteht ein irgendwie geartetes System der freiwilligen oder obligatorischen Berichterstattung über ausgewählte bakterielle Krankheitserreger, die gegen bestimmte in der menschlichen Gesundheitsversorgung verwendete Antibiotika resistent sind. Es bestehen allerdings große Diskrepanzen bei der Erfassungsdichte: während in machen Ländern (z. B. der Tschechischen Republik, Griechenland, Italien, Ungarn, den Niederlanden und Schweden) eine große Anzahl einschlägiger Krankheitserreger (u.a. MRSA, VRE, und PC-resistente Pneumokokken sowie multiresistente gramnegative Bakterien) erfaßt werden, ist die Bandbreite der Überwachungstätigkeit von Antibiotika-Resistenzen in anderen Ländern beschränkter. In den meisten dieser Länder (mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Italiens) werden diese Informationen amtlich veröffentlicht. In einigen Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland, Luxemburg, Portugal und Spanien) besteht bislang kein einzelstaatliches Berichtssystem.

- In den meisten Mitgliedstaaten bestehen einzelstaatliche Qualitätssicherungsprogramme zur Prüfung der Prädisposition für antimikrobielle Medikamente; bis auf drei Fälle (Dänemark, Griechenland und Spanien) erfassen diese Programme auch private Laboratorien. In Österreich, Belgien, Irland, Italien und Portugal existieren keine derartigen Programme; in Österreich, Irland und Portugal nehmen einige Labore das Angebot des vom englischen und walisischen Labordienst für das öffentliche Gesundheitswesen betriebenen staatlichen Systems zur externen Qualitätssicherung wahr.

3.4.3. Es gibt zahlreiche Beispiele jüngerer Datums für Initiativen auf europäischer und internationaler Ebene

3.4.3.1. Besondere Erwähnung verdient das kürzlich angelaufene Projekt EARSS zur Schaffung eines europäischen Überwachungssystems für die Überwachung von Resistenzen gegen antimikrobielle Wirkstoffe, sowie die Global Information Bank, die im Rahmen des WHO-Programms zur Überwachung von Resistenzen gegen antimikrobielle Wirkstoffe aufgebaut wird. Dieser Aufgabe sind u.a. einige EU-finanzierte Projekte wie das Tuberkulose-Überwachungsnetz, das vom EZUS in Lyon koordinierte Projekt zu nosokomialen Infektionen

<sup>(1)</sup> ABl. L 332 vom 30.12.1995, S. 15.

<sup>(2)</sup> Bislang gingen Informationen von Kontaktpersonen in Österreich, Belgien, der Tschechischen Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich ein.

(Hospitalismus) sowie das Salmnet/Enternet-Projekt gewidmet.

3.4.3.2. In diesem Zusammenhang sollte auch die Bedeutung der Tätigkeiten der EMEA hervorgehoben werden. Das gilt insbesondere für die vor kurzem vom Ausschuß für Arzneispezialitäten (CPMC) gebilligte „Note for Guidance on the Pharmacodynamic Section of the Summary of Product Characteristics (SPC) for Anti-Bacterial Medicinal Products“ („Leitfaden zum pharmakodynamischen Teil der Zusammenfassung der Produkteigenschaften (SPC) für antibakterielle medizinische Erzeugnisse“). Dieses Dokument ist an die Industrie und die Regelungsbehörden gerichtet und bietet Anleitung für die Gestaltung von Produktinformationen für Angehörige von Gesundheitsberufen und Patienten vor der (Markt)einführung eines neuen Antibiotikums. Angesichts des Problems geographischer Disparitäten beim Auftreten von Resistenzen in der EU, verpflichtet das Dokument Genehmigungsinhaber dazu, Informationen über örtliche Resistenzmuster zu liefern und regelmäßig zu aktualisieren. Diese Informationen für Klinikärzte über die Indikation solcher Erzeugnisse zur Behandlung von Infektionen werden sodann in den Teil der SPC über pharmakodynamische Eigenschaften sowie in die europäischen öffentlichen Beurteilungsberichte eingefügt.

3.4.4. Zur Überwachung von Antibiotika-Resistenzen bei Tieren sei u.a. die Tätigkeit des Ausschusses für Tierarzneimittel der EMEA erwähnt, der gegenwärtig das Vorkommen von Antibiotika-Resistenzen bei Tieren und ihre mögliche Übertragung auf den Menschen untersucht. Zusätzlich sei auf das Überwachungsprogramm hingewiesen, das gemäß Artikel 2 der Richtlinie 97/6/EG (siehe 3.2.3.3) durchgeführt werden soll. In einem ersten Schritt ist dieses Programm, daß später erweitert werden könnte, auf einen Mikroorganismus beschränkt (*Enterokokkus faecium*) und konzentriert sich auf eine Auswahl antibakterieller Verbindungen als Futterzusätze sowie bestimmte Mitgliedstaaten.

### 3.5. Infektionsbekämpfung in Krankenhäusern und außerklinischer Pflege

3.5.1. Gegenwärtig laufen mehrere Initiativen, um einen Überblick über die Strategien zur Bekämpfung von Infektionen in den Mitgliedstaaten zu gewinnen. Dazu gehören die Studiengruppe der ESCMID (Europäische Gesellschaft für klinische Mikrobiologie und Infektionskrankheiten) zum Thema Krankenhausinfektionen, die Europäische Arbeitsgruppe zu Nosokomialen Infektionen HELICS und das einschlägige von EZUS koordinierte Projekt in Lyon.

3.5.2. Die bis jetzt eingegangenen Antworten auf den Fragebogen über „Infektionsbekämpfung“<sup>(1)</sup> lassen folgende Schlüsse zu:

- In einer Vielzahl von Mitgliedstaaten wurden einzelstaatliche Leitlinien zur Infektionsbekämpfung in

<sup>(1)</sup> Informationen gingen ein von Kontaktpersonen in Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

Krankenhäusern und in der außerklinischen Pflege veröffentlicht. In Finnland befindet sich ein landesweiter Infektionsbekämpfungsplan noch in der Erprobungsphase; ein entsprechender Plan wird in Ungarn gegenwärtig erarbeitet. In Österreich existieren einzelstaatliche Leitlinien zur Infektionsbekämpfung bislang nicht.

- In den meisten der betreffenden Staaten (mit Ausnahme von Frankreich, Luxemburg und Ungarn) ist die Durchführung von Infektionsbekämpfungsprogrammen in Krankenhäusern vorgeschrieben.
- In manchen Ländern werden zwar formelle Fortbildungsprogramme zur Infektionsbekämpfung für Ärzte und Krankenpflegepersonal angeboten — in anderen (z. B. Luxemburg, Spanien und Schweden) gibt es solche Programme jedoch nicht.

### 3.6. Forschung

3.6.1. Sowohl in der akademischen als auch in der Forschung der pharmazeutischen Industrie wird der Thematik Antibiotika-Resistenz zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet. Zu den Forschungstätigkeiten zählen Projekte für ein besseres Verständnis der Mechanismen, die dem Auftreten von Antibiotika-Resistenzen zugrundeliegen, und für die Entwicklung von neuen Techniken zur Identifizierung von Zielmolekülen für neue Antibiotika.

3.6.2. Die wissenschaftliche und technologische Forschungsgemeinde in Europa arbeitet an diesem Thema besonders intensiv im Rahmen der mehrjährigen Forschungsprogramme der EU sowie der Initiativen EUREKA und COST. Das JRC (gemeinsames Forschungszentrum) und Ispra sind an der direkten Forschungsarbeit der EU aktiv beteiligt.

3.6.3. Im Kontext des 3. und 4. FTE-Rahmenprogramms der Gemeinschaft konzentrieren sich zwei spezifische Programme (BIOMED 1 und 2) auf die Forschung in diesem Bereich. Im Zusammenhang mit dem Vierten Rahmenprogramm ist auch das FAIR-Programm im Bereich Landwirtschaft und Fischerei zu erwähnen, aus dem eine Reihe Forschungsprojekte zu Antibiotika-Resistenzen bei aus Tieren stammenden Bakterien finanziert wurden. Weiter sei vermerkt, daß das 5. Rahmenprogramm (1998-2002), zu dem der Ausschuß gerade eine Stellungnahme vorbereitet, spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten vorsieht, deren Strategien teils auf Behandlung und Vorbeugung teils auf der Erforschung der Pathogenese von Resistenzen und der Überwachung von Immunreaktionen fußen. Weitere Schlüsselmaßnahmen des 5. Rahmenprogramms sind u.a. die Forschung zu gesundheitsrelevanten innovativen Produkten und Prozessen mit besonderer Berücksichtigung von Molekularmanipulation für antibiotische Zubereitungen zur Anwendung sowohl beim Menschen als auch beim Tier.

## 4. Empfehlungen für künftige Massnahmen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene

### 4.1. Einleitung

Unter Berücksichtigung der in Teil 3 dieser Stellungnahme beschriebenen gegenwärtigen Aktivitäten und

Strukturen, gibt der Ausschuß im folgenden eine Reihe Empfehlungen für künftige Maßnahmen zur Bekämpfung von Antibiotika-Resistenzen auf einzelstaatlicher und, wo angebracht und machbar, EU-Ebene (siehe unten Ziffer 4.2 bis 4.7). Da das Problem multidisziplinär gelagert ist, geht es darum, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen einer allumfassenden integrierten Politik von einer zentralen Stelle koordiniert werden. Bislang wurden die verschiedenen Gesichtspunkte des Resistenz-Problems zu häufig getrennt betrachtet. Angesichts dessen sind Initiativen wie das dänische DANMAP- und das schwedische STRAMA-Programm (siehe oben 3.1) sowie die jüngste Entscheidung des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses, die Frage der Antibiotika-Resistenz unter allen Blickwinkeln zu untersuchen, positiv zu beurteilen.

#### 4.2. Anwendung von Antibiotika bei Menschen und Tieren: Bestandteile guter Praxis

- Die Kommission sollte die Erarbeitung von Leitlinien zum rationellen Einsatz von Antibiotika in der Human- und Veterinärmedizin in allen Mitgliedstaaten anregen und fördern. Diese Leitlinien sollten aufgrund neuer wissenschaftlicher Informationen und klinischer Erfahrung regelmäßig aktualisiert werden und müssen auf örtliche Antibiotikastrategien und Resistenzmuster zugeschnitten sein. Wenn gleich solche Leitlinien eher als Empfehlungen und Entscheidungshilfen denn als strikte Vorschriften zu betrachten sind, die womöglich die therapeutische Handlungsfreiheit des Arztes einschränken würden, ist es entscheidend, die Befolgung dieser Leitlinien regelmäßig zu überwachen.
- Der rationale Einsatz von Antibiotika ist am besten sicherzustellen, indem ihr Verkauf „über den Ladentisch“ vermieden wird. Von daher gilt es, Tendenzen zur Deregulierung des Angebots von Antibiotika durch Änderung ihres Status als „verschreibungspflichtige Medikamente“ entgegenzuwirken. Mit anderen Worten, die Verschreibung muß Sache der Ärzte und Tierärzte bleiben.
- Bei Tieren sollte der Einsatz von Antibiotika auf (wohlbegründete) tiermedizinische Zwecke beschränkt bleiben. In diesem Zusammenhang teilt der Ausschuß die seitens des Sachverständigenausschusses auf der Tagung der WHO im Oktober 1997 in Berlin geäußerte Ansicht, „wachsende Besorgnis über die Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung, die aus der Verwendung antimikrobieller Wachstumsfördermittel entstehen, lasse es angezeigt erscheinen, in einem systematischen Ansatz wachstumsfördernde antimikrobielle Wirkstoffe durch sicherere, nicht antimikrobiell wirkende Alternativen zu ersetzen“. In diesem Zusammenhang sollte zunächst und vor allem darauf Wert gelegt werden, den Einsatz von Antibiotika, die Kreuz-Resistenzen gegen Medikamente hervorrufen können, welche für die menschliche Gesundheitsfürsorge von Bedeutung sind oder sein werden, einzuschränken.

#### 4.3. Überwachung des Einsatzes von Antibiotika

- Laufende Untersuchungen von Umfang und Mustern des Antibiotika-Einsatzes auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene sind von wesentlicher Bedeutung; in diesem Sinne sollten auf der Ebene jedes Mitgliedstaates mit dem Sammeln und der Analyse der entsprechenden Informationen betraute Stellen eingerichtet werden. Derartige Überwachungsprogramme sollten Mengen und Arten der bei Menschen (in und außerhalb von Krankenhäusern) und Tieren sowie zu Pflanzenschutz Zwecken eingesetzten Antibiotika erfassen. Um Vergleiche sinnvoll zu machen, sollte die Datenerhebung der Mitgliedstaaten nach Klassifizierungssystemen für verschiedene Antibiotika und im Hinblick auf die Einheiten zur Messung des Umfangs der Anwendung harmonisiert werden. Es sind Anstrengungen erforderlich, um statistische Daten so nahe wie möglich an der untersten Ebene zu erheben. In diesem Zusammenhang sollte auch für ein regelmäßiges (d.h. mindestens jährliches) Berichtssystem gesorgt werden.
- Zusätzlich zu einzelstaatlichen Stellen bedarf es der Einrichtung eines europäischen „Brennpunkts“ für die Koordinierung und den Austausch von Informationen seitens der Mitgliedstaaten.

#### 4.4. Überwachung der Antibiotika-Resistenz bei aus Menschen bzw. Tieren entnommenen Bakterien

- Zur Überwachung und Analyse der Lage bei Antibiotika-Resistenzen in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene sollten auf einzelstaatlicher Ebene zur Antibiotikaüberwachung geeignete Systeme ähnlich den oben vorgeschlagenen Strukturen zur Überwachung des Einsatzes von Antibiotika geschaffen werden. Diese Systeme sollten auch Daten über die Resistenz bei Bakterien, die Tieren entstammen, einbeziehen. Antibiotika-Resistenz sollte nicht nur bei krankheitserregenden bzw. Tierseuchen hervorrufenden Bakterien sondern auch bei Indikatorbakterien<sup>(1)</sup> überwacht werden. Die kombinierte Überwachung von Resistenzmustern bei Menschen und Tieren kann zu einem verbesserten Verständnis der Wechselwirkungen zwischen Ökosystemen führen und eine Grundlage für die Forschungszusammenarbeit schaffen. Dieses System muß geeignet sein, ein genaues Bild des Problems auf einzelstaatlicher Ebene zu liefern und zu Vergleichszwecken auch eine externe Qualitätssicherung der Nachforschungsmethoden umfassen. Bei der Entwicklung eines einzelstaatlichen Überwachungssystems könnten die ersten Maßnahmen in der menschlichen Gesundheitsfürsorge auf die Verbreitung von MRSA, VRE, penicillin-resistenten Pneumokokken und multiresistenten gramnegativen Bakterien in Blutkulturen gerichtet

<sup>(1)</sup> Indikatorbakterien wie *E. coli* und Enterokokken gehören zur normalen endogenen Flora des Menschen und der meisten Tiere. Die Verbreitung und der Grad der Resistenz bei diesen Bakterien kann als Anzeiger zur Messung des selektiven Drucks beim Einsatz von Antibiotika in bestimmten Populationen (z. B. Krankenhaus, landwirtschaftlicher Betrieb, Stadt, Land) und zur Vorhersage der Entstehung von Resistenzen bei Krankheitserregern dienen.

werden. Die Mitgliedstaaten sollten über Entwicklungen in der Antibiotika-Resistenz mindestens einmal jährlich Bericht erstatten. Die vorgeschlagenen Überwachungssysteme werden den Mitgliedstaaten und der EU erhebliche Mittel abverlangen. Zusätzlich wird das Funktionieren des Systems erhebliche Kosten für die Industrie verursachen, die Überwachungsdaten zu liefern haben wird.

- Außer den einzelstaatlichen Überwachungssystemen muß ein „Brennpunkt“ auf europäischer Ebene eingerichtet werden, um u.a. die von den Mitgliedstaaten eingehenden Daten zu sammeln und zu analysieren und die volle Vergleichbarkeit der einzelstaatlichen Daten zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sollte die potentielle Bedeutung des vorgeschlagenen „Netzes für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten in der Europäischen Gemeinschaft“<sup>(1)</sup> sowie auch die mögliche künftige Einrichtung ähnlicher Netze zur Erfassung anderer Bereiche näher geprüft werden.

#### 4.5. *Infektionsbekämpfung bei der Pflege in und außerhalb von Krankenhäusern*

- Jeder Mitgliedstaat sollte einzelstaatlich standardisierte Leitlinien zur Infektionsbekämpfung entwickeln, und, wo solche bereits vorhanden sind, sie überprüfen, um die Ausbreitung von antibiotikaresistenten Bakterien bei der Pflege in und außerhalb von Krankenhäusern auf ein Mindestmaß zu reduzieren. In diesem Zusammenhang sind auch Qualitätskontrollsysteme einschließlich der Erforschung von örtlichen Resistenzmustern, Verwendung antimikrobieller Wirkstoffe und Bildungsmaßnahmen zu erwägen. Programme zur Infektionsbekämpfung und eigens dafür ausgebildete Arbeitsgruppen sollten in der ordnungsgemäßen Führung eines Krankenhauses eine zentrale Stellung einnehmen und ausreichende Mittel zugewiesen bekommen.

#### 4.6. *Forschung*

- Ein verbessertes Verständnis der Risikofaktoren, die an der Entstehung und Ausbreitung von Antibiotika-Resistenzen beteiligt sind, ist dringend notwendig. Prioritär müssen Forschungsanstrengungen zu folgenden Themenkreisen unternommen werden:
  - Durchführung von quantitativen Untersuchungen der Entwicklung von Antibiotika-Resistenzen in Bakterienpopulationen und Verbesserung der klinischen Versuchsanordnungen zur Einschätzung des Risikos bei verschiedenen Antibiotika, durch die Entstehung von Resistenzen ihre Wirkung zu verlieren;

- Verbesserung des Verständnisses für die Übertragbarkeit resistenter Bakterien in verschiedenen ökologischen Nischen, z. B. bei Patienten (in und außerhalb der Krankenhauspflege), in verschiedenen Tierpopulationen und in der Umwelt;
- Auswirkungen der Verwendungspraxis für Antibiotika auf die Entwicklung von Antibiotika-Resistenzen in den Mitgliedstaaten;
- Optimierung der Dosierung von Antibiotika (Dosis, Behandlungsdauer) zur Verringerung des Risikos einer Resistentenstehung;
- Entwicklung neuer Diagnostiktechnologie, die den Allgemeinmediziner in die Lage versetzt, leicht und schnell den verursachenden Krankheitserreger festzustellen, sowie von Prädispositionstestsystemen;
- Entwicklung wirksamer antibakterieller Impfstoffe.

Offensichtlich kann das EU-Forschungsrahmenprogramm auf diesem Gebiet eine entscheidende Rolle spielen. Daher ist es äußerst wichtig, die F&E-Tätigkeiten zur Antibiotika-Resistenz in das 5. Rahmenprogramm (1998-2002) einzugliedern, das gegenwärtig zwischen den Institutionen diskutiert wird.

#### 4.7. *Fortbildung und andere Maßnahmen*

- In der EU sollte eine einzige Stelle (die EMEA, unter Einbeziehung des Europäischen Wirtschaftsraums und Hinzuziehung der mittel- und osteuropäischen Länder) für Anträge auf Marktzulassung von Antibiotika für den Einsatz bei Menschen und Tieren zuständig sein. Zu diesem Zweck sollte der Anwendungsbereich des „zentralisierten Verfahrens“ erweitert werden.
- Zwischen den verschiedenen für die Bewertung und Überwachung von in der Human- und Tiermedizin verwendeten Antibiotika zuständigen Stellen (gegenwärtig die EMEA und einzelstaatliche Behörden) sollte eine ständige, stringente Koordinierung sichergestellt werden — das gleiche gilt für die Verwendung als Wachstumsförderer und Pflanzenschutzmittel. Zu diesem Zweck sollte auch die Errichtung einer einheitlichen Datenbank zur Sammlung einschlägiger Informationen erwogen werden. Es gilt überdies, die Frage zu klären, ob bei der Bewertung von Antibiotika mögliche unerwünschte Wirkungen auf die normale Bakterienflora ausreichend berücksichtigt werden.
- Bei der Pharmakovigilanz sollte für einmal zugelassene Arzneimittel Antibiotika-Resistenz als indirekte schädliche Wirkung von Antibiotika und die Feststellung von Resistenzmustern als eine besondere Spielart der Feststellung von „Unwirksamkeit“ betrachtet werden. In diesem Sinne ist die kürzlich erfolgte Erweiterung des Themenbereichs der sogenannten „Adverse Drug Reaction Reports (Berichte über Nebenwirkungen von Arzneimitteln)“ für Tierarzneimittel um den Begriff der „Unwirksamkeit“ sehr zu begrüßen; ein entsprechender Schritt sollte auch bei Humanarzneimitteln getan werden.

<sup>(1)</sup> KOM(96) 78 — ABl. C 123 vom 26.4.1996. Am 28. Mai 1998 erzielte der Vermittlungsausschuß des Europäischen Parlaments und des Rates Einigung über diesen Vorschlag: die beiden Institutionen haben nun sechs Monate Zeit, ihn endgültig zu bestätigen.

- Es ist auch auf die Vermarktungspraktiken der pharmazeutischen Industrie zu achten. Die Kommission sollte in Abstimmung mit der pharmazeutischen Industrie und allen anderen einschlägigen Handlungsträgern die Erarbeitung ethischer Regeln über die Vermarktung medizinischer Erzeugnisse auf EU-Ebene fördern. In diesem Zusammenhang sollten auch Methoden zur Feststellung und Überwachung der Einhaltung dieser Regeln ausgearbeitet werden. Bei der Erörterung dieser Frage könnten u.a. die „Ethischen Kriterien für die Arzneimittelwerbung“ der WHO sowie der „Kodex für Vermarktungs- und Werbepraktiken“ des IFPMA und die Weise, in der solche Kriterien befolgt werden, Berücksichtigung finden.
- Die Kommission sollte eine Untersuchung in den Mitgliedstaaten fördern, um festzustellen, ob Ärzte in der Ausbildung bzw. qualifizierte Ärzte, Tierärzte und Apotheker ausreichend Unterweisung und Fortbildung über Infektionskrankheiten, Infektionsbekämpfung, Antibiotika, Verschreibung von und Behandlung mit Antibiotika sowie Antibiotika-Resistenz genießen. Bildung und Ausbildung in den Medizinberufen ist von entscheidender Bedeutung für die Bekämpfung des Entstehens und der Ausbreitung von Antibiotika-Resistenzen, denn jede Maßnahme auf diesem Gebiet wird unmittelbare Wirkung zeitigen.
- Die Kommission sollte eine Multimediakampagne seitens der Mitgliedstaaten initiieren und fördern, um die Öffentlichkeit über Infektionen, Hygiene und Antibiotika zu informieren, um das Bewußtsein für die Problematik zu schärfen und das Publikum (z. B. Eltern, Lehrer und Schulkinder) mit den Tatsachen vertraut zu machen.
- Die Mitgliedstaaten sollten den Tätigkeiten der Abteilung für die Überwachung und Bekämpfung entstehender Krankheiten der WHO und ihrem Überwachungsprogramm für Resistenzen gegen antimikrobielle Wirkstoffe ihre aktive Unterstützung gewähren.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Geräuschemission im Freien betriebener Geräte und Maschinen“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/03)

Der Rat beschloß am 9. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 7. Juli 1998 an. Berichtersteller war Herr Boisserée, Mitberichtersteller die Herren De Norre und Lemmetty.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 87 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Zum Kommissionsvorschlag

1.1. Im 5. Umweltaktionsprogramm der EG wird Lärm als ein gravierendes, in seiner Relevanz für Gesundheit und Wohlbefinden zunehmendes Problem bezeichnet. Das gilt sowohl für den Lärm am Arbeitsplatz als auch und vor allem für den Lärm außerhalb geschlossener Räume, der zu den Umweltproblemen gehört.

Unter Bezugnahme auf diese grundsätzliche Einschätzung hat die Kommission im Jahr 1996 ein Grünbuch „künftige Lärmschutzpolitik“<sup>(2)</sup> vorgelegt.

Dieses Grünbuch behandelt u.a. den Lärm durch Maschinen und Geräte, die im Freien verwendet werden (Baumaschinen, Gartengeräte usw.; Nr. 3.2 und 4.3 iv des Grünbuchs). Dieses Grünbuch sowie die weiter vorgelegten Entwürfe befassen sich nicht mit den speziellen Fragen am Arbeitsplatz; wegen der hier vorliegenden Gefährdung sind Schutzvorschriften gegen Lärm am Arbeitsplatz regelmäßig strenger; sie sind im Rahmen des sozialpolitischen Programms der EG entwickelt worden.

1.2. In der Stellungnahme zu dem Grünbuch vom 23. und 24. April 1997<sup>(3)</sup> hat der WSA u.a. folgende Auffassung vertreten:

- Eine Beschränkung des Erlasses von Grenzwerten für Maschinen und Geräte auf die bereits bisher geregelten Bereiche ist unbefriedigend, weil diese Bereiche nicht in erster Linie nach sachlich begründeten Prioritäten ausgesucht wurden.
- Deshalb ist ein umfassendes Lärmschutzprogramm für Maschinen (insbesondere Bau-, aber auch Landwirtschaftsmaschinen und Gartengeräte) erforderlich. Nur durch ein solches umfassendes Programm läßt sich die technologische Entwicklung zum Lärmschutz vorantreiben.
- Es soll verstärkt (auch durch steuerliche Maßnahmen) der Anreiz zu frühzeitiger Verwendung lärmarmen Maschinen gefördert werden. Eine Kennzeich-

nung der Maschinen mit den jeweiligen Lärmwerten kann durch Einbeziehung in das Öko-Label-System ergänzt werden.

1.3. Der Kommissionsvorschlag greift die Überlegungen aus dem Grünbuch auf. Hierbei versteht die Kommission den Entwurf der Richtlinie als „erste Stufe“ des Programms aus dem Grünbuch.

Ohne den Geltungsbereich der Richtlinie hierauf zu beschränken, geht der Entwurf in erster Linie von innerstädtischen Verhältnissen aus. Der WSA war demgegenüber von einem umfassenden Ansatz ausgegangen.

Der Entwurf der Richtlinie deckt deshalb die Stellungnahme des WSA zum Grünbuch nicht voll ab.

## 2. Allgemeine Bemerkungen zum Richtlinienentwurf

2.1. Der WSA begrüßt — wie schon in seiner Stellungnahme zum Grünbuch — daß die Kommission das Thema „Lärmbekämpfung“ durch konkrete Regelungsvorschläge aufgreift. Der WSA teilt die Auffassung der Kommission zur Priorität, die dieses Thema bei den Bürgern in weiten Teilen Europas hat. Betroffenheit durch Lärm besteht innerhalb und außerhalb innerstädtischer Wohngebiete.

Wenn auch andere Lärmquellen als Geräte und Maschinen einen großen Anteil aus dem Lärmpegel in Wohnbereichen haben (namentlich Verkehrslärm und Fluglärm), so ist doch das konkrete Schutzbedürfnis gegenüber den von der Richtlinie erfaßten Quellen nachweisbar groß. Deshalb hält der WSA die vorgeschlagene Richtlinie für erforderlich; er stimmt ihr vorbehaltlich der nachfolgenden Ausführungen zu.

2.2. Die Kommission stellt als Zweck der vorgesehenen Maßnahme den Schutz der Gesundheit und des Wohlbefindens der Bürger in den Vordergrund und hält deshalb eine umfassende Rahmenrichtlinie über Emissionsgrenzwerte für die im Freien verwendeten Maschinen für erforderlich. Das war auch die Auffassung des WSA in der Stellungnahme zum Grünbuch, die mit

<sup>(1)</sup> ABl. C 124 vom 22.4.1998, S. 1.

<sup>(2)</sup> KOM(96) 540 endg.

<sup>(3)</sup> ABl. C 206 vom 7.7.1997, S. 1.

Nr. 38 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 1997<sup>(1)</sup> übereinstimmt.

Demgegenüber enthält der vorliegende Entwurf im wesentlichen nur eine Fortschreibung und Konsolidierung der bereits vorhandenen, nicht systematisch erlassenen Einzelrichtlinien, sowie eine Anpassung von Emissionsgrenzwerten an die technische Entwicklung, die allerdings erst für die Zeit von sechs Jahren nach Inkrafttreten wirksam werden soll (Stufe II — Art. 19 (1) Absatz 3 des Entwurfs).

Der WSA hat Zweifel, ob dies und das sonstige „Instrumentarium“ des Richtlinienentwurfs:

- serienmäßige Schallmessungen, deren Ergebnis bei der vorgeschriebenen Kennzeichnung/Geräte verwendet werden müssen;
- Bestätigung der Konformität der Seriengeräte, die in Verkehr gebracht werden sollen, mit der Kennzeichnung;

zum wirksamen Lärmschutz ausreicht.

2.3. Erforderlich erscheint eine Auswertung der Meßergebnisse anhand des Standes der Lärmschutztechnik, verbunden mit der Möglichkeit, im Einzelfall den Einsatz von Geräten/Maschinen mit fortschrittlichem Lärmschutz zu fordern, wenn dies zum Schutz der Bürger vor Gesundheitsgefahren oder erheblichen Belästigungen gerechtfertigt ist.

2.4. Der WSA ist damit einverstanden, das Lärmschutzprogramm stufenweise zu realisieren; er schlägt allerdings vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in verschiedener Hinsicht bereits jetzt eine Erweiterung möglich ist:

2.4.1. Der Geltungsbereich der Richtlinie sollte überprüft werden. Die Listen im Anhang I Teile B und C erfassen nicht alle Geräte und Maschinen, die erhebliche Beeinträchtigungen für die im Wirkungsbereich lebenden Menschen zur Folge haben; das gilt z. B. für Rammen (Dampframmen, Motorrammen), die gerade im innerstädtischen Bereich auf Baustellen (z. B. zur Herstellung von Spundwänden) verwendet werden und die von der vorgeschlagenen Richtlinie nicht erfaßt werden.

2.4.2. Es sollte geprüft werden, ob die Sechsjahresfrist für die Anwendung der der technischen Entwicklung entsprechenden Grenzwerte (Stufe II — Art. 19 des Entwurfs) verkürzt werden kann, um die Bürger alsbald in den Genuß der verbesserten Schutzvorschriften zu bringen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die veränderten Grenzwerte nur für die nach Ablauf der Sechsjahresfrist in Verkehr gebrachten oder erstmals betriebenen Geräte und nicht für ältere Geräte gelten sollen. Eine konkrete Begründung für die Sechsjahresfrist enthält der Vorschlag der Kommission nicht.

2.4.3. Entsprechend sollte auch die Sechsjahresfrist zur Aktualisierung von Verzeichnissen und Grenzwertbestimmungen (Art. 17 des Entwurfs) überprüft werden.

2.5. Die technologische Entwicklung zum Lärmschutz, die in den letzten Jahren in den Mitgliedstaaten — nicht zuletzt durch die nationalen „Umweltzeichen-Systeme“ — stattgefunden hat, wird im Entwurf nicht ausreichend berücksichtigt. Es sind fast überall Geräte und Maschinen auf dem Markt, die die im Richtlinienentwurf vorgeschriebenen Grenzwerte unterschreiten.

Der WSA hält es deshalb für richtig, die im Entwurf enthaltenen Meß-, Kennzeichnungs- und Konformitätsbestimmungen zu nutzen, um Marktentscheidungen zugunsten lärmarmere Geräte und Maschinen zu fördern. Das gilt unabhängig davon, ob Lärmgrenzwerte vorgesehen sind oder nicht. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß Käufer von Maschinen und Geräten, die von der Richtlinie erfaßt werden, häufig nicht professionelle Anwender sind, für die physikalische Kenndaten nicht ohne weiteres Informationen enthalten, die bei Kaufentscheidungen verwertbar sind. Dies gilt auch für gewerbliche Klein- und Mittelbetriebe, die nicht in der Lage sind, schalltechnische Experten bei der Bestellung bzw. beim Kauf von Geräten/Maschinen einzusetzen.

Daher sollte in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des WSA zum „Grünbuch“ folgendes erwogen werden:

- Mit der Kennzeichnung der Geräte/Maschinen sollte eine vergleichende (für den Käufer/Besteller verständliche) „Klassifizierung“ verbunden werden.
- Die Hersteller von Geräten/Maschinen sollten verpflichtet werden, die Schalleistungspegel in den Prospekten oder Datenblättern zusätzlich zu den technischen Daten (Motorleistung, Fördermenge, Größe, Breite usw.) aufzunehmen. Ein niedriger Schalleistungspegel ist stets auch ein Qualitätsmerkmal, auf das zur Förderung einer Marktentscheidung des Bestellers/Verbrauchers hingewiesen werden sollte.
- Die Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, fiskalische Maßnahmen mit Anreizen zum möglichst frühzeitigen Erwerb lärmarmere Geräte/Maschinen einzuführen.
- Es ist daran zu denken, daß für die von der Richtlinie erfaßten Maschinen/Geräte ein „Umweltzeichen“ (Lärm-Label) entwickelt wird, das Bestandteil des EU-Öko-Label-Systems<sup>(2)</sup> werden könnte.

2.6. Die Regelungen des Entwurfs knüpfen an die Emissionen der erfaßten Geräte/Maschinen an; der Entwurf enthält keine Grenzwerte über die Wirkung des Lärms auf den Menschen — etwa in Verbindung mit Lärm von anderen Quellen. Der WSA hält diesen Ansatz der Kommission für akzeptabel: „Umweltqualitätsziele“ für Lärm im Umgebungsbereich der Geräte und Maschinen könnten zur Zeit kaum einheitlich festgesetzt werden, insbesondere weil die örtlichen Verhältnisse und die regionalen Anforderungen sehr unterschiedlich sind und Bewertungsmaßstäbe noch fehlen. Solche „Lärmqualitätsziele“ können zunächst nur durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden, auch wenn sie über den Rahmen von „Gebrauchsvorschriften“ (Art. 14

<sup>(1)</sup> ABl. C 200 vom 30.6.1997, S. 28.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EWG) Nr. 880/92 — ABl. L 99 vom 11.4.1992.

des Entwurfs) und über den Schutz der Arbeitnehmer hinausgehen. Insofern gilt auch für den Lärmschutz das Subsidiaritätsprinzip<sup>(1)</sup>.

Der WSA nimmt die Information mit Interesse zur Kenntnis, wonach eine Rahmenrichtlinie zum Thema „Umweltlärm“ vorbereitet wird, in der u.a. Umweltqualitätsziele für den Lärmschutz enthalten sein sollen.

2.7. Die Kommission stützt die vorgesehene Regelung auf Artikel 100a EGV. Nach Auffassung des WSA und nach dem erläuternden Memorandum sind sowohl der Schutz der Gesundheit und des Wohlbefindens der Bürger als auch die Funktion des Binnenmarktes gleichermaßen Zweck der vorgeschlagenen Richtlinie, daher kommt mindestens auch Artikel 130s als Rechtsgrundlage in Betracht.

### 3. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

#### 3.1. Zu Artikel 4 Absatz 3

Die von den Mitgliedstaaten zu erlassenen Vorschriften sollten auch die Möglichkeit einschließen, die Ergebnisse des Konformitätsverfahrens — evtl. ergänzt durch eine Bewertung, wie sie oben in Ziffer 2.2 vorgeschlagen wird — durch Sanktionen zum Schutz der Bürger durchzusetzen.

#### 3.2. Zu Artikel 8

Der WSA schlägt vor, die Kennzeichnung nach Vorliegen der Meßwerte um eine Klassifizierung zu ergänzen, die eine Entscheidung der Verbraucher/Besteller zugunsten lärmarmen Geräte/Maschinen fördert (siehe oben Ziffer 2.5).

#### 3.3. Zu Artikel 9 und zum Anhang I

3.3.1. Für einen großen Teil der von der Richtlinie erfaßten Maschinen und Geräte sieht der Entwurf keine Grenzwerte vor, obwohl das von der Kommission erwähnte Abgrenzungsmerkmal für den Erlaß von Grenzwerten dies rechtfertigen würde<sup>(2)</sup>. So bleiben auch in der Nähe von Wohnungen oder Freizeiteinrichtungen häufig verwendete Geräte, wie Kettensägen oder

Vertikutierer, Heckenscheren und Shredder, vom Erlaß der Grenzwerte ausgenommen. Für solche Geräte (Anhang I C) bestehen nach dem vorliegenden Entwurf nur Vorschriften über Messung und Kennzeichnung. Es sollte geprüft werden, ob die Grenzwerte entsprechend ausgedehnt werden können; in diesem Rahmen kommen einheitliche Grenzwerte für alle Gartengeräte in Betracht.

3.3.2. Die Abgrenzung einzelner Geräte zwischen Anhang I B und I C ist zu überprüfen. Das gilt z. B. für „Rasenkantenschneider“ einerseits und „Graskantenschneider“ andererseits; nur für die erstgenannte Kategorie sind Grenzwerte vorgesehen.

3.3.3. Die Ausnahme für landwirtschaftlich verwendete Geräte, z. B. für Rasenmäher, ist nicht einzusehen, da der Einsatzort häufig in ländlichen Regionen in der Nähe von Wohnhäusern anzutreffen ist. Entsprechendes gilt für die sehr wichtigen Informationen, die den umweltbewußten Umgang mit Geräten und Maschinen zur Vermeidung unnötigen Lärms betreffen.

#### 3.4. Zu Artikel 13

Der WSA begrüßt die vorgeschlagene Datensammlung und Information.

Die nach Artikel 13 des Entwurfs gesammelten Informationen sollten den beteiligten Stellen (einschließlich der mit Verbraucher- und Umweltinformationen befaßten Stellen) zugänglich sein, um für lärmarme Maschinen und Geräte werben zu können. Die Kommission erwähnt zu Recht, daß eine Informationskampagne zur Förderung der Verwendung lärmarmen Maschinen angezeigt ist (Memorandum Punkt 4, letzter Absatz). Um dies zu erreichen, muß die Bekanntgabe in allgemein verständlicher Form abgefaßt sein.

### 4. Sonstige Bemerkungen

Aus der Stellungnahme des WSA zum Grünbuch behandelt der Entwurf folgendes Problem nicht. Die von der Richtlinie erfaßten Geräte und Maschinen verursachen nicht nur Lärm sondern auch Erschütterungen (Vibrationen), deren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und auf Bauwerke Schutzvorschriften erforderlich machen (es handelt sich zum Beispiel um Verdichtungsgeräte oder Rammen. Da die Schutzmaßnahmen wie beim Lärm am Gerät selbst ansetzen müssen, haben einige Mitgliedstaaten den Schutz vor Erschütterungen in der Gesetzgebung gemeinsam mit dem Lärmschutz behandelt. Dies sollte auch für die vorliegenden Richtlinien oder deren Erweiterung geprüft werden.

<sup>(1)</sup> Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs und die Aussage der Kommission in Nr. 3.2 des Memorandums sind insofern zu eng formuliert.

<sup>(2)</sup> Erläuterndes Memorandum, S. 13.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit“**

(98/C 407/04)

Die Kommission beschloß am 21. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 7. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Lemmetty.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 101 gegen 2 Stimmen bei einer Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

**Wesentlicher Inhalt der Kommissionsmitteilung**

1.1. Die Kommission hat dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen eine Mitteilung über die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit vorgelegt. Die vorhergehende Mitteilung wurde am 24. November 1993 veröffentlicht, und die Kommission hält es jetzt für angezeigt zu prüfen, inwieweit der bestehende Aktionsrahmen noch ausreicht und einer ganzen Reihe wichtiger Entwicklungen gewachsen ist.

1.2. Diese Entwicklungen beruhen u.a. auf andauernden Gesundheitsgefahren, in erster Linie aber auf einer steigenden Belastung des Gesundheitswesens verbunden mit dem Anstieg der Lebenserwartung der Bevölkerung, sowie der Erweiterung der Gemeinschaft und den im Amsterdamer Vertrag verankerten neuen Bestimmungen über die öffentliche Gesundheit.

1.3. Die Kommission kommt zu dem Schluß, daß die Prioritäten, Strukturen und Methoden einer grundsätzlichen Überprüfung und Neuformulierung bedürfen. Diese Schlußfolgerung basiert auf einer Bewertung der derzeitigen Gemeinschaftsaktionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der dabei gewonnenen Erkenntnisse.

1.4. In der Mitteilung werden kurz der Gesundheitszustand der Bevölkerung in der Europäischen Union, die Herausforderungen für die Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit, die Herausforderungen der Erweiterung und die internationale Dimension behandelt. Die Aufgaben und die Rolle der Gemeinschaft werden insbesondere im Lichte des Maastrichter Vertrages betrachtet, und abschließend wird eine zukünftige Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit skizziert.

1.5. Die neue Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit soll sich auf drei Aktionsbereiche stützen:

- die Verbesserung der Information zur Entwicklung der öffentlichen Gesundheit;
- die rasche Reaktion auf Gesundheitsgefahren;

— die Berücksichtigung der für die Gesundheit entscheidenden Faktoren durch Gesundheitsförderung und Prävention.

1.5.1. Ziel der Kommission ist es, mit diesen Aktionsschwerpunkten auch auf die Herausforderungen der Erweiterung und der Erfordernisse des Gesundheitsschutzes in anderen Politikbereichen zu reagieren.

1.6. Die Mitteilung enthält keine formellen Vorschläge zur neuen Gemeinschaftspolitik, sondern soll eine breite Diskussion über die Ausrichtung der gemeinschaftlichen Gesundheitspolitik im nächsten Jahrtausend auslösen. Nach Abschluß dieser Diskussion möchte die Kommission konkrete Vorschläge zu der neuen Politik ausarbeiten, sobald der Amsterdamer Vertrag ratifiziert ist.

**2. Frühere Stellungnahmen des Ausschusses über die Ausrichtung der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit**

2.1. In diesem Zusammenhang ist es durchaus angebracht, an frühere Stellungnahmen des Ausschusses<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Siehe WSA-Stellungnahmen zu folgenden Vorlagen: „Mitteilung über den Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ — ABl. C 388 vom 31.12.1994; „Aktionsplan zur Krebsbekämpfung“ — ABl. C 393 vom 31.12.1994; „Mitteilung über ein Aktionsprogramm zur Gesundheitsförderung, Aufklärung, Erziehung und Ausbildung“ — ABl. C 102 vom 24.4.1995; „Aktionsprogramm zur Prävention der Drogenabhängigkeit“ — ABl. C 110 vom 2.5.1995; „Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Prävention von AIDS und bestimmten anderen übertragbaren Krankheiten“ — ABl. C 133 vom 31.5.1995; „Aktionsprogramm für Gesundheitsberichterstattung“ — ABl. C 174 vom 17.6.1996; „Krisenfaktor spongiforme Rinderenzephalopathie (BSE): Die weitreichenden Folgen für die Europäische Union“ (Initiativstellungnahme) — ABl. C 295 vom 7.10.1995; „Netz für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten“ — ABl. C 30 vom 30.1.1997; „Aktionsprogramm betreffend die Verhütung von Verletzungen“ — ABl. C 19 vom 21.1.1998; „Programm der Gemeinschaft betreffend seltene Krankheiten“ — ABl. C 19 vom 21.1.1998; „Aktionsprogramm betreffend durch Umweltverschmutzung bedingte Krankheiten“ — ABl. C 19 vom 21.1.1998; „Mitteilung über Gesundheit der Verbraucher und Lebensmittelsicherheit“ — ABl. C 19 vom 21.1.1998.

zu erinnern, da diese sich auf die Grundzüge der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit ausgewirkt haben, die — insbesondere in den Ziffern 5 und 6 — der jetzigen Kommissionsmitteilung dargelegt werden.

2.2. Der Ausschuß hat hinsichtlich der von der Kommission erstellten Aktionsprogramme beharrlich die Berücksichtigung folgender Aspekte gefordert:

- beschränkte Ressourcen: der Ausschuß war stets der Meinung, daß die Mittelausstattung der einzelnen Programme für die Erreichung ihrer Ziele zu gering war;
- Kohärenz und Komplementarität: der Ausschuß hält es für wesentlich, daß die einschlägigen Gemeinschaftsmaßnahmen und Programme im Bereich der öffentlichen Gesundheit miteinander im Einklang stehen und sich gegenseitig ergänzen, um Doppelarbeit zu vermeiden und eine Wechselwirkung zwischen ihnen zu ermöglichen;
- Einsetzung eines Ausschusses mit beratender Funktion: der Ausschuß ist der Ansicht, daß bei der Ernennung von Mitgliedern für den Ausschuß, der die Kommission sowohl bei den Kriterien und Verfahren für die Auswahl und die Finanzierung der im Rahmen des Programms durchzuführenden Maßnahmen als auch beim Bewertungsverfahren unterstützen soll, die Meinungen der verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Gruppen und Interessen, die in die Politik im Bereich der öffentlichen Gesundheit involviert sind, von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten.

2.2.1. Die Kommission ist in ihrer Analyse der Aktionsprogramme jetzt zu ähnlichen Schlüssen gelangt: Die Programme sind nicht flexibel genug, und sie haben einen enormen Verwaltungsaufwand mit sich gebracht, der wertvolle Ressourcen verschlingt.

2.3. Der Ausschuß hat in seinen Stellungnahmen herausgestellt, wie wichtig es ist, den horizontalen Ansatz im Gesundheitsschutz zu stärken. Dieser Ansatz wird jetzt in dem neuen Artikel 152 des Amsterdamer Vertrags berücksichtigt und besonders herausgestellt. Entsprechend ist jetzt, wie auch im Amsterdamer Vertrag, der Sicherheit von Blut und Blutderivaten Aufmerksamkeit geschenkt worden. Ein weiterer neuer Aspekt sind Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz (Absatz 4 b) des Artikels).

2.3.1. In Ziffer 3.8 der vorliegenden Stellungnahme wird weiter auf die Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags eingegangen.

2.4. Bezüglich der zukünftigen Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit ist insbesondere auf die Stellungnahme des Ausschusses zu der vorherigen Mitteilung der Kommission über den „Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ (6. Juli 1994) <sup>(1)</sup> zu verweisen.

<sup>(1)</sup> Siehe WSA-Stellungnahme zu der „Mitteilung über den Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ — ABL C 388 vom 31.12.1994.

2.4.1. In dieser Stellungnahme betonte der Ausschuß u.a.:

- spezifische altersbezogene Probleme (z. B. Jugend und Alter) und besonders anfällige Gruppen (z. B. wandernde Bevölkerung und andere benachteiligte Bevölkerungsschichten);
- die Verknüpfung der Gesundheitspolitik mit der sozialen und wirtschaftlichen Dimension (z. B. Beschäftigung);
- den horizontalen Aspekt der öffentlichen Gesundheit, der über die Sozialpolitik hinausreichen und bestimmte Bereiche miteinbeziehen sollte (z. B. Umwelt).

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hält die Mitteilung der Kommission und die damit zusammenhängende Diskussion für wichtig. Die Diskussion ist gerade jetzt aktuell, da viele Programme sich in einer Phase befinden, die eine allgemeine Bewertung ermöglicht. Auch die externen Herausforderungen sind gewachsen, und für die Erfüllung des neuen Vertrags müssen entsprechende Vorbereitungen getroffen werden.

3.2. Die öffentliche Gesundheit ist in der gesamten Gemeinschaft im Aufstieg begriffen, aber es besteht weiterhin ein großes Verbesserungspotential sowohl auf einzelstaatlicher als auch gemeinschaftlicher Ebene. Der Ausschuß schließt sich daher der Auffassung an, daß die Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit umgehend intensiviert werden muß.

3.3. In ihrer Bewertung des Gesundheitszustands der Bevölkerung und der Herausforderungen für die Mitgliedstaaten zeigt die Kommission bemerkenswerte und unbestreitbare Tatsachen auf. Dennoch möchte der Ausschuß anmerken, daß die Mitteilung trotz der eingehenden Betrachtung der Herausforderungen für die Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit noch kaum konkrete Aktionsvorschläge enthält. In diesem Zusammenhang betont der Ausschuß, daß die Bürger bezüglich der Zukunft der Gesundheitsfürsorge sowohl gehobenerer Erwartungen haben aber auch verstärkt Besorgnis zeigen.

3.4. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß in der Mitteilung durchaus nicht alle ungelösten Fragen angesprochen werden. Die Ausgaben im Bereich der Gesundheitsfürsorge sind in der Gemeinschaft gestiegen, aber die Folgen der neuen Entwicklungen in der Wirtschaftspolitik und der Vollendung des Binnenmarkts wurden nicht berücksichtigt. Weitere Punkte, die zu erörtern wären, sind grenzüberschreitende Gesundheitsfürsorge und sozio-ökonomische Entwicklung.

#### 3.5. *Die Herausforderung der Erweiterung und die internationale Dimension*

3.5.1. Die Erweiterung und die internationale Dimension hätten eingehender behandelt werden können.

Diese Fragen sollten näher geprüft werden. Und zumal bezüglich der Bewerberstaaten sollten nach Ansicht des Ausschusses noch weitere Überlegungen angestellt werden.

3.5.2. Da die Entwicklung der Politik im Bereich der öffentlichen Gesundheit im Rahmen der Ausdehnung der Union auf Mittel- und Osteuropa eine gewaltige Aufgabe ist, sollten die Bewerberstaaten in jeder denkbaren Weise unterstützt werden. Dies bedeutet nicht allein eine rechtliche Annäherung, sondern auch die frühestmögliche Einbindung dieser Staaten in die bestehenden Gesundheitsprogramme und die allgemeine Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit.

3.5.3. Der Ausschuß fordert daher die Kommission auf, einen Bericht zu erstellen, in dem der Gesundheitszustand in den Bewerberstaaten in entsprechender Weise bewertet würde, wie dies in der Mitteilung zum Thema „Umwelt und Erweiterung“ geschehen ist. Zweck dieses Berichts wäre es, mögliche Bereiche für Zusammenarbeit und technische Hilfe zu erkennen (z. B. Austausch von Informationen, Sachverständigenunterstützung für bestehende Programme). Außerdem sollte bei der Ermittlung des Gesundheitszustandes in den Bewerberstaaten mit der WHO zusammengearbeitet werden.

3.5.3.1. Im Zusammenhang mit der Erweiterung unterstreicht der Ausschuß die bedeutende Rolle von PHARE-Projekten und lehnt jegliche Kürzungen der Unterstützungen im Gesundheitsbereich ab.

3.5.4. Die Kontakte zu internationalen Organen, die sich innerhalb ihrer eigenen Einflusssphäre für die Förderung der öffentlichen Gesundheit einsetzen, sind bereits relativ gut entwickelt, so daß an dieser Stelle lediglich auf das Gebot der Zusammenarbeit und Vermeidung von Doppelarbeit hingewiesen werden soll. Insbesondere sind gesundheitsorientierte Aktivitäten innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums und des G7-Rahmens sowie die Zusammenarbeit EU/Mittelmeerraum von besonderer Bedeutung. Der Ausschuß spricht sich daher entschieden für eine Beibehaltung der engen Zusammenarbeit der Kommission mit der WHO, der OECD und dem Europarat aus.

### 3.6. *Die Rolle der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit*

3.6.1. Die Kommission hat die jetzige Rolle der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit in recht selbstkritischer Weise analysiert und bei ihren neuen Vorschlägen den aufgetretenen Problemen und Mängeln Rechnung getragen. Vor vielen dieser Probleme, wie die begrenzten Ressourcen und die Unflexibilität der Programme, hatte jedoch u.a. auch der Ausschuß bereits vorher gewarnt.

3.6.2. Einige unvorhersehbare Ereignisse, wie die BSE-Krise, haben die Bürger dazu veranlaßt, von der Gemeinschaft Maßnahmen und Reaktionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu fordern. Dies hat u.a. zu einer Umstrukturierung der Kommission und Aufstockung der Ressourcen geführt. Nach Auffassung des

Ausschusses ist gerade jetzt, an der Schwelle zum neuen Jahrhundert, der richtige Moment gekommen, die Entwicklung der Rolle der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu analysieren und weiterzuentwickeln. Hierfür dürfte nicht unbedingt eine äußere Krise vonnöten sein. In diesem Zusammenhang haben die Medien dafür gesorgt, daß einige, medienwirksame Krankheiten und Fragen (Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, Potenzpillen usw.) viel Publizität erhalten haben, während einige noch bedeutendere Probleme und Risiken der öffentlichen Gesundheit möglicherweise unterschätzt werden. Der Ausschuß hat zur Zeit eine Initiativstellungnahme zum Thema „Antibiotikaresistenz — Eine Bedrohung für die Gesundheit“ in Vorbereitung, um nur ein wichtiges Thema zu nennen.

3.6.3. Der Ausschuß erkennt den Bedarf zur Erneuerung der gemeinschaftlichen Programme im Bereich der öffentlichen Gesundheit und ihres Managements an. Dennoch sollten sowohl die gesammelten Erfahrungen als auch die möglichen Folgen neuer Formen der Organisation und des Managements unbedingt genauestens bewertet werden, bevor neue Organisations- oder Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Diese Bewertung sollte die Ergebnisse aus der Umsetzung der bestehenden Programme und die Standpunkte der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie der an der Verwirklichung der Programme beteiligten Sachverständigen berücksichtigen.

### 3.7. *Das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bezüglich Gesundheitssystemen*

3.7.1. Auch wenn die Gesundheitssysteme gänzlich in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen, hat man überall in der Gesundheitsfürsorge und in den Fachkreise mit den selben Problemen zu kämpfen, und diese Probleme werden als Folge des „freien Personenverkehrs“ (siehe unten) und der Erweiterung (siehe oben) auf Gemeinschaftsebene noch sichtbarer werden.

3.7.2. In diesem Kontext ist Ziffer 6 der Mitteilung für die einzelstaatlichen Systeme von einiger Bedeutung. Wie bereits in der Vergangenheit wiederholt bekundet, hält der Ausschuß das Zusammenwirken mit und zwischen den Mitgliedstaaten für äußerst wichtig und betont das Prinzip der Subsidiarität. Daher ist der Ausschuß der Ansicht, daß die Rolle der Gemeinschaft im Bereich des Gesundheitsschutzes auch weiterhin in der Betonung der Gesundheitsförderung und Prävention sowie dem Austausch von Informationen liegen sollte, die die öffentliche Gesundheit und den Gesundheitsschutz sowohl in der Gemeinschaft als auch in den Mitgliedstaaten am besten fördern.

3.7.3. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) <sup>(1)</sup> in den Rechtssachen Kohll und Decker haben gezeigt, daß der Gerichtshof unter Anwendung der im Vertrag verankerten Grundsätze des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs Entscheidungen getroffen hat, die sich direkt auf die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten auswirken. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat also einen bedeutenden Einfluß auf die einzelstaatlichen Gesundheitssysteme.

3.7.4. Diese Urteile des Gerichtshofs gründen hauptsächlich auf im Vertrag festgelegten Bestimmungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Der Vertrag enthält nur begrenzt Bestimmungen zum Sozialschutz, der folglich nur in eingeschränktem Maße geregelt wird. In diesem Zusammenhang vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß die Folgen des „freien Verkehrs“ nicht allein nach Marktkriterien betrachtet werden können, und daß die Marktbestimmungen sich nicht negativ auf die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten auswirken sollten. Ferner ist der Ausschuß der Meinung, daß die Gesundheitssysteme und -dienstleistungen als ein Teil der Lebensqualität der europäischen Bürger betrachtet werden sollten.

### 3.8. *Im Amsterdamer Vertrag verankerte Bestimmungen für die öffentliche Gesundheit*

3.8.1. Dem die öffentliche Gesundheit betreffenden neuen Artikel 152 des Amsterdamer Vertrags sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, da er die Grundlage für die gesamte zukünftige Entwicklung bilden wird. Der Ausschuß hat bereits wiederholt die wachsende Bedeutung der öffentlichen Gesundheit auf Gemeinschaftsebene befürwortet.

3.8.2. Es ist bezeichnend, daß die Bestimmung, daß „bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen (...) ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt“ an den Anfang des Artikels gerückt wurde. Dies muß bei der Absteckung der neuen Politik im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Aktionslinien unbedingt bedacht werden.

3.8.3. Die neuen Bestimmungen umfassen die Tätigkeitsbereiche „Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung“, „Verhütung von Humankrankheiten“ und „Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit“.

<sup>(1)</sup> Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 28. April 1998 in der Rechtssache C-120/95, dem zufolge eine nationale Regelung, nach der ein Träger der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats einem Versicherten die pauschale Kostenerstattung für eine Brille mit Korrekturgläsern, die dieser bei einem Optiker in einem anderen Mitgliedstaat gekauft hat, mit der Begründung versagt, daß der Erwerb medizinischer Erzeugnisse im Ausland der vorherigen Genehmigung bedarf, gegen die Artikel 30 und 36 EG-Vertrag verstößt („freier Warenverkehr“).

Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 28. April 1998 in der Rechtssache C-158/96, dem zufolge eine nationale Regelung, die die Erstattung der Kosten für Zahnbehandlung durch einen Zahnarzt in einem anderen Mitgliedstaat nach den Tarifen des Versicherungsstaats von der Genehmigung des Trägers der sozialen Sicherheit des Versicherten abhängig macht, gegen die Artikel 59 und 60 EG-Vertrag verstößt („freier Dienstleistungsverkehr“).

3.8.4. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die gesamte Zukunft der Politik im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf der Grundlage dieser allgemeinen Grundsätze aufgebaut werden sollte. Für so anspruchsvolle Aufgaben können auch ausreichende Ressourcen auf Gemeinschaftsebene gefordert werden.

3.8.5. Nach Auffassung der Ausschusses sollte die Kommission durch die Bestimmungen des neuen Vertrags dazu angeregt werden, ihre Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit neu zu organisieren. Diese Bestimmungen ermöglichen auch eine bessere Regelung der Ressourcen. Die Zukunft der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit ist abhängig von der Verfügbarkeit von Ressourcen, und daher sollten existierende Ressourcen in gerechter Weise prioritätenmäßig zugeordnet und zugeteilt werden, wobei von Fall zu Fall das Aufwand-Nutzen-Verhältnis eines Vorgehens nach dem „Vorsorgeprinzip“ bewertet werden sollte.

3.8.5.1. Des weiteren erachtet es der Ausschuß für notwendig, daß der Gesundheitssektor innerhalb der GD V personell aufgestockt wird und in verstärktem Maße über hochwertige Fachkenntnisse im Bereich der öffentlichen Gesundheit verfügt. Außerdem sollte eine Koordinierung mit den anderen Generaldirektionen gewährleistet werden.

3.8.6. Der Ausschuß fordert die Kommission dringend auf, diese grundlegenden Voraussetzungen im Rahmen der nächsten Phase des Prozesses zu regeln. Außerdem könnte die Rolle der öffentlichen Gesundheit nach Meinung des Ausschusses noch mehr gestärkt werden, wenn ein Kommissionsmitglied speziell für den Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Gemeinschaftsebene zuständig wäre.

### 3.9. *Eine zukünftige Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit*

3.9.1. Die hinsichtlich der zukünftigen Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit vorgeschlagenen Aktionsbereiche werden den gesteckten Zielen und bevorstehenden Herausforderungen nur zum Teil gerecht. Nach Meinung des Ausschusses sollten hinsichtlich der Ziele Prioritäten gesetzt werden. Ferner bezweifelt der Ausschuß, daß die drei vorgeschlagenen Aktionsbereiche eine angemessene Antwort auf grundlegende Fragen wie die Erweiterung und die Auswirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken auf die Gesundheit bieten.

3.9.2. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuß auf das sozialpolitische Aktionsprogramm der Kommission für den Zeitraum 1998-2000 und die Vorbereitung des Fünften Rahmenprogramms Forschung und technologische Entwicklung hinweisen.

3.9.3. In den Schlußfolgerungen der Mitteilung teilt die Kommission ihre Absicht mit, nach der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam zu gegebener Zeit konkrete Vorschläge für die neue Politik vorzulegen. In diesem Zusammenhang hält der Ausschuß es für notwendig, über ein umfassendes Schema für Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu verfügen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Die Kommission schlägt für die künftige Politik im Bereich der öffentlichen Gesundheit drei Aktionsbereiche vor. Nach Darstellung der Kommission haben die Grundsätze und die politische Philosophie der Mitteilung von 1993 nichts von ihrer Gültigkeit eingebüßt. In Wirklichkeit müssen sie aber gründlich überdacht werden.

4.1.1. Bei künftigen Maßnahmen sollte die Gemeinschaft insbesondere der Gesundheitsförderung und Prävention Aufmerksamkeit widmen. Gleichzeitig sollten aber auch Aktionen durchgeführt werden, die die Entwicklung der öffentlichen Gesundheit und der Gesundheitsfürsorge in den Mitgliedstaaten fördern. Hinsichtlich des letzteren Punkts ist der Ausschuß der Meinung, daß man sich auf den Austausch von Informationen und die Entwicklung von Leitlinien auf der Grundlage des allgemeinen Verständnisses bewährter Praktiken konzentrieren sollte. Themen, die als besonders wichtig für die Gesundheit der Bürger und die Verbesserung der Gesundheitsfürsorge erachtet werden, und bei denen Gemeinschaftsaktionen einen wesentlichen Mehrwert liefern können, sollte Vorrang gegeben werden. Bei der Umsetzung müssen die Verträge, die den Aktionsradius der Gemeinschaft festlegen und begrenzen, gebührend berücksichtigt werden.

#### 4.2. Aktionsbereich 1: Verbesserung der Information zur Entwicklung der öffentlichen Gesundheit

4.2.1. Im Aktionsbereich 1 betont die Kommission die Notwendigkeit der Schaffung eines zuverlässigen Informationssystems für Gesundheitsdaten. Es werden Daten über den Gesundheitszustand der Bevölkerung, über die für die Gesundheit bestimmenden Faktoren und über die Gesundheitssysteme benötigt. Die Kommission schlägt zu diesen Bereichen denkbare Betätigungsfelder vor. Die Vorschläge sind sehr allgemein gehalten.

4.2.2. Der Ausschuß hätte eine umfassendere Erörterung gewünscht, die sich auch mit anderen wichtigen Prioritäten befaßt hätte, wie der Funktionsfähigkeit und -unfähigkeit, einschließlich der Arbeitsfähigkeit und -unfähigkeit, sowie der Gesundheit und Funktionsfähigkeit sowohl alternder Arbeitskräfte als auch älterer Menschen überhaupt.

4.2.3. Aufgrund der Verträge ist der Ausschuß der Ansicht, daß die Gemeinschaft im Rahmen des Aktionsbereichs 1 der Gesundheitsförderung und Prävention höchste Priorität verleihen sollte, aber es sollten auch Aktivitäten unterstützt werden, die die Entwicklung der öffentlichen Gesundheit und der Gesundheitsfürsorge als Ganzes fördern.

4.2.4. Die Kommission sollte gewährleisten, daß künftige Aktivitäten des Aktionsbereichs 1 der Entwicklung der öffentlichen Gesundheit und der Gesundheitssysteme in den Mitgliedstaaten direkt dienen und förderlich sind.

#### 4.3. Aktionsbereich 2: Rasche Reaktion auf Gesundheitsgefahren

4.3.1. Im Aktionsbereich 2 soll insbesondere die Unterstützung durch und die Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden betont werden, und die

Mitteilung weist auf eine in letzter Zeit aufgetretene Reihe von Epidemien hin.

4.3.2. Der Aktionsbereich würde die Möglichkeit zur Schaffung von Überwachungs- und Frühwarnsystemen und einer raschen Reaktionsfähigkeit auf Gemeinschaftsebene bieten. Der Rat hat im April 1998 einen gemeinsamen Standpunkt zu dem „Programm der Gemeinschaft betreffend seltene Krankheiten“ angenommen, und im Mai 1998 wurde durch das Konzertierungsverfahren eine Übereinkunft über das „Netz für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten“ erreicht.

4.3.3. Der Ausschuß befürwortet eine Erweiterung der Kapazitäten der Kommission, um auf Gesundheitsbedrohungen reagieren zu können, die neben übertragbaren Krankheiten auch andere akute Bedrohungen und Gesundheitsrisiken umfassen sollten. Ferner ist er der Ansicht, daß in den Aktionsbereich u.a. mit der Lebensmittelsicherheit und der Umwelt verbundene Erfordernisse des Gesundheitsschutzes einbezogen werden könnten.

#### 4.4. Aktionsbereich 3: Berücksichtigung der für die Gesundheit bestimmenden Faktoren durch Gesundheitsförderung und Prävention

4.4.1. Im Aktionsbereich 3 geht es um die Berücksichtigung der für die Gesundheit bestimmenden Faktoren durch Gesundheitsförderung und Prävention. Die Kommission möchte die jetzige programmorientierte Verfahrensweise überdenken. Ferner wird in der Kommissionsvorlage auch die Notwendigkeit einer Neuverteilung der Ressourcen hervorgehoben. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission eine Schwerpunktdiskussion anregen und formuliert in ihrer Mitteilung auch gleich einige zu prüfende Fragen.

4.4.2. Die Kommission beabsichtigt, im Rahmen dieses Aktionsbereichs („für die Gesundheit bestimmende Faktoren“) gewisse Maßnahmen und Aktionen zur Beeinflussung des Wissens, der Einstellungen und des Verhaltens bezüglich der öffentlichen Gesundheit zu bewerten, wobei sie Beispiele für Entwicklungen bezüglich Tabak-, Alkohol- und Drogenkonsum sowie Ernährungsgewohnheiten aufzeigen möchte.

4.4.3. Nach Meinung des Ausschusses wäre es sehr hilfreich, wenn in der Liste von Beispielen auch gesunde Lebensweise, körperliche Ertüchtigung, Faktoren, die Allergien und Asthma beeinflussen, Sozialverhalten und geistige Gesundheit berücksichtigt werden. Die Bedeutung dieser Themen wird allzu oft übersehen und unterschätzt. Andererseits ist es nicht angebracht, die Werbung einzubeziehen, da es sich hierbei lediglich um eine Art von Kommunikation handelt, die auch nicht einzigartig ist.

4.4.4. Nach Auffassung des Ausschusses ist der Ansatz der Mitteilung bezüglich der Krankheitsverhütung beschränkt. Er sollte erweitert werden, um alle relevanten Faktoren einzubeziehen, u.a. auf das natürliche und soziale Umfeld, Gesamtpopulationen, ausgesprochene Risikogruppen und Individuen ausgerichtete Maßnahmen.

#### 4.5. Die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken auf die Gesundheit und der Bedarf für einen „horizontalen Ansatz“

4.5.1. Neben den Aktionsbereichen werden in der Kommissionsmitteilung die Auswirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken auf die Gesundheit erörtert. Die Kommission hat einen dritten Bericht über die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in die Gemeinschaftspolitiken (1996) <sup>(1)</sup> und ein ergänzendes Vorbereitungsdokument vorgelegt. Der Ausschuß vertritt jedoch die Meinung, daß im Lichte des neuen Vertrags, der „bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und —maßnahmen (...) ein hohes Gesundheitsschutzniveau“ sicherstellen soll, diese Vorgehensweise nicht ausreicht, da sie lediglich eine Bestandsaufnahme des bisherigen Handelns darstellt (in diesem Falle Darlegung der vor zwei Jahren gegebenen Situation) und keine Empfehlungen für die zukünftige Aktion vorsieht.

4.5.2. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß ein Weg zur Sicherung eines hohen Niveaus des Schutzes der menschlichen Gesundheit in anderen Politiken und Aktivitäten die Schaffung eines vierten Aktionsbereichs wäre, der sich mit der Integration gesundheitlicher Anforderungen in alle Gemeinschaftsaktivitäten befaßt. Wenn die Kommission hierzu nicht bereit ist, sollte sie zumindest eine Vorgehensweise vorlegen, die garantieren würde, daß den gesundheitlichen Aspekten stets eine angemessene Berücksichtigung zuteil wird.

4.5.3. Der Ausschuß betont die Notwendigkeit eines horizontalen Ansatzes und ist mit dem in der Mitteilung dargestellten „Mainstreaming“ nicht zufrieden. Ferner schlägt der Ausschuß zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes bei der Erstellung von Gemeinschaftspolitiken vor, daß jeder Kommissionsvorschlag eine Bewertung seiner Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit enthalten sollte, und daß dies einen der neuen Ansätze der zukünftigen Gemeinschaftspolitik darstellen sollte.

4.5.4. In diesem Zusammenhang befürwortet der Ausschuß das Ersuchen des Rats <sup>(2)</sup> an die Kommission, in ihre Jahresberichte über die Durchführung des Gesamtarbeitsprogramms des Vorjahres Abschnitte über die Auswirkungen für die öffentliche Gesundheit einzufügen und in ihrem jährlichen Arbeitsprogramm alle Vorschläge aufzuführen, die Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz haben könnten.

<sup>(1)</sup> Siehe KOM(98) 34 endg. — „Dritter Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in die Gemeinschaftspolitiken (1996)“.

<sup>(2)</sup> ABl. C 169 vom 4.6.1998.

Brüssel, den 9. September 1998.

#### 5. Schlußfolgerungen

5.1. Der Ausschuß begrüßt die Kommissionsmitteilung unter dem Gesichtspunkt, daß der neue Ansatz in Form von drei Aktionsbereichen akzeptabel ist. Der Ausschuß ist jedoch der Meinung, daß die in der Mitteilung dargelegte Vorstellung von einer „zukünftigen Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ zu allgemein ist, und daß bei den Aktionen innerhalb der vorgeschlagenen Aktionsbereiche nicht ausreichend Prioritäten gesetzt werden. Das Kommissionsdokument sollte detaillierte Vorschläge darüber erhalten, wie die Kommission die Maßnahmen im Rahmen der verschiedenen Aktionsbereiche zu verwirklichen gedenkt. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission auch die Auswirkungen neuer Entwicklungen in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und bei Binnenmarktfragen (z. B. Urteile des EuG) auf die Politik im Bereich der öffentlichen Gesundheit erwägen.

5.2. Des weiteren hat der Ausschuß folgende Bemerkungen zu der Mitteilung vorzubringen:

- Die Mitteilung nutzt die Bestimmungen des neuen Vertrags von Amsterdam nicht völlig aus, insbesondere was die Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen betrifft.
- Es sollte ein vierter Aktionsbereich betreffend die Integration von Gesundheitsanforderungen in andere Politiken oder Aktivitäten eingerichtet werden, oder alternativ sollte eine andere praktische Möglichkeit zur Gewährleistung der Berücksichtigung von gesundheitlichen Aspekten vorgeschlagen werden.
- Die Mitteilung sollte außerdem eine tiefere Analyse der Erweiterung und deren Folgen und Risiken für die Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit enthalten. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, einen Bewertungsbericht zum Thema „Gesundheit und Erweiterung“ zu erstellen, um mögliche Bereiche für Zusammenarbeit und technische Hilfe für die Bewerberstaaten zu identifizieren.

5.3. Der Ausschuß fordert daher die Kommission dringend auf, diese Empfehlungen in der nächsten Phase zu berücksichtigen, die nach Ansicht des Ausschusses darin bestehen sollte, umfassende Leitlinien für die Tätigkeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu erstellen.

5.4. Abschließend hält der Ausschuß es für unbedingt notwendig, die im Bereich der öffentlichen Gesundheit tätigen Kommissionsdienste neu zu organisieren und auszubauen und empfiehlt, ein Kommissionsmitglied zu bestimmen, dem speziell die Verantwortung im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Gemeinschaftsebene zukommt.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/77/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/05)

Der Rat beschloß am 3. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Bagliano.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 100 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Gemeinschaftsvorschriften zur Beschränkung der Abgasemissionen von Diesel-motoren für Nutzfahrzeuge sind in der Richtlinie 88/77/EWG vom 3. Dezember 1987<sup>(2)</sup>, geändert durch die Richtlinie 91/542/EWG vom 1. Oktober 1991<sup>(3)</sup> und die Richtlinie 96/1/EG vom 22. Januar 1996<sup>(4)</sup>, enthalten.

1.2. Durch Artikel 5 der Richtlinie 91/542/EWG wurde die Kommission beauftragt, eine weitere Verschärfung der Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung durch diese Motoren vorzuschlagen, die am 1. Oktober 1999 in Kraft treten soll und folgenden Aspekten Rechnung trägt:

- dem technischen Fortschritt;
- der Entwicklung der Kraftstoffqualität;
- dem etwaigen Erfordernis einer stärkeren Abstimmung der Prüfverfahren auf die tatsächlichen Einsatzbedingungen von Nutzfahrzeugen.

1.3. Im Anschluß daran war das Auto-Öl-Programm I (1996) Gegenstand einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat<sup>(5)</sup>; darin wurde die Notwendigkeit dieser Verschärfung der Richtlinie über die Abgase von Nutzfahrzeugen unter besonderer Berücksichtigung von Stickoxiden (NO<sub>x</sub>) und luftverunreinigenden Partikeln bestätigt. Darüber hinaus wurde darin eine Verringerung der Emissionsgrenzwerte um 30 % gegenüber den 1996 in Kraft getretenen Obergrenzen für diese Schadstoffe empfohlen.

1.4. Mit dem nun vorliegenden Vorschlag kommt die Kommission dem ihr vom Rat erteilten Auftrag nach (siehe Artikel 5 der obengenannten Richtlinie

91/542/EWG) und handelt gleichzeitig im Einklang mit den Empfehlungen des Auto-Öl-Programms I.

## 2. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

2.1. Die Kommission (siehe Anhänge des Richtlinien-vorschlags) schlägt nicht nur neue Emissionsobergrenzen für Nutzfahrzeugmotoren vor, sondern auch verschiedene weitere Neuerungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Richtlinie und der Prüfverfahren.

2.2. Hinsichtlich des Zeitplans sieht die Kommission vor, die neuen Maßnahmen vom 1. Oktober 2000 an für neue Motorentypen und vom 1. Oktober 2001 an für alle bereits zugelassenen Motoren vorzuschreiben. Dies bedeutet gegenüber dem vom Rat ursprünglich vorgesehenen Termin (siehe Ziffer 1.2) eine Verschiebung um ein Jahr.

2.3. Darüber hinaus verpflichtet sich die Kommission, bis zum 31. Dezember 1999 einen weiteren Vorschlag zu unterbreiten, um eine erhebliche Reduzierung der Emissionen von Motoren, die unter diese Richtlinie fallen, zu erreichen; dieser Vorschlag soll frühestens am 31. Oktober 2005 in Kraft treten (siehe Artikel 4). Darin sind die in folgenden Bereichen erzielten Fortschritte zu berücksichtigen:

- bei der technologischen Entwicklung;
- bei der Festlegung eines weltweit einheitlichen Prüfzyklus;
- bei der Entwicklung von Borddiagnosesystemen (OBD);
- bei der Festlegung von Vorschriften zur Dauerhaltbarkeit.

2.4. Der Kommissionsvorschlag enthält folgende Neuerungen:

- die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Motoren für komprimiertes Erdgas (GNC) und Flüssiggas (LPG) für Nutzfahrzeuge;

<sup>(1)</sup> ABl. C 173 vom 8.6.1998, S. 1.

<sup>(2)</sup> ABl. L 36 vom 3.12.1987.

<sup>(3)</sup> ABl. L 295 vom 25.10.1991.

<sup>(4)</sup> ABl. L 40 vom 17.2.1996.

<sup>(5)</sup> KOM(96) 248 endg. vom 18.6.1996.

- einen neuen Prüfzyklus unter gleichbleibenden Bedingungen (ESC-Zyklus), der den heute angewandten Prüfzyklus ersetzt;
- die Überprüfung der Rauchentwicklung in einer Prüfung der dynamischen Reaktion auf plötzliche Lastveränderungen (ELR-Zyklus), der zu den nach Richtlinie 72/306/EWG vom 2. August 1972 vorgeschriebenen Erhebung der Rauchentwicklung hinzukommt;
- einen provisorischen Übergangs-Prüfzyklus (ETC-Zyklus) mit veränderlicher Geschwindigkeit und Last.

#### 2.5. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor:

- alle herkömmlichen Dieselmotoren den Prüfzyklen ESC und ELR zu unterziehen;
- Dieselmotoren mit fortschrittlichen Schadstoffausstoßkontrollsystemen den beiden obengenannten Prüfzyklen sowie dem provisorischen Prüfzyklus ETC zu unterziehen;
- Gasmotoren (LPG und Erdgas) nur dem provisorischen Prüfzyklus ETC zu unterziehen.

2.6. Die neuen Grenzwerte für Dieselmotoren stellen gegenüber der 1996 in Kraft getretenen Norm und unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen dem neuen und dem alten Prüfverfahren eine Reduzierung des Stickstoff- und Partikelausstoßes um 30 % dar.

2.7. Für Gasmotoren, die nach dem ETC-Verfahren geprüft werden, werden „differenzierte“ Werte für Methanemissionen und für sonstige Kohlenwasserstoffemissionen eingeführt.

2.8. Darüber hinaus führt die Kommission technische Gründe an, die für kleine hochtourige Dieselmotoren, wie schon in der Richtlinie 96/1/EG vorgesehen, die Anwendung einer weniger strengen Partikelgrenze rechtfertigen. Dennoch wird gegenüber den bis zum 30. September 1997 geltenden Werten eine Reduzierung der Emissionsobergrenze um 40 % erreicht.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist damit einverstanden, daß das Inkrafttreten des neuen Richtlinienvorschlages gegenüber dem Auftrag des Rates um ein Jahr verschoben wird (siehe Ziffer 1.2 und 2.2). Wegen der darin enthaltenen maßgeblichen Neuerungen muß der Industrie eine ausreichend bemessene Anpassungsfrist gelassen werden.

3.2. Eine bessere Abstimmung zwischen den Prüfbedingungen und den realen Einsatzbedingungen von Nutzfahrzeugen im Straßenverkehr (siehe Absatz 2.4) führt in der Praxis zu einer Verringerung des Schadstoffausstoßes um einen noch höheren Prozentsatz als den, der sich aus einem einfachen Vergleich zwischen den

1996 vorgeschriebenen und den jetzt vorgeschlagenen Höchstwerten ergibt. Dies ist um so positiver, als die Zunahme des Straßenverkehrs aufgrund von Handelsaktivitäten sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr und damit dessen steigender Anteil an der Luftverschmutzung immer offensichtlicher wird.

3.3. Diesbezüglich fordert der Ausschuß die Kommission auf, kurzfristig einen Vorschlag zur Änderung von Richtlinie 96/96/EG „über die technische Überwachung der Kraftfahrzeuge“ zu erarbeiten. Dieser „Vorschlag“ müßte darauf abzielen, auf der Straße durchgeführte Kontrollen (road side check) der Rauchentwicklung von Nutzfahrzeugen einzuführen. Die allgemeine Erfahrung lehrt, daß auf den europäischen Straßen häufig Fahrzeuge verkehren, die aufgrund ihrer schlechten Wartung, ihres hohen Alters, des Gebrauchs von Kraftstoff schlechter Qualität oder aus anderen Gründen schwarze Rauchwolken ausstoßen und deshalb auch Luftverschmutzungsniveaus erreichen, die viel höher liegen als die ursprünglich zertifizierten. Strengere und effizientere Kontrollen der bereits zugelassenen Fahrzeuge müßten auch mit Maßnahmen zur Förderung der Erneuerung des Fuhrparks selbst und zur Verschrottung von alten Fahrzeugen mit einer hohen Laufleistung einhergehen.

3.4. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie (siehe Ziffer 2.4) auf gasbetriebene Motoren (LPG und Erdgas) schafft endlich Klarheit in diesem Sektor. Bis heute war nämlich nicht kodifiziert, welchen Umweltschutznormen diese Motoren unterliegen. Der Ausschuß hofft, daß Fahrzeuge mit diesen Technologien immer größere Verbreitung finden, vor allem in städtischen Gebieten, da sie wenig Luftverschmutzung und wenig Lärm verursachen. In diesem Zusammenhang sind geeignete Steueranreize in Erwägung zu ziehen, um den Erwerb von gasbetriebenen Fahrzeugen (LPG und Erdgas) zu fördern und dadurch die Luftqualität zu verbessern.

3.5. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, für gasbetriebene Stadtfahrzeuge strengere Vorschriften festzulegen, damit diese in den Genuß der in Ziffer 3.4 vorgesehenen Steuererleichterungen gelangen.

3.6. Darüber hinaus hofft der Ausschuß, daß durch die Initiative zur Entwicklung eines weltweit harmonisierten Prüfzyklus (siehe Ziffer 2.3) der durch diesen Kommissionsvorschlag in die Wege geleitete Prozeß in Richtung auf das Angebot immer umweltfreundlicherer Nutzfahrzeuge nicht verlangsamt wird. Gleichzeitig ist sich der Ausschuß bewußt, wie wichtig in einem immer stärker globalisierten Markt die weltweite Harmonisierung auch der Zulassungsverfahren ist; Ziel dabei ist, daß die Zulassung in einem Land von allen Ländern anerkannt wird.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Prüfverfahren

Der Ausschuß teilt die Ansicht, daß die derzeitigen Prüfverfahren nicht mehr dem erreichten technischen Stand entsprechen, und begrüßt, daß die Kommission mit diesem Richtlinienvorschlag das Problem realistisch angeht.

4.1.1. Denn bis heute werden Dieselmotoren nach einem Prüfzyklus zugelassen, der aus 13 stationären Prüfphasen besteht (ESC-Prüfung), d.h. 13 verschiedenen Betriebsbedingungen des Motors bei konstanter Drehzahl und Last. Dieser im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) in den 70er Jahren entwickelte Zyklus taugt nicht mehr für die Kontrolle des Schadstoffausstoßes, da aufgrund der technischen Entwicklungen sowohl im Bereich der Motoren als auch im Bereich der Fahrzeuge kein Bezug mehr (siehe Ziffer 3.2) zu den realen Betriebsbedingungen im Straßenverkehr besteht.

Der immer stärker verbreitete Einsatz elektronischer Kontrollsysteme erlaubt darüber hinaus eine Optimierung der Motorleistungen hinsichtlich der „Emissionen“ genau unter den spezifischen Betriebsbedingungen, die vom Prüfzyklus simuliert werden, sowie des Verbrauchs unter den übrigen Betriebsbedingungen, wobei der Schadstoffausstoß dann jedoch erhöht und der Prüfzyklus „verfälscht“ wird. In Wirklichkeit sind die Werte schlechter.

4.1.2. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß im Rahmen der Gruppe „Pollution and Energy“ (GRPE) der ECE neue Prüfverfahren entwickelt worden sind, um die obengenannten Probleme zu lösen (Abstimmung auf die tatsächlichen Betriebsbedingungen und die Möglichkeit, den Zyklus zu „verfälschen“), und begrüßt, daß

- an diesen Arbeiten Experten aus den Mitgliedstaaten, unabhängige Labors und Experten der Industrie beteiligt waren;
- bei den Arbeiten verschiedene Prüfzyklen einschließlich des provisorischen oder Übergangsprüfzyklus (siehe Ziffer 2.4) bewertet wurden;
- die Gruppe die in anderen Ländern angewandten Prüfverfahren berücksichtigt hat (USA: Übergangsprüfzyklus; Japan: Prüfzyklus im Stand) sowie die Auswirkungen solcher Verfahren auf die vorgegebenen Ziele (z. B. US-Prüfzyklus: gute Abstimmung auf die realen Betriebsbedingungen, aber geringer Schutz vor „Verfälschung“ des Prüfzyklus).

4.1.3. Der Ausschuß begrüßt darüber hinaus die von der Kommission übernommenen Empfehlungen der Experten, hebt jedoch die Notwendigkeit hervor, die einschlägigen Studien und Erfahrungen noch weiter zu vertiefen; er fordert darüber hinaus die Festlegung einer gemeinsamen Lösung für alle Motoren im Vorgriff auf die von der Kommission für 2005 vorgesehene weitere Verschärfung der Normen. Der Ausschuß weist im übrigen darauf hin, daß diese „gemeinsame Lösung“ auf ein hohes Umweltschutzniveau abzielen muß und daher auch jene Betriebsbedingungen mit hohem Schadstoff-

ausstoß in Übergangsphasen (z. B. beim Beschleunigen) gebührend berücksichtigt werden müssen.

##### 4.2. Grenzwerte

4.2.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Grenzwerte Teil einer Reihe von Maßnahmen sind, die aufgrund der Ergebnisse des Auto-Öl-Programms I unternommen werden. Ziel dieser Studie war — in der Überzeugung, daß die sozialen Kosten der Luftverschmutzung die Verfolgung dieses Ziels rechtfertigen — die Festlegung einer Reihe gezielter Maßnahmen, um im Jahr 2010 die von der WHO<sup>(1)</sup> empfohlenen Luftqualitätsniveaus zu erreichen. Dabei muß diese Reihe von Maßnahmen in den richtigen Zusammenhang einer Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses gestellt werden.

4.2.2. Der Ausschuß hebt hervor, daß die Verbesserung der Kraftstoffqualität bei der Reduzierung des Schadstoffausstoßes durch den vorhandenen Fuhrpark eine bedeutende Rolle spielen kann und muß. Daher vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß die für 2000 und 2005 geplanten Maßnahmen dahingehend ausgeweitet werden müssen, daß (spezifische) Vorschriften für Dieselmotoren und Benzin erlassen werden, die mit den umweltpolitischen Zielen der Gemeinschaft im Einklang stehen. Diesbezüglich fordert der Ausschuß vom Rat und vom Europäischen Parlament — die sich bezüglich der einschlägigen Kommissionsvorschläge in der „Schlichtungsphase“ befinden — Beschlüsse zu fassen, die den Erwartungen der europäischen Bürger hinsichtlich der Luftqualität gerecht werden.

4.2.3. Der Ausschuß hofft, daß die Kommission bei der Abfassung dieses Richtlinienvorschlags die in einigen EU-Ländern (wie Schweden) bereits gesammelten Erfahrungen berücksichtigt hat.

Des weiteren weist er darauf hin, daß dieser Vorschlag wie auch der demnächst für 2005 ausgearbeitete aus der Sicht der von der Kommission in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bewertet werden muß.

4.2.4. Der Ausschuß begrüßt die Entscheidung der Kommission (siehe Ziffer 2.7), bei der Festlegung der Grenzwerte für die Emissionen von Gasmotoren die sonstigen unverbrannten Kohlenwasserstoffe außer Methan gesondert aufzuführen.

4.2.5. Methan ist zwar ein äußerst stabiles Gas und trägt somit nicht zur Ozonbildung bei, aber dennoch wird durch die Einführung eines zulässigen Höchstwertes (siehe Tabelle 2 Ziffer 6.2.1 in Anhang I zum Richtlinienvorschlag) sichergestellt, daß der verbreitete Einsatz von Gaskraftstoffen nicht zu Lasten der notwendigen Einschränkung des Ausstoßes an Treibhausgasen geht.

4.2.6. Im Hinblick auf kleine hochtourige Dieselmotoren bestätigt der Ausschuß die von der Kommission angeführten technischen Gründe zur Rechtfertigung eines höheren Partikelausstoßes (siehe Ziffer 2.8). Er fordert jedoch, daß im Rahmen einer Zusammenarbeit

(<sup>1</sup>) Weltgesundheitsorganisation.

zwischen Industrie und Sozialpartnern (wie schon in der Stellungnahme des Ausschusses von 1995<sup>(1)</sup> zur

<sup>(1)</sup> ABl. C 155 vom 21.6.1995.

Richtlinie 96/1/EG gefordert) die Möglichkeit geprüft wird, diesen Wert auf den für alle anderen Dieselmotoren vorgesehenen „Grenzwert“ zurückzuführen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/06)

Der Rat der Europäischen Union beschloß am 6. Februar 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Moreland.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 93 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung: Kommissionsvorschlag

1.1. Dieser Richtlinienvorschlag ist das Ergebnis der Reaktionen auf das Grünbuch der Kommission von 1995<sup>(2)</sup>. Streng genommen bildet er jedoch die letzte Serie von Rechtsvorschriften, die auf das ursprüngliche Grünbuch über Urheberrecht und die technologische Herausforderung von 1988<sup>(3)</sup> zurückzuführen sind. Wahrscheinlich ist das der wichtigste Vorschlag.

1.2. Für diese Richtlinie gibt es zwei Hauptgründe: Zunächst sollen die Harmonisierungsarbeiten zum Urheberrecht und den verwandten Schutzrechten im Anschluß an das Grünbuch fortgesetzt werden, und sodann sollen die jüngsten Verträge der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) über Urheberrecht und über Darbietungen und Tonträger, die im Dezember 1996 in Genf angenommen wurden, in Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden.

1.3. Der Vorschlag liegt generell auf der Linie der Bemerkungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Grünbuch und der WIPO-Verträge. Die Kommission ließ sich von den folgenden vier Gesichtspunkten leiten. Sie will dafür sorgen, daß

1.3.1. das Binnenmarktgeschehen nicht gestört wird;

1.3.2. die Mitgliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips einen möglichst großen Spielraum behalten;

1.3.3. die geistigen Eigentumsrechte, zumal die Rechte an On-line-Produkten, geschützt sind;

1.3.4. sich ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, geistige Eigentumsrechte zu schützen, und den Rechten der Nutzer und der Allgemeinheit einstellt.

1.4. Kernfrage der Debatte ist, in welchem Umfang bei der Harmonisierung des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte bestimmte Ausnahmen der Auslegung durch die einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden sollten. Mit anderen Worten, den Mitgliedstaaten wird nach dem vorliegenden Entwurf ein erheblicher Ermessensspielraum in bezug auf den genauen Umfang dieser Ausnahmen eingeräumt. Diese Ausnahmen erstrecken sich u.a. auf das Fotokopieren und die

<sup>(1)</sup> ABl. C 108 vom 7.4.1998, S. 6.

<sup>(2)</sup> „Urheberrecht und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“ — KOM(95) 382 endg. vom 19.7.1995 — ABl. C 97 vom 1.4.1996.

<sup>(3)</sup> „Grünbuch über Urheberrecht und die technologische Herausforderung — Urheberrechtsfragen, die sofortiges Handeln erfordern“ — KOM(88) 172 endg. vom 7.6.1988 — ABl. C 71 vom 23.3.1989.

nichtgewerbliche Nutzung zugunsten sehbehinderter oder gehörgeschädigter Personen, die Berichterstattung über Tagesereignisse und die Bereitstellung von Bibliotheken und ähnlichen öffentlichen Informationseinrichtungen. Die Kommission will mit ihrem Ansatz im wesentlichen sicherstellen, daß einerseits keine Handelschranken bestehen und andererseits die Nichteinmischung in die kulturellen Angelegenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten gewährleistet ist.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Bei der Analyse des Kommissionsvorschlages sollte von dem Wunsch der Kommission nach Herstellung eines Gleichgewichts ausgegangen werden, wobei hauptsächlich zu gewährleisten ist, daß durch die Ausnahmeregelungen nicht eindeutig Schranken für den innergemeinschaftlichen Handel aufrechterhalten oder errichtet werden. In diesem Sinne liegt der Ansatz der Kommission auf der Linie der Ansicht, die der Ausschuß zum Grünbuch von 1995 vertreten hat, wo er die Notwendigkeit betonte, daß in Anbetracht der Komplexität und der Unterschiede der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Prioritäten gesetzt werden müßten.

2.2. Angesichts der Komplexität der Materie, der langen Dauer gemeinschaftlicher Gesetzgebungsverfahren und der begrüßenswerten Absicht der Kommission, sich auf die wesentlichen Hindernisse für den Binnenmarkt zu beschränken, ist dieser Ansatz durchaus angemessen. Sobald diese Probleme allerdings zu Handelshindernissen zu werden drohen, müssen sie ebenso wie jede andere Störung, die sich zu einer solchen Hürde entwickeln kann, so schnell wie möglich angepackt werden.

2.3. Der Ausschuß ist gegen Änderungen an den Abschnitten des Richtlinienentwurfs, in denen die Kommission lediglich Teile der WIPO-Verträge in Gemeinschaftsrecht umsetzt.

2.4. Der Ausschuß befürwortet folglich im großen und ganzen den Richtlinienvorschlag, möchte aber einige Bemerkungen dazu vorbringen. Artikel 5 des Richtlinienvorschlages erfordert eindeutig die größte Aufmerksamkeit.

## 3. Die einzelnen Artikel

### 3.1. Präambel

3.1.1. Der Richtlinienentwurf enthält zu viele „Erwägungsgründe“. Die Gründe, die bloße Wiederholungen des Wortlauts sind, sollten gestrichen werden; erklärende oder den Text ergänzende Passagen hingegen sollten in den eigentlichen Richtlinientext eingefügt werden.

### 3.2. Artikel 1 Absatz 2

3.2.1. Nach „vorbehaltlich“ könnte man „ausdrücklich“ einfügen, um Streitigkeiten darüber zu verhindern, ob anderslautende Vorschriften frühere Bestimmungen

aufheben, wenn deren Ungültigkeit lediglich implizit angenommen wird.

3.2.2. Der Ausschuß rät der Kommission zur Herausgabe einer kodifizierten Fassung der Richtlinie, damit die Gesamtheit der Vorschriften zum Urheberrecht und den verwandten Rechten auf Gemeinschaftsebene in einem Dokument zugänglich ist und so leichter zitiert werden kann.

### 3.3. Artikel 2

Dieser Artikel stimmt im großen und ganzen mit der Richtlinie zum Vermietrecht<sup>(1)</sup> überein. Für viele Mitgliedstaaten besteht die wesentliche Neuerung im Vervielfältigungsrecht in der Bedingung, daß dieses Recht sowohl für die zeitweilige oder vorübergehende als auch für die ständige Vervielfältigung gilt. Das ist zu begrüßen: die Informationsgesellschaft wird nur dann Fortschritte machen, wenn es die Inhaber von Rechten in der Hand haben, welcher ausschließlichen gewerblichen Nutzung, die weitgehend über die Anfertigung und Verwendung zeitweiliger oder vorübergehender Vervielfältigungsstücke erfolgt, ihre über das Netz zugänglichen Werke zugeführt werden.

3.4. Es sollte zur Kenntnis genommen werden, daß kein ausschließliches Recht für Mehrkanal-Sendungen eingeräumt wird.

### 3.5. Artikel 3

In Artikel 3 Absatz 1 wird in einer sehr sorgfältig abgefaßten Definition versucht, das ausschließliche Recht des Urheberrechtsinhabers zu behandeln, jede On-line-Veröffentlichung seines Werkes zu erlauben oder zu verbieten einschließlich — ohne darauf beschränkt zu sein — der Zugänglichmachung des Werkes im World Wide Web. Es sollte sorgfältig darauf geachtet werden zu gewährleisten, daß die Definition dem Wandel der Technologie standhält: Insbesondere durch die Verwendung intelligenter Komponenten und des Einsatzes einer benutzerfreundlichen statt schwer handhabbaren Technologie — mit anderen Worten durch den pro-aktiven Einsatz der Technologie, um den Web-Nutzern Vervielfältigungsstücke der Werke zugänglich zu machen, ohne daß die Web-Nutzer selbst das Werk über einen Web-Browser anfordern müssen.

### 3.6. Artikel 4

3.6.1. In diesem Artikel geht es um das Verbreitungsrecht, vor allem das Recht von Urheberrechtsinhabern, über die Verbreitung materieller Vervielfältigungsstücke ihrer Werke zu verfügen. Die rechtliche Kernfrage ist, ob dieses Recht durch einen Erstverkauf allein in der Gemeinschaft oder weltweit „erschöpft“ sein sollte. Anders ausgedrückt geht es darum, ob die Einfuhr eines

<sup>(1)</sup> Richtlinie 92/100/EWG des Rates vom 19.11.1992 zum „Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums“ — ABL L 346 vom 27.11.1992, S. 61 — Stellungnahme CES 876/91 — ABL C 269 vom 14.10.1991, S. 54.

rechtmäßigen materiellen Vervielfältigungsstücks eines Werkes von einem Ort außerhalb der Gemeinschaft, für das vorschriftsgemäß die Verkaufsberechtigung an diesem Ort erteilt wurde, ohne Zustimmung des Inhabers gleichwertiger Rechte in der Gemeinschaft zulässig sein sollte. Dieser Frage kommt bei „Parallelimporten“ — wie diese Einfuhren genannt werden — aus den Vereinigten Staaten von Amerika, wo beispielsweise Compact Disks für den Verbraucher häufig billiger sind, besondere Bedeutung zu.

3.6.2. Nach Ansicht des Ausschusses tut die Kommission angesichts der gegenwärtigen Marktverhältnisse, zumal im Blick auf den Umstand, daß die einschlägigen Bestimmungen der Haupthandelspartner ähnlich lauten, gut daran, an Stelle einer weltweiten nur eine gemeinschaftsweite Erschöpfung vorzuschreiben. Der Ausschuß empfiehlt jedoch eine eindeutiger Formulierung des Passus (ein ähnlicher Wortlaut in der Richtlinie zur Harmonisierung des Markenrechts führte beispielsweise zu Verwirrung und Streit, was vermieden werden sollte).

3.6.3. Er schlägt einen neuen Artikel 4 Absatz 3 vor:

„Das Verbreitungsrecht in bezug auf das Original oder ein Vervielfältigungsstück davon erschöpft sich nicht durch den Verkauf oder eine Eigentumsübertragung außerhalb der Gemeinschaft mit oder ohne Einwilligung des Rechteinhabers.“

3.6.4. Eine Ausweitung des Erschöpfungsbereichs könnte jedoch erwogen werden, allerdings nur auf Gegenseitigkeit und durch Verhandlungen, die eine faire und auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruhende Behandlung von Werken und Vervielfältigungsstücken von aus der Gemeinschaft stammenden Werken sicherstellen.

### 3.7. Artikel 5

Dieser Artikel handelt von den Ausnahmen von den zustimmungsbedürftigen Handlungen in Artikel 2 und 3.

#### 3.7.1. Artikel 5 Absatz 1

3.7.1.1. Die erste Ausnahme betrifft „vorübergehende Vervielfältigungshandlungen“. Damit soll die Zulässigkeit von ephemeren Speicherungshandlungen von Vervielfältigungsstücken des Werks gewährleistet werden, z. B. auf zwischengeschalteten Computerservern zwischen einem Web-Server und dem von einem Endnutzer für einen Web-Browser genutzten Computer. Der Knackpunkt ist, ob die vorübergehende Vervielfältigungshandlung keine „eigenständige wirtschaftliche Bedeutung“ hat: Es sollte vielleicht verdeutlicht werden, daß sich die eigenständige wirtschaftliche Bedeutung auf die Benutzung des betreffenden Werks, nicht auf seine Übertragung bezieht.

3.7.1.2. Dieser Passus bedarf der Ergänzung und Klarstellung. Jede Vervielfältigung ist eine Nutzung des Werkes, weswegen das zeitweilige Vervielfältigen von Programmen oder Daten in den Speicher mit dem Ziel, diese zu nutzen oder zugänglich zu machen, beispielsweise der Zugriff auf On-line-Datenbanken,

nur mit Genehmigung des Rechteinhabers erlaubt werden sollte.

3.7.1.3. Der Artikel deckt sich fast lückenlos mit dem Vorschlag der Kommission zur Haftung, der Haftungsfragen bei Online-Betrieb gemeinschaftsweit harmonisieren soll. Zwar sind die Urheberrechtsbestimmungen nicht unbedingt der geeignete Ansatz zur Lösung von Fragen im Zusammenhang mit der Haftung von Dienstleistungsanbietern, da diese einen weiteren Bereich umfaßt als den des geistigen Eigentums; gleichwohl sollten die beiden Richtlinien eng aufeinander abgestimmt werden: Es wäre zweckmäßig, die Haftungsrichtlinie so bald wie möglich nach dieser Richtlinie zu verabschieden, wenn sie nicht parallel behandelt werden können.

#### 3.7.2. Artikel 5 Absatz 2 und 3

3.7.2.1. In den übrigen Bestimmungen dieses Artikels sind die genauen Ausnahmen zu dem weiter oben garantierten ausschließlichen Vervielfältigungsrecht aufgeführt. Diese Ausnahmeregelungen werden in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Ganz allgemein befürchtet der Ausschuß, daß eine Ausweitung der Befugnisse der Mitgliedstaaten durch solche Vorschläge Verhältnisse, die als effektive Handelshemmnisse in der Gemeinschaft wirken, aufrechterhalten könnte. Er fordert die Kommission deshalb auf, streng darüber zu wachen, daß die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelungen durch die Mitgliedstaaten in der Praxis nicht zur Entstehung solcher Hindernisse führt.

3.7.2.2. Am bemerkenswertesten ist die Ausnahmeregelung im Bereich der privaten Vervielfältigung auf Ton-, Bild- oder audiovisuelle Träger durch Einzelpersonen. Der Kommission stehen hier drei Möglichkeiten offen. Sie kann

- die Rechtsvorschriften zur privaten Vervielfältigung im Sinne eines unbedingten Rechtes, diese zu genehmigen oder zu verbieten, harmonisieren;
- lediglich die Bestimmungen zur digitalen Vervielfältigung harmonisieren oder
- die Materie den Mitgliedstaaten überlassen.

3.7.2.3. Der Ausschuß unterstützt den Ansatz der Kommission, wie er in der Begründung zu Artikel 5 unter Ziffer 6 umrissen wird, d.h. ihre Absicht, die Marktentwicklungen in bezug auf die digitale private Vervielfältigung in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 genau zu beobachten. Bei der Konsultation werden zu Recht technologische Aspekte und das Gleichgewicht der Rechte und Interessen im Vordergrund stehen. Der Ausschuß hofft, daß er dazu gehört wird. Er hofft außerdem, daß sich die Angelegenheit nicht zu lange hinzieht und bald darauf in einen Kommissionsvorschlag mündet.

3.7.2.4. Unterdessen überläßt es die Kommission ebenfalls zu Recht den Mitgliedstaaten, die private Vervielfältigung zu regeln — der Ausschuß sträubt sich gegen Einschränkungen bei rein privaten Tätigkeiten. Ein besonderes Anliegen ist dem Ausschuß die private Vervielfältigung, wo diese zum Schutz von Kindern

erforderlich ist (wenn Eltern Programme aufzeichnen, damit sie diese in Abwesenheit der Kinder sehen können).

3.7.2.5. Die Beschränkung in Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe b) zugunsten sehbehinderter oder gehörgeschädigter Personen sollte angesichts der Tatsache, daß diese Ausnahme nur für eine nichtgewerbliche Nutzung gilt, auf alle Personen, die an einer Behinderung leiden, ausgedehnt werden. Außerdem sollte der Rat die Kommission damit beauftragen, eine Rechtsvorschrift, die diese Ausnahme bindend macht, abzufassen.

3.7.2.6. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die den Mitgliedstaaten zugestanden Ausnahmen diese in die Lage versetzen, solche Tätigkeiten entweder insgesamt aus dem Geltungsbereich des Urheberrechtsschutzes herauszunehmen oder für solche Tätigkeiten ein System angemessener Entschädigungen vorzusehen.

3.7.2.7. Schließlich gibt es in den geltenden Urheberrechtsbestimmungen aller Mitgliedstaaten viele unbedeutendere Ausnahmen von dem allgemeinen Vervielfältigungsrecht. So gestatten beispielsweise einige Mitgliedstaaten den Einbau einer beiläufig angefertigten Vervielfältigung in eine Sendung oder Filmaufnahmen von einem Gebäude, oder sie führen für Regelungsbehörden das Recht ein, die Übereinstimmung mit ihren Mediennormen zu gewährleisten und zu überwachen. Solche unbedeutenden Ausnahmen sollten durch einen Zusatz zu Artikel 5 Absatz 3 über geringfügige Ausnahmen, die den innergemeinschaftlichen Handel nicht stören, auch weiterhin garantiert werden.

### 3.8. Artikel 6

3.8.1. Durch diesen Artikel soll gewährleistet werden, daß die Mitgliedstaaten einen angemessenen Rechtsschutz gegen die Herstellung und Verbreitung technischer Vorrichtungen vorsehen, „die neben der Umgehung nur einen begrenzt wirtschaftlich bedeutsamen Zweck oder Nutzen haben“ und zur Umgehung wirksamer technologischer Maßnahmen vorgenommen werden, die den Schutz von gesetzlich geschützten Urheberrechten und insbesondere die Unterbindung des Kopierens ermöglichen.

3.8.2. Bei diesem Artikel muß unbedingt die Balance zwischen dem Wunsch der Rechteinhaber, jede Vorrichtung, die dazu dient, technische Hürden zu umgehen, oder eine solche Umgehung als Nebeneffekt gestattet (wie zum Beispiel duale Tonbänder, die neben rechtmäßigen auch unerlaubten Zwecken dienen), genau zu kontrollieren, und dem Recht des Verbrauchers, solche

Vorrichtungen für rechtmäßige Zwecke zu nutzen, gewahrt werden. Nach Meinung des Ausschusses wurde die Kommission diesem Ziel gerecht, allerdings sollte sich das Verbot auch auf solche Vorrichtungen erstrecken, bei denen „Verkaufsförderung, Werbung und Vermarktung ausdrücklich auf eine solche Umgehung abgestellt sind“.

### 3.9. Artikel 7

Dieser Artikel enthält angemessene Rechtsschutzvorschriften gegen die Entfernung oder Änderung elektronischer Informationen für die Wahrnehmung der Rechte. Der Ausschuß stimmt der Bemerkung zu, daß die Schaffung von Informationsprogrammen für die Wahrnehmung der Rechte freiwillig bleiben muß, das heißt, daß sie nicht zu formellen Auflagen, die nach dem Berner Abkommen nicht zulässig sind, führen dürfen.

### 3.10. Artikel 8

3.10.1. Der Ausschuß hat früher gefordert, daß in den Urheberrechtsvorschriften „Rechtsbehelfe“ vorgesehen werden. Dieser Artikel legt die Mitgliedstaaten darauf fest, daß sie bei Zuwiderhandlungen gegen die in dieser Richtlinie festgelegten Rechte angemessene Sanktionen und Rechtsbehelfe vorsehen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Der Ausschuß empfiehlt, von den Mitgliedstaaten ein ausführlicheres Verzeichnis von Rechtsbehelfen einschließlich effektiver vorübergehender und kosteneffizienter Rechtsbehelfe zu verlangen.

3.10.2. Der Ausschuß fordert die Kommission außerdem auf, intensiv darüber zu wachen, daß die Mitgliedstaaten angemessene Rechtsmittel vorsehen, und offensichtliche Mißstände, die den Mitgliedstaaten anzulasten sind, aufzuzeigen.

### 3.11. Artikel 10

Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß mit Artikel 10 Absatz 2 die entsprechende Bestimmung des WIPO-Vertrages übernommen wird. Wenn dadurch Unklarheiten entstehen, sollte die Kommission in einem mit den Verpflichtungen aus diesem Vertrag vereinbaren Umfang für Klärung sorgen.

### 3.12. Artikel 11

Der Ausschuß begrüßt, daß die Kommission alle drei Jahre einen Bericht veröffentlichen will und daß er zu den offiziellen Adressaten gehören soll.

Brüssel, den 9. September 1998.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Auswirkungen der einheitlichen Währung auf den Binnenmarkt — Binnenmarkt-Beobachtungsstelle“**

(98/C 407/07)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. Januar 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 auf der Grundlage des einführenden Berichts des Berichterstatters Burani an.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 106 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Einführung des Euro wird von der breiten Öffentlichkeit, den Wirtschaftsteilnehmern und allgemein den Sozialpartnern unterschiedlich bewertet: einige sind der Meinung, daß dadurch die Wirtschaft angekurbelt wird, andere erwarten unterschiedliche Auswirkungen aufgrund der den öffentlichen Haushalten auferlegten Sparpolitik, wieder andere sind der Ansicht, daß die Auswirkungen auf den Binnenmarkt relativ bescheiden sein werden. Es zeigt sich allerdings, daß nach der endgültigen Entscheidung, den Euro als Währung von elf Mitgliedstaaten der Union einzuführen, die Zustimmung gegenüber der Ablehnung an Boden gewinnt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte seinerseits die Überlegungen und den Standpunkt der Sozialpartner einbringen und damit die weitere Vertiefung der Materie durch Kommission, Rat und Europäisches Parlament befruchten.

1.2. Das Thema wird in großer Ausführlichkeit in der offiziellen und nichtoffiziellen Literatur, den Informationsmedien und der Fachpresse behandelt; es fehlt somit nicht an Informationsquellen. Der Ausschuß kam jedoch zu der Auffassung, daß weitere Sondierungen durchgeführt werden müßten, wobei in offener Aussprache Unternehmen, Gewerkschaften und Verbraucher direkt zu Wort kommen sollten. Zu diesem Zweck organisierte er zwei Anhörungen, die erste in Rom am 7. Mai 1998 und die zweite in London am 15. Mai. Diese Termine wurden gewählt, um die „spontanen“ Reaktionen nach dem offiziellen Beschluß über die Einführung des Euro in Erfahrung zu bringen; die gewählten Orte wurden als am besten geeignet erachtet, um die überwiegende Meinung in einem Mitgliedsland der künftigen Währungsunion mit der eines Landes zu vergleichen, das beschlossen hat, zum gegenwärtigen Zeitpunkt draußen zu bleiben.

1.2.1. Dem Ausschuß ist andererseits wohl bewußt, daß ein so kleines Spektrum nicht als repräsentativ für Gesamt Europa erachtet werden kann, noch daß sich die gewonnenen Erkenntnisse automatisch auf alle Länder übertragen lassen. Im Interesse der Prägnanz und der Klarheit hat er darüber hinaus seine Prüfung auf einige der direkt mit der Einführung des Euro verbundenen

Aspekte beschränkt und jene beiseite gelassen, die bereits in anderen Stellungnahmen behandelt wurden oder die eine Analyse nebensächlicher Probleme bedingt hätten.

1.3. Diese Stellungnahme berücksichtigt die Äußerungen der Teilnehmer an den beiden Anhörungen, ist jedoch insbesondere das Ergebnis der Beratungen der Ausschußmitglieder, die in den darauffolgenden Phasen der Erarbeitung dieses Dokuments ihren Beitrag geleistet haben. Die Ergebnisse sind weder als unumstößliche Wahrheiten, noch als sichere Voraussagen zu werten: Auf einem von einer Vielzahl exogener, vom Willen der Regierungen unabhängiger Faktoren beherrschten Markt kann man bestenfalls flexible Wahrscheinlichkeitsgrundsätze ausdrücken, die den augenblicklichen Gegebenheiten anzupassen sind.

## 2. Auswirkungen der Einführung des Euro auf die Niederlassungsfreiheit

2.1. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, daß zwischen der bereits durch den Vertrag umfassend gewährleisteten Niederlassungsfreiheit und der einheitlichen Währung nur ein geringfügiger Zusammenhang besteht; verschiedene Wirtschaftsteilnehmer sind jedoch der Meinung, daß der Euro Auswirkungen hinsichtlich einer Standortverlagerung von Unternehmen und auf die Übernahme-, Konzentrations- und Fusionsentscheidungen haben könne.

2.2. Die Möglichkeit eines direkten Kosten- und Preisvergleichs — auf den in der Folge näher eingegangen wird — macht zusammen mit dem Wegfall der Wechselkursrisiken und der relativen Wertschwankungen der Währungen die wirtschaftlichen Vorausberechnungen für eine optimale Standortwahl der Produktionsstätten und der Dienstleistungen relativ einfacher. Die einheitliche Währung ist natürlich nicht der einzige Faktor, der eine Rolle spielt: Es gibt weiterhin grundlegende Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern, was das Steuerwesen, die Arbeitskosten, die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und manchmal die Fördermaßnahmen angeht.

2.3. Insbesondere die Klein- und Mittelunternehmen sind der Ansicht, daß die einheitliche Währung es ihnen ermöglicht, zusätzliche Produktionseinheiten — aber in einigen Fällen würde es sich um echte Verlagerungen der Hauptaktivität handeln — in Ländern zu errichten, in denen die vorgenannten Bedingungen günstiger als in ihrem Ursprungsland sind. In anderen Worten, die Länder, in denen es bereits günstigere Bedingungen im Hinblick auf das Steuerwesen, die Arbeitskosten und die Verfügbarkeit von Arbeitskräften gibt, würden in der einheitlichen Währung den entscheidenden Faktor für die Ansiedlung neuer Unternehmen sehen.

2.4. Die Verlagerung in Drittländer außerhalb Europas scheint von der Einführung des Euro nicht beeinflusst zu sein; es könnte allenfalls das Gegenteil eintreten, falls die asiatische Krise länger andauert und die Attraktivität eines „Euro“-Gebiets erhöht, das beruhigende Elemente der Stabilität aufweist. Was die Länder Mittel- und Osteuropas anbelangt, so ist es wahrscheinlich, daß deren Entscheidung, den Euro als Referenzwährung zu benutzen, als zusätzliches positives Element in die Bewertungen der Unternehmen einfließt, die die Möglichkeit erwägen, sich dort niederzulassen; es sei jedoch bedacht, daß die politische und wirtschaftliche Stabilität dieser Länder ein entschieden höheres Gewicht auf die Endentscheidungen hat.

2.5. Was Übernahmen, Fusionen oder Beteiligungen anbelangt, so stellt der Euro einen Faktor von erheblicher Bedeutung in den Bewertungen der Unternehmen dar, insbesondere wenn er — wie anzunehmen ist — eine Harmonisierung der Rechnungslegung, der Bilanzerstellung und des internen und externen Controlling fördern wird. Die anderen Bewertungen, die von den unter den vorhergehenden Punkten 2.2 und 2.3 erwähnten Elementen abhängen, bleiben unverändert.

2.5.1. Unter den Elementen, die gegen eine rationale Verlagerung wirken und eine bessere Verteilung der Investitionen behindern, treten besonders stark die Unterschiede in der Steuergesetzgebung zwischen den verschiedenen Ländern hervor. Es ist dies vielleicht der augenfälligste Aspekt der Strukturschwäche, die sich in Europa breitgemacht hat: Es besteht eine einheitliche Währung, aber es fehlt ein einheitliches Wirtschafts- und Steuersystem. Diese Erwägung soll keine Kritik sondern eine einfache Feststellung sein; fest steht jedoch, auch wenn man verschiedene Systeme akzeptieren muß, daß die Steuerharmonisierung von prioritärer Bedeutung ist, wenn man aus der Einführung der einheitlichen Währung die besten Ergebnisse erzielen will.

### 3. Die Auswirkungen der Einführung des Euro auf den Wettbewerb

3.1. Die Verwendung des Euro dürfte nicht auf die Länder der Währungsunion beschränkt sein: Es ist wahrscheinlich, daß die Außenwirtschaftsteilnehmer der übrigen Länder der Europäischen Union, der Mehrheit der MOEL und anderer Drittländer ihn anstelle des Dollars als Fakturierungs- und Erfüllungswährung verwenden werden, zumindest in ihren Beziehungen mit den Ländern der Währungsunion und mit

Ländern mit instabiler Währung. Alles dürfte jedoch von der inneren Stabilität der europäischen Währung und vom Vertrauen, das ihr vom Rest der Welt entgegengebracht wird, abhängen. Neben den währungspolitischen Auswirkungen, die nicht Gegenstand dieser Stellungnahme sind, wird das erste und offensichtlichste Ergebnis dieser „Globalisierung“ die direkte Vergleichbarkeit der Kosten und Preise sein, die heute durch die Vielzahl der Währungen und ihre Wechselkursschwankungen behindert wird, sowie — dies sei in Erinnerung gerufen — durch fehlende Normen und Standards, ein Mangel, der in verschiedenen Sektoren besonders stark ausgeprägt ist.

3.2. Die Vergleichbarkeit der Werte — und somit die Transparenz der Angebotsbedingungen bei Waren und Dienstleistungen — stellt einen erheblichen Faktor zur Stärkung des Wettbewerbs dar: Betriebe und Verbraucher werden in der Lage sein, ihre Entscheidungen in besserer Kenntnis der Sachlage zu treffen. Die Vorteile für die Käufer sind offensichtlich; es ist jedoch andererseits nicht sicher, daß die Betriebe allgemein — und insbesondere die Klein- und Mittelunternehmen — bereits Vorkehrungen hinsichtlich der Auswirkungen getroffen haben, die die Vergleichbarkeit der Preise auf ihre Tätigkeiten haben wird.

3.3. Das Argument der Vergleichbarkeit der Werte ist einfach zu verstehen. Es ist jedoch nur ein Teil eines viel umfassenderen und komplexeren Phänomens, das folgendes umfaßt:

- die rasche Entwicklung des elektronischen Handels via Internet, die den Kauf und die Bezahlung von Gütern und Dienstleistungen ungleich viel einfacher macht und dazu beiträgt, die Auswahlpalette für die Käufer zu erweitern;
- die Einrichtung internationaler Zahlungssysteme, die rasche und sichere Überweisungen zu immer niedrigeren Kosten ermöglichen;
- die rasche Verringerung der Kommunikationskosten und die immer umfassendere Verbreitung der „Informatikkultur“ unter den kleinen und mittleren Betrieben und den Verbrauchern;
- die Erhöhung der Effizienz und der Geschwindigkeit — und die Verringerung der Kosten — des Transports von Gebrauchsgütern, was den Kauf von Waren von Erzeugern aus geographisch fernen Ländern wirtschaftlich immer vorteilhafter macht.

3.4. In diesem Zusammenhang ist der Euro ein zusätzlicher Faktor nicht zu vernachlässigender Bedeutung für eine Entwicklung, bei der die Bedeutung des „Standort“-Elements sowohl hinsichtlich Produktions- und Vertriebsanlagen als auch hinsichtlich der Einflußgebiete zurückgehen wird. Die traditionellen „Marktnischen“ und die Oligopol-situationen müßten somit einem dem Wettbewerb stärker geöffneten Markt weichen, der jene Betriebe bestraft, die weniger effizient sind oder eine unangemessene Größe haben, um dem Wettbewerb mit anderen standzuhalten, die besser geeignet sind, die Märkte zu erobern.

3.5. Wenn dieses Bild — zumindest tendenziell — der Wirklichkeit entspricht, so wird der Schub zur Gründung größerer Betriebseinheiten unvermeidlich. Dem Beispiel des Finanzsektors, dem ersten, der die Auswirkungen der einheitlichen Währung (tatsächlich zusammen mit einer Reihe anderer Faktoren) zu spüren bekommt, wird der gesamte Markt folgen. Gewinner wird in erster Linie der Verbraucher aufgrund günstigerer Preise, besserer Qualität der Produkte und Dienstleistungen und höherer Transparenz des Marktes sein. Zu bewerten sind jedoch die Auswirkungen eines Prozesses hin zu immer größeren Betrieben auf die Beschäftigung: es ist möglich, daß ein solcher Prozeß nicht mit einem Anstieg der Arbeitsplätze einhergeht oder es im schlechtesten Fall zu einem Rückgang kommt. Eine andere mögliche Auswirkung könnte — mittelfristig — die Gründung neuer Oligopole in einem Markt sein, der von tendenziell immer größeren Unternehmen beherrscht wird: Diesen Aspekt wird die Kommission aufmerksam beobachten müssen.

3.6. Viele Klein- und Mittelunternehmen, die ausschließlich auf lokalen Märkten tätig sind, scheinen sich der Komplexität dieses Phänomens und seiner Auswirkungen nicht bewußt zu sein. Ihrer Meinung nach wird die Vergleichbarkeit der Preise unter den verschiedenen Ländern keine direkten Auswirkungen auf die Märkte haben, auf denen sie tätig sind, mit der einzigen Ausnahme der grenzüberschreitenden Gebiete — in denen der Preisvergleich allerdings bereits seit einiger Zeit trotz unterschiedlicher Währungen existiert und manchmal mit erheblichen Verlagerungen der Einkäufe verbunden ist. Wenn diese Haltung im Fall von Aktivitäten gerechtfertigt ist, die die physische Präsenz des KMU vor Ort erfordern (Mechanikerwerkstätten, Wartungsdienste etc.), so wäre sie schädlich für Produktions-, Vertriebs- und Dienstleistungsunternehmen, für die sich das Konzept des „Einflußgebiets“ angesichts der neuen Entwicklungen als illusorisch herausstellen würde.

3.6.1. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß unter kleinen und mittleren Unternehmen eine Betriebskultur zu verbreiten ist, wobei ihnen die Notwendigkeit neuer Strategien angesichts einer globalen Situation, die sich in den nächsten Jahren rasch entwickeln kann, bewußt gemacht wird. Die Kontrolle der lokalen Märkte durch die Erzeuger, die heute auf der relativ bescheidenen Mobilität der Verbraucher beruht, kann durch die neuen Formen des elektronischen Handels zusammen mit der Möglichkeit der Zahlung in einer einheitlichen europäischen Währung in Frage gestellt werden.

3.7. Auch für die großen Betriebe, die auf den internationalen Märkten tätig sind, wird die Einführung des Euro nicht ohne Folgen bleiben. Die Vergleichbarkeit der Preise wird einen Faktor, der bereits heute augenscheinlich ist, noch stärker hervorheben: das Preisniveau ist in jedem Land der Europäischen Union verschieden. Dieser Unterschied erklärt sich wohlgerne aufgrund einer Vielzahl von Faktoren, auf die die Binnenmarktregeln sehr wenig Einfluß haben: in jedem Land gibt es unterschiedliche Bedingungen der Lebenshaltungskosten, des Sozialsystems, des Steuerwesens, der Größe und Struktur des Marktes. Auf diese Bedingungen

wird der Binnenmarkt mit der Zeit im Sinne einer immer höheren Konvergenz reagieren, ohne jedoch zu einem vollkommenen Gleichlauf zu gelangen.

3.8. Es gibt allerdings Preisunterschiede für identische oder vergleichbare Waren, die nicht bloß durch die unterschiedlichen Marktbedingungen in den verschiedenen Ländern erklärbar sind. Auf dem Automobilmarkt beispielsweise haben die von den Verbrauchern und der Kommission durchgeführten Erhebungen Beispiele beträchtlicher, in einigen Grenzfällen gewaltiger Unterschiede aufgezeigt: Als Beispiel kann ein bestimmtes Automodell angeführt werden, das im Vereinigten Königreich zu einem Preis verkauft wird, der um 44 % über demjenigen liegt, der in den Niederlanden oder in Portugal verlangt wird. Davon ausgehend, daß die Preisfestsetzung auf einem Markt, der auf dem freien Wettbewerb beruht, nicht vorgeschrieben werden kann, gibt es gewiß Fälle, in denen die Einführung des Euro Ermittlungen im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen Artikel 85 und 86 des Vertrags erforderlich machen kann.

3.9. Mit Ausnahme von Fällen, in denen ein Eingreifen der Kommission notwendig sein kann, müßten generell die Marktregeln zum Tragen kommen, wenn auch innerhalb der objektiven Grenzen, die durch die unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Ländern gesetzt werden; Die direkte Vergleichbarkeit der Preise wird zusammen mit der Möglichkeit der Versorgung in einem globalen europäischen Markt mäßigend auf die Preisunterschiede wirken und somit den Wettbewerb erhöhen.

#### 4. Die Auswirkungen des Euro auf die Wettbewerbsfähigkeit

4.1. Das Thema der inneren Wettbewerbsfähigkeit wurde implizit im vorhergehenden Kapitel behandelt: der verstärkte Wettbewerb muß alle Wirtschaftsteilnehmer dazu bringen, immer effizienter zu werden und zu immer wettbewerbsfähigeren Kosten zu arbeiten. Was die äußere Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber der übrigen Welt anbelangt, so wird die Analyse des Problems komplexer und würde die Prüfung von Aspekten erfordern, die über den Zweck dieses Dokuments hinausgehen. Der Ausschuß beschränkt sich somit allein darauf, die Einführung des Euro als einen der Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit, aber sicher nicht als den einzigen zu prüfen.

4.2. Die Beseitigung der Wechselkursrisiken sowie der Wegfall der Kursicherungs- und Transaktionskosten innerhalb der Eurozone, dürfte für sich eine Kostensparnis ermöglichen, die die Kommission auf 0,5 % bis 1 % der Gesamtkosten veranschlagt hat. Dazu kommt für verschiedene Länder eine Senkung der kurzfristigen Zinssätze für die jeweiligen Währungen. Der wesentliche Wettbewerbsvorteil dürfte jedoch von einem anderen Faktor herrühren: der Wahl des Euro als Referenz- und Fakturierungswährung als Folge seiner Stabilität und des gewonnenen internationalen Prestiges. Der Vorteil der Amerikaner auf diesem Gebiet ist offensichtlich und

bekannt: der Euro müßte schließlich dasselbe Gewicht und Prestige erlangen. Es handelt sich allerdings nicht um einen „Krieg“ gegen den Dollar: die beiden Währungen haben — zumindest in Zukunft — unterschiedliche Einflußgebiete, die sehr gut in einem Klima des gesunden Währungs-„Wettbewerbs“ koexistieren können.

4.3. Als Folge einer wahrscheinlich höheren globalen Wettbewerbsfähigkeit könnte es zu mehr oder weniger bedeutenden Verlagerungen von Unternehmen von Drittländern in das „Eurogebiet“ mit einem daraus resultierendem Anstieg des Wettbewerbs kommen. Auch wenn es verschiedene europäische Unternehmer als eine neue Bedrohung betrachten könnten, müßte das Phänomen im Hinblick auf neue Investitionen und einen Beschäftigungszuwachs positiv bewertet werden.

4.4. Global betrachtet müßte das Phänomen des durch den Euro verstärkten Wettbewerbs zu einer Rationalisierung der Produktions-, Vertriebs- und Dienstleistungsstrukturen führen: ein Prozeß, der nicht ablaufen kann, ohne daß Betriebe mit marginaler Wettbewerbsfähigkeit geopfert werden. Es wird für die Behörden eine schwierige Aufgabe sein, dafür zu sorgen, daß die Marktregeln nicht durch Maßnahmen verzerrt werden, die darauf ausgerichtet sind, solche Betriebe am Leben zu erhalten, und dieses Erfordernis mit der Erhaltung von Arbeitsplätzen in Einklang zu bringen.

## 5. Die Auswirkungen des Euro auf die Beschäftigung

5.1. Die Frage, ob, wie und in welchem Ausmaß der Euro eine Auswirkung auf die Beschäftigung haben wird, ist Gegenstand lebhafter Diskussionen, und die Meinungen dazu berücksichtigen gebührend die politischen und sozialen Aspekte des Problems. Der Ausschuß, der eine eigene Stellungnahme zu diesem Thema<sup>(1)</sup> vorgelegt hat, beschränkt sich in diesem Dokument darauf, — übrigens bereits bekannte — Fakten im Zusammenhang mit den konkreten Auswirkungen des Euro auf die Beschäftigung als Aspekt des Binnenmarkts in Erinnerung zu rufen.

5.2. Der einzige Sektor, auf den sich die Einführung des Euro direkt auswirkt, ist natürlich der Finanzsektor und insbesondere der Banksektor. Ein erheblicher Anteil des Umsatzes der Banken ergibt sich aus dem Devisenwechselgeschäft und den Geschäften zur Deckung der Wechselkursrisiken. Die sich daraus ergebenden Gewinne entsprechen proportional dem Ausmaß, das die internationale Tätigkeit im Verhältnis zu den gesamten anderen Tätigkeiten einnimmt: üblicherweise stellen diese Gewinne für die großen Banken wertmäßig einen erheblichen Teil des Betriebsergebnisses dar. Die Verschmelzung von elf Währungen zu einer einzigen hat große Auswirkungen auf die Nettogewinne; was die Beschäftigung anbelangt, so besteht kein Zweifel, daß eine Verringerung der Zahl und des Volumens der Geschäfte — kurzfristig — mit einer geringeren Notwendigkeit an Humanressourcen einhergeht. Daher betont der Ausschuß die Notwendigkeit begleitender Maßnahmen, um den betroffenen Arbeitnehmern neue Beschäf-

tigungsmöglichkeiten zu erschließen. In einzelnen Mitgliedstaaten gibt es dazu sehr erfolgreiche Beispiele.

5.3. Es ist zur Zeit nicht klar, ob der Banksektor insgesamt die überschüssigen Humanressourcen durch eine Umschulung und eine verstärkte Tätigkeit in anderen Sektoren absorbieren kann, noch ob er mittelfristig zum Ausgleich neue Tätigkeiten finden kann: Viel wird vom Grad der Wettbewerbsfähigkeit abhängen, den die europäischen Banken gegenüber jenen dritter Länder erlangen.

5.4. Für alle anderen Tätigkeiten müssen die Auswirkungen des Euro auf die Beschäftigung insofern bewertet werden, wie die einheitliche Währung ein Element der Stabilität der Wirtschaft, der äußeren Wettbewerbsfähigkeit, der Konvergenz der Volkswirtschaften und des sozialen Friedens darstellt; dabei darf allerdings die Berücksichtigung exogener Faktoren von grundlegender Bedeutung in einem Umfeld nicht vergessen werden, das immer globaler und interdependenter wird, wie die Konjunktur in der übrigen Welt, die politischen Ungewißheiten und der Druck auf den Arbeitsmarkt durch die Einwanderung aus Drittländern und die zukünftige Erweiterung der Europäischen Union.

5.5. In bezug auf die Beschäftigungspolitik besteht kein Zweifel, daß durch das Erfordernis, die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu beachten, die Freiheit der Regierungen eingengt wird, öffentliche Investitionsmaßnahmen zwecks Erhöhung der Beschäftigung zu ergreifen. Die Aufgabe, neue Arbeitsplätze zu schaffen, fällt somit im wesentlichen dem Privatsektor zu und muß über eine mit dem Wachstum vereinbare Investitionspolitik erfolgen. Eine solche Politik muß allerdings durch angemessene steuerliche Maßnahmen und ein günstiges soziales Klima flankiert werden, was eine kollektive Verantwortung — und eine enge Zusammenarbeit — von öffentlichen Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften voraussetzt.

## 6. Schlußfolgerungen

6.1. Aus den Anhörungen, die der Ausschuß durchgeführt hat, kristallisierte sich ein beruhigendes Element heraus — auch wenn man die Vorbehalte berücksichtigt, die zuvor über den repräsentativen Charakter der Befragten gemacht wurden: Der Euro wird als ein Faktor der Kohäsion Europas und der Glaubwürdigkeit gegenüber der Welt betrachtet. Dies ist die derzeitige Vorstellung: Die Umsetzung stellt eine Herausforderung an die Regierungen, die sozialen Kräfte und die einzelnen Staatsbürger dar.

6.2. Ferner sei bemerkt, daß die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht gleichförmig verlaufen wird, auch wenn sich mittel- bis langfristig der Tendenz zur Konvergenz verstärkt wird: Man kann somit von der Einführung des Euro keine sofortige Überwindung der Unterschiede und eine vollkommene Verwirklichung des Binnenmarkts erwarten. Noch kann der Euro für sich genommen die Probleme der Harmonisierung der Steuern und der Normen,

<sup>(1)</sup> Siehe Stellungnahme des WSA „Die Beschäftigung und der Euro“.

der Mobilität der Arbeit und der Unternehmen, der Vergleichbarkeit der Löhne lösen: Es handelt sich um Probleme, die von der einheitlichen Währung unab-

hängig sind, aber der Euro wird zumindest das Verdienst haben, sie verstärkt hervorzuheben und die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit ihrer Lösung lenken.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen. Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse im Versicherungswesen“**

(98/C 407/08)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 24. März 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Entwurf zu erarbeiten.

Die mit den vorbereitenden Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Ataíde Ferreira.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 108 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. In seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Die Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt“<sup>(1)</sup> machte der Wirtschafts- und Sozialausschuß auf einige Schwierigkeiten aufgrund von Auslegungsfragen aufmerksam, die ein Hindernis für die effektive Verwirklichung des Binnenmarktes für Versicherungen darstellen, und hob in diesem Zusammenhang folgendes hervor: die ungenaue Abgrenzung zwischen Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit, die Begriffe „zeitweilig, regelmäßig, periodisch, kontinuierlich und häufig“, die oft mit ihrer Definition verknüpft werden, sowie „das Konzept des ‘Allgemeininteresses’, das stark divergierende Auslegungen zuläßt und es den Mitgliedstaaten folglich ermöglicht, eine Reihe von Ausnahmeregelungen von der Dienstleistungsfreiheit zu begründen“.

1.1.1. Daher möchte der Ausschuß seine oben zitierte Stellungnahme durch den vorliegenden Text zum „Entwurf einer Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen. Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse im Versicherungswesen“<sup>(2)</sup> ergänzen.

1.2. Die Doktrin des Allgemeininteresses geht, wie die Kommission in ihrem Entwurf einer Mitteilung

anerkennt, weitgehend auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zurück.

1.2.1. Die eigentliche Wurzel des Begriffs „Allgemeininteresse“, der als „Gemeinwohl“ oder „öffentliches Interesse“ verstanden wird, dem die Verwaltung eines jeden Staates zu dienen hat, liegt jedoch in den Verfassungs- und Verwaltungsrechtsgrundsätzen, die den westlichen Ländern gemein sind.

1.2.2. Um diesen Begriff herum hat sich eine ganze Doktrin entwickelt, die die Einführung von Beschränkungen der freien Ausübung der Privatinitiative und der Einzelinteressen rechtfertigt, wobei seine Konturen jedoch gesetzlich genau umrissen sein müssen, damit das Beschränkungsrecht der öffentlichen Verwaltung rechtmäßig ausgeübt werden kann (bedingte Ausübung).

1.2.3. Das heißt, die Verfassungs- und Verwaltungsdoktrin hat deutlich gemacht, daß gesetzlich eindeutig festzulegen ist, worin typischerweise die Zielsetzung und die Voraussetzungen dieses Allgemeininteresses bestehen und welche Mittel zu seiner Durchsetzung angemessen (d.h. verhältnismäßig) sind.

1.3. Was die Gemeinschaftsebene betrifft, so sind die verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Definition des Allgemeininteresses als Grundlage einer Beschränkung der im Vertrag von Rom garantierten Freiheiten

<sup>(1)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998, Ziffer 2.3.1.2.1.

<sup>(2)</sup> ABl. C 365 vom 3.12.1997, S. 7.

insbesondere in den Artikeln 36, 48, 56, 73 d, 77, 90 Absatz 2, 128, 129, 129 a und 130 r des Vertrags enthalten.

Was einzelne Sektoren anbelangt, so beziehen sich zahlreiche Verordnungen und Richtlinien auf das „Allgemeininteresse“, insbesondere die Richtlinie 91/440/EWG und die Verordnung (EWG) 1893/91 zum Schienenverkehr; die Verordnung (EWG) 2408/92 zum Luftverkehr; die Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 zu den Postdiensten; die Richtlinien 98/10/EG vom 26. Februar 1998 und 97/33/EG vom 30. Juni 1997 zur Telekommunikation; die Richtlinie 96/19/EG vom 13. März 1996 zum Elektrizitäts- und Gasbinnenmarkt, die 1997 in Kraft getreten ist; sowie die zweite Bankenrichtlinie 89/649/EWG vom 15. Dezember 1989.

Für das Thema der vorliegenden Stellungnahme von besonderem Interesse sind die sogenannte Dritten Versicherungsrichtlinien, insbesondere die Artikel 28, 32 Absatz 4 und Artikel 41 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG vom 18. Juni bzw. 10. November 1992 sowie Artikel 54 der Richtlinie 92/49/EWG<sup>(1)</sup>.

1.3.1. Aus einer Analyse der obengenannten Vorschriften ergibt sich, daß sowohl im originären als auch im abgeleiteten Recht das „Allgemeininteresse“ auf der Ebene der Mitgliedstaaten dem „europäischen“ bzw. „gemeinschaftlichen Interesse“ entgegensteht, da ersteres hauptsächlich Abweichungen von bestimmten Bestimmungen des Vertrags zuläßt, während das zweite

<sup>(1)</sup> Artikel 28 — Der Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, darf den Versicherungsnehmer nicht daran hindern, einen Vertrag zu unterzeichnen, der mit einem gemäß Artikel 6 der Richtlinie 73/239/EWG zugelassenen Versicherungsunternehmen abgeschlossen wurde, solange der Vertrag nicht im Widerspruch zu den in dem Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, geltenden Rechtsvorschriften des Allgemeininteresses steht.

Artikel 32 Absatz 4 — Bevor die Zweigniederlassung des Versicherungsunternehmens ihre Tätigkeit aufnimmt, verfügt die zuständige Behörde des Mitgliedstaats der Zweigniederlassung über einen Zeitraum von zwei Monaten nach Eingang der in Absatz 3 bezeichneten Mitteilung, um der zuständigen Behörde des Herkunftsmitgliedstaats gegebenenfalls die Bedingungen anzugeben, die für die Ausübung dieser Tätigkeit im Mitgliedstaat der Zweigniederlassung aus Gründen des Allgemeininteresses gelten.

Artikel 41 — Diese Richtlinie hindert Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat nicht, im Mitgliedstaat der Zweigniederlassung oder im Mitgliedstaat der Dienstleistung mit allen verfügbaren Kommunikationsmitteln für ihre Dienstleistungen zu werben; dabei haben sie etwaige für Form und Inhalt dieser Werbung geltende Bestimmungen, die aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, einzuhalten.

Artikel 54 Absatz 1 — Ungeachtet gegenteiliger Vorschriften kann ein Mitgliedstaat, in dem Verträge zur Deckung von unter den Zweig 2 von Buchstabe A des Anhangs der Richtlinie 73/239/EWG eingestuft sind Risiken die im gesetzlichen Sozialversicherungssystem vorgesehene Krankenversicherung ganz oder teilweise ersetzen können, verlangen, daß der Vertrag den von diesem Mitgliedstaat erlassenen spezifischen Rechtsvorschriften zum Schutz des Allgemeininteresses in bezug auf diesen Versicherungszweig entspricht und daß den zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats die allgemeinen und besonderen Versicherungsbedingungen vor deren Verwendung mitgeteilt werden.

einzelstaatliche Interventionen zu beschränken trachtet und Grundlage für die Erteilung verschiedener Zuständigkeiten an die Europäische Union ist (vgl. die Artikel 126, 128, 129 b, 130, 130 a und 130 f des Vertrags).

Andererseits hat das „Allgemeininteresse“ zwei verschiedene Aspekte: das wirtschaftliche Interesse (insbesondere in den Artikeln 77, 90 und 92 des Vertrags und in den erwähnten Bestimmungen des abgeleiteten Rechts) und das nichtwirtschaftliche Interesse, worunter Ausnahmen von den Grundfreiheiten (Artikel 36, 48, 56 und 73 d des Vertrags), Verbraucherschutz (Artikel 129 a des Vertrags), Umweltschutz (Artikel 130 r des Vertrags), Gesundheitsschutz (Artikel 129 des Vertrags) sowie Förderung und Schutz der Kultur (Artikel 128 des Vertrags) fallen.

1.3.2. Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen enthält somit grundlegende Elemente zur Abgrenzung des Bereichs, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten das „Gemeinwohl“ oder nationale „Allgemeininteresse“ schützen dürfen; die entsprechenden Normen sind jedoch unsystematisch und verstreut, weshalb man sich auf ihre Auslegung durch den Gerichtshof berufen muß, um sie zu verstehen und ihre Tragweite zu erfassen.

Andererseits geht die jüngste Tendenz des abgeleiteten Rechts in Richtung einer immer stärkeren Beschränkung der Interventionsfähigkeit der Mitgliedstaaten, insbesondere in Schlüsselbereichen der Wirtschaft, wobei die Tendenz immer stärker wird, daß das Allgemeininteresse und die Maßnahmen für dessen Schutz gemeinschaftsweit einheitlich definiert werden, was im Widerspruch zu einer bestimmten Interpretation des Subsidiaritätsgrundsatzes steht<sup>(2)</sup>.

1.4. Insbesondere im Hinblick auf den Versicherungssektor kann — bis zu einem gewissen Grade auch parallel zu den Entwicklungen im Bankensektor<sup>(3)</sup> — die unterschiedliche Auslegung und Anwendung des Vorbehalts des „Allgemeininteresses“ durch die Mitgliedstaaten den freien Dienstleistungsverkehr behindern und nicht zu rechtfertigende Hemmnisse bei der Verwirklichung eines Binnenmarktes für Versicherungen schaffen, ohne daß allgemeine, nichtwirtschaftliche Interessen wie insbesondere die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Ordnung, die Verkehrssicherheit oder auch der Verbraucherschutz gefährdet wären, sondern lediglich wirtschaftliche Einzelinteressen einheimischer oder in dem betreffenden Staat niedergelassener und tätiger Unternehmen.

<sup>(2)</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahme des WSA zu der „Mitteilung der Kommission. Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, CES 605/97 vom 29.5.1997, ABl. C 287 vom 22.9.1997, S. 85; siehe auch Lionel Monnier in „Service Public, Missions Publiques et Réglementation dans l'Union Européenne“, CIRIEC, Paris, S. 195.

<sup>(3)</sup> Siehe die Erläuternde Mitteilung der Kommission „Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse in der Zweiten Bankenrichtlinie“ (SEK (97) 1193 endg. vom 20.6.1997, Stellungnahme des WSA 542/96 vom 24.4.1996, (ABl. C 204 vom 15.7.1996, S. 66).

## 2. Zusammenfassung des Kommissionsentwurfs

2.1. Ziel der Kommission ist die Transparenz und Identifizierung der Gemeinschaftsvorschriften, für deren Einhaltung sie zu sorgen hat; in der Einleitung heißt es: „Der Entwurf wird ggf. (...) als Auslegungsmitteilung der Kommission veröffentlicht, um die Wirtschaftsteilnehmer und die Mitgliedstaaten über die Position zu informieren, die die Kommission einzunehmen gedenkt, falls ihr ein Problem zur Kenntnis gebracht werden sollte“.

2.2. Die Kommission unternimmt zunächst eine Klärung der unterschiedlichen Rechtslage für das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr im Versicherungswesen.

2.2.1. Sie geht vor allem vom originären Recht aus<sup>(1)</sup> und führt als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal den vorübergehenden oder dauerhaften Charakter der Anwesenheit eines Dienstleistungsunternehmens aus einem Mitgliedstaat (Herkunftsstaat) in einem anderen Mitgliedstaat (Staat der Dienstleistung) an.

2.2.2. In der jüngsten Rechtsprechung des EuGH wurde jedoch die Auffassung vertreten, dieser vorübergehende Charakter der Dienstleistung müsse nicht nur im Hinblick auf ihre Dauer, sondern auch auf ihre Häufigkeit, regelmäßige Wiederkehr und Kontinuität hin bewertet werden, um zu vermeiden, daß sich ein Unternehmen, das seine Tätigkeit ganz oder teilweise auf das Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaates ausrichtet, den im Falle seiner Niederlassung in besagtem Mitgliedstaat anwendbaren Vorschriften entzieht. Die Kommission möchte aber, daß dieser Vorbehalt nur Anwendung findet, wenn der Dienstleistungsanbieter sich in den Aufnahmestaat begibt und dort ständig präsent ist, nicht jedoch, wenn der Dienstleistungsanbieter in seinem Herkunftsstaat von Kunden aus einem anderen Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, in Anspruch genommen wird.

2.2.3. Ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH möchte die Kommission somit, daß immer dann das Niederlassungsrecht zur Anwendung kommt, wenn das Versicherungsunternehmen im Aufnahmestaat ständig präsent ist.

2.2.3.1. Dieser Rechtsprechung zufolge liegt eine ständige Präsenz vor, wenn ein Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat über eine Zweigniederlassung, eine Agentur, ein von Personal des Unternehmens geführtes Büro oder eine auf Dauer beauftragte Person, die im Namen des Unternehmens handelt, verfügt.

2.2.3.2. Diese Auslegung wird im übrigen in den Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG Artikel 1

Buchstabe b wie auch in den Richtlinien 88/357/EWG und 90/619/EWG Artikel 3 ausdrücklich bestätigt.

2.2.3.3. Die jüngste EuGH-Rechtsprechung geht jedoch insofern einen etwas anderen Weg, als die materielle Tatsache, daß das Versicherungsunternehmen im Aufnahmeland über ein Büro verfügt, nicht ausschlaggebend ist für die Anwendung des Niederlassungsrechts, sondern darüber hinaus geprüft werden muß, ob seine Dienstleistungen nach den Kriterien Dauer, Häufigkeit, regelmäßige Wiederkehr und Kontinuität vorübergehenden Charakter hat oder nicht.

2.2.4. Einige der von der Kommission angesprochenen Situationen fallen allerdings in eine Grauzone und sollen nach Ansicht der Kommission nach folgenden Kriterien eingestuft werden:

- a) Einsatz selbständiger Vermittler: Das Niederlassungsrecht soll nur Anwendung finden, wenn folgende Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind: (i) die Vermittler unterstehen der Aufsicht und Leitung des Versicherungsunternehmens, in dessen Namen sie handeln (ausschließlicher Auftrag), (ii) die Vermittler müssen das Unternehmen Dritten gegenüber verpflichten, d.h. Geschäfte in seinem Namen tätigen können, und (iii) sie verfügen über einen dauerhaften und nicht nur gelegentlichen oder punktuellen (für konkrete Einzelfälle) Auftrag.
- b) Ständige Präsenz von Personal des Versicherungsunternehmens im Aufnahmeland: Das Niederlassungsrecht findet nur Anwendung, wenn dieses Personal tatsächlich Versicherungstätigkeiten ausübt, d.h. regelmäßig und kontinuierlich Verträge abschließt, Schadensfälle regelt und Schadenersatzleistungen auszahlt. Eine reine Markterkundungs-, Marketing- oder Werbetätigkeit fällt nicht unter das Niederlassungsrecht.

2.2.5. Eine der wichtigsten Folgen dieser Unterscheidung ist die inhaltlich unterschiedliche Regelung des Verfahrens der Mitteilung über die Eröffnung einer Zweigniederlassung oder die Aufnahme einer Tätigkeit im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit; nur im Falle der Niederlassung besteht die Verpflichtung, das in Artikel 10 der Richtlinien 73/239/EWG und 79/267/EWG vorgesehene Mitteilungsverfahren in der Fassung von Artikel 32 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG anzuwenden, wohingegen für den freien Dienstleistungsverkehr die Artikel 11 und 14 der genannten Richtlinien in der Fassung der Artikel 34 und 35 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG gelten.

2.2.5.1. Im besonderen Fall der Werbung ist die Kommission sogar der Auffassung, daß keine Verpflichtung zur vorherigen Mitteilung besteht, wie in Artikel 34 ff der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG vorgesehen, sondern daß es genüge, die Bestimmungen des Allgemeininteresses einzuhalten, auf die sich Artikel 41 derselben Richtlinien bezieht.

2.2.6. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, daß das Mitteilungsverfahren, das in den Richtlinien sowohl für die Niederlassung als auch für den freien Dienstleistungsverkehr vorgesehen ist, keine Verbraucherschutzmaßnahme, sondern lediglich ein Verfahren des Informationsaustauschs zwischen den Aufsichts-

<sup>(1)</sup> Artikel 60 Absatz 3 EGV lautet: „Unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt“. Vgl. die „Erläuternde Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs“ in AB-1.C334 vom 9.12.1993, S. 3.

behörden der Mitgliedstaaten darstellt, weswegen dieses Verfahren auch nicht als eine für die Gültigkeit von Versicherungsverträgen, die von Versicherungsunternehmen abgeschlossen wurden, die diese Formalität nicht erfüllt haben, relevante Formalität betrachtet werden kann, wobei auch keinerlei Strafe für deren Nichteinhaltung vorgesehen ist<sup>(1)</sup>.

2.3. Im zweiten Teil ihres Entwurfs einer Mitteilung beschreibt die Kommission zunächst die Anwendbarkeit des Vorbehalts des Allgemeininteresses auf Versicherungen, wobei sie sich unterschiedslos auf die Niederlassung und den freien Dienstleistungsverkehr bezieht<sup>(2)</sup> und versucht, den Begriff des Allgemeininteresses, wie er sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt, zu definieren.

2.3.1. Unter besonderer Bezugnahme auf die Anwendung des Begriffs des Allgemeininteresses in den Dritten Versicherungsrichtlinien beschreibt die Kommission die Bereiche, die nicht Gegenstand einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene waren<sup>(3)</sup> und in denen daher ausdrücklich der Vorbehalt des nationalen Allgemeininteresses erwähnt wird; im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Bereiche:

- Errichtung einer Zweigniederlassung (Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinien 73/239/EWG und 79/267/EWG in der Fassung von Artikel 32 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG);
- Abschluß von Versicherungsverträgen (Artikel 28 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG), sowohl bei der Anwendung des Niederlassungsrechts als auch im freien Dienstleistungsverkehr;
- Werbung (Artikel 41 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG);
- Krankenversicherung als Ersatz für die gesetzliche Sozialversicherungsregelung (Artikel 54 Absatz 1 der Richtlinie 92/49/EWG)<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Es ist diskutabel, ob die Kommission dieses Thema in einer Auslegungsmittteilung behandeln sollte; diese Frage ist jedoch eine Lücke bei der Anwendung der Versicherungsrichtlinien, die in dem anlässlich der 109. Konferenz der Aufsichtsbehörden im Oktober 97 überarbeiteten Protokoll der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden aufgezeigt wurde (DT/119/93 Rev.4).

<sup>(2)</sup> Siehe Erwägungsgrund 19 der Richtlinie 92/49/EWG und Erwägungsgrund 20 der Richtlinie 92/96/EWG mit folgendem Wortlaut: „(...) Der Mitgliedstaat, in dem das Risiko belegen ist, hat darauf zu achten, daß alle in der Gemeinschaft angebotenen Versicherungsprodukte ungehindert auf seinem Hoheitsgebiet vertrieben werden können, soweit sie nicht den gesetzlichen Vorschriften, die in diesem Mitgliedstaat das allgemeine Interesse schützen, zuwiderlaufen und dieses Interesse nicht durch die Regeln des Herkunftsmitgliedstaats geschützt wird; dies gilt jedoch nur unter der Bedingung, daß die betreffenden Vorschriften in nichtdiskriminierender Weise auf alle Unternehmen angewendet werden, die in diesem Mitgliedstaat Geschäfte betreiben, und das sie für das gewünschte Ziel objektiv erforderlich und angemessen sind.“

<sup>(3)</sup> Es ist zu bemerken, daß in den Dritten Versicherungsrichtlinien lediglich eine teilweise Harmonisierung der Voraussetzungen für den Zugang und die Ausübung der Tätigkeit vorgenommen und wesentliche Elemente wie das Vertragsrecht und die Besteuerung nicht berücksichtigt wurden.

<sup>(4)</sup> Diese Vorschriften wurden bereits in Fußnote 1, S. 39 erwähnt.

2.3.2. Bezüglich dieser Bereiche nimmt die Kommission weiterhin auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH eine wesentliche Unterscheidung zwischen diskriminierenden und nichtdiskriminierenden Beschränkungen vor.

2.3.2.1. Im ersten Fall kann die Maßnahme nur gemäß Artikel 56 EGV begründet werden, d.h. aus Gründen des nichtwirtschaftlichen Allgemeininteresses („aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“); dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH<sup>(5)</sup>.

2.3.2.2. Im zweiten Fall, d.h. bei nichtdiskriminierenden Beschränkungen, können Gründe des wirtschaftlichen Allgemeininteresses angeführt werden.

2.3.2.2.1. Die Kommission zählt hier unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH beispielhaft einige Bereiche auf, in denen ein Vorbehalt des Allgemeininteresses geltend gemacht werden kann (Ziffer IV 2 a).

2.3.2.2.2. Allerdings ist es nicht ausreichend, daß die Maßnahme abstrakt unter diese Bereiche fällt. Sie muß außerdem bestimmte Voraussetzungen erfüllen, nämlich:

- i) erforderlich sein,
- ii) verhältnismäßig sein, und
- iii) das Allgemeininteresse darf nicht bereits durch Vorschriften geschützt sein, denen der Leistungserbringer in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist (Überschneidungsverbot)<sup>(6)</sup>.

2.3.2.2.3. Da der Vorbehalt des Allgemeininteresses jedoch prinzipiell Grundfreiheiten einschränkt, muß er immer restriktiv ausgelegt und darf nur im Ausnahmefall angewandt werden. So hält es die Kommission beispielsweise für mißbräuchlich und unverhältnismäßig, ganze Teile der einzelstaatlichen Gesetzgebung in die Liste der Bestimmungen aufzunehmen, die als im Allgemeininteresse liegend betrachtet werden.

2.3.2.2.4. Andererseits kann, obwohl der Vorbehalt des Allgemeininteresses sowohl für die Niederlassung als auch für den freien Dienstleistungsverkehr gilt, die Verhältnismäßigkeit seiner konkreten Anwendung je nach der Form der Dienstleistungserbringung (Niederlassung oder freier Dienstleistungsverkehr) unterschiedlich eingeschätzt werden.

<sup>(5)</sup> Siehe z. B. das Urteil in der Rechtssache Svensson und Gustavsson / Minister für Wohnungsbau und Städtebau, Rechtssache C-1184/93 Sammlung I, S. 3977; siehe auch die Schlußfolgerungen des Generalanwalts in der Rechtssache C-17/92, Fedicine / spanischer Staat, Sammlung I, S. 2258, Randnummer 18.

<sup>(6)</sup> Siehe das Urteil Union Royale Belge des Sociétés de Football ASBL / J.M. Bosman (Rechtssache C-415/93), in dem ausdrücklich erwähnt ist, daß die Maßnahmen objektiv erforderlich sein müssen; das Ergebnis nicht durch weniger restriktive Maßnahmen erreicht werden kann; das Allgemeininteresse nicht bereits durch Vorschriften des Herkunftsstaates geschützt sein darf (in: Sammlung I, S. 4999). Im gleichen Sinne das Urteil Kommission / Deutschland vom 4.12.1986 (Rechtssache 205/84, Sammlung, S. 3803, Randnummer 37).

2.3.2.3. Die Kommission nennt anschließend eine Reihe von (neun) Beispielen für nationale Vorschriften, deren Einhaltung vom Aufnahmemitgliedstaat unter Berufung auf das Allgemeininteresse gefordert worden ist und die sich nach Auffassung der Kommission weder durch die Grundsätze der Dritten Versicherungsrichtlinien noch insbesondere durch den Verbraucherschutz, die Gewährleistung der Transparenz, den Vorbehalt der Bankentätigkeit, der sprachlichen Souveränität oder der Marktdisziplin rechtfertigen lassen. Dies trifft in folgenden Fällen zu:

- i) die Forderung einer Notifizierung bzw. vorherigen Mitteilung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen für Versicherungspolicen und sonstige Vertragsdokumente;
- ii) Verbot von Kapitalisierungsgeschäften von Versicherungsunternehmen in Ländern, in denen diese Geschäfte Kreditinstituten vorbehalten sind;
- iii) Vorschreiben einheitlicher obligatorischer Bonus/Malus-Systeme in der Kraftfahrzeugversicherung;
- iv) ausnahmsloses Vorschreiben der Landessprache des Aufnahmestaates als Voraussetzung für die Gültigkeit der Verträge<sup>(1)</sup>;
- v) unterschiedslose Anwendung berufsständischer Verhaltensregeln von Berufsverbänden, denen die Unternehmen aus dem Herkunftsstaat nicht angehören<sup>(2)</sup>;
- vi) Vorschreiben technischer Höchstzinssätze für Lebensversicherungen durch den Aufnahmestaat für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, sowohl für die Niederlassung als auch für den freien Dienstleistungsverkehr;
- vii) unterschiedsloses Vorschreiben von Standard- oder Mindestbedingungen bei bestimmten Versicherungsverträgen ohne Untersuchung ihrer Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und diskriminierenden Auswirkungen;
- viii) Vorschreiben von Selbstbeteiligungsklauseln in Versicherungsverträgen;
- ix) allgemeingültiges Vorschreiben obligatorischer Rückkaufs- und/oder Gewinnbeteiligungsklauseln in Lebensversicherungsverträgen.

2.3.2.4. Die Legitimität des Verbots der unaufgeforderten Werbung für Versicherungen per Telefon („cold calling“) wird hingegen von der Kommission akzeptiert und anerkannt.

2.3.3. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, daß einzelstaatliche Vorschriften, die den Verbraucherschutz zum erklärten Ziel haben, nicht en bloc unter das Allgemeininteresse fallen und daher konkret im Lichte der vom EuGH festgelegten Kriterien analysiert werden müssen, wobei insbesondere zu untersuchen sei, ob ihre Anwendung nicht zu einer diskriminierenden

<sup>(1)</sup> Die Kommission stellt das Prinzip nicht in Frage, nennt jedoch eine Reihe von Ausnahmen, die aufmerksam und detailliert analysiert werden müßten (Ziffer IV 2 c iv).

<sup>(2)</sup> Ein Ausnahme macht die Kommission für Verhaltenskodizes, die von den einzelstaatlichen Behörden festgelegt wurden und im Lichte der Artikel 52 und 59 des Vertrags zu analysieren sind.

Behandlung gegenüber Unternehmen des Aufnahmelandes führt.

2.3.4. Und schließlich ist die Kommission sowohl hinsichtlich der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften des Aufnahmestaates auf Versicherungsverträge, die diesen Vorschriften zwingend unterliegen (insbesondere Verträge zur Abdeckung von Massenrisiken, Lebensversicherungen und Nichtlebensversicherungen) wie auch in den Fällen, in denen die Bestimmungen über Rechtsstreitigkeiten auf zwingende Vorschriften oder Vorschriften der öffentlichen Ordnung im Aufnahmeland verweisen, der Auffassung, daß diese Vorschriften trotz alledem anhand der Kriterien geprüft werden müssen, die über die Zulässigkeit der Berufung auf das Allgemeininteresse entscheiden, wenn durch ihre Anwendung Hindernisse für die freie Ausübung der Versicherungstätigkeit entstehen, wobei immer der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor einzelstaatlichen privatrechtlichen Vorschriften zu beachten ist.

### 3. Die Definition des Allgemeininteresses durch den EuGH

3.1. Die Kommission nimmt eine gründliche Analyse der Haltung des EuGH hinsichtlich des Begriffs Allgemeininteresse und der Unterscheidung zwischen Niederlassungsrecht und freiem Dienstleistungsverkehr<sup>(3)</sup> vor.

Es gibt jedoch insbesondere im Hinblick auf den Begriff Allgemeininteresse einige Aspekte, die präzisiert und geklärt werden sollten, weil sie unmittelbare Auswirkungen auf den Versicherungssektor haben.

3.2. So schreiben die Dritten Versicherungsrichtlinien den Versicherungsunternehmen, die aufgrund der einmaligen Zulassung in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind, vor, die Bestimmungen des Aufnahmemitgliedstaates über das Allgemeininteresse einzuhalten, unabhängig davon, ob diese Tätigkeit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit oder im freien Dienstleistungsverkehr ausgeübt wird.

3.2.1. Allerdings machte der EuGH darauf aufmerksam, daß ein Mitgliedstaat die Dienstleistungsanbieter nicht verpflichten kann, alle Voraussetzungen für eine Niederlassung zu erfüllen, weil dadurch der freie Dienstleistungsverkehr gefährdet werden könnte<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Siehe insbesondere folgende Urteile: Rechtssache 33/74, Urteil Vanbinsbergen vom 3.12.1974, Slg. 1974, S. 1299; Rechtssache 33/78, Urteil Somafer vom 22.11.1978, S. 2183; Urteil vom 18.3.1981, S. 819, Urteil Blanckaert/Luisatrost; Rechtssache 89/91, Urteil vom 19.1.1993, S. I-165, Urteil Shearson; Rechtssache C-23/93, Urteil TV 10 vom 5.10.1994, S. 4795; Rechtssache C-55/94, Urteil Gebhard vom 30.11.1995, S. I-4165; Rechtssache 205/84, Urteil Kommission gegen Deutschland vom 4.12.1986, S. I-3755; Rechtssache 262/82, Urteil Luisi und Carbonne, Slg. 1984, S. 377; Rechtssache C-76/90, Urteil Säger vom 21.2.1991, S. I-4221; Rechtssache 14/76, Urteil Bloos vom 6.10.1976, S. I-1497; Rechtssache C-439/93, Urteil Lloyd's Register, Slg. 1995, S. 961; Rechtssache C-148/91, Urteil Veronica vom 3.2.1993, S. I-487.

<sup>(4)</sup> Siehe das schon erwähnte Urteil Säger.

3.2.2. Dabei geht der EuGH davon aus, daß in Artikel 59 nicht nur die Aufhebung jeglicher Art von Diskriminierung gefordert wird, sondern auch die Aufhebung jeglicher Beschränkungen, auch wenn diese gleichermaßen für inländische und ausländische Erbringer von Dienstleistungen gilt, wenn dadurch die freie Ausübung der Dienstleistungstätigkeit behindert werden kann<sup>(1)</sup>.

3.2.3. Der EuGH hat auch ausdrücklich die Notwendigkeit der Konsolidierung des Versicherungsbinnenmarktes insbesondere für Nichtlebensdirektversicherungen betont, und zwar sowohl im Hinblick auf den freien Dienstleistungsverkehr als auf das Niederlassungsrecht, um den Versicherungsunternehmen aus der Gemeinschaft die Abdeckung von innerhalb der Gemeinschaft belegenen Risiken zu erleichtern<sup>(2)</sup>.

3.3. Andererseits vertritt der EuGH die Auffassung, daß die Bewertung des geltend gemachten Interesses nicht nur abstrakt daraufhin geprüft werden darf, ob es dem Allgemeininteresse zuwiderläuft, sondern daß die Einführung von Beschränkungen aufgrund des Allgemeininteresses auch konkret bestimmten Voraussetzungen genügen muß, damit der freie Dienstleistungsverkehr in der Gemeinschaft nicht beschränkt und das Funktionieren des Versicherungsbinnenmarktes nicht gefährdet wird<sup>(3)</sup>. Diese vom EuGH aufgezeigten und kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen sind folgende<sup>(4)</sup>:

- a) Die Vorschriften des Mitgliedstaats müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein.
- b) Die restriktive Maßnahme darf keinem Bereich zuzuordnen sein, der bereits durch das Gemeinschaftsrecht harmonisiert ist.
- c) Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit muß geachtet werden.
- d) Die Maßnahme muß im Hinblick auf das zu wahrende Interesse objektiv erforderlich sein.
- e) Die restriktive Maßnahme muß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das verfolgte Ziel entsprechen, d.h. sie darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, und dieses Ziel darf nicht auch durch weniger restriktive Maßnahmen erreicht werden können.
- f) Das angeführte Allgemeininteresse darf nicht bereits durch Vorschriften geschützt sein, denen der Leistungserbringer in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist.

3.4. Der EuGH hat schon mehrmals sein Anliegen zum Ausdruck gebracht, daß die Mitgliedstaaten die

Voraussetzungen für die Berufung auf das Allgemeininteresse erfüllen müssen, insbesondere die Vermeidung diskriminierender Vorschriften<sup>(5)</sup> und das Überschneidungsverbot zur Vermeidung eines doppelten Schutzes hinsichtlich des verfolgten Ziels. Bezüglich der Art der angeführten Begründung — wirtschaftliche, insbesondere steuerliche<sup>(6)</sup>, oder auch sonstige Interessen — muß der Mitgliedstaat beweisen, daß die Beschränkung ein angemessenes und erforderliches Mittel zum Schutz des geltend gemachten Interesses darstellt.

3.5. Außerdem hat der EuGH weiter geklärt, inwieweit der Begriff Allgemeininteresse auf das Niederlassungsrecht anwendbar ist<sup>(7)</sup>, was die Zugangs- und Ausübungsvoraussetzungen anbelangt<sup>(8)</sup>. Ferner ist er zu der Auffassung gelangt, daß jegliche versteckte Praktiken, die zu einer diskriminierenden Behandlung führen, nie durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt werden können<sup>(9)</sup>.

3.6. Für den Fall, daß dennoch versucht werden sollte, eine diskriminierende Vorschrift einzuführen, hat die Rechtsprechung des EuGH betont, daß die Geltendmachung des Allgemeininteresses nicht ausreichend ist<sup>(10)</sup>. Nach dem Dafürhalten des EuGH sind Vorschriften, durch die Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligt werden, nur aus den Gründen zulässig, die in Artikel 56 des Vertrags genannt sind<sup>(11)</sup>. Die Auslegung des Begriffs öffentliche Ordnung durch die Rechtsprechung ist deutlich restriktiv und hebt auf den Ausnahmecharakter ab.

3.7. Die aufgrund von Artikel 56 EGV angeführten Gründe dürfen nicht wirtschaftlicher Natur sein und insbesondere keine steuerlichen Ziele verfolgen, da sie den Schutz inländischer Unternehmen zur Folge haben<sup>(12)</sup>.

Der EuGH ist eindeutig zu dem Schluß gekommen, daß ein Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen auf keinen Fall ergreifen darf, wenn durch sie ein Unternehmen benachteiligt wird, das auf seinem Staatsgebiet im Rahmen des Niederlassungsrechts oder des freien Dienstleistungsverkehrs tätig ist und über eine einmalige Zulassung verfügt. Diese Unmöglichkeit ergibt sich sowohl aus einer restriktiven Auslegung von Artikel 56 EGV als auch aus den vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Allgemeininteresses des Staates und ist durch die Unvereinbarkeit mit den Grundprinzipien des Vertrags gerechtfertigt.

<sup>(5)</sup> Rechtssache C-415/93, Urteil Bosman vom 20.9.95, S. I-4921.

<sup>(6)</sup> Rechtssache C-250/95, Urteil Futura vom 15.5.97, S. I-2491.

<sup>(7)</sup> Siehe das schon erwähnte Urteil Gebhard.

<sup>(8)</sup> Rechtssache 19/92, Urteil Kraus vom 31.3.1993, S. I-1663.

<sup>(9)</sup> Rechtssache C-1/93, Urteil Halliburton vom 12.4.1994, S. I-1137.

<sup>(10)</sup> Rechtssache C-17/92, Urteil Federación de distribuidores cinematográficos vom 4.5.1993, S. I-2239.

<sup>(11)</sup> Rechtssache C-334/93, Urteil Alpine Investments vom 10.5.1995, S. I-1141.

<sup>(12)</sup> Rechtssache C-484/93, Urteil Svensson vom 14.11.95, S. I-3955.

<sup>(1)</sup> Rechtssache C-330/91, Urteil Commerzbank vom 31.7.1993, S. I-4017.

<sup>(2)</sup> Rechtssache C-238/94, Urteil García vom 26.3.1996, S. I-1673.

<sup>(3)</sup> Rechtssache C-384/93, Urteil Alpine Investments vom 10.5.1995, S. I-1141.

<sup>(4)</sup> Siehe das schon erwähnte Urteil Säger.

3.8. Was die unter den Begriff Allgemeininteresse fallenden Bereiche betrifft, so hat der EuGH insbesondere im Hinblick auf die Verbraucherrechte Stellung bezogen und erklärt, der Schutz dieser Rechte sei geeignet, bestimmte Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs<sup>(1)</sup> zu rechtfertigen, sofern der Mitgliedstaat nachweise, daß dieses Ziel mit der nationalen Gesetzgebung konkret in angemessener, erforderlicher und verhältnismäßiger Weise verfolgt wird. Dennoch ist nach Auffassung des EuGH die Kontrolle dieser Beschränkungen zweckmäßig, um zu vermeiden, daß sie als Instrument zur Behinderung des freien Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt verwendet werden<sup>(2)</sup>.

3.9. Die Geltendmachung des Allgemeininteresses darf nicht die Schaffung von Hindernissen für die freie Ausübung der Versicherungstätigkeit zum Ziel haben. Somit ist es nicht ausreichend, daß der angeführte Bereich unter den Begriff Allgemeininteresse fällt<sup>(3)</sup>, sondern es müssen darüber hinaus bestimmte Grundsätze hinsichtlich der Anwendung der betreffenden Vorschriften eingehalten werden.

3.9.1. Bestimmte nationale Vorschriften im Steuerbereich, die den freien Dienstleistungsverkehr behindern, haben Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, die die Ausübung der Tätigkeit durch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen können. Der EuGH hat akzeptiert, daß die Geltendmachung des Allgemeininteresses mit Steuerkohärenz begründet werden kann, sofern diese Vorschriften nicht diskriminierend sind<sup>(4)</sup>. Der Schutz der Steuerkontrolle und -kohärenz kann folglich nur dann durch eine zwingende Geltendmachung des Allgemeininteresses erreicht werden, wenn diese sich

nicht in diskriminierenden Maßnahmen niederschlägt und nicht auf die Wirtschaftsbereiche abstellt<sup>(5)</sup>.

3.9.2. Nach Auffassung des EuGH<sup>(6)</sup> müssen die Mitgliedstaaten bei der Einführung von Beschränkungen nicht nur die Gründe für die Geltendmachung des Allgemeininteresses anführen und die erforderlichen Voraussetzungen für die Einführung bestimmter Vorschriften erfüllen, sondern auch den Grundsätzen Nichtdiskriminierung, Überschneidungsverbot<sup>(7)</sup>, Erforderlichkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit Genüge tun, sofern die Geltendmachung des Allgemeininteresses eine Ausnahme von den Grundprinzipien des Vertrags im Bereich der Freizügigkeit bedeutet.

3.9.3. Nach der gemeinschaftlichen Rechtsprechung muß jede einzelstaatliche Rechtsvorschrift mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sein<sup>(8)</sup>, so daß die Anführung von Gründen des Allgemeininteresses zwecks Einführung zwingender Vorschriften nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Ein Mitgliedstaat darf nicht beliebige Vorschriften erlassen, nur weil er sie für zwingend hält. Die Mitgliedstaaten müssen vielmehr versuchen, ihre Rechtsordnung mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen. Die Geltendmachung des Allgemeininteresses dient innerhalb des Systems nur als Sicherheitsventil.

3.10. Des weiteren hat der Gerichtshof in diesem Bereich<sup>(9)</sup> das Verbot des „cold calling“ bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen untersucht, da dieses Verbot eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt, wobei die Rechtsprechung im Urteil Alpine Investments über Dienstleistungen, die Bürgern in anderen Mitgliedstaaten telefonisch angeboten werden, von besonderem Interesse ist. In dieser Rechtssache wurde das Allgemeininteresse einem Staatsangehörigen gegenüber geltend gemacht, der die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Beschränkung in Frage stellte.

3.10.1. Der EuGH geht von einer Auslegung von Artikel 59 EGV aus, der zufolge es der freie Dienstleistungsverkehr nicht unbedingt erfordert, daß sich der Dienstleistungsanbieter in den Mitgliedstaat begibt, in dem der Dienstleistungsempfänger ansässig ist.

3.10.2. Der EuGH bestätigt außerdem, daß das Verbot von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs sowohl für den Herkunfts- als auch den Aufnahmemitgliedstaat verbindlich ist, wenn es um Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels geht, und zwar auch in dem Falle, daß diese unterschiedslos für Inländer und Ausländer gelten.

3.10.3. Dieses Urteil betrifft den Einsatz des „cold calling“, das derzeit nach Gemeinschaftsrecht nicht verboten ist, jedoch im einzelstaatlichen Recht verboten werden kann. Ein solches einzelstaatliches Verbot geht nun aber über rein innerstaatliche Angelegenheiten hinaus, denn es kann auch grenzüberschreitende

(1) Urteil Svensson und Rechtssache 205/84 (beide bereits erwähnt).

(2) Rechtssache 339/89, Urteil Alsthom Atlantique vom 24.1.1991; Rechtssache 93/92, Urteil cmc-Motorrad Center vom 13.10.1993; Rechtssache 398/92, Urteil Munck und Fester vom 10.2.1994; Urteil Reisebüro Broede, bereits erwähnt; Rechtssache 177/94, Urteil Gianfranco Pertini vom 1.2.1996.

(3) Einige Bereiche, in denen laut EuGH das Allgemeininteresse geltend gemacht werden kann: Berufsregeln zum Schutz des Dienstleistungsempfängers, Rechtssache 110/78 und 111/78, Urteil Vanwesemael vom 18.1.1979, S. I-35; Schutz der Arbeitnehmer, Urteil Guiot vom 28.3.1996, S. I-1905; Verbraucherschutz, Rechtssache 205/84, bereits zitiert; Wahrung des guten Rufes des nationalen Finanzsektors, Urteil Alpine Investments, bereits zitiert; Betrugsbekämpfung, Rechtssache C-275/92, Urteil Schindler vom 24.3.1994, S. I-1039; Sozialordnung, Urteil Schindler, bereits zitiert; Schutz des gewerblichen Eigentums, Rechtssache 62/79, Urteil Coditel, Slg. 1980, S. 881; Erhaltung des historischen und künstlerischen nationalen Erbes, Rechtssache C-180/89, Urteil Kommission gegen Italien vom 26.2.1991, S. I-709; Kulturpolitik und Wahrung des Pluralismus im audiovisuellen Sektor, Rechtssache C-353/89, Urteil Kommission gegen Niederlande vom 25.7.1991, S. I-4069, Urteil Gouda und Rechtssache 148/91, bereits zitiert; Steuerkohärenz, Rechtssache C-204/90, Urteil Bachmann vom 28.1.1992, S. I-249; Sicherheit im Straßenverkehr, Rechtssache C-55/93, Urteil Gerrit vom 5.10.1994, S. I-4837; Schutz der Gläubiger, Rechtssache C-3/95; sowie Schutz der ordnungsgemäßen Rechtspflege, Rechtssache C-3/95.

(4) Urteil Commerzbank und Urteil Bachmann, beide bereits zitiert.

(5) Rechtssache C-49/89 vom 13.12.1989, S. I-4441; siehe auch das Urteil Jessica Safir, Rechtssache C-118/96 vom 28.4.1998, noch nicht veröffentlicht.

(6) Rechtssache 304/84.

(7) Urteil Reisebüro.

(8) Rechtssache 82/71, Urteil Sail vom 21.3.1972, S. I-119.

(9) Urteil Alpine Investments, bereits zitiert.

Gegebenheiten erfassen und inländische Unternehmen daran hindern, potentielle Kunden in einem anderen Mitgliedstaat zu kontaktieren, und wirkt sich somit auf den innergemeinschaftlichen Handel aus.

3.10.4. Da es sich dabei um eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs handelt, die ein Mitgliedstaat seinen Staatsbürgern auferlegt, vertritt der EuGH die Auffassung, daß der freie Dienstleistungsverkehr von einem Unternehmen gegen den Staat seiner Niederlassung geltend gemacht werden kann, sobald sich diese Beschränkung auf Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat auswirkt.

3.10.5. Die Frage ist nun, ob eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, die ein Mitgliedstaat seinen Staatsbürgern auferlegt, mit dem Allgemeininteresse begründet werden kann. Der Rechtsprechung des EuGH zufolge verbietet der freie Dienstleistungsverkehr die Anwendung jeglicher einzelstaatlicher Vorschrift, die ohne objektive Begründung den Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft erschwert.

#### 4. Bemerkungen zum Entwurf der Mitteilung

4.1. Nach Ansicht des Ausschusses stellt der Mitteilungsentwurf der Kommission eine Antwort auf die Notwendigkeit dar, die Auslegung der Grundbegriffe, deren Unklarheit und Uneinheitlichkeit ein Hindernis auf dem Wege zum Binnenmarkt des Versicherungswesens darstellen kann, unmißverständlich zu machen; die Kommission darf bei dieser Gelegenheit keine Änderungen der Rechtstexte, auch wenn sie notwendig wären, vornehmen (eine entsprechende Empfehlung hat der Ausschuß bereits in der Stellungnahme, die der vorliegende Text ergänzt, abgegeben). Ziel der Mitteilung muß vielmehr sein, zu höherer Rechtssicherheit sowohl bei der vorgerichtlichen Bewertung durch die Kommission als auch in den Fällen, die ihr künftig unterbreitet werden, beizutragen.

4.2. Zu der Form, in der die beiden grundlegenden Fragen im Kommissionsdokument behandelt werden, sind allerdings einige Bemerkungen erforderlich:

##### 4.3. Der Begriff des Allgemeininteresses

4.3.1. Die gesamte Auslegung des Begriffs „Allgemeininteresse“ stützt sich bei der Kommission auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. In der Aufzählung der einschlägigen Gerichtsurteile wurden aber, wie bereits erwähnt, nicht nur einige wichtige Rechtssachen wie die Rechtssache Keck und Withouard (November 1993), *Fédération française des sociétés d'assurance* (1995) und *Jessica Safir* (April 1998) ausgelassen, sondern es wird auch eine Auslegung gegeben, die die Besonderheit des Sektors nicht ganz berücksichtigt. Dies betrifft die Lage von — öffentlichen und privaten — Unternehmen, die aufgrund ihrer gemeinwohlorientierten Ziele nach dem Prinzip der Solidarität funktionieren und daher von der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften ausgenommen sind<sup>(1)</sup>.

4.3.2. So hat die Kommission abgesehen von der Tatsache, daß der Vorbehalt des Allgemeininteresses kraft der Dritten Richtlinien unterschiedslos für das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr gilt, offenbar nicht genügend Gewicht auf die Schlußfolgerung des Gerichtshofs gelegt, daß den Dienstleistungsanbietern, wenn sie im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs tätig sind, ein lockererer, weniger restriktiver Rechtsrahmen zur Verfügung stehen muß als im Falle der Niederlassung<sup>(2)</sup>, insbesondere wenn sich der Dienstleistende nicht in das Gebiet des Mitgliedstaats zu begeben braucht, in dem die Leistung erbracht wird<sup>(3)</sup>.

4.3.2.1. Aufgrund der Bedeutung der Unterscheidung zwischen den genannten Situationen hätte die Kommission eigentlich ganz klar angeben müssen, auf welche Elemente sich — unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Allgemeininteresses — eine adäquate Grenzziehung zwischen der Dienstleistungserbringung im Wege der Niederlassung und der Dienstleistungserbringung im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs stützen muß; sie hätte dazu eine Reihe signifikanter, positiver Beispiele aus der Rechtsprechung und gängigen Praxis der Mitgliedstaaten aufzuführen sollen. Außerdem hätte die Kommission sich insbesondere das Urteil Keck und Withouard zunutze machen müssen, um in ihre Mitteilung Leitlinien für die Auslegung der Voraussetzungen für das Vorliegen eines Allgemeininteresses, namentlich im Zusammenhang mit der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit, aufzunehmen.

4.3.2.2. Im übrigen kann ein und dieselbe aus Gründen des Allgemeininteresses vorgeschriebene Beschränkung je nach den Umständen gegenüber einer Zweigniederlassung im Aufnahmestaats als verhältnismäßig, gegenüber einem Dienstleistungserbringer jedoch als unverhältnismäßig gelten<sup>(4)</sup>.

4.3.3. Die Kommission hat aber auch in der Frage der Beweislast bei einem Rechtsstreit über das Allgemeininteresse keine Stellung bezogen; nach Auffassung des Ausschusses obliegt es den Aufsichtsbehörden, in jedem Einzelfall nachzuweisen, daß die Vorschriften, die sie den Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten auferlegen wollen, den vom Gerichtshof festgelegten kumulativen Voraussetzungen genügen.

4.3.4. Eine klare Stellungnahme der Kommission fehlt ebenso im Zusammenhang mit der — wohl von ihr

<sup>(2)</sup> Vgl. Urteil in der Rechtssache Säger, wo es ausdrücklich heißt, daß ein Mitgliedstaat „die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen darf, die für eine Niederlassung gelten und damit den Bestimmungen des EWG-Vertrags, deren Ziel es gerade ist, die Dienstleistungsfreiheit zu gewähren, jede praktische Wirksamkeit nehmen.“ Vgl. auch das Urteil vom 26.2.1991 in der Rechtssache 180/89 Kommission/Italien, Randnummer 15, und die Erläuternde Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs (93/C334/03) in ABl. C 334 vom 9.12.1993.

<sup>(3)</sup> Urteil in der Rechtssache Alpine Investments, *op. cit.*

<sup>(4)</sup> Vgl. ABl. C 204 vom 15.7.1996, S. 66 (Stellungnahme des WSA zum Thema „Freier Dienstleistungsverkehr und Allgemeininteresse in der Zweiten Bankenrichtlinie“).

<sup>(1)</sup> Rechtssache C-244/94, Urteil vom 16.11.1995, *Fédération française des sociétés d'assurance*, S. I-4013.

erwähnten — Praxis einiger Mitgliedstaaten, ganze Bereiche des innerstaatlichen Rechts in die Liste der Bestimmungen, für die Gründe des Allgemeininteresses geltend gemacht werden können, aufzunehmen, ohne konkret anzugeben, welche Vorschriften tatsächlich fundamentale Grundsätze des Allgemeininteresses darstellen<sup>(1)</sup>.

4.3.4.1. Die effektive Verwirklichung eines einheitlichen Versicherungsmarktes wird durch diese Art und Weise, die Versicherer aus den Herkunftsländern zu „informieren“, sowie durch die besonders für die Dienstleistungserbringer undurchschaubaren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in Verbindung mit der Schwierigkeit ihrer Auslegung, für die die widersprüchlichen Entscheidungen der einzelstaatlichen Gerichte der beste Beweis sind, ernsthaft in Frage gestellt.

4.3.4.2. Im übrigen hat sich die Kommission auch nicht mit der in den Dritten Richtlinien ungeklärt gebliebenen Frage befaßt, wem die Verpflichtung obliegt, die im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs tätigen Unternehmen<sup>(2)</sup> über die Vorschriften zum Schutz des Allgemeininteresses zu informieren — eine besonders wichtige Frage, wenn man davon ausgeht, daß der Inhalt oder zumindest die Schärfe dieser Vorschriften (Verhältnismäßigkeit) für Niederlassungen und Dienstleistungserbringer nicht der (die) gleiche ist. Nach Ansicht des Ausschusses muß die Informationsaufgabe der Aufsichtsbehörden in eine rechtliche Pflicht umgewandelt werden.

4.3.4.3. Die Kommission hat sich nicht zu der Frage geäußert, ob die Behörden des Aufnahmelandes verpflichtet sind, für den Versicherungssektor vollständige und detaillierte Listen der Vorschriften, die als im Allgemeininteresse liegend betrachtet werden, zusammen mit ihrer Auslegung durch die einzelstaatlichen Gerichte und die öffentliche Verwaltung<sup>(3)</sup> hinsichtlich der notwendigerweise spezifischen, klaren und eindeutigen Form ihrer Durchführung<sup>(4)</sup> vorzulegen.

4.3.4.4. Schließlich ist die Kommission auch nicht auf die Frage eingegangen, ob es empfehlenswert wäre, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, vor der Einführung neuer Vorschriften „zum Schutz des Allgemeininteresses“ die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten von ihrer Absicht in Kenntnis zu setzen und dazu eine stichhaltige, ausführliche Begründung abzugeben, damit die Kommission, falls die gesetzgeberische Maßnahme

nicht gerechtfertigt ist, sofort die entsprechenden rechtlichen Verfahren einleiten kann<sup>(5)</sup>.

4.3.5. Auch die in einigen Aufnahmestaaten bestehende Verpflichtung der Versicherer, den Aufsichtsbehörden, wenn auch „im nachhinein“, systematisch die Bedingungen der von ihnen angebotenen Versicherungsverträge mitzuteilen, scheint die Kommission nicht als Verstoß gegen die Dritten Richtlinien zu betrachten.

4.3.6. Ebenso wenig setzt sich die Kommission mit der Tatsache auseinander, daß einige Mitgliedstaaten die Möglichkeiten der Versicherungsunternehmen, Beteiligungen an anderen Gesellschaften zu erwerben, sogar über die versicherungstechnischen Rückstellungen hinaus einschränken.

4.3.7. Mit ihrem Standpunkt hinsichtlich der Sprache des Versicherungsvertrags scheint die Kommission die Dinge allzu sehr zu vereinfachen, denn sie verißt, daß in manchen Ländern die allgemeine gesetzliche Vorschrift besteht, Vertragstexte aller Art stets in der jeweiligen Landessprache vorzulegen, damit sich die Parteien vor Gericht rechtswirksam auf sie berufen können; hinzu kommt, daß es insbesondere bei Nichtlebensversicherungsverträgen im Aufnahmeland, wo das Risiko belegen ist, interessierte Dritte gibt, und daß bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts und der zuständigen Gerichtsbarkeit an diese Tatsache angeknüpft wird<sup>(6)</sup>.

4.3.8. Die Kommission hat nicht Stellung bezogen zu dem in einigen Mitgliedstaaten für Lebensversicherungsunternehmen bestehenden Verbot der Verwaltung von Gruppenpensionsfonds, das im Widerspruch steht zur ausdrücklichen Erwähnung dieser Geschäfte als Zweig VII im Anhang zur Ersten Richtlinie.

4.3.9. Im übrigen faßt die Kommission die Beurteilung der Lage hinsichtlich der Rückkaufsrechte und der Gewinnbeteiligung in einem Kapitel zusammen, obwohl die in diesen Fällen angeführten Argumente unterschiedlich sind; daß die Kommission diese beiden Punkte über einen Leisten schlägt, ist nicht hinnehmbar, denn es kann im Zusammenhang mit der Beitragsberechnung, insbesondere in den ersten Jahren, stichhaltige Gründe des Allgemeininteresses geben, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, den Verbrauchern einen Rückkaufwert zu garantieren.

4.3.10. Die Kommission äußert sich nicht zu der Frage, ob die Bestellung eines Steuervertreeters im Aufnahmestaat auch in den Fällen obligatorisch ist, in denen keine steuerbare Einziehung von Prämien erfolgt.

4.3.11. Was die Vereinfachung und Klarstellung der Regeln anbetrifft, die im Falle einer Kollision zwischen verschiedenen Rechtsvorschriften über die Bestimmung des auf Versicherungsverträge anwendbaren Rechts

(1) Beispiele hierfür sind der portugiesische Staat, der die Vorschriften über Werbung und die Steuergesetzgebung allgemein als Vorschriften über die öffentliche Ordnung betrachtet, und die Bundesrepublik Deutschland, die ganz allgemein auf das Bürgerliche Gesetzbuch verweist.

(2) Ziffer 2.3 des Protokolls über die Zusammenarbeit zwischen Versicherungsaufsichtsbehörden der EU bei der Durchführung der Dritten Richtlinien, geändert anlässlich der 109. Konferenz der Aufsichtsbehörden im Oktober 1997.

(3) Vgl. in diesem Zusammenhang den wohlbegründeten Standpunkt des Ausschusses (a.a.O. 41).

(4) Vgl. Urteil in der Rechtssache Keck, C-267-268/91 vom 24.11.1993, S. I-6097.

(5) Diese Frage sollte im Rahmen des bereits zitierten geänderten Protokolls über die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden erörtert werden.

(6) Hierzu wird auf den interessanten pragmatischen Ansatz des Europäischen Versicherungsausschusses (CEA) verwiesen, der seiner Mitteilung vom 20.11.1995 zu entnehmen ist.

gelten sollen, so wirft die Kommission zwar die Frage auf, macht aber keine konkreten Vorschläge. Die Komplexität dieser Regeln kann als Hindernis für die Verwirklichung des Binnenmarktes im Versicherungssektor betrachtet werden. Zu verweisen ist hier auch auf den Vorschlag der Kommission vom 22. Juli 1997 zur Änderung des Übereinkommens von Brüssel (KOM (97) 609 endg.)<sup>(1)</sup>.

4.3.12. Eine weitere Frage, die die Kommission im Zusammenhang mit den sich direkt auf den Versicherungsmarkt (Niederlassung und freier Dienstleistungsverkehr) auswirkenden Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs hätte aufwerfen können, betrifft die Notwendigkeit von Maßnahmen, mit denen verhindert werden kann, daß der Abschluß von Versicherungen als Instrument der Geldwäsche benutzt wird<sup>(2)</sup>.

#### 4.4. *Die Unterscheidung zwischen Niederlassungsfreiheit und freiem Dienstleistungsverkehr*

4.4.1. Was die Unterscheidung zwischen Niederlassungsfreiheit und freiem Dienstleistungsverkehr betrifft, so gibt die Auslegung der Kommission in verschiedener Hinsicht Anlaß zu Zweifeln. Zunächst einmal muß eindeutig festgestellt werden, daß die Analyse der Kommission sich auf die drei vom Gerichtshof ermittelten Konstellationen beziehen muß: 1) Der Versicherer begibt sich in den Mitgliedstaat des Versicherungsnehmers, 2) Der Versicherungsnehmer begibt sich in den Mitgliedstaat des Versicherers, 3) weder der Versicherungsnehmer noch der Versicherer nimmt einen Ortswechsel vor.

4.4.2. Was den Begriff der vorübergehenden oder gelegentlichen Dienstleistung und den Inhalt der Kriterien „Häufigkeit“, „Regelmäßigkeit“, „Periodizität“ und „Dauer“ betrifft, so wird die Charakterisierung der Inhalte dieser Begriffe, die zu einer deutlicheren Unterscheidung beitragen könnte — abgesehen davon, daß die letztgültige Entscheidung immer im Wege einer Einzelfallbewertung des Gerichtshofs erfolgt — von der Kommission keinen Schritt weiter gebracht; eine solche Klärung könnte durch die Zusammenstellung signifikanter Beispiele aus der Rechtsprechung erfolgen.

4.4.3. Angesichts der in den Versicherungsrichtlinien ausdrücklich festgeschriebenen Unterscheidung sollte man sich in diesem Zusammenhang vielleicht sogar fragen, ob es nicht angemessener wäre, als unter das Niederlassungsrecht fallend ausschließlich jene Fälle zu betrachten, in denen das Mutterunternehmen eine Zweigniederlassung oder Agentur mit Vertretungs- und Vertragsabschlußbefugnis errichtet; alle anderen Fälle, in denen eine solche physische Präsenz („Niederlassung“) mit den genannten Befugnissen nicht vorhanden ist,

würden dann als Tätigkeiten im Wege des freien Dienstleistungsverkehrs betrachtet<sup>(3)</sup>.

4.4.3.1. In diesem Fall würde die Frage, von wem die Kontakte im Hinblick auf den Abschluß von Verträgen ausgehen, obsolet.

4.4.3.2. Akzeptiert man hingegen als Unterscheidungskriterium die Kontinuität oder Häufigkeit der Tätigkeit des Dienstleistungserbringers, dann sollte dieses Kriterium für die Anwendung des Niederlassungsrechts bestimmend sein, ganz gleich, ob der Dienstleistungserbringer sich in den Aufnahmestaat begibt oder nicht, da seine Tätigkeit in beiden Fällen hauptsächlich oder ausschließlich auf den Markt dieses Mitgliedstaats ausgerichtet ist und er es darauf abgesehen hat, sich der Anwendung der Rechts-, Verwaltungs-, Steuer- oder Berufsstandsvorschriften, die für die in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassenen Versicherer gelten, zu entziehen (Umgehung von Rechtsvorschriften)<sup>(4)</sup>. Um zu verhindern, daß im freien Dienstleistungsverkehr getätigte Geschäfte systematisch als unter das Niederlassungsrecht fallend eingestuft werden, wäre es sinnvoll, im Hinblick auf den vorgenannten Fall die Elemente, die die Absicht zur Umgehung von anwendbaren Rechtsvorschriften begründen, ordnungsgemäß zu klassifizieren.

4.4.4. Was den Einsatz von Maklern („brokers“) im Hinblick auf den Abschluß von Versicherungsverträgen betrifft, die angesichts ihrer Unabhängigkeit<sup>(5)</sup> augenscheinlich nur als im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs tätig betrachtet werden können, so bezieht die Kommission andererseits nicht eindeutig Stellung. Daher muß sie sich bei jeder Verwendung der Bezeichnung „selbständiger Vermittler“ auf den Begriff der „unabhängigen Person“ entsprechend Artikel 3 der Zweiten Richtlinien (Leben und Nichtleben) berufen.

4.4.4.1. Andererseits erscheint das Kriterium des Alleinvertriebs in bezug auf die sonstigen Versicherungsvermittler nicht akzeptabel, denn es würde ständige Niederlassungen von Versicherungen nur deshalb von der Anwendung des Niederlassungsrechts ausnehmen,

<sup>(3)</sup> Siehe das Urteil R. Gebhard / Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (Rechtssache C-55/94), in dem es im Zusammenhang mit dem Begriff Niederlassungsfreiheit unter Verweis auf die Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache 81/87, Urteil Daily Mail vom 27.9.1988 heißt, daß „Niederlassung“ impliziert, am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats teilzunehmen und sich hauptsächlich auf den Markt des Mitgliedstaats zu spezialisieren, auf den sich die Tätigkeit konzentriert (siehe S. I-4171 und I-4173).

<sup>(4)</sup> Vgl. zu diesem Begriff das Urteil TV 10 SA / Commissariaat voor de Media (Rs.23/93), S.I-4803 und 4811; vgl. auch P. Troberg, der in diesem Zusammenhang von versteckter Niederlassung spricht (Kommentar zum EWG-Vertrag, „Artikel 59“, Groehen, Thesing, Ehlermann, 4. Ausg., S. 1063) und das Urteil Binsbergen, Rs. 33/74 vom 3.12.1974, S. 1299, Randnr. 13.

<sup>(5)</sup> Vgl. die Richtlinie 77/92/EG vom 31.1.1977 und die Empfehlung (EWG) Nr. 92/48 vom 28.1.1991 sowie den Entwurf eines Arbeitsdokuments der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie und der Empfehlung.

<sup>(1)</sup> In ABL C33 vom 31.1.1998, S. 20; vgl. in diesem Zusammenhang das unter dem Titel „International Insurance Contract Law in the EC“ (F. Reichert-Faciliddes und H.U. Jessurun d'Oliveira, Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston, 1993) veröffentlichte Protokoll der Konferenz über vergleichendes Recht, die am 23. und 24. Mai 1991 im Europäischen Hochschulinstitut von Florenz stattfand, und die Berichte Jenard und Schlosser, ABL C 59 vom 5.3.1979.

<sup>(2)</sup> Die strafrechtliche Regelung dieses Problems ist durch die Richtlinie 91/308/EWG vom 10.6.1991 (ABL L 166 vom 26.6.1991) harmonisiert worden.

weil sie für mehr als ein Unternehmen tätig sind<sup>(1)</sup>. Selbst wenn das Vorliegen eines Alleinvertriebsvertrages einen „Anhaltspunkt“ für die Einordnung der Tätigkeit einer unabhängigen Person unter das Niederlassungsrecht darstellen kann, muß immer noch eine Bewertung anhand der Art und des Umfangs der ihr übertragenen Aufgaben vorgenommen werden<sup>(2)</sup>.

4.4.4.2. Des weiteren scheint unumstritten zu sein — was namentlich aus dem Urteil in der Rechtssache Gebhard hervorgeht —, daß das Vorhandensein einer ständigen Struktur allein kein ausreichendes Kriterium für die Zuordnung zum Niederlassungsrecht sein kann; zwingend erforderlich ist außerdem, daß diese Struktur über eine Vertretungsbefugnis verfügt und zugleich das Recht zum Abschluß von Versicherungsverträgen hat, die das Versicherungsunternehmen verpflichten.

4.4.4.3. Aus der Rechtsprechung des EuGH und insbesondere aus dem Urteil in der Rechtssache Shearson Lehmann Hutton scheint jedoch auch eindeutig hervorzugehen, daß weder die Ausschließlichkeit — wenn sie nicht mit einer Aufsicht und Leitung durch das Mutterunternehmen einhergeht — noch die Abhängigkeit von der in dem anderen Mitgliedstaat ansässigen Muttergesellschaft ausschlaggebende Kriterien für die Existenz einer Zweigniederlassung, Agentur oder sonstigen Niederlassung sind<sup>(3)</sup>.

4.4.4.4. Schließlich sollte in Anknüpfung an die Ausnahmen von der Zuordnung zum Niederlassungsrecht, die die Kommission mit Recht für zulässig hält, der Fall untersucht werden, daß im Aufnahmestaat eine Person (z. B. ein Rechtsanwalt) nur mit der Schadensabwicklung und -regulierung beauftragt wird, und zwar unabhängig von dem vorübergehenden oder ständigen Charakter des (insbesondere gerichtlichen) Auftrags<sup>(4)</sup>.

4.4.5. Was die Werbung angeht, so soll sie nach dem Willen der Kommission unabhängig von ihrer Form niemals unter das Verfahren der vorherigen Unterrichtung nach Artikel 34 der Dritten Richtlinien fallen.

4.4.5.1. Gründlicher untersucht werden muß die Situation allerdings insbesondere in den Fällen, in denen „die Werbebotschaft (...) eine Aufforderung zum Vertragsabschluß im Fernabsatz (ist) oder (...) einer Ortsveränderung des Dienstleisters voran(geht)“, mit dem Ziel, einen Vertragsabschluß zu erwirken [Stellungnahme des WSA zur Zweiten Bankenrichtlinie<sup>(5)</sup>]. Die Kommission sollte im übrigen ganz klar zum Ausdruck bringen, unter welchen Umständen die Werbebotschaft diese Merkmale aufweist. Als Kriterien für die Entscheidung, ob die Werbebotschaft eine Aufforderung zum Vertragsabschluß erhält, könnten u.a. die Angabe von Telefonnummern, Postanschriften, E-Mail-Adressen usw. sowie die Angabe der Märkte, auf denen die Produkte erhältlich sind, zugrundegelegt werden.

4.4.6. Des weiteren sollte es nach Ansicht des Ausschusses im Interesse der Markttransparenz obligatorisch sein, Verzeichnisse der Versicherungsunternehmen, die die Absicht bekundet haben, ihre Tätigkeit im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs auszuüben, zu veröffentlichen bzw. frei zugänglich zu machen.

4.4.7. Die Kommission erwähnt den „Einsatz dieser neuen Technologien im Versicherungswesen“ im Rahmen des Binnenmarktes, doch geht sie in ihrem Mitteilungsentwurf später mit keinem Wort auf diesen Sachverhalt ein, der schon jetzt von immer größerer Bedeutung ist, da die Möglichkeit besteht, über Internet oder interaktive Terminals, ganz zu schweigen von dem Einsatz elektronischer Geräte, auf Entfernung zu informieren, zu verhandeln und Verträge abzuschließen.

4.4.7.1. Die Kommission hätte sich mit diesen neuen Gegebenheiten auseinandersetzen und versuchen können, die Untersuchung und Beurteilung von Phänomenen, die gar nicht mehr in ferner Zukunft liegen, sondern schon zum Alltag gehören, voranzutreiben.

4.4.8. Die Kommission ist zu Recht der Auffassung, daß das in den Artikeln 34 und 35 der Dritten Richtlinien vorgesehene Verfahren der vorherigen Mitteilung und Unterrichtung nicht als unabdingbare Voraussetzung für die Gültigkeit der Verträge betrachtet werden darf, doch dürfte die Behauptung, dieses Verfahren könne keine Maßnahme zum Schutze der Verbraucher darstellen, nicht gerade angemessen sein.

4.4.8.1. Im Gegenteil: der wesentliche Grund dafür, daß ein Mitgliedstaat die Ausübung der Versicherungstätigkeit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs verhindert, kann ja gerade die Notwendigkeit des Verbraucherschutzes sein; dies ist z. B. der Fall, wenn die Aufsichtsbehörde ein Unternehmen daran hindert, Risiken zu versichern,

<sup>(1)</sup> Im Gegensatz zu den Behauptungen der Kommission, den Urteilen Bloos vom 6.10.1976 und Blaukant und Willems vom 18.3.1981 (Rs. 14/76 und 139/80, S. 1497 und 819) kann nicht geschlossen werden, daß die Ausschließlichkeit des Auftrags eine *conditio sine qua non* für die Anwendung des Niederlassungsrechts ist (vgl. ABl. C 204 vom 15.7.1996, S. 66).

<sup>(2)</sup> Wichtig ist für diesen Sachverhalt das Urteil in der Rechtssache Kommission/Bundesrepublik Deutschland vom 4.12.1986, in dem ausdrücklich darauf hingewiesen wird, „daß der Beruf des Versicherungsvermittlers keiner gemeinschaftsrechtlichen Regelung unterliegt, die dem Gerichtshof die Feststellung erlauben würde, daß ein solcher Vermittler seine Tätigkeit im Interesse der einen oder der anderen Partei des Versicherungsvertrags ausübt. Im übrigen ändert der Umstand, daß der Versicherungsvertrag mit Hilfe eines nicht von dem ausländischen Versicherungsunternehmen beauftragten Vermittlers zustande gekommen ist, nichts am Charakter dieses Vertrags als einer Dienstleistung, die das genannte Unternehmen dem Versicherungsnehmer erbringt.“ (S. 5799, Randnummer 16).

<sup>(3)</sup> Urteil in der Rechtssache Shearson Lehmann Hutton/TUB mbH, Rs. C-89/91 vom 19.1.1993, Schlußanträge des Generalanwalts, S.I-170 Randnummern 42 und 45.

<sup>(4)</sup> Siehe in diesem Zusammenhang Art.6 der Richtlinie zum freien Dienstleistungsverkehr in der Kfz-Versicherung (Richtlinie 90/618/EWG vom 8.11.1990) mit einem Verweis auf Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 88/357/EWG sowie Artikel 2 Absatz 4 des Vorschlags für eine Vierte Richtlinie im Bereich der Kfz-Versicherung (15.10.1997).

<sup>(5)</sup> ABl. C 204 vom 15.7.1996, S. 66. Bei den Versicherungen ist kein Grund für eine Unterscheidung zu erkennen, sofern aus der Werbebotschaft klar hervorgeht, daß der Versicherer die Absicht hat, Risiken im Aufnahmestaat zu versichern, und zwar unabhängig von jeglichem Ortswechsel.

die in seinem Herkunftsstaat üblicherweise nicht auftreten und für deren Deckung es ihm folglich an den fachlichen und/oder finanziellen Ressourcen fehlt, so daß im Falle entsprechender Vertragsabschlüsse mit einer Gefährdung der Zahlungsfähigkeit zu rechnen wäre <sup>(1)</sup>. Diese Hinderung, gegen die übrigens gerichtlich vorgegangen werden kann, ist immer an die Verabsäumung der Mitteilung an den Niederlassungs- oder Dienstleistungsstaat gebunden.

4.4.8.2. Daher dürfte es notwendig sein zu präzisieren, daß die Ausübung der Versicherungstätigkeit im Rahmen der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs ohne die Erfüllung der Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Mitteilung des Herkunftsstaates sowie anderer damit verbundener Bedingungen ein Grund sein kann, die in den Artikeln 40 der Richtlinien 92/49/EWG und 92/96/EWG vorgesehenen Verfahren, auch Eilverfahren, in Gang zu setzen.

4.5. Mit der Analyse aller übrigen Aspekte, die er für richtig hält, ist der Ausschuß voll und ganz einverstanden; seines Erachtens sollte der vorliegende Entwurf die Grundlage für die unerläßliche Erarbeitung einer Auslegungsmitteilung in diesem Bereich bilden.

4.5.1. Der Ausschuß hält es jedoch für seine Pflicht, darauf hinzuweisen, daß die Kommission andere, für die Verwirklichung des einheitlichen Versicherungsmarktes ebenfalls wesentliche Aspekte in dieser Mitteilung nicht behandelt hat: namentlich die Harmonisierung der grundlegenden Aspekte des Versicherungsvertrags und der direkten und indirekten Besteuerung; eine entsprechende Feststellung hatte er bereits in seiner Stellungnahme, zu der dieser Text eine Ergänzung darstellt, getroffen.

---

<sup>(1)</sup> Siehe Urteil Svensson, bereits erwähnt.

## 5. **Schlußbemerkungen**

5.1. Der Ausschuß hält es für angebracht, daß die Kommission, wie sie es bereits für den Sektor der Kreditinstitute getan hat, eine Auslegungsmitteilung zu der Frage des Allgemeininteresses in Verbindung mit Niederlassungsfreiheit und freiem Dienstleistungsverkehr im Versicherungswesen veröffentlicht.

5.2. Er betrachtet das jetzt zur öffentlichen Diskussion vorliegende Dokument als wertvolle Arbeitsgrundlage, sofern die Bemerkungen des Ausschusses darin berücksichtigt werden; der Ausschuß behält es sich vor, zu der endgültigen Fassung des Kommissionsdokuments eine Stellungnahme abzugeben, und betont, daß die von der Kommission bereits geleistete Arbeit für die Vereinfachungsinitiativen, die mittels des SLIM-Programms ergriffen werden sollen, von größtem Nutzen ist.

5.3. Die Tatsache, daß die Leitlinien für den einheitlichen Versicherungsmarkt, auf dem die Geltendmachung des Allgemeininteresses eine europäische Dimension erhalten muß, im Wege der Auslegung festgelegt werden, darf keinen Verlust an Rechtssicherheit in den Vertragsverhältnissen des Versicherungsbereichs und insbesondere im Bereich des Verbraucherschutzes nach sich ziehen, weshalb den Aufsichtsbehörden die zur Gewährleistung strikter Maßstäbe bei der Ausübung der Versicherungstätigkeit notwendigen Instrumente an die Hand gegeben werden müssen.

5.4. Viele der Probleme, die sich auf dem Versicherungsmarkt stellen, können nicht einfach im Wege einer Auslegungsmitteilung gelöst werden, sondern erfordern — sogar auf internationaler Ebene — Rechtsakte, auf deren Notwendigkeit der Ausschuß die Kommission bereits in seiner Initiativstellungnahme zum Thema „Die Verbraucher auf dem Versicherungsmarkt“ <sup>(2)</sup> aufmerksam gemacht hatte und die er jetzt nochmals hervorheben möchte.

---

<sup>(2)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998, Ziffer 2.3.1.2.1.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Handelsverkehr“**

(98/C 407/09)

Der Rat beschloß am 15. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichtersteller war Herr Malosse.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 10. September) einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

### 1.1. In Erwägung nachstehender Gründe:

1.1.1. Die negativen Auswirkungen von Zahlungsverzug und überlangen Zahlungsfristen schaden insbesondere den KMU und verschlechtern die Beschäftigungslage.

1.1.2. Die Empfehlung des Rates vom 12. Mai 1995<sup>(1)</sup> blieb ohne Folgen.

1.1.3. Es bestehen strukturelle Ursachen, insbesondere eine „Kultur des Zahlungsverzugs“ in einigen Mitgliedstaaten, sowie ein absichtliches Vorgehen einiger Behörden und Unternehmen.

1.1.4. Dadurch wird das Funktionieren des Binnenmarktes gestört —

### 1.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß —

1.2.1. billigt den Grundsatz einer europäischen Richtlinie über den Zahlungsverzug;

1.2.2. unterstützt vorbehaltlos den Entwurf für das öffentliche Auftragswesen; diese Vorschläge würden sinnvoll ergänzt durch eine obligatorische Information in den im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibungen und Bestimmungen zugunsten von Unterauftragnehmern sowie zugunsten „voller Entschädigung“ für Gläubiger. Über kurz oder lang sollte die Höchstfrist von 60 Tagen pro Vertrag auf zunächst 45 Tage sowie anschließend auf 30 Tage reduziert werden, wobei diese Maßnahmen auch für die europäischen Institutionen gelten müssen;

1.2.3. fordert eine Verstärkung der Vorschläge hinsichtlich der Vertragsbeziehungen zwischen Unternehmen, um wirklich die strukturellen Ursachen von Zahlungsverzug und überlangen Zahlungsfristen in Angriff zu nehmen. In der Richtlinie sollten die vom Zahlungsverzug am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten daher aufgefordert werden, spezifische Vorschriften für Verträge zu erlassen, ihre Rechtsvorschriften gegen überlange Zahlungsfristen zu verschärfen, eine transparente Gestaltung der Verträge zu empfehlen (indem Zahlungs-

fristen und -bedingungen spezifiziert werden) und es den KMU zu erleichtern, Rechtsansprüche auf Verzugszinsen an Dritte abzutreten;

1.2.4. schlägt vor, eine Klausel zur Änderung der Richtlinie in drei Jahren aufzunehmen und die Möglichkeit vorzusehen, für Verträge eine Höchstzahlungsfrist vorzuschreiben, wenn bis dahin keine spürbaren Ergebnisse erzielt werden;

1.2.5. unterstreicht die Bedeutung leicht zugänglicher und schnell durchführbarer Beschwerdeverfahren und fordert die Kommission auf, ihre Vorschläge in diesem Sinne zu ergänzen;

1.2.6. schlägt die Einsetzung eines beratenden Ausschusses vor, der den betroffenen Parteien offenstünde und mit Unterstützung des WSA arbeiten könnte.

## 2. Darstellung des Kommissionsvorschlags

### 2.1. Einleitung

2.1.1. Die Kommission begründet ihr legislatives Tätigwerden zur Bekämpfung von Zahlungsverzug damit, daß dieser einen wesentlichen Faktor der Existenzgefährdung von Unternehmen, besonders KMU, darstelle. Sie hebt zu Recht die negativen Auswirkungen von Zahlungsverzögerungen auf die Beschäftigung hervor.

2.1.2. Angesichts der sich ständig verlängernden tatsächlichen Zahlungsfristen und der Nichteinhaltung der vertraglichen Zahlungsverpflichtungen durch die Schuldner hält die Kommission die von den Mitgliedstaaten zur Lösung dieses Problems ergriffenen Maßnahmen für unzureichend, obwohl der Rat am 12. Mai 1995 eine diesbezügliche Empfehlung verabschiedet hat.

2.1.3. Daher hat die Kommission beschlossen, eine Richtlinie vorzuschlagen, die auf Zahlungsverzug im Handelsverkehr zwischen Privatunternehmen und beim Beschaffungswesen von Behörden Anwendung findet.

### 2.2. Auswirkungen auf den Binnenmarkt und das Subsidiaritätsprinzip

2.2.1. Zahlungsverzug und die Vielfalt der einschlägigen Vorschriften (Rechtsanspruch auf Verzugszinsen,

<sup>(1)</sup> Abl. L 127 vom 10.6.1995, S. 19.

Beitreibungsverfahren, Kostenerstattung für das Eintreiben von Forderungen) können den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt behindern und Wettbewerbsverzerrungen verursachen.

2.2.2. In dem in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin angekündigten Aktionsplan für den Binnenmarkt wurde die Reduzierung der Zahlungsverzögerungen als wesentliche Priorität festgelegt, um zu gewährleisten, daß alle Vorteile des Binnenmarktes vor Eintritt in die dritte Stufe der WWU genutzt werden können, und hierzu ein Richtlinienentwurf vorgeschlagen.

2.2.3. Die unzureichenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten angesichts der anhaltenden schädlichen Auswirkungen von Zahlungsverzögerungen rechtfertigen nach dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 3 b) ein gemeinschaftliches Tätigwerden in Form einer Richtlinie, um das Ziel der Bekämpfung des Zahlungsverzugs im Binnenmarkt effizienter zu erreichen.

2.2.4. Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie ist nicht die völlige Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften, sondern die Einhaltung von Minimalanforderungen sowie die gegenseitige Anerkennung bestimmter Vorschriften; sie genügt somit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zugrunde liegt (Artikel 3 b Absatz 3).

### 2.3. Die Auswirkungen des Zahlungsverzugs auf KMU

2.3.1. Die KMU werden aufgrund ihrer anfälligen Finanzlage und der durch den Zahlungsverzug eintretenden Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch Zahlungsverzögerungen am stärksten in Mitleidenschaft gezogen (wirtschaftliche Abhängigkeit von einer begrenzten Zahl von Zulieferern und schwache Position gegenüber den von ihnen belieferten Großunternehmen). Diese Lage bringt für die KMU erhebliche finanzielle Kosten zur Aufrechterhaltung ihrer Liquidität (kurzfristige Bankkredite oder Überziehungskredite zu hohen Zinssätzen), aber auch hohen Verwaltungsaufwand zum Eintreiben ihrer Forderungen mit sich.

2.3.2. Die KMU werden die wichtigsten Nutznießer einer effizienten Gemeinschaftsregelung des Zahlungsverzugs sein. Das Beispiel der skandinavischen Länder, wo ein hoher gesetzlicher Zinssatz vorgesehen ist, zeigt gerade, welchen Nutzen die KMU aus einer solchen gesetzlichen Regelung ziehen können. Die KMU haben ja in der Regel wesentlich höhere Forderungen als Verbindlichkeiten gegenüber Großunternehmen.

2.3.3. Um den Binnenmarkt uneingeschränkt nutzen zu können, müssen für die KMU vereinfachte und beschleunigte Verfahren für das Eintreiben von Forderungen bereitgestellt werden.

### 2.4. Öffentlicher Sektor

2.4.1. In einigen Mitgliedstaaten kommen Zahlungsverzögerungen durch den öffentlichen Sektor (Behörden, Gebietskörperschaften, öffentliche Einrichtungen) häufig vor. Ein solches Gebaren ist unannehmbar seitens des Staates, der die Pflicht hat, alle Wirtschaftssubjekte

anzuhalten, ihre Zahlungspraktiken zu verbessern, besonders auch in den Fällen, in denen diese durch ihr Auftragsvolumen einen beträchtlichen Einfluß auf die Wirtschaft haben.

### 2.5. Jüngste Initiativen

2.5.1. Im Anschluß an die Empfehlung vom 12. Mai 1995 zu den Zahlungsfristen im Handelsverkehr — in der den Mitgliedstaaten eine Verbesserung der Transparenz der Zahlungsfristen vorgeschlagen wurde — wurde in einer Mitteilung vom 9. Juli 1997<sup>(1)</sup> festgestellt, daß einige Staaten Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Unternehmen in diesem Bereich getroffen hätten, sich die tatsächlichen Zahlungsfristen jedoch gleichzeitig verlängert hätten (15 Tage durchschnittlicher Zahlungsverzug 1996).

2.5.2. Daher unterbreitet die Kommission einen Richtlinienvorschlag; in diesem Sinne wurde sie vom Europäischen Parlament schon 1996 und vom Wirtschafts- und Sozialausschuß 1997<sup>(2)</sup> bestärkt; letzterer befürwortet für den öffentlichen Sektor die Einführung von Höchstzahlungsfristen und Verzugszinsen.

2.5.3. Einige Mitgliedstaaten haben Gesetze zur Bekämpfung von Zahlungsverzug und überlangen Zahlungsfristen erlassen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Frankreich (Festlegung einer Höchstfrist bei verderblichen Waren), Italien (Höchstfrist in Verträgen mit Zulieferern) und Spanien (dem Käufer werden für Ziele über 60 und 120 Tage Erfüllungsgarantien auferlegt) zu nennen. Erst vor kurzem hat die britische Regierung die Verabschiedung eines Gesetzes veranlaßt, das interessante Neuerungen einführt, indem es insbesondere die Möglichkeit eröffnet, eine unnormal lange Frist per Gerichtsentscheid als Zahlungsverzug werten zu lassen, und es den KMU als Gläubiger gestattet, ihre Rechtsansprüche auf Verzugszinsen an Dritte abzutreten.

### 2.6. Konsultation interessierter Kreise

2.6.1. Infolge der von der Kommission im Zusammenhang mit der Mitteilung vom 9. Juli 1997 durchgeführten schriftlichen Konsultation und der öffentlichen Anhörung wurde das Konzept einer gemeinschaftsweiten Gesetzgebung zum Zahlungsverzug von den meisten nationalen und europäischen Berufsverbänden — die Unternehmen, Anwälte und Inkassounternehmen vertreten — positiv aufgenommen.

## 3. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses

3.1. Der Ausschuß begrüßt diese Initiative der Kommission zur Bekämpfung überlanger Zahlungsfristen und Zahlungsverzögerungen grundsätzlich.

3.2. Frühere Stellungnahme des Ausschusses: Die schon in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozial-

<sup>(1)</sup> ABl. C 216 vom 17.7.1997.

<sup>(2)</sup> ABl. C 287 vom 22.9.1997.

ausschusses zu dem „Arbeitsdokument der Kommission über Zahlungsfristen im Handelsverkehr“<sup>(1)</sup> zum Ausdruck gebrachte Haltung läßt sich in drei Punkten zusammenfassen:

3.2.1. Unterstützung der Empfehlungen an die Mitgliedstaaten unter dem Vorbehalt der Vertragsfreiheit, u.a. im Hinblick auf die Transparenz und Einhaltung der Zahlungsbedingungen, Verbindlichkeit der vereinbarten Fristen auch ohne Mahnung, sofortige Berechnung von Verzugszinsen ab Fälligkeit, freie Festlegung der Höhe der Verzugszinsen entsprechend den handelsüblichen Zinssätzen, Gültigkeit von Schadenersatzklauseln, Antrag auf ein Schiedsverfahren, Anwendung beschleunigter Mahnverfahren;

3.2.2. Sorge angesichts der Schwierigkeiten, in einem Mitgliedstaat die Vollstreckung eines in einem anderen Mitgliedstaat erwirkten Vollstreckungstitels zu erlangen;

3.2.3. Forderung einer zwingenden Regelung des Zahlungsverzugs bei öffentlichen Aufträgen in Form einer europäischen Richtlinie.

3.3. Im Hinblick auf das öffentliche Auftragswesen wurde diese Haltung in der vom Ausschuß am 29. Mai 1997 verabschiedeten Stellungnahme zu dem Grünbuch „Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union. Überlegungen für die Zukunft“<sup>(2)</sup> bestätigt.

3.3.1. In der genannten Stellungnahme hat sich der Ausschuß eindeutig für höchstzulässige Zahlungsfristen und Verzugszinsen bei Zahlungsverzögerungen durch Behörden ausgesprochen. Die Kommission nimmt in ihrem Vorschlag unter dem vierten Erwägungsgrund Bezug auf diese Stellungnahme des Ausschusses zum öffentlichen Auftragswesen.

3.4. Im Hinblick auf Transaktionen zwischen Unternehmen war die Kommission mit ihrer am 12. Mai 1995 verabschiedeten Empfehlung<sup>(3)</sup> den Anliegen des Ausschusses nachgekommen. Aus den jüngsten Statistiken geht jedoch hervor, daß sich die Lage hinsichtlich der Zahlungsfristen seit 1996 nicht verbessert, sondern verschlechtert hat. Den von der Kommission ausgewerteten Umfragen zufolge haben sich die tatsächlichen Zahlungsfristen seit 1996 verlängert. Diese Tendenz ist sicherlich real, denn sie wird in zahlreichen Umfragen bei Unternehmensleitern bestätigt; es stellt sich jedoch die Frage, wie vollständig die letzte von der Kommission zitierte Studie<sup>(4)</sup> ist. Auch ist zu bemerken, daß in dieser Studie nicht die wirklichen Ursachen dieser Verschlechterung untersucht werden.

3.5. Wesentliche Ursachen von Zahlungsfristen und Zahlungsverzug: Vor der Behandlung eines Problems ist

es von entscheidender Bedeutung, seine Ursachen genau zu kennen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen konjunkturellen und strukturellen Ursachen. Die Konjunkturabschwächung ist ein Risikofaktor, wie die neuesten globalen Entwicklungen der Zahlungsfristen belegen, die parallel zur Wirtschaftsentwicklung verlaufen (1996 Verschlechterung, 1997 Verbesserung). In schwierigen Zeiten versuchen die Unternehmen nämlich, „Zeit zu gewinnen“. In schweren Zeiten verteuern sich darüber hinaus oft die Kreditkosten, was einige Wirtschaftssubjekte veranlassen kann, Bankkredite durch Zahlungsverzögerungen zu ersetzen. Festzustellen ist jedoch auch, daß es zwei noch besorgniserregendere strukturelle Ursachen für die Verlängerung der Zahlungsfristen gibt: einerseits das absichtliche Verhalten einiger Wirtschaftssubjekte, das um so weniger entschuldbar ist, wenn es von Behörden, Großindustriebetrieben oder dem Großhandel ausgeht; und andererseits eine „Kultur des Zahlungsverzugs“, die sich in den letzten Jahren leider in einigen Mitgliedstaaten breitgemacht hat und schon fast als Wirtschaftsverhalten zu betrachten ist.

3.6. Die Zahlungsfristen sind nicht allein als eine Frage der Liquidität, sondern auch als Risiko aufzufassen. Ein derartiger „Kredit“ zwischen Unternehmen ist als solcher nicht so negativ zu bewerten wie die mangelnde Beherrschung des Risikos, das damit allzu oft einhergeht. Indem sie sich auf die Bekämpfung des Zahlungsverzugs konzentriert, räumt die Kommission diesem daher auch zu Recht eine Sonderbehandlung ein, da er für die Wirtschaft ein viel besorgniserregenderes Zeichen einer Fehlentwicklung darstellt als vertraglich festgelegte Fristen. Das Vorhandensein überlanger, vertraglich festgelegter Fristen stellt jedoch für die Wirtschaft auch eine Gefahr dar, insbesondere, wenn sich Behörden zu ihrem Vorteil einen Gratiskredit bei Unternehmen verschaffen und Haushaltsanpassungen, die ihnen durch die WWU abverlangt werden, dadurch auf den Privatsektor verlagern. Überlange, vertraglich festgelegte Zahlungsfristen sind auch ein Zeichen für eine nachlässige Einstellung und oft das Ergebnis des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, deren Opfer die KMU sind. Deshalb sollte durch eine Änderung des Titels dieses Richtlinienvorschlags klargestellt werden, daß neben der Bekämpfung von Zahlungsverzug auch die Verkürzung der Zahlungsfristen angestrebt wird.

3.7. Angesichts dessen muß der Ausschuß seine Sorge über diese Lage zum Ausdruck bringen, da diese Praktiken für die oft mit Liquiditätsproblemen kämpfenden KMU und die von ihnen abhängigen Arbeitsplätze schädliche Auswirkungen haben. Der Ausschuß ist bestürzt über die nachlässige und verantwortungslose Haltung der Behörden, die überlange Zahlungsfristen für sich in Anspruch nehmen und ihre Zulieferer mit erheblicher Verzögerung bezahlen. Somit stehen diese Behörden, die mit gutem Beispiel vorangehen sollten, an der Wurzel eines Mißstandes, den sie ja gerade auf dem Gesetzeswege beheben wollen. Sehr zutreffend hat der Ausschuß daher schon früher hervorgehoben, wenn gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich seien, so müßten die Verwaltungen selbst damit beginnen, verbindliche Regelungen anzuwenden.

(1) ABl. C 249 vom 13.9.1993, S. 21.

(2) ABl. C 287 vom 22.9.1997, S. 92.

(3) Empfehlung in ABl. L 127 vom 10.6.1995 und Mitteilung in ABl. C 144 vom 10.6.1995.

(4) „European payments habits survey 1996“ intrum iusticia, April 1997.

3.8. Der Richtlinienvorschlag greift nicht alle in der Stellungnahme des Ausschusses von 1993<sup>(1)</sup> und der Empfehlung vom 12. Mai 1995 enthaltenen Leitlinien auf, was das Ziel einer verbesserten Transparenz der Preisstrukturen in Handelsverträgen anbelangt. Der nun vorliegende Vorschlag respektiert das Prinzip der Vertragsfreiheit, da für die Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen eine Bezugsfrist festgelegt wird, über die hinaus Verzugszinsen anfallen, wobei diese Bestimmung jedoch nur gilt, sofern vertraglich nichts anderes festgelegt ist.

3.9. Das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt, daß durch eine solche Maßnahme mittelfristig eine allgemeine Reduzierung der Zahlungsfristen und -verzögerungen erzielt wird, insbesondere für KMU. Es stellt sich jedoch die Frage, welche etwaigen kurzfristigen negativen Auswirkungen auftreten können, so z. B. Druck seitens der Großunternehmen, um längere Zahlungsfristen vertraglich festzuschreiben; Liquiditätsprobleme des Einzelhandels usw. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Bestimmungen, die keine direkten Auswirkungen auf die Vertragsbeziehungen haben (die in bestimmten Ländern zur Verbreitung überlanger Zahlungsfristen geführt haben), wirklich effizient sind.

3.10. Vorschlag zur Verstärkung des Kommissionsvorschlags: Die Bekämpfung des Zahlungsverzugs erfolgt im Interesse des *ordre public*, da die europäische Wirtschaft Schaden erleidet und marktbeherrschende Stellungen mißbraucht werden. Daher muß das Ziel dieses Richtlinienvorschlags auf die eine oder andere Weise schon darin bestehen, die Zahlungsfristen zu verkürzen, auch für vertragliche Beziehungen. Es müßte möglich sein, die Effizienz des Richtlinienvorschlags der Kommission im Sinne einer effizienteren Bekämpfung der strukturellen Ursachen überlanger Zahlungsfristen zu verbessern, ohne Abstriche am Grundsatz der Vertragsfreiheit zu machen.

Um dies zu erreichen, schlägt der Ausschuß vor, den Kommissionsvorschlag durch folgende Bestimmungen zu ergänzen:

3.10.1. Im Sinne der Subsidiarität werden die am stärksten von dem Problem betroffenen Mitgliedstaaten aufgefordert, Vorschriften zu erlassen, die auf Verträge in Wirtschaftszweigen anwendbar sind, in denen das ordentliche Funktionieren des Marktes durch überlange Zahlungsfristen spürbar beeinträchtigt ist (Vertrieb verderblicher Nahrungsmittel, Vergabe von Aufträgen an Unteraufnehmer usw.).

3.10.2. Im Sinne der Effizienz sollte, wenn sich nach dreijähriger Anwendung der Richtlinie bei alljährlicher Neubewertung keine signifikante Verkürzung der Zahlungsfristen einstellt, die Richtlinie die Möglichkeit vorsehen, für Vertragsbeziehungen eine zwingende Höchstfrist einzuführen, die schrittweise angewandt würde.

3.10.3. Im Sinne der Transparenz sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, alle Bestimmungen zu

verschärfen, die die Durchschaubarkeit der Transaktionen (in Verträgen, allgemeinen Geschäftsbedingungen usw.) anstreben, und Angaben über Zahlungsfristen und etwaige Verzugszinsen verbindlich vorzuschreiben.

3.10.4. Im Sinne des gesunden Wettbewerbs sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, wettbewerbsrechtliche Vorschriften zu erlassen, um unlautere Geschäftspraktiken zu bekämpfen und mißbräuchliche Klauseln über überlange Zahlungsfristen zu verbieten, wenn diese ohne legitimen Grund über den durchschnittlichen Umschlagszyklus (60 Tage) hinausgehen. Der europäische Gesetzgeber könnte sich an dem unlängst in Großbritannien verabschiedeten Gesetz orientieren, das die Gerichte dazu auffordert, unnormal lange Fristen (die die angemessene, in der Regel mit 30 Tagen veranschlagte Zeitspanne übersteigen) als Zahlungsverzögerungen zu bewerten, die zur Berechnung von Verzugszinsen berechtigen.

3.11. Sonstige zu berücksichtigende Fragen: In diesem Stadium stellt der Ausschuß fest, daß in dem Kommissionsvorschlag einige Aspekte des Problems nicht abgedeckt sind:

3.11.1. die Frage der schwierigen Vollstreckung eines in einem anderen Mitgliedstaat erwirkten Vollstreckungstitels, trotz der Bestimmungen des bis heute nicht ratifizierten Brüsseler Abkommens von 1968. Durch ihren Vorschlag für ein beschleunigtes und ein vereinfachtes Verfahren für Forderungen in geringer Höhe beantwortet die Kommission diese Frage teilweise, wodurch jedoch nicht das Problem gelöst wird, daß es für ein KMU schwer ist, Forderungen über ein ausländisches Gericht einzutreiben;

3.11.2. die Regelung der Eintreibung von Forderungen als Wirtschaftstätigkeit in Europa (freier Dienstleistungsverkehr, Verhaltenskodex, Zulassungen, Niederlassungsrecht usw.). Man könnte sich hier an der einschlägigen britischen Gesetzgebung orientieren und den Mitgliedstaaten empfehlen, in ihren Rechtsvorschriften die Möglichkeit zu schaffen, Rechtsansprüche auf Verzugszinsen an Dritte abzutreten. Mit dieser Maßnahme könnten insbesondere die KMU dazu ermutigt werden, mit geringerem Kostenaufwand Inkassounternehmen einzuschalten und durch die „Dezentralisierung des Konflikts“ das Risiko von Vergeltungsmaßnahmen von Seiten der Großunternehmen oder der öffentlichen Auftraggeber zu verringern;

3.11.3. die Beziehungen zu den Verbrauchern fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie. Der Ausschuß räumt ein, daß dies ein anderes Problem ist; diese Beziehungen können jedoch aus verschiedenen Blickwinkeln angegangen werden: Verbraucherschutz bei Konkurs eines Unternehmens, soziale Folgen der Überschuldung, Schutz der Unternehmen vor Zahlungsunfähigkeit oder Verhaltensweisen des Verbrauchers (verzögerte Erstattungen von Sozial- oder sonstigen Versicherungsträgern). Der Ausschuß fordert die Kommission auf, eine Untersuchung dieser Fragen in Erwägung zu ziehen, um herauszufinden, ob es zweckmäßig ist, bestimmte Aspekte der Beziehungen zu den Verbrauchern in die Richtlinie aufzunehmen oder getrennt davon einschlägige Vorschläge zu erarbeiten;

<sup>(1)</sup> ABl. C 249 vom 13.9.1993, S. 21.

3.11.4. die Anwendung der Richtlinie auf die europäischen Institutionen, die zwar aus legitimen institutionellen Gründen ausgeschlossen wird, jedoch politisch sinnvoll wäre.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Artikel 1

Der Geltungsbereich des Richtlinienvorschlags erfaßt Zahlungsverzögerungen im Geschäftsverkehr sowohl in der Wirtschaft als auch im öffentlichen Sektor. Der Ausschuß billigt diese Ausrichtung insofern, als dadurch absichtlich allen öffentlichen Einrichtungen Zwänge auferlegt werden sollen, einschließlich Märkten, die nicht so groß sind, daß sie unter die europäischen Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen fallen.

##### 4.2. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a

Die Festlegung einer Fälligkeitsfrist, von der an Verzugszinsen anfallen, „sofern (...) nichts anderes bestimmt ist“, schafft für die Unternehmen einen Bezugsrahmen, der mittelfristig einen zwingenden Publizitätseffekt haben und auch die vorherige Festlegung von Zahlungsfristen und -bedingungen bei Geschäften fördern dürfte.

4.2.1. Die Frist von 21 Tagen scheint unrealistisch für Länder, die an längere Zahlungsfristen gewöhnt sind. Eine längere Frist würde jedoch in Ländern mit einer durchschnittlichen Zahlungsfrist von etwa 21 Tagen nicht verstanden.

4.3. Die Festsetzung des „gesetzlichen Zinssatzes“ als Repo-Satz der EZB plus einer Spanne von acht Prozentpunkten ist streng, aber es handelt sich auch hier nur um eine Bezugsgröße für den Fall, daß vertraglich nichts anderes vorgesehen ist. Er liegt jedoch immer noch unterhalb der Zinssätze für Überziehungskredite, insbesondere den gegenüber KMU praktizierten. Der Ausschuß hält diesen Zinssatz für realistisch und vernünftig (er würde heute bei etwa 1 % monatlich liegen). Im übrigen können die Parteien flexiblere Vereinbarungen treffen, bzw. die Mitgliedstaaten können in ihrer Rechtsordnung andere Modalitäten vorsehen.

##### 4.4. Artikel 4

Die gemeinschaftsweite Festlegung eines Eigentumsvorbehalts wird sich positiv auf die Vertragsbeziehungen auswirken, da Zahlungsverzögerungen seltener werden, wenn der Eigentumsübergang von der Zahlung abhängig gemacht wird. Eine Eigentumsvorbehaltsklausel gibt es zwar in allen Mitgliedstaaten, sie wird jedoch unterschiedlich angewandt. Der Eigentumsvorbehalt sollte nur geltend gemacht werden können, wenn er zwischen den Vertragsparteien vereinbart wurde oder auf einfache Erklärung des Verkäufers hin, wenn der Käufer nicht widerspricht. Abgesehen davon sollte er im Konkursfall geltend gemacht werden können. Die in einigen Mitgliedstaaten geltende Registrierungspflicht könnte als Hindernis betrachtet werden, vor allem im grenznahen Raum. In der Richtlinie müßte außerdem präzisiert

werden, wie die Eigentumsvorbehaltsklausel angewandt werden soll, damit im Falle einer Vertragskette für eine klare Rechtslage gesorgt ist. Artikel 4 Absatz 2, der den Eigentumsvorbehalt auf Forderungen begrenzt, die in einer einzigen Rate bezahlt werden, sollte gestrichen werden. Auch wenn Teilzahlung vereinbart ist, muß der Eigentumsvorbehalt solange gelten, bis die Forderung vollständig beglichen ist. Deshalb muß die im Anhang der Richtlinie formulierte Klausel für einen einfachen Eigentumsvorbehalt lauten: „Die Ware bleibt bis zur vollständigen Zahlung im Eigentum des Verkäufers“.

##### 4.5. Artikel 5 und 6

Die Kommission schlägt die Verbesserung bestimmter Gerichtsverfahren vor. Ihre Vorschläge zum beschleunigten Beitreibungsverfahren für unbestrittene Geldforderungen und zum vereinfachten Verfahren für geringe Geldforderungen werden für die KMU von großem Nutzen sein, denn sie stellen den Unternehmen schnelle und kostengünstige Verfahren zur Verfügung. Um noch weiter zu gehen und ohne eine Harmonisierung der Vollstreckungsverfahren abzuwarten, fordert der Ausschuß die Kommission auf, den Grundsatz vorzuschlagen, daß im beschleunigten Verfahren ergangene Urteile in allen Mitgliedstaaten unverzüglich vollstreckbar sein sollen, da der Schuldner keine Einwände dagegen erhoben hat.

4.5.1. Langfristig gesehen und ohne die Zweckmäßigkeit der in den Artikeln 5 und 6 vorgeschlagenen Vorgehensweise in Zweifel ziehen zu wollen, fordert der Ausschuß die Kommission auf, ihre bereits in der Mitteilung „Wege zu einer effizienteren Erwirkung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union“<sup>(1)</sup> entwickelten Überlegungen über die Erlangung der Vollstreckung von Gerichtsurteilen weiterzuentwickeln. Geprüft werden könnte der Grundsatz eines in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Verfahrens, das den KMU die Möglichkeit bietet, die Justiz ihres eigenen Landes mit Forderungen gegenüber Schuldner aus anderen Mitgliedstaaten zu befragen und auch dann einen Vollstreckungsbescheid zu erlangen, wenn der Schuldner dagegen Widerspruch einlegt.

##### 4.6. Artikel 5 und 6

Da die Einführung zwingender Maßnahmen zur Verhinderung von Zahlungsverzögerungen zwischen Unternehmen nicht immer ausreichend ist und der Rechtsweg oft gemieden wird, wäre es von Interesse gewesen, in der Kommissionsmitteilung Lösungen zu entwickeln, die vertragliche Vereinbarungen fördern, wie z. B. Schlichtung oder außergerichtliche Beilegung, da diese in der Geschäftswelt viele Vorteile aufweisen (Schnelligkeit, Vertraulichkeit, geringe Kosten, übersichtliches Verfahren, unbürokratische Lösung, Konsens). Eine solche Lösung wäre dem vom Ausschuß in seiner Stellungnahme vom 30. Juni 1993 zum Ausdruck gebrachten Wunsch nachgekommen, die Nutzung von Schlichtungsverfahren zu fördern.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 609 endg. in ABl. C 33 vom 31.1.1998, S. 3.

#### 4.7. Artikel 7 und 8

Die Kommission schlägt zwingende Maßnahmen zur Einhaltung von Zahlungsfristen bei öffentlichen Aufträgen vor. Derzeit sind die in den Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen vorgesehenen Verpflichtungen so allgemein gehalten, daß sich die Mitgliedstaaten diesem Grundsatz der Transparenz entziehen können. Die Verpflichtung, in Verträgen über öffentliche Aufträge die Zahlungsfristen, Fälligkeitstermine und eine verbindliche Höchstfrist von 60 Tagen ab Rechnungsdatum festzulegen — unbeschadet kürzerer Fristen, die von den Vertragspartnern vereinbart werden können —, kommt dem vom Ausschuß in seiner Stellungnahme vom 7. Mai 1997 zum Grünbuch „Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft“ zum Ausdruck gebrachten Wunsch nach, die Verpflichtungen der öffentlichen Auftraggeber gegenüber den sich um einen öffentlichen Auftrag bewerbenden Unternehmen zu verstärken und durch die Festlegung von Höchstfristen und Verzugsstrafen zu einer Verkürzung der Zahlungsfristen zu gelangen.

4.7.1. Der Ausschuß hatte vorgeschlagen, eine solche Regelung in die europäischen Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen aufzunehmen. Die nun vorgelegte Richtlinie bietet den Vorteil, den gesamten Bereich des öffentlichen Auftragswesens abzudecken, einschließlich Kleinkäufe, die nicht unter die Richtlinien über öffentliche Aufträge fallen. Der Ausschuß befürwortet diesen Ansatz, würde jedoch wünschen, daß die europäische Politik für das öffentliche Auftragswesen — insbesondere im Hinblick auf die Information der Bieter und die Ausbildung der Auftraggeber — die zwingend erforderliche Verkürzung der Zahlungsfristen berücksichtige. So könnte in den Ausschreibungen im EG-Amtsblatt vorgeschrieben werden, die vertraglichen Zahlungsfristen anzugeben. Dies wäre für die Unternehmen und die Gemeinschaftsbehörden eine hervorragende Vorgehensweise, um die Praktiken der öffentlichen Auftraggeber zu kontrollieren.

4.7.2. Bei öffentlichen Aufträgen sollten besondere Bestimmungen für Großbauten und die großen europäischen Netze gelten, um vor der Bezahlung die ordentliche Ausführung und Übergabe sicherzustellen. Darüber hinaus müssen die Anwendungsbedingungen der Richtlinie, insbesondere die Schutzmaßnahmen (Verzugszinsen

usw.), auch für die an den Projekten beteiligten Unterauftragnehmer gelten.

4.8. In der Richtlinie sollte auch festgelegt werden, daß die 60-Tage-Frist bei öffentlichen Aufträgen sowohl das (in einigen Ländern vorgesehene) Verfahren der Ausstellung einer Auszahlungsanweisung als auch das Zahlungsverfahren umfaßt. In allen Fällen sollte die Höchstfrist von 60 Kalendertagen nach Rechnungseingang verbindlich sein.

4.9. Mit Nachdruck weist der Ausschuß darauf hin, daß öffentliche Auftraggeber den gleichen Vorschriften und Verpflichtungen unterliegen müssen wie Privatunternehmen. Es ist nicht hinnehmbar, daß Behörden, die von Organisationsmängeln oder Haushaltsproblemen betroffen sind, sich so verhalten, daß die Privatunternehmen unter den Folgen dieser Probleme zu leiden haben. Aus diesem Grunde sollte in den Artikeln 7 und 8 der Richtlinie festgelegt werden, daß der Gläubiger das Recht hat, ebenso wie in den Bestimmungen über Zahlungen zwischen Unternehmen den „vollen Ersatz des verursachten Schadens“ zu verlangen (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g). Was die Fristen betrifft, so sollte die Richtlinie trotz der Tatsache, daß eine 60-tägige Frist für Verträge in den Staaten mit der schlechtesten Zahlungsmoral als realistisches Ziel zu betrachten ist, eine Überprüfungs Klausel enthalten, damit diese Frist später zunächst auf 45 und schließlich auf 30 Tage verkürzt werden kann.

#### 4.10. Artikel 9

Abgesehen von einem Ausschuß der Vertreter der Mitgliedstaaten, deren Objektivität schon allein dadurch in Frage gestellt wird, daß sie gleichzeitig Richter und Partei sind, plädiert der Ausschuß für die Einsetzung einer beratenden Gruppe, die sich aus Vertretern der betroffenen Kreise (Industrie, KMU, Handwerk, Handel, Banken, Verbraucher, Anwälte usw.) zusammensetzt und bei der „Beobachtungsstelle für den Binnenmarkt“ des WSA eingerichtet werden könnte. Diese beratende Gruppe hätte u.a. die Aufgabe, mit den Mitgliedstaaten und der Kommission an der Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie mitzuwirken, besonders im Hinblick darauf, daß sie nach dreijähriger Anwendung ggf. verschärft werden soll.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 74/60/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Innenausstattung der Kraftfahrzeuge (Teile im Insassenraum — ausgenommen Innenrückspiegel —, Anordnung der Betätigungseinrichtungen, Dach, Schiebedach, Rückenlehne und hinterer Teil der Sitze)“<sup>(1)</sup>

(98/C 407/10)

Der Rat beschloß am 15. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags mit dem vorgenannten Vorschlag zu befassen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichterstatte war Herr Bagliano.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 61 gegen 1 Stimme bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Richtlinie 74/60/EWG des Rates<sup>(2)</sup>, geändert durch die Richtlinie 78/632/EWG der Kommission<sup>(3)</sup>, enthält Vorschriften über die Innenausstattung von Kraftfahrzeugen (internationale Fahrzeugklasse M1).

1.2. Ziel dieser Vorschriften ist die Verringerung der Verletzungsgefahr für die Insassen im Falle des Zusammenpralls mit der Innenausstattung des Fahrzeugs bei starkem Bremsen oder frontalem Zusammenstoß. Die technischen Vorschriften in den Anhängen definieren die Zonen des Fahrzeugraumes, mit denen die Insassen in so einem Fall in Berührung kommen können (z. B. Kniezone, Kopfzone). In diesen Zonen wird eine Mindestkrümmung vorgeschrieben, um gefährliche Kanten zu vermeiden, und es sind Vorschriften über die Energieabsorption enthalten, um die Auswirkungen eines eventuellen Zusammenpralls zwischen Insassen und dem Fahrzeugraum abzuschwächen.

1.3. Die Richtlinie 74/60/EWG, die nach dem Kommissionsvorschlag geändert und auf den neusten Stand gebracht werden soll, ist eine der Einzelrichtlinien, denen das gesamte Fahrzeug genügen muß, um die EG-Typgenehmigung zu erhalten, wie in der Rahmenrichtlinie 70/156/EWG<sup>(4)</sup> mit nachfolgenden Änderungen vorgesehen (obligatorisch in Kraft seit 1. Januar 1996 für neu beantragte Typgenehmigungen und seit 1. Januar 1998 für Neuzulassungen).

## 2. Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags

2.1. Mit diesem Vorschlag der Kommission sollen in die Richtlinie 74/60/EWG Vorschriften über elektrische Fensterheber, Schiebe-/Hubdächer und Trennwände/-scheiben eingeführt werden, damit insbesondere Kinder beim Schließen dieser Vorrichtungen nicht mehr gefährdet werden können.

2.2. Der Vorschlag sieht folgendes vor:

- elektrisch betätigte Seitenfenster, Schiebe-/Hubdächer und Trennwände/-scheiben dürfen nur unter besonderen Sicherheitsbedingungen (z. B. wenn sich der Zündschlüssel im Zündschloß befindet) geschlossen werden können;
- wenn die Bedingungen diesen Anforderungen nicht genügen, ist eine automatische Reversiereinrichtung vorgeschrieben, die das Fenster, Schiebe-/Hubdach bzw. die Trennwand/-scheibe wieder öffnet, wenn das Schließen auf einen Widerstand stößt;
- die Schalter müssen so angelegt sein, daß das Risiko einer unbeabsichtigten Betätigung möglichst gering ist und die Schalter an den Rücksitzen durch einen speziellen Schalter am Fahrersitz deaktiviert werden können;
- die Fernbedienung dieser Vorrichtungen darf nicht gefährlich sein und darf die Fenster nur aus einer bestimmten maximalen Entfernung schließen können;
- im Fahrzeughandbuch müssen Warnhinweise für einen sicheren Betrieb dieser Vorrichtungen enthalten sein.

2.3. Der Kommissionsvorschlag enthält darüber hinaus Änderungsvorschläge administrativer Art mit dem Ziel, die Dokumentation der Typgenehmigung an jene der bereits erwähnten Rahmenrichtlinie 70/156/EWG mit nachfolgenden Änderungen bezüglich der EG-Typgenehmigung des gesamten Fahrzeugs anzugleichen.

2.4. Darüber hinaus wird der Anwendungsbereich der Richtlinie 74/60/EWG, zuletzt geändert durch diesen Vorschlag, auf alle Kraftfahrzeuge der Fahrzeugklassen M, N und O ausgeweitet, auch wenn die darin enthaltenen technischen Vorschriften vorübergehend ausschließlich auf Fahrzeuge der Fahrzeugklasse M1 Anwendung finden.

2.5. Die Kommission schlägt vor, die neuen Vorschriften von folgenden Terminen an anzuwenden:

- ab dem 1. Oktober 1999 für alle neuen Fahrzeugtypen und

<sup>(1)</sup> ABl. C 149 vom 15.5.1998, S. 10.

<sup>(2)</sup> ABl. L 38 vom 11.2.1974.

<sup>(3)</sup> ABl. L 206 vom 29.7.1978.

<sup>(4)</sup> ABl. L 42 vom 23.2.1970.

— ab dem 1. Oktober 2000 für alle Neufahrzeuge.

### 3. Bemerkungen und Schlußfolgerungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist sich bewußt, daß die Aspekte der „passiven Sicherheit“ von Fahrzeugen Gegenstand von zehn EG-Richtlinien sind, die Bestimmungen enthalten über die zu ergreifenden Maßnahmen (z. B. Richtlinie 74/60/EWG über die Innenausstattung), vorgeschriebene Vorrichtungen [z. B. Richtlinie 96/36/EG über Sicherheitsgurte<sup>(1)</sup>] und vorgeschriebene Projektprüfungen [z. B. Richtlinie 96/79/EG über Frontalaufprall<sup>(2)</sup>], um den Insassen Schutz bei Unfällen zu gewährleisten. Aufgrund dieser Vielfalt von Richtlinien bringt der Wirtschafts- und Sozialausschuß die Befürchtung zum Ausdruck, daß derlei fragmentarische Maßnahmen zur Aktualisierung der Richtlinien nicht das Kriterium berücksichtigen, daß immer Prioritäten gesetzt werden müssen: Im Bereich der Sicherheit, insbesondere der Insassen, gibt es sicher dringendere Probleme (z. B. Schulbusse, Behindertentransport, Airbag).

Der Ausschuß empfiehlt daher der Kommission, bei der Behandlung des Problems der Sicherheit einen globalen und koordinierten Ansatz zu verfolgen, der mit dem Grünbuch über die Verkehrssicherheit im Einklang steht („Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen. Förderung der Verkehrssicherheit in der EU. Programm für 1997-2001“<sup>(3)</sup>, veröffentlicht am 9. April 1997).

3.2. Angesichts der zunehmenden Verbreitung elektrischer Fensterheber, Schiebe-/Hubdächer und ggf.

<sup>(1)</sup> ABl. L 178 vom 17.7.1996.

<sup>(2)</sup> ABl. L 18 vom 21.1.1997.

<sup>(3)</sup> KOM(97) 131 endg.

Trennwände/-scheiben räumt der Ausschuß die Zweckmäßigkeit, wenn auch nicht die Dringlichkeit der von der Kommission vorgeschlagenen neuen Vorschriften ein. Diese Vorrichtungen bergen nämlich bei unsachgemäßer Bedienung eine gewisse Verletzungsgefahr in sich. Der Kommissionsvorschlag ist daher aus dem Blickwinkel der Verantwortung des Herstellers für die Planung der Vorrichtungen und ihrer Schalter und Gebrauchsanweisungen für den Kunden zu betrachten.

3.3. Der Ausschuß hofft, daß die Inhalte der unter Ziffer 3.1 erwähnten Kommissionsmitteilungen über Verkehrssicherheit in der Europäischen Union sich in Kürze in konkreten Maßnahmen der Kommission niederschlagen, und fordert insbesondere die Fertigstellung des Richtlinienentwurfs über bauliche Eigenschaften von Bussen<sup>(4)</sup>; dieser Entwurf enthält unter anderem Vorschriften, durch die Behinderten der Zugang zu diesen Verkehrsmitteln ermöglicht werden soll.

3.4. Und schließlich fühlt sich der Ausschuß verpflichtet, auf die mangelnde Klarheit von Artikel 2 Absatz 3 hinzuweisen, in dem es um den Termin geht, ab dem neu zugelassene Fahrzeuge die Vorschriften dieses Richtlinienvorschlags einhalten müssen. Es kann nämlich der Zweifel aufkommen, ob dieser Termin für alle Fahrzeuge gilt, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, oder nur für die Fahrzeuge der Fahrzeugklasse M1, für die die Vorschriften in Anhang 1 ausschließlich festgelegt worden sind. Daher wird vorgeschlagen, Artikel 2 Absatz 3 zweiter Unterabsatz zu streichen, da dieser unnötig ist und zu einer falschen Auslegung führen kann.

<sup>(4)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über besondere Vorschriften für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG des Rates, KOM(97) 276 endg., ABl. C 17 vom 20.1.1998.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 70/221/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Behälter für flüssigen Kraftstoff und den Unterfahrschutz von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern“**

(98/C 407/11)

Der Rat beschloß am 15. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 a des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichtersteller war Herr Bagliano.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 112 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die vor kurzem durch die Richtlinie 97/19/EG vom 18. April 1997<sup>(1)</sup> geänderte Richtlinie 70/221/EWG vom 20. März 1970<sup>(2)</sup> betrifft die Behälter für flüssigen Kraftstoff, mit Ausnahme der Behälter für Flüssiggas, der für den Antrieb von Kraftfahrzeugen verwendet wird.

Die Richtlinie enthält auch Bestimmungen über den „Unterfahrschutz“, der insbesondere bei Nutzfahrzeugen den Schaden beim Auffahren eines Personenkraftwagens auf ein Nutzfahrzeug begrenzen soll.

1.2. Bei den Behältern betreffen die technischen Vorschriften der vorgenannten Richtlinie im wesentlichen folgendes:

- i) die Dichtigkeit;
- ii) die Korrosionsfestigkeit;
- iii) den Schutz im Fall des Aufpralls oder des Kippens.

1.3. Diese Vorschriften wurden seinerzeit in der ursprünglichen Richtlinie 70/221/EWG allgemein formuliert ohne genaue Angaben über die anzuwendenden Prüfmethode zur Feststellung der Konformität der Behälter. Aus diesem Grund erarbeiteten die Technischen Dienste der damaligen Mitglieder der Gemeinschaft „Auslegungshilfen“ zum Wortlaut der Richtlinie, um eine einheitliche Beurteilungsweise der verschiedenen Behörden in der Betriebszulassungsphase zu gewährleisten. Diese „Auslegungshilfen“ werden in Ermangelung einer entsprechenden Änderung der Richtlinie 70/221/EWG nach wie vor angewendet. Die verschiedenen Änderungen, wie die zuletzt erfolgte vorgenannte Richtlinie 97/19/EG, beinhalteten nur Änderungen administrativer Art oder betreffend den Unterfahrschutz.

1.4. Der jetzige Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie 70/221/EWG soll diesen Mangel an Klarheit betreffend die Prüfverfahren beseitigen. Er führt

ferner spezifische Prüfungen für Behälter aus Kunststoff ein und legt den Rechtsrahmen fest, der es der Kommission ermöglichen wird, technische Vorschriften für Druckbehälter mit gasförmigen Kraftstoffen für Kraftfahrzeuge zu erarbeiten.

## 2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Die Kommission schlägt vor, den Geltungsbereich der Richtlinie 70/221/EWG auf die Behälter für gasförmige Kraftstoffe auszudehnen.

2.2. Die technischen Vorschriften betreffen nur die Behälter für flüssige Kraftstoffe. Dabei werden die Vorschriften der Verordnung Nr. 34<sup>(3)</sup> übernommen, die im Rahmen der ECE/UNO<sup>(4)</sup> in Genf erarbeitet wurde. Diese Verordnung enthält nicht nur die unter Ziffer 1.3 genannten, von den Technischen Diensten der EWG-Länder zur Anwendung der Richtlinie 70/221/EWG festgesetzten „Auslegungshilfen“, sondern auch spezifische Vorschriften für Behälter aus Kunststoff.

2.3. Die vorgesehenen Prüfungen umfassen Wasserdrukprüfung, Kippprüfung, Aufprallbeständigkeitsprüfung und Prüfung der mechanischen Festigkeit so-

<sup>(3)</sup> „Uniform provisions concerning the approval of vehicles with regard to the prevention of fire risks“.

<sup>(4)</sup> ECE-UNO: Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (Sitz Genf). In diesem Bereich wurde am 30. März 1958 ein Übereinkommen mit folgendem Gegenstand unterzeichnet: die Entwicklung gemeinsamer Rechtsvorschriften betreffend Kraftfahrzeuge und die gegenseitige Anerkennung der „Betriebszulassungen“, die auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften erteilt werden. Nach und nach traten fast alle europäischen Länder und vor kurzem auch die Europäische Gemeinschaft diesem Übereinkommen bei.

Die Arbeiten in den verschiedenen Sektoren der „Sicherheit“ und der „Umweltauswirkungen“ der Fahrzeuge werden der Arbeitsgruppe (WP)29 übertragen, die bis jetzt 103 Verordnungen erarbeitet hat, die in der Folge von den Unterzeichnerstaaten des Abkommens von 1958 ratifiziert wurden, darunter die Verordnung R — 34 betreffend die Behälter für Kraftstoff [siehe (3)].

<sup>(1)</sup> ABl. L 76 vom 6.4.1970.

<sup>(2)</sup> ABl. L 125 vom 16.5.1970.

wie — für die Behälter aus Kunststoff — Durchlässigkeitsprüfung, Prüfung der Feuerbeständigkeit und der Beständigkeit gegen hohe Temperaturen.

2.4. Die Kommission schlägt vor, daß die neuen Vorschriften

- ab dem 1. Oktober 1999 für alle neuen Fahrzeugtypen und
- ab dem 1. Oktober 2000 für alle Neufahrzeuge gelten sollen.

### 3. Bemerkungen und Schlußfolgerungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Ansicht, daß die vorgeschlagenen Änderungen notwendig und geboten sind, weil sie in der geltenden Richtlinie nicht eindeutig beantwortete Fragen (Prüfmethoden und -verfahren) klären, für die die Technischen Dienste eine rein pragmatische Lösung gefunden hatten.

3.2. Seit einiger Zeit verwendet die Automobilindustrie außerdem Behälter aus Kunststoff, insbesondere für die Personenkraftwagen, da solche Behälter verschiedene Vorteile wie Korrosionsfestigkeit, Möglichkeit zum Zuschnitt auf den verfügbaren Raum, größere Aufprallbeständigkeit und geringes Gewicht aufweisen. Es war daher dringlich geworden, spezifische Vorschriften für solche Behälter festzulegen, um die Einhaltung strenger Sicherheitskriterien zu gewährleisten.

3.3. Der Ausschuß ist ferner der Ansicht, daß die Prüfungen der mechanischen Festigkeit und der Aufprallbeständigkeit, die in dem Änderungsvorschlag für den Behälter als separatem Element vorgesehen sind, komplementär zu den Prüfungen, die das Fahrzeugverhalten während eines Unfalls simulieren, sein müssen. In diesem Zusammenhang begrüßt es der Ausschuß, daß für die Prüfungen von Frontalaufprall (Richtlinie 96/79/EG)<sup>(1)</sup> und seitlichem Aufprall (Richtlinie 96/27/EG)<sup>(2)</sup> schon jetzt u.a. Prüfungen zur Ermittlung der möglichen Kraftstoffverluste aufgrund der an den

Fahrzeugen erfolgten Verformungen vorgesehen wurden.

3.4. Der Richtlinienvorschlag sieht eine Prüfung vor, bei der der Behälter komplett gekippt wird, um die Dichtheit festzustellen. Bei dieser Prüfung wird vorgeschrieben, daß der Verlust der in dem Behälter enthaltenen Flüssigkeit nicht über 30 Gramm pro Minute liegen darf. Der Ausschuß nahm Kenntnis von den Zusatzinformationen der Kommission zu den technischen Gründen, warum eine völlige Dichtheit des Behälters bei vollständigem Kippen nicht möglich ist (Verlust durch das Überdruckventil). Ferner ist zu berücksichtigen, daß der zulässige Gesamtverlust identisch mit dem in der Richtlinie über Frontalaufprall und seitlichen Aufprall vorgesehenen ist.

3.5. Der Ausschuß macht die Kommission auf die Notwendigkeit aufmerksam, die Dichtheit der im Betrieb befindlichen Behälter insbesondere nach Unfällen zu überprüfen, und fordert sie auf zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, eine entsprechende gesetzliche Regelung zu erarbeiten.

3.6. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, entsprechend dem, was unter Erwägungsgrund Nummer 3 vorgesehen ist, Vorschriften betreffend die Behälter für gasförmige Treibstoffe (LPG — verflüssigtes Erdölgas und/oder GNC — Druckerddgas) zu erarbeiten. Er erkennt jedoch an, daß die Ausdehnung des Anwendungsbereichs (siehe Ziffer 2.1) den Rechtsrahmen abgesteckt hat, der erforderlich ist, um mit vereinfachten Verfahren die Ergebnisse der in Genf bei der ECE/UNO laufenden Arbeiten für eine Regelung über die Sicherheit von Behältern für gasförmige Kraftstoffe zu übernehmen.

3.7. In bezug auf den Abschnitt „Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung“ ist der Ausschuß von der Feststellung überrascht, daß die Sozialpartner nicht gehört worden sind. Dies entspricht nicht den Tatsachen, da die Berufsverbände und -vertreter effektiv an den Arbeiten teilgenommen haben. Der Ausschuß fordert die Kommission daher auf, dem Ausfüllen dieses Abschnitts im Richtlinienvorschlag größere Aufmerksamkeit zu widmen, weil er die Transparenz und den demokratischen Charakter der gemeinschaftlichen Legislativverfahren zeigt.

<sup>(1)</sup> ABl. L 18 vom 21.1.1997.

<sup>(2)</sup> ABl. L 169 vom 8.7.1996.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

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

(98/C 407/12)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 9. Dezember 1997 gemäß Artikel 23 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema auszuarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 8. Juli 1998 an. Berichterstatte war Herr Lyons.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 108 gegen 3 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einführung

1.1. Mitte Mai 1998 veröffentlichte die Kommission die zweite Ausgabe ihres „Binnenmarktanzeigers“. Zu dessen erster Ausgabe vom November 1997 hatte der Ausschuß am 25. März 1998 Stellung genommen<sup>(1)</sup>. Als die Kommission im Juni 1997 ihren „Aktionsplan für den Binnenmarkt“ veröffentlichte<sup>(2)</sup>, kündigte sie an, sie werde künftig halbjährlich detaillierte Indikatoren zum Stand des Binnenmarktes und zum Eifer der Mitgliedstaaten, den Aktionsplan in die Tat umzusetzen, herausbringen.

1.2. Die vorliegende Ausgabe des Binnenmarktanzeigers verdient ebenso große Zustimmung wie die erste. Sie enthält detaillierte, nach Themen aufgegliederte Informationen, die die in den verschiedenen Bereichen des Umsetzungsprozesses gemachten Fortschritte deutlich belegen. Die Leistungen und Unterlassungen der Mitgliedstaaten werden einzeln benannt.

1.3. Die zweite Ausgabe bietet erheblich mehr Fakten als der erste Binnenmarktanzeiger. Neben den schon in der ersten Ausgabe enthaltenen Daten zur Übernahme der Binnenmarkt Richtlinien und zu den Vertragsverletzungsverfahren, die hier auf den neuesten Stand gebracht sind, zeigt die vorliegende Ausgabe die Fortschritte bei der technischen Harmonisierung und der Normierung sowie bei der Transparenz und enthält Berichte über die Reaktionen europäischer Bürger und die wirtschaftliche Integration im Binnenmarkt. Die in allen diesen Rubriken aufgeführten Informationen will der Ausschuß in seiner Stellungnahme nicht rekapitulieren, geschweige denn jedes einzelne Thema kommentieren, sondern sich vielmehr auf die ihm am wichtigsten erscheinenden Fragen konzentrieren.

### 2. Bericht und Kommentar

#### 2.1. Die Übernahme der Binnenmarkt Vorschriften

2.1.1. Der Anteil der Richtlinien, die noch nicht in allen Mitgliedstaaten (d.h. in der ganzen Union) in nationales Recht umgesetzt wurden, ist bis Mai 1998 auf 18,2 % zurückgegangen. Laut erstem Binnenmarktanzeiger betrug dieser Anteil im November 1997 noch 26,7 %. Schweden, Finnland, Deutschland und Griechenland stehen beispielhaft für die auf diesem Gebiete zwischen den beiden Eckdaten gemachten Fortschritte. Allerdings ist festzuhalten, daß am 1. Mai 249 Richtlinien (also fast ein Fünftel aller Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt) noch nicht in allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt worden waren.

2.1.2. Eine interessante neue Tabelle liefert eine quantitative Analyse der Problemfelder. Es erweist sich, daß sich die Probleme in den Bereichen Telekommunikation, geistiges und industrielles Eigentum, Verkehr und das öffentliche Beschaffungswesen häufen. In allen diesen Bereichen sind weit mehr als 50 % aller Richtlinien noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden. Der Ausschuß erfähre gerne, welche Umstände die Kommission dafür verantwortlich macht, daß gerade diese Bereiche Schwierigkeiten aufwerfen.

2.1.3. Alles in allem sind die Zahlen zur Umsetzung der Richtlinien jedoch durchaus ermutigend. Seit Erscheinen des ersten Binnenmarktanzeigers sind deutliche Fortschritte zu verzeichnen. Gleichwohl ist es noch ein weiter Weg zum Ziel einer hundertprozentigen Umsetzung bis Ende des Jahres, so daß man es höchstwahrscheinlich verfehlen wird. Der Ausschuß fordert die Kommission erneut auf, die Anwendung von Verordnungen anstelle von Richtlinien häufiger in Betracht zu ziehen, um die Rechtsvorschriften wirksamer durchzusetzen.

2.1.4. Die beste Nachricht, die unter diesem Titel des zweiten Binnenmarktanzeigers mitgeteilt wird, ist zweifellos die Tatsache, daß jetzt alle Mitgliedstaaten Koordinierungszentren für die Bearbeitung und Lösung der Binnenmarktprobleme sowie Kontaktstellen für Unternehmen und Bürger eingerichtet haben; alle haben über Klagen und Vertragsverletzungsverfahren berich-

<sup>(1)</sup> ABl C 157 vom 25.5.1998. In dieser Stellungnahme werden im wesentlichen verschiedene Aspekte des Aktionsplans kommentiert. Um Wiederholungen zu vermeiden, beschränkt sich der Ausschuß in der vorliegenden Stellungnahme weitgehend auf den Inhalt und die Qualität des zweiten Binnenmarktanzeigers.

<sup>(2)</sup> CSE 97/1.

tet. Das heißt, heute besteht unionsweit eine Verwaltung, die grundsätzlich sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen dürfte, Vertragsverletzungs- und Rechtsdurchsetzungsfragen in Kenntnis der Sachlage rechtzeitig und kohärent anzugehen. Die Kommission darf sich aber jetzt mit dem Erreichten nicht zufriedengeben und die weitere Entwicklung abwarten. Vielmehr muß sie schleunigst dafür sorgen, daß die Kontaktstellen und Koordinierungszentren unter den Unternehmen und Bürgern aller Mitgliedstaaten weithin bekannt und, dank wirksamer Maßnahmen, überall in der Union leichter zugänglich werden.

2.1.5. In einem Absatz des Anzeigers macht die Kommission die erstaunliche, ja seltsame Bemerkung, jeder Verdacht, daß Mitgliedstaaten die Binnenmarktvorschriften selektiv umsetzten, je nachdem, ob diese ihren nationalen Interessen dienen oder nicht, sei unbegründet. Erstaunlich ist dieser Satz, weil er ganz isoliert, ohne Zusammenhang steht. Es geht nicht daraus hervor, ob jemand einen solchen Verdacht hegt oder bestimmte Mitgliedstaaten verdächtigt werden, noch wird ein solcher Verdacht durch die Bemerkung entkräftet. Die Mitgliedstaaten dürften nicht weniger als der Ausschuß daran interessiert sein zu erfahren, ob und wann die Kommission auf diese Fragen konkret eingeht.

## 2.2. Vertragsverletzungen

2.2.1. Der Begriff „Vertragsverletzungsverfahren“ bezeichnet im wesentlichen die förmlichen Regeln, nach denen die Kommission einem Mitgliedstaat meldet, daß er möglicherweise Binnenmarktvorschriften verletzt, sowie das anschließende Verfahren, das entweder zur Lösung des Problems oder zu einer Klage vor dem Gerichtshof führt. Die Verletzung kann auch in einer inkorrekten Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien oder -vorschriften einschließlich der Vertragsbestimmungen bestehen. Die Kommission leitet eine Beschwerde mit einem Fristsetzungsschreiben an den betreffenden Mitgliedstaat ein. Ist sie mit der Antwort unzufrieden, richtet die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an den Mitgliedstaat, um dann im Falle einer unbefriedigenden Antwort zu entscheiden, ob sie Klage erhebt.

2.2.2. Die Kommission berichtet, 1997 seien in rund 15 % der Fälle entweder das Fristsetzungsschreiben oder die anschließende mit Gründen versehene Stellungnahme unbeantwortet geblieben. Italien, Luxemburg und Portugal scheinen sich in dieser Hinsicht am widerborstigsten gebärdet zu haben, zumal wenn es um die Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahmen ging. Andererseits haben alle Mitgliedstaaten bis auf einen (Irland) die normale Frist von 60 Tagen, die für die Beantwortung dieser beiden Arten von Schreiben zulässig ist, um durchschnittlich 20 bis 30 Tage überschritten. Die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich nahmen sich in diesem Jahr jeweils weit über 120 Tage Zeit, bevor sie auf die mit Gründen versehenen Stellungnahmen antworteten.

2.2.3. Die Kommission stellt fest, daß es keine Anzeichen für einen Rückgang der Verstoßverfahren gebe, auch wenn (da die endgültige Entscheidung allein beim

Gerichtshof liegt) die einschlägigen Angaben mit Vorsicht zu genießen seien. Vergleicht man den Jahreszeitraum 1. März 1997 — 1. März 1998 mit der Frist 1. September 1996 — 1. September 1997, ergibt sich, daß die Zahl der Fristsetzungsschreiben von 242 auf 392, die der begründeten Stellungnahmen von 68 auf 140 und die der Klagen vor dem EuGH von 27 auf 38 gestiegen ist. Bis weitere Zahlen der Kommission vorliegen, läßt sich nicht sagen, ob dieser Sprung als vorübergehende Erscheinung oder als Teil einer dauerhaften Entwicklung anzusehen ist.

2.2.4. Andererseits konnten im Zeitraum vom 1. März 1997 und dem 1. März 1998 132 Fälle nach Zustellung des Fristsetzungsschreibens (bei insgesamt 392 Schreiben) und weitere 42 nach Zustellung der begründeten Stellungnahme (bei insgesamt 140 Stellungnahmen) abgeschlossen werden. Die Mitgliedstaaten, die während dieses Zeitraums die meisten begründeten Stellungnahmen erhielten, waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal. Finnland erhielt keine Stellungnahme, Dänemark eine und Schweden zwei. Eine ziemlich geringe Zahl der Fälle, insgesamt 38, gelangte schließlich vor den EuGH. Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien wurden in je sechs Fällen und Spanien in fünf Fällen verklagt.

2.2.5. Die abschließenden Bemerkungen der Kommission zu den Vertragsverletzungen sind verblüffend. Vergleiche man die Länder mit den höchsten Raten von Verstoßverfahren mit denjenigen, die sich bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften mehr Zeit ließen, stelle man einen Zusammenhang fest. Zwar ergebe sich das eine nicht zwingend aus dem anderen, aber es zeige sich deutlich, welche Mitgliedstaaten die Binnenmarktvorschriften am konsequentesten umsetzten. Diese Behauptung ist so kühn, daß die Kommission nach Ansicht des Ausschusses nun konsequenterweise die betreffenden Mitgliedstaaten nennen oder die Behauptung zurücknehmen muß.

## 2.3. Rechtsdurchsetzung

2.3.1. Gemessen an den Erwartungen, die die Kommission in der ursprünglichen Fassung ihres „Aktionsplans für den Binnenmarkt“ weckte, fallen die Angaben, die im Binnenmarktanzeiger unter anderem zur Rechtsdurchsetzung gemacht werden, dürftiger aus, als anzunehmen war. In der vorliegenden Ausgabe wird erwähnt, wie lange ein Prozeß dauert. So könne sich beispielsweise das Verfahren, wenn sich ein Streit nur noch mit einem Urteil des Gerichtshofes lösen lasse, im Falle einer Nichtumsetzung bis zu fünf Jahren und im Falle einer verkehrten Anwendung oder Umsetzung von Rechtsvorschriften bis zu acht Jahren hinziehen.

2.3.2. Diese Zeitspannen bis zur Lösung eines Streitfalls sind sicherlich für beide betroffenen Parteien zu lang. Der Ausschuß hat bereits darauf hingewiesen, daß die Gerichtsverfahren zu lange dauern, und aufgezeigt, wie dieser Umstand den gesamten Prozeß der Rechtsdurchsetzung aushöhlt. Man sagt, aufgeschobenes Recht sei aufgehobenes Recht. Es ist sicherlich angebracht, daß man sich jetzt darum bemüht, die Fristen, die bis zur Lösung der Streitfälle verstreichen, abzukürzen.

2.3.3. In ihrem „Aktionsplan für den Binnenmarkt“ erwägt die Kommission andere und/oder zusätzliche Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung. So schreibt sie, sie werde schwerwiegende Fälle der Nichtumsetzung, wenn dies nötig erscheint, dem Rat Binnenmarkt vorlegen. Bisher hat sie noch keinen solchen Schritt mitgeteilt, und es ist deshalb anzunehmen, daß noch kein solcher Fall vorkam.

2.3.4. Außerdem sollte, so heißt es dort weiter, die Kommission im Falle schwerwiegender Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht, die erhebliche Störungen des Binnenmarktes verursachen, die Möglichkeit haben, Eilmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten zu ergreifen und erforderlichenfalls Sanktionen zu verhängen. Ein Ausbau der Rechtsdurchsetzungsbefugnisse der Kommission würde diesem Ziel dienen und zur Abkürzung der Fristen für die Problemlösung beitragen. Der Ausschuß hat erfahren, daß die Kommission an Vorschlägen zu dieser Frage arbeite, die sie noch in diesem Jahr vorlegen will. Dies wäre eine entscheidende Wende, die der Ausschuß mit großem Interesse erwartet.

#### 2.4. Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz

2.4.1. Eine neue Rubrik des Binnenmarktanzeigers. Hier werden technische Vorschriften, die Notifizierung nationaler Maßnahmen sowie Fortschritte bei dem SLIM-Projekt kommentiert.

2.4.2. Die Richtlinie 83/189/EWG schreibt den Mitgliedstaaten vor, der Kommission alle neuen technischen Vorschriften, die sie planen, zu melden. Die Kommission (oder andere Mitgliedstaaten) können dann prüfen, ob diese Vorschriften mit den Binnenmarktregeln vereinbar sind.

2.4.3. Die rasch wachsende Zahl dieser Meldungen hat der Ausschuß in seiner Initiativstellungnahme vom 25. März 1998<sup>(1)</sup> kommentiert. Die Befürchtungen, die der Ausschuß dort äußerte, haben in der vorliegenden Ausgabe des Binnenmarktanzeigers ihren Niederschlag gefunden. Allerdings ergibt sich aus den Zahlen der Kommission, daß der Anteil der Meldungen, bei denen der Verdacht auf Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht besteht, nicht proportional zugenommen hat und auf dem Stand von rund 230 für die letzten zwei Jahre stehengeblieben ist. Es ist verfrüht zu sagen, ob diese Entwicklung Anlaß dazu gibt, das Verhalten der Mitgliedstaaten optimistisch zu beurteilen. Die grundsätzliche Auffassung des Ausschusses, daß eine Flut nationaler Standards unerwünscht ist, bleibt davon allerdings unberührt.

2.4.4. Die Kommission berichtet außerdem über den Beschluß 3052/95, der den Mitgliedstaaten vorschreibt, der Kommission nationale Maßnahmen, die den freien Verkehr von in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten oder vertriebenen Waren behindern, zu melden. Der Kommission mißfällt es, daß bis jetzt erst drei Mitgliedstaaten, und zwar Deutschland, Frankreich

und Finnland, entsprechende Meldungen gemacht haben. Sie bemerkt streng, sie werde darauf bestehen, daß die Mitgliedstaaten den Beschluß auf allen Ebenen anwenden, und werde nötigenfalls Vertragsverletzungsverfahren gegen die weniger gewissenhaften Mitgliedstaaten einleiten. Der Ausschuß kann diese Warnung der Kommission nur gutheißen und fordert, falls notwendig, ein konsequentes Durchgreifen.

2.4.5. Die Fortschritte bei der SLIM-Initiative<sup>(2)</sup>, die beim Ausschuß auf erhebliches Interesse stieß, beurteilt die Kommission eher pessimistisch. Die ursprünglich in das Projekt gesetzten Hoffnungen hätten sich nicht erfüllt. Zwischen der politischen Unterstützung für eine Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts und dem Vermögen der Gemeinschaftsinstitutionen, rasch die dafür nötigen Entscheidungen zu treffen, bestehe ein auffälliges Mißverhältnis.

2.4.6. Die Kommission fordert entschiedeneres Handeln auf allen Ebenen. Das ist zweifellos notwendig, aber für die hier auftretenden Schwierigkeiten besteht auch Erklärungsbedarf. Leider steckt die Kommission in der mißlichen Lage, daß sie ihre eigenen Richtlinien nicht vereinfacht hat, weshalb es ihr schlecht ansteht, wenn sie andere auffordert, dies zu tun. Dies könnte auch erklären, warum die Kommission in dieser Angelegenheit ziemliche Zurückhaltung übt. Nach Auffassung des Ausschusses ist es Zeit, daß die Kommission hier mit gutem Beispiel vorangeht.

#### 2.5. Reaktionen europäischer Bürger

2.5.1. Dies ist eine weitere neue Rubrik des Binnenmarktanzeigers. Die in dieser Ausgabe veröffentlichten Daten, die vom Wegweiserdienst der Kommission stammen, beziehen sich auf die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitskräfte. Nach Auffassung der Kommission ist der dafür auf Unionsebene notwendige rechtliche Rahmen gegeben. Nun ging es darum herauszufinden, wie die Bürger die Arbeitssuche, das Aufenthaltsrecht, die soziale Sicherheit, die Übertragung der Ansprüche aus staatlichen Rentenversicherungen und die Anerkennung von Diplomen in anderen Mitgliedstaaten als dem ihrer Herkunft erleben. Anerkanntermaßen können beträchtliche praktische Schwierigkeiten, die in erster Linie auf einen Mangel an einschlägigen Informationen zurückzuführen sind, die Menschen davon abhalten, ihre Rechte wahrzunehmen.

2.5.2. Die Analysen, die der Binnenmarktanzeiger zu diesen Fragen bietet, sind zwar ebenso interessant wie nützlich, aber zu detailliert, als daß sie in dieser Stellungnahme wiedergegeben werden könnten. Die im Folgenden gemachten Angaben beziehen sich daher auf die Hauptgesichtspunkte, die sich aus der Umfrage ergaben, und richten sich danach, wie viele der Befragten bestimmte Probleme ansprachen. Die zitierten Daten geben somit keinen Aufschluß über die Ursachen der von den Befragten geäußerten Anliegen; sie zeigen lediglich, in welchen Bereichen weiter nachgeforscht

<sup>(1)</sup> „Vermeidung neuer Hindernisse im Binnenmarkt“, ABl. C 157 vom 25.5.1998.

<sup>(2)</sup> SLIM steht für *Simpler Legislation for the Internal Market* (Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt), ein Projekt, das seit 1996 läuft.

und anschließend angemessene Maßnahmen ergriffen werden müssen.

2.5.3. In puncto Beschäftigung wurden das Vereinigte Königreich, Italien und Deutschland am häufigsten genannt. Bei der Anerkennung der Diplome stehen Italien, Österreich und Spanien ganz oben. Für das Aufenthaltsrecht belegen Frankreich, Spanien und das Vereinigte Königreich die ersten Plätze auf der Nennungsliste. Was die Fragen zur sozialen Sicherheit angeht, so zitierte eine Mehrheit der Befragten zum Thema Arbeitslosigkeit die Mitgliedstaaten Schweden, Portugal und Belgien, zum Thema Renten Griechenland, Belgien und Frankreich und zum Gesundheitswesen Belgien, das Vereinigte Königreich und Frankreich. Alle Mitgliedstaaten sollten sich mit den in diesem Teil des Anzeigers veröffentlichten Angaben auseinandersetzen.

## 2.6. Wirtschaftliche Integration im Binnenmarkt

2.6.1. Auch dies ist eine neue Rubrik der vorliegenden Ausgabe des Anzeigers. Die von der Kommission gelieferten Daten untermauern die Annahme, der Binnenmarkt habe zu einem höheren Grad an wirtschaftlicher Integration in der EU geführt.

2.6.2. Die Kommission geht zunächst auf den Handel ein und stellt fest, daß die Durchschnittsquote des innergemeinschaftlichen Handels im Zeitraum von 1985 bis 1997 um 2,6 Prozentpunkte angestiegen sei. Das rascheste Wachstum verzeichneten die südeuropäischen und die jüngst beigetretenen Mitgliedsländer. Im Anbetracht der ansonsten niedrigen Zuwachsraten in einem Zeitraum von mehr als zehn Jahren, läßt sich diese Entwicklung schwerlich speziell auf die Einführung des Binnenmarktes zurückführen. Überzeugender ist das Wachstum des innergemeinschaftlichen Handels mit Industriegütern, der seit 1985 um 20 bis 30 % zunahm und damit sowohl den Anstieg des Bruttoinlandsprodukts als auch den des Handels mit Drittstaaten überflügelte.

2.6.3. Sodann nimmt die Kommission die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen in der EU unter die Lupe. In den achtziger Jahren, so heißt es dazu, seien die ausländischen Investitionsströme weltweit sehr rasch angeschwollen, und die EU habe einen hohen und wachsenden Anteil davon angezogen. 1991-1993 habe der Unionsanteil 44 % betragen, in der Zeit von 1982-1987 dagegen nur knapp über 28 %. Der Anteil der Investitionen der Mitgliedstaaten an der Gesamtheit der ausländischen Investitionen in der Union habe 1992-1996 65 % gegenüber 57 % in der Zeit zwischen 1986 und 1991 betragen. Die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Deutschland seien die Hauptempfängerländer für ausländische Investitionen gewesen, dicht gefolgt von Belgien und Luxemburg.

2.6.4. Die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen verdreifachte sich laut Kommissionsbefund im Zeitraum von 1986-1996, und zwar sowohl im Produktions- als auch im Dienstleistungssektor. Fast 60 % aller Fälle innerhalb der Union betrafen Unternehmen aus demselben Mitgliedstaat. In rund 16 % der Fälle erfolgten die Zusammenschlüsse und Übernahmen zwischen Unternehmen aus verschiedenen

Mitgliedstaaten, und in weniger als 24 % der Fälle waren Unternehmen aus der Union und einem Drittstaat beteiligt.

2.6.5. Die Kommission behauptet, diese Zahlen belegten in gewissem Umfang, daß die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der EU fortschreitet, aber es scheint fraglich, ob dieser Schluß gezogen werden kann. 1990 erreichte die Zahl der grenzüberschreitenden Transaktionen zwischen Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten den Spitzenwert von mehr als 2000, der trotz eines erneuten Anstiegs nach 1994 bisher nicht überschritten werden konnte. Dieser Befund legt andere Schlüsse nahe. Ein besonderer Zusammenhang zwischen den diese Bereiche betreffenden Daten und der Einführung des Binnenmarktes läßt sich somit nur schwerlich herstellen.

2.6.6. Schließlich hat die Kommission in dieser Rubrik des Binnenmarktanzeigers die Preisentwicklung auf erkennbare Zusammenhänge mit dem Binnenmarkt hin abgeklopft. Ihrer Meinung nach lassen sich diese Zusammenhänge feststellen. In ihrer Mitteilung zum Binnenmarkt<sup>(1)</sup> schreibt sie, die Angleichung der Preise bei Konsumgütern habe sich infolge des Binnenmarktprogramms beschleunigt. 1993 habe sich die Spanne zwischen den höchsten und den niedrigsten Preisen für die gleichen Produkte und Dienstleistungen von einem Mitgliedstaat zum anderen im Falle der Konsumgüter auf 19,6 % (gegenüber 22,5 % im Jahre 1985) und im Falle der Dienstleistungen auf 28,6 % (gegenüber 33,7 % im Jahre 1985) verringert. Mit dieser Schlußfolgerung steht die Kommission vielleicht auf festerem Grund.

2.6.7. Die letzte Seite vor dem Anhang enthält eine Liste von Produkten und daneben jeweils die beiden Länder mit den niedrigsten und mit den höchsten Preisen. Danach sind Dänemark und Schweden die teuersten Länder überhaupt. Portugal, gefolgt vom Vereinigten Königreich und Griechenland, erweist sich als das billigste Land. Wie unterhaltsam diese Angaben auch sein mögen, ein Zusammenhang mit der Einführung oder der Funktionsweise des Binnenmarktes ist nicht festzustellen.

## 3. Bewertung des Binnenmarktanzeigers

### Zweck und Verdienste

3.1. In ihrem „Aktionsplan für den Binnenmarkt“ setzte sich die Kommission vier strategische Ziele — die Vorschriften wirksamer zu machen, die wesentlichen Verzerrungen des Marktgeschehens zu bekämpfen, die sektorenbezogenen Hindernisse auf dem Wege zur Marktintegration zu beseitigen und einen Binnenmarkt, der den Bürgern Nutzen bringt, zu schaffen. Unter jedem dieser allgemeinen Ziele nannte sie eine begrenzte Anzahl wichtiger spezifischer Maßnahmen, mit denen die Funktionsweise des Binnenmarktes bis zum 1. Januar 1999 verbessert werden soll.

<sup>(1)</sup> „Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen“, erschienen am 30.10.1996.

3.2. Zweck des Binnenmarktanzeigers ist, die Fortschritte bei der Verwirklichung dieser Ziele zu belegen und zu zeigen, was erreicht wurde und was noch zu tun ist. Die ersten beiden Ausgaben des Anzeigers werden dieser Aufgabe innerhalb des engen Bereichs, den sie abdecken, durchaus gerecht. Diese Einschränkung ist keine Kritik — daß in der verfügbaren Zeit ein erheblich größeres Pensum erledigt würde, war nicht zu erwarten. Die Sammlung der gewünschten Daten auf die gewünschte Weise hätte ein erweitertes und vielleicht sogar völlig neues Programm statistischer Erhebungen, dessen Entwicklung und Durchführung notwendigerweise viel Zeit und Geld kostet, erforderlich gemacht.

3.3. Die vorliegende Ausgabe des Binnenmarktanzeigers mit ihren relativ kurzen, in zweckmäßiger Textgestalt dargebotenen beschreibenden Passagen, deren Aussagen durch auf den neuesten Stand gebrachte Statistiken und gut lesbare Tabellen untermauert werden, ist eine hervorragende Arbeit. Daß die Kommission im Falle der Leistungen und Unterlassungen der Mitgliedstaaten Roß und Reiter nennt, hat den Vorzug, daß hier klar gesagt wird, was sonst in Durchschnittswerten und der Anonymität (oder beidem) unterginge, und so Interesse und Aufmerksamkeit des Lesers erhöht werden. Die Kommission hat den Fehler vermieden, in einer einzelnen Ausgabe zu viele Themen zu behandeln, auch wenn im Laufe der Zeit natürlich mehr Material zur Verfügung stehen wird. Bis zum Zieldatum wird nur noch eine einzige Ausgabe erscheinen können; nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission die Veröffentlichung dieser Anzeiger auf unbestimmte Zeit fortsetzen<sup>(1)</sup>.

3.4. Außerdem sollte sie das Medium weiter entwickeln. Da sie die Veröffentlichung ihres Jahresberichts über den Binnenmarkt eingestellt hat, muß sie sich andere Kanäle suchen, um die Leute über den Binnenmarkt zu informieren; der Anzeiger könnte als einer von ihnen betrachtet werden. Wichtiger ist jedoch, daß sie ihn so weiter entwickelt, daß er eine größere Wirkung entfaltet. Denn er könnte durchaus eines Tages zur Hauptinformationsquelle aller Binnenmarktakteure avancieren. Die Kommission sollte sowohl über die Häufigkeit der Veröffentlichungen als auch über den Umfang der Verteilung nachdenken. Jedenfalls sollte der Inhalt aller Ausgaben im Internet erscheinen.

#### *Die richtigen Schlüsse*

3.5. Die Kommission hat bei dem Binnenmarktanzeiger das Problem (was verständlich und leicht korrigierbar ist), die Erfolgsmeldungen und Mängelerhebungen im Zusammenhang mit dem Aktionsplan in ausgewogener Weise darzustellen. Aber der Aktionsplan hat zweifellos die Dinge in vielen Bereichen, in denen vorher nichts geschah, in Gang gebracht — ein Verdienst, das der Kommission zuzuschreiben ist. Und der Anzeiger ist vor allem das geeignete Medium, um die Erfolge des

Aktionsplans klar und in ansprechender Form darzustellen, wie dies auch geschehen ist.

3.6. Die Mischung aus nachvollziehbarem Stolz und Begeisterung haben der Kommission jedoch den Blick dafür verstellt, daß die meisten der bis zum Zieldatum 31. Dezember 1998 zu erledigenden Aufgaben solche der Kommission sind, die hauptsächlich darin bestehen, Aktionen in die Wege zu leiten oder abzuschließen. Das ist zwar ein entscheidender erster Schritt, aber eben nur der erste Schritt. Der Binnenmarkt muß in den Mitgliedstaaten funktionieren. Und dort gibt es noch viel Raum für Verbesserungen.

3.7. Dieser Umstand wird durch die Darstellungsform des Anzeigers verschleiert. So setzt sich zum Beispiel die Liste der Erfolge, die unter der Überschrift „Der Aktionsplan ist weitgehend auf den Weg gebracht“ in der Einführung des Binnenmarktanzeigers verzeichnet werden, im wesentlichen aus von Kommission und Rat verabschiedeten Maßnahmen zusammen und weckt somit die Illusion eines Fortschrittes an allen Fronten.

3.8. Ein anderes Beispiel findet sich im Anhang, im „Ausführlichen Kommentar zur Durchführung des Aktionsplanes“. Die meisten Merkmale, die dort die erzielten Fortschritte belegen sollen, beziehen sich auf Maßnahmen der Kommission oder des Rates und nicht auf solche, auf die sich die Mitgliedstaaten geeinigt haben oder die sie gerade durchführen. Die guten Noten, die sich die Kommission für die Durchführung des SLIM-Programms ausgestellt hat, sollten beispielsweise mit den Angaben, die sie zu den tatsächlichen Fortschritten macht (siehe oben, Ziffer 2.4.5), verglichen werden. Die Kommission wird diesen Aspekt der Darstellung in den künftigen Ausgaben des Binnenmarktanzeigers berücksichtigen müssen.

#### *Für die Zukunft*

3.9. Was die künftigen Ausgaben des Anzeigers angeht, so erwartet der Ausschuß, daß die Kommission auch Angaben darüber, wie die einzelnen Mitgliedstaaten den Anforderungen in bestimmten Tätigkeitsbereichen gerecht werden, mit in den Text aufnimmt. Dabei geht es nicht so sehr darum, abfällige Vergleiche anzustellen, sondern darum, Beispiele von Mitgliedstaaten, in denen Fortschritte erzielt wurden, zu geben und aufzuzeigen, wie sie das bewerkstelligt haben. Das ist das Prinzip der „nachahmenswerten Beispiele“, die nach Überzeugung des Ausschusses zur Entwicklung nachahmenswerter Vorgehensweisen in vielen Gebieten in der Union anregen kann.

3.10. Ein geeigneter Bereich, zu dem nähere Angaben angebracht wären, ist die Rechtsdurchsetzung. Hierauf wurde weiter oben (siehe Ziffer 2.3) im Zusammenhang mit den der Kommission zur Verfügung stehenden Instrumenten eingegangen. In dem Aktionsplan hieß es allerdings unmißverständlich: „Die Hauptverantwortung für die Durchsetzung der Binnenmarktregeln liegt weiterhin bei den Mitgliedstaaten“ und „diejenigen, die

<sup>(1)</sup> Der Ausschuß begrüßt die Tatsache, daß die EWR/EFTA-Länder mit der Veröffentlichung ihres eigenen Anzeigers begonnen haben. Er ist überzeugt, daß sie seine Vorzüge bald werden zu schätzen wissen.

gegen die Regeln verstoßen, müssen durch nationales Recht, das gleichzeitig als Abschreckung dient, wirksam und angemessen zur Verantwortung gezogen werden.“<sup>(1)</sup> Es wäre gut, in Erfahrung zu bringen, ob alle Mitgliedstaaten entsprechende gesetzliche Regeln besitzen, und wenn ja, welchen Gebrauch sie davon machen.

3.11. Ebenso wichtig ist die eng damit zusammenhängende Frage, ob die Vorkehrungen der Mitgliedstaaten zur Aufdeckung und Ahndung von Regelverstößen angemessen sind. Da inzwischen alle Mitgliedstaaten Kontaktstellen für Bürger und Koordinierungszentren zur Bearbeitung von Problemen eingerichtet haben, dürften solche Angaben in einheitlicher Form mehr oder weniger leicht erhältlich sein. Diese sollten unbedingt veröffentlicht werden, denn die Akteure des Binnenmarktes müssen wissen, was wo passiert, wenn sie einen Nutzen davon haben sollen.

3.12. Auch andere Bereiche, mit denen die Kommission Schwierigkeiten hatte, wie die gegenseitige Anerkennung von Normen sowie die unter Beschäftigungsgesichtspunkten so wichtige Gesamtproblematik von Aufenthaltsrecht und Arbeitnehmermobilität könnten davon profitieren, daß von den Mitgliedstaaten zu liefernde Daten im Binnenmarktanzeiger veröffentlicht und analysiert werden. Weitere Beispiele bietet die bereits genannte frühere Stellungnahme des WSA<sup>(2)</sup>.

#### 4. Weitere Erwägungen

##### *Arbeitnehmermobilität und grenzüberschreitende Bürgerrechte*

4.1. Der im zweiten Binnenmarktanzeiger veröffentlichte Bericht über die Erfahrungen der Unionsbürger mit der grenzüberschreitenden Arbeitnehmermobilität ist besonders zu begrüßen. Denn die Bedeutung der Bürgerrechte in der Union wird allzu oft übersehen oder heruntergespielt. Wie die Kommission angibt, stellt die Arbeitnehmermobilität einen besonders wichtigen Faktor für den wirtschaftlichen und den sozialen Erfolg des Binnenmarktes dar. Für die Bürger ist es von größter Bedeutung, daß sie ihre Rechte in der EU kennen und in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen können. Der Ausschuß bittet daher die Kommission, ihre Untersuchungen zu den Bürgerrechten und sozialen Themen weiterzuführen und darüber als einen wesentlichen Gesichtspunkte des Binnenmarktes im Binnenmarktanzeiger oder anderswo zu berichten.

##### *Die Bedeutung angemessener Statistiken*

4.2. Der Ausschuß begrüßt, daß der Anzeiger erstmals Angaben zur Wirkung des Binnenmarktes auf die Integration der Volkswirtschaften enthält. Dies ist ein

wichtiges Thema, das angesichts der bevorstehenden Einführung des Euro noch an Bedeutung gewinnt. Jetzt kommt es in hohem Maße darauf an, Daten, die den Umfang und die Vorzüge (und auch die Schwachstellen) eines zunehmend integrierten europäischen Marktes belegen, zu sammeln und zu veröffentlichen, wie es der Ausschuß bereits in seiner Stellungnahme zum ersten Binnenmarktanzeiger gefordert hat.

4.3. Was bis jetzt vorliegt, ist allerdings nur umrißhaft, und die Kommission sollte nicht mehr hineinlesen, als darin steckt. Nach Auffassung des Ausschusses sind für weitergehende Erkenntnisse neuere, umfangreichere und subtilere Daten erforderlich als diejenigen, über die die Kommission zur Zeit verfügt. Unter Ziffer 3.4 seiner bereits mehrfach genannten Stellungnahme<sup>(3)</sup> gibt der Ausschuß dazu einige spezifische Empfehlungen. Außerdem machte er in seiner kürzlich verabschiedeten Stellungnahme ausführliche Bemerkungen zu den Vorschlägen der Kommission für ein statistisches Programm der Gemeinschaft 1998-2002<sup>(4)</sup>, die er begrüßte, die ihm aber nicht weit genug gingen.

##### *Transparenz: Aufgabe Nr. 1*

4.4. Für den Ausschuß hat der Binnenmarktanzeiger vor allem einen Zweck: Er soll aufklären über die Vorgänge im Binnenmarkt, die Rechte der Bürger, die Rechte der Marktteilnehmer, die Möglichkeiten der Abhilfe bei Fehlentwicklungen, die Behandlung von Klagen und Beseitigung von Mißständen sowie über die Vorgänge in den einzelnen Mitgliedsländern, damit das Vertrauen wächst, daß alle nach den gleichen Regeln spielen.

##### *Der Schwung des Aktionsplanes darf nicht verloren gehen*

4.5. Vor Erreichung des Endtermins des Aktionsplans wird nur noch eine Ausgabe des Binnenmarktzeigers erscheinen. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Kommission keinen zweiten Aktionsplan in Angriff nehmen möchte, auch wenn die einschlägige Entscheidung noch nicht gefalle ist. Seines Erachtens darf aber nicht zugelassen werden, daß der Aktionsplan sang- und klanglos ausläuft. Dies würde dem Eindruck Vorschub leisten, alle könnten sich eine Erholungspause gönnen, nachdem sie die besonderen Anstrengungen hinter sich gebracht haben. Hierdurch könnte vieles von dem, was erreicht wurde, wieder verwässert werden. Es kommt deshalb darauf an, die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften weiterhin sehr aufmerksam, wenn auch vielleicht in anderer Form, zu verfolgen. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission im Frühherbst

<sup>(1)</sup> „Aktionsplan für den Binnenmarkt — Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat“ — CSE (97) 1 endg., Juni 1997, S. 3.

<sup>(2)</sup> ABl. C 57 vom 25.5.1998, Ziffer 3.4.

<sup>(3)</sup> ABl. C 57 vom 25.5.1998.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme zu dem Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates über das Statistische Programm der Gemeinschaft 1998-2002, ABl. C 235 vom 27.7.1998, S. 60.

eine Mitteilung veröffentlichen, in der sie darlegt, was sie 1999 und danach zu tun gedenkt, damit die von dem

Aktionsplan ausgelösten Impulse nicht ins Leere laufen und das damit geweckte Interesse nicht verlorengeht.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Territoriale Beschäftigungspakte“

(98/C 407/13)

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

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 17. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Masucci.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 108 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### 1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat 1997 eine Initiative zur Förderung der „regionalen und kommunalen Beschäftigungspakte“ gestartet. Die Mitgliedstaaten, die diesen Vorstoß allgemein begrüßten, haben sich ihrerseits zur aktiven Mitwirkung verpflichtet.

1.1.1. Mit den 10 in England ausgewählten Projekten wurden nunmehr von allen Mitgliedstaaten insgesamt 89 Beschäftigungspakte vorgelegt. Diese Projekte werden von der Gemeinschaft mit je 200 000 ECU für die technische Hilfe bezuschußt und entsprechend begleitet.

1.1.2. Die Kommission möchte sich bei der Begleitung dieser Bündnisse nicht nur auf den finanziellen Aspekt beschränken, um den beispielhaften und experimentellen Charakter dieser Initiative bei der Suche nach den geeignetsten Instrumenten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zum besseren Einsatz der Strukturfonds in den nächsten Jahren zu unterstreichen.

1.2. In diesem ehrgeizigen Programm hat die Kommission auch den Wirtschafts- und Sozialausschuß aufgefordert, im Rahmen eines bislang noch nicht angelaufenen interinstitutionellen Forums aktiv an der Förderung dieser Pakte mitzuwirken.

1.2.1. Der Ausschuß hat bereits einen Informationsbericht erörtert und angenommen, in dem er seinem Bestreben Ausdruck gibt, „durch Aufklärung über die

(...) Vorgehensweise sowie die Durchführungsverfahren und Ergebnisse zur Förderung der Beschäftigungspakte beizutragen“.

1.2.2. In dem Dokument heißt es, daß „die regionale Entwicklung (...) voraussichtlich auch in Zukunft als Faktor für die Erhaltung der Union und ihrer Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Rolle spielen (wird), da für sie die demokratische Mitbestimmung, die Einbeziehung der Sozialpartner, die Herausbildung eines neuen Managements, die Mitwirkung aller Bürger an der Raumordnung, an der Organisation von Gewerbe und Handel sowie die soziale Solidarität kennzeichnend sind.“

1.2.3. Der Ausschuß hat darin ferner betont, daß die aufmerksame Verfolgung und Überwachung der Beschäftigungspakte „in eine allgemeine Strategie für die Beschäftigung, die sowohl bei den makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen als auch bei der Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes und der räumlichen Entwicklung der Beschäftigung ansetzt, eingebaut werden“ sollte.

„Innerhalb dieser Strategie muß man die verschiedenen nationalen, regionalen und lokalen Instanzen zusammenfassen, um Anreiz für Unternehmensgründungen zu bieten und vor allem jüngere Unternehmensgründer auszubilden, die verfügbaren Mittel optimal einzusetzen, die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen für die Unternehmen und für Einzelpersonen zu fördern und zusätzliche echte und langfristige Arbeitsplätze zu schaffen.“

Wenn es gelingt, diese Finanzquellen untereinander zu verbinden und mit den privaten Ressourcen zu kombinieren, dürfte der Mitteleinsatz zu optimalen Ergebnissen führen und eine multiplizierende Wirkung entfalten. „Der Beschäftigungspakt muß einen ‘qualitativen Sprung’ bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen, bei der Effizienz des Mitteleinsatzes sowie bei den konkreten und meßbaren Ergebnissen auf dem Arbeitsmarkt darstellen.“

„Inhaltlich muß der Pakt dem Ziel dienen, in realistischem Umfang konkret neue Arbeitsplätze zu schaffen. ‘Konkret’ heißt, daß nicht nur ein günstiges Umfeld entstehen soll, sondern tatsächlich neue Arbeitsplätze geschaffen werden; ‘realistisch’ heißt, daß die Ziele bei der Planung des Paktes an die verfügbaren Ressourcen und spezifischen Bedingungen des betreffenden Gebietes anzupassen sind.“

„Die Überwachung und die Verbreitung nachahmenswerter Beispiele soll nicht dem Ziel dienen, einen ‘Musterbeschäftigungspakt’ zu entwickeln, sondern kann denen behilflich sein, die an der Planung der Beschäftigungspakte mitwirken, weil diese Beispiele ein besseres Verständnis der Herausforderungen, Chancen und Grenzen dieses auf Assoziierung, Innovation und Basisbezug beruhenden Ansatzes ermöglichen.“

1.2.3.1. In diesem Dokument hat der WSA sein Hauptaugenmerk auf die Partnerschaft gerichtet, die für die durch ihn vertretenen Sozialpartner natürlich ein höchst interessantes Aktionsfeld ist.

1.2.3.2. Ein weiteres Anliegen des Dokuments bestand darin, die aktive Rolle des Ausschusses im Hinblick auf das Forum und die Weiterführung der Modellversuche vor allem auf folgende drei Zielsetzungen zu konzentrieren:

- weite Verbreitung des Wissens über die Strategie der Beschäftigungspakte als Musterbeispiel einer konzertierten Aktion zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung;
- spezifische Überprüfung des Verlaufs der Partnerschaft;
- Prüfung des Einsatzes innovativer Aktionen zur Schaffung neuer und dauerhafter Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Nutzung der Möglichkeiten, die „die neuen Beschäftigungsbereiche“ im Rahmen der lokalen Entwicklung bieten.

1.3. In dieser Stellungnahme sollen nun die Überlegungen zu diesen Zielsetzungen vertieft und positive Aktionen ausfindig gemacht werden, die der Ausschuß im Hinblick auf das Forum und während der Begleitphase der Pilotprojekte durchführen könnte.

## 2. Erste inhaltliche Überprüfung der Beschäftigungspakte

2.1. Die Kommission hat im vergangenen November einige ausgewählte Beschäftigungsbündnisse inhaltlich vorgestellt<sup>(1)</sup>. Die geplanten Aktionen sind ausgesprochen interessant und vielfältig.

2.1.1. In zahlreichen Projekten wird auf die Diversifizierung der Produktionsstrukturen auf lokaler Ebene, die Gründung von KMU und die Förderung regionaler und lokaler Erzeugnisse gesetzt (Pakte in Molise und Alto Belice (Italien), die auf die Existenzgründung und die Einführung von Gütesiegeln für die lokalen landwirtschaftlichen Nahrungsmittel setzen; Pakt von Clabecq (Belgien) mit einem Risikokapitalfonds als Starthilfe für KMU).

2.1.2. Im Bereich der Berufsausbildung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt geht die Tendenz dahin, individuelle Ausbildungsgänge zu ermöglichen (Beschäftigungsbündnis von Schirmeck (Elsaß), von Westmeath (Irland) und Flevoland (Niederlande), mit Maßnahmen zur Ausbildung und individuellen Eingliederung). Im portugiesischen Marinha Grande setzt man auf hochwertige Ausbildung im traditionsreichen Glassektor.

2.1.3. Zahlreiche Projekte haben die Einführung neuer Berufsbilder im Auge, wie etwa das Bündnis von Pointe des Ardennes, Roubaix und St. Herblain (Frankreich), das die Dienstleistungen im Fremdenverkehrssektor und die Nutzung des kulturellen Erbes fördert. Der Pakt von Lahti (Finnland) sieht hingegen die Gründung eines Zentrums vor, das auf Dienstleistungen für ältere und behinderte Menschen spezialisiert ist.

2.1.4. Man bemüht sich ferner, der Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe dadurch einen aktivierenden Charakter zu verleihen, daß sie in „Unterstützungen für die Arbeit“ umfunktioniert werden, wie es im Rahmen des Paktes von Jamtland (Schweden) und von Barnsley (Großbritannien) geschieht.

2.1.5. Die Förderung der Chancengleichheit ist ein weiteres wichtiges Anliegen zahlreicher Beschäftigungsbündnisse, wie etwa in Spanien im Rahmen des Paktes von Asturien, der Fördermaßnahmen für die Existenzgründung durch Frauen vorsieht. Die Unterstützung der Rückkehr in das Erwerbsleben nach Eltern- und Mutterschaftsurlaub ist hingegen Schwerpunkt eines Beschäftigungspaktes, der in Wien (Österreich) durchgeführt wird.

2.1.6. Besonderes Augenmerk wird schließlich auch den Themen Arbeitsorganisation und Arbeitszeit gewidmet, wie etwa im Bremer Pakt und in zahlreichen französischen Beschäftigungsbündnissen (z. B. Ussel und Albertville), die versuchen, den Saisonarbeitnehmern eine ganzjährige Beschäftigung zu gewährleisten.

2.2. Nach Aussagen des für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglieds Monika Wulf-Mathies

<sup>(1)</sup> IP/97/984 vom 13.11.1997, Pressemitteilung über die Pressekonferenz von Kommissionsmitglied Monika Wulf-Mathies, die eine erste Bilanz der 89 Beschäftigungsbündnisse gezogen hat.

bemüht man sich in sämtlichen Projekten um Erreichung der zwei Kernziele der Beschäftigungspakte: „Zum einen soll durch die Schaffung konkreter Beschäftigungsperspektiven auf lokaler Ebene das Übel an der Wurzel gepackt werden, und zum andern sollen durch den Erfahrungsaustausch neue Ideen entstehen“<sup>(1)</sup>.

2.3. In den ersten Monaten dieses Jahres wurden für fast alle Beschäftigungsbündnisse die Aktionspläne vervollständigt, mit deren Prüfung die Kommission im Hinblick auf die endgültige Genehmigung und die anschließende Finanzierung begonnen hat.

2.3.1. Die Zwischenberichte der Experten<sup>(2)</sup> lassen bemerkenswerte Erfolge und beeindruckende Fortschritte erkennen, weisen allerdings auch auf zahlreiche Lücken und Unzulänglichkeiten hin, die auf eine unterentwickelte Konzertierungskultur und organisatorische, verwaltungstechnische sowie finanzielle Probleme bzw. darauf zurückzuführen sind, daß die Initiative in einigen Ländern absolut neu ist.

2.3.2. Folgende positive Aspekte wurden festgehalten:

- gute Diagnosen des sozioökonomischen Umfeldes und der schwierigen Situationen auf dem Arbeitsmarkt; die durch die Beschäftigungsbündnisse ausgelöste starke Innovationswelle auch in bezug auf die inhaltliche Gestaltung und die geplanten Aktionen;
- verstärkte Nutzung des Humankapitals und der Ausbildung;
- gute Beteiligung der KMU, Genossenschaften und des Dienstleistungssektors.

2.3.3. Beanstandet haben die Experten im wesentlichen:

a) inhaltlich:

- die mit den Beschäftigungsbündnissen angestrebte Ausweitung der Beschäftigung wird nicht beziffert;
- viele geplante Aktionen sind nicht hinreichend ausgearbeitet;
- es gibt keine „Indikatoren“ für die Ergebnisse, und der Aufwand für die Maßnahmen wird nicht beziffert;
- die Aktionspläne sind nicht ausführlich genug;
- die verfügbaren Finanzmittel bzw. die in Frage kommenden Haushaltslinien werden nicht angegeben; so wird in der Regel auf eine Verpflichtung zur Kofinanzierung hingewiesen, ohne den Umfang zu präzisieren;

<sup>(1)</sup> IP/97/984 vom 13.11.1997, Pressemitteilung über die Pressekonferenz von Kommissionsmitglied Monika Wulf-Mathies, die eine erste Bilanz der 89 Beschäftigungsbündnisse gezogen hat.

<sup>(2)</sup> Diese Informationen sind Zwischenberichten entnommen, die „Europe Innovation 2000“ vorgelegt wurden. Diese Gesellschaft wurde von der Kommission mit der technischen Hilfe für die Beschäftigungspakte beauftragt.

- es gibt keinen Zeitplan für die geplanten Maßnahmen und Aktionen;
- die erforderlichen Berufsprofile fehlen;
- die Ausbildungsmaßnahmen erstrecken sich nicht auf das methodische Vorgehen und die Verfahren für die Auswahl der „Auszubildenden“;

b) hinsichtlich der Partnerschaft:

- die Partnerschaft ist nicht effizient genug, weil es an einer Tradition der Zusammen- und Teamarbeit mangelt;
- es gibt keine Kultur der Konzertierung auf dem Verhandlungswege;
- es gibt keine Kultur der lokalen Entwicklung;
- es fehlt an Informationen und Erfahrungsberichten über die Vorteile der Beschäftigungspakte auf lokaler Ebene;
- die Partnerschaft ist sehr stark auf die staatlichen Einrichtungen auf nationaler und kommunaler Ebene konzentriert;
- die Privatinitiative ist in einigen Fällen zwar vorhanden, aber nicht spürbar, da in bestimmten Ländern private Akteure zur Umsetzung der Beschäftigungsbündnisse so gut wie gar nicht vorgesehen sind;
- zwar beteiligen sich die KMU, dafür aber fast gar nicht die großen Industrieunternehmen;
- die Hochschulforscher werden nur selten einbezogen;

c) hinsichtlich der Finanzierung:

- es fehlt an Informationen über die Finanzmittel und die nationalen, öffentlichen und privaten Geldgeber;

d) in bezug auf die Verfahren:

- die Rechtsnatur der Verpflichtungen, die die Vertragspartner der Partnerschaft eingehen, wird nicht festgelegt;
- es gibt Schwierigkeiten bei der Umsetzung des „bottom-up“-Konzepts;
- die politischen Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene haben die inhaltliche Ausgestaltung der Beschäftigungspakte verzögert oder zu einer mehrmaligen Infragestellung der Inhalte geführt.

2.4. Diese Schwierigkeiten und Mängel haben zur Folge gehabt, daß die Beschäftigungspakte in vielen Ländern erst mit erheblicher Verzögerung angelaufen sind. Für viele von ihnen wurden bislang nicht einmal die erforderlichen Finanzmittel aufgetrieben. Die Experten gehen davon aus, daß diese Mängel bei einer ganzen Reihe von Beschäftigungsbündnissen erst im nächsten Jahr behoben werden können.

### 3. Bessere Information und Förderung

3.1. Mit Blick auf die Konferenz, auf der „beispielhafte“ Beschäftigungspakte öffentlich vorgestellt werden

sollen, werden die Bündnisse auf Anregung der Kommission, der Regierungen, der nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und der jeweiligen sozialen Kräfte in den einzelnen Mitgliedsländern verstärkt geprüft, vertieft und diskutiert. Dies geschieht im Hinblick auf die neue Strukturfondsregelung, die die Einbeziehung der Beschäftigungspakte als mögliches Instrument zur Verwendung der Fördermittel vorsieht.

3.2. Der Vorstoß der Kommission hat zweifelsohne ein besonderes Interesse an den regionalen und kommunalen Beschäftigungsbündnissen geweckt. Mittlerweile werden diese Instrumente nicht mehr nur im engen Expertenkreis diskutiert, sondern auch sehr lebhaft innerhalb der Institutionen, in Politik und Wirtschaft sowie in der Bürgergesellschaft.

Die Zivilgesellschaft wurde insbesondere durch die Ausdehnung der horizontalen Partnerschaft, die eine der Zielsetzungen und wesentlichen Prämissen der territorialen Beschäftigungspakte ist, sensibilisiert und einbezogen.

3.3. Allerdings deuten mehrere Anzeichen darauf hin, daß die Information und Aufklärung noch intensiver, zielgerichteter und systematischer erfolgen muß.

3.3.1. So hat z. B. die „Web-Site“, die die Kommission für die Beschäftigungspakte auf dem Internet eingerichtet hat<sup>(1)</sup>, bislang noch keinen großen Anklang gefunden.

Die Beteiligung an dem elektronischen Forum ist zumindest zahlenmäßig relativ begrenzt: Der Erfahrung- und Informationsaustausch, der u.a. mit der Initiative angestrebt wurde, ist noch nicht richtig angelaufen. Mangelhaft ist vor allem die Beteiligung der Hauptakteure der Beschäftigungspakte. Vielen von ihnen ist offenbar noch nicht bewußt, wie wichtig es ist, sich über Erfahrungen, Probleme und bewährte Praktiken auszutauschen.

3.3.2. Die von der Kommission zur Erläuterung der 89 Beschäftigungsbündnisse angebotenen Internetseiten sind unterschiedlich umfassend und detailliert. In einigen werden Inhalt und Zielsetzungen des Bündnisses, Akteure der Partnerschaft und Finanzmittel sehr sorgfältig und eingehend dargelegt. Sie können darüber hinaus als Links zu spezifischen elektronischen Seiten des jeweiligen Paktes fungieren. Andere hingegen beschränken sich in wenigen Zeilen auf einige zusammenfassende und allgemeine Informationen.

3.3.3. Die Inhalte der themenspezifischen Seminare, die in Östersund (Schweden) zur Aus- und Weiterbildung, in Porto (Portugal) zu den Dienstleistungen für Personen und zu den Dienstleistungen im städtischen und ländlichen Raum sowie in Viareggio (Italien) zu Kultur, Umwelt und Fremdenverkehr veranstaltet wurden, sind hingegen auf dem Internet abrufbar.

3.3.4. Ausführlich und umfassend ist auch die Information über die Seminare zur „guten Praxis“ in Rom (Mai 1997) und Bremen (Januar 1998), an denen die auf lokaler Ebene benannten Projektkoordinatoren teilgenommen haben.

3.3.5. Was in der „Web-Site“ über die Beschäftigungsbündnisse hingegen völlig fehlt, sind Hinweise auf die in den letzten Jahren vom Wirtschafts- und Sozialausschuß (wie auch von anderen Gemeinschaftsinstitutionen) erarbeiteten Untersuchungen und Vorschläge, obwohl der Ausschuß sich in verschiedenen Stellungnahmen eingehend mit den Pakten selbst, mit der Partnerschaft, der Rolle der Behörden und den örtlichen Entwicklungsinitiativen auseinandergesetzt hat.

3.4. Der Ausschuß richtet daher an die Dienststellen der Kommission die dringende Bitte, so rasch wie möglich ein Dokument über alle finanzierten Beschäftigungsbündnisse zu veröffentlichen und die in der „Web-Site“ zur Verfügung stehenden Informationen so zu vervollständigen, daß für alle genehmigten Pakte ein detaillierter Überblick über die Projektstrategie, die geplanten Maßnahmen, die betroffenen sozialen Gruppen, die Partnerschaft, die technische Hilfe und die erwarteten Ergebnisse gegeben wird.

3.5. Sehr begrüßenswert ist hingegen eine Initiative, die die Kommission für Oktober 1998 angekündigt hat. Auf dem Seminar, das in Turku (Finnland) stattfindet, soll eine „Austauschbörse“ mit dem Ziel veranstaltet werden, einerseits die schon nachweislich erfolgreichen, guten und mit Sicherheit übertragbaren Projekte für die Öffentlichkeit „sichtbar“ zu machen und andererseits den verantwortlichen Akteuren Gelegenheit zum bilateralen Erfahrungsaustausch zu geben.

3.6. Die Dienststellen der Kommission sind dabei, etwa 20 vorbildliche Projekte ausfindig zu machen und als Musterprojekte darzustellen, wobei in die engere Auswahl nur solche Pakte gekommen sind, die von den Experten vor allem als „nachvollziehbar“ und „übertragbar“ bewertet wurden. Diese Projekte decken etwa ein Dutzend Aktionsfelder im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen ab und sind bereits im Rahmen europäischer oder nationaler Programme erprobt worden.

3.7. Mit dem erwähnten Seminar wird ein Prozeß der Übertragung erprobter Methoden auf die Beschäftigungspakte in Gang gesetzt, der an Intensität und Breitenwirkung gewinnen wird. Die Koordinatoren können sich direkt über konkrete Projekte und Erfahrungen austauschen und dabei die Schwierigkeiten und Ergebnisse sowie die gute Praxis, die auch von anderen genutzt werden soll, miteinander vergleichen.

#### 4. Stärkung der Partnerschaft

4.1. Eines der wesentlichen Ziele, die mit der Überwachung dieser 89 Pakte erreicht werden muß, ist die Stärkung der Partnerschaft. Dazu müssen Mängel ermittelt und etwaige Lösungskonzepte aufgezeigt werden.

Keine einfache Aufgabe angesichts der Tatsache, daß es kein einheitliches Partnerschaftsmodell gibt.

Wie sich bereits anschaulich auf dem Seminar in Rom zeigte und in den Stellungnahmen des Ausschusses auch

<sup>(1)</sup> <http://europa.eu.int/comm/pacts>.

mehrfach betont wurde, sind verschiedene Modelle für unterschiedliche Gegebenheiten gefragt, die sich nach den vielfältigen Bedürfnissen vor Ort<sup>(1)</sup> richten.

Diese Unterschiede sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: Wie die Partnerschaft ins Leben gerufen wurde und sich entwickelt hat, wer sich an ihr beteiligt und wie die Vertretung auf lokaler Ebene aussieht. Weiterhin eine Rolle spielen dabei die Beweggründe, aus denen heraus die einzelnen Akteure je nach den erwarteten Vorteilen und dem zusätzlichen Nutzen an der Partnerschaft teilnehmen.

4.2. Besonderes Augenmerk muß der Beteiligung der privaten Partner zukommen, wenn das Problem der Entwicklung eines lokalen Wirtschaftsraums durch die Schaffung dauerhafter und nicht subventionierter Beschäftigungsmöglichkeiten gelöst werden soll.

4.2.1. Die Mitwirkung der privaten Akteure ist aus mehreren Gründen wichtig<sup>(2)</sup>:

- aufgrund ihres finanziellen Beitrags;
- weil sie den realen Bedarf an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften kennen;
- weil sie anregen können, wie der Staat die Unternehmen am besten unterstützen kann;
- weil sie innovative Konzepte und neuartige Sichtweisen bezüglich der Rolle des privaten und öffentlichen Sektors bei der Unternehmensgründung und Arbeitsplatzschaffung bieten können;
- schließlich verleiht ihre Mitwirkung der Partnerschaft eine Art Daseinsberechtigung. Denn sie wäre sinnlos, wenn sich nur öffentliche Partner beteiligten.

4.2.2. Die Privatunternehmen zeigen im Rahmen der lokalen Entwicklungsinitiativen immer mehr Interesse an einer Mitwirkung an der Partnerschaft. Denn sie haben begriffen, wie wichtig es nicht nur aus allgemeinen wirtschaftlichen Erwägungen, sondern auch für ihre eigenen Interessen ist, daß Möglichkeiten zur qualifizierten Ausbildung der Arbeitskräfte und zur verstärkten Unterstützung der Unternehmen geschaffen werden.

4.3. Der dritte Akteur neben dem öffentlichen und privaten Sektor ist der sogenannte „dritte Sektor“. Seine Aufgaben und Wirkungskraft im Rahmen der Beschäftigungspakte werden weiter unten dargelegt. An dieser Stelle soll die Bedeutung hervorgehoben werden, die diesem Sektor für die lokale Wirtschaftsentwicklung dadurch zukommt, daß er neue Arbeitsplätze schafft, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Menschen vor Ort zugeschnitten sind. Und genau aus diesem Grund ist eine Beteiligung dieses Sektors an der Partnerschaft im Rahmen der Beschäftigungspakte unverzichtbar.

4.4. Als weitere Akteure, die sich erfreulicherweise zu den staatlichen Institutionen, den Sozialpartnern und den privaten Investoren gesellt haben, sind die Hochschulen und die weiterführenden Bildungseinrichtungen zu nennen. So haben z. B. im Rahmen des Beschäftigungspaktes des Industriestandorts Hennuyer

(Belgien) drei Universitäten die Zielsetzungen des Paktes im Vorfeld untersucht. Insgesamt allerdings wurden Hochschulen nur an neun Beschäftigungspakten beteiligt. (Unberücksichtigt bleiben hierbei die englischen Pakte, da über die dortige Zusammensetzung der Partnerschaft zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes noch keine eingehenden Informationen vorliegen).

4.4.1. Ziel ist es nicht, immer mehr Studien und statistische Erhebungen über die Arbeitslosigkeit oder die Beschäftigungspolitik anzufertigen, die mittlerweile ganze Bibliotheken füllen. Vielmehr geht es wie im Falle von Hennuyer darum, sich den wissenschaftlichen Sachverstand für die Erarbeitung eines kohärenten Aktionsplans zu Nutzen zu machen.

4.5. Je mehr Zeit und Aufmerksamkeit in die Vorbereitungsphase der Beschäftigungspakte fließt, desto höher sind die Aussichten auf Erfolg.

Die Partnerschaft im Rahmen der Beschäftigungspakte stellt alle Beteiligten, von den staatlichen Stellen bis hin zu den Privatunternehmen, die Sozialpartner ebenso wie den „dritten Sektor“, vor neue Fragen.

Die öffentliche Verwaltung muß mit bisher nie dagewesenen Problemen und ihr nicht vertrauten Methoden der Auseinandersetzung fertig werden. Die Sozialpartner können nur seriöse Partner bei der Entwicklung werden, wenn sie sich aus ihrem traditionellen Terrain der Konzertierung herausbegeben. Die Aus- und Weiterbildungseinrichtungen müssen ihre Kenntnisse an den realen Gegebenheiten vor Ort messen.

Vor diesem Hintergrund ist es um so wichtiger, daß die Hauptakteure der Partnerschaft im Rahmen der Beschäftigungspakte in der Vorlaufphase angemessen vorbereitet und auch später kontinuierlich begleitet werden — auch durch entsprechende Aufklärung und Ausbildung.

4.5.1. Eingehender befassen sollte man sich auch mit dem völlig neuartigen Konzept, mit dem die Partnerschaft für die Beschäftigungspakte vor allem die Unternehmen (in der Regel die KMU) und die Arbeitgeberverbände auf der einen sowie die Gewerkschaften auf der anderen Seite konfrontiert.

Denn dieses kann sich insofern sehr positiv auf die Unternehmens- und Gewerkschaftskultur auswirken, als der Unternehmer lernt, nicht mehr nur im Eigeninteresse des Betriebs zu handeln, sondern im umfassenderen Interesse der Entwicklung des gesamten Gebiets. Und die Gewerkschaften werden dadurch in die Verantwortung genommen, daß sie bei Entscheidungen zu Rate gezogen werden, die eindeutig in die Bereiche Management und Kosten-Nutzen-Analyse fallen.

Auf diese Weise kommt es zu einer erfreulichen gegenseitigen Beeinflussung, die sich sehr positiv auf die Konzertierung bei allen anderen wirtschaftsspezifischen Problemen einer Region und zwischen den Unternehmen an sich auswirken kann.

<sup>(1)</sup> Seminar zur guten Praxis in Rom, Mai 1997.

<sup>(2)</sup> Seminar zur guten Praxis in Bremen, Januar 1998.

4.6. Ein weiterer Aspekt der Partnerschaft, der stärker zur Geltung gebracht werden könnte, ist die Zusammenarbeit zwischen starken und schwachen Regionen eines Landes.

Hierbei handelt es sich um eine neuartige Partnerschaft, bei der das bereits bekannte horizontale Konzept um eine geographische Dimension der Solidarität, aber auch der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz erweitert wird.

4.6.1. In fast allen Unionsländern gibt es Gebiete, die sich beinahe der Vollbeschäftigung rühmen können, und andere, die dagegen hohe Arbeitslosenquoten (vor allem Jugendliche und Langzeitarbeitslose) aufweisen.

Im Rahmen der Beschäftigungspakte können mit Hilfe der Zentralregierungen und der Behörden auf regionaler und kommunaler Ebene Formen der Partnerschaft zwischen Sozialpartnern der starken und schwächeren Gebiete anvisiert werden, die die Arbeit dahin bringen, wo es Arbeitskräfte gibt, und nicht umgekehrt die Arbeitskräfte dorthin, wo es Arbeit gibt.

Dies muß im Rahmen einer engen Zusammenarbeit erfolgen, die finanzielle Erleichterungen für die beitragswilligen Unternehmen, intensive Ausbildungsmaßnahmen für die Arbeitskräfte und — auch für die Förderung von Unternehmensneugründungen — den Austausch von Erfahrungen und Fähigkeiten zwischen öffentlichen Verwaltungen vorsieht.

## 5. Ein neuer Arbeitsmarkt

5.1. In den Plänen für die Beschäftigungspakte wird allgemein die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den neuen Beschäftigungsfeldern anvisiert. Dies war auch der Fall bei der 1996 erfolgten Halbzeitrevision der Ziel 2-Programme und bei der Bewertung der Umsetzung der „B2-605-Programme — Pilotaktionen für Langzeitarbeitslose.“

Nationale, regionale und kommunale Behörden zeigen wachsendes Interesse an den lokalen Entwicklungsinitiativen. Das neue Klima jedoch, das durch diese Initiativen allmählich geschaffen oder zumindest tendenziell vorgezeichnet wird, kollidiert mit kultureller Rückständigkeit, rechtlichen Hindernissen und bestehenden Strukturen, wie z. B. auf dem Arbeitsmarkt.

5.2. Das Zusammenspiel von lokalen Entwicklungsinitiativen, die auf neue Beschäftigungsfelder innerhalb des „dritten Sektors“ (Sozialwirtschaft und gemischtwirtschaftliche Unternehmen) abzielen, und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die auch finanzielle Interventionen umfassen, führt zur Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes.

5.3. Wenn das Hauptziel der Beschäftigungspakte die Schaffung einer nachhaltigen Entwicklung und dauerhafter Arbeitsplätze ist, darf man sich zu Recht fragen, ob die Art der geschaffenen Arbeit auch tatsächlich diesem Ziel gerecht wird.

Denn es ist häufig der Vorwurf zu hören, daß die Aktionen zur lokalen Entwicklung im Grunde sowohl hinsichtlich der Art und Weise, wie die Arbeitsplätze geschaffen werden, als auch in bezug auf die Sektoren, in denen dies geschieht, eher Fördermaßnahmen ähneln als wirklichen Entwicklungschancen.

5.3.1. Es ist sicherlich richtig, daß die lokalen Entwicklungsinitiativen in der Anlaufphase staatliche Unterstützung benötigen. Es trifft aber auch zu, daß sie sich verankern und Nischen auf dem Arbeitsmarkt besetzen können, so daß sie sich irgendwann selbst tragen.

Allein die ersten Ergebnisse der Pilotvorhaben im Rahmen von Artikel 10 des EFRE (Neue Beschäftigungsmöglichkeiten) geben Anlaß zu dieser positiven Sichtweise<sup>(1)</sup>.

In erster Linie wird diese Art von Maßnahmen Bedürfnissen gerecht, die von anderen Akteuren nicht oder nur unzureichend befriedigt werden. Sie entsprechen somit einer tatsächlichen Nachfrage.

Darüber hinaus setzen sie tatsächlich bei diesen Bedürfnissen an und passen sich ihnen somit optimal an: Die auf diese Weise geschaffenen Arbeitsplätze werden somit zu „Arbeitsplätzen nach Maß“, wie es in der einschlägigen Literatur immer häufiger heißt.

5.3.2. Die in den letzten Jahren ermittelten 19 Beschäftigungsbereiche, die sich entsprechend den Anforderungen natürlich erweitern können, decken sich tatsächlich mit den Bedürfnissen der Bevölkerung vor Ort. Die neuen Tätigkeiten müssen diese Bedürfnisse mit entsprechenden Berufsprofilen und für den Einzelfall „maßgeschneiderten“ Organisationsformen befriedigen.

Diese Eigenschaften können dazu beitragen, daß die geschaffenen Initiativen sich selbst tragen und auf dem Markt bestehen.

5.4. Nicht unerwähnt bleiben sollte ein weiterer positiver Aspekt: Die lokalen Entwicklungsaktionen sorgen für eine neue Einstellung und unmittelbares Verantwortungsbewußtsein der Beteiligten.

5.4.1. So kann z. B. die direkte Einbeziehung in die Leitung einer kleinen Genossenschaft sehr viel lehrreicher sein als eine vorübergehende Tätigkeit in einer öffentlichen Einrichtung; zumindest dürfte dies sowohl für den Arbeitnehmer als auch für die Gesellschaft nützlicher sein als Arbeitslosenhilfe.

5.4.2. Die lokalen Entwicklungsinitiativen und in weiterem Maße die Beschäftigungspakte können somit auch zu einer Anpassung des Arbeitsmarktes an die lokalen Gegebenheiten und einer Änderung des Verhältnisses zwischen Arbeitslosen und Sozialschutzsystem beitragen.

<sup>(1)</sup> Zweiter Bericht über die lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen.

5.5. So entsteht neben dem traditionellen Arbeitsmarkt der sogenannte zwischengeschaltete Arbeitsmarkt<sup>(1)</sup>. Mit anderen Worten Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen, im Rahmen derer die Arbeitslosen zunächst unter Begleitung zu Tätigkeiten verpflichtet werden. Dabei sollen sie aber lernen, in Eigenregie weiterzumachen oder mit einer entsprechenden Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt ihr Geld zu verdienen.

5.5.1. Dieser zweite Arbeitsmarkt, der — da transparent und subventioniert — nicht zu vergleichen ist mit der Schwarzarbeit, ist nur so lange tragbar, als er eben ein „Zwischenstadium“ darstellt oder für den Arbeitnehmer, der einen neuen Beruf erlernt, als Brückenschlag zum traditionellen Arbeitsmarkt fungiert bzw. sicherstellt, daß die neue Tätigkeit auf dem Arbeitsmarkt Bestand haben wird.

Um zu verhindern, daß auf diese Weise eine neue Form von Ausbeutung und Deregulierung entsteht, muß dieser Prozeß unbedingt in enger Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und öffentlicher Verwaltung im Rahmen von Tarifverhandlungen und Sozialschutzbestimmungen kontrolliert und geregelt werden.

5.5.2. Vor diesem Hintergrund müssen auch die Arbeitsämter und Ausbildungssysteme von Grund auf umgekrempelt werden. Die Beschäftigungspakte können einen Impuls für entsprechende Diskussionen, Analysen und Maßnahmen darstellen.

## 6. Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses in den Beschäftigungspakten

6.1. Der Ausschuß sollte nach den Vorstellungen von Präsident Santer prüfen, ob die Partnerschaft im Rahmen der Beschäftigungspakte auch tatsächlich funktioniert.

Diese Aufgabe kann angesichts der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen, über die der WSA derzeit verfügt, nicht über den ganzen Prozeß hinweg wahrgenommen werden.

6.1.1. Gleichwohl kann sich der Ausschuß dieser Herausforderung nicht entziehen. Es gilt nun, den besten Weg für eine aktive Rolle des WSA bei der Überwachung der Beschäftigungspakte zu finden. Sinnvoll wäre eine Begrenzung auf einen Zwischenbericht und eine Überprüfung des Funktionierens der Partnerschaft.

Diese könnte im Rahmen einiger Anhörungen für Großregionen erfolgen, zu denen die Sozialpartner, die staatlichen Behörden und alle übrigen Akteure der Partnerschaft geladen würden.

<sup>(1)</sup> Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Erkenntnisse der Wise-Gruppe, die den zwischengeschalteten Arbeitsmarkt als zeitweilige Lösung für Langzeitarbeitslose und Personen ohne Berufsausbildung vorgeschlagen hat, um sie so schrittweise für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu rüsten.  
Vgl. hierzu auch den Zweiten Bericht über die lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen.

6.1.2. Als Schlußpunkt könnte auch die Veranstaltung eines „Europäischen Partnerschaftsforums“ anvisiert werden, an dem alle Akteure teilnehmen, die für die Pilotprojekte verantwortlich zeichnen.

Bei dieser Gelegenheit könnten die praktischen Schwierigkeiten der Partnerschaft, der Beteiligungsgrad, die bürokratischen, politischen oder kulturellen Hindernisse, die einer Partnerschaft im Wege stehen oder enge Grenzen setzen, die Beziehungen zwischen den einzelnen staatlichen und privaten Akteuren, die Rolle der öffentlichen Verwaltung, ... angesprochen werden.

6.2. Ein weiterer Punkt ist die Überprüfung der geschaffenen Arbeitsplätze.

6.2.1. Um die Effizienz der Beschäftigungspakte angemessen beurteilen zu können, müssen genaue Angaben über die tatsächlichen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage vorliegen.

Der Ausschuß wird nur schwerlich oder gar nicht in der Lage sein, direkt zu prüfen, wie viele Dauerarbeitsplätze tatsächlich durch die Beschäftigungspakte geschaffen wurden.

Dies ist vor allem auf die bereits erwähnten, unzureichenden finanziellen und personellen Ressourcen zurückzuführen, die für die Erfassung und Bewertung so vieler Projekte in so vielen unterschiedlichen Bereichen einfach unverzichtbar sind.

Hinzu kommt, daß eine solche Prüfung aber auch für die Dienststellen der Kommission kein Kinderspiel sein wird.

6.2.2. In den von der Gruppe für prospektive Analysen<sup>(2)</sup> verfaßten Dokumenten wird häufig betont, wie schwierig es ist, ein statistisches Kriterium für die Berechnung der im Rahmen der lokalen Entwicklungsinitiativen geschaffenen Arbeitsplätze festzulegen, z. B. in Bereichen wie Kulturgüter oder Umweltschutz.

Auf diese Schwierigkeiten weist auch die Kommission in ihren Dokumenten zu den Strukturfonds hin. Dies hat der Ausschuß bereits in seiner Stellungnahme zur Mitteilung über die neuen Regionalprogramme 1997-1999 unter Ziel 2<sup>(3)</sup> hervorgehoben.

Dieses Problem ist nicht einfach zu lösen, da die Erfahrungen mit den Strukturfonds gezeigt haben, daß es unterschiedliche Bewertungsmethoden gibt oder solche Überprüfungen erst gar nicht stattfinden.

6.2.3. Die Kommission sollte die Berechnungsmethoden ausfeilen und einen Jahresbericht über die Beschäftigungspakte erstellen, in dem die — vor allem dauerhaft — geschaffenen Arbeitsplätze in angemessener Weise analysiert werden.

<sup>(2)</sup> Vgl. insbesondere den Zweiten Bericht über die lokalen Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen, SEK (98) 25 vom 8.1.1998.

<sup>(3)</sup> ABl. C 235 vom 27.7.1998.

Dies würde auch dem Ausschuß eine eingehende Prüfung ermöglichen, die von noch größerem Nutzen wäre, wenn gleichzeitig die Ergebnisse des „Partnerschaftsforums“ ausgewertet würden.

## 7. **Schlußfolgerungen**

7.1. Die bei der Prüfung der Aktionspläne zu Tage getretenen Schwachstellen ebenso wie die Verzögerungen bei der Durchführung machen deutlich, wie sinnvoll die derzeitige Experimentierphase ist, wenn sich die Beschäftigungspakte zu einem regulären Planungsinstrument entwickeln sollen. Denn in dieser Erprobungsstufe können die größten Schwierigkeiten festgemacht werden, die im Hinblick auf die nächste Generation von Beschäftigungspakten in der Programmplanung 2000-2006 überwunden werden sollten.

7.1.1. Der Ausschuß bekräftigt erneut, daß die Beschäftigungspakte unzweifelhaft eine günstige Gelegenheit bieten können, „die verschiedenen Formen der staatlichen und privaten Hilfe auf gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu koordinieren und in eine einheitliche Entwicklungsstrategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen einzubauen“.

7.2. Vor allen Dingen aber wurde eine wirklich basisorientierte Vorgehensweise dadurch vereitelt, daß die ursprünglich für die Auswahl der Modellversuche angesetzten Fristen sehr knapp waren und zudem die von der Kommission für eine effiziente Erprobung festgelegten Kriterien erfüllt werden mußten.

7.2.1. Viele Vorschläge konnten daher auf nationaler Ebene erst gar nicht angenommen werden. Doch diese Hürde dürfte dann leichter zu nehmen sein, wenn die Beschäftigungspakte erst einmal reguläre Planungsinstrumente sein werden.

7.2.2. Vielleicht ist gerade deswegen die Phase, in der die Partnerschaft aufgebaut und der Pakt inhaltlich ausgestaltet wird, noch wichtiger geworden. Sie wird aber auch in Zukunft eine heikle und schwierige Phase bleiben.

7.2.3. Ihre Bedeutung ist von Pakt zu Pakt verschieden, ebenso wie sich auch die Größe und Komplexität der Gebiete, die Bevölkerungszahl und die Inhalte der Aktionspläne mitunter erheblich unterscheiden.

7.2.4. Aus diesem Grund sollte man auch von dem für die technische Hilfe veranschlagten Fixbetrag von 200 000 ECU Abstand nehmen und die jeweilige Förder-summe von Fall zu Fall festlegen.

7.3. Nach Ansicht des Ausschusses müssen ständige Kommunikations- und Kooperationsstrukturen geschaffen werden, dank deren die vor Ort tätigen Akteure das wirtschaftliche und beschäftigungsspezifische Potential erkunden und ausbauen können. Die Finanzmittel der EU müßten vorrangig in auf diesem Wege entfaltete Initiativen statt in kurzlebige Maßnahmen fließen.

7.4. Da die Beschäftigungspakte zur lokalen Entwicklung beitragen, müssen sie auf die regionalen und nationalen Entwicklungsstrategien und vor allem auf die Beschäftigungspolitik abgestimmt werden. Daher ist es ratsam, ihrer Isolierung durch eine Mitarbeit der Koordinatoren in den Begleitausschüssen und einen regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch vorzubeugen.

7.5. Der Ausschuß unterstützt die Kommission in ihrem Vorhaben, im Oktober ein Seminar zu veranstalten, in dem die Möglichkeit des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Beschäftigungspakten angeboten und bewährte Modelle vorgestellt werden sollen. Seines Erachtens sollten derartige Veranstaltungen in regelmäßigen Abständen erfolgen. Der Ausschuß wird an diesem Seminar teilnehmen, um einen Beitrag zu den Analysen zu leisten und insbesondere Vorschläge zur Partnerschaft und Beschäftigung zu unterbreiten.

7.6. Die von Präsident Santer angekurbelte Initiative ist auf so großes Interesse gestoßen, daß der Ausschuß zu dem Schluß kommt, daß es sehr viel mehr Möglichkeiten gibt, die Beschäftigungspakte für beschäftigungswirksame Zwecke zu nutzen, als ursprünglich angenommen wurde. Allerdings müssen seines Erachtens die regionalen und kommunalen Verwaltungen, die Sozialpartner und die einzelnen Interessengruppen besser und systematischer aufgeklärt werden.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:**

- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds“,
- den „Vorschlägen für Verordnungen (EG) des Rates über den Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und Strukturmaßnahmen im Fischereisektor“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und von Anhang II der Verordnung“<sup>(1)</sup>

(98/C 407/14)

Der Rat beschloß am 19. Mai bzw. 6. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 125, 130 d, 130 e und 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 31. August 1998 an. Berichterstatte war Herr Christie.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 10. September) mit 93 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

**1. Hintergrund**

1.1. In ihrer Sitzung am 18. März 1998 verabschiedete die Kommission mehrere Vorschläge für Strukturfondsverordnungen, die auf den bereits im Zusammenhang mit der Agenda 2000 unterbreiteten Vorschlägen aufbauen. Es wurden sieben Vorschläge für Verordnungen angenommen: für die vier separaten Strukturfonds [d.h. EFRE, ESF, EAGFL und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)], den Kohäsionsfonds, ein strukturpolitisches Instrument für die Vorbereitung auf den Beitritt sowie eine Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen für die Strukturfonds.

1.2. Der Hauptteil der vorliegenden Stellungnahme behandelt die Fragen im Zusammenhang mit dem Vorschlag für die allgemeine Verordnung, in der die wichtigsten Bereiche in bezug auf die Reform der Fonds aufgezeigt werden. In gesonderten Abschnitten dieser Stellungnahme werden ferner die Vorschläge für die Verordnungen betreffend EFRE, ESF, FIAF und Kohäsionsfonds behandelt. Der EAGFL und das strukturpolitische Instrument für die Vorbereitung auf den Beitritt werden Gegenstand separater Stellungnahmen sein.

**2. Die Vorschläge der Kommission**

2.1. In diesem Abschnitt werden einige Schlüsselemente der Kommissionsvorschläge zur Revision der Strukturfondstätigkeit im Zeitraum 2000-2006 dargestellt. Der Abschnitt ist eine Zusammenfassung und stellt die Grundlage der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu diesen Vorschlägen dar.

2.2. Die Vorschläge der Kommission zur Reform der Strukturfonds sind im Gesamtkontext der 1988

durchgeführten Reformen und vor dem Hintergrund der seither erreichten wirtschaftlichen Konvergenz zwischen den Regionen zu sehen. In den zukünftigen Strukturfondsregelungen wird der neue Titel „Beschäftigung“ berücksichtigt, der in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde und insbesondere die Förderung der Beschäftigung in der Union vorsieht.

2.3. Für die Umsetzung der Kommissionsvorschläge zu den Strukturfonds steht ein Finanzrahmen von insgesamt 218,7 Milliarden Euro (zu Preisen von 1999) zur Verfügung — das sind 0,46 % des Gemeinschafts-BIP —, die den 15 derzeitigen Mitgliedstaaten zugewiesen werden.

2.4. Kernpunkt der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen ist die Konzentration der Tätigkeit der Strukturfonds auf drei vorrangige Ziele und drei Gemeinschaftsinitiativen. Dies führt dazu, daß der im Rahmen der beiden geographischen Ziele förderfähige Bevölkerungsanteil von derzeit 51 % bis zum Jahr 2006 auf 35 bis 40 % sinkt.

2.5. Im nächsten Förderzeitraum werden die Fondsvorbereitungen auf Regionen mit Entwicklungsrückstand konzentriert und die Förderung im derzeitigen Umfang aufrechterhalten. Gemäß dem Verordnungsvorschlag darf das Pro-Kopf-BIP von unter Ziel 1 förderfähigen Gebieten 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts (auf der Ebene NUTS II) keinesfalls übersteigen. Das neue Ziel 1 wird auch derzeit unter Ziel 6 förderfähige Regionen umfassen. Unter das neue Ziel 2 fallen Gebiete, in denen Industrie- und Dienstleistungssektor in einem sozioökonomischen Wandel begriffen sind, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, städtische Problemgebiete und notleidende, von der Fischerei abhängige Gebiete. Die nicht unter Ziel 1 oder 2 erfaßten Regionen werden im Rahmen von Ziel 3 gefördert.

<sup>(1)</sup> ABl. C 159 vom 26.5.1998, S. 7.

2.6. Ziel der Tätigkeiten der Strukturfonds ist die Förderung des Wachstums, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung im gesamten EU-Raum. Die Beschäftigungsinitiativen sollten hauptsächlich in drei Interventionsbereichen greifen — Infrastruktur, Entwicklung der Humanressourcen und Förderung des Produktionssektors. Diese Zielsetzung entspricht dem neuen Titel „Beschäftigung“, der in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde.

2.7. Die Vorlage des Verordnungsvorschlags mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds ist ein Versuch der Kommission, die Tätigkeit und Verwaltung der Strukturfonds durch Reformen zu verbessern. Der Kommission kommt bei der Programmplanung, der Beachtung der Gemeinschaftsprioritäten während der Durchführung der Fondsmaßnahmen und der Prüfung der Ergebnisse durch Begleitung, Bewertung und Finanzkontrolle eine strategische Rolle zu. Hinsichtlich einer Reihe von Schlüsselaspekten sorgt die geplante Verordnung für eine Vereinfachung der Umsetzung der Fondsmaßnahmen und die Klärung der Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten und Kommission.

2.8. Die Kommission schlägt vor, eine Reserve aus 10 % der Fondsmittel zu bilden, die zur Halbzeit gemäß dem Leistungsniveau der Programme, das aus den bisherigen Ergebnissen ersichtlich ist, zugewiesen werden soll.

2.9. Der Verordnungsentwurf sorgt für eine klarere Definition des Partnerschaftsprinzips. Demzufolge müssen die Mitgliedstaaten die Einbindung der lokalen und regionalen Behörden, der Umweltbehörden und der Wirtschafts- und Sozialpartner einschließlich der Nichtregierungsorganisationen gewährleisten.

2.10. Durch den Vorschlag soll auch die Fondstätigkeit vereinfacht und dezentralisiert werden, was durch die Durchführung eines einzigen integrierten Strukturfondsprogramms auf der jeweiligen Regionalebene geschehen soll. Dieses Programm soll die integrierten Maßnahmen umfassen, die aus allen Strukturfonds gefördert werden — sowohl im Rahmen von Ziel 1 als auch von Ziel 2. Durch diese Rationalisierung sollen Effizienz und Synergien der Fonds verbessert werden, die Zahl der Anfangs- und Änderungsentscheidungen gesenkt, die Flexibilität der Fonds gesteigert und die Fördermethoden harmonisiert werden.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In dem Kommissionsvorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zu den Strukturfonds wird der vorgeschlagene Rechtsrahmen für die Fondstätigkeiten während des Zeitraums 2000-2006 erläutert. Dem Vorschlag zufolge werden zwei frühere Rechtsinstrumente — die Rahmenverordnung und die Koordinierungsverordnung — zu einer einzigen Verordnung zusammengefaßt, wodurch die Funktionsprinzipien und die administrativen Zuständigkeiten der verschiedenen Partner bei der Umsetzung von Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft sowohl vereinfacht als auch transparenter gestaltet werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt diesen Vorschlag, da er

zu mehr Effizienz und einer klareren Zuweisung der Zuständigkeiten sowohl bei der Planung als auch der Umsetzung der aus den Strukturfonds geförderten lokalen Wirtschaftsentwicklungsprogramme führen dürfte.

3.1.1. Die neue allgemeine Verordnung ist so aufgebaut, daß die Bedingungen, die bei der Durchführung und Verwaltung der Kohäsionsmaßnahmen der Gemeinschaft während des nächsten Finanzierungszeitraums erfüllt werden müssen, klar und geordnet aufgeführt werden. Zwar wird in dem Vorschlag für eine Verordnung empfohlen, während des nächsten Programmplanungszeitraums einschneidende Änderungen in bezug auf die Durchführung der Strukturmaßnahmen vorzunehmen, aber die Grundprinzipien der Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit, die seit 1988 für die Gestaltung dieser Maßnahmen maßgeblich waren, werden mit den Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung beibehalten und verstärkt.

3.2. Der Ausschuß weist darauf hin, daß die von der Kommission vorgeschlagenen Reformmaßnahmen keinesfalls den Bemühungen Abbruch tun dürfen, durch den Einsatz der Fonds unionsweit ein höheres Maß an wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt zu erzielen. Deshalb müssen die vorgeschlagenen Reformen klar erkennbar auf u.a. folgende Ziele ausgerichtet werden: Anhebung des Einkommensniveaus in den weniger begünstigten Gebieten der EU; Förderung der Entwicklung der Industrie und des Dienstleistungssektors (einschließlich des Tourismus) in diesen Gebieten; Förderung der wirtschaftlichen Anpassung in Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung; Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung in ländlichen, von der Fischerei und Landwirtschaft abhängigen und dünnbesiedelten Gebieten der Union; unionsweite Bekämpfung der Arbeitslosigkeit — insbesondere im Rahmen des Europäischen Sozialfonds — durch Investitionen in die Entwicklung der Humanressourcen und die Förderung der Anpassung der Arbeitskräfte an den technologischen Wandel.

3.2.1. Es ist unbestreitbar wichtig, bei allem Streben nach mehr Effizienz der Strukturfondstätigkeit auch weiterhin genügend Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu gewährleisten, damit die Fonds auf Auswirkungen strukturbedingter sektoraler Krisen reagieren können, die auf regionaler Ebene besonders stark zum Tragen kommen. Dies wurde in den geltenden Verordnungen so gehandhabt, im Rahmen derer Strukturfondsmittel mit Erfolg eingesetzt wurden, um die spezifischen Probleme z. B. der von der Textilindustrie abhängigen Gebiete in Portugal, der Bergbauregionen in der ganzen EU sowie derjenigen Regionen zu bekämpfen, die eine Diversifizierung weg von der Rüstungsindustrie und den damit zusammenhängenden Wirtschaftszweigen anstreben. In den meisten Fällen war die Gemeinschaftsunterstützung Kernelement weitergefaßter Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung.

3.2.2. Angesichts der im Vertrag von Amsterdam verankerten beschäftigungspolitischen Befugnisse sollten derartige Maßnahmen — und zwar insbesondere Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsförderung

(Regionalfonds) — in ein beschäftigungspolitisches Gesamtkonzept eingebunden werden. Diese Vorgehensweise sollte bei der kontinuierlichen Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den benachteiligten Gebieten der Europäischen Union angewandt werden.

3.3. Die Grundsätze der Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit, die der Tätigkeit der Strukturfonds seit 1988 zugrundeliegen, werden auch im hier erörterten Vorschlag beibehalten und in einigen entscheidenden Bereichen sogar noch weiter verstärkt. In der vorgeschlagenen neuen Verordnung wird somit das erfolgreiche EU-Konzept weitergeführt und eine Reihe politisch begründeter und technischer Reformen vorgesehen, mit denen die Effizienz der im Rahmen dieser Fonds durchgeführten Maßnahmen verbessert werden soll. Darüber hinaus müssen aus den Strukturfonds finanzierte Maßnahmen den Zielsetzungen anderer Bereiche der EU-Politik (z. B. der Umwelt- und Beschäftigungspolitik und dem Sozialschutz) Rechnung tragen.

3.4. Wie in der Mitteilung „Agenda 2000“<sup>(1)</sup> angekündigt, schlägt die Kommission vor, die vorrangigen Ziele für eine Förderung aus den Strukturfonds von sieben auf drei zu reduzieren. Der Ausschuß räumt zwar ein, daß die Strukturfonds durch diese Reduzierung der Ziele möglicherweise effizienter und mit deutlicherem Erfolg eingesetzt werden könnten, doch darf diese Neuorganisation nicht zu einem Nachlassen des EU-Engagements in bezug auf bestimmte Aspekte der regionalen Wirtschaftsentwicklung im Rahmen der mittlerweile weitergesteckten Zielsetzungen oder bestimmte Formen der wirtschaftlichen Benachteiligung führen.

3.4.1. Eines der zentralen Ziele der Kommissionsvorschläge ist es, die Fonds stärker zu konzentrieren, so daß der im Rahmen der Strukturfonds förderfähige Bevölkerungsanteil von derzeit 51 % bis zum Jahr 2006 auf 35-40 % verringert wird. Es wird eingeräumt, daß eine stärkere Konzentration der Fondstätigkeiten wichtig ist, und es werden auch die in den Vorschlägen enthaltenen Übergangsregelungen zur Kenntnis genommen; es muß jedoch unbedingt darauf geachtet werden, daß in den Regionen, die nach Ablauf der geltenden Verordnung keine Förderung im Rahmen dieser Fonds mehr in Anspruch nehmen können, keine Umkehrung der in der wirtschaftlichen Entwicklung erzielten Fortschritte stattfindet.

## 4. Besondere Bemerkungen

### A. Neue Ziele

4.1. In Übereinstimmung mit den in der Agenda 2000 gemachten Vorschlägen soll dem Verordnungsvorschlag zufolge die Fondstätigkeit auf drei statt wie bisher auf sieben Ziele konzentriert werden.

4.2. Der Grundsatz der gebietsbezogenen Zielsetzungen wird in bezug auf Ziel 1 und 2 des Strukturfonds

gewahrt. Der im Rahmen dieser Ziele förderfähige Bevölkerungsanteil soll jedoch von derzeit 51 % bis zum Jahr 2006 auf 35-40 % der Gesamtbevölkerung der EU verringert werden. Dies bedeutet eine beträchtliche Verringerung des im Rahmen der Ziele 1 und 2 förderfähigen Bevölkerungsanteils und eine deutliche Zunahme des unter Ziel 3 fallenden Anteils. Den Schätzungen der Kommission zufolge werden — bei strenger Anwendung des Pro-Kopf-Einkommens von 75 % als Kriterium für Ziel 1 — demnach unionsweit rund 20 % der Gesamtbevölkerung im Rahmen von Ziel 1 und weitere 18 % im Rahmen von Ziel 2 gefördert.

### Ziel 1

4.3. Der Ausschuß stellt fest, daß dem vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 3 zufolge das Verzeichnis der Regionen, die das Kriterium für die Förderung unter Ziel 1 (BIP unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts) erfüllen, von der Kommission erstellt werden soll.

4.3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet den Grundsatz der Konzentration, der den Strukturfondsinterventionen zugrundeliegt, und ist wie die Kommission der Auffassung, daß die Förderfähigkeit unter Ziel 1 unbedingt auf jene NUTS II-Gebietseinheiten beschränkt werden sollte, in denen das Pro-Kopf-BIP unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt. Es ist allerdings wahrscheinlich, daß die strenge Anwendung dieses Kriteriums zum Ausschluß einiger NUTS II-Gebiete oder signifikanter Teilgebiete führen wird, die nichtsdestoweniger mit schwerwiegenden Problemen der regionalen Wirtschaftsentwicklung zu kämpfen haben. In solchen Fällen könnte es sinnvoll sein, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsam prüfen, ob das Kriterium von 75 % allein ausreicht, hilfsbedürftige Regionen über die Strukturfonds zu fördern. Bei einer derartigen gemeinsamen Prüfung sollten objektive, transparente Kriterien (Arbeitsmarktindikatoren und sonstige wirtschaftliche Kriterien) festgelegt werden, um eine faire Förderung dieser Regionen zu gewährleisten.

4.3.1.1. In denjenigen Fällen, in denen wirtschaftlich benachteiligte Gebiete nach reiflicher Prüfung keine Ziel-1-Förderung mehr erhalten können, werden die Mitgliedstaaten -unabhängig von den von der Kommission für diese Regionen vorgesehenen Übergangsregelungen — gegebenenfalls ihre einzelstaatlichen regionalen Wirtschaftsprogramme verstärken müssen, damit sich die Wirtschaftsleistung dieser Regionen nicht rückläufig entwickelt. Der Ausschuß weist darauf hin, daß bei derartigen Maßnahmen zwar die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft eingehalten werden müssen, daß sie aber eine logische Folge der stärkeren Konzentration der Strukturfondsinterventionen sind, die eine intensivere einzelstaatliche Unterstützung erforderlich machen.

4.3.1.2. Der Ausschuß nimmt Kenntnis von dem Vorschlag der Kommission (Erwägungsgründe, Präambel des Verordnungsvorschlags), daß die unter Ziel 1 förderfähigen Gebiete den Gebieten entsprechen sollten, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) des EG-Vertrags gefördert werden. Der Ausschuß erklärt sich mit dieser generellen Vorgehensweise einverstanden, weist aber darauf hin, daß staatliche

<sup>(1)</sup> KOM(97) 2000 endg.

Beihilfen für die Industrie ein separates Instrument der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik sind, über das ein Mitgliedstaat nach eigenem Ermessen verfügen sollte, wenn dies nach den geltenden Regeln vertretbar ist.

4.3.1.3. In Artikel 3 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs schlägt die Kommission vor, daß die Ziel-1-Förderung auf die Gebiete in äußerster Randlage und die im Zeitraum 1995-1999 unter Ziel 6 fallenden Regionen ausgedehnt werden sollte; d.h. auf Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte. Der Ausschuß akzeptiert, daß dieses Kriterium Bestandteil der Förderbestimmungen bleibt, schlägt allerdings vor, jede Region des gesamten EU-Raums auf der Grundlage eines wohlüberlegten, genau festgelegten Bevölkerungsdichte-Kriteriums förderfähig zu machen. Er empfiehlt außerdem, objektive Kriterien für die Ausweitung der Ziel-1-Förderung zu erarbeiten, um geographisch benachteiligten Regionen durch wirtschaftliche Unterstützung die Integration zu erleichtern. Denn diese Regionen können sich aufgrund ihrer Randlage oder Isolation und ihrer Anbindungsprobleme nur sehr schwer in die Wirtschaft der Union integrieren.

4.3.1.4. Bei der Prüfung der Kriterien, die Fondsinterventionen unter diesem Titel bewirken würden, sollte die Kommission auch berücksichtigen, inwieweit das Unvermögen einer Region, eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung zu erreichen, durch dünne Besiedlung (einschließlich der durch Abwanderung ausgelösten) bedingt ist oder sich aus der geographischen Randlage der Region, einschließlich einer Randlage aufgrund physischer Charakteristika (z. B. Inseln, Berggebiete und andere geographische Randlagen), erklärt.

## Ziel 2

4.4. Es wird ein neues Ziel 2 geschaffen, unter das Industrie- und Dienstleistungsgebiete mit rückläufiger Entwicklung (derzeit im Rahmen von Ziel 2 förderfähig, die Kriterien werden auch künftig gleich bleiben), ländliche Gebiete (bisher Ziel 5b), städtische Gebiete und von der Fischerei abhängige Gebiete fallen. Für Ziel 2 wurde insgesamt eine Obergrenze von 18 % der EU-Bevölkerung festgelegt und folgende indikative Aufteilung vorgesehen: die Industrie- und Dienstleistungsgebiete sollen 10 %, die ländlichen Gebiete 5 %, die städtischen Gebiete 2 % und die von der Fischerei abhängigen Gebiete 1 % ausmachen. Das Verzeichnis der im Rahmen von Ziel 2 förderfähigen Gebiete wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam erstellt.

4.4.1. Es ist darauf zu achten, daß die vorgeschlagene Änderung der Förderkriterien für Ziel 2 — in das ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, städtische Problemgebiete und notleidende, von der Fischerei abhängige Gebiete aufgenommen werden sollen — nicht zu einer Verringerung der bisher unternommenen Anstrengungen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Gebieten führt. Ländliche Gebiete sind sehr häufig durch eine „verdeckte“ Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, was bedeutet, daß dieser Indikator für wirtschaftliche Benachteiligung auf ländliche Gebiete mit Vorsicht angewandt werden sollte. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten im Interesse einer gegenseitigen

Ergänzung auf eine ausgewogene Aufteilung der Fördermittel zwischen ländlichen und städtischen Gebieten hinwirken.

4.4.2. Der Ausschuß stellt fest, daß das Hauptkriterium für die Förderfähigkeit im Rahmen von Ziel 2 weiterhin die Arbeitslosenzahlen sein sollen. Diese sind nach Ansicht des Ausschusses nicht nur ein zu eng gefaßter Indikator für die Bewertung der wirtschaftlichen Benachteiligung, sondern auch ein unzulänglicher Maßstab für die Beurteilung der Arbeitsmarktsituation in benachteiligten Regionen. Als weitere aussagekräftige Arbeitsmarktindikatoren könnten u.U. die Erwerbsquote sowie Erhebungen zur beruflichen Qualifikation der Arbeitskräfte herangezogen werden.

4.4.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß billigt den Vorschlag, daß städtische Belange bei der Durchführung der Strukturfonds mehr Gewicht erhalten sollten. Diese Förderung darf sich jedoch nicht auf einzelne städtische Problemgebiete beschränken, sondern muß einen positiven Beitrag zur städtischen Gesamtentwicklung leisten. Frühere Gemeinschaftsinitiativen sollten deshalb in die normale Ziel-2-Förderung integriert werden.

4.4.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürchtet, daß die geänderten Bestimmungen zu einer Verlagerung der derzeitigen Aufteilung der Strukturfondsförderung zwischen ländlichen und städtischen Gebieten innerhalb der Mitgliedstaaten führen könnten. In der Verordnung wird zwar gefordert, daß in den industriellen und ländlichen Gebieten, die die einschlägigen Kriterien für die Förderfähigkeit erfüllen, mindestens 50 % der unter Ziel 2 fallenden Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten leben müssen, aber den Mitgliedstaaten wird genügend Entscheidungsspielraum gelassen, um die Strukturfondsmittel den dicht bevölkerten Gebieten zuweisen zu können. Der Ausschuß dringt darauf, daß die Kommission in ihrer Bewertung der Umsetzung der geänderten Verordnung auch über das Verteilungsschema für die Ziel-2-Förderung in den einzelnen Mitgliedstaaten berichtet und ihre Kommentare dazu abgibt.

4.4.5. Die Kommission schlägt vor, für die Förderfähigkeit industrieller Gebiete im Rahmen von Ziel 2 (Artikel 4 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags) einzig und allein Kriterien hinsichtlich der amtlichen Arbeitslosenzahlen zugrunde zu legen. Der Ausschuß empfiehlt, in die Kriterien auch einen Maßstab für die tendenzielle Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens (BIP) in Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung aufzunehmen. Da die Arbeitslosigkeit vom Konjunkturverlauf abhängt, ist damit zu rechnen, daß sich die regionalen Beschäftigungszahlen und Arbeitslosenquoten während der nach den neuen Bestimmungen auf sieben Jahre festgesetzten Laufzeit der Ziel-2-Programme erheblich verändern werden. Dies bedeutet, daß Länder, deren Konjunkturverlauf sich nicht mit dem der Mehrheit der Mitgliedstaaten deckt, benachteiligt sind, wenn die Arbeitslosigkeit als einziger Maßstab für die Bewertung der wirtschaftlichen Benachteiligung in diesen Regionen zugrundegelegt wird. Gleichzeitig kann es vorkommen, daß sich die Lage förderfähiger Länder bereits lange vor Ablauf der Ziel-2-Programme beträchtlich verbessert hat.

4.4.6. Die Berücksichtigung des Pro-Kopf-BIP bei der Entscheidung über die Förderfähigkeit im Rahmen von Ziel 2 dürfte wahrscheinlich auch benachteiligten ländlichen Gebieten zugutekommen. Den Vorschlägen der Kommission (Artikel 4 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags) zufolge sollen nur die Bevölkerungsdichte und die Beschäftigungszahlen über die Förderfähigkeit ländlicher Gebiete entscheiden. Da benachteiligte ländliche Gebiete darüber hinaus jedoch auch durch niedrige Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet sind (aufgrund des hohen Prozentsatzes an verdeckter Arbeitslosigkeit), wird die Zugrundelegung des Pro-Kopf-BIP als Maßstab für die wirtschaftliche Benachteiligung ein zusätzliches Mittel zur Wahrung der Interessen dieser Gebiete sein.

4.4.7. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Ansicht, daß diejenigen Regionen, die im Rahmen des neuen Ziels 2 als nicht mehr förderfähig eingestuft werden, wegen Artikel 92 Absatz 3 EU-Vertrag nicht automatisch den Anspruch auf einzelstaatliche Wirtschaftsförderung verlieren dürfen.

### Ziel 3

4.5. Die Interventionen im Rahmen des neuen Ziels 3 betreffen Gebiete, die nicht unter die Ziele 1 und 2 fallen. Das neue Ziel 3 trägt dem neuen Titel über Beschäftigung im Vertrag von Amsterdam sowie der neuen Beschäftigungsstrategie der EU Rechnung. Für die Förderfähigkeit im Rahmen von Ziel 3 wird zur Auflage gemacht, daß die betreffenden Gebiete weder unter Ziel 1 noch Ziel 2 fallen und keine Übergangunterstützung erhalten. Der Ausschuß betont, daß die Strukturfonds als Ganzes die im Vertrag von Amsterdam festgeschriebenen beschäftigungspolitischen Ziele unterstützen sollten. Diese Auflage sollte nicht nur für die Tätigkeiten des Europäischen Sozialfonds, sondern für die Interventionen im Rahmen sämtlicher Strukturfonds gelten. Zudem dient Ziel 3 als Bezugsrahmen, um die Kohärenz mit der Gesamtheit der innerhalb eines Mitgliedstaates zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen zu gewährleisten.

4.5.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Umfang der unter Ziel 3 vorgesehenen Förderung wie auch die Tatsache, daß der Verordnungsvorschlag — im Einklang mit dem neuen Beschäftigungskapitel im Vertrag von Amsterdam — den Schwerpunkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen legt, möchte aber auf die Notwendigkeit hinweisen, diejenigen Maßnahmen weiterzuführen, die die Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen und technologischen Wandel fördern und im derzeitigen Ziel 4 der Strukturfonds enthalten sind. Im Verordnungsvorschlag der Kommission wird dieser Aspekt unter dem neuen Ziel 3 nicht ausdrücklich erwähnt. Der Ausschuß möchte betonen, daß derartige Maßnahmen für die Erhaltung von Arbeitsplätzen entscheidend sind; sie sollten deshalb seiner Meinung nach innerhalb der künftigen Strukturpolitik im Rahmen der Ziel-3-Förderung und in den integrierten Programmen der Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete weiterhin eine zentrale Rolle spielen.

### B. Förderdauer und Übergangsperiode

4.6. Das Verzeichnis der im Rahmen von Ziel 1 und 2 förderfähigen Gebiete gilt für den gesamten Zeitraum von sieben Jahren (2000-2006). Im Falle einer schwerwiegenden Krise in einer Region kann das Verzeichnis der unter Ziel 2 fallenden Gebiete jedoch im Jahr 2003 geändert werden, sofern der im Rahmen von Ziel 2 geförderte Bevölkerungsanteil innerhalb der einzelnen Programmplanungsregionen dadurch nicht erhöht wird.

4.6.1. Während es im Falle von Ziel 1 stichhaltige Argumente dafür gibt, die Förderung für den gesamten 7-Jahres-Zeitraum der neuen Fonds zu programmieren, sind aufgrund spezifischer Aspekte von Ziel 2 entsprechende Argumente bei diesem Ziel nicht so überzeugend. Insbesondere die ausschließliche Zugrundelegung von Beschäftigungsdaten für die Förderfähigkeit von Industriegebieten im Rahmen von Ziel 2 läßt erwarten, daß zur Halbzeit der Programme — d.h. im Jahr 2003 — eine umfassendere Überprüfung notwendig sein wird. Es ist durchaus denkbar, daß bestimmte Gebiete, die ursprünglich nicht im Rahmen von Ziel 2 förderfähig waren, bis dahin die Kriterien erfüllen werden, und umgekehrt. In ihrer derzeitigen Fassung sieht die Verordnung wenig Spielraum für eine Neufestlegung der unter Ziel 2 fallenden Industriegebiete im Jahr 2003 vor, die überdies nur auf Antrag der Mitgliedstaaten und unter der Bedingung erfolgen kann, daß hierdurch der im Rahmen von Ziel 2 insgesamt geförderte Bevölkerungsanteil in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht zunimmt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß macht darauf aufmerksam, daß diese Bestimmungen nur wenig Handlungsspielraum für die Anpassung der Fondsinterventionen an geänderte Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten lassen, und überhaupt keinen Spielraum für den Fall, daß eine Wirtschaftskrise zu einer Nettozunahme des Bevölkerungsanteils in den nach den Arbeitslosigkeitskriterien von Ziel 2 förderfähigen Gebieten führen sollte. Der Ausschuß schlägt vor, zumindest für Ziel 2 eine umfassendere Halbzeitüberprüfung in Erwägung zu ziehen.

4.6.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Übergangsregelungen für Regionen, die nach 1999 nicht mehr förderfähig sein werden. Der Übergangszeitraum beträgt zwischen vier und sieben Jahre; hierdurch soll sichergestellt werden, daß sich die bisher geförderten Regionen schrittweise an die künftige Situation anpassen können. Der Ausschuß fordert, daß die Bedingungen für die Anwendung und Durchführung der Übergangsregelungen in einem detaillierten Leistungsverzeichnis dargelegt und die Wirtschafts- und Sozialpartner in die Ausarbeitung dieser Regelung einbezogen werden.

4.6.3. Der Ausschuß begrüßt auch den Vorschlag der Kommission, daß sich jeder Mitgliedstaat angemessen an den Gesamtbemühungen um Konzentration bemühen und deshalb die höchstmögliche Verringerung pro Mitgliedstaat nicht mehr als ein Drittel der derzeit von Ziel 2 und 5b betroffenen Bevölkerung betragen soll. Der Ausschuß hält es jedoch für unbillig und unlogisch, daß die Bruttoverringerung durch die Förderung von Gebieten, die Übergangunterstützung im Rahmen von

Ziel 1 erhalten und die Ziel-2-Kriterien erfüllen, wieder aufgewogen wird, bevor diese Begrenzung zur Anwendung kommt.

### C. Reserve

4.7. Als Finanzvolumen für die Fonds werden für den betreffenden Zeitraum 218,7 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Kommission schlägt vor, 10 % dieser Mittel als leistungsgebundene Reserve einzubehalten, die nach der Halbzeitüberprüfung von der Kommission aufgeteilt werden soll. Der Verordnungsentwurf sieht vor, daß die Reserve für Programme zugewiesen werden soll, die „ein zufriedenstellendes Leistungsniveau erreicht haben“. Die leistungsgebundene Reserve wird auf operationelle Programme oder Programmplanungsdokumente aufgeteilt, die zur Halbzeit in Abhängigkeit von einer begrenzten Anzahl meßbarer und nachprüfbarer Indikatoren in Vergleich zu am Beginn festgelegten Leistungsnormen als leistungsfähig oder sehr leistungsfähig eingestuft werden.

4.7.1. Nach Ansicht des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist die vorgeschlagene Reserve zu hoch und der vorgeschlagene Aufteilungsmodus fragwürdig. Dem Vorschlag, eine Reserve einzubehalten, stimmt er zwar zu, hält es jedoch für besser, mit dieser Reserve unvorhergesehene regionale Wirtschaftsprobleme struktureller Art aufzufangen, die sich während des Programmplanungszeitraums der neuen Fonds in der Union bemerkbar machen könnten. Da die EU kurz vor dem Übergang zur Währungsunion steht und wirtschaftliche Störungen in einzelnen Regionen relativ schnell auftreten können, schlägt der Ausschuß vor, eine bescheidenere Reserve zu schaffen, die jedoch für derartige unvorhergesehene Probleme in regionalen Wirtschaftskreisläufen verwendet werden sollte. Die Erfahrung hat insbesondere gelehrt, daß diese Gebiete für unvorhergesehene wirtschaftliche Störungen anfällig sind; in diesen Gebieten dürfte deshalb die zusätzliche Unterstützung aus der einbehaltenen Reserve am ehesten benötigt werden.

### D. Gemeinschaftsinitiativen

4.8. Die Kommission schlägt vor, die Mittel für Gemeinschaftsinitiativen auf 5 % des verfügbaren Finanzvolumens zu kürzen und in diesem Rahmen künftig nur noch drei allgemeine Programme zu fördern, was eine drastische Beschneidung des Umfangs der finanzierten Maßnahmen bedeutet. Bei diesen Gemeinschaftsinitiativen handelt es sich um die transnationale, grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit zur Stimulierung der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen sowie zur Förderung einer ausgewogenen und harmonischen europäischen Raumordnung; Entwicklung des ländlichen Raums; transnationale Zusammenarbeit im Hinblick auf neue Praktiken zur Bekämpfung jeglicher Diskriminierungen und Ungleichheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß akzeptiert zwar, daß einige Mitgliedstaaten bestrebt sind, bei den Gemeinschaftsinitiativen eine gewisse Rationalisierung zu erreichen, vertritt aber nach wie vor den Standpunkt, daß die Kommission in der Lage sein muß, rasch auf unerwartete Konjunkturstörungen zu

reagieren, die negative Auswirkungen auf die Wirtschaftslage der Regionen haben könnten. In vielen Gebieten der EU waren die Gemeinschaftsinitiativen das wichtigste Instrument zur Förderung des Zusammenhalts und haben in vielen Fällen einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität der betreffenden Gebiete geleistet. Da sich infolge der hier erörterten Kommissionsvorschläge die Rolle der Gemeinschaftsinitiativen drastisch ändern wird, ist es unwahrscheinlich, daß diese künftig in der früheren Form eingesetzt werden können.

4.8.1. Nach Ansicht des Ausschusses sollte den Gemeinschaftsinitiativen ein vierter Bereich hinzugefügt werden, in dessen Rahmen der Anpassungsprozeß in Gebieten, die stark durch unvorhergesehene Konjunkturerinbrüche in Mitleidenschaft gezogen wurden, aus den Strukturfonds gefördert werden kann. Maßnahmen, die in diesen Bereich fallen, sollten objektiven Kriterien unterliegen und einzelstaatliche Programme zur Wirtschaftsförderung ergänzen.

4.8.2. Der Ausschuß weist im übrigen darauf hin, daß mit dem Auslaufen der Gemeinschaftsinitiativen RECHAR und RESIDER und dem unmittelbar darauffolgenden Ablauf des EGKS-Vertrags ein politisches Vakuum entsteht und die Kontinuität einiger ausgezeichneter und wegweisender Maßnahmen für die regionale Entwicklung gefährdet wird. Er unterstützt die Aufforderung des Beratenden Ausschusses der EGKS an die Kommission voll und ganz, dringend sachdienliche Vorschläge vorzulegen.

### E. Partnerschaft

4.9. Der Verordnungsvorschlag sieht eine erhebliche Stärkung der Partnerschaft vor, sowohl was ihren Umfang als auch ihre Durchführung angeht. Die Kommission schlägt überdies vor, daß der Begriff „Partnerschaft“ — neben den Wirtschafts- und Sozialpartnern — künftig auch die regionalen und lokalen Behörden sowie die im Bereich der Umwelt und der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen tätigen Einrichtungen umfassen soll. Darüber hinaus wird der Umfang dieser „Partnerschaft“ in dem Verordnungsvorschlag explizit über die Vorbereitung und Finanzierung der Programme hinaus auf die Begleitung und Bewertung der Interventionen ausgeweitet; ferner wird (in Artikel 14 erster Absatz) gefordert, daß jeder Partner die Möglichkeit haben soll, zu der Erstellung der Pläne für die Ziele 1, 2 und 3 eine Stellungnahme abzugeben.

4.9.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt befriedigt zur Kenntnis, daß der Verordnungsvorschlag eine Erweiterung der Definition der Partnerschaft sowie eine Stärkung der Rolle der Partner bei der Konzipierung, Umsetzung und Begleitung der Strukturfondsinterventionen vorsieht. Die Tatsache, daß künftig neben den Wirtschafts- und Sozialpartnern auch die regionalen und lokalen Behörden sowie die im Bereich der Umwelt und der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen tätigen Einrichtungen beteiligt werden sollen, stellt sicher, daß in dem Verfahren auch diejenigen zu Wort kommen, die am meisten zur lokalen Wirtschaftsentwicklung beisteuern können. Das Partnerschaftskonzept könnte durch die Eingliederung von Organisationen

zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität weiter gestärkt werden. Infolge der geänderten Verordnung dürfte es bestimmten Mitgliedstaaten erheblich schwerer fallen, die betreffenden Wirtschafts- und Sozialpartner im Rahmen der lokalen Wirtschaftsentwicklung zu ignorieren; hierdurch dürfte gewährleistet werden, daß die für die lokale Wirtschaftsentwicklung Verantwortlichen (auch dann, wenn sie auf lokaler Ebene nicht vertreten sind) an den Beratungen beteiligt werden.

4.9.2. Das Partnerschaftsprinzip ist ein Schlüsselement, das gewährleistet, daß bei der Planung und Umsetzung der Strukturfondstätigkeit ein basisbezogener Ansatz Anwendung findet, da dies für den Erfolg der Maßnahmen von entscheidender Bedeutung ist. Der Ausschuß hat wiederholt gefordert, daß das Partnerschaftsprinzip im Rahmen der Strukturfondsinterventionen auf sämtlichen Ebenen — insbesondere innerhalb der Mitgliedstaaten — ordnungsgemäß eingehalten wird, und bekräftigt seine Forderung im Zusammenhang mit den unterbreiteten Reformvorschlägen. Die Beteiligung an der Partnerschaft kann nur Wirkung zeitigen, sofern sie aktiver statt lediglich beratender Art ist. Diese Beteiligung erstreckt sich über alle Phasen — die Programmierung, Umsetzung und Evaluierung — auf lokaler als auch auf staatlicher und Gemeinschaftsebene.

4.9.3. Ungeachtet der Tatsache, daß sich aufgrund der spezifischen einzelstaatlichen Gegebenheiten eine unterschiedliche Handhabung in den verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben kann, sollte die Kommission mit Nachdruck dafür sorgen, daß sich sämtliche Mitgliedstaaten ordnungsgemäß an das in Artikel 8 des Verordnungsvorschlags festgeschriebene Grundprinzip der Partnerschaft halten.

4.9.4. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß Mittel des Haushaltspostens „technische Unterstützung“, der in jedem Programm vorhanden ist, der Partnerschaft direkt zur Verfügung gestellt werden sollten, um diese so effizient wie möglich zu machen.

4.9.5. Der Ausschuß bekräftigt seine Auffassung, daß das Partnerschaftsprinzip auch auf der europäischen Ebene weiter vertieft und erweitert werden sollte. Der Bedarf an partnerschaftlicher Planung, Umsetzung und Bewertung der europäischen Strukturpolitiken ist im europäischen Rahmen keineswegs befriedigt. Die vorgesehene Festlegung strategischer Leitlinien der Strukturförderung durch die Kommission erfordert eine verbindliche Einbeziehung aller verantwortlichen Partner, die über formale Konsultationen und Informationsmaßnahmen hinausreicht. Der Ausschuß erwartet in dieser Hinsicht weitergehende Vorschläge und Initiativen der Kommission, insbesondere im Hinblick auf eine Einbindung der Sozialpartner, die über eine Konsultation des Ausschusses des Europäischen Sozialfonds hinausgeht.

#### F. Zusätzlichkeit

4.10. Die von der Kommission in Artikel 10 des Verordnungsvorschlags festgelegten Bestimmungen für die Überprüfung der Zusätzlichkeit im Rahmen der Strukturfondsförderung sind erheblich strenger als

bisher. Die Zusätzlichkeit muß nicht nur in den gemeinsamen Förderkonzepten und den einzelnen Programmplanungsdokumenten transparenter nachgewiesen werden, sondern sie wird während des Programmplanungszeitraums auch drei Mal überprüft: eine Ex-ante-Überprüfung, eine Halbzeitüberprüfung und eine Überprüfung vor dem 31. Dezember 2005. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die strengeren Auflagen für den seitens der Mitgliedstaaten zu erbringenden Nachweis der Zusätzlichkeit.

#### G. Globalzuschüsse

4.11. Der Ausschuß nimmt von den Kommissionsvorschlägen zur Verwendung von Globalzuschüssen Kenntnis (Artikel 26). Diese Zuschüsse sind ein wichtiger, direkt greifender Mechanismus zur Durchführung bestimmter Aspekte der Strukturmaßnahmen und im Zusammenhang mit lokalen Entwicklungsinitiativen von besonderer Relevanz.

#### H. Programmplanung und Verwaltung

4.12. Der Verordnungsvorschlag sieht eine Vereinfachung der Programmplanungsverfahren vor, durch die eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erzielt werden soll. Die Programmplanungsverfahren bleiben zwar im großen und ganzen unverändert, aber die Rolle der Kommission wird sich auf die Festlegung der gemeinschaftlichen Prioritäten für jedes der Ziele beschränken, während die Zuständigkeit für die Vorbereitung des detaillierten Inhalts der Programme, für die Verwaltung und Durchführung der spezifischen Programme wie auch für die Auswahl der Vorhaben fast vollständig auf die Mitgliedstaaten übertragen wird.

4.12.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Vereinfachung und Dezentralisierung der vorgeschlagenen Verfahren und die daraus resultierende Klärung der Zuständigkeiten. Die klarere Aufteilung der Zuständigkeiten in bezug auf die Durchführung der Fonds wird sowohl die Transparenz als auch die Effizienz verbessern. Wenn den Mitgliedstaaten eine wichtigere Rolle zukommt, müssen Kommission und Mitgliedstaaten allerdings sicherstellen, daß die Regelungen hinsichtlich der Partnerschaft auch wirklich effizient greifen, da sonst die Gefahr besteht, daß die den alten und neuen Partnern zur Verfügung stehenden nützlichen Informationen bei der Konzipierung der operationellen Programme nicht angemessen berücksichtigt werden. Infolgedessen müssen sich die Behörden der Mitgliedstaaten darum bemühen, die im Rahmen der Partnerschaft einzubeziehenden Akteure, insbesondere Vertreter von Unternehmen, bei den häufig komplexen Aufgaben und Informationsbeschaffungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Strukturfondstätigkeit zu unterstützen. Hierfür können z. B. Schulungsprogramme und regelmäßige Vorträge organisiert werden, durch die gewährleistet wird, daß den zuständigen Partnern sämtliche wichtigen Informationen — u.a. auch in bezug auf die Definition der Förderfähigkeit von Maßnahmen — bekannt sind, da das Konzept der Partnerschaft nur so wirklich umgesetzt werden kann.

4.12.2. Der Ausschuß begrüßt den Vorschlag, in jedem Mitgliedstaat eine Verwaltungsbehörde mit der Zuständigkeit für die detaillierte Programmplanung der Fonds und deren ordnungsgemäße Durchführung zu betrauen. Auch dies wird voraussichtlich zu einer weitaus klareren Aufteilung der Zuständigkeiten hinsichtlich der Verwaltung der Fonds beitragen.

4.12.3. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Verwaltungsbehörde der Kommission einen umfassenden Jahresbericht vorlegen soll, in der die Fondstätigkeit ausführlich dargelegt und bewertet werden soll. Hierdurch dürfte die Kommission über die notwendigen konkreten Informationen verfügen, um die Effizienz der Fonds bewerten zu können. Ein wichtiger Punkt, der im Durchführungsbericht behandelt werden soll, ist die Frage, inwieweit die Strukturfondsmaßnahmen den Zielsetzungen anderer Gemeinschaftspolitiken Rechnung tragen. Der Ausschuß stimmt dieser Forderung zu, da kein Zweifel darüber besteht, daß in der Vergangenheit bestimmte Strukturfondsmaßnahmen im Widerspruch zu anderen EU-Politiken — z. B. zum Umweltschutz — standen.

4.12.4. Mit Artikel 34 des Verordnungsvorschlags wird die Rolle der Begleitausschüsse gestärkt und klargestellt. Es wird insbesondere betont, daß Vertreter aller beteiligten Partner entweder stimmberechtigt oder mit einer beratenden Stimme in diesen Ausschüssen vertreten sein müssen. In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip und um zu gewährleisten, daß die Befugnisse in den Händen der zuständigen Behörde verbleiben, wird die Kommission gegenüber den Begleitausschüssen eine rein beratende Funktion wahrnehmen.

4.12.5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß billigt diese Änderung, da dadurch die Wirtschafts- und Sozialpartner wie auch die anderen zu beteiligenden Stellen echte Befugnisse bei der Durchführung und Verwaltung der Fonds erhalten. Dadurch verwirklicht der Verordnungsvorschlag bis zu einem gewissen Grade das Ziel einer Stärkung der Partnerschaft, für das der Wirtschafts- und Sozialausschuß bei zahlreichen Gelegenheiten eingetreten war. Die Kommission muß deshalb unbedingt die ihr zu Gebote stehenden Mittel nutzen, um sicherzustellen, daß sich die Mitgliedstaaten an diese neuen Regelungen halten.

4.12.6. Sämtliche Vorschläge der Verwaltungsbehörde zur Änderung der Programmplanung bzw. der Ergänzungen zur Programmplanung werden erst dann an die Kommission weitergeleitet, wenn der Begleitausschuß diesen Vorschlägen zugestimmt hat. Folglich kann keine Maßnahme im Rahmen der operationellen Programme ohne die Zustimmung des Begleitausschusses geändert werden. Dies bedeutet eine Verbesserung gegenüber den derzeitigen Regelungen, da auf der Ebene des Begleitausschusses die eingehende Kenntnis der lokalen wirtschaftlichen Entwicklungserfordernisse am besten gewährleistet und Partnerschaft gegeben ist.

4.12.7. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt den Vorschlag zur Kenntnis, daß ein Vertreter der Verwaltungsbehörde der Mitgliedstaaten den Vorsitz im Begleitausschuß führen soll. Es ist von entscheidender Bedeutung, daß der Vorsitzende des Begleitausschusses

unabhängig in dem Sinne ist, daß er kein unmittelbares oder finanzielles Interesse an den vom Begleitausschuß zu überwachenden Maßnahmen hat.

4.12.8. Der Ausschuß stellt fest, daß die KMU und die Handwerksbetriebe im Rahmen der gegenwärtigen Programmierung nicht genügend Unterstützung erfahren und nur selten in den Genuß geeigneter Maßnahmen kommen. Er unterstützt daher den Vorschlag der Kommission, die Maßnahmen stärker auf die KMU auszurichten.

### *I. Finanzmanagement*

4.13. Die Kommission schlägt im Rahmen der neuen Verordnung keine Änderungen der Sätze für die Höchstbeteiligung der Fonds vor, aber eine Senkung der Höchstsätze für Infrastrukturinvestitionen, die mit beträchtlichen Einnahmen verbunden sind, sowie auch für Unternehmensinvestitionen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß billigt diese Vorschläge, und zwar insbesondere den Grundsatz, die Interventionsraten für Investitionen in kleinen und Mittelbetrieben um höchstens 10 % zu steigern.

4.13.1. Im Bereich des Finanzmanagement und der Finanzkontrolle sieht der Verordnungsvorschlag beträchtliche Änderungen vor, mit denen der größte Teil der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten übertragen wird. Zu diesem Zweck listet der Vorschlag eine Reihe von Aufgaben auf, die die Mitgliedstaaten — über ihre Verwaltungsbehörde — wahrnehmen müssen, um den ordnungsgemäßen und effizienten Einsatz der Fonds zu gewährleisten und dafür Sorge zu tragen, daß die Rechnungsprüfungs- und Berichtsverfahren eine solide Verwaltung der Finanzen ermöglichen und Unregelmäßigkeiten ausschließen.

4.13.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat mehrfach gefordert, Rechnungsprüfungsverfahren festzulegen, die die ordnungsgemäße Verwendung der Strukturfondsmittel sicherstellen und die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten erleichtern. Der Ausschuß billigt deshalb die neuen Regelungen, da sie seinen früheren Forderungen in gewissem Umfang Rechnung tragen.

4.13.3. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, gebundene Beträge freizugeben, wenn sie am Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr, in dem die Mittelbindung erfolgt ist, nicht ausgegeben wurden; die Gesamtbeteiligung der Fonds an der betreffenden Maßnahme wird somit um den entsprechenden Betrag gekürzt. Der Ausschuß räumt zwar ein, daß die Gelder generell innerhalb des vorgesehenen Zeitraums — der sich im Endeffekt auf drei Jahre erstreckt — ausgegeben werden sollten, hält es aber für wichtig, die „Bestimmungen“ nicht zu streng und ohne Rücksicht auf die besonderen Umstände in bestimmten Mitgliedstaaten anzuwenden. Er hat folglich zwar keine Einwände gegen das im Verordnungsvorschlag vertretene Grundkonzept, würde aber eine gewisse Flexibilität bei seiner Auslegung begrüßen.

4.13.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß billigt die vorgeschlagene Änderung des Zahlungsverfahrens im Rahmen der Fonds. Dem Vorschlag zufolge soll

grundsätzlich ein Vorschuß von 10 % gezahlt werden, an den sich regelmäßige Zahlungen nach Erhalt der Nachweise über die tatsächlich getätigten und ordnungsgemäß belegten Ausgaben anschließen sollen. Dies dürfte zu einer Verstärkung der Finanzkontrollen im Zusammenhang mit den im Rahmen der Fonds geleisteten Zahlungen und zu einer Kürzung der Zahlungsfristen für die Begünstigten der Strukturmaßnahmen beitragen.

## 5. Der Kommissionsvorschlag betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

5.1. Im Kommissionsvorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) werden die Tätigkeitsbereiche festgelegt, an denen sich dieses Instrument in den im Rahmen von Ziel 1 und 2 der allgemeinen Verordnung förderfähigen Gebieten beteiligen kann. Gemäß den geltenden Regelungen beteiligt sich der Fonds weiterhin an der Finanzierung von

- a) produktiven Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze;
- b) Infrastrukturinvestitionen;
- c) Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen und von KMU;
- d) Maßnahmen der technischen Hilfe.

5.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist mit den diesbezüglichen Vorschlägen der Kommission einverstanden. Der Ausschuß nimmt insbesondere den beträchtlichen Umfang zur Kenntnis, in dem Infrastrukturinvestitionen in Ziel-1-Regionen gefördert werden sollen, und schließt sich der Ansicht an, daß derartige Investitionen wesentlich zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den europäischen Regionen mit Entwicklungsrückstand beitragen.

5.3. Die Kommission schlägt vor, daß sich die finanzielle Beteiligung des EFRE auf folgende thematischen Bereiche richten soll:

- a) produktives Umfeld;
- b) Forschung und technologische Entwicklung samt Technologietransfer und Innovation;
- c) Entwicklung der Informationsgesellschaft;
- d) Schutz der Umwelt;
- e) Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt;
- f) transnationale, grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit im Bereich der Regionalentwicklung.

5.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet diese von der Kommission vorgeschlagenen Prioritäten für die EFRE-Beteiligung ab dem Jahr 2000. Insbesondere betont er die Bedeutung einer engeren Koordinie-

rung und einer besseren Integration zwischen den Gemeinschaftsmaßnahmen des Rahmenprogramms FTED und den Strukturmaßnahmen <sup>(1)</sup>.

## 6. Der Kommissionsvorschlag für den Europäischen Sozialfonds

6.1. Die aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierten Strukturfondsinterventionen betreffen Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen sowohl in Ziel-1- und Ziel-2-Regionen als auch im Rahmen des neuen Ziels 3, in dem die früheren Ziele 3 und 4 zusammengefaßt sind. Das neue Ziel 3 dient der Finanzierung von Maßnahmen in sämtlichen Gebieten der EU, die nicht unter die Ziele 1 und 2 fallen. Der ESF unterstützt Maßnahmen, mit denen ein hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau, die Gleichstellung von Männern und Frauen, eine nachhaltige Entwicklung sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert wird. Der ESF ist im Rahmen der Strukturfonds insofern von zentraler Bedeutung, als er eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spielt und somit einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung des vielschichtigen Problems der sozialen Ausgrenzung leistet.

6.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stimmt der Kommission darin zu, daß der Rolle des ESF das neue Kapitel über Beschäftigung des Vertrags von Amsterdam und die vom Europäischen Rat von Essen definierte Beschäftigungsstrategie sowie die jährlichen nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne zugrunde liegen sollen.

6.2. In dem Vorschlag für eine Verordnung betreffend den Europäischen Sozialfonds sind drei Kategorien von förderungswürdigen Tätigkeiten aufgeführt:

- a) Zuschüsse für Einzelpersonen: allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigungsbeihilfen, Graduiertenausbildung im Bereich von Wissenschaft und Forschung, Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten;
- b) Zuschüsse für Strukturen und Systeme: Ausbau und Verbesserung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Modernisierung der Arbeitsverwaltungen, Prognosesysteme für die Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen;
- c) flankierende Maßnahmen: Sensibilisierung, Bereitstellung von Diensten usw.

6.3. Wie in Artikel 2 des Verordnungsvorschlags hervorgehoben wird, liegt der Schwerpunkt der ESF-Interventionen auf der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, was Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit einschließt. Dementsprechend werden im Rahmen des ESF u.a. folgende

<sup>(1)</sup> Der Ausschuß erarbeitet zu diesem Thema eine gesonderte Stellungnahme auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 27. Mai 1998 „Stärkung des Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit durch Forschung, Technologische Entwicklung und Innovation“ (KOM(98) 275 endg.).

Maßnahmen finanziert: Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Entwicklung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie Systeme zur Anpassung der Fertigkeiten der Arbeitnehmer. Gleichzeitig soll der Fonds zur lokalen Entwicklung einschließlich lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie lokaler und regionaler Beschäftigungspakte beitragen.

6.3.1. Der Ausschuß betont, daß der Europäische Sozialfonds ein auf den Arbeitsmarkt ausgerichtetes Instrument bleiben sollte. Weitergefaßte soziale Zielsetzungen, einschließlich einzelstaatlicher bildungspolitischer Ziele, fallen eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

6.4. Der Ausschuß weist darauf hin, daß er der Beteiligung aller für die lokale Wirtschaftsentwicklung relevanten Partner sowie der zügigen Umsetzung der aus dem ESF geförderten Maßnahmen große Bedeutung beimißt. Die Europäische Kommission sollte aufgefordert werden, sämtliche administrativen Hemmnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten, die dem entgegenstehen, zu untersuchen und darüber Bericht zu erstatten.

6.5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt es, daß im Rahmen des ESF — wie in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags dargelegt — auch weiterhin innovative Maßnahmen und Pilotprojekte gefördert werden sollen.

6.6. Der Ausschuß beurteilt den Vorschlag der Kommission in Artikel 4 Absatz 3 sehr positiv, demzufolge mindestens 1 % des Haushaltsansatzes für den Sozialfonds nach Artikel 26 der Allgemeinen Verordnung für die Verteilung geringer Zuschußbeträge über zwischengeschaltete Stellen bestimmt ist, wobei besondere Zugangsvoraussetzungen für Nichtregierungsorganisationen vorzusehen sind.

## 7. Der Kommissionsvorschlag für Strukturmaßnahmen im Fischereisektor (FI AF)

7.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Vorschlag, daß das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei zu einem eigenständigen Strukturfonds werden soll.

7.2. Der Ausschuß nimmt billigend die vier Ziele zur Kenntnis, die gemäß dem Kommissionsvorschlag im Rahmen dieses Instruments verfolgt werden sollen. Der Verordnungsvorschlag sieht ferner vor, daß Maßnahmen zur Begleitung der Umstrukturierung der Fangflotten für die Finanzierung aus der EAGFL, Abteilung Garantie, vorgesehen werden sollen.

## 8. Der Kommissionsvorschlag für den Kohäsionsfonds

8.1. Die Kommission schlägt vor, die Kohäsionsfondsförderung für die vier Länder beizubehalten, deren Pro-Kopf-BIP nach wie vor weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt (Spanien, Griechenland, Irland und Portugal). Der Kohäsionsfonds war ursprünglich errichtet worden, um in diesen vier Ländern eine

reale wirtschaftliche Konvergenz zu bewirken, die für ihre Vorbereitung auf die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) unabdingbar war. Dieses Ziel wurde von Spanien, Irland und Portugal mittlerweile erreicht, während Griechenland die Voraussetzungen für den Übergang zur dritten Stufe der WWU noch nicht erfüllt.

8.2. Dessenungeachtet sieht es nach wie vor generell so aus, daß das Wohlstandsniveau in jedem dieser Länder erheblich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt. Gleichzeitig werden die Ausgaben der öffentlichen Hand in jedem dieser Staaten auch weiterhin das Kriterium eines „übermäßigen öffentlichen Defizits“ gemäß VEU erfüllen, obwohl dieses Kriterium im Falle Spaniens, Griechenlands und Portugals mittlerweile durch die Bestimmungen des vom Europäischen Rat von Amsterdam angenommenen Stabilitäts- und Wachstumspaktes modifiziert wurde. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß dies hinlängliche Gründe sind, um alle vier begünstigten Mitgliedstaaten — vorbehaltlich der Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung im Jahr 2003 — auch weiterhin im Rahmen des Kohäsionsfonds zu fördern.

8.3. Die Kommission schlägt vor, gewisse Reformen an den Mechanismen des Kohäsionsfonds vorzunehmen, um der Teilnahme Spaniens, Irlands und Portugals an der einheitlichen Währung Rechnung zu tragen. Sie legt insbesondere dar, daß der Grundsatz der Konditionalität weiterhin gilt und daß die im Stabilitäts- und Wachstumspakt und insbesondere in den Stabilitätsprogrammen vorgesehenen Bestimmungen zu beachten sind. Der Ausschuß ist mit diesem Vorschlag uneingeschränkt einverstanden.

8.4. Der Ausschuß befürwortet auch die Kommissionsvorschläge zur Reform von Artikel 7 zwecks Senkung der Fördersätze für die im Rahmen des Kohäsionsfonds förderfähigen Projekte, um deren Rentabilität Rechnung zu tragen sowie zur Anwendung des Verursacherprinzips.

## 9. Schlußfolgerungen

9.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß unterstützt die von der Kommission vorgelegten Vorschläge zur Revision der Strukturfondstätigkeit weitgehend. Die vorgeschlagenen Reformen bauen auf dem Erfolg der Fondsinterventionen im Zeitraum seit 1988 auf, und die damals eingeführten Grundprinzipien Konzentration, Programmplanung, Partnerschaft und Zusätzlichkeit sollen weiter gefestigt werden. Sie haben in ihrer Gesamtheit zu dem beachtlichen Erfolg beigetragen, der bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und bei der Förderung der Solidarität in der Union durch den Einsatz der Fonds erzielt wurde. Diese Zielsetzung ist im heutigen Umfeld ebenso relevant wie zum Zeitpunkt der Reform von 1988. Es ist daher unabdingbar, daß durch die Fonds weiterhin ein kohärenter und entsprechend ausgestatteter Finanzrahmen bereitgestellt wird, der eine Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Regionen der Union und eine Verbesserung der wirtschaftlichen Aussichten der benachteiligten Gebiete ermöglicht.

9.2. Obwohl der Ausschuß in dieser Stellungnahme detailliert kommentiert, welche wirtschaftlichen Auswirkungen eine weitere Konzentration im Rahmen der Ziele 1 und 2 der Strukturfonds in einigen Regionen haben wird — insbesondere jenen, die die für eine Fondsintervention festgelegten Kriterien nur knapp verfehlen —, billigt er das Konzept der Kommission, dem zufolge die Förderfähigkeit der Regionen aus den Strukturfonds hauptsächlich durch die Anwendung meßbarer und transparenter Kriterien bestimmt wird. Der Nutzen der Fonds für die Union kann generell nur dann maximiert werden, wenn die Unterstützung korrekt und gerecht zugewiesen wird.

9.3. Wichtig ist allerdings auch, daß den Strukturfonds eine bestimmte Flexibilität erhalten bleibt, so daß sie zur Abfederung unerwarteter Wirtschaftsprobleme struktureller Art von spezifischer regionaler Dimension eingesetzt werden können. Nach den derzeitigen Bestimmungen werden dazu teilweise die Gemeinschaftsinitiativen herangezogen, die sich als geeignet erwiesen haben, bei unvorhergesehenen strukturellen Konjunkturerinbrüchen Abhilfe zu schaffen, und nach einem innovativen Konzept abgewickelt werden. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß diese Funktion der Gemeinschaftsinitiativen im Verordnungsvorschlag beibehalten werden sollte.

9.4. Die erfolgreiche Umsetzung der Strukturfonds beruht seit 1988 ganz wesentlich auf dem Partnerschaftsprinzip. Durch die Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner in den regionalen Wirtschaftsentwicklungsprozeß gewährleistet die Partnerschaft, daß die Strukturfondstätigkeit nach einem basisbezogenen Konzept abgewickelt wird und die wichtigsten Akteure in allen Phasen einbezogen werden. Der Ausschuß begrüßt die Intensivierung des Partnerschaftsprinzips durch den Verordnungsentwurf. Noch immer wird diesem Grundsatz von einigen Mitgliedstaaten nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Durch die Reformvorschläge der Kommission wird die Partnerschaft nun als wesentliches Element des regionalen Entwicklungspro-

zesses, das die Mitgliedstaaten voll anerkennen müssen, bestätigt und gefestigt.

9.5. Der Ausschuß begrüßt, daß in dem Verordnungsvorschlag der Schwerpunkt implizit auf die Schaffung von Arbeitsplätzen gelegt wird. Dies steht im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen, die auf dem Gipfel von Amsterdam in den Vertrag aufgenommen wurden. Die Strukturfonds sind ein Schlüsselement für die Schaffung von Arbeitsplätzen im gesamten EU-Raum, und das sowohl direkt (Fondsmittel fließen in die Entwicklung produktiver Unternehmen) als auch indirekt (die Entwicklung wesentlicher wirtschaftlicher Infrastruktur, einschließlich der Verbesserung der Berufsausbildung und beruflichen Qualifikation, wird aus den Fonds finanziert). Der Ausschuß betont allerdings, daß die allgemeine Beschäftigungspolitik hauptsächlich im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleibt und die Strukturfondsmittel weiterhin in erster Linie in die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und die Senkung der Arbeitslosigkeit in den Regionen mit Entwicklungsrückstand und in die Förderung des sozioökonomischen Wandels in den Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung fließen müssen. Durch die Schaffung der Bedingungen für ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum in diesen Regionen tragen die Strukturfonds direkt zur langfristigen Stabilität des Arbeitsmarktes in der gesamten Union bei.

9.6. Der Ausschuß drängt darauf, daß die Debatte über die Verordnungsvorschläge der Kommission rasch abgewickelt wird, damit rechtzeitig Einigung über die neuen Bestimmungen erzielt und diese zum 1. Januar 2000 eingeführt werden können. Jede Verzögerung bei der Verständigung auf eine gemeinsame Position, die den nahtlosen Übergang von den derzeitigen zu den neuen Verordnungen gefährdet, bedeutet wahrscheinlich eine Unterbrechung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses in den benachteiligten Regionen und wirkt ihm daher entgegen. Die positiven Effekte, die die vereinfachte Verwaltung der neuen Strukturfonds mit sich bringt, würden im Falle von Verspätungen bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen stark in Frage gestellt.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

## ANHANG

## zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

(gemäß Artikel 47 Absatz 3 der Geschäftsordnung)

Folgender Änderungsantrag von Herrn Masucci wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

**Ziffern 4.3.1.3 und 4.3.1.4**

Beide Ziffern sollten gestrichen werden.

*Begründung*

Hier wird einer übermäßigen Ausdehnung das Wort geredet, was dem Grundsatz der Konzentration widerspricht.

*Abstimmung*

Ja-Stimmen: 18, Nein-Stimmen: 54, Stimmenthaltungen: 3.

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Europäischen Raumentwicklungs-konzept — Erster offizieller Entwurf“**

(98/C 407/15)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 2. Juli 1998 gemäß Artikel 23 c der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgender Vorlage zu erarbeiten: „Europäisches Raumentwicklungs-konzept — Erster offizieller Entwurf“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Regionale Entwicklung, Raumordnung und Städtebau nahm ihre Stellungnahme am 17. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Boussat.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 110 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

**1. Einleitung**

1.1. In der informellen Sitzung der für Raumordnung zuständigen Minister, die unter belgischem Ratsvorsitz im Jahre 1993 in Lüttich stattfand, beschlossen die Mitgliedstaaten, ein Europäisches Raumentwicklungs-konzept (EUREK) erarbeiten zu lassen, das der europäischen Raumentwicklungspolitik als Leit- und Bezugsdokument dienen soll.

1.2. 1994 wurde anlässlich einer informellen Sitzung in Leipzig ein erstes Dokument mit dem Titel „Grundsätze für eine europäische Raumordnungspolitik“ angenommen. Es enthält die allgemeinen Leitlinien und Kriterien für die Ausarbeitung dieses Konzepts und stützt sich auf die Mitteilung der Kommission aus demselben Jahr mit dem Titel „Europa 2000+ — Zusammenarbeit für eine europäische Raumentwick-

lung“, zu der sich der Ausschuß in zwei Stellungnahmen vom März<sup>(1)</sup> bzw. September<sup>(2)</sup> 1995 geäußert hat.

1.3. In der informellen Sitzung der für Raumordnung zuständigen Minister am 9. und 10. Juni 1997 in Noordwijk wurde ein erster Entwurf eines Leitplans für die gemeinschaftliche Raumentwicklung vorgelegt, der von einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, dem Ausschuß für Raumentwicklung (CDS), ausgearbeitet worden war.

1.4. Die bei dieser Gelegenheit angenommenen Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes unterstreichen insbesondere die Bedeutung des Vorhabens als Grundlage für eine politische Diskussion über die Art und Weise, wie die europäische Raumentwicklungspolitik entsprechend

<sup>(1)</sup> ABl. C 133 vom 31.5.1995.

<sup>(2)</sup> ABl. C 301 vom 13.11.1995.

den in Leipzig festgelegten taktischen Zielen zur Integration des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, zur nachhaltigen Entwicklung und zur Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Unionsgebiets beitragen sowie einen Rahmen zur Verstärkung des Bezugs zwischen der Politik für die Stadtgebiete und der Politik für den ländlichen Raum darstellen kann.

1.5. In denselben Schlußfolgerungen, wie übrigens auch im ersten offiziellen Entwurf des EUREK, wird präzisiert, daß der ausgearbeitete Entwurf Gegenstand einer ausführlichen politischen Debatte sein müsse, nicht nur in und zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen der Kommission und den übrigen europäischen Institutionen, einschließlich des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

1.6. Das EUREK stellt ein politisches Dokument dar und kommt damit eher einer Absichtserklärung denn einem Rechtsakt gleich. Es gründet sich auf einen fortlaufenden Prozeß, der seine regelmäßige Aktualisierung ermöglichen soll. Es soll den Rahmen für eine Kooperation bieten, die unter Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen der politischen und territorialen Ordnung in Europa drei gleichwertige grundlegende Ziele verfolgt: den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung und eine ausgewogene Wettbewerbsfähigkeit des Unionsgebiets. Der Abschluß des EUREK ist für Mitte 1999, unter deutschem Ratsvorsitz, vorgesehen.

1.7. Der Ausschuß hegt im übrigen die große Hoffnung, daß diese Arbeiten tatsächlich termingerecht zum Abschluß gebracht werden, da ihre Aufnahme mittlerweile bereits fünf Jahre zurückliegt.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Auffassung, daß die Raumentwicklungspolitik — insbesondere durch den Einsatz des EUREK — eine grundlegende Aufgabe bei der ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des europäischen Raumes zu erfüllen hat. Von daher setzt er sich schon seit langem für die Festlegung und Umsetzung einer kohärenten Raumordnungsstrategie in Europa ein, die, wie es auch die Stellungnahmen des Ausschusses in den letzten Jahren zu diesem Thema gezeigt haben, eine wichtige Bedingung für eine nachhaltige Entwicklung darstellt.

2.2. Das europäische Raummodell ist offenkundig in Zukunft schwer aufrechtzuerhalten, denn es wird durch eine übermäßige Konzentration sowohl der Bevölkerung als auch der Wirtschaftstätigkeit und im weiteren Sinne des Wohlstandes auf einige zentrale Gebiete der Europäischen Union geprägt. Wenn keine grundlegende politische Kursänderung aller raumwirksamen Maßnahmen, insbesondere der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erfolgt, kann die Perspektive neuer Erweiterungen nur dazu führen, daß sich dieses Konzentrationsphänomen abermals verstärkt.

2.3. Die Durchführung einer Raumordnungspolitik auf Gemeinschaftsebene, bei deren Gestaltung auf die einzelstaatliche Aufteilung von Zuständigkeiten Rücksicht genommen wird, ist eine Notwendigkeit, die aus mehreren Artikeln des Vertrags (129 b, 129 d, 130 und 130 s) wie auch aus verschiedenen Kapiteln des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ hervorgeht.

2.4. Der Ausschuß begrüßt also und unterstützt abermals die Anstrengungen, die zur Erarbeitung einer solchen Strategie unternommen werden. Eines der ersten konkreten Ergebnisse ist der erste offizielle Entwurf des EUREK. Er teilt die Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes, die anlässlich des informellen Treffens der Minister für Raumordnung im Juni 1997 in Noordwijk verabschiedet wurden. Das gilt insbesondere für die Bedeutung dieses ersten offiziellen Entwurfs als Grundlage einer politischen Diskussion darüber, wie die europäische Raumentwicklungspolitik zur Integration des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, einer nachhaltigen Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Gemeinschaftsgebiets beitragen kann.

2.5. Der Ausschuß billigt die dem EUREK gesteckten grundlegenden Ziele, da sie den von ihm selbst gesetzten Prioritäten entsprechen. Er bedauert allerdings, daß die Verbesserung der Lebensqualität für die Bürger nicht ausdrücklich als grundlegendes Ziel des gesamten raumbezogenen Vorgehens anerkannt wird, und erinnert an seine Äußerung, daß „die Lebensqualität nicht nur als vorrangiges Ziel, sondern auch als wichtigstes Leitkriterium für das Vorgehen bei der europäischen Raumentwicklung und bei der Suche nach den probatesten Lösungen zu betrachten ist“<sup>(1)</sup>. Dieses Ziel ist besonders wichtig angesichts des Ernstes der wirtschaftlichen und sozialen Lage in einer Vielzahl großer Stadtgebiete der Europäischen Union.

2.6. Allgemein vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß dieser erste offizielle Entwurf gegenüber den vorhergehenden Dokumenten einen Fortschritt darstellt, denn die Analyse der großen Problemkreise wurde darin weiter vertieft und verfeinert. Er ist allerdings der Ansicht, daß dieses Dokument insbesondere bei seiner Analyse der raumwirksamen Entwicklungen und der Beschreibung der Vorzüge und Schwächen des europäischen Raumes durch den dazu gewählten thematischen Ansatz eher akademischer und rhetorischer Natur ist. Er vermißt eine Analyse, die bei den großen räumlichen Einheiten (Mittelmeer, Ostsee, Atlantischer Bogen, Alpenraum usw.) ansetzt. Diese Einheiten sind wohl besser geeignet als die Ebene der Mitgliedstaaten, um eine räumlich ganzheitliche Raumordnungspolitik festzulegen und durchzuführen, wie es im übrigen die Europäische Kommission als Ansatz in ihren Mitteilungen „Europa 2000“ und „Europa 2000+“ angeregt hat.

2.7. Der Ausschuß bedauert ferner, daß das Dokument die spezifische Problematik der Inselregionen und Regionen in äußerster Randlage in der Europäischen

<sup>(1)</sup> ABl. C 301 vom 13.11.1995.

Union sowie der Berggebiete außer acht läßt. Denn insbesondere die Bergregionen machen mehr als 30 % des Gemeinschaftsgebiets aus, zählen knapp 30 Millionen Einwohner und haben mit wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Problemen zu kämpfen, die die Europäische Union nicht einfach ignorieren darf.

2.8. Der Ausschuß drängt darauf, daß die Berggebiete ebenso wie die Regionen in äußerster Randlage und die Inselregionen nicht nur fester Bestandteil jedweder Überlegungen zur räumlichen Entwicklung werden, sondern daß auch ihre spezifischen Probleme ernst genommen werden.

2.9. Insbesondere hinsichtlich des Problemkreises der Städte verweist der Ausschuß auf die Gesamtheit der in seinen Stellungnahmen vom September 1996 zur „Rolle der Europäischen Union im städtepolitischen Bereich“<sup>(1)</sup> und vom Januar 1998 zur Mitteilung der Kommission „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“<sup>(2)</sup> formulierten Einschätzungen und Vorschläge. Er möchte jedoch an dieser Stelle darauf hinweisen, daß einerseits die Probleme der Randgebiete, insbesondere in ihrer Beziehung zu den städtischen Zentren, und andererseits die Probleme der Mittelstädte als Bindeglied zwischen dem ländlichen Raum und den Großstädten eingehender untersucht werden sollten.

2.10. Unter diesen Voraussetzungen erscheint eine detaillierte Inhaltsanalyse des Dokuments zu diesem Zeitpunkt verfrüht, zumal es aller Wahrscheinlichkeit nach — bis zu seiner Vollendung unter deutschem Ratsvorsitz im Lichte der insbesondere auf interinstitutioneller Ebene laufenden Debatten sowie der Ergebnisse der sieben länderübergreifenden thematischen Seminare, die bereits abgehalten wurden bzw. bis Ende November 1998 stattfinden werden, — noch erhebliche Veränderungen erfahren wird.

2.11. Dennoch drängen sich bereits jetzt einige Überlegungen sowohl zu der bei der Erstellung des EUREK verfolgten Methodik als auch zu seinem Inhalt auf. Diese Überlegungen beziehen sich insbesondere auf die Grundsätze, die nach Auffassung des Ausschusses<sup>(3)</sup> die Erstellung des ersten offiziellen Entwurfs des EUREK hätten leiten sollen, nämlich:

- Berücksichtigung der spezifischen Dynamiken, Möglichkeiten und Probleme der einzelnen Regionen;
- Beachtung der Vielfalt der für die Raumordnung maßgeblichen geographischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten, und Wahrung ausgewogener Entwicklungen innerhalb der EU;
- Wahl eines länder- und grenzübergreifenden Ansatzes auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, wobei Synergie zwischen diesen Ebenen und Übereinstimmung mit den Politiken der betreffenden Mitgliedstaaten anzustreben ist;

- Koordination der Beschlußfassung zwischen den raumrelevanten sektoralen Politiken (Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, transeuropäische Netze, Struktur- und Wettbewerbspolitik, ...);
- Konvergenz zwischen einem Ansatz „von unten nach oben“ und einem Ansatz „von oben nach unten“.

### 3. Erweiterung des Denkansatzes: verstärkte Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner

3.1. Der Ausschuß erachtet es als besonders dringlich, mit Wirtschaftsbeteiligten und sozialen Akteuren eine Partnerschaft einzuführen, die bislang weitgehend gefehlt hat. Er hat mit Genugtuung erfahren, daß bei dem informellen Treffen in Noordwijk die Notwendigkeit einer breitangelegten Debatte zwischen allen beteiligten Instanzen und insbesondere eines interinstitutionellen Dialogs anerkannt wurde. Hierdurch soll Konsens über die als notwendig erachteten Ziele und Grundsätze des EUREK, die politischen Optionen und ihre Umsetzung hergestellt werden.

3.2. Es ist insofern um so mehr Eile geboten, als von dem zu prüfenden Dokument u.a. erwartet wird, daß es alle Handlungsträger der regionalen Entwicklung für die wachsende Bedeutung der Interdependenzen zwischen den einzelnen Gebieten, den verschiedenen Fachpolitiken sowie zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sensibilisiert, so daß sie anschließend entsprechende Kooperationsaktionen entwickeln. Darüber hinaus ist es unbedingt erforderlich, daß einerseits die Partner ermittelt werden, mit denen diese Verantwortung geteilt werden kann, und andererseits die Regeln und Modalitäten der Partnerschaft sowie die möglichen gemeinsamen Maßnahmen festgelegt werden<sup>(4)</sup>.

3.3. Ungeachtet dieser Ambitionen bedauert der Ausschuß, daß selbst die Erstellung des ersten offiziellen Entwurfs nicht nach Grundsätzen und Verfahren vonstatten ging, die die erforderliche Transparenz gewährleisten. So wäre z. B. die Beteiligung aller Handlungsträger der Regionalentwicklung geboten gewesen. In seinen vorhergehenden Stellungnahmen hatte er besonders darauf bestanden, daß das EUREK in Partnerschaft mit diesen Handlungsträgern, d.h. also auch mit den wirtschaftlichen und sozialen Gruppen, ausgearbeitet wird. In seiner oben angeführten Stellungnahme vom September 1995 hob der Ausschuß insbesondere hervor, daß

„die Ausarbeitung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts vor allem als partnerschaftlicher Prozeß verstanden werden sollte, der auf entsprechender Ebene vonstatten gehen, die Beteiligung sämtlicher betroffener Gruppen sicherstellen und die konkrete Berücksichtigung nicht nur der Interferenzen im Entwicklungsprozeß, sondern auch der Interaktionen und Synergien zwischen den Entscheidungsträgern und den maßgeblichen Kräften der regionalen Entwicklung ermöglichen muß.“

<sup>(1)</sup> ABl. C 30 vom 30.1.1997.

<sup>(2)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998.

<sup>(3)</sup> ABl. C 301 vom 13.11.1995.

<sup>(4)</sup> EUREK — erster offizieller Entwurf — Punkt I.F.

3.4. Diese Feststellung zur bei der Erstellung des EUREK verfolgten Methodik verdeutlicht die Unzulänglichkeiten, ja Mängel des angewandten Vorgehens der Regierungszusammenarbeit und insbesondere der Arbeitsmethoden des Ausschusses für Raumordnung (CDS), bei denen die Grundsätze der Information und Konsultation von vornherein ausgeschlossen zu sein scheinen. Angesichts dieser Sachlage stellt sich von neuem die Frage nach einer Einbeziehung der Raumordnung in die Gemeinschaftskompetenzen.

3.5. Der Ausschuß unterstreicht abermals die Tatsache, daß Raumordnung an sich ein Begriff ist, der Transparenz und Mitspracherecht der Unionsbürger sowie die volle und ungeteilte Mitwirkung sämtlicher betroffenen Handlungsträger auf allen territorialen Ebenen voraussetzt, also in erster Linie der Handlungsträger des wirtschaftlichen und sozialen Lebens und der Verbände.

3.6. Eine Erweiterung des Denkansatzes ist demnach unabdingbar, zumal das EUREK in den kommenden Jahren als Bezugsrahmen für die Formulierung und Durchführung der raumwirksamen Gemeinschaftspolitiken gedacht ist.

3.7. Es hat den Anschein, als sei diese Perspektive mit der Bekräftigung des nichtobligatorischen Charakters des EUREK kaum vereinbar, ja würde ihm sogar widersprechen, wenn dieser nicht auch als Bezugsrahmen für die Mitgliedstaaten selbst auf den einzelnen Regierungsebenen fungieren müßte. Der Ausschuß ist ferner der Auffassung, daß das EUREK nur dann einen brauchbaren Bezugsrahmen bieten kann, wenn es in regelmäßigen, aber ausreichend großen Abständen aktualisiert wird. Intervalle zwischen fünf und sieben Jahren sollten hierfür in Betracht gezogen werden.

3.8. Vor diesem Hintergrund ist um so mehr Eile geboten, als die Pilotmaßnahmen zur vorläufigen Gestaltung des EUREK schon ausgearbeitet werden, ohne daß die regionalen und lokalen Handlungsträger wirklich hinzugezogen worden wären (siehe Ziffer 6).

3.9. Der Ausschuß verlangt folglich erneut mit Nachdruck, daß das Partnerschaftsprinzip integraler Bestandteil eines jeden Prozesses der Ausarbeitung, Überprüfung und Umsetzung des EUREK wird. Er besteht außerdem darauf, daß die institutionellen Schwächen des Vorgehens der Regierungszusammenarbeit beseitigt werden. Zu diesem Zweck sollte die Problematik der Eingliederung der Raumordnung in den Bereich der Gemeinschaftskompetenzen sowie die Frage der Institutionalisierung des Rates der für Raumordnung zuständigen Minister und des Status des Ausschusses für Raumentwicklung (CDS) neu behandelt werden.

3.10. Dieser Ausschuß müßte in einen Beratenden Ausschuß umgewidmet werden, der in enger Beratung und Zusammenarbeit mit den regionalen und lokalen Behörden und wirtschaftlichen und sozialen Organisationen tätig ist. In diesem Zusammenhang müßten auch die Aufgaben und Arbeitsmethoden des CDS genauer gefaßt sowie seine Besetzung überarbeitet werden, damit vor allem auch Vertreter der wirtschaftlichen und

sozialen Organisationen, die im Bereich der Raumordnung mitwirken, einbezogen werden.

#### 4. Das EUREK und die Gemeinschaftspolitiken

4.1. Der Inhalt des ersten offiziellen Entwurfs des EUREK veranschaulicht ganz deutlich die Interaktionen zwischen Raumordnungspolitik und bestimmten sektoriellen Politiken sowie die Synergien, die im Sinne des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts erzielt werden können. In dem ersten offiziellen Entwurf wird betont, „das Potential des EUREK, eine größere Konsistenz der Gemeinschaftspolitiken zu fördern, sollte daher im Zentrum der (kommenden) Debatte über die europäische Raumentwicklung stehen“. Allein dieser Satz faßt wohl schon zusammen, was in der kommenden Debatte auf dem Spiel stehen wird.

4.2. Der Ausschuß billigt diese Sicht der Dinge völlig. Sie fügt sich nahtlos in seine eigenen Analysen ein. Er betont jedoch nachdrücklich, daß die Schaffung solcher Synergien das Ziel haben muß, mit den Abschottungen aufzuräumen, potentielle Konfliktursachen zu verringern und letztendlich die Erträge der Gemeinschaftspolitiken im Rahmen einer Gesamtschau des Raumes, aus dem alle Bürger ihren Nutzen ziehen sollen, zu optimieren.

4.3. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten haben in dieser Hinsicht die Verantwortung zu übernehmen und die Umsetzung bestimmter Gemeinschaftspolitiken (GAP, Umwelt ...) bezüglich ihrer Auswirkungen zu steuern. Gelänge es, auf europäischer Ebene eine Kohärenz des Ganzen herzustellen, so würden die Gemeinschaftspolitiken draußen im Lande erkennbarer und damit verständlicher. Koordinierte Maßnahmen zur Sensibilisierung müßten in diesem Sinne durchgeführt werden.

4.4. Der Ausschuß unterstreicht die Bedeutung, die er in diesem Zusammenhang den transeuropäischen Verkehrs- und Telekommunikationsnetzen beimißt. Die Schaffung solcher Netze stellt einen Faktor nicht nur der geographischen, sondern auch der wirtschaftlichen und sozialen Integration dar. In diesem Sinne betrachtet er auch gleichen Zugang zu den Infrastrukturen als ein wesentliches Element für die ausgewogene Entwicklung des europäischen Raumes.

4.5. Der Ausschuß drückt sein Erstaunen und tiefes Bedauern darüber aus, daß jede Betrachtung der Auswirkungen von beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf den räumlichen Zusammenhalt der Union und ihres möglichen Beitrags zur Verringerung der Disparitäten und Unausgewogenheiten unter den Regionen fehlt. Dieses Fehlen ist ein inhaltlicher Mangel des ersten offiziellen Entwurfs und um so bemerkenswerter, als keine Raumentwicklungsmaßnahme, sei es auf europäischer, einzelstaatlicher, regionaler oder örtlicher Ebene, erfolgreich sein kann, solange man die Auswirkungen der beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf den Raum, und zwar sowohl in bezug auf die Raumordnung als auch auf die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Ressourcen, ignoriert.

4.6. Nach Ansicht des Ausschusses wird eine nachhaltige Umstrukturierung des Gemeinschaftsraums in Zukunft nur möglich sein, wenn die vereinbarte und zur Anwendung gelangte Strategie die Vereinbarkeit von Wettbewerbsfähigkeit mit wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt, von Wirtschaftsleistung mit den Prinzipien und Zielsetzungen der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit sowie von Wirtschaftsentwicklung mit sozialer Entwicklung zuläßt. Die Beschäftigungspolitik spielt selbstverständlich eine ausschlaggebende Rolle bei der Erreichung dieser Zielsetzung. Aus diesem Grund erweist sich die Konzeption und Umsetzung einer integrierten Raumordnungspolitik als unverzichtbar. Die territorialen Beschäftigungspakte, die auf die Einbeziehung aller beschäftigungsrelevanten Partner auf der jeweiligen Ebene abzielen, sind ein anschauliches Beispiel für einen solchen integrierten Ansatz<sup>(1)</sup> und illustrieren, wie wichtig die raumspezifischen Aspekte bei der Schaffung nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen in Europa sind<sup>(2)</sup>.

4.7. Die Politik für Forschung und technologische Entwicklung (FTE) wird zwar unter denjenigen Politiken miterwähnt, deren Raumentwicklungseffekt in Europa am größten ist, kurioserweise aber überhaupt nicht bewertet. Dabei ist die FTE ein Bereich, in dem die Disparitäten unter den Mitgliedstaaten mit am größten sind. Diese Disparitäten erreichen dem ersten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zufolge ein Verhältnis von 1 zu 13 (verglichen mit einem Verhältnis von 1 zu 5 beim BIP pro Einwohner)<sup>(3)</sup>.

4.8. Dem ersten offiziellen Entwurf fehlt gleichfalls eine Analyse der räumlichen Auswirkungen des Binnenmarktes sowie der Rolle der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bei der Förderung des sozialen und räumlichen Zusammenhalts der Union entsprechend den neuen Bestimmungen laut Artikel 16 des Vertrages.

4.9. Der Ausschuß meint schließlich, daß jedes Szenario der langfristigen Entwicklung des europäischen Raumes auch die möglichen Raumentwicklungseffekte der Einführung des Euro berücksichtigen müßte. Denn man kann wohl davon ausgehen, daß die Einführung des Euro zu einer erneuten Zunahme des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs führen und sich auch nachhaltig auf die Verteilung der wirtschaftlichen Tätigkeiten und der Bevölkerung auf dem Unionsgebiet auswirken wird, insbesondere in den Grenzregionen. Von einer allgemeineren Warte aus

<sup>(1)</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahmen des WSA zu folgenden Themen: „Die Zukunft der Kohäsion und die langfristigen Auswirkungen auf die Strukturfonds“ — ABl. C 153 vom 28.5.1996. „Die Rolle der Europäischen Union im städtepolitischen Bereich“ — ABl. C 30 vom 30.1.1997.

<sup>(2)</sup> In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf zwei unlängst veröffentlichte Mitteilungen der Kommission zu folgenden Themen Bezug genommen: „Die Gemeinschaftspolitik im Dienste der Beschäftigung“ (KOM (97) 611 endg. vom 12.11.1997); „Umwelt und Beschäftigung (Die Schaffung nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen in Europa)“ (KOM (97) 592 endg. vom 18.11.1997).

<sup>(3)</sup> KOM (96) 542 endg./2 vom 8.4.1997.

betrachtet, dürfte der Euro dem europäischen Wirtschafts- und Währungsraum eine raumspezifische Dimension verleihen.

4.10. Das hier zu behandelnde Dokument fordert eine stärkere Berücksichtigung der im Rahmen von Raumentwicklungsstrategien langfristig gesetzten Prioritäten und betont die Notwendigkeit einer größeren Konvergenz zwischen den strukturpolitischen Maßnahmen und der Raumordnung. Dabei sind sich heute die Mitgliedstaaten und die Kommission einig in der Ablehnung jeglicher Berücksichtigung räumlicher Kriterien bei der Vergabe von Strukturfondsmitteln.

4.11. Der Ausschuß teilt diese Haltung und betont, daß die gegenwärtig geführte Debatte über das EUREK nicht mit den laufenden institutionellen Verfahren zur Reform der Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006 vermergt werden darf.

4.12. Er ist nichtsdestoweniger der Auffassung, daß die Tätigkeit der Strukturfonds und die Raumordnungspolitik vom Konzept her dieselbe Zweckbestimmung verfolgen: die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes. Seines Erachtens macht insbesondere die Perspektive neuer Erweiterungen der Europäischen Union zu gegebener Zeit eine tiefgehende Reflexion über die Interaktionen zwischen Strukturpolitik und Raumordnungspolitik unerlässlich.

4.13. Der Ausschuß unterstreicht ferner, daß die Einfügung eines Kapitels über die raumordnungspolitischen Perspektiven der Erweiterung in den Entwurf des EUREK vorrangig ist. Er begrüßt, daß dies anlässlich des Ministerseminars in Echternach am 9. Dezember 1997 als Priorität anerkannt wurde, und hat mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, daß die Europäische Kommission anlässlich des informellen Treffens der für Raumordnung zuständigen Minister am 8. Juni 1998 in Glasgow eine Studie als Beitrag zur Formulierung eines zusätzlichen Kapitels des EUREK über dieses Thema vorgelegt hat. Er unterstützt auch die ersten Initiativen des britischen Ratsvorsitzes der Europäischen Union, die dahin gehen, die Beitrittskandidatenländer im Einklang mit den Schlußfolgerungen von Noordwijk und Echternach in den EUREK-Prozeß einzubeziehen.

4.14. Der Ausschuß regt diesbezüglich an, zu gegebener Zeit ergänzende politische Optionen zu definieren, die diese Perspektive der Erweiterung einbeziehen und die zusätzlichen raumordnungspolitischen Chancen und Risiken berücksichtigen, die sich sowohl für die neuen Mitgliedstaaten als auch für das gegenwärtige Europa der 15 sowie an den Außengrenzen der EU aus dieser Erweiterung ergeben werden.

4.15. Er unterstreicht insbesondere, daß die Erweiterung zu einer Verschiebung des Schwerpunkts der Europäischen Union nach Osten führen wird, wodurch die Probleme, mit denen die Regionen an den Rändern der Union sich bereits jetzt auseinandersetzen haben (Kommunikationsmittel, Verkehrsinfrastrukturen, Zugang zu Wirtschaftstätigkeiten usw.) verschärft werden,

und daß ein neues räumliches Gleichgewicht unabdingbar und um so dringender anzustreben ist. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit vor allem mit dem Europarat ist unverzichtbar, und zwar nicht nur in diesem Zusammenhang, sondern auch mit Blick auf die vom Ausschuß angestrebte Ausarbeitung und Umsetzung eines grenzüberschreitenden Kooperationsrahmens für die räumliche Entwicklung mit den Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören, vorrangig den osteuropäischen.

4.16. Von einer allgemeineren Warte aus betrachtet und mit Blick auf eine vorausschauende Analyse bedauert der Ausschuß, daß das Dokument die Frage der Stellung Europas im Verhältnis zu den übrigen geographischen Räumen der Welt nicht ausreichend berücksichtigt. Eine solche Analyse wäre jedoch nützlich für Überlegungen hinsichtlich der Mittel, mit denen die Ressourcen und Vorteile der EU zur Geltung zu bringen sind und die externe Wettbewerbsfähigkeit der Union gegenüber ihren großen weltweiten Konkurrenten zu sichern ist.

## 5. Das Beobachtungsnetz für die europäische Raumordnung (ORATE)

5.1. Die bereits 1994 in Leipzig grundsätzlich erteilte Zustimmung zur Einrichtung eines Beobachtungsnetzes für die europäische Raumordnung (ORATE) bekräftigten die Minister in Noordwijk. Die Einrichtung einer solchen Beobachtungsstelle zur Untersuchung wissenschaftlicher und technischer Fragen bei der Ausarbeitung und periodischen Aktualisierung des EUREK ergibt sich aus der Feststellung, daß die europäische Regionalstatistik, mit der die Entwicklung des Gemeinschaftsraums verfolgt werden muß, unzulänglich ist, weil große Lücken bei der Verfügbarkeit vergleichbarer quantifizierter und raumbezogener Daten bestehen und bislang keine Einigung über verlässliche Kriterien und Indikatoren zur Aufstellung einer Typologie der Regionen und Stadtgebiete erzielt wurde.

5.2. Ein Entwurf zur Beschreibung der Aufgaben, des Tätigkeitsbereichs, der Organisation, der Finanzierung und der Einrichtung von ORATE wurde in der informellen Sitzung der für Raumordnung zuständigen Minister im Dezember in Echternach (Luxemburg) geprüft. In den Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes wird die Errichtung von ORATE grundsätzlich bestätigt. Ihr soll eine zweijährige (1998-1999) Testphase vorausgehen, mit der drei Ziele verfolgt werden:

- nach der ausführlichen Debatte in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene zur Vollendung des EUREK im Jahre 1999 beizutragen;
- die institutionellen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für die Errichtung von ORATE zu bestimmen;
- ein von Fachinstituten der Mitgliedstaaten durchzuführendes vernetztes Studienprogramm in Verbindung mit dem EUREK einzuleiten, das auf Vorschlag der Kommission von den Mitgliedstaaten mitbestimmt und von der Kommission gemäß Artikel 10

der Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zu 50 % mitfinanziert wird.

5.3. Der Ausschuß erinnert daran, daß er schon 1991 in seiner Stellungnahme zur Mitteilung „Europa 2000“<sup>(1)</sup> die Schaffung einer solchen Beobachtungsstelle lebhaft befürwortet hatte. Er bedauert, daß es trotz der Dringlichkeit aus politischen wie aus rechtlichen und finanziellen Gründen noch immer nicht dazu gekommen ist. Der Ausschuß sieht mit Genugtuung die Bereitschaft des Europäischen Parlaments, die Ausweisung einer spezifischen Haushaltslinie zur Finanzierung einer gemeinschaftlichen Beobachtungsstelle in Gestalt eines Netzes von Forschungsinstituten<sup>(2)</sup> zu prüfen. Er muß aber bereits jetzt feststellen, daß ORATE angesichts dieser beträchtlichen Verzögerung bei seiner Errichtung keinen effizienten Beitrag zur Vollendung des EUREK wird leisten können.

5.4. Er legt großen Wert darauf, daß das ORATE keine administrative Planungsstruktur sein und auch keine Entscheidungskompetenzen bekommen darf, da die Entscheidungen zum Themenbereich Raumordnung naturgemäß politisch sind. Der Ausschuß erinnert noch einmal an seine Stellungnahme von 1991 zu der Mitteilung „Europa 2000“<sup>(1)</sup>, in der er gefordert hatte, diesem Beobachtungsnetz eine gewisse funktionelle Autonomie gegenüber den einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Behörden zuzuerkennen.

5.5. Der Ausschuß verlangt schließlich, daß seine Vertreter sowie sämtliche wirtschaftlichen und sozialen Organisationen zur Begleitung der Arbeiten dieses Observatoriums hinzugezogen werden, sobald es eingerichtet ist.

## 6. Die Durchführung des EUREK

6.1. Laut dem hier zu behandelnden Dokument müssen unbedingt experimentelle und innovative Maßnahmen durchgeführt werden, um „die Stichhaltigkeit“ des EUREK und der in ihm enthaltenen politischen Optionen „zu testen“. Auf Gemeinschaftsebene wird INTERREG IIC ausdrücklich als das gemeinschaftliche Testinstrument par excellence eingeschätzt. Es wird auch Bezug auf Artikel 10 der EFRE-Verordnung genommen, in dem die Möglichkeit von Pilotmaßnahmen und -projekten im Bereich Raumordnung vorgesehen sind.

6.2. Der Ausschuß billigt dieses Vorgehen und fordert zu einer Verstärkung dieser Initiativen auf.

6.3. Er erinnert an seine Empfehlung in der Stellungnahme vom September 1995<sup>(3)</sup>, länderübergreifende Kooperationsprogramme im Bereich Raumordnung durchzuführen, mit denen der Rahmen der bisherigen einfachen grenzüberschreitenden Maßnahmen erweitert würde. Er ist der Auffassung, daß das Entstehen großer

<sup>(1)</sup> ABl. C 339 vom 31.12.1991, Ziffer 4.6.

<sup>(2)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Juli 1998 zur Raumordnung und zum Europäischen Raumentwicklungskonzept (PE 224.312, Ziffer 13).

<sup>(3)</sup> ABl. C 301 vom 13.11.1995.

geographischer Solidaritätszonen (Mittelmeer, Atlantischer Bogen, Ostsee, Alpenraum usw.) im Sinne einer stimmigen Raumordnung auch zur Organisation der Zusammenarbeit auf der Ebene dieser interregionalen Zonen führen muß (vgl. Ziffer 2.6).

6.4. Zu diesem Zweck müssen nach Ansicht des Ausschusses im Rahmen des EUREK unbedingt die Vor- und Nachteile dieser Kooperationsräume sowie die spezifischen Chancen und Risiken, die ihre Zukunft bestimmen, beleuchtet werden.

6.5. Angesichts der bevorstehenden Erweiterungen meint er zudem, daß zu gegebener Zeit zusammen mit den Bewerberländern Maßnahmen der grenzüberschreitenden und länderübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich Raumordnung zu erarbeiten und durchzuführen sind.

6.6. In Anknüpfung an das unter Ziffer 3 Gesagte ist die Frage der Partnerschaft nach Ansicht des Ausschusses auch im Rahmen der Durchführung des EUREK von entscheidender Bedeutung. Der Ausschuß bedauert lebhaft, daß die INTERREG-Programme bisher auf allen Gebietsebenen mit einer gewissen Heimlichkeit und ohne wirkliche Konzertation festgelegt und durchgeführt wurden. Information, Konsultation und Beteiligung aller Handlungsträger der Regionalentwicklung, die am Ort engagiert sind, dürfen auch hier keinesfalls vernachlässigt werden.

6.7. So ist es insbesondere Aufgabe der Europäischen Kommission, bei den Mitgliedstaaten vorstellig zu werden, damit nicht nur eine echte Abstimmung mit allen an der Raumordnung beteiligten Akteuren erfolgt, sondern auch die Gesamtheit der betroffenen Partner, einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen, in die Ausarbeitung, Umsetzung und Fortführung der INTERREG-Programme uneingeschränkt einbezogen wird.

6.8. Der Ausschuß empfiehlt außerdem nachdrücklich, daß die in den Vorschlägen der Kommission zur Reform der Strukturfonds enthaltenen Grundsätze im Hinblick auf eine Erweiterung und Vertiefung der Partnerschaft auch im Rahmen der neuen INTERREG-Programme berücksichtigt und verwirklicht werden.

6.9. Er betont, daß die INTERREG-Programme sowie die Pilotmaßnahmen und -projekte es von ihrem Wesen her erfordern, daß sie im Geiste der Transparenz und unter voller Beteiligung der Handlungsträger der Raumordnung, u.a. der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen, festgelegt und durchgeführt werden.

## 7. Abschließende Bemerkungen

7.1. Der Ausschuß begrüßt die vom Ratsvorsitz im Verlaufe des ersten Halbjahrs 1998 erzielten Fortschritte bei der inhaltlichen Verbesserung des ersten offiziellen Entwurfs, die insbesondere zu einer Bereicherung der Teile II — über die europäische Dimension der raumwirksamen Entwicklungen — und VI — über die Durchführung des EUREK — geführt haben. Diese Leistungen stellen einen zusätzlichen Beitrag zur Debatte über den ersten offiziellen Entwurf des EUREK dar.

7.2. Der Ausschuß bekundet seine Genugtuung insbesondere angesichts der Fortschritte in der FTE- und der Wettbewerbspolitik, die in dem vom Ratsvorsitz auf der informellen Tagung in Glasgow vorgelegten Dokument zum Ausdruck kommen.

7.3. Er sieht sich indessen gezwungen, von neuem seine Enttäuschung und sein Bedauern über das Fehlen jeglicher Fortschritte im Hinblick auf die Beschäftigungsdimension der raumordnungspolitischen Maßnahmen auszudrücken.

7.4. Ebenfalls mit großem Interesse nimmt der Ausschuß die vom britischen Ratsvorsitz vorgelegte Liste künftiger Maßnahmen zur Durchführung des EUREK zur Kenntnis und begrüßt insbesondere die damit verbundenen Bemühungen um eine genauere und systematischere Bestimmung der verschiedenen Ebenen, auf denen diese Maßnahmen zu ergreifen wären (gemeinschaftlich, länderübergreifend, interregional, grenzüberschreitend und innerhalb der Mitgliedstaaten).

7.5. Schließlich zeigt sich der Ausschuß befriedigt über die von den Ministern in Glasgow nochmals bekräftigte Absicht, das EUREK im Mai 1999 unter dem deutschen Ratsvorsitz zu verabschieden. Er wird es nicht versäumen, zum geeigneten Zeitpunkt — soweit erforderlich — einen weiteren Beitrag zur Vollendung des EUREK zu leisten.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch der Kommission über Seehäfen und Seeverkehrsinfrastruktur“**

(98/C 407/16)

Die Kommission beschloß am 15. Dezember 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Grünbuch zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Kritz ().

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 95 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Hauptfunktion von Häfen ist die Bereitstellung von Einrichtungen für den Umschlag von Gütern und das Umsteigen von Fahrgästen zwischen Schiffen aller Art und landseitigen Verkehrsmitteln aller Art. In den Häfen findet auch ein Güterumschlag zwischen verschiedenen Seeverkehrsmitteln statt. Die dabei in den Häfen umgeschlagenen Güter sind so vielfältig wie der internationale Handel.

1.2. Oft sind im Hafengebiet oder in Hafennähe Großbetriebe wie Raffinerien, Hütten-, Kraft- und Stahlwerke angesiedelt, die für den Hafenbetrieb keine untergeordnete Rolle spielen, sondern in vielen Fällen der eigentliche Daseinsgrund eines Hafens sind.

1.3. Ein Hafen ist unter betrieblichen Gesichtspunkten keine Einheit, sondern besteht aus einer Vielzahl von Akteuren, die Hafendienste bereitstellen. Die wichtigsten Hafentätigkeiten sind:

### a) Dienste für Schiffe

- Navigationshilfen
- Lotsendienste
- Schleppdienste
- Muringdienste
- Liegeplatzzuweisung
- Schifffahrtsagenturen
- Schiffsmakler
- Abfallentsorgung

— Schiffsreinigung

— Schiffsreparatur

### b) Umschlagdienste

- Stauereidienste
- Sammelgutverladung (Container und Paletten)
- Frachtlagerung
- Speditionsdienste

### c) Kontrolle und Aufsicht

- Zollabfertigung
- Prüfung der Schiffssicherheit
- Gefahrgüter
- Schiffsbesichtiger.

1.4. Einige Hafendienste werden von Monopolisten erbracht, während bei anderen die Firmen um die Erbringung bestimmter Dienste konkurrieren.

1.5. Die Häfen sind sehr unterschiedlich in bezug auf ihre eigentumsrechtliche Struktur, ihre interne Organisation und die Art der staatlichen Einwirkung auf das Hafenmanagement. Dies spiegelt die historischen Traditionen und die verschiedenen Denkansätze hinsichtlich der Rolle der Häfen und des Grads der Unterstützung, Einflußnahme und Kontrolle der öffentlichen Hand in Fragen der Finanzierung und der Kostenanlastung wider. Mit „öffentlicher Hand“ ist dabei die kommunale, regionale oder zentralstaatliche Verwaltungsebene gemeint.

1.6. In einigen Mitgliedstaaten hat die zentralstaatliche Verwaltung einen sehr weiten Zuständigkeitsbereich, der die Eigentümerschaft, die Finanzierung von Investitionen und die Gebührenfestsetzung umfassen kann. In Deutschland sind die Land- und Wasserareale der Häfen im allgemeinen im Besitz der Länder und/oder Gemeinden. In den Niederlanden werden die meisten Häfen von den Kommunen betrieben, allerdings sind die Häfen von Amsterdam und Rotterdam als eigenständige kommunale Unternehmen („havenbedrijf“) — jedoch bei starker Beteiligung des Zentralstaats — organisiert. Im Vereinigten Königreich wird der größte Teil des Güterumschlags über privatwirtschaftlich betriebene

(<sup>1</sup>) Die Fachgruppe hatte Organisationen, die die Häfen, die Gewerkschaften, die Befrachter und die Reeder vertreten, zu einer Anhörung vor der Studiengruppe am 11. Mai 1998 eingeladen. Dabei wurden auch schriftliche Unterlagen vorgelegt. Folgende Organisationen nahmen an der Anhörung teil: Federation of European Private Port Operators (FEPORT), European Seaports Organisation (ESPO), Federation of Transport Workers' Unions in the EU, European Shippers' Councils (ESC), European Community Shipowners' Association (ECSA).

Häfen abgewickelt. Bei den Häfen in Schweden handelt es sich meist um Gesellschaften mit beschränkter Haftung, deren hauptsächlicher oder einziger Anteilseigner die jeweilige Gemeinde ist.

1.7. Die Mehrzahl der Häfen untersteht eigentumsrechtlich und verwaltungsmäßig in der einen oder anderen Form einer Hafenbehörde, für die es jedoch keine eindeutige Definition gibt. In manchen Fällen kontrolliert die Hafenbehörde nur einen geringen Teil der im Hafengebiet ausgeübten Tätigkeiten, während sie in anderen das eigentliche Managementgremium ist, das die unmittelbare Verantwortung für eine Vielzahl von Tätigkeiten trägt.

1.8. Moderne, mit Hochtechnologie ausgerüstete Schiffe sind kostspielig, und die Reedereien bemühen sich sehr darum, ihre Schiffe pro Jahr so viele Fahrten wie möglich machen zu lassen. Die Kapazität der Häfen wirkt sich auf die Umlaufzeit der Schiffe aus, was besonders bei kürzeren Fahrten zum Tragen kommt, bei denen oft leistungsfähige Roll-on/roll-off-Systeme eingesetzt werden. Die Häfen werden weiterhin dem Druck ausgesetzt sein, Abfertigungszeiten für Frachtschiffe und Fährdienste zu verkürzen. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus der wachsenden Bedeutung des Kurzstreckenseeverkehrs. Maßgeblich für die Häfen sind darüber hinaus die Hinterlandverbindungen und die Zuverlässigkeit, die wesentlich vom Verhältnis der Sozialpartner zueinander geprägt wird.

## 2. Das Kommissionsdokument

2.1. Die Häfen standen bislang noch nicht im Mittelpunkt der verkehrspolitischen Diskussionen der Gemeinschaft und waren nur in begrenztem Maße Gegenstand von Gemeinschaftsmaßnahmen. Das Grünbuch dient dazu, die Diskussion über den europäischen Hafensektor anzuregen und die Themen zu bestimmen, die auf Gemeinschaftsebene erörtert werden sollten. Gegebenenfalls sollen kohärente Maßnahmen entwickelt werden, mit denen die Leistungsfähigkeit dieses Sektors unter Wahrung der wirtschaftlichen und sozialen Anliegen der Gemeinschaft verbessert werden kann.

2.2. Eine Politik der Gemeinschaft für den Hafensektor sollte folgende Hauptziele verfolgen: erstens eine Steigerung der Effizienz der Häfen und eine Verbesserung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur durch Einbindung der Häfen in ein multimodales transeuropäisches Verkehrsnetz und zweitens die Erfüllung der von der Gemeinschaft im Vertrag übernommenen Verpflichtung, einen freien und lautereren Wettbewerb im Hafensektor zu gewährleisten.

2.3. Die Kommission schlägt eine Reihe möglicher Maßnahmen vor, die innerhalb schon bestehender Politiken ergriffen werden können, und definiert neue Tätigkeitsgebiete, insbesondere im Bereich der Hafengebühren und des Marktzugangs, in denen neue Initiativen gefragt sind.

2.4. Das Grünbuch umfaßt drei Hauptkapitel, von denen das erste unter der Überschrift „EU-Häfen und die gemeinsame Verkehrspolitik“ steht. Es enthält eine Zusammenfassung der Bereiche, in denen hafengebogene Themen bereits Eingang in die Politiken der Gemeinschaft gefunden haben, und beschäftigt sich mit folgenden Kernfragen:

- Die Rolle der Häfen im transeuropäischen Verkehrsnetz;
- Verbindungen mit angrenzenden Drittländern;
- Häfen als Umschlagstellen in der intermodalen Transportkette;
- Häfen und Entwicklung der Kurzstreckenschifffahrt in Europa;
- Sicherheit im Seeverkehr und Umwelt;
- Forschung und Entwicklung.

2.5. Das zweite Hauptkapitel des Grünbuchs ist der „Finanzierung und Anlastung der Kosten der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur“ gewidmet.

2.5.1. Es gibt überaus unterschiedliche Arten der Finanzierung von Hafeneinrichtungen und der Anlastung der Kosten für die Inanspruchnahme der Hafendienste. Dies spiegelt nicht nur Unterschiede in der Eigentums- und Organisationsstruktur der Häfen wider, sondern auch unterschiedliche Einstellungen hinsichtlich der Rolle und der Funktion der Häfen. Es besteht ein deutlicher Trend dahin, Häfen als rein gewerbliche Unternehmen aufzufassen, die nur in begrenztem Maße gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen haben.

2.5.2. Der Wettbewerb zwischen den Häfen hat sich verschärft. Die traditionellen Hinterlandmärkte überlappen sich mehr und mehr durch den Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze, den technischen Wandel im Verkehrswesen und die Vollendung des Binnenmarktes. Der Konzentrationsprozeß in der Linienschifffahrt hat ebenfalls zu mehr Wettbewerb unter den Häfen geführt. Die Kommission betont, daß die unterschiedlichen Regelungen für die Hafenfinanzierung und die Kostenanlastung die Gefahr einer Verzerrung des Wettbewerbs und des ineffizienten Einsatzes wirtschaftlicher Ressourcen bergen.

2.5.3. Um diese Probleme anzugehen, will die Kommission die Möglichkeit prüfen, einen gemeinschaftlichen Rahmen für die Gebührenerhebung in den Häfen zu entwickeln, der auf dem Verursacherprinzip beruhen soll. Dieser Rahmen würde voraussetzen, daß sich die Gebühren an den Kosten orientieren, und Leitlinien hinsichtlich des Umfangs umfassen, in dem die Hafengebühren die Kosten von Infrastrukturinvestitionen widerspiegeln sollten. Der Rahmen für die Gebührenerhebung würde grundsätzlich für Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr gelten.

2.5.4. Als ersten Schritt beabsichtigt die Kommission, eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Mittel, die den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr zugeflossen sind, und der Gebührenerhebungspraktiken dieser Häfen vorzunehmen.

2.5.5. Falls die Gemeinschaft ein einheitliches Konzept für die Hafengebühren ausarbeitet, wäre laut Kommission anschließend ein Rahmen zu erstellen, der Gegenstand eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates sein sollte.

2.5.6. Nach Auffassung der Kommission würde die Erstellung eines gemeinschaftlichen Konzepts für Hafeningenieurwesen und Hafengebühren schrittweise erfolgen und in Abstimmung mit einem Gesamtkonzept zur Anlastung und Finanzierung von Infrastrukturkosten für alle Verkehrsträger vorgenommen werden. Die Kommission beabsichtigt, 1998 eine Mitteilung über ein kohärentes Konzept für die Kostenanlastung vorzulegen.

2.5.7. Im Bereich der staatlichen Beihilfen wird die Kommission weiterhin prüfen, in welchem Umfang öffentliche Mittel an Unternehmen fließen, die Wirtschaftstätigkeiten in Häfen ausüben. Vorschriften über staatliche Beihilfen im Hafensektor könnten in einen Rahmen für die Erhebung von Hafengebühren einbezogen werden.

2.5.8. Die Kommission unterstreicht, die Seeverkehrsinfrastruktur außerhalb des Hafengebiets erfordere besondere Aufmerksamkeit. Für Navigationshilfen innerhalb des Hafengebiets sowie für den Aushub der Hafenzufahrtstrassen ist die Anwendung des Verursacherprinzips unter Berücksichtigung der unterschiedlichen geographischen Lagen der Häfen sorgfältig zu prüfen.

2.6. Das dritte Hauptkapitel des Grünbuchs befaßt sich mit dem Thema „Hafendienste: Organisationsstruktur und Marktzugang“.

2.6.1. In den Häfen werden vielfältige Dienste und Einrichtungen angeboten, bei denen zwischen Umschlagdiensten und Diensten für Schiffe zu unterscheiden ist. Die Hafendienste wurden bislang im Schutz ausschließlicher Rechte und/oder gesetzlich genehmigter oder faktischer staatlicher bzw. privater Monopole angeboten. In den vergangenen zehn Jahren wurden die Umschlagdienste unter dem Einfluß der technischen Entwicklung und des verschärften Wettbewerbs zwischen den Häfen zunehmend marktorientiert ausgerichtet, wohingegen bei den Diensten für Schiffe weiterhin häufig Beschränkungen vorherrschen.

2.6.2. Der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission haben insbesondere auf dem Gebiet des Wettbewerbs eine Reihe von Entscheidungen im Zusammenhang mit Häfen erlassen (z. B. wegen der mißbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung oder wegen diskriminierender Gebühren).

2.6.3. Ergänzend zur derzeit angewandten Fallmethode sollte, so der Vorschlag der Kommission, auf Gemeinschaftsebene ein ordnungspolitischer Rahmen aufgestellt werden, innerhalb dessen eine systematischere Liberalisierung des Hafendienstmarktes in den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr angestrebt wird. Hierdurch sollen innerhalb eines vertretbaren Zeitraums ausgewogene Wettbewerbsbedingungen zwischen den Gemeinschaftshäfen sowie innerhalb der Häfen geschaffen werden.

2.6.4. Ziel der Liberalisierungsmaßnahmen wäre es, den offenen Zugang zum Markt für Hafendienste auf der Grundlage der Transparenz, Nichtdiskriminierung und bestimmter Grundsätze für die Gebührengestaltung zu sichern. Ein geeigneter Rahmen sollte festgelegt werden, um im Bedarfsfall die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste zu gewährleisten.

2.6.5. Die Kommission betont, daß die Verschiedenartigkeit der Hafendienste und die unterschiedliche Beschaffenheit der Häfen ein differenziertes Liberalisierungskonzept für die einzelnen Hafendienste erfordern. Weitere Liberalisierungsmaßnahmen müssen schrittweise eingeführt werden, um dem Sektor genügend Zeit zur Anpassung zu geben.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stimmt mit der Kommission darin überein, daß das Grünbuch das Bewußtsein für die Bedeutung schärfen wird, die leistungsfähige Häfen für die EU haben. Mehr als 90 % des Handelsvolumens der Europäischen Union mit Drittländern und annähernd 30 % des innergemeinschaftlichen Handels werden über den Hafensektor abgewickelt. Ferner werden jährlich mehr als 200 Millionen Fahrgäste abgefertigt.

3.2. Mit dem Grünbuch soll eine Diskussion angeregt werden, um festzustellen, wo Probleme im Hafensektor bestehen. Daran soll sich eine Bewertung der verschiedenen Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme anschließen, die ggf. in konkrete Vorschläge für Rechtsakte der Gemeinschaft münden soll. In Anbetracht der Tatsache, daß die Häfen bisher nur in begrenztem Umfang gemeinschaftlichen Regelungen unterworfen waren, unterstützt der Ausschuß dieses schrittweise Tätigwerden.

3.3. Der Ausschuß unterstützt die grundlegenden Zielsetzungen des Grünbuchs im Hinblick auf eine Gemeinschaftspolitik für den Hafensektor, d.h. Beitrag zur Steigerung der Hafeneffizienz, Verbesserung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur durch Integration der Häfen in die TEN und Gewährleistung freien und fairen Wettbewerbs im Hafensektor. Das letztendliche Ziel muß darin bestehen, Europas industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die Lebensqualität der Bürger in den Mitgliedstaaten zu verbessern.

3.4. Das Grünbuch liefert eine ausgewogene Beschreibung und Analyse der Probleme im Hafensektor, so wie sie seitens der Kunden und der Häfen selbst wahrgenommen werden. Der Ausschuß hätte sich jedoch einen systematischeren Ansatz für die Beschreibung der verschiedenen Tätigkeiten im und um den Hafen und die Analyse des Handlungsbedarfs für jede einzelne dieser Tätigkeiten gewünscht. Ein weiterer Mangel des Grünbuchs ist das Fehlen von grundlegenden Angaben wie z. B. über die Struktur des europäischen Hafensystems, Einnahmen und Kosten sowie die Höhe der Gebühren für gleiche Dienstleistungen in verschiedenen Häfen.

3.5. Es geht ein klarer Trend dahin, Häfen als gewerbliche Unternehmen zu betrachten und zu behandeln, die ihre Kosten den Hafennutzern, die direkt von ihnen profitieren, anlasten sollten; dieser Trend ist unabhängig vom Eigentumsverhältnis. Der Ausschuß begrüßt diese Entwicklung nicht nur, sondern findet es geradezu wesentlich, die Hafenpolitik der Gemeinschaft auf den Gedanken zu gründen, daß Häfen gewerbliche Unternehmen sind, die in einer Marktwirtschaft operieren und das Verursacherprinzip zugrunde legen. Solch ein Ansatz wird die politische Gestaltung begünstigen, denn Tätigkeiten in Häfen sollten grundsätzlich denselben Regeln unterliegen, die auch für die meisten anderen Wirtschaftsaktivitäten gelten.

3.6. In dem Grünbuch wird gezeigt, daß das Verursacherprinzip mit Vorsicht zu handhaben ist, wo es um einige spezifische Seeverkehrsinfrastruktureinrichtungen und Hafendienste wie Leuchttürme und andere Navigationshilfen, Wellenbrecher, Seeschleusen, Ausbaggern und Eisbrecherdienste geht. In einigen Mitgliedstaaten werden Investitionen in diese Einrichtungen wie auch ihr Betrieb vom Steuerzahler finanziert, in anderen von den Hafennutzern. Das ist aus Sicht des Ausschusses eine unbefriedigende Situation. Das Prinzip der Transparenz wird nicht immer befolgt, und der Wettbewerb unter den Häfen wird verzerrt. Von daher muß die Kommission dringend Leitlinien zu der Frage aufstellen, wer für die Bereitstellung dieser Dienste aufkommen soll.

3.7. Im Verkehrssektor sind gewisse Tätigkeitsbereiche grundsätzlich den Häfen vergleichbar: Flughäfen, Bahnhöfe und Terminals für Kombiverkehre auf Schiene und Straße. Wie die Häfen sind sie nicht selbst Verkehrsträger, sondern Schaltstellen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern. Der Ausschuß hätte in dem Grünbuch insbesondere gern Verweise auf und Vergleiche mit Flughäfen gesehen, die ähnliche Eigenschaften wie Häfen aufweisen, auch wenn der Wettbewerb zwischen Flughäfen weniger ausgeprägt als der zwischen Seehäfen ist. 1996 wurde eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Markt für Abfertigungsdienste auf Gemeinschaftsflughäfen verabschiedet, und 1997 schlug die Kommission eine Richtlinie des Rates über Flughafenengebühren vor. Im Grünbuch über Seehäfen sind der Marktzugang für Hafendienstleistungen und ein Rahmen für die Anlastung der Kosten zwei Schlüsselthemen.

3.8. Im Grünbuch heißt es in Punkt 19: „Die Hafendienste sollten als voller Bestandteil des Seeverkehrssystems betrachtet werden, da sie für das reibungslose Funktionieren dieses Verkehrsträgers unverzichtbar sind...“. Dies ist nach Meinung des Ausschusses eine fragwürdige Formulierung, da die landseitigen Verkehrssysteme (Schiene, Straße, Binnenschifffahrt) im Grunde in demselben Verhältnis zu Häfen stehen wie das seeseitige Verkehrssystem. Aus Sicht des Ausschusses müssen Häfen den Ansprüchen sowohl des landseitigen als auch des seeseitigen Verkehrs gerecht werden.

3.9. Das Grünbuch hebt hervor, daß sich der Wettbewerb zwischen den Häfen insbesondere im Hinblick auf den Containerverkehr verschärft hat. Das heißt, daß Entscheidungen über Preisgestaltung, Investitionen und

Finanzierung in einem bestimmten Hafen deutliche Auswirkungen auf seine Nachbarhäfen in demselben Mitgliedstaat oder in anderen Ländern haben können. Verschärfter Wettbewerb unter den Häfen führt zu effizienteren Transportsystemen, aber der Ausschuß erachtet es als wesentlich, daß der Wettbewerb zu gleichen und fairen Bedingungen stattfindet und nicht durch staatliche Beihilfen oder unfaire Praktiken verzerrt wird. Von daher begrüßt der Ausschuß, daß die Kommission beabsichtigt, Informationen über die Finanzströme aus dem öffentlichen Bereich hin zu den verschiedenen Hafentypen in den Mitgliedstaaten einzuholen und eine Aufstellung der öffentlichen Mittel, die an die größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr vergeben werden, sowie der Gebührenpraktiken in diesen Häfen plant. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß das Ersuchen um Informationen über Finanzierungsquellen nicht an die Häfen, sondern an die Mitgliedstaaten zu richten ist.

3.10. Der Ausschuß möchte darauf hinweisen, daß es nicht allein die Häfen sind, die durch ihr Handeln den Wettbewerb bestimmen, sondern daß auch der Ausbau von Straßen-, Schienen- und Binnenschifffahrtsverbindungen mit dem Hinterland Einfluß darauf hat. Verbesserungen der Infrastruktur für den Straßen- oder Schienenverkehr können sich günstig auf manche Häfen und nachteilig auf andere auswirken. Es gibt Fälle, in denen die Eisenbahnfrachtgebühren so festgelegt wurden, daß die Verkehrsströme von bzw. zu bestimmten Seehäfen begünstigt wurden. Nach Ansicht des Ausschusses sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten ihr Augenmerk stärker auf diese Möglichkeit der Wettbewerbsverzerrung zwischen den Häfen richten.

3.11. Bei der Entwicklung einer umfassenden Gemeinschaftspolitik für den Hafensektor müssen alle Gesichtspunkte und Ansichten berücksichtigt werden. Nicht zuletzt erfordern die sozialen Folgen der in Frage stehenden Maßnahmen gebührende Beachtung. Der Ausschuß möchte in diesem Zusammenhang folgendes betonen: Es gilt nunmehr, den durch das Grünbuch angestoßenen Dialog aller Beteiligten unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Dimension konsequent fortzusetzen. Der WSA hat mit seiner Anhörung der Sozialpartner auf sektoraler Ebene dazu am 11. Mai 1998 einen Beitrag geleistet. Jeder Verkehrsträger verfügt über einen Gemeinsamen Ausschuß für den sozialen Dialog auf Sektorebene. Eine Arbeitsgruppe „Kombiverkehr“ besteht, die die Verbindung zwischen den Ausschüssen pflegen und die Aktivitäten koordinieren soll. Seehäfen werden dabei nicht erfaßt, wohingegen der Gemeinsame Ausschuß für die Zivilluftfahrt ausdrücklich Flughäfen einbezieht. Der Forderung der Beschäftigten nach einem Gemeinsamen Ausschuß für Seehäfen wurde noch nicht stattgegeben. Der Ausschuß würde daher die Einleitung eines geordneten Dialogs zwischen den Sozialpartnern im Hafensektor begrüßen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Ein Rahmen für Hafengebühren

4.1.1. Im Grünbuch werden Möglichkeiten der Entwicklung eines Gemeinschaftsrahmens für die Erhebung

von Hafengebühren geprüft, um Probleme wie unlauterer Wettbewerb, Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und unterschiedliche Behandlung von Nutzern zu lösen. Die Kommission schlägt vor, in einem solchen Rahmen gewisse allgemeine Grundsätze für Hafendienste niederzulegen, die sicherstellen würden, daß die verlangten Preise die Kosten der erbrachten Dienstleistungen widerspiegeln. Gebühren für Infrastruktur könnten nach Ansicht der Kommission auf Grundlage der Marginalkosten angesetzt werden, wobei die Kostendeckung neuer Investitionen gewährleistet würde. Der vorgeschlagene Rahmen wirft eine Reihe grundsätzlicher und praktischer Fragen auf, auf die der Ausschuß im folgenden aufmerksam machen möchte.

4.1.2. Wie weiter oben ausgeführt wurde, stehen Häfen selten bzw. überhaupt nicht im Eigentum einer einzigen Organisation, die sie betreibt, sondern es handelt sich um komplexe, verschiedenartige Organisationen aus zahlreichen Einheiten, die auf besondere Tätigkeiten und Dienste spezialisiert sind (siehe Ziffer 1.3 und 3.4). Daher dürfte es schwierig sein, einen allgemeinen Rahmen für Hafengebühren zu entwickeln, der sowohl auf die Infrastruktur als auch auf die Hafendienste anwendbar wäre.

4.1.3. In einer Fußnote zu Abschnitt 52 des Grünbuchs wird darauf hingewiesen, daß der auf die Gesamttransitkosten in den Häfen entfallende Anteil der gesamten Beförderungskosten von Haus zu Haus in der Seeschifffahrt 5-10 % ausmacht, im Kurzstreckenseeverkehr aber 40-60 % beträgt. Wünschenswert wäre eine nach Diensten aufgeschlüsselte Aufstellung dieser Kosten, um eine Vorstellung davon zu bekommen, welche Kostenpositionen am stärksten durchschlagen, wenn die Kostenbezogenheit als Anlastungsprinzip angewandt wird.

4.1.4. In bezug auf die Infrastruktur werden im Grünbuch unterschiedliche Ansätze für die Anlastung der Kosten erörtert. Eine genaue Bestimmung dessen, was unter den Begriff „Infrastruktur“ fällt, fehlt jedoch. (Kaianlagen und damit verbundene Grundflächen werden selbstverständlich in den Begriff Infrastruktur eingehen wie auch Leuchttürme und andere Navigationshilfen, aber wie sind Kräne und Lagerhäuser einzuordnen?)

4.1.5. Häfen sind weitgehend gewerbliche Unternehmen. Sie sollten daher den gleichen Regeln unterliegen wie die meisten anderen Wirtschaftstätigkeiten in einer Marktwirtschaft, und das Verursacherprinzip ist (mit wenigen Ausnahmen) anzuwenden. Bei dieser Betrachtungsweise ist ein besonderer Rahmen für die Erhebung von Hafengebühren irrelevant.

4.1.6. Der Ausschuß stimmt der Kommission darin zu, daß Probleme im Hinblick auf einen unlauteren Wettbewerb, den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und die unterschiedliche Behandlung von Nutzern bestehen, auch wenn das Ausmaß dieser Probleme nicht bekannt ist. Es wäre jedoch die Frage, ob eine Richtlinie des Rates über einen Rahmen für die Erhebung von Hafengebühren ein wirksames Mittel zur Lösung dieser Probleme ist. Nach Ansicht des Ausschusses sind zunächst eindeutige Regeln für staatliche Beihilfen, eine entschiedene Durchsetzung solcher Regeln sowie eine strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln in Artikel 85

und 86 des Vertrags ausreichende Mittel, um den Problemen beizukommen.

4.1.7. In bezug auf staatliche Beihilfen vertritt die Kommission die Auffassung, daß öffentliche Investitionen in die Hafeninfrastruktur, die allen Nutzern unterschiedslos zur Verfügung steht, nicht als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 des Vertrags anzusehen sind. Wenn einzelne Investitionen dagegen bestimmte Betreiber vor anderen bevorzugen, gelten sie als Beihilfe. Sie können jedoch unter die im Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelungen fallen, z. B. dann, wenn es um Regionalentwicklungsprojekte geht (Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c). Öffentliche Hilfen für bestimmte Unternehmen, die Dienste anbieten, fallen nach allgemeiner Sicht in den Anwendungsbereich von Artikel 92 (mit den in Artikel 92 Absatz 2 und 3 vorgesehenen Ausnahmen). Die Frage der staatlichen Beihilfen ist sehr komplex, jeder Mitgliedstaat hat seine eigene Auslegung dessen, was als staatliche Beihilfe im Hafensektor zu gelten hat; dies kann einem unlauteren Wettbewerb zwischen den Häfen oder Betreibern Vorschub leisten. Der Ausschuß ist daher der Auffassung, daß die Kommission Leitlinien für staatliche Beihilfen für Häfen vorlegen muß, um Chancengleichheit herzustellen. In diesen Leitlinien wäre zu definieren, was unter „Beihilfe“ und unter „Infrastruktur“ zu verstehen ist, und auch der Begriff des „offenen Zugangs“ bedarf einer Klarstellung.

## 4.2. Marktzugang für Hafendienste

4.2.1. Hafendienste wurden traditionell durch ausschließliche und/oder rechtliche oder faktische Monopole geschützt. Obgleich Zugangsbeschränkungen im Verlaufe des letzten Jahrzehnts bis zu einem gewissen Ausmaß hauptsächlich im Bereich der Umschlagdienste abgeschafft wurden, haben aktuelle Praktiken zu Klagen seitens der Nutzer und potentieller Anbieter geführt, und der Europäische Gerichtshof wie auch die Kommission haben mehrere Entscheidungen gefällt. (Eine Übersicht der jüngsten Fälle enthält der Artikel „Ports maritimes et concurrence“ im Competition Policy Newsletter der GD IV, Nr. 1 vom Februar 1998.)

4.2.2. Als Ergänzung eines fallbezogenen Ansatzes wird in dem Grünbuch die Erstellung eines ordnungspolitischen Rahmens auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen mit dem Ziel, die Märkte für Hafendienste zu liberalisieren, um die Effizienz zu erhöhen und gleichartige Wettbewerbsbedingungen unter und in den Gemeinschaftshäfen herzustellen.

4.2.3. Der Ausschuß unterstützt den Kommissionsvorschlag nachdrücklich. Bei den Umschlagdiensten ist wichtig, daß nicht nur neue Dienstleister im „traditionellen“ Sinne, sondern auch Schiffseigner, Befrachter/Ladungseigner und Spediteure Marktzugang bekommen könnten („Self-handling“).

4.2.4. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß der Grundsatz des freien Marktzugangs wegen der Verschiedenheit dieser Dienste und der unterschiedlichen Beschaffenheit der Häfen in puncto Größe, Betrieb und geographische Merkmale nicht überall anwendbar ist. In dem Grünbuch wird angeregt, daß der ordnungspoli-

tische Rahmen für „die größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr“ gelten sollte. Dabei ist zu bedenken, daß bei den meisten europäischen Häfen — unabhängig von ihrer Größe — der grenzüberschreitende Handel den Binnenhandel erheblich übersteigt. Nach Ansicht des Ausschusses muß der ordnungspolitische Rahmen die Einhaltung von Sicherheitsnormen im Hafen und im Seeverkehr gewährleisten.

#### 4.3. Kurzstreckenseeverkehr

4.3.1. Die Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs stellt eine der Prioritäten der Gemeinschaftlichen Verkehrspolitik dar, und ein Element davon ist eine verbesserte Hafeneffizienz. In Ergänzung dessen, was unter Ziffer 4.2 ausgeführt wird, bedarf aus der Sicht des Ausschusses ein Bereich besonders der Gemeinschaftstätigkeit, nämlich die Zoll- und Transitverfahren (dieser Bereich geht meistens über den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Hafenbetreiber hinaus). Komplizierte Dokumentations- und Verfahrensanforderungen in Häfen verursachen bedeutende Kosten für Ladungseigner und Verkehrsunternehmer.

4.3.2. Daher begrüßt der Ausschuß die Initiative der Kommission zu einer Untersuchung, in der die den Seeverkehr in Europa betreffenden Anforderungen in Häfen festgestellt und mit denen für Binnenlandverkehre verglichen werden sollen; dabei geht es besonders um Zollvorschriften und -verfahren.

4.3.3. Wie in der Stellungnahme<sup>(1)</sup> des Ausschusses zu der Mitteilung der Kommission zum Thema „Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa: Perspektiven und Herausforderungen“<sup>(2)</sup> ausgeführt, umfaßt der Kurzstreckenseeverkehr eine große Bandbreite von Tätigkeiten und Dienstleistungen, die alles andere als gleichförmig sind. Zu den grundlegenden Diensten gehören Massengutbeförderung, Fähren, Feeder- und Liniendienste. Der Ausschuß hob auch die zu geringe Beachtung der Tatsache hervor, daß der Kurzstreckenseeverkehr auf vielen Handelsrouten in Europa mit dem Gütertransport auf der Schiene und nicht auf der Straße im Wettbewerb steht. Das muß bei der Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken für die Bereiche Seehäfen und Kurzstreckenseeverkehr berücksichtigt werden.

#### 4.4. Die Rolle der Häfen im Rahmen des transeuropäischen Verkehrsnetzes

4.4.1. Die Kommission hält die volle Integration der Häfen in das transeuropäische Verkehrsnetz für wünschenswert, um ein multimodales Netz anzulegen, das insbesondere den Anbindungsbedarf der Gebiete in Randlage decken und den Kurzstreckenseeverkehr fördern soll. Parallel zu dem Grünbuch über Seehäfen wurde ein Vorschlag<sup>(3)</sup> zur Anpassung der geltenden Leitlinien für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (Entscheidung 1692/96/EG)<sup>(4)</sup> vorgelegt.

4.4.2. Der Ausschuß verabschiedete kürzlich seine Stellungnahme<sup>(5)</sup> zu diesem Vorschlag, so daß hier keine weiteren Bemerkungen zu machen sind. Zu einem besonderen Punkt im Zusammenhang mit der Entwicklung des intermodalen Verkehrs möchte der Ausschuß jedoch nochmals betonen, was er in der Stellungnahme zum Ausdruck brachte: „Der Ausschuß ist nicht damit einverstanden, daß der Straßengüterverkehr vom Ausbau der Seehäfen und Kombiverkehre im Rahmen der Transeuropäischen Netze fast ganz ausgeschlossen zu sein scheint. Er unterstützt zwar voll und ganz den Ausbau des intermodalen Güterverkehrs als eines wesentlichen Faktors einer auf Dauer tragbaren Mobilität, gibt aber zu bedenken, daß die Kommission den sehr erheblichen Anteil der Güter, die in Häfen der Gemeinschaft umgeschlagen und gegenwärtig auf der Straße befördert werden, nicht ignorieren kann. Straßenverkehrsprojekte müssen bei der Einbeziehung von Häfen und Terminals in die TEN die ihnen zukommende Bedeutung erhalten“.

#### 4.5. Die soziale Dimension der Gemeinschaftspolitik betreffend Seehäfen

4.5.1. Die technischen, kommerziellen und organisatorischen Veränderungen, denen Seehäfen ausgesetzt sind, zeigen bedeutende Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen der Hafentarbeiter. Dieser Aspekt wird in dem Grünbuch zwar erwähnt, hätte aber systematischer erörtert werden sollen.

4.5.2. Während der letzten Jahrzehnte hat die Entwicklung moderner Umschlagstechniken zu einem deutlichen Rückgang der Beschäftigung in Seehäfen geführt. Gleichzeitig sind die Anforderungen an die Qualifikation der Hafentarbeiter beträchtlich gestiegen, und die Arbeitnehmer mußten flexiblere und unregelmäßigere Arbeitszeiten in Kauf nehmen. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß eine europäische Seehäfenpolitik unbedingt auch die Beschäftigungsdimension berücksichtigen muß, um qualifizierte Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, die Ausbildung der Arbeitnehmer zu fördern, damit neue Technologien und Arbeitsmethoden entwickelt werden können.

4.5.3. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß Arbeitskräftepools in größeren Häfen ein nützlicher Anpassungsmechanismus zur Bewältigung des schwankenden Arbeitskräftebedarfs von Terminalbetreibern und einzelnen Unternehmen sind. Die Einstellung von Hafentarbeitern aus den Pools wird durch gesetzliche Beschäftigungsbedingungen einschließlich Sozialversicherungspflicht geregelt. Die arbeitgeberseitigen Kosten der Pools müssen von den Unternehmen getragen werden, die Arbeiter aus den Pools beschäftigen.

4.5.4. Das Grünbuch erwähnt die einschlägigen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) nur kurz. Der Ausschuß betont, daß diese Abkommen bei der Entwicklung von Ideen für zukünftige europäische Politiken bezüglich Seehäfen eingehender erörtert werden sollten.

<sup>(1)</sup> ABl. C 97 vom 1.4.1996, S. 15.

<sup>(2)</sup> KOM(95) 317 endg.

<sup>(3)</sup> KOM(97) 681 endg. — ABl. C 120 vom 18.4.1998, S. 14.

<sup>(4)</sup> ABl. C 228 vom 9.9.1996, S. 1, WSA-Stellungnahme: ABl. C 397, 31.12.1994, S. 23.

<sup>(5)</sup> ABl. C 214 vom 10.7.1998, S. 40.

4.5.5. Die IAO hat zwei Übereinkommen über die Hafendarbeit verabschiedet:

- das Übereinkommen über die sozialen Auswirkungen neuer Umschlagmethoden in Häfen (Nr. 137) und
- das Übereinkommen über den Arbeitsschutz bei der Hafendarbeit (Nr. 152).

Die beiden Übereinkommen sind bisher von sieben Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

4.5.6. Die Ratifizierung der IAO-Übereinkommen fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich der EU, sondern der einzelnen Mitgliedstaaten. Der Europäische Gerichtshof hat jedoch 1991 in einer Stellungnahme zur Zuständigkeit der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten in IAO-Fragen (insbesondere im Bereich des Arbeitsschutzes) empfohlen, daß beide Seiten zwecks Verhandlung, Ratifizierung und Umsetzung der IAO-Übereinkommen eng zusammenarbeiten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuß der Kommission, eine solche Zusammenarbeit in naher Zukunft einzuleiten. Dies soll, so hofft der Ausschuß, eine Ratifizierung der beiden Übereinkommen durch die restlichen Mitgliedstaaten bewirken.

## 5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

5.1. Die Häfen zeigen vielfältige Unterschiede bezüglich der Eigentumsverhältnisse, der internen Organisation und der staatlichen Beteiligung am Management der Häfen. Dies ist auf historische Gründe und unterschiedliche Denkweisen bezüglich der Rolle der Häfen sowie des Ausmaßes der staatlichen Unterstützung, Eingriffe und Kontrollen in Fragen der Finanzierung und Kostenanlastung zurückzuführen.

5.2. Ziel des Grünbuchs ist es, eine Diskussion zur Identifizierung der Probleme im Hafensektor auszulösen. Anschließend sollten verschiedene Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme bewertet werden, und bei Bedarf sollten konkrete Vorschläge für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften folgen. Der Ausschuß befürwortet diesen schrittweisen Ansatz zum Tätigwerden, da die Häfen bisher nur beschränkt Gegenstand von Maßnahmen im Rahmen einer gemeinschaftlichen Politik waren.

5.3. Der Ausschuß befürwortet die im Grünbuch aufgeführten grundlegenden Ziele einer gemeinschaftlichen Seehäfenpolitik, wie die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Häfen, die Verbesserung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur durch die Eingliederung von Häfen in die TEN und die Gewährleistung eines freien und gerechten Wettbewerbs im Hafensektor.

5.4. Der Wettbewerb zwischen den Häfen hat zugenommen. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß der Wettbewerb auf einer gerechten und fairen Grundlage fußen muß und nicht durch öffentliche Beihilfen oder unlautere Praktiken verzerrt werden darf. Der Ausschuß begrüßt daher die Absicht der Kommission, Informationen über die aus dem öffentlichen Sektor in die verschiedenen Häfen der Mitgliedstaaten geflossenen Mittel einzuholen

und eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Mittel, die den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr gewährt wurden, und der Gebührenerhebungspraktiken dieser Häfen vorzunehmen.

5.5. Es sind nicht allein die Häfen, die durch ihr Handeln den Wettbewerb bestimmen, sondern auch der Ausbau von Straßen-, Schienen- und Binnenschiffahrtsverbindungen mit dem Hinterland hat Einfluß auf deren Wettbewerbssituation. Nach Auffassung des Ausschusses wurden diese Aspekte bisher oft übersehen.

5.6. Es existiert ein eindeutiger Trend dahin, die Häfen als kommerzielle Unternehmen zu betrachten und zu behandeln, die ihre Kosten von den Benutzern einholen müssen; dieser Trend besteht unabhängig von den Eigentumsverhältnissen. Der Ausschuß befürwortet diese Entwicklung nicht nur, sondern ist auch der Meinung, daß eine gemeinschaftliche Seehäfenpolitik unbedingt von dem Konzept ausgehen sollte, daß es sich bei Häfen um kommerzielle Unternehmen handelt, die in einer Marktwirtschaft tätig sind und das „Nutzerzahl-Konzept“ anwenden.

5.7. Einige spezielle Seeinfrastruktur- und Hafendienste, wie Leuchttürme und andere Navigationshilfen, Wellenbrecher, Seeschleusen, Baggerungs- und Eisbrechdienste, werden in manchen Mitgliedstaaten von den Steuerzahlern bezahlt, in anderen von den Hafennutzern. Dies ist unzufriedenstellend, da es eine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Häfen bedeutet. Daher wünscht der Ausschuß Leitlinien darüber, wer für die Kosten dieser Einrichtungen aufkommen sollte.

5.8. Bei der Entwicklung einer Gemeinschaftspolitik für den Hafensektor müssen alle Aspekte und Standpunkte berücksichtigt werden. Nicht zuletzt müssen die sozialen Folgen der erörterten Maßnahmen bedacht werden. Der Ausschuß würde daher die Einrichtung eines gemischten/sektoralen Ausschusses für Seehäfen als Forum für einen organisierten Dialog zwischen den Sozialpartnern begrüßen.

5.9. Das Grünbuch erwägt die Möglichkeit der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Rahmens für die Erhebung von Hafengebühren als Lösung für Probleme wie unlauterer Wettbewerb, Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und unterschiedliche Behandlung von Nutzern. Der Ausschuß weist auf einige grundlegende und praktische Probleme bezüglich des vorgeschlagenen Rahmens hin und stellt in Frage, ob eine Richtlinie des Rates für einen Rahmen zur Erhebung von Hafengebühren ein effizientes Instrument zur Lösung der genannten Probleme ist. Nach Auffassung des Ausschusses sollten eindeutige Bestimmungen über staatliche Beihilfen und die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln (Artikel 85 und 86 des Vertrags) zur Bewältigung der Probleme ausreichen.

5.10. Das Grünbuch schlägt die Entwicklung eines ordnungspolitischen Rahmens für den Marktzugang für Hafendienste auf Gemeinschaftsebene vor. Ziel ist es, die Effizienz zu steigern und ausgewogene Wettbe-

werbsbedingungen zwischen und in den Gemeinschaftshäfen zu schaffen. Der Ausschuß unterstützt den Kommissionsvorschlag ausdrücklich, erkennt jedoch an, daß das Prinzip des freien Marktzugangs aufgrund der Verschiedenartigkeit dieser Dienste und der Unterschiedlichkeit der Häfen, insbesondere bezüglich deren Größe und Funktion, nicht überall angewandt werden kann.

5.11. Der Ausschuß begrüßt die Absicht der Kommission, eine Untersuchung über die Zollbestimmungen und -verfahren, die den Seeverkehr in Europa betreffen, durchzuführen und diese mit den Bestimmungen für den Binnentransport zu vergleichen. Komplexe Anforderungen in bezug auf Dokumente und Verfahrensweisen in Häfen bringen beträchtliche Kosten für die Ladungseigner und Verkehrsunternehmen mit sich.

Brüssel, den 9. September 1998.

5.12. Die technischen, kommerziellen und organisatorischen Veränderungen, denen Seehäfen ausgesetzt sind, zeigen bedeutende Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen der Hafentarbeiter. Dieser Aspekt wird in dem Grünbuch zwar erwähnt, hätte aber systematischer erörtert werden sollen. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß eine europäische Seehäfenpolitik unbedingt auch die Beschäftigungsdimension berücksichtigen muß, um qualifizierte Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen.

5.13. Der Ausschuß betont, daß sich die einschlägigen IAO-Abkommen in künftigen europäischen Politiken bezüglich Seehäfen widerspiegeln müssen. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, Initiativen zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zwecks Ratifizierung und Umsetzung der IAO-Übereinkommen zu ergreifen.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Umsetzung der Erklärung von Helsinki — Schaffung von konkreten Mechanismen für die Konsultation der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen in der Gestaltung der gesamteuropäischen Verkehrspolitik“**

(98/C 407/17)

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

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Eulen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 10. September) mit 42 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Zielsetzung

1.1. Der Ausschuß hat sich in seiner Initiativstellungnahme<sup>(1)</sup> im Vorfeld der gesamteuropäischen Verkehrskonferenz in Helsinki (Juni 1997) ausführlich mit der Bedeutung des sozialen Dialogs im Rahmen der gesamteuropäischen verkehrspolitischen Zusammenarbeit befaßt. Die Möglichkeiten zur Schaffung von Konsultativmechanismen wurde in einem ersten groben Raster beschrieben.

1.2. Auf Drängen des Ausschusses und insbesondere seiner Mitglieder, die die Konferenz aktiv vorbereitet haben, wurde die Konsultation der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen als einer von zehn Grundsätzen der künftigen gesamteuropäischen Verkehrspolitik in die Erklärung von Helsinki aufgenommen und kann jetzt gezielt umgesetzt werden.

1.3. Seine Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Anbindung des Verkehrsinfrastrukturnetzes der EU an die Nachbarstaaten — Entwicklung einer kooperativen gesamteuropäischen Verkehrsnetzpolitik“<sup>(2)</sup> hat der WSA mit Verkehrskommissar Kinnock in seiner Plenarsitzung beraten und am 26. Februar 1998 einstimmig beschlossen. In dieser Stellungnahme schlußfolgert der WSA, daß in einer kooperativen gesamteuropäischen Verkehrsnetzpolitik ein strukturierter Dialog, angebunden an die Arbeit der Lenkungsausschüsse in den Korridoren, sachgerecht in ergänzenden beratenden Gremien erfolgen sollte, um auf diese Weise den Diskurs weiter zu vertiefen und von der Regierungsebene her für die sozioökonomischen Gruppen zu öffnen.

1.4. Die nun vorliegende Stellungnahme legt den Schwerpunkt auf konkrete Vorschläge, wie mit der Realisierung von Konsultationen begonnen werden kann

und welche flexiblen Strukturen die Kontinuität und Vernetzung dieses Prozesses gewährleisten könnten. Die Überlegungen der Studiengruppe wurden über eine Reihe von Informationsgesprächen und eine schriftliche Befragung von Vertretern aus Mittel- und Osteuropa (MOE) zur Diskussion gestellt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind fortlaufend in die Stellungnahme eingeflossen.

Im Ergebnis fanden die vorgeschlagenen Umsetzungsschritte ungeteilte Zustimmung. In den Antworten auf die schriftliche Befragung wird ein klares Votum für den Einsatz von Koordinatoren für die Beteiligung der sozioökonomischen Gruppen in Korridoren und Verkehrsgebieten ausgesprochen. Darüber hinaus wurden Bedenken geäußert, daß die gesamteuropäische Perspektive der Korridore durch das verkehrspolitische Engagement der EU im Erweiterungsprozeß zu sehr in den Hintergrund gedrängt werden könnte. In zahlreichen Ländern wurde der Wunsch nach einem strukturierten Dialog auf nationaler Ebene geäußert, um besser auf den grenzüberschreitenden Dialog entlang der Korridore vorbereitet zu sein.

## 2. Bestandsaufnahme der bisherigen Entwicklung und Prioritätensetzung

2.1. Der Ausschuß forderte in seiner Initiativstellungnahme vor der Helsinki-Konferenz „die Einführung von flexiblen Mechanismen einer verbindlichen Konsultation von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, Umweltschutz- sowie Verbraucherorganisationen und Gewerkschaften bei verkehrspolitischen Entscheidungen im Rahmen des strukturierten Dialogs der Abkommen, bei der Realisierung von transnationalen Verkehrsprojekten, sowie bei der Gestaltung einer integrierten gesamteuropäischen Verkehrspolitik“<sup>(3)</sup>.

2.2. Schon die Kreta-Erklärung sah „nötigenfalls Schritte“ vor, die zu beratenden Gremien führen können. Der Ausschuß mußte jedoch kritisch feststellen, daß in

<sup>(1)</sup> „Die gesamteuropäische Verkehrskonferenz und der soziale Dialog — Auf dem Weg von Kreta nach Helsinki“ — ABl. C 204 vom 15.7.1996, S. 96.

<sup>(2)</sup> ABl. C 129 vom 27.4.1998, S. 75.

<sup>(3)</sup> „Die gesamteuropäische Verkehrskonferenz und der soziale Dialog — Auf dem Weg von Kreta nach Helsinki“, Ziffer 8.1.

der Praxis nahezu keine Aktivitäten in dieser Richtung zu verzeichnen waren. Der Ausschuß führte dies auf zwei Hauptgründe zurück: die fehlenden Strukturen in MOE, die es schwer machten auf multilateraler Ebene Ansprechpartner zu finden und die mangelnde Bereitschaft zur Einbeziehung wirtschaftlicher und sozialer Gruppen auf seiten gewisser politischer Entscheidungsträger.

2.3. Mit der Aufnahme der Konsultation als einer der 10 Grundprinzipien der gemeinsamen Verkehrspolitik in die Helsinki-Erklärung hat sich formal die Verbindlichkeit des Anliegens deutlich erhöht. In der Zwischenzeit haben sich auch die Verbandsstrukturen weiterentwickelt. Allerdings ist bei der Gruppe der besonderen Interessen ein Defizit festzustellen. Bei der Gruppe der Arbeitgeber fehlen teilweise noch die Strukturen auf nationaler Ebene. Die Tatsache, daß bei vielen Verkehrsträgern der Staat Eigentümer bzw. Arbeitgeber ist, spielt dabei eine nicht unerhebliche Rolle. Damit allein verändert sich noch nicht die Praxis, aber die Chancen, den strukturierten Dialog analog zur Praxis in der EU in Gang zu setzen, sind durchaus vielversprechend.

2.4. Aus der Fülle möglicher Ansätze für Konsultationen ist eine sinnvolle Schwerpunktsetzung zu treffen. Es gibt zwei Aktionsfelder, in denen die gesamteuropäischen Verkehrskonferenzen und die jeweiligen Erklärungen eine große Rolle spielten und wichtige Fortschritte gebracht haben: die Regionalkonferenzen und die sich entwickelnde Zusammenarbeit in den gesamteuropäischen Verkehrskorridoren. Die Schaffung von Konsultationsstrukturen sollte hier ansetzen.

2.5. Darüber hinaus spielten die Kooperations- und Europa- bzw. Assoziierungsabkommen eine bedeutende Rolle in der Entwicklung des Grundgedankens der Konsultativmechanismen. Hier hat sich ein komplexes und auf sehr unterschiedlichem Niveau funktionierendes politisches Beziehungsgeflecht entwickelt. Der Ausschuß bekräftigt seine Auffassung, daß eine Konsultation der sozioökonomischen Gruppen zu verkehrspolitischen Themen, wo dies angebracht erscheint, auch erfolgen sollte.

### **3. Gesamteuropäische Verkehrskorridore und regionale Kooperation als Basis für Konsultativmechanismen**

3.1. Als Anhang zur Erklärung von Helsinki sind 10 prioritäre Verkehrskorridore definiert. Die meisten bestehen aus weitgehend parallel verlaufenden Schienen- und Straßenverbindungen, mit Ausnahme von Korridor VII, der Donauverbindung. Die Korridore I, IV, VIII und IX schließen insbesondere auch Häfen und Kombiverkehre mit ein.

3.2. Art und Grad der Zusammenarbeit sind unterschiedlich weit entwickelt. Die Basis bildet meist ein Memorandum of Understanding (MoU). Auf dieser Basis sind Lenkungsausschüsse gebildet worden, die die praktische Koordinierung sicher stellen sollen. Den Lenkungsausschüssen sind, je nach örtlichen Gegebenheiten, verschiedene Arbeitsgruppen zugeordnet.

3.3. Jetzt gilt es, die Arbeitsstrukturen, die sich hier herausgebildet haben, als Basis für die Verankerung von Konsultationsmechanismen zu nutzen. Da es sinnvoll ist, die Schaffung von Konsultativmechanismen so konkret wie möglich an der Praxis zu orientieren, sollte an dieser Stelle kein Modell entworfen werden, das allen Korridoren gerecht werden muß. Um dies exemplarisch zu entwickeln, hat die Studiengruppe eine Reihe von Korridoren ausgewählt, die für den derzeitigen Planungsstand repräsentativ erscheinen. Die Auswahl hat nichts mit einer Prioritätensetzung zu tun, sondern geschieht aus rein praktischen Gründen. Ein exemplarisches Vorgehen ermöglicht es, die Überlegungen zur Konsultation näher an der Praxis zu orientieren. Ausgewählt werden die Korridore II, IV, VII und X.

3.4. Neben der Zusammenarbeit entlang der Korridore ist die regionale Kooperation eine weitere Basis für die Entwicklung von Konsultationsmechanismen.

3.5. Seit der ersten gesamteuropäischen Verkehrskonferenz 1991 haben sich verschiedene regionale Ansätze herauskristallisiert. Zu nennen sind hier die Regionen Ostsee, Barentsee, Mitteleuropa, Südosteuropa/Schwarzmeer, und Mittelmeerraum.

3.6. Die Kommission hat darüber hinaus in ihrer Mitteilung zu einer gesamteuropäischen Verkehrsnetzpolitik<sup>(1)</sup> weitere Verkehrsgebiete definiert, die sich zum Teil mit den schon bestehenden Strukturen decken: Barentsee/Euro-Arctic, Schwarzmeerbecken, Mittelmeer und Adria-Ionisches Meer.

3.7. Der Ausschuß hat wiederholt gefordert, daß die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen in die Vorbereitungs- und Regionalkonferenzen stärker einbezogen werden. Die regionale Kooperation bietet eine dauerhafte Basis für vernetzte grenzüberschreitende Formen des strukturierten Dialogs. Dabei geht es weniger um die regelmäßigen Zusammentreffen anläßlich der Regionalkonferenzen selbst, sondern um eine Beteiligung an der kontinuierlichen verkehrspolitischen Abstimmung in der jeweiligen Region.

3.8. Am weitesten fortgeschritten ist die Kooperation der Ostseeanrainerstaaten, die auf eine lange Tradition zurückblicken kann. Aber auch hier ist festzustellen, daß die Kooperation der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen sich bei weitem nicht automatisch oder in gleichem Maße entwickelt, wie die der staatlichen und regionalen Körperschaften. Der Ostseeraum bietet sich als Beispiel für die regionale Zusammenarbeit an. Auch hier hat die Auswahl nichts mit einer Prioritätensetzung gegenüber anderen Verkehrsregionen zu tun.

### **4. Kurzbeschreibung ausgewählter Korridore und Gebiete und ihrer Kooperationsstrukturen**

4.1. In Kapitel 3 wurden exemplarisch die Korridore II, IV, VII und X und die Region Ostsee ausgewählt.

<sup>(1)</sup> Anbindung des Verkehrsinfrastrukturnetzes der Europäischen Union an die Nachbarstaaten. Entwicklung einer kooperativen gesamteuropäischen Verkehrsnetzpolitik — KOM(97) 172 vom 23.4.1997.

Im folgenden sollen diese Beispiele auf Basis der dem WSA z.Z. vorliegenden Informationen kurz charakterisiert werden.

#### 4.2. Korridor II

4.2.1. Korridor II verläuft von Berlin über Warschau und Minsk nach Moskau und weiter bis Nizny Novgorod. Die Bahn- und Straßenverbindungen verlaufen weitgehend parallel mit Verbindungen zum kombinierten Verkehr. Die Weiterführung darüber hinaus ist noch nicht endgültig entschieden. Möglich sind der Aufbau eines intermodalen Terminals und Verbindungen zur Wolga, zum Schwarzen Meer sowie zur Transsibirischen Eisenbahn. Die politische Unterstützung für diesen Korridor hat seine Entwicklung stark gefördert, und Korridor II hat heute quasi Modellcharakter für die anderen. 1995 haben die Verkehrsminister der beteiligten Staaten und die Kommission ein Memorandum of Understanding (MoU) unterschrieben. Es gibt einen übergreifenden Lenkungsausschuß, dessen Leitung in Händen der Kommission, DG VII, liegt.

4.2.2. Die Koordinierung in bezug auf die Bahnstrecke gewährleistet die UIC. Dazu wurde eine eigene Lenkungsgruppe Bahnen eingerichtet und gleichfalls 1995 ein MoU von den Bahngesellschaften unterzeichnet, das die Kooperation in den Fragen der Infrastrukturerwicklung, der Interoperabilität und Vermarktung sowie weitere Untersuchungen festlegt und auf fünf Jahre mit automatischer Verlängerung abgeschlossen wurde. Vorsitzender der Lenkungsgruppe bzw. Koordinator ist ein Vertreter der DB AG (Deutschland). Im Laufe ihrer bisherigen Arbeit hat die Lenkungsgruppe Bahnen vier Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit den Themen Infrastruktur, Marketing, organisatorischen und finanzwirtschaftlichen Fragen und Lösungsmöglichkeiten für den automatischen Spurwechsel befaßt haben. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden der Lenkungsgruppe zur Begutachtung für ihre weiteren Entscheidungen vorgelegt.

Mit Hilfe der DG XXI ist eine übergreifende Arbeitsgruppe zur Grenzübergangproblematik eingerichtet worden.

4.2.3. Als Themen und ersten Ansatzpunkte für Konsultationen mit den sozioökonomischen Gruppen haben sich auf Grundlage der geführten Gespräche folgende Möglichkeiten dargestellt: Auswirkungen und soziale Konsequenzen aufgrund technischer Veränderungen im Hinblick auf den Wechsel von der europäischen Normalspur zu Breitspur, effiziente Grenzabfertigung und Schaffung eines einheitlichen Transportrechtssystems. Eisenbahnverwaltungen und Eisenbahngewerkschaften in den Ländern der GUS sehen prioritären Regelungsbedarf bei der Grenzabfertigung und der Vereinheitlichung des Transportrechtssystems. Den Vorstellungen westlicher Eisenbahnunternehmen zur Spurwechselproblematik stehen sie skeptisch gegenüber.

4.2.4. Die Ausweitung von Korridor II über Nischni-Nowgorod hinaus bis Fernost auf Schiene und Straße ist ein großes Anliegen der Verkehrsverbände und Gewerkschaften in den Ländern der GUS. Dabei wollen

sie die freien Kapazitäten bei der transsibirischen Eisenbahn berücksichtigt sehen.

#### 4.3. Korridor IV

4.3.1. Korridor IV beginnt in zwei Zweigen in Berlin und Nürnberg bis Prag, und teilt sich im rumänischen Arad in eine Verbindung nach Süden bis Thessaloniki und Istanbul und eine Verbindung nach Constanza zum Schwarzen Meer. Neben Straße und Schiene werden auch Verbindungen zum Donauverkehr, der kombinierte Verkehr und die Hafenanbindungen ausgebaut. Es gibt kein von allen beteiligten Staaten unterschriebenes MoU, sondern bisher nur ein von Polen, Ungarn und der Slowakischen Republik unterzeichnetes Kooperationsabkommen. Übergreifend koordiniert das deutsche Verkehrsministerium die Arbeiten in diesem Korridor. Ein übergreifender Lenkungsausschuß tagte zuletzt im Mai 1998. Mit einem weiteren Treffen ist noch in diesem Jahr zu rechnen.

4.3.2. Die Bahnverbindung koordiniert die UIC über den gleichen Koordinator wie Korridor II. Die beteiligten Eisenbahngesellschaften haben ein MoU zur Weiterentwicklung des Eisenbahnverkehrs beschlossen. Es existiert ein Lenkungsausschuß für die Bahnkooperation, der sich das nächste Mal im Herbst 1998 treffen wird. Es bietet sich an, damit ein Arbeitstreffen der sozioökonomischen Gruppen zu verbinden. Dieser Vorschlag fand Unterstützung in den Gesprächen vor Ort, unter anderem auch beim Verkehrsminister Rumäniens.

4.3.3. Eine Koordination der Straßen-, Hafen- und Binnenschiffahrtsverbindungen erfolgt augenscheinlich nur auf Ministerebene. Mit der Bahn-Kooperation vergleichbare Arbeitsstrukturen existieren noch nicht. Aus der Sicht multimodaler Schnittpunkte, wie beispielsweise dem alle Güterarten umschlagenden Hafen Constanza, kommt kooperativen, verkehrübergreifenden Strukturen eine besondere Bedeutung zu.

#### 4.4. Korridor VII

4.4.1. Korridor VII bezeichnet die Donauverbindung von Deutschland bis zum Schwarzen Meer. Es existiert ein Lenkungsausschuß, der sich vor allem mit der Schiffbarkeit der Donau befaßt, aber kein MoU. Als einziger Koordinator tritt die Kommission in Erscheinung. Die Kooperation entlang der Donau schließt den Ausbau von intermodalen Terminals und Hafenverbindungen ein, wozu Machbarkeitsstudien durchgeführt wurden. Die nächsten Schritte sollen vom rumänischen Verkehrsministerium eingeleitet werden.

4.4.2. Die Donaukonvention von 1948 ist für diesen Korridor nach wie vor die Grundlage. Die politischen Veränderungen machen die Zusammenarbeit auf dieser Grundlage heute zum Problem. Politische Zuständigkeiten und die Zusammensetzung der Donaukommission müssen neu geregelt werden. Ein weiteres praktisches Problem ist die Schiffbarkeit der unteren Donau nur bei Tage. Im Rahmen der Gespräche vor Ort wurde ein Arbeitstreffen der sozioökonomischen Gruppen aus der Binnenschifffahrt entlang der Donau befürwortet diskutiert.

#### 4.5. Korridor X

4.5.1. Korridor X ist der jüngste Korridor, der Zentraleuropa mit dem Balkan verbindet. Er beginnt mit zwei Ästen in München und Nürnberg, trifft in Slovenien zusammen und verläuft weiter über Zagreb, Belgrad, Skopje nach Thessaloniki. Weitere zusätzliche Verbindungen integrieren Anschlüsse nach Ploce, Budapest und Sofia. Dieser Korridor hat aufgrund der zurückliegenden Auseinandersetzungen und den nach wie vor vorhandenen Spannungen in der Region zugleich einen hochpolitischen Charakter.

4.5.2. Eine besondere Dynamik entwickelt sich in der Eisenbahnkooperation. Wie auch in den anderen Korridoren hat ein Vertreter der Bahnen, in diesem Fall der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) die Initiative übernommen und wirkt als Koordinator für die Bahnverbindungen. Bis Ende 1998 soll ein MoU zum optimalen Ausbau des Schienenverkehrs abgeschlossen werden. Die Arbeit konzentriert sich nicht allein auf eine Verbesserung der Verkehrsleistung in diesem Korridor, sondern umschließt auch umweltpolitische Belange sowie die systematische intermodale Anbindung an alle wichtige Verkehrsknotenpunkte entlang des Korridors.

4.5.3. Im Rahmen der verkehrsträgerübergreifenden Koordinierung soll Griechenland die nächsten Schritte einleiten. In einem länderübergreifenden Arbeitstreffen mit dem WSA forderten Vertreter der sozioökonomischen Gruppen aus Slowenien, Ungarn, Kroatien und Bosnien-Herzegowina übereinstimmend eine breitangelegte Korridor X-Konferenz. Dabei wurde Gesprächsbereitschaft ausdrücklich auch mit Verbänden aus Serbien und FYROM bekräftigt.

#### 4.6. Ostsee-Region

4.6.1. Die Kooperation im Ostseeraum kann auf eine lange Tradition aufbauen, die durch die Öffnung Osteuropas neuen Auftrieb erhalten hat. Die verkehrspolitische Zusammenarbeit spielt in der Ostseekooperation eine wichtige Rolle. So nahm der Ostseerat im Juli 1996 Aktionsprogramme für die Zusammenarbeit der Ostseestaaten an, die wichtige verkehrsbezogene Maßnahmen beinhalten. Darüber hinaus treffen die Verkehrsminister regelmäßig zu Ostseekonferenzen zusammen. Die Konferenz im April 1997 war zugleich Vorbereitungskonferenz für die dritte gesamteuropäische Verkehrskonferenz in Helsinki. Ein weiteres Treffen fand in diesem Jahr unter dem Vorsitz Dänemarks statt. Für die verkehrspolitische Zusammenarbeit ist federführend Schweden zuständig.

4.6.2. Die Ostseeregion ist vor allem von Korridor I betroffen, der eine Schienen- und Straßenverbindung durch die baltischen Republiken vorsieht mit Verbindungen nach Helsinki und in Richtung Süden und Osten zu den Korridoren IX, II und VI. Die Auslastung der Korridorverbindungen bleiben weit hinter den Erwartungen zurück, insbesondere die der Schienenverbindung. Zwischen den baltischen Staaten sind mittlerweile Grenzformalitäten abgeschafft. Die Hafenverbindungen

spielen im Rahmen dieses Korridors eine wesentlich größere Rolle. Auch hier koordiniert die Kommission die übergreifenden Arbeiten, die UIC die Schienenverbindung. Im Gegensatz zu allen anderen Korridoren gibt es auch einen Koordinator für die Straßenverbindung. Ein MoU wurde unterzeichnet.

4.6.3. So aktiv und erfolgreich die verkehrspolitische Zusammenarbeit im Ostseeraum auch ist, ein strukturierter Dialog der sozioökonomischen Gruppen ist davon bisher noch nicht ausgegangen oder wesentlich gefördert worden. Seit einiger Zeit gibt es Bestrebungen der Gewerkschaftsverbände zum Aufbau einer Kooperationsplattform in der Region. In diesem Rahmen hat sich eine Initiative für ein Aktionsfeld „Verkehr und maritime Wirtschaft im Ostseeraum“ entwickelt, die mittlerweile auch von den norddeutschen Bundesländern zusammen mit den Sozialpartnern unterstützt wird. Sie soll in ein grenzüberschreitendes Regionalprojekt münden. Von seiten der Beteiligten besteht Interesse, dies mit den gebiets- und korridorbezogenen verkehrspolitischen Aktivitäten zu verknüpfen.

#### 5. Konkrete Ansatzpunkte und Umsetzungsschritte für korridor- und gebietsbezogene Konsultationen der sozioökonomischen Gruppen und nachbarschaftliche Zusammenarbeit im Verkehr

5.1. Die bestehenden Arbeitsstrukturen legen grundsätzlich zwei Ansatzpunkte nahe. Zum einen gibt es die Möglichkeit planungsrelevanter Konsultationen zu Verkehrswegeverlauf, Zufahrtverbindungen und Verkehrsknotenpunkten unter Berücksichtigung der Anbindung von Wirtschafts- und Industrieregionen an die Korridore. Zum anderen gibt es die Möglichkeit themen- oder projektbezogener Konsultationen zur Weiterentwicklung des organisatorischen und betrieblichen Ablaufs, der Service- und Dienstleistungsqualität sowie bei Fragen der technischen Harmonisierung und Abstimmung von Gesetzen und Regelwerken.

5.2. Obwohl der Verlauf der Korridore weitgehend festgelegt ist, stehen Einzelentscheidungen zum weiteren Verlauf an den Endpunkten (zum Beispiel Korridor II) sowie die zum Korridor hinführenden sogenannten „Feeder-Linien“ noch aus. Planungsrelevante Konsultationen könnten zumindest einmal umfassend geschehen und von den jeweiligen offiziellen zuständigen Koordinatoren oder Lenkungsausschüssen einberufen werden. Sie können dann den weiteren Werdegang in geeigneten Abständen begleiten, insbesondere wenn es um Trassenänderungen, intermodale Knotenpunkte und weitere Verzweigungen der Verkehrswege geht. Soweit es um die Umweltverträglichkeit der Infrastrukturprojekte geht, ist eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit schon in EU-Recht geregelt<sup>(1)</sup>.

5.3. Konsultationen, die im Rahmen der Herstellung eines reibungslosen und optimalen Verkehrsablauf stattfinden, sollten von den zuständigen Koordinatoren oder

<sup>(1)</sup> Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten — ABl. L 175 vom 5.7.85, S. 40, insbesondere Artikel 6.

jeweiligen Lenkungsausschüssen der Korridore initiiert werden. Konkrete Themen und Ansatzpunkte ergeben sich aus der bestehenden Arbeit. Ziel sollte sein, grundsätzlich für Transparenz und Unterstützung der Arbeit zu sorgen oder aber auch ein konkretes Problem, das sich neu stellen wird, gemeinsam anzugehen, wie beispielsweise bei der Einführung einer neuen Technologie. Beispiele für Themen, die auch in besonderen Arbeitsgruppen weiterentwickelt werden können, sind Einhaltung und/oder Abstimmung von Sicherheitsbestimmungen, Kontrolldichte in Bezug auf Sozialvorschriften, Koordinierung von Dienstplänen, technische Normung, Zuliefer-Verbindungen, Anbindung zum Netz des öffentlichen Verkehrs in Ballungsräumen, die von den Korridoren durchquert werden. Nicht zuletzt gilt es auch, ein gravierendes Gefälle bei den Sozialbedingungen der Transportbeschäftigten von West nach Ost zu überwinden. In den Ländern der GUS unterbleibt vielfach die Lohnzahlung über viele Monate.

5.4. Bei den Verkehrsgebieten, beispielsweise für den in dieser Stellungnahme ausgewählten Ostseeraum, tritt an die Stelle als Ansprechpartner für eine Initiative für Konsultationen das jeweils federführende Verkehrsministerium unter Einbeziehung der Kommission, die für den nächstliegenden Korridor I die Federführung hat.

5.5. Die Frage der Zuständigkeit, Finanzierung und Arbeitsbelastung durch die Organisation solcher konsultativen Treffen ist sicherlich eine ernstzunehmende Hürde. Grundsätzliche Überlegungen, auch zur Rolle des Ausschusses in dieser Hinsicht, finden sich in Kapitel 6 dieser Stellungnahme. Unabhängig von grundsätzlichen Klärungen sollte eine an eine offizielle Lenkungsausschußsitzung oder andere Aktion angegliederte erste Zusammenkunft, bei der alle eingeladenen Vertreter sozioökonomischer Gruppen die entstehenden Kosten selbst tragen, ein erster unverbindlicher Schritt sein. Daneben ist die Einladung einzelner Experten zu Lenkungsausschuß- oder Arbeitsgruppensitzungen auch eine vergleichsweise einfache Art der Umsetzung.

5.6. Obwohl die Arbeitsstrukturen in den Korridoren sich bisher stark verkehrsträgerbezogen entwickelt haben, sollten die Konsultationsmechanismen auch verkehrsträgerübergreifend organisiert werden. Fragen von technisch-organisatorischer Abstimmung, Sicherheitsbestimmungen, qualifikatorischen Voraussetzungen und vieles mehr sind nicht nur innerhalb eines Verkehrsträgers zu finden, sondern müssen vor allem den Übergang zwischen den Verkehrsträgern erleichtern. In Osteuropa ist vor allem die Binnenschifffahrt sowie ihr Auslastungsgrad in die zukünftigen verkehrspolitischen Debatten und Entscheidungen einzubeziehen. Bei den Gesprächen um die Weiterführung der Korridore nach Osten sollten vorhandene Dialogstrukturen in den Ländern der GUS berücksichtigt werden.

5.7. Zur Unterstützung der Verkehrsinfrastrukturplanung der neuen Beitrittsstaaten wurde die Kommissions-Initiative TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment) ins Leben gerufen. In drei regionalen Untergruppen (Ostseeraum, Zentraleuropa und südöstliches Europa) haben die Staaten begonnen, ihre Infrastrukturplanungen im Sinne der Weiterführung der Transeuropäischen Netze zu koordinieren.

5.7.1. Zur technischen Unterstützung dieser Arbeit wurde in Wien im Mai 1997 das TINA-Sekretariat eingerichtet. Seine Aufgaben sind neben der technisch-organisatorischen Unterstützung und der Kartographie auch der Aufbau von Expertennetzwerken, technische und sozioökonomische Analysen, das Sammeln von Statistiken sowie die praktische Unterstützung für Arbeitstreffen.

5.7.2. Es ist das ausdrückliche Angebot der Kommission, daß das TINA-Sekretariat auch für die sozioökonomischen Gruppen als Ansprechpartner dienen kann. Seine Aufgabe ist zwar bislang noch zeitlich (November 1999) und regional (PHARE-Länder) begrenzt, eine Ausweitung erscheint aber möglich. In jedem Fall ist es wichtig, die Information über die Arbeit des TINA-Sekretariats bei den Verbänden in MOE zu verstärken. Wenn sich im oben beschriebenen Sinne Konsultationen entwickeln, wäre es denkbar, daß sich ihre Akteure oder Repräsentanten auch an das TINA-Sekretariat wenden könnten.

5.8. Die bestehende Zusammenarbeit in den Korridoren und Gebieten hat sich zunehmend vernetzt, weil alle Akteure ein Interesse haben, die Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu profitieren. Es gibt regelmäßige Zusammenkünfte aller an der Koordination Beteiligten. Zum Teil ergeben sich, wie schon gezeigt wurde, auch personelle Überschneidungen. Wenn Konsultationen mit den sozioökonomischen Gruppen auf dieser Grundlage zustande kommen, dann ist gleichermaßen davon auszugehen, daß es einen Bedarf an Austausch und Verstärkung dieses Prozesses gibt. Dem sollten auch entsprechende Möglichkeiten eingeräumt werden, ob sie nun an die offiziellen Treffen der Korridor-Koordinatoren, an die Arbeit des TINA-Sekretariats, an eine andere Organisation angebunden oder selbständig abgewickelt werden. Letzteres liegt allein im Ermessen der beteiligten Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder anderer Gruppen aus MOE.

Ein sehr praktisches Beispiel für ein großes Interesse am übergreifenden Erfahrungsaustausch ist das Informationsbedürfnis der sozioökonomischen Gruppen in Korridor X. Da dieser Korridor erst in Helsinki 1997 geschaffen wurde, ist man sich darüber bewußt, daß ein strukturierter Erfahrungsaustausch helfen kann, Fehler zu vermeiden und die Entwicklung zu beschleunigen.

5.9. Es ist sinnvoll, einen Erfahrungsaustausch, wie er in Korridoren und Verkehrsgebieten stattfindet, auszudehnen auf eine nachbarschaftliche verkehrspolitische Zusammenarbeit in den MOE-Ländern. Die gemeinsame politische Basis der Verständigung ist die Erklärung von Helsinki.

## 6. Option zur gesamteuropäischen Koordinierung

6.1. Die bisher drei gesamteuropäischen Verkehrskonferenzen haben großen Einfluß gehabt und eine zukunftsweisende Basis für eine gesamteuropäische Verkehrspolitik geschaffen. Weniger stark in die Öffentlichkeit getreten ist der informelle Ausschuß, der als

sogeannter Lenkungsausschuß (LA) in den Jahren seit 1991 die Aktivitäten koordinierte und entscheidend zum Erfolg des gesamten Unterfangens beitrug. Der LA funktionierte quer zu den traditionellen politischen Hierarchien und Zuständigkeitsabgrenzungen und brachte die wesentlichen europäischen Institutionen und Repräsentanten von Wirtschafts- und Sozialverbänden an einen Tisch, mit wachsender Beteiligung auch aus MOE.

6.2. Der koordinierende und zugleich informelle und offene Charakter dieser Zusammenarbeit hat in der Vergangenheit Früchte getragen und war insbesondere für den WSA und das Parlament ein neuartige Basis, in der Gestaltung der Verkehrspolitik auf gesamteuropäischer Ebene eigene Impulse zu setzen. Die Arbeit des LA wurde eingestellt.

6.3. Das Monitoring zur Umsetzung der Helsinki-Erklärung soll stärker an politische Institutionen geknüpft sein, die die Zuständigkeit und auch die Kapazitäten haben, dies zu bewerkstelligen. Die Planung einer weiteren — vierten — großen Konferenz wird momentan nicht ins Auge gefaßt. Allerdings erklärte Verkehrskommissar Kinnock auf der Februar-Plenarsitzung des Ausschusses, daß eine weitere Konferenz dann auch stattfinden wird, wenn neu anstehende Themen dies rechtfertigen. Die Umsetzung des bisher erreichten steht sinnvollerweise zuerst auf der Tagesordnung. Der Ausschuß stimmt diesen Überlegungen zu.

6.4. Trotzdem wird eine Lücke entstehen, die durch die bestehenden Strukturen nicht gefüllt werden kann und die für das Anliegen der vorliegenden Stellungnahme ein deutlicher Verlust wäre. Schon jetzt, ein Jahr nach der Helsinki-Konferenz, ist eine stetig abnehmende Transparenz über das, was der Monitoring-Prozeß sicherstellen sollte, aus Sicht des WSA zu verzeichnen. Vereinzelt Erfahrungen belegen, daß in Abschlusserklärungen aktueller Regional- oder Sektoralkonferenzen die Grundsätze der Helsinki-Erklärung mühsam wieder eingebracht werden müssen.

6.5. Aus Sicht des WSA bleibt ein Bedarf an einer Koordinierung auf gesamteuropäischer Ebene bestehen, die eine Transparenz gewährleistet und zur Abstimmung der Einzelaktivitäten beiträgt. Verkehrskommissar Kinnock hat selbst erklärt, daß ein steter Prozeß der Berichterstattung, der Aktualisierung und Erläuterung des Entwicklungsprozesses zur Umsetzung der Erklärung von Helsinki notwendig ist und daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber und ihre entsprechenden Organisationen auf zufriedenstellende Weise darin eingebunden werden müssen. In diesem Zusammenhang wies er auf eine geplante Neuausrichtung der G-24-Arbeitsgruppe Verkehr hin, als Basis für die zukünftige praxisgeleitete Diskussion und Koordinierung. Der Ausschuß ist daran interessiert, an einer solchen Koordinierung angemessen beteiligt zu werden.

6.6. Eine Zwischenberatung in der Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel im Juni 1998 mit Vertretern von Kommission, EVMK und EP hat ergeben, daß diese Institutionen den in der vorliegenden Stellungnahme des WSA vertretenen Ansatz voll unterstützen. Die Transparenz in der Umsetzung der Erklärung von Helsinki soll wieder verstärkt werden. In diesem Prozeß wird die Rolle des WSA im Hinblick auf die Konsultativmechanismen unter Einbezug aller Gruppen befürwortet. Nähere Verabredungen über eine umfassende Koordinierung im Rahmen des Monitoring sollen im Herbst getroffen werden. In diesem Zusammenhang sollte das Europäische Parlament seine bisherige aktive Rolle bei der Gestaltung der paneuropäischen Verkehrspolitik fortsetzen und die Möglichkeit der Konsultation des WSA nach dem Vertrag von Amsterdam zu einer noch intensiveren Form der Zusammenarbeit nutzen.

6.7. Der Ausschuß hat sich in den vergangenen Jahren intensiv darum bemüht, die Beteiligung und den strukturierten Dialog der sozioökonomischen Gruppen in die gesamteuropäische verkehrspolitische Zusammenarbeit zu integrieren. Auch im Rahmen des nun anstehenden Monitoring-Prozesses ist der Ausschuß entschlossen, sich für die Kontinuität und Weiterentwicklung der bisherigen Aktivitäten einzusetzen. Er ist auch weiterhin bereit, eine aktive Rolle dabei zu spielen.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für den Betrieb von Liniendiensten mit Ro-Ro-Fahrgastfährschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen in der Gemeinschaft“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/18)

Der Rat beschloß am 9. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 48 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Chagas.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 109 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Der Kommissionsvorschlag

1.1. Die grundlegenden Sicherheitsregeln für den Seetransport werden auf internationaler Ebene von der internationalen Seeverkehrsorganisation (IMO) festgelegt. Nach dem tragischen Unglück des Fährschiffes „Estonia“ im Jahr 1994, bei dem 852 Menschen ums Leben kamen, ersuchte der Verkehrsministerrat die Europäische Kommission, eine Reihe von Vorschlägen vorzulegen, um für die Fahrgäste auf Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und von diesen auslaufen, bestmögliche Sicherheitsstandards zu garantieren.

1.2. Der jetzige Vorschlag schließt an an den Rechtsakt des Rates vom Jahre 1995, mit dem der von der IMO angenommene internationale Code für Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs (ISM-Code) für Roll-on/Roll-off-Fährrschiffe zur Auflage gemacht wurde<sup>(2)</sup>, sowie den Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung eines verbindlichen Fahrgasterfassungssystems auf Passagierschiffen<sup>(3)</sup> und verfolgt im wesentlichen die nachstehenden Zielsetzungen:

- Herbeiführung einer stärker standardisierten Auslegung internationaler Sicherheitsregeln;
- Sicherstellung einer wirksamen Anwendung dieser Regeln und der entsprechenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften;
- Gewährleistung der Transparenz bezüglich der Bedingungen für den Betrieb von Ro-Ro-Fahrgastfährschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen, die im Linienverkehr von oder nach einem Gemeinschaftshafen eingesetzt werden, für alle Betroffenen, d.h. die Verwaltung des Gastgeber- und Flaggenstaates sowie die Unternehmen.

1.3. Die vorgeschlagene Richtlinie dient:

- der Auflistung der Sicherheitsauflagen, die von Unternehmen, die solche Schiffe oder Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge betreiben, erfüllt werden müssen;

<sup>(1)</sup> Abl. C 108 vom 7.4.1998, S. 123.

<sup>(2)</sup> Verordnung (EG) Nr. 3051/95 des Rates vom 8. Dezember 1995 über Maßnahmen zur Organisation eines sicheren Schiffsbetriebs von Ro-Ro-Fahrgastschiffen (Abl. L 320 vom 30.12.1995, S. 14). WSA-Stellungnahme: Abl. C 236 vom 11.9.1995, S. 42.

<sup>(3)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen (Abl. C 31 vom 31.1.1997, S. 5). WSA-Stellungnahme: Abl. C 206 vom 7.7.1997, S. 111.

- der Einführung eines Verfahrens für die Überprüfung von Schiffen und Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen auf die Erfüllung aller Anforderungen, vor ihrer Indienstellung und danach in regelmäßigen Abständen;
- die Gewährleistung der Beteiligung des Gaststaats an der Untersuchung von Seeunfällen oder Schiffsunglücken;
- die Vermeidung unnötiger erweiterter Hafenstaatkontrollen;
- die Erleichterung des Einsatzes von den Anforderungen der Richtlinie genügenden Schiffen und Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen in einem spezifischen Linienverkehr oder auch in anderen Linienverkehren mit ähnlichen Betriebsbedingungen.

1.4. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie soll eine einheitliche Sicherheitsregelung für sämtliche Fahrgastfährschiffe und Hochgeschwindigkeitswasserfahrzeuge, unabhängig von der Flagge, unter der sie fahren, gewährleistet werden. Die von der Richtlinie erfaßten Fahrzeuge müssen mit einem — der Black-box von Luftfahrzeugen vergleichbaren — Schiffsdatenschreiber ausgerüstet sein, der Informationen aufzeichnet, die im Bedarfsfall die Untersuchung eines Unfalls erleichtern sollen. Die Unternehmen müssen sicherstellen, daß der Kapitän angemessen über die Verfügbarkeit landgestützter Streckenführungssysteme und sonstiger Informationssysteme unterrichtet wird, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 Absatz 2 einzurichten sind.

1.4.1. Die Kommission unterstreicht die Notwendigkeit einer neuen Richtlinie, da die angestrebten Ziele über die Richtlinie 95/21/EG<sup>(4)</sup> („Hafenstaatkontrolle“) insofern nicht erreicht werden können, als diese lediglich dazu verpflichtet, 25 % aller Schiffe, die Häfen der Mitgliedstaaten anlaufen, zu überprüfen. Ferner weist sie darauf hin, daß der vorliegende Vorschlag im Gegensatz zur Richtlinie 95/21/EG alle Fährrschiffe und Hochgeschwindigkeitswasserfahrzeuge erfaßt, unab-

<sup>(4)</sup> Richtlinie 95/21 EG des Rates vom 19. Juni 1995 zur Durchsetzung internationaler Normen für die Schiffssicherheit, die Verhütung von Verschmutzung und die Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen und in Hoheitsgewässern der Mitgliedstaaten fahren (Hafenstaatkontrolle) (Abl. L 157 vom 7.7.1995, S. 1). WSA-Stellungnahme: Abl. C 393 vom 31.12.1994, S. 50.

hängig davon, ob sie auf In- oder Auslandsfahrten eingesetzt werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß befürwortet den Kommissionsvorschlag als positive Maßnahme, die die Sicherheit der Fahrgäste und der Besatzungsmitglieder an Bord von Fährschiffen und Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen verbessern soll.

2.2. In Anbetracht der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Beschäftigungsbedingungen infolge der Vielfalt an Wasserfahrzeugtypen und des unterschiedlichen Verlaufs der Hauptschiffsverkehrsrouten erscheint das Konzept einer Ausdehnung der Überprüfungspflicht ein zufriedenstellender Ansatz zur Erreichung des gesteckten Ziels. Ohne die Notwendigkeit der Respektierung des internationalen Rechts und der Konventionen, Kodizes und Entschließungen der IMO in Abrede stellen zu wollen, erscheint eine solche eigene EU-Regelung gleichwohl wünschenswert. Es ist festzustellen, daß die Kommission ins Auge gefaßt hat, das Recht auf Erbringung öffentlicher Verkehrsdienstleistungen auf EU-Verkehrsbetreiber zu beschränken. Dies hätte zwar das Regulierungsverfahren im Wege der direkten Anwendung des EG-Rechts erleichtert, hätte aber nach Einschätzung der Kommission ihrer eigenen Offenmarktpolitik widersprochen.

2.2.1. In bezug auf den Binnenmarkt und die Offenmarktpolitik wird die von der Kommission gewählte Alternativlösung gegenüber den international festgelegten Regeln und Grundsätzen nur dann Profil zeigen, wenn es befriedigende Inspektions- und Durchsetzungsmechanismen gibt. In diesem Zusammenhang ist das Konzept des Gaststaates zwar durchaus ein geeigneter Ansatz, der jedoch noch um zusätzliche Anforderungen, Verpflichtungen und Zuständigkeiten ergänzt werden und sich auf sämtliche Schiffe und Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge erstrecken muß, weil sonst Gaststaat und Hafenstaat deckungsgleich wären.

2.2.2. Der Verbesserung der Sicherheit dienende zusätzliche Anforderungen müssen transparent und spürbar sein, damit sie auch das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit finden. Für die Herbeiführung und Aufrechterhaltung des öffentlichen Vertrauens ist ein kontinuierlicher und pro aktiver gemeinschaftsweiter Ansatz erforderlich.

2.3. Das Konzept eines effizienten und umfassenden Unfalluntersuchungsverfahrens unter Beteiligung der Mitgliedstaaten, deren Häfen Quelle oder Ziel der hier in Rede stehenden Schiffe und Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge sind, zusätzlich zum Flaggen- bzw. Hafenstaat, ist wünschenswert und auch äußerst wichtig, um das Vertrauen der Bürger der betreffenden Staaten bezüglich der Durchführung der Untersuchungen zu gewährleisten.

2.4. Die verbindliche Einführung des ISM-Codes war eine erfreuliche Maßnahme. Dieser Code kann jedoch

nur greifen, wenn ein zufriedenstellendes und verbindliches Überwachungs- und Prüfungsverfahren zur Verfügung steht.

2.5. Der Ausschuß befürwortet die Bezugnahme auf die verbindliche Einführung der Erfassung der Fahrgäste, weil diese sehr wichtig ist für die Such- und Rettungsdienste. In diesem Zusammenhang sei an die Stellungnahme<sup>(1)</sup> des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Kommissionsvorschlag zur Einführung einer Registrierungspflicht der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen erinnert.

## 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß stellt fest, daß in diese Richtlinie auch Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge einbezogen werden, da sie in unmittelbarer Konkurrenz zu Ro-Ro-Fahrgastfährschiffen stehen. Die Bestimmungen der Richtlinie gelten auch für die in einigen Mitgliedstaaten eingesetzten Ro-Ro-Frachtfahrer und Hochgeschwindigkeitsfrachtschiffe, sobald sie Fahrgäste befördern.

3.2. In bezug auf die zu erfüllenden Sicherheitsbedingungen vor der Inbetriebnahme eines solchen Schiffes bzw. Hochgeschwindigkeitswasserfahrzeugs und auch hinsichtlich der regelmäßigen Überprüfung sollten keine Ausnahmen zulässig sein.

3.3. Die Kommission erkennt an, daß einige Mitgliedstaaten ihren Personalbestand an qualifizierten Besichtigern werden aufstocken müssen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen; in diesem Zusammenhang sollten weitere Überlegungen bezüglich der Bereitstellung angemessener Ressourcen angestellt werden.

## 4. Besondere Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln und Anhängen

### 4.1. Artikel 5

4.1.1. Natürlich „braucht das Rad nicht noch einmal erfunden zu werden“, aber gleichwohl muß dafür Sorge getragen werden, daß, wenn die Regulierungsbehörde eines Mitgliedstaats die vorgeschriebenen Überprüfungen von Fahrgastschiffen und Fahrgasthochgeschwindigkeitsfahrzeugen, die unter seiner Flagge fahren, delegiert, der Gaststaat die Möglichkeit der Nachprüfung hat. Dies sollte gelten, bis das Protokoll über das harmonisierte System für die Überprüfung und Zertifizierung dem Jahre 1998 vollständig umgesetzt ist. In den Artikeln 5 und 6 sollte deutlich gemacht werden, daß die Gaststaaten dafür Sorge zu tragen haben, daß die Anforderungen in die Praxis umgesetzt werden.

4.1.2. Die vorgeschriebene Ausstattung mit einem Schiffsdatenschreiber (VDR) entsprechend den auf IMO-Ebene festgelegten technischen Spezifizierungen ist zu begrüßen.

<sup>(1)</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Registrierung der an Bord von Fahrgastschiffen befindlichen Personen (ABl. C 31 vom 31.1.1997, S. 5). WSA-Stellungnahme: ABl. C 206 vom 7.7.1997, S. 111.

#### 4.2. Artikel 6

4.2.1. Die Bezugnahme auf etwaige mangelnde Kooperationsbereitschaft eines Flaggenstaates und der damit zusammenhängenden Notwendigkeit, daß ein Betreiber auf eine alternative Flagge zurückgreifen muß, ist zu befürworten. Es kommt darauf an, daß der Flaggenstaat über die entsprechende verwaltungsmäßige Infrastruktur verfügt, um ein auf EU-Größenordnung angelegtes Sicherheitssystem unterstützen zu können.

#### 4.3. Artikel 7

4.3.1. Der Kommissionsvorschlag enthält keinerlei Bestimmungen über die Kosten für die Erstüberprüfung vor der Indienststellung eines Fahrgastfährrschiffs oder Hochgeschwindigkeitsfahrzeugs bzw. für die Überprüfungen gemäß den Bestimmungen des Absatzes 3 dieses Artikels. Auf diesen Aspekt sollte im Kommissionsdokument eingegangen werden.

4.3.2. Was sonstige spätere Überprüfungen angeht, die nicht von Absatz 3 erfaßt werden, ist angesichts einer fehlenden spezifischen Bestimmung über die Überprüfungskosten wohl anzunehmen, daß die Bestimmungen der Richtlinie 95/21 anzuwenden sind.

4.3.3. Der Ausschuß sieht zwar die Notwendigkeit, daß eine der außerplanmäßigen Überprüfungen während der Fahrt des betreffenden Schiffes vorgenommen wird; die zweite außerplanmäßige Überprüfung sollte nicht zwingend vorgeschrieben sein.

#### 4.4. Artikel 8

4.4.1. Die Bestimmungen bezüglich einer gemeinsamen Bewertung durch ein Team aus qualifizierten Besichtigern der beteiligten Gaststaaten ist zu begrüßen, weil auf diese Weise Uneinlichkeiten vermieden und die Unannehmlichkeiten für die Schiffsverkehrsunternehmen verringert werden können. Allerdings müßte geklärt werden, wie die Zuständigkeiten zu koordinieren sind, wenn mehr als ein Gaststaat betroffen ist. Des weiteren müßte auch eine Klarstellung in bezug auf Übergangsvereinbarungen für die derzeit betriebenen Schiffe und Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge vorgenommen werden.

#### 4.5. Artikel 9

4.5.1. Die Einführung eines Mechanismus, durch den gewährleistet wird, daß der oder die Gaststaaten in das Untersuchungsverfahren nach einem Unfall einbezogen

werden, wird vom Ausschuß begrüßt. Allerdings müßte die Kommission das Verhältnis zwischen dem oder den Gaststaat(en) und dem Flaggenstaat und deren jeweilige Mitwirkung bei der Unfalluntersuchung verdeutlichen.

4.5.2. Der Ausschuß hielte es für sehr wichtig, daß die Mitgliedstaaten durchgängige und umfassende Verfahren für die Untersuchung von Seeverkehrsunfällen festlegen, die alle interessierten Seiten einbeziehen und den Bestimmungen von Kapitel I Regel 21 des SOLAS-Übereinkommens genügen.

#### 4.6. Anhang 3

4.6.1. In diesem Anhang oder aber in Anhang 5 sollte auf Seekarten und andere Navigationsfachliteratur Bezug genommen werden.

4.6.2. Die Bestimmung über die Überprüfung der Ermüdung und der Dienstzeitenregelung des Schiffspersonals sind zu befürworten. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die einschlägigen IMO- und IAO-Bestimmungen die geeigneten Prüfsteine darstellen.

#### 4.7. Anhang 5

4.7.1. Die in Absatz 8 enthaltene Bestimmung, daß die Fahrgäste von Spezialladetyp- und Ro-Ro-Laderäumen fernzuhalten sind, während das Schiff auf See ist, wird vom Ausschuß begrüßt. Diese Anforderung steht im Einklang mit dem Zweck der SOLAS-Regel II-1 / 20-3 (bzw. Punkt II-1/B/17.2 von Anhang 1 der Richtlinie 98/18/EG) über den Zugang zu Ro-Ro-Decks. Dieser Problematik sollte aber besondere Beachtung geschenkt werden, da Berichten zufolge diese Sicherheitsmaßnahme auf bestimmten Routen nicht eingehalten wird.

#### 4.8. Anhang 6

4.8.1. Bezüglich Absatz 3 dieses Anhangs wird vorgeschlagen, die Formulierung „der auf See am meisten gesprochenen Sprache“ durch den Wortlaut „der für die Verständigung an Bord verwendeten Sprache“ zu ersetzen.

4.8.2. Bezüglich Absatz 4 wird vorgeschlagen, nicht nur auf das SOLAS-Übereinkommen von 1974 Bezug zu nehmen, sondern auch auf die in Anhang VII der Richtlinie über die Hafenstaatkontrolle aus dem Jahre 1995 verankerten Kriterien zu verweisen.

Brüssel, den 9. September 1998.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/19)

Der Rat beschloß am 8. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 Absatz 1 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Wright.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 112 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

1.1. Die derzeitige Unübersichtlichkeit der in der Europäischen Union geltenden Fahrverbote<sup>(2)</sup> hat häufig zur Folge, daß Fahrstrecken innerhalb einer begrenzten Anzahl von Tagen zurückgelegt werden müssen, wodurch Unfallrisiko, Staubbildung und Umweltbelastung zunehmen — d.h. genau das eintritt, was durch Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen eigentlich gerade verhindert werden soll.

1.2. Der Richtlinienvorschlag der Kommission bezweckt eine Angleichung der Verkehrsvorschriften in der Europäischen Union, damit die Kraftverkehrsunternehmen ihr verkehrslogistisches Instrumentarium für die Planung ihrer internationalen Transportaktivitäten optimal nutzen können. Die nach der vorgeschlagenen Richtlinie geltenden Fahrverbote beziehen sich lediglich auf ein beschränktes Netz internationaler Hauptverkehrsstrecken — das TEN-Straßennetz. Für alle anderen Straßen und nicht grenzüberschreitende Transportvorgänge können die Mitgliedstaaten auch weiterhin nach eigenem Ermessen Fahrverbote erlassen.

1.3. Für Mitgliedstaaten, die Verkehrsbeschränkungen verfügen möchten, schlägt die Kommission in ihrer Vorlage folgende Regelung vor:

- Harmonisierung des Zeitraums, während dessen auf dem transeuropäischen Straßennetz Beschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs verfügt werden können (sonntags von 7.00 Uhr bis 22.00 Uhr) (im Sommer bis 24.00 Uhr);
- Harmonisierung der für bestimmte Fahrzeugtypen und Verkehrsbewegungen geltenden Ausnahmen von Fahrverboten;

— Einrichtung eines Notifizierungssystems: Die Kommission erstellt auf der Grundlage der ihr von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen jährlich einen Bericht über Fahrverbote für das nächste Jahr.

1.4. Für Lkw, die die EU-Lärmemissionsnormen nicht einhalten, können auch Nachtfahrverbote (zwischen 22.00 Uhr und 5.00 Uhr) verhängt werden. Für besondere Umstände, in denen Fahrverbote gerechtfertigt sind, ist eine Reihe von Ausnahmeregelungen vorgesehen.

1.5. Es steht den Mitgliedstaaten frei, die Fahrverbote auf Abschnitten des transeuropäischen Verkehrsnetzes auszudehnen, wenn sie dafür objektive umweltpolitische, sicherheitsrelevante oder soziale Gründe anführen können. Es wurde ein Ausschußverfahren zur Prüfung entsprechender Anträge geschaffen, und die Kommission verpflichtet sich, alle diesbezüglichen Anträge innerhalb von zwei Monaten zu behandeln.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Richtlinienvorschlag mit einigen Vorbehalten. Der Vorschlag schafft eine Basis, auf der ein gerechtes, praktikables System harmonisierter Vorschriften über Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen im internationalen Verkehr auf bestimmten Straßen ausgearbeitet und angewandt werden kann.

2.1.1. Des weiteren stimmt der Ausschuß dem grundlegenden Argument der Kommission zu, wonach die gegenwärtige Situation hinsichtlich der Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen innerhalb der Gemeinschaft untragbar ist.

2.1.2. Der Ausschuß unterstützt grundsätzlich die in der Richtlinie vorgeschlagenen harmonisierten Beschränkungen, bezweifelt jedoch die Wirksamkeit des für ihre Anwendung vorgesehenen Systems. Zudem möchte der Ausschuß darauf hinweisen, daß die beabsichtigte Harmonisierung freiwilliger Beschränkungen für den Schwerlastverkehr im transeuropäischen Verkehrsnetz in der jetzt vorgeschlagenen Weise aller Wahrscheinlichkeit nach nur von den sieben Mitgliedstaaten angewandt werden dürfte, in denen gegenwärtig

<sup>(1)</sup> ABl. C 198 vom 24.6.1998, S. 17.

<sup>(2)</sup> In 7 der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten an Wochenenden und gesetzlichen Feiertagen Fahrverbote für Lkw; allerdings bestehen Unterschiede in bezug auf das Datum von Feiertagen, den Beginn und das Ende der Wochenendfahrverbote sowie Ausnahmen hiervon, und selbst die Definition eines Lkw im grenzüberschreitenden Verkehr ist nicht einheitlich.

in der einen oder anderen Form Fahrbeschränkungen gelten. Nach Ansicht des Ausschusses paßt dies nicht zu dem langfristigen Ziel, gleiche Wettbewerbschancen für das Güterkraftverkehrsgewerbe in der gesamten Gemeinschaft herzustellen. In Anbetracht der sich ergebenden praktischen Schwierigkeiten und des Mangels an überzeugenden Daten über die Wirkung von Fahrbeschränkungen schlägt der Ausschuß vor, die vorge-schlagene Richtlinie als einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer wirklich harmonisierten, gemeinschaftsweiten Position in der Frage zu sehen, ob Fahrbeschränkungen für den Schwerlastverkehr wünschenswert sind oder nicht.

2.1.3. Angesichts der wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Bedeutung dieser Themen und des beträchtlichen Gewichts der öffentlichen Meinung zu dieser Problematik fordert der Ausschuß die Kommission auf sicherzustellen, daß der Jahresbericht über Fahrbeschränkungen so viele aktuelle Forschungsdaten, wie praktisch sinnvoll, über die quantitativen und qualitativen Auswirkungen dieser Beschränkungen enthält.

2.2.1. Wie in der Begründung der Kommission dargelegt wird, ist die gegenwärtige Situation bezüglich der Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen in der EU unübersichtlich und uneinheitlich. In sieben der fünfzehn Mitgliedstaaten gelten einige Beschränkungen hauptsächlich an Wochenenden. Die Entscheidung über die Auferlegung einer Beschränkung liegt in jedem Fall in den Händen des Mitgliedstaats. Betrachtet man die in den sieben Mitgliedstaaten angewandten Regelungen, so ist festzustellen, daß unterschiedliche Anfangs- und Endzeiten und sogar unterschiedliche Definitionen der betroffenen Fahrzeuge gelten. Noch komplizierter gestaltet sich die Situation dadurch, daß in der Gemeinschaft völlig unterschiedliche Feiertage gelten, durch die die Planung kontinuierlicher Fahrten von schweren Lastkraftwagen durch bestimmte Mitgliedstaaten erschwert wird. Darüber hinaus begründen die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit solcher Beschränkungen mit unterschiedlichen Argumenten.

2.2.2. Diese Beschränkungen bewirken in der Tat höhere Kosten des Straßengüterverkehrs in den Mitgliedstaaten, in denen sie gelten, und erschweren im allgemeinen die Planung des internationalen Güterverkehrs. Es ist erwiesen, daß unkoordinierte Beschränkungen insbesondere für Spediteure im Fernverkehr eine besondere Belastung darstellen. Es überrascht daher keineswegs, daß mehrere Mitgliedstaaten die Kommission ersucht haben, Vorschläge zur Verringerung der negativen Auswirkungen von Fahrbeschränkungen vorzulegen. Der Ausschuß pflichtet dem bei, daß eine Richtlinie zur Klarstellung und Harmonisierung der Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen erforderlich ist. In erster Linie ist sicherzustellen, daß einheitliche Voraussetzungen für den Verkehr schwerer Lastkraftwagen im Einklang mit der Entwicklung der TEN geschaffen werden und dabei zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Erfordernissen abgewogen wird.

2.2.3. Diesbezüglich ist zu vermerken, daß die Kommission in ihrer Begründung triftige Gründe für die Abschaffung der Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen am Wochenende nennt. So wird zum

Beispiel argumentiert, daß es keinen Nachweis dafür gebe, daß Wochenendfahrbeschränkungen zu einer Verlagerung des Güterverkehrs am Wochenende von der Straße auf die Schiene geführt haben. Nach Auffassung der Kommission deutet auf den ersten Blick nichts darauf hin, daß allgemeine Fahrbeschränkungen am Wochenende die Zahl der Verkehrsunfälle an Wochenenden senken. Es wird generell behauptet, daß es unwahrscheinlich ist, daß Fahrbeschränkungen am Wochenende zu einer Abnahme der verkehrsbedingten Luftverunreinigungen führen. Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, daß der grenzüberschreitende Verkehr mit schweren Lastkraftwagen nur einen relativ geringen Anteil des gesamten Straßenverkehrs in der Gemeinschaft ausmacht, in Deutschland beispielsweise nur 2,7 % des gesamten Straßenverkehrs.

2.2.4. Im Gegensatz dazu wird im Hinblick auf Verkehrsstaus argumentiert, daß bei einer Abschaffung sämtlicher Beschränkungen die gleiche Anzahl schwerer Lastkraftwagen über 6 oder 7 Tage anstatt über 5 Tage verteilt würde (wobei allerdings zu bemerken ist, daß der unbeschränkte Zugang zum Straßennetz zum Einsatz von mehr schweren Lastkraftwagen führen könnte), während Kostenersparnisse in Höhe von ca. 3 Milliarden ECU möglich würden. Des weiteren behauptet die Kommission, daß die derzeitigen unkoordinierten Beschränkungen in gewisser Weise die Anwendung der Richtlinie 3820/85 des Rates über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr verhindern. Aufgrund von Fahrbeschränkungen müssen die Fahrer natürlich Ruhepausen einlegen, die sich möglicherweise nicht mit den in Artikel 8 und 9 dieser Verordnung vorgeschriebenen Pausen decken oder nicht die gleiche Länge haben. Die Einhaltung der Ruhepausen verursacht bereits jetzt erhebliche Probleme in bezug auf das Parken von schweren Lastkraftwagen (vorwiegend an den Autobahnen und im Umkreis bestimmter Häfen). Ganz offensichtlich wäre eine öffentlich/private Initiative zur Frage geeigneter Parkeinrichtungen angezeigt. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, dies zu prüfen und Vorschläge zu unterbreiten, damit die in diesem Richtlinienvorschlag vorgesehenen Fahrbeschränkungen tatsächlich umgesetzt werden können.

2.2.5. Trotz dieser triftigen Argumente, die für eine Aufhebung der bestehenden Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen sprechen, räumt die Kommission, die der öffentlichen Meinung erhebliche Bedeutung beimißt, ein, daß es auch stichhaltige Argumente für die Beibehaltung von Fahrbeschränkungen gibt. Sie erkennt an, daß sich die Verkehrsbedingungen von Land zu Land unterscheiden, daß die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Fragen des Verkehrsmanagement respektiert werden sollte und daß Beschränkungen, die sich nicht auf den grenzüberschreitenden Verkehr auswirken, unberührt bleiben sollten. Der Kommissionsvorschlag beschränkt sich daher auf den grenzüberschreitenden Verkehr schwerer Lastkraftwagen auf dem TEN-Straßennetz. Das Ziel der Kommission ist es, „ein transparentes System harmonisierter Vorschriften“ auf EG-Ebene zu schaffen, um eine „wirksame logistische Planung der Beförderungsleistungen“ im internationalen Verkehr sicherzustellen und letztendlich den Binnenmarkt funktionsfähiger zu machen.

2.2.6. Der Ausschuß möchte hier zwei Bemerkungen anbringen. Er begrüßt zwar die Bemühungen der Kommission, gesicherte Daten über die Auswirkungen der bestehenden Fahrbeschränkungen auf zentrale Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbelange zu sammeln, möchte aber an erster Stelle die Kommission auffordern, detailliertere Angaben zu den Forschungsergebnissen auf diesen Gebieten zur Verfügung zu stellen und dort, wo statistische Daten fehlen — wie es bei einigen Informationen der Fall zu sein scheint —, Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Mangel zu beheben, so daß für die Prüfung künftiger Maßnahmen ausreichend Informationen zur Verfügung stehen. An zweiter Stelle ist auf den offensichtlichen, grundlegenden Widerspruch zwischen dem erklärten Ziel der Schaffung eines transparenten Systems harmonisierter Vorschriften und der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit einer freien Entscheidung über die Auferlegung von Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen in ihrem Hoheitsgebiet hinzuweisen.

2.2.7. Die Vorschläge in der Richtlinie stellen ein System harmonisierter Vorschriften bereit. Da jedoch keine Mittel vorgesehen sind, um die einheitliche Anwendung der Vorschriften in der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen, ist es unwahrscheinlich, daß die unterschiedliche Anwendung von Wochenendfahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen grundlegend geändert wird. Wie die Kommission einräumt, wendet derzeit über die Hälfte der Mitgliedstaaten keine Wochenendfahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen an. Es besteht kaum Grund zu der Annahme, daß die Richtlinie in der derzeit vorgeschlagenen Fassung die Haltung und Politik dieser Staaten ändern wird. Die Situation in der Gemeinschaft dürfte also weiterhin unübersichtlich und unkoordiniert bleiben, und zu Verbesserungen wird es nur in den Staaten kommen, in denen es derzeit Wochenendfahrbeschränkungen gibt, und auch nur dann, wenn sie beschließen, die neuen Regelungen anzuwenden. Der Ausschuß befürchtet, daß die ungleiche Anwendung von Lkw-Fahrverboten fortbestehen wird, und fordert die Kommission daher auf, im Benehmen mit allen Mitgliedstaaten für eine bessere Abstimmung von Fahrbeschränkungen entsprechend der Zielsetzung dieser Richtlinie zu sorgen.

2.3. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission nochmals prüfen, wie die Koordinierung der vorgeschlagenen Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann. Der Ausschuß ist sich der diesbezüglichen Schwierigkeiten und der Notwendigkeit der Einführung einer gleichermaßen wirksamen und gerechten harmonisierten Rahmenregelung bewußt. Er hält es ebenfalls für

wichtig, die Rechte der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Verkehrsmanagement zu wahren. Zu diesem Zweck schlägt er vor, in die Richtlinie eine Frist von fünf Jahren aufzunehmen, innerhalb derer die Mitgliedstaaten ihre eigenen Regelungen mit den vorgeschlagenen Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen auf dem TEN-Strasßennetz in Einklang bringen können. Dies ist im übrigen bei Richtlinien, die beträchtliche Änderungen auf seiten einiger Mitgliedstaaten erfordern, allgemein üblich.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Gemäß den obigen Ausführungen schlägt der Ausschuß folgende Änderungen vor:

#### 3.1.1. Artikel 6

Am Schluß dieses Artikels anfügen:

„Der Jahresbericht enthält eine statistische Analyse der wirtschaftlichen, sozialen und Umweltauswirkungen der in dieser Richtlinie enthaltenen Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen. Dazu gehören insbesondere Vergleiche der wichtigsten Ergebnisse zwischen den Mitgliedstaaten, die Fahrbeschränkungen beibehalten, und denen, die solche Beschränkungen nicht anwenden wollen. Der Bericht wird außerdem einschlägige Forschungsarbeiten in diesen Bereichen nennen und einen Überblick darüber geben.“

3.1.2. Der Ausschuß befürwortet die weiteren Artikel und Bestimmungen und den Anhang zum Richtlinienentwurf. Seiner Ansicht nach sollte jedoch detaillierter beschrieben werden, wie der in Artikel 8 genannte repräsentative Ausschuß zu bilden ist. Der Ausschuß erwartet zumindest, daß die einschlägigen wirtschaftlichen und sozialen Organisationen in diesem Gremium umfassend vertreten sind.

#### 3.1.3. Artikel 10

Nach Absatz 2 folgenden neuen Absatz 3 anfügen:

„Die Mitgliedstaaten, die die Vorschriften dieser Richtlinie gemäß Absatz 1 nicht erlassen, sollten mindestens einmal jährlich im Benehmen mit der Kommission ihre Haltung zu Fahrverboten für schwere Lastkraftwagen überprüfen, um dafür Sorge zu tragen, daß auf dem Weg zu einer stärkeren gemeinschaftsweiten Harmonisierung und Koordinierung in dieser Frage Fortschritte erreicht werden.“

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über stichprobenartige Kontrollen der Verkehrssicherheit von Nutzfahrzeugen, die in der Europäischen Union am Straßenverkehr teilnehmen“**

(98/C 407/20)

Der Rat beschloß am 8. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c) und d) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatte war Herr Kubenz.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 111 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Mit der Verabschiedung der Richtlinie 96/96/EG<sup>(1)</sup> wurde bereits sichergestellt, daß schwere Nutzfahrzeuge einer jährlichen technischen Überwachung in Prüfstellen unterzogen werden müssen.

1.2. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4060/89<sup>(2)</sup>, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3356/91<sup>(3)</sup>, haben die Mitgliedstaaten bereits bestimmte Kontrollen, die mit der Umsetzung gemeinschaftlicher Richtlinien und internationaler Übereinkommen über technische und sonstige Anforderungen an Fahrzeuge des Straßenverkehrs zu tun haben, ohne Diskriminierung innerhalb ihres Hoheitsgebietes und nicht mehr an ihren Landesgrenzen vorzunehmen.

## 2. Der Richtlinienvorschlag der Kommission

2.1. Die Kommission geht davon aus, daß eine jährliche technische Überwachung nicht ausreicht, um sicherzustellen, daß die in Betrieb befindlichen Nutzfahrzeuge während des ganzen Jahres angemessen gewartet werden.

2.2. Der Vorschlag legt fest, daß die Mitgliedstaaten zusätzlich zu der jährlichen technischen Überwachung Kontrollen durchführen, in deren Rahmen ein repräsentativer Anteil der auf ihren Straßen verkehrenden schweren Nutzfahrzeuge in jedem Jahr einer weiteren Prüfung unterzogen wird.

2.3. Diese Kontrollen können sowohl auf der Straße oder in Häfen als auch auf Parkbzw. Abstellplätzen oder — vor allem bei Fahrzeugen des öffentlichen Dienstes — auf dem Betriebsgelände des jeweiligen Betreibers durchgeführt werden.

2.4. Die vorgeschlagene Richtlinie sieht ein dreistufiges Verfahren für straßenseitige Kontrollen vor:

- 1) eine Sichtprüfung des vorbeifahrenden Fahrzeugs durch einen ausgebildeten Prüfer zur Feststellung des allgemeinen Wartungszustands;
- 2) eine oberflächliche Prüfung des stehenden Fahrzeugs einschließlich einer Kontrolle der Wartungsdokumente (d.h. Nachweis über die obligatorische technische Überwachung);
- 3) eine straßenseitige Kontrolle des Fahrzeugs auf offensichtliche Wartungsmängel wie übermäßige Rauchgastrübung, abgefahrene oder beschädigte Reifen, nicht funktionierende Beleuchtungs- oder Lichtsignaleinrichtungen, Funktionsstörung des Geschwindigkeitsbegrenzers und ggf. unzureichende Bremswirkung.

2.5. Ergibt die technische Überwachung, daß das Fahrzeug nicht den vorgeschriebenen Anforderungen entspricht, und ist darüber hinaus zu befürchten, daß das Fahrzeug deswegen ein ernstes Risiko für die Insassen oder andere Straßenbenutzer darstellt, so muß das Fahrzeug sofort aus dem Verkehr gezogen werden.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat bereits mehrfach in früheren Stellungnahmen betont, welche Bedeutung die Verkehrssicherheit und der Umweltschutz hat.

3.2. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß dieser Richtlinienvorschlag nur in einer praxisgerechteren Fassung diesem Ziel dienen kann. Er weist außerdem darauf hin, daß die Mitgliedstaaten schon heute durch andere Maßnahmen zur Verbesserung des Wartungs- und Straßentauglichkeitszustandes beitragen können, z. B. durch zusätzliche periodische Prüfungen für schwere Nutzfahrzeuge in Abhängigkeit vom Fahrzeugalter und somit auch vom zu erwartenden Verschleißverhalten.

<sup>(1)</sup> ABl. L 46 vom 17.2.1997, S. 1 (Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses: ABl. C 034 vom 12.2.1996, S. 24).

<sup>(2)</sup> ABl. L 390 vom 30.12.1989, S. 18 (Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses: ABl. C 194 vom 31.7.1989, S. 24).

<sup>(3)</sup> ABl. L 318 vom 20.11.1991, S. 1 (Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses: ABl. C 269 vom 14.10.1991, S. 34).

#### 4. Besondere Bemerkungen

##### 4.1. Zu Artikel 3

4.1.1. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die in der dritten Stufe geforderte Prüfung gemäß Anhang II nur mit sehr hohem technischen und zeitlichen Aufwand am Straßenrand durchführbar sind.

Der Ausschuß schlägt folgendes abgestuftes Konzept vor, um die Kontrollen möglichst effektiv und einfach durchführbar zu gestalten:

##### „Artikel 3

Die straßenseitigen Kontrollen basieren auf einem abgestuften Konzept in drei Schritten:

- 1) Zunächst führt ein ausgebildeter Prüfer eine Sichtprüfung zum Erscheinungsbild des fahrenden Nutzfahrzeuges nach einem stochastischen Auswahlverfahren durch.
- 2) Wenn aufgrund dieser Sichtprüfung vermutet wird, daß das Nutzfahrzeug nur unzureichend gewartet ist, wird das stehende Fahrzeug einer audiovisuellen Kurzprüfung der Abgas- und Geräuschanlage, der Kraftstoffanlage, der Bremsanlage, der Reifen, der Lichttechnik und Spiegel, der Ladungssicherung und der notwendigen Ausrüstungen sowie einer Kontrolle der Kontrolldokumente unterzogen; dies umfaßt insbesondere einen Beleg für die obligatorische technische Überwachung des Nutzfahrzeuges gemäß Artikel 2 der Richtlinie 96/96/EG oder — gemäß Artikel 3 Absatz 1 der genannten Richtlinie — einen Nachweis dafür, daß das Nutzfahrzeug vor kurzem einer anderen straßenseitigen Kontrolle unterzogen wurden ist. Wenn die vorgelegten Unterlagen keine hinreichenden Belege für einen guten Wartungszustand des Nutzfahrzeuges liefern oder der Prüfer weiterhin vermutet, daß das Nutzfahrzeug nicht verkehrstüchtig ist, erfolgt der dritte Schritt der Kontrolle.
- 3) Wenn die bei der audiovisuellen Kurzprüfung festgestellten Mängel nicht unverzüglich abgestellt werden können, ist das Fahrzeug nach erfolgter Reparatur bis zum Ablauf von [...] Tagen einer fahrzeugüberwachenden Stelle nach 96/96/EG vorzustellen und durch diese die Abstellung der Mängel dokumentieren zu lassen.

Brüssel, den 9. September 1998.

##### 4.2. Zu Artikel 5

4.2.1. Die im Anhang I beschriebene Kontrollliste ist zu umfangreich, insbesondere könnten die Angaben zum Fahrzeugführer, Versender und Empfänger entfallen. Sie sollte jedoch folgende Punkte der audiovisuellen Prüfung beinhalten:

##### „13. Beanstandete Mängel

- Fehlender Nachweis der 96/96/EG
- Fehlender Nachweis Prüfung der Rauchgastrübung/Abgasemission
- Auffälligkeiten:
  - Abgas- und Geräuschanlage
  - Kraftstoffanlage
  - Bremsanlage
  - Reifen
  - Lichttechnik/Spiegel
  - Ladungssicherung
  - Ausrüstung“

Die Ergebnisklassifizierung ist zu detailliert. Sie sollte sich auf folgende Punkte beschränken:

##### 16. Ergebnis der Kontrolle

- bestanden
- nicht bestanden
- mit sofortiger Wirkung aus dem Verkehr gezogen.

4.2.2. Nutzfahrzeuge, für die der Nachweis erbracht werden kann, daß sie freiwillig oder aufgrund nationaler Regelungen in kürzeren Zeitabständen gewartet und periodisch geprüft werden, sollten von einer zusätzlichen Kontrolle am Straßenrand befreit werden.

4.2.3. Artikel 5 Absatz 2 kann entfallen, da dies nun in Artikel 3 Absatz 3 geregelt ist.

##### 4.3. Zu Anhang II

Anhang II sollte entfallen.

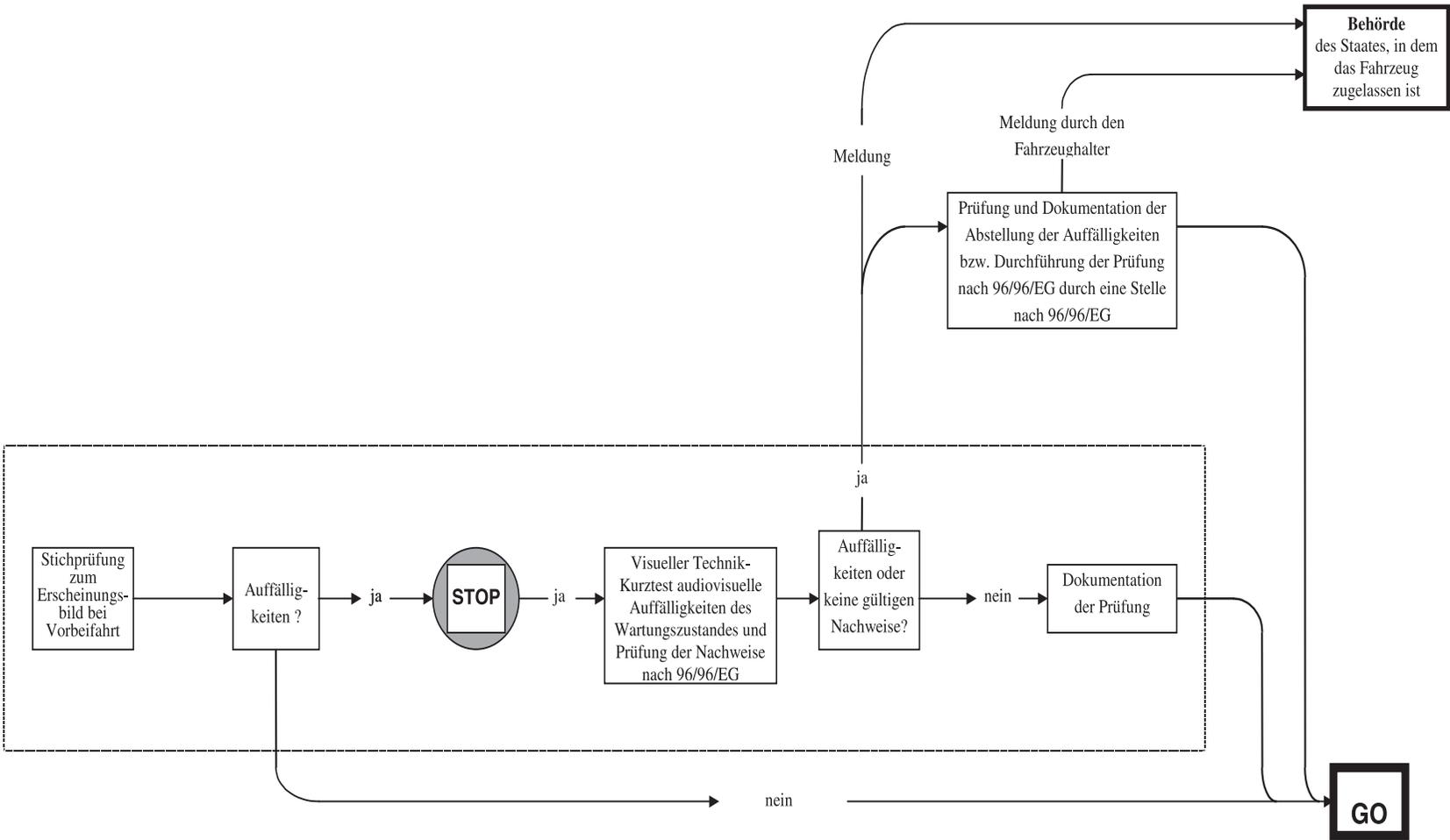
#### 5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

5.1. Der vorgelegte Richtlinienentwurf ist ein Ansatz, die Verkehrssicherheit und die Umweltverträglichkeit schwerer Nutzfahrzeuge zu erhöhen, wenn die Anwendung ohne Diskriminierung sichergestellt ist.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

ANHANG  
zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

### Straßenseitige Stichprobenprüfung von Nutzfahrzeugen



**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf einer Richtlinie der Kommission zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG im Hinblick darauf, daß ein und demselben Betreiber gehörende Telekommunikations- und Kabelfernsehtetze in rechtlich getrennten Einheiten bereitgestellt werden“**

(98/C 407/21)

Die Kommission beschloß am 4. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Entwurf zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel setzte eine Studiengruppe ein und betraute Herrn von Schwerin mit dem Amt des Berichterstatters.

Der Ausschuß bestellte auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) Herrn von Schwerin zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 85 gegen 3 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Mit der Richtlinie 90/388/EWG der Europäischen Kommission (nachfolgend „Kommission“) vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsdienste<sup>(1)</sup> wurden bestimmte Telekommunikationsdienste für den Wettbewerb geöffnet und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen für die schrittweise Öffnung der Telekommunikationsdienste zu treffen.

1.2. Am 18. Oktober 1995 verabschiedete die Kommission die Kabelrichtlinie 95/51/EG<sup>(2)</sup>, in der die Mitgliedsstaaten aufgefordert wurden, Kabelfernsehtetze für die bereits liberalisierten Telekommunikationsdienste bereitzustellen.

Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, in den Fällen, in denen eine Fernmeldeorganisation gleichzeitig auch Betreiber eines Kabelfernsehtetzes ist, dafür zu sorgen, daß eine getrennte Rechnungsführung für die Tätigkeit als Anbieter von öffentlichen Fernmelde- netzen, von Kabelfernsehtetzen und von Telekommunikationsdiensten erfolgt.

1.3. Die Kommission wurde durch die Kabelrichtlinie und Wettbewerbsrichtlinie 96/19/EG<sup>(3)</sup> aufgefordert, vor Beginn der vollen Liberalisierung des Marktes im Jahre 1998 folgende zwei Aspekte zu prüfen:

- die wettbewerblichen Auswirkungen der Bereitstellung von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetzen durch denselben Betreiber und
- die Beschränkungen bei der Nutzung von Telekommunikationsnetzen von Kabelfernsehtkapazität.

1.4. Mit der Mitteilung der Kommission vom 7. März 1998 über die Bereitstellung von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetze durch ein und denselben Betreiber sowie die Aufhebung der Beschränkungen bei der Nutzung von Telekommunikationsnetzen für die Bereitstellung von Kabelfernsehtkapazität — wettbewerbliche

Gesamtbeurteilung<sup>(4)</sup> kommt die Kommission diesen Verpflichtungen nach.

## 2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Mit dem Kommissionsvorschlag sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß Fernmeldeorganisationen, die besondere oder ausschließliche Rechte für die Bereitstellung von Kabelfernsehtetzen haben, diese Kabelfernsehtetze in einer getrennten rechtlichen Einheit betreiben.

2.2. Die Kommission verfolgt mit der Richtlinie das Ziel, den Wettbewerb in den Mitgliedsstaaten insbesondere im Netzbereich zu erhöhen. Dies gilt sowohl für den Telefondienstbereich als auch für den Bereich der Rundfunkübertragung indem die Netze unterschiedlichen Eigentümern gehören.

2.3. Die Kommission vertritt auf der Grundlage der von ihr in Auftrag gegebenen Studien<sup>(5)</sup> die Auffassung, daß der gemeinsame Besitz von Telekommunikations- und Breitbandkabelnetzen einen negativen Einfluß auf Innovation, Wettbewerb und Ausbau der Infrastruktur hat und damit durch die Doppeleigentümerschaft von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetzen die technische Entwicklung der Netzinfrastruktur gehemmt wird. Sie begründet dies damit, daß

- die marktbeherrschenden Unternehmen in vielen EU-Mitgliedstaaten eine ungleich bessere Ausgangsposition als Marktneulinge haben,

<sup>(1)</sup> Abl. L 192 vom 24.7.1990, S. 10.

<sup>(2)</sup> Abl. L 256 vom 26.10.1995, S. 49.

<sup>(3)</sup> Abl. L 74 vom 22.3.1996, S. 13.

<sup>(4)</sup> Abl. C 71 (98/C71/04) vom 7.3.1998, S. 4.

<sup>(5)</sup> Arthur D. Little International, „Cable Review — Study on the competition implications in telecommunications and multimedia markets of (a) joint provision of cable and telecoms networks by a single dominant operator and (b) restriction on the use of the telecommunications networks for the provision of cable television services“, 1997 und Coudert, „Study on the Scope of the Legal Instruments under EC Competition Law available to the European Commission to implement the Results of the ongoing review of certain situations in the telecommunications and cable television sectors“, 1997.

- bei der Nutzung von Telekommunikationsnetzen für die Bereitstellung von Kabelfernsehkazipazität Beschränkungen vorhanden sind,
- die getrennte Rechnungsführung bei der Bereitstellung von im Wettbewerb miteinander stehenden Netzen durch ein und denselben Betreiber, wie in der Richtlinie 95/51/EG vorgesehen, nicht als ausreichende Sicherheitsvorkehrung gegen alle Formen wettbewerbswidrigen Verhaltens gewirkt hat,
- ein Interessenkonflikt bei diesen betreffenden Unternehmen besteht, da jede wesentliche Aufrüstung entweder ihres Telekommunikationsnetzes oder ihres Kabelfernsehtetzes zu einem Verlust von Kunden für das jeweils andere Netz führen könnte.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission weiterhin entschlossen auf die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche hinarbeitet und unterstützt das Ziel der Kommission, daß europäische ordnungspolitische Maßnahmen mehr Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sollen.

3.2. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß ordnungspolitische Maßnahmen der Kommission — also auch in Hinblick auf die Kabelfernsehtetze

- zur sozialen Informationsgesellschaft und zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen,
- den gemeinschaftsweiten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt verstärken,
- die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsbereitschaft der Unternehmen fördern und
- der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen dienen sollen.

### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß kann auf der Grundlage des Richtlinienentwurfs unter Einbeziehung der Studien<sup>(1)</sup> nicht erkennen, daß durch eine rechtliche Trennung von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetzen die Entwicklung der technischen Infrastruktur entscheidend forciert wird. Der Ausschuß weist darauf hin, auch in Kenntnis der Tatsache, daß es dort wenig lokalen Wettbewerb gibt, daß in den Vereinigten Staaten dem

Telefongiganten AT&T die Genehmigung für den Erwerb des TV-Kabel-Betreibers TCI erteilt wurde. Der Entwicklungsprozeß kehrt sich dort also um, die Gründe dafür sollten auch in Europa berücksichtigt werden.

4.2. Der Ausschuß weist darauf hin, daß in dem ordnungspolitischen Vorgehen der Kommission die sehr differenzierte medienrechtliche Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt wird.

4.3. Der Ausschuß ist mit der Kommission der Meinung, daß es wünschenswert wäre — unabhängig von den Eigentumsverhältnissen — die Entstehung neuer fortgeschrittener Kommunikationsdienste nicht zu verzögern, damit die technische Entwicklung nicht auf Kosten der Benutzer eingeschränkt wird.

4.3.1. Die Europäische Kommission begründet in den Erwägungsgründen des Richtlinienentwurfs die Anwendung des Artikels 90 EGV in Verband mit Artikel 86 Buchstabe b EGV damit, daß bei Doppelseigentümerschaft mit weiterem wettbewerbswidrigen Verhalten zu rechnen sei.

4.3.2. Nach Ansicht des Ausschusses ist die Auslegung des Anwendungsbereiches von Artikel 86 Buchstabe b eine unzulässige Ausdehnung. Dies ergibt sich aus dem rechtlichen Rahmen gem. Artikel 86 Buchstabe b<sup>(2)</sup>.

4.4. In der Richtlinie 95/51/EG (siehe Fußnote 2, S. 115) sind die Mitgliedstaaten beim gemeinsamen Betreiben von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetzen verpflichtet, die Unternehmen auf eine getrennte Rechnungslegung hinzuweisen. Die Umsetzung dieses Artikels erfolgt seit 1996. Erfahrungen damit sind sicherlich trotz Berücksichtigung der in Auftrag gegebenen Studien, insbesondere branchenbezogen, noch nicht umfassend genug aufgearbeitet worden.

4.5. Damit die Einhaltung von Artikel 90 EGV gewährleistet ist, sieht die Kommission die rechtliche Trennung von Telekommunikations- und Kabelfernsehtetzen vor, wobei das Eigentum allerdings in der Regel in einer Hand verbleiben kann. Dieses Erfordernis wäre nach den Erwägungsgründen bereits erfüllt, wenn eine Fernmeldeorganisation den Betrieb des Kabelnetzes einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft überläßt. Die Entflechtung der rechtlichen Einheit sieht die Kommission nur als eine Möglichkeit. Sie kündigt weitere Maßnahmen in den Erwägungsgründen gegenüber den Mitgliedstaaten im Rahmen von Einzelfallprüfungen an. Der Ausschuß hält diese Ankündigungen von weiteren Maßnahmen der Kommission für bedenklich. Er weist

<sup>(1)</sup> Arthur D. Little International, „Cable Review — Study on the competition implications in telecommunications and multimedia markets of (a) joint provision of cable and telecoms networks by a single dominant operator and (b) restriction on the use of the telecommunications networks for the provision of cable television services“, 1997 und Coudert, „Study on the Scope of the Legal Instruments under EC Competition Law available to the European Commission to implement the Results of the ongoing review of certain situations in the telecommunications and cable television sectors“, 1997.

<sup>(2)</sup> „Artikel 86: Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Dieser Mißbrauch kann insbesondere in folgendem bestehen: b) der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;“.

die Kommission darauf hin, daß dies nur zu Rechtsunsicherheit führt und dem Ziel der Kommission, Innovation, Wettbewerb und den Ausbau der Infrastruktur in der Telekommunikationsbranche zu fördern, widerspricht.

4.6. Nach Ansicht des Ausschusses sind die in den Erwägungsgründen angekündigten weiteren Eingriffsoptionen — so z. B. die eventuelle zwangsweise Veräußerung des Kabelbereiches — unverhältnismäßig.

In diesem Zusammenhang muß nach Meinung des Ausschusses die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten gem. Artikel 222 EGV unberührt bleiben.

4.7. Die Kommission hat am 3. Dezember 1997 das „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen“ (nachfolgend: Grünbuch) vorgestellt. Das Grünbuch beschreibt die technische Konvergenz durch den Einsatz digitaler Technologien, die zur Konvergenz der Märkte führt.

Der Ausschuß vertritt die Ansicht, daß der Konvergenzgedanke auch im Kabelbereich aufzunehmen ist. Eine rechtliche Trennung von Telekommunikations- und Kabelfernsehtznetzen schränkt die betroffenen Unternehmen in einem Teilbereich der konvergierenden Märkte ein — dies gilt auch in Hinblick auf die Internationalisierung dieses Marktes, so daß es zu einem Wettbewerbsnachteil für die betroffenen europäischen Unternehmen kommt.

## 5. **Schlußfolgerungen**

5.1. Die Kommission gab im Verlauf der Diskussion zu verstehen, daß Artikel 9 ihres Vorschlags bis zur Vorlage des endgültigen Textes möglicherweise noch dahingehend abgeändert wird, daß den Artikeln 86b und 90 und dem Text der bestehenden Richtlinien

Rechnung getragen wird. Bedauerlicherweise wurde die Kommission in ihren Ausführungen nicht konkreter. Dies hätte im Einzelfall eventuell in der Stellungnahme des Ausschusses zu anderen Überlegungen geführt.

5.2. Der Ausschuß begrüßt die Zielsetzung der Kommission, durch europäische ordnungspolitische Maßnahmen mehr Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Der ordnungspolitische Rahmen entscheidet auch im Kabelbereich, wie schon in den allgemeinen Bemerkungen ausgeführt, mit über die Sicherheit und die Stärkung der Innovationsfähigkeit der europäischen Unternehmen, über die Beschäftigung sowie die künftigen Arbeits- und Lebensbedingungen in Europa.

5.3. Es wird vom Ausschuß die Auffassung vertreten, daß die vorliegende Richtlinie im Hinblick auf bestehende rechtliche Grundlagen<sup>(1)</sup> diesen Zielen nicht ausreichend gerecht wird. Der Richtlinienentwurf läßt eine Vielzahl von Fragen offen in bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und führt zumindest teilweise zu Rechtsunsicherheit.

<sup>(1)</sup> „Artikel 2 EGV: Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3a genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.“

„Artikel 117 EGV: Die Mitgliedstaaten (...) sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.“

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Prüfungsvorschriften für Sicherheitsberater für die Beförderung gefährlicher Güter auf Straße, Schiene oder Binnenwasserstraßen“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/22)

Der Rat beschloß am 14. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Giesecke.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 116 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Um ein einheitliches und hohes Niveau an Sicherheit bei Gefahrguttransporten auf Straße, Schiene oder Binnenwasserstraße zu erreichen, hatte der Rat am 3. Juni 1996 die Richtlinie 96/35/EG über die Bestellung und die berufliche Befähigung von Sicherheitsberatern für die Beförderung gefährlicher Güter auf Straße, Schiene oder Binnenwasserstraße erlassen.

1.2. Um den harmonisierten Vollzug dieser Richtlinie zu erreichen, schlägt die Kommission hiermit eine weitere Richtlinie vor, die die Harmonisierung der Prüfungsvorschriften zum Inhalt hat.

1.3. Der nach bestandener Prüfung ausgestellte Befähigungsnachweis soll ein einheitliches und hohes Niveau der Ausbildung gewährleisten und muß von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden.

1.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat sich schon immer für den höchsten Sicherheitsstandard eingesetzt.

## 2. Inhalt des Kommissionsvorschlags

2.1. Die Kommission betrachtet auch im vorliegenden Falle eine Richtlinie des Rates als geeignetes Verfahren zur Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Harmonisierung der Prüfungsvorschriften. Rechtsgrundlage ist der Artikel 75, Absatz 1, Buchstabe C EG-Vertrag. Damit ist der Text auch für den EWR von Bedeutung.

2.2. Da der EG-Schulungsnachweis für Sicherheitsberater in allen Mitgliedstaaten sowie in den EWR-Staaten Gültigkeit besitzt, muß in allen Staaten ein gleich hohes Niveau der Prüfungsbedingungen gewährleistet sein. Der Vorschlag der Kommission dient diesem Ziel.

2.3. Im Richtlinienentwurf werden zunächst Ziel und Geltungsbereich festgelegt sowie die wichtigsten Begriffe definiert.

2.4. Artikel 3 legt Einzelheiten der Prüfung fest: durch Bezugnahme auf die Basisrichtlinie werden Anforderungsprofil, der Fragenkatalog und die schriftliche Form festgelegt.

2.5. Artikel 4 bestimmt eng umrissene Ausnahmen für die Prüfung von Gefahrgutbeauftragten, die in ihrem Unternehmen nur mit bestimmten gefährlichen Gütern zu tun haben.

2.6. Weitere Artikel enthalten die Mindestanforderungen und Zulassungserfordernisse für Prüfungsstellen sowie das Verfahren, nach dem der für diese Richtlinie zuständige Ausschuß vorzugehen hat.

2.7. Die Richtlinie 96/35/EG schreibt vor, daß die betroffenen Unternehmen bis spätestens 31. Dezember 1999 einen oder mehrere Sicherheitsberater benennen müssen.

2.8. Der Sicherheitsberater muß nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 96/35/EG Inhaber eines EG-Schulungsnachweises sein.

Nach Artikel 5 Absatz 2 muß der Bewerber zur Erlangung des Nachweises an einer Schulung teilnehmen und eine Prüfung absolvieren.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß begrüßt den Vorschlag der Kommission. Er dient der Umsetzung der Richtlinie 96/35/EG und kann somit zur weiteren Verbesserung der Sicherheit von Gefahrguttransporten beitragen.

3.2. Harmonisierte Vorschriften können auch dazu beitragen, einen unerwünschten „Prüfungstourismus“ zwischen den Mitgliedstaaten durch unterschiedliche Bedingungen für die Prüfung zu verhindern.

<sup>(1)</sup> ABl. C 148 vom 14.5.1998, S. 21.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Für Schulung und Prüfung nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 96/35/EG sowie die dafür erforderlichen Vorbereitungen (Erstellung des Fragenkatalogs, Benennung der Prüfungsstelle) ist ein ausreichender Zeitraum erforderlich.

Dieser Zeitraum sollte mindestens 12 Monate umfassen. Die erforderlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sollten deshalb noch vor dem 1. Januar 1999 erlassen werden. Der Ausschuß empfiehlt der Kommission, dieses Datum zu übernehmen.

4.2. Zu Artikel 3 wird vorgeschlagen, in einem neuen Absatz 6 folgende Vorschriften zusätzlich einzufügen:

- a) Zeitumfang der Prüfung;
- b) Anzahl der Prüfungsfragen bei dem Nachweis für nur einen oder zwei Verkehrsträger;
- c) Während der Prüfung zugelassene Unterlagen (z. B. internationale und nationale Rechtsvorschriften).

4.3. Zu Artikel 3 Absatz 5 wird vorgeschlagen, ihn durch folgenden Text zu ersetzen:

„Schwerpunkte der Fragen sind aus den im Anhang II der Richtlinie 96/35/EG aufgeführten Sachgebieten zu entnehmen.“

4.4. Artikel 4 Absatz 2 sollte entfallen. Die Kommission kann nicht — zudem in einem zeitaufwendigen Verfahren — alle zulässigen Ausnahmen überprüfen.

4.5. Artikel 8 ist überflüssig, da er lediglich auf ein bereits bestehendes Gremium verweist.

4.6. Zu Artikel 9 wird auf die Allgemeinen Anmerkungen unter Ziffer 4.1 zur schnellstmöglichen Umsetzung der Prüfungsvorschriften verwiesen.

4.7. Die Kommission widerspricht in Artikel 9 Absatz 1 den Terminvorschriften in Richtlinie 96/35/EG, wonach Sicherheitsbeauftragte zum 1. Januar 2000 bestellt sein müssen. Da sie dementsprechend zuvor an Schulung und Prüfung teilnehmen müssen, ist der Termin für die Anwendung dieser Rechtsvorschrift — 1. Januar 2000 — eindeutig zu spät.

4.8. Artikel 9 Absatz 3 enthält einen falschen, durch Druckfehler verursachten Termin.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates (EG) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/23)

Der Rat beschloß am 19. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 129 d des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 15. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Whitworth.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 107 gegen 2 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einführung und Hintergrund

1.1. In dem im Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten Vertrag über die Europäische Union wurden die Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (TEN) in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur festgelegt und (in Artikel 129 c) eine gemeinschaftliche Finanzierungsmöglichkeit für Projekte von gemeinsamem Interesse im TEN-Bereich vorgesehen.

1.2. Genaue Regeln für die Gewährung einer solchen finanziellen Beteiligung wurden in der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 festgelegt, während die Leitlinien für den Ausbau der TEN und die Ermittlung von Projekten von gemeinsamem Interesse Gegenstand des Beschlusses (EG) Nr. 1692/96 waren.

1.3. Für Verordnungen und Entscheidungen dieser Art ist es zwangsläufig von Nutzen, wenn sie im Lichte der gesammelten Erfahrungen überarbeitet werden. Der Ausschuß hat seine Stellungnahme zu dem Kommissionsvorschlag für eine Änderung der Entscheidung (EG) Nr. 1692/96 bereits im April verabschiedet, und Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 sieht vor, daß vor Ende 1999 die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Verordnung geprüft wird.

## 2. Die Vorschläge der Kommission

2.1. Die Kommission hat jetzt ihre Vorschläge für eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 2236/95 vorgelegt. Die wesentlichen Änderungen können wie folgt zusammengefaßt werden:

- Ausarbeitung eines mehrjährigen Finanzierungs- und Haushaltskonzepts;
- 100 % ige Finanzierung strategischer Studien, die auf Initiative der Kommission erstellt werden;
- Streichung der Fünfjahresgrenze für Zinszuschüsse;
- Unterstützung der Risikokapital-Finanzierung von TEN-Vorhaben durch die Gemeinschaft;

- Maximierung des Multiplikatoreffekts von Gemeinschaftsmitteln durch Förderung privater Finanzierung; insbesondere im Wege öffentlich-privater Partnerschaften;
- Erhöhung der 10 %-Grenze für Gemeinschaftszuschüsse auf 20 % für Projekte von außerordentlichem Interesse;
- Überarbeitung der Beurteilungs-, Begleitungs- und Bewertungsverfahren.

2.2. Einige weitere, relativ geringfügige Änderungen wurden vorgeschlagen, die wichtigste darunter ist eine Forderung, Anzeigetafeln aufzustellen, wenn Gemeinschaftszuschüsse für Infrastrukturprojekte gewährt werden.

2.3. Die Kommission weist darauf hin, daß die Neufassung von Artikel 129 c (jetzt Artikel 155) im Vertrag von Amsterdam, nach der Gemeinschaftszuschüsse für Projekte zulässig sind, die von Mitgliedstaaten unterstützt (aber nicht unbedingt finanziert) werden, bei Inkrafttreten des Vertrages weitere Änderungen der Verordnung notwendig machen wird.

2.4. Der Finanzbogen zur vorgeschlagenen Verordnung gibt Aufschluß über die für den Zeitraum 2000 bis 2006 vorgesehene Mittelbereitstellung für die transeuropäischen Netze im Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsbereich. Darin wird ein Finanzmittelbedarf von insgesamt 5,5 Milliarden ECU angegeben, wovon ca. 4,992 Milliarden ECU in den Verkehrssektor fließen sollen, im Vergleich zu 1,8 Milliarden ECU im Zeitraum 1995 bis 1999.

## 3. Bisherige Stellungnahmen des Ausschusses

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wurde in jeder Entwicklungsphase der TEN zu Stellungnahmen über verschiedene spezifische Aspekte aufgefordert. Im Oktober 1991 nahm der Ausschuß das allgemeine Konzept der TEN<sup>(2)</sup> an. Im April 1994 erarbeitete er eine Stellungnahme zu dem Vorschlag der jetzigen

<sup>(1)</sup> ABl. C 175 vom 9.6.1998, S. 7.

<sup>(2)</sup> ABl. C 14 vom 20.1.1992.

Verordnung für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen<sup>(1)</sup>. Im November desselben Jahres folgte eine Stellungnahme zu dem Vorschlag für einen Beschluß über Leitlinien für den Ausbau der Netze<sup>(2)</sup>. Weniger lang liegt eine Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission über öffentlich-private Partnerschaften bei TEN-Projekten<sup>(3)</sup> zurück und, wie in Ziffer 1.3 oben angeführt, ist die Überarbeitung der Leitlinien von 1996 Gegenstand seiner jüngsten Stellungnahme<sup>(4)</sup>.

3.2. Der Ausschuß hat von Anfang an das TEN-Konzept voll unterstützt und sich für klare Kriterien und eine angemessene Förderung eingesetzt. Kürzlich hat er seiner Enttäuschung darüber Ausdruck verliehen, daß sich Fortschritte im Ausbau der TEN langsamer vollziehen als ursprünglich erwartet und das Fehlen einer Gesamtstrategie beklagt. Des weiteren hat er dafür plädiert, daß in nächster Zukunft ein Bericht über das gesamte TEN-Konzept vorgelegt wird und im Anschluß daran eine Bewertung der erzielten Fortschritte vorgenommen wird und eine Festlegung der Ziele für die Zukunft erfolgt.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß begrüßt vom Grundsatz her die regelmäßige Überprüfung der Funktionsweise von Verordnungen wie (EG) Nr. 2236/95, um zu gewährleisten, daß diese im Lichte der Erfahrung verbessert werden und die festgelegten Zielsetzungen auch tatsächlich erreichen. Er teilt ferner die Ansicht, daß der Zeitpunkt für die nun vorgeschlagene Überarbeitung der Verordnung im Lichte der von der Kommission in ihrer Begründung dargelegten Überlegungen günstig ist.

4.2. Der Ausschuß billigt die oben in Ziffer 2.1 zusammengefaßten Vorschläge für wesentliche Änderungen. Er vertritt die Ansicht, daß alle Vorschläge dem effizienteren Einsatz von Gemeinschaftszuschüssen dienlich sind, die besonders auf die Bereiche abzielen, in denen sie die Ausführung von strategischen Projekten und Risikokapital-Projekten vorantreiben und die Bildung von öffentlich-privaten Partnerschaften fördern können. Der Ausschuß hält die Verwendung von gemeinschaftlichen Finanzmitteln vor allem für gerechtfertigt, weil diese dazu verwendet werden, strategische Ziele voranzutreiben und Mitgliedstaaten und Privatwirtschaft zur Inangriffnahme von TEN-Projekten zu ermutigen, die ohne einen solchen Anreiz vielleicht gar nicht begonnen würden.

4.3. Im strategischen Bereich hält der Ausschuß die vorgeschlagene Überarbeitung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe (a) für besonders wichtig, die es der Kommission ermöglicht, gesamtstrategiebezogene Studien, die auf ihre Initiative durchgeführt wurden, zu 100 % zu finanzieren. Im Hinblick auf eine Bestimmung der optimalen Nutzung des Potentials der verschiedenen

Verkehrsträger, sowohl einzeln als auch im kombiniertem Einsatz, sind die Möglichkeiten für solche Studien breit gefächert, die Aufschluß über das Verkehrsaufkommen und die Art des zwischen den Regionen der Gemeinschaft fließenden Verkehrs geben. Die Verfügbarkeit einschlägiger Daten ist von besonderer Bedeutung für die Weiterentwicklung umweltfreundlicher intermodaler Transportarten wie etwa dem Kurzstreckenseeverkehr. Die Kommission sollte nach der Revision der Verordnungen derartige Studien unverzüglich auf den Weg bringen.

4.4. Der Ausschuß begrüßt es vor allem, daß für die Jahre 2000 bis 2006, besonderes im Verkehrsbereich, erheblich höhere Finanzmittel bereitgestellt werden und hofft, daß dies ein schnelleres Vorantreiben der Entwicklung und Vollendung der TEN-Projekte bewirken wird.

4.5. Der Ausschuß stellt fest, daß die Änderungen des in Artikel 15 festgelegten Beurteilungs-, Begleitungs- und Bewertungsverfahrens an sich eher geringfügig sind, ist jedoch der Ansicht, daß unbedingt darauf geachtet werden muß, daß Vorhaben, die für eine EU-Finanzhilfe in Betracht kommen, auch zu einem erfolgreichen Abschluß geführt werden und tatsächlich die Ziele erreichen, die als Begründung für die Bereitstellung von Gemeinschaftsmitteln dienen. Ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Verhältnis, eine wirksame Finanzkontrolle und die Verhütung betrügerischer Handlungsweisen sind in diesem Zusammenhang entscheidende Faktoren. Der in Artikel 16 vorgesehene Jahresbericht, der dem WSA und anderen Gemeinschaftsorganen vorgelegt wird, sollte Aufschluß geben über das Resultat dieses Prozesses sowohl in bezug auf den Energie- und Telekommunikationsbereich als auch hinsichtlich des Verkehrssektors.

4.6. Der Ausschuß nimmt die Darstellung der Kommission zur Kenntnis, daß die Verordnung bereits in ihrer jetzigen Fassung die Finanzierung von Verbindungen mit Drittländern ermöglicht. Er begrüßt die Anregung der Kommission, daß die einschlägigen Bestimmungen im Hinblick auf die Erweiterung jetzt umfassender in Anspruch genommen werden sollten, und ist des weiteren der Ansicht, daß diese Bestimmungen für die Verwirklichung der von der gesamteuropäischen Verkehrskonferenz festgelegten Infrastrukturvorhaben im Rahmen der zehn Verkehrskorridore der MOE-Staaten äußerst wichtig sind.

#### 5. Besondere Bemerkungen

5.1. Der Ausschuß unterschreibt im großen und ganzen die mit den vorgeschlagenen Änderungen der Verordnungen verfolgten Ziele, ist allerdings der Ansicht, daß die einzelnen Bestimmungen zu deren Umsetzung in einigen Fällen klarer gefaßt werden könnten.

5.2. Der Ausschuß geht davon aus, daß die aufgrund des neuen Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe e) und des revidierten Artikels 11 Absatz 7 zulässige Beteiligung an Risikokapital nicht als Direktinvestition in stark risikobehaftete Vorhaben gedacht ist, sondern als Finanzspritze in begrenzter Höhe (und zwar maximal

(1) ABl. C 195 vom 18.7.1994, S. 74.

(2) ABl. C 397 vom 31.12.1994, S. 23.

(3) ABl. C 129 vom 27.4.1998, S. 58.

(4) ABl. C 214 vom 10.7.1998.

10-20 % des Gesamtkapitalbedarfs) aus Gemeinschaftsmitteln für geeignete institutionalisierte Risikokapitalfonds mit einer unabhängigen Geschäftsführung, in deren Ermessen dann Fondsmittel in entsprechende TEN-Vorhaben investiert werden. Mit dieser Art der EU-Mittelbereitstellung würde bezweckt, die Einrichtung solcher Investitionsfonds zu fördern, und privates Risikokapital für TEN-Vorhaben anzuziehen. Die Kommission wird entsprechende Kriterien ausarbeiten müssen, anhand der die Eignung solcher Fonds für eine EU-Beteiligung beurteilt werden kann. Diese Beteiligung sollte nicht als Subvention betrachtet werden, weil die Möglichkeit besteht, daß die investierten Mittel Erträge abwerfen.

5.3. Mit dem im neuen Artikel 4 Absatz 3 verwendeten Begriff „Multiplikatoreffekt“ soll die Wahrscheinlichkeit zum Ausdruck gebracht werden, daß wenn öffentliche Mittel nur in begrenztem Maße zur Verfügung stehen, eine EU-Finanzspritze private Investitionsbereitschaft auslösen wird. In der Stellungnahme des Ausschusses über öffentliche-private Partnerschaften wurde die stärkere Einbindung des privaten Sektors in die Finanzierung von TEN-Vorhaben befürwortet.

5.4. Der hinweisende Charakter des Finanzplans im Rahmen des mit dem neuen Artikel 5 Buchstabe a eingeführten mehrjährigen Finanzierungsprogramms könnte klarer zum Ausdruck gebracht werden. Dieses Programm soll es der Kommission ermöglichen, inner-

halb des jährlichen Haushaltsverfahrens längerfristige Entscheidungen zu treffen. Nachdem der Beratende Ausschuß (gemäß Artikel 17) seine Zustimmung gegeben hat, kann die Kommission dann einen Finanzierungsplan für mehrere Jahre aufstellen, dessen jährliche Mittelausstattung jedes Jahr von der Haushaltsbehörde genehmigt werden muß. Das heißt, die Kommission kann dann im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens Finanzierungsentscheidungen treffen und Ressourcen zwischen verschiedenen Vorhaben nach Maßgabe deren jeweiligen Fortschreitens verlagern. Die revidierte Fassung von Artikel 10 enthebt die Kommission ausdrücklich von der Pflicht, sich in bezug auf Vorhaben, die Gegenstand eines Mehrjahresprogramms sind, jedes Jahr wieder an den Beratenden Ausschuß zu wenden.

5.5. Der Ausschuß hält dies für einen vernünftigen und praxisingerechten Ansatz, der den Zeitbedarf für bürokratischen Aufwand möglichst gering hält.

5.6. Der in Artikel 12 Absatz 1 enthaltene Zusatz, der der Kommission eine unmittelbare Rolle bei der Finanzkontrolle bezüglich spezifischer Vorhaben zuweist, nimmt die der Kommission mit der noch ausstehenden Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags eingeräumte Möglichkeit vorweg, TEN-Beihilfen unmittelbar an private Unternehmen zu vergeben. Diese Konstellation wird sich insbesondere im Telekommunikations- und im Energiesektor ergeben, wo solche Unternehmen sich möglicherweise für die Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse bereit finden werden.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Fünften Rahmenprogramm im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (1998-2002) — Arbeitspapier der Kommission zu den spezifischen Programmen: Erste Elemente für die Diskussion“,
- den „Acht Vorschlägen für Entscheidungen des Rates über die spezifischen Programme zur Durchführung des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998-2002)“, und
- den „Zwei Vorschlägen für Entscheidungen des Rates über die spezifischen Programme zur Durchführung des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Atomgemeinschaft für Maßnahmen im Bereich der Forschung und Ausbildung (1998-2002)“<sup>(1)</sup>

(98/C 407/24)

Die Kommission beschloß am 10. November 1997, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Fünftes Rahmenprogramm im Bereich Forschung und technologische Entwicklung (1998-2002).“

Der Rat beschloß am 9. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 130 i Absatz 4 des EG-Vertrags und Artikel 170 des EAG-Vertrags um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 22. Juli 1998 an. Berichtersteller war Herr Bernabei, Mitberichtersteller waren Frau Cassina sowie die Herren Colombo, Hernández Bataller, Lyons, Malosse, Morgan und Nilsson.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 10. September) mit 66 gegen 1 Stimme bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Empfehlungen

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1.1. Den allgemeinen Rahmen bilden die Vorschläge der Kommission zu den spezifischen Programmen des Fünften Rahmenprogramms, der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 23. Mai 1998 zu den Vorschlägen betreffend das Fünfte Rahmenprogramm sowie die einschlägigen Stellungnahmen des Europäischen Parlaments.

1.2. Die neue Gliederung in vier thematische spezifische Programme, drei horizontale spezifische Programme und ein Programm für die GFS dient der Verwirklichung eines integrierten Ansatzes und bedeutet einen Bruch mit der bisherigen Anlage von Rahmenprogrammen.

1.3. Das neuartige Instrument der Leitaktion stellt das wesentliche, bestimmende Element dieser neuen Anlage des Programms dar, durch die eine stärkere Bündelung, eine größere Flexibilität und eine direktere Ausrichtung auf die konkreten Ziele, nämlich die Suche nach Lösungen für die Probleme der Bürger, der Unternehmen und der Gesellschaft im Hinblick auf neue

Berufsbilder, neue Beschäftigungen, neue Dienstleistungen, neue Unternehmen und eine neue Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet wird.

1.4. Die Qualität des Produkts „Gemeinschaft“ ist unerlässlich für die Wiedergewinnung des Vertrauens der Forschungsakteure in die Durchführungsmechanismen des Fünften Rahmenprogramms. Dazu bedarf es neuer Verwaltungsmethoden, neuer Verfahrensabläufe, neuer Konsultationsprozesse von unten nach oben („Bottom-up“) sowie einer kurz- und mittelfristig angelegten Vorab-Folgenabschätzung der Leitaktionen.

1.5. Die inneren und äußeren Herausforderungen, denen die europäische Forschung gegenübersteht, erfordern die Bereitstellung angemessener Finanzmittel. Insbesondere bedarf es eines positiven Signals im Einklang mit dem Trend der globalen Gemeinschaftsausgaben, auch vor dem Hintergrund der Zwänge des Gesamthaushalts.

1.6. Vorab ist ein strategischer Rahmen festzulegen, der den europäischen Institutionen bei der Auswahl der technologischen Optionen hilft. Außerdem ist ein systematischer Rahmen für die Überwachung mittels Performance-Indikatoren zu schaffen, die der Validierung, Integration und Neuausrichtung der Leitaktionen im Hinblick auf einen Problemlösungsansatz („problem solving“) dienen, der wirkungsvoll und effizient ist, Außensichtbarkeit hat und einen wirklichen europäischen Mehrwert aufweist.

<sup>(1)</sup> ABl. C 236 vom 28.7.1998, S. 10.

1.7. Notwendig ist eine offene Zusammenarbeit im Bereich der FTED mit Drittländern und internationalen Organisationen, bei der Lösungen für Probleme im wechselseitigen Interesse gesucht werden und eine enge Koordinierung zur Wahrung der Kohärenz und zur Erreichung von Synergie-Effekten zwischen den internationalen Elementen der Leitaktionen und den Politiken der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Bereich der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit angestrebt wird. Dazu wäre auch ein Rückgriff auf die Artikel 130 k, 130 l und 130 n des EG-Vertrags wünschenswert.

1.8. Das Ineinandergreifen der spezifischen Programme des Fünften Rahmenprogramms und der außergemeinschaftlichen Organisationen und Initiativen im Bereich der Forschung, insbesondere in bezug auf EUREKA, COST und die ESA, ist weiter zu verbessern.

1.9. Von ausschlaggebender Bedeutung für den Erfolg des Fünften Rahmenprogramms ist die Förderung der Innovation und der Beteiligung der KMU in einem aktiven Rahmen für die Verbreitung und Valorisierung der FTED-Forschungsergebnisse, insbesondere im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstum und die Beschäftigung in Europa, um die Widersprüchlichkeiten in der europäischen Innovationslandschaft zu beseitigen.

1.10. Wichtig ist auch die Stärkung der neuen Rolle der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) als bevorzugte Beobachtungsstelle der Gemeinschaft, die sich abzeichnende wissenschaftliche und technologische Prioritäten vorwegzunehmen vermag, die Gemeinschaftsinstitutionen in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt, die Entwicklung einer international ausgerichteten europäischen FTED-Dimension fördert und angemessene Qualitätsstandards zur Unterstützung der Gemeinschaftspolitik namentlich auf den Gebieten Normung, Meß- und Prüftechniken sowie Schutz und Sicherheit des Bürgers sicherstellt;

übermittelt dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission folgende Empfehlungen:

1.11. Der Anteil des Fünften Rahmenprogramms an den Gesamtmitteln der Gemeinschaft sollte wesentlich höher ausfallen, als vom Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt vorgeschlagen.

1.12. Die einzelnen Leitaktionen sind mit ausreichenden Mitteln auszustatten, so daß eine kritische Masse von Gesamtmitteln zusammenkommt, die kurz-, mittel- und langfristig Lösungen für komplexe Probleme auf der Grundlage quantifizierbarer und zeitlich festgelegter Ziele ermöglicht. Dazu wären Leitaktionen zu straffen und eventuell zusammenzulegen.

1.13. Es wäre sinnvoll, ein leistungsfähiges System für die technologische und industrielle Bewertung in der Art eines Leistungsanzeigers zu schaffen, eine Übersicht über die gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Maßnahmen zum Zwecke einer reibungsloseren gemeinsamen Durchführung zu erstellen und in enger Verbindung

mit der Leitaktion „Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage“ einen Rahmen von Performance-Indikatoren zur Überwachung der Programme und Leitaktionen vorzugeben.

1.14. Effiziente Strukturen für von unten nach oben gehende Konsultationen („Bottom-up“) sollten aufgebaut werden, indem den beratenden Gruppen der Gemeinschaft ein Netz nationaler beratender Gruppen als Bezugspartner beigelegt wird, die überwachen und überprüfen, ob die Ergebnisse den strategischen Zielen entsprechen, was auch dem Ziele dient, die Bildung exklusiver Klüngel zu verhindern.

1.15. Effizienz und Transparenz eines integrierten Ansatzes sollten durch die Einrichtung von Prospektiv-einheiten, Innovationseinheiten und Koordinierungseinheiten sichergestellt werden.

1.16. Die Zuständigkeit für jede Leitaktion ist genau anzugeben, um eine klare und eindeutige Verwaltung zu ermöglichen. Dazu sollten ständige Foren für Dialog und Vergleich entwickelt werden, um die freiwillige Bildung von Projekt-Clustern zu fördern, die klar definierte, quantifizierte und zeitlich festgelegte Ziele verfolgen und deren interne Beziehungen zuvor bestimmt wurden.

1.17. Es sollten Kriterien und Modalitäten für die Bewertung der Vorschläge festgelegt werden. Sie müssen transparent und zuverlässig sein; man muß sie im voraus festgelegt und bekanntgemacht und ausreichend vereinheitlicht haben, um allen Adressaten einen bequemen und sicheren Zugang zu verschaffen.

1.18. Neue fach- und sektorenübergreifende Managementverfahren sollten entwickelt werden, um einen koordinierten Ablauf und ein „Simultaneous Engineering“ der angewandten, generischen und Grundlagenforschung sowie der Demonstration zu ermöglichen. Die KMU und die Endnutzer sind dabei in die Normungs- und Innovationsmaßnahmen sowie in die Aktionen zur Befähigung des Humanpotentials einzubinden.

1.19. Unverzichtbar sind vor allem auf internationaler Ebene Aktionen zur technologischen Bewertung („Assessment“) vor, während und nach der Durchführung der Programme in jedem einzelnen Gebiet, damit die Programmpartner bei der Lösung realer Probleme im beiderseitigen Interesse daraus konkreten Nutzen ziehen können. Die dafür verwendeten Instrumente sollten vor allem konzertierte Aktionen und gemeinsame Initiativen sein.

1.20. Nötig sind Instrumente zur Förderung der Innovation und der Beteiligung der KMU. Dazu sind die koordinierende Rolle der Innovationseinheiten in jeder Leitaktion näher zu bestimmen sowie die Verwaltungsverfahren und die Regeln für die Beteiligung der KMU und ihrer Hilfs- und Vertretungsorganisationen zu rationalisieren und zu vereinfachen. „Intelligente Netze“ müssen gefördert werden, die durch Benchmarking-Verfahren zur Verbreitung bewährter Praktiken beitragen. Die Mobilität von Forschern in den Unternehmen und im Rahmen des Netzes „Unternehmen in Europa“

ist zu fördern, und die Aktivitäten für eine kooperative Forschung sind zu vereinfachen.

1.21. Die Aktionen zur Valorisierung der Humanressourcen in der Forschung sind in enger Abstimmung mit den Leitaktionen der verschiedenen thematischen Programme voranzutreiben. Die Aktivitäten müssen grundlegend neu ausgerichtet werden, um eine stärkere Verzahnung der Welt der Wissenschaft und der Welt der Wirtschaft zu erreichen, um neue Berufsbilder zu entwickeln, die in erster Linie mit der Aneignung neuer Fertigungstechnologien zusammenhängen.

1.22. Beim EURATOM-Programm ist der Schwerpunkt stärker auf die Leitaktion für die Kernspaltung zu legen, um die Sicherheit der Kernkraftwerke in Europa zu verbessern, die Ausrichtung ihres Programms zur Atommüllentsorgung zu prüfen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäische Kernindustrie zu erhöhen und das Kernfusionsprogramm trotz der gegenwärtigen Schwierigkeiten weiterhin zu unterstützen.

1.23. Die neue strategische Bedeutung der GFS muß genau definiert werden. Ihre Aufgaben im Bereich der wissenschaftlichen und technologischen Unterstützung bei der Festlegung, Durchführung und Überwachung der Gemeinschaftspolitiken sind unter den Gesichtspunkten der Unabhängigkeit und der Neutralität zu erweitern. Die GFS stellt die strategische Unterstützung im Beschlußfassungsprozeß der Gemeinschaftsinstitutionen sicher. Qualitätssicherung, Normung und der Schutz der Verbraucher müssen ebenfalls zu ihren Aufgaben gehören. Sie sollte sich gleichzeitig um die Aktivitäten in einigen Sektoren der Spitzentechnologie kümmern, um dort das Zustandekommen einer kritischen Masse, die Außersichtbarkeit und die Verwertbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen.

## 2. Allgemeine Gesichtspunkte

### 2.1. Einführung

2.1.1. Am 10. Juni 1998 legte die Europäische Kommission ihre formellen Vorschläge für Entscheidungen über die spezifischen Programme zur Durchführung des Fünften Rahmenprogramms (5. RP) von EG und EURATOM für FTED-Maßnahmen (1998-2002)<sup>(1)</sup> vor. Durch die Festlegung dieser Vorschläge vervollständigte sie den unter Titel XV des EU-Vertrags vorgesehenen Rahmen von Gesetzgebungsvorschlägen.

2.1.2. In seiner Sitzung im Dezember 1997 nahm das Europäische Parlament in erster Lesung seine Stellungnahme an; der Rat nahm seinen gemeinsamen Standpunkt am 23. Mai 1998 an. Auf seiner Plenartagung im Juni 1998 nahm dann das Europäische Parlament eine Reihe von Änderungen an und beendete die zweite Lesung.

2.1.3. Der Ausschuß hatte mehrfach Gelegenheit, sich zu den vorbereitenden Dokumenten und den formellen Vorschlägen für das 5. RP zu äußern. So nahm er am 26. und 27. Februar 1997 zur Mitteilung „Die Zukunft

gestalten“, am 1. und 2. Oktober 1997 zum Arbeitspapier „Wissenschaftliche und technologische Ziele“ sowie zu dem Vorschlag für einen Beschluß über das 5. RP EG und dem entsprechenden Vorschlag für EURATOM, am 10. und 11. Dezember 1997 zu den geänderten Vorschlägen und schließlich am 29. und 30. April 1998 zu den vorgeschlagenen Beschlüssen über die Regeln für die Teilnahme und die Verbreitung der Forschungsergebnisse Stellung.

2.1.4. Der Ausschuß wies vor allem auf darauf hin, daß

- die Gemeinschaft dringend eine echte gemeinsame Strategie braucht, um das mehrjährige FTED-Aktionsprogramm zu überarbeiten;
- Forschungsbetreibende und Endnutzer, insbesondere die KMU, unmittelbar in die Planung, Umsetzung und Durchführung des RP einzubinden sind;
- die Kommission die Zahl der Leitaktionen begrenzen und die privaten und öffentlichen Mittel zu einer kritischen Masse von 1 Milliarde ECU pro Leitaktion bündeln sollte, um den größeren Nutzen eines europäischen Vorgehens in Form sichtbarer und greifbarer Ergebnisse aufzuzeigen und so den Bürger vom Zweck dieser Maßnahmen zu überzeugen;
- das Programmgefüge durchsichtig, schlüssig und flexibel und die Programmverwaltung sparsam sein sollte;
- ein integrierter Ansatz bei den staatlichen und privaten Forschungsanstrengungen auf gemeinschaftlich-europäischer und nationaler Ebene nötig ist;
- das RP mit Mitteln in Höhe von 17 Milliarden ECU ausgestattet werden muß;
- die Durchführung der spezifischen Programme laufend überwacht und nach der Hälfte der Laufzeit eine Bewertung vorgenommen werden sollte.

2.1.5. Deshalb sprach sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß für eine Mittelausstattung des RP in Höhe von 15,533 Milliarden ECU für die Gemeinschaftsaktionen und von 1,467 Milliarden ECU für das Programm EURATOM aus. Er hielt eine Begrenzung auf etwa zehn Leitaktionen für erforderlich, um quantifizierbare und (auf kurze und mittlere Sicht) zeitlich präzise Ziele zu erreichen und Lösungen für die Probleme der Bürger, Unternehmen und der Gesellschaft insgesamt zu finden.

2.1.6. Außerdem erkannte der Ausschuß in der Lösung der Widersprüche in der europäischen Innovationslandschaft ein vorrangiges Ziel für das gesamte Programmgefüge der Gemeinschaft und wies auf das dringende Erfordernis hin, die Zusammenarbeit und Abstimmung von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei den entsprechenden Programmen zu fördern. Denn die Herausforderung der Globalisierung und Liberalisierung der Märkte und eines beschleunigten Innovationsprozesses kann die Gemeinschaft nur aufnehmen, wenn sie die Anstrengungen, die auf den verschiedenen Ebenen unternommen werden, miteinander verknüpft.

<sup>(1)</sup> KOM(98) 305 und 306 endg.

## 2.2. Allgemeiner Rahmen der Vorschläge

2.2.1. Der Ausschuß nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, den ersten Bereich des RP in folgende vier spezifische Programme einzuteilen:

- I. Lebensqualität und Management lebender Ressourcen
- II. Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft
- III. Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum
- IV. Erhaltung des Ökosystems.

Hinzu kommen die für den zweiten, dritten und vierten Bereich vorgesehenen drei horizontalen Programme und das spezifische Programm für die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS), während im EURATOM-Programm zwei spezifische Programme geplant sind.

2.2.2. Die Abkehr von der Vergangenheit hat bereits die Zustimmung des Ausschusses gefunden; sie äußert sich vor allem darin, daß das neue Instrument der Leitaktion folgendermaßen verstanden wird: eine „Gruppierung kleiner und großer Projekte im Bereich der angewandten, generischen und — ggf. — Grundlagen- und Demonstrationsforschung, die die Bewältigung einer gemeinsamen europäischen Herausforderung oder Problemstellung zum Ziel hat und quantifizierte und zeitlich festgelegte Vorgaben erfüllen muß. Jede Leitaktion sollte eine befristete Dauer haben und im Hinblick auf die Marktziele mit der Auflage der Erreichung konkreter Ergebnisse verknüpft sein. Darüber hinaus sollte sie Maßnahmen zur Normung, Innovation, Erschließung und Verbreitung umfassen und vor allem KMU als wesentliche und sichtbare Komponente einbeziehen.“

2.2.3. Angesichts des Zieles einer Programmstraffung erscheint die Zahl von gut 20 Leitaktionen für das RP der Gemeinschaft sowie zwei für EURATOM, über die ein interinstitutioneller Konsens besteht, dem Ausschuß als zu hoch. Der Ausschuß sieht in dieser Dynamik die Bestätigung der Besorgnis, die er hinsichtlich einer übermäßigen Vervielfachung der Leitaktionen zum Ausdruck gebracht hat, weil diese dadurch den ihnen zgedachten Sinn verlieren könnten, im Dienste des Bürgers, der Unternehmen und der Gesellschaft im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung kurz- und mittelfristige Lösungen der vorhandenen Probleme aufzuzeigen.

2.2.4. In puncto Flexibilität bei der Festlegung von Prioritäten, die sich in eventuellen Haushaltsanpassungen vor allem im Rahmen jedes einzelnen spezifischen Programms äußert, bekräftigt der Ausschuß, daß eine fünfjährige „Sklerose“ und eine „Zwangsfiananzierung“ von Aktivitäten, bei denen eine geringe Mittelausschöpfungskapazität vorhanden ist, (...) vermieden werden sollte, da diese die wissenschaftliche Spitzenkompetenz und somit die Wettbewerbsfähigkeit Europas auf den Weltmärkten beeinträchtigen. Allerdings muß diese Flexibilität mit objektiven Daten begründet und darf nicht willkürlich gehandhabt werden.

2.2.5. Daher kann der Ausschuß nur bestätigen, was er bereits in früheren Stellungnahmen bemängelt hat, nämlich das Fehlen eines umfassenden Instrumentariums für eine technologische und industrielle Bewertung („Assessment“) sowie eines Satzes systematischer Performance-Indikatoren.

2.2.6. Mit Hilfe solcher Leistungsindikatoren sollte es ggf. möglich sein festzustellen, inwieweit das Programm und jede einzelne Leitaktion den folgenden Anforderungen gerecht wird: dem weltweiten Wettbewerb und den grundlegenden sozioökonomischen Gegebenheiten, der strategischen Kapazität und der Absorptionsfähigkeit der betroffenen Industriezweige, der Außensichtbarkeit und der europäischen Dimension, der Interaktion zwischen gemeinschaftlichen, europäischen und nationalen Aktionen sowie der Gründung neuer innovativer Unternehmen, der Schaffung neuer Berufe und Märkte.

2.2.7. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Kommission imstande sein, die Inhalte der Leitaktionen in Form der auf diese Weise zu lösenden Probleme und konkreter, kurz- und mittelfristig quantifizierbarer Ziele eindeutig zu beschreiben, um einen Rückfall in das alte Präsentationsmuster langer Listen, die für jede Leitaktion eine nicht nach Wichtigkeit geordnete Folge 20-30 sogenannter vorrangiger Themenangaben, zu vermeiden. Wenn die Kommission diese Auswahl nicht unmittelbar bei ihrer Entscheidung über die spezifischen Programme treffen kann, ist es nach Ansicht des Ausschusses äußerst wichtig, daß im Zusammenhang mit einer Vorabbewertung aller obengenannten Indikatoren bei der Festlegung der Arbeitsprogramme, für die diese gelten sollen, qualitative Auswahlkriterien genannt und quantitative und zeitbezogene Angaben gemacht werden.

2.2.8. Der Ausschuß kann jedoch seine Bedenken angesichts der Folgen dieses neuen gemeinschaftlichen Ansatzes nicht verschweigen, wenn er feststellt, daß

- ein im voraus festgelegter strategischer Rahmen fehlt, der den europäischen Institutionen bei der Auswahl der technologischen Optionen hilft;
- die Begrenzung auf vier spezifische Programme angesichts der Aufblähung auf mehr als 20 Leitaktionen mit mehr als hundert wissenschaftlichen und technologischen Zielen, die in rund hundert verschiedenen FTE-Prioritäten aufgesplittert sind, zu keiner wirklichen Straffung der Maßnahmen führt;
- die Unterscheidung zwischen Leitaktionen und generischer Forschungstätigkeit weder in konzeptueller noch in inhaltlicher Hinsicht sinnvoll ist.

2.2.9. Nach Überzeugung des Ausschusses müssen die Verwaltungsinstrumente der Kommission auf den integrierten Ansatz und die Zweckorientierung der Leitaktionen im Hinblick auf zeitlich und quantitativ definierte Ziele abgestimmt sein, und die tatsächliche „Produktivität“ der in die Forschung gesteckten Steuer-gelder der Gemeinschaft muß nach dem Grundsatz „Value for money“ überprüft werden.

### 2.3. Organisationsrahmen für Verfahren und Verwaltung

2.3.1. Der Ausschuß hat mehrfach mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß eine radikale Kehrtwendung bei der Verwaltung und den Verfahren der gemeinschaftlichen FTE-Programme unerlässlich ist. Dies ergibt sich sowohl aus dem letzten Bericht der unabhängigen Prüfer<sup>(1)</sup> als auch aus dem Davignon-Bericht, in dem der innere Zusammenhang zwischen der Qualität der gemeinschaftlichen Forschungstätigkeit und einer transparenten und effizienten Verwaltung herausgestellt wurde.

2.3.2. Die Problematik der Verwaltung, die für die Wiederherstellung des Vertrauens der Forschungsakteure in die Qualität des Produkts „Gemeinschaft“ von grundlegender Bedeutung ist, liegt in den Durchführungsmechanismen der Aktionen des 5. Rahmenprogramms: In Ermangelung tiefgreifender Änderungen der Verwaltungsmethoden und der Verfahrensweisen besteht angesichts der komplexen neuen Struktur des 5. Rahmenprogramms und der Unsicherheit über seine Tauglichkeit für die Erzielung konkreter Ergebnisse im Hinblick auf mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung die Gefahr, daß die Zukunft der Fünfjahresplanung der Gemeinschaft in Frage gestellt wird.

2.3.3. Der Amtsschimmel kommt zum einen in den Zeiten, die von der Anmeldung bis zur endgültigen Vertragsunterzeichnung verstreichen, zum Vorschein und zum anderen in den hohen administrativen Kosten, die bei der Verwaltung der Programme anfallen und im 4. RP fast 8 % erreichen. Der Ausschuß vertritt die Ansicht, daß die Dauer der Auswahlverfahren von zur Zeit durchschnittlich mehr als einem Jahr auf höchstens sechs Monate verkürzt werden muß und die Verwaltungsausgaben stärker im Zaum gehalten werden müssen.

2.3.4. Was die Reform der Beratungsstrukturen angeht, so begrüßt der Ausschuß, daß sich mit der geringeren Zahl der spezifischen Programme auch die Zahl der Programmausschüsse von 18 auf 8 verringert. Über der Freude, daß sich dadurch auch die Verwaltung in durchaus wünschenswertem Umfang straffen läßt, sollte man jedoch nicht vergessen, daß die Ausschüsse häufiger zusammentreten müssen und jeder Ausschuß — zumindest bei den spezifischen Programmen der ersten Leitaktion — Unterausschüsse einsetzen sollte.

2.3.5. Mit besonderem Nachdruck unterstützt der Ausschuß die Absicht der Kommission, beratende Gruppen für einzelne Leitaktionen oder homogene Einheiten von Leitaktionen einzusetzen, um eine ausgewogene Vertretung der Akteure und der Endnutzer der Forschung und der verschiedenen Nationen sicherzustellen. Damit Kontinuität gewährleistet ist, sollte der Wechsel der Mitglieder nach dem Ende ihrer zweijährigen Mandatszeit fortlaufend erfolgen.

2.3.5.1. Diese beratenden Gruppen müssen bei der Festlegung der Arbeitsprogramme und der Ausschreibungen sowie der Strukturierung der Projekte („clustering“) und ihrer Ausrichtung auf Marktinnovationen konkrete Funktionen übernehmen. Sie dürfen allerdings

zur Bewertung der eingereichten Vorschläge keine Ad-hoc-Kriterien anwenden und die Auskünfte, die den potentiellen Teilnehmer gegeben werden, nicht filtern. Sie müssen die Kommission vielmehr dazu verpflichten, Vorabklärungen über die Wirkungen der einzelnen Leitaktionen abzugeben, wenn die jeweiligen Ausschreibungen erfolgen, und deren Ablauf zu überwachen und Zwischenergebnisse zu bewerten, um die Prioritäten auszurichten.

2.3.5.2. Auch für jedes spezifische horizontale Programm sollte neben dem Programmausschuß eine beratende Gruppe eingesetzt werden. Diese hätte die Aufgabe, die Ausrichtung und Festlegung der Arbeitsprogramme und Ausschreibungen mit der Abstimmung auf die Leitaktionen der thematischen Programme und die GFS zu verbinden.

2.3.6. Nach Ansicht des Ausschusses ist es äußerst wichtig, daß jeder beratenden Gruppe der Gemeinschaft ein Netz nationaler beratender Gruppen zur Berichterstattung, Überwachung und der Überprüfung, ob die Ergebnisse den strategischen Zielen entsprechen, gegenüberstehen sollte, was auch dem Ziele dient, die Bildung exklusiver Klüngel zu verhindern.

2.3.7. Der Ausschuß glaubt, daß sich der integrierte Ansatz des 5. Rahmenprogramms in dem Maße als effizient, attraktiv und transparent erweisen wird, in dem die Verbindung zwischen den verschiedenen Gemeinschaftspolitiken und -aktionen durch Prospektiv-einheiten, Innovationseinheiten und Koordinierungseinheiten sichergestellt wird, um für eine bessere Neuausrichtung der Programmprioritäten zu sorgen.

2.3.8. Im Hinblick auf die Verwaltungszuständigkeit hat sich der Ausschuß für die Benennung eines Verantwortlichen für jede Leitaktion ausgesprochen, der eine einheitliche und eindeutige Verwaltung sicherstellt und als Schnittstelle gegenüber den Verantwortlichen für die anderen Leitaktionen und für die anderen gemeinschaftspolitischen Strategien sowie gegenüber Akteuren und Nutzern der Forschung dient. Transparente, vereinfachte und rationalisierte Verwaltungsverfahren, die einen gleichberechtigten Zugang sowie kurze Fristen, gedämpfte Kosten und wenig bürokratische Verzögerungen gewährleisten, sind daher nach Dafürhalten des Ausschusses ebenso wichtig wie die inhaltlichen strategischen Ziele: Der komplexe Aufbau der gemeinschaftlichen Forschungsanstrengungen unter dem Dach des 5. RP findet seine Daseinsberechtigung allein in seiner Effizienz, ansonsten droht eine schrittweise Renationalisierung des gesamten Verwaltungssystems.

2.3.9. Mit Blick auf die Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam, nach dem der Ausschuß das EP auch in Sachen Forschungs- und technologische Innovationspolitik der Gemeinschaft beraten wird, rüstet sich dieser unverzüglich für eine aktive Rolle bei der Wirksamkeitsüberwachung, d.h. für die Aufgabe, die Ergebnisse der Maßnahmen des Rahmenprogramms zu überprüfen.

2.3.10. In diesem Sinne hält der Ausschuß seine aktive Einbeziehung in ein System zur systematischen Überwachung durch eine künftige Europäische Beobach-

<sup>(1)</sup> KOM(97) 149 vom 16.4.1997.

tungsstelle „Forschung und Innovation“ für zweckmäßig. Diese soll

- in enger Zusammenarbeit mit dem EP überprüfen, ob Forschungsakteure und -nutzer tatsächlich in die Leitaktionen oder die Gruppen homogener Leitaktionen eingebunden sind und ob die Ergebnisse wirklich zur Lösung der als vorrangig bezeichneten Probleme beitragen;
- mit Unterstützung des Instituts für technologische Zukunftsforschung in Sevilla (ITPS) an dem ständigen Austausch zwischen Fachleuten, Industrievertretern, Entscheidungsträgern, Nutzern sowie wirtschaftlichen und sozialen Akteuren tatkräftig als Vermittlungsstelle zwischen Angebot und Nachfrage mitwirken, um auf die Markterfordernisse besser eingehen und jährlich Hinweise zu möglichen Anpassungen der Programme und Aktionen geben zu können;
- sich an Maßnahmen zur Ermittlung nachahmenswerter Beispiele (Benchmarking) beteiligen, um die Dynamik Technologie — Innovation — Beschäftigung durch Sammlung und Verbreitung der Ergebnisse in der Industrie, der Arbeitswelt und den Nutzern der organisierten Bürgergesellschaft, die der Ausschuß vertritt, zu fördern und die Beziehungen zwischen Technologie und Gesellschaft zu verbessern;
- seine anhand der Leistungsindikatoren und seiner Erfahrungen mit der Wirtschaftswirklichkeit erworbenen Kenntnisse zur technologischen und industriellen Bewertung beisteuern und in enger Zusammenarbeit mit dem erneuerten ETAN-Netz einen Austausch zweckdienlicher und vergleichbarer Angaben zu der auf den verschiedenen Ebenen betriebenen Zukunftsvorausschau fördern;
- an der Aufstellung von Übersichten in Form eines Leistungsanzeigers zum systematischen Vergleich der nationalen, gemeinschaftlichen und außergemeinschaftlichen Forschungs- und Innovationsanstrengungen mitwirken, um den Forschungsakteuren und den Endnutzern zu ermöglichen, gemeinsame Instrumente zu entwickeln und gegebenenfalls nach den zuvor von der Europäischen Kommission aufgestellten Regeln die in den Artikeln 130 k, l und n des EU-Vertrags beschriebenen Verfahren einzuleiten.

2.3.11. Mit Nachdruck fordert der Ausschuß die Zulassung eigener Vertreter, auch als Beobachter, in der neuen Zweikammereinrichtung Esta-Irdac, die der Kommission bei der Ausführung der Programme, vor allem der Leitaktionen, unterstützen soll.

#### 2.4. Der Finanzrahmen

2.4.1. Der Ausschuß hat sich bereits zur Möglichkeit geäußert, bei der Mittelzuweisung flexibel zu verfahren, um auf die Ergebnisse der Überprüfung, durch die festgestellt werden soll, ob die Zwischenziele der Forschungsanstrengungen tatsächlich erreicht wurden, reagieren zu können. Die Staffelung der Mittelzuweisung über die Abschnitte 1998-1999 und 2000-2002 nach Maßgabe der Mittelverfügbarkeit, wie sie im Rahmen

der mehrjährigen Finanzvorausschau festgelegt wurde, läßt sich in diesem Sinne verstehen.

2.4.2. Gleichwohl bekräftigt der Ausschuß seine Besorgnis über die beträchtliche Kürzung der im 5. RP vorgesehenen Mittel, da der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt nunmehr 14 Milliarden ECU einplant, und erinnert an seine Empfehlung einer Mittelausstattung von mindestens 17 Milliarden ECU anstatt der von der Kommission vorgeschlagenen 16,3 Milliarden ECU und der 16,7 Milliarden ECU im Vorschlag des EP in der ersten Lesung.

2.4.3. Der Ausschuß wiederholt seine Bedenken, daß die den jeweiligen Leitaktionen zugeteilten Mittel nicht ausreichen, um auf europäischer und nationaler Ebene Forschungsanstrengungen in Gang zu bringen, mit denen sich greifbare Ergebnisse erzielen lassen. In diesem Sinne hält er Mittel in Höhe von 120-200 Millionen ECU für Leitaktionen wie „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“, „Landverkehrstechnologien und Meerestechnologien“ und „Alterung der Bevölkerung“, die eine Vielzahl komplexer und für die Gesellschaft, die Unternehmen und den Bürger lebenswichtiger Fragen betreffen, für völlig unangemessen und unrealistisch. Dies gilt um so mehr, als der Leitaktion „Luftfahrt“ Mittel zugeordnet sind, die fast an den Gesamtbetrag für die vier dem Umweltschutz gewidmeten Leitaktionen heranreichen.

2.4.4. Angesichts von Leitaktionen, die mit weniger als 200 Millionen ECU ausgestattet sind, und der Fülle von Prioritäten, die man sich gesetzt hat, befürchtet der Ausschuß, daß hier die Mängel der spezifischen Programme von einst fröhliche Urständ halten, d.h. die begrenzten Ressourcen ergießen sich auf ein Heer von Miniaturprojekten, die natürlich so komplexe Probleme nicht lösen können und daher schließlich zum Selbstzweck verkommen.

2.4.5. Außerdem wünscht sich der Ausschuß, daß der Umfang der Mittel für das der GFS gewidmete Programm beibehalten wird, da eine Kürzung in der im Gemeinsamen Standpunkt des Rates vorgeschlagenen Größenordnung zwangsläufig hieße, daß einige ihrer Einrichtungen geschlossen und ihre Bedeutung als neutrales, supranationales Forschungsinstitut im Dienste der Institutionen und der gemeinschaftspolitischen Strategien zurückgeschraubt werden müßte.

2.4.6. In bezug auf die horizontalen Programme vertritt der Ausschuß die Auffassung, daß die Ausstattung der Programme, welche die Innovation, die KMU und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Inhalt haben, unter keinen Umständen unter die im 4. RP vorgesehene Schwelle gesenkt werden darf, daß deren Mittel im Gegenteil so weit anzuheben sind, daß die wesentlichen Herausforderungen — zum einen die Widersprüche des europäischen Innovationswesens und zum anderen die Globalisierung der Märkte und die Interaktion mit allen anderen Strukturen der europäischen Zusammenarbeit — aufgenommen werden können.

2.4.7. Der Ausschuß weist schließlich darauf hin, daß die im Rahmenprogramm für die Forschung vorgesehenen Schritte unbedingt auf organische und systematische

Weise mit den Maßnahmen zu koppeln sind, die aus den Strukturfonds, von der Europäischen Investitionsbank (EIB) und aus dem Europäischen Investitionsfond (EIF) sowie den Programmen zur Kooperation und technischen Unterstützung PHARE, TACIS und Meda finanziert werden, damit eine immer engere Abstimmung der gemeinschaftspolitischen Strategien auch in verfahrenstechnischer Hinsicht möglich wird.

## BESONDERE GESICHTSPUNKTE

### RAHMENPROGRAMM DER EG FÜR FORSCHUNG, TECHNOLOGISCHE ENTWICKLUNG UND DEMONSTRATION

#### 3. Erster Bereich: Durchführung der Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsprogramme

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß weist auf folgende Aspekte des allgemeinen Rahmens zur Durchführung der spezifischen Programme hin, aus denen sich der erste Bereich zusammensetzt:

- Wenn die Forschungsanstrengungen auf Wachstumsziele, denen objektiv eine vorrangige Bedeutung zukommt, begrenzt werden, müssen auch die Zwischen- und Endergebnisse der gemeinsamen Forschungsprojekte überprüfbar und bewertbar sein, damit die Forschung selbst überprüft und neu ausgerichtet und nach Kriterien, die nicht völlig willkürlich sind, flexibel gestaltet werden kann.
- Die kritikwürdige Vervielfachung der Zahl der Leitaktionen und der Themen und FTE-Prioritäten, aus denen sich diese zusammensetzen, ist durch neue fach- und sektorenübergreifende Managementverfahren aufzufangen. Diese sorgen durch Einbindung der KMU und der Endnutzer in die Normungs-, Innovations-, Verwertungs- und Verbreitungsmaßnahmen, in die Ausbildung der menschlichen Ressourcen und die europäische (besonders EUREKA) und internationale Zusammenarbeit, deren Umfang von Leitaktion zu Leitaktion variiert, für einen koordinierten Ablauf der angewandten, generischen und Grundlagenforschung sowie der Demonstration.
- Der Übergang von einem individuellen Forschungswettbewerb zu einem Wettbewerb der Systeme, der alle Forschungsakteure zu gemeinsamen Bemühungen um vielfältige technologische Lösungen für die gemeinsamen Probleme des Bürgers, der Unternehmen und der Gesellschaft vereint, macht die Einrichtung von ständigen Foren für Dialog und Vergleich erforderlich. Diese sollen — als Antwort auf die klar formulierten und auf wirtschaftliche und soziale Probleme ausgerichteten Ausschreibungen — auch den freiwilligen Zusammenschluß von Akteuren um Projekte fördern, die eindeutig definierten, quantifizierten und zeitlich präzisierten Zielen dienen, wobei die geistigen Eigentumsverhältnisse und die internen Beziehungen zwischen den verschiedenen Teilnehmern, wie in den gemeinsamen Absichtserklärungen von EUREKA vorgesehen, festliegen. Solche integrierten und komplementären Projektgruppen würden eine Konzentration der Mittel auf wenige

Projektbündel und damit eine weiterreichende Verwaltungsautonomie und eine weniger aufwendige und dezentralere Verwaltung unter der Kontrolle der jeweiligen Beratergruppe zulassen.

- Diesen neuen Formen der Mitwirkung an den Maßnahmen der spezifischen thematischen Programme müssen mit entsprechenden Änderungen der Bewertungskriterien und -modalitäten einhergehen. Sie müssen transparent und zuverlässig sein; man muß sie im voraus festgelegt und bekanntgemacht und ausreichend vereinheitlicht haben, um allen Adressaten einen bequemen und sicheren Zugang zu verschaffen. Vor allem aber muß man bei ihrer Festlegung die Marktverhältnisse sowie die wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen der Forschung berücksichtigen; ebenso wie auch die Prüfer so auszuwählen sind, daß sie den neuen Kriterien des fach- und sektorenübergreifenden Managements, die der Problemlösungsansatz mit sich bringt, entsprechen.
- Was die Zuweisung der Gemeinschaftsmittel an die vier spezifischen Programme anbelangt, so spiegelt sie die Verhältnisse bei den ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen drei Themen wider, zu denen sich der Ausschuß bereits äußern konnte (Stellungnahme CES 1407/97), denn die Summe aus den Beträgen für das jetzige erste Programm (2,635 Milliarden ECU) und für den Umweltteil des vierten (1,340 Milliarden ECU) entsprechen dem alten Vorschlag für das erste Programm „Erforschung der biologischen und der Ressourcen des Ökosystems“; das zweite Programm „Entwicklung einer nutzerfreundlichen Informationsgesellschaft“ (3,295 Milliarden ECU) ist geblieben, wie es war; die Summe aus den Beträgen für das jetzige dritte Programm (2,895 Milliarden ECU) und für den Energieteil des vierten (980 Millionen ECU) entsprechen dem alten Vorschlag für das Programm „Förderung eines wettbewerbsorientierten und nachhaltigen Wachstums“.
- Im Falle der Mittelzuweisung für die einzelnen Leitaktionen, die generischen FTE-Maßnahmen und die Maßnahmen zum Ausbau der Infrastrukturen wäre es erforderlich, vorrangig für die ersteren Aktionen Beträge vorzusehen, die eine kritische Masse ermöglichen, damit man rasch und angemessen auf die Probleme, die sie lösen sollen, reagieren kann. Dies trifft für die Leitaktionen „Alterung der Bevölkerung“, „Landverkehrstechnologien und Meerestechnologien“ und „Die Stadt von morgen“ nicht zu. Auch sind einerseits die Unterschiede zwischen generischen FTE-Themen und Leitaktionen ziemlich unklar, andererseits werden manchen generischen Forschungsmaßnahmen wie dem Programm „Förderung eines wettbewerbsorientierten und nachhaltigen Wachstums“ weit höhere Mittel zugewiesen als den Leitaktionen.
- Besondere Beachtung ist den Durchführungsbedingungen für jedes spezifische Programm zu schenken, zumal der Begleitung, der Koordinierung, der technologischen Zukunftsvorausschau und der Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen sowie den Maßnahmen mit Kostenteilung, den entsprechenden

direkten Aktionen der GFS und den Verbindungsmaßnahmen zu den nationalen Bemühungen, die den gleichen Zielen wie die Leitaktionen dienen.

### 3.1. *Erstes spezifisches Programm „Lebensqualität und Management lebender Ressourcen“*

#### 3.1.1. Strategische Ziele

3.1.1.1. Durch die Bezugnahme auf Lebensqualität und Gesundheit werden die Voraussetzungen für ein systematisches integriertes Konzept und für die rasche Erlangung positiver Resultate geschaffen; damit wird gleichzeitig auf die Bedürfnisse der Gesellschaft und der Verbraucher eingegangen und die Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung gefördert, denn in den nutzenden Sektoren sind Unternehmen in großer Zahl vorhanden.

3.1.1.2. Außerdem wird damit den allgemeinen Kriterien, die dem Vorschlag der Kommission zugrunde liegen und die der WSA in früheren Stellungnahmen unterstützt hat, entsprochen; dazu zählen insbesondere folgende:

- a) für den Bürger erkennbare und greifbare Aktion;
- b) Absorptionsfähigkeit der betreffenden Industriesektoren, die bereits über eine solide Struktur verfügen und in denen gleichzeitig allgemein auch KMU vertreten sind;
- c) europäischer Mehrwert in bezug auf den bereits intensiven Warenverkehr, die Globalisierung der Produktionssektoren und ihre bereits erwiesenen wissenschaftlichen Spitzenleistungen;
- d) Fähigkeit zur Aktivierung internationaler, europäischer und nationaler Programme;
- e) Verwertung der Ergebnisse in Industriegebieten, in denen die Präsenz von großen, mittleren und kleinen Unternehmen und von öffentlichen, privaten und mit Universitäten verbundenen Forschungszentren zahlreiche Nutzer und die Weitergabe der Ergebnisse an Sektoren erwarten läßt, in denen Forschung noch relativ beschränkt zum Tragen kommt (Agro-Industrie und Nahrungsmittelproduktion).

3.1.1.3. Der Gemeinschaftsbeitrag ergänzt bedeutende Aktivitäten im nationalen Rahmen und die auf Privatinvestitionen beruhenden Aktivitäten auf Seiten von Unternehmen, die beträchtliche Anteile ihres Umsatzes in Forschungstätigkeiten investieren; er bietet einen entscheidenden Impuls für die Schaffung neuer Forschungseinrichtungen mit einer daraus resultierenden Zunahme der Beschäftigung in hochqualifizierten, neuen Tätigkeitsbereichen und fördert aufgrund der multinationalen Ausrichtung seiner Programme die Mobilität der Wissenschaftler.

3.1.1.4. Die Publikationen von internationalem Rang, die Anzahl der Patente und ihr Anteil an der Gesamtzahl der angemeldeten Patente, die Wettbewerbsstellung gegenüber Drittländern, die Fähigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen und einen positiven Beitrag zur Handelsbilanz

zu leisten, werden durch diese Ausrichtung auf homogenere und miteinander in Verbindung stehende Sektoren (Biotechnologie, Pharmazie, Agro-Industrie, Gesundheit) noch mehr gefördert.

#### 3.1.2. Leitaktionen

##### 3.1.2.1. Gesundheit, Ernährung und Umweltfaktoren

3.1.2.1.1. Das allgemeine Ziel, die Gesundheit der Bürger durch die Bereitstellung sicherer, gesunder und ausgewogener Lebensmittel zu fördern, darf nicht dazu führen, daß den eigentlichen Gesundheitsproblemen weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird, denn die Forschungsanstrengungen auf diesem Gebiet sind für die Bürger vorrangig und werden von ihnen mit größter Aufmerksamkeit verfolgt.

3.1.2.1.2. Die Verbesserung der Produktionssysteme muß insbesondere die Qualität der Nahrungsmittel, die Verringerung potentieller Risikofaktoren, die mit dem übermäßigen Einsatz chemischer Erzeugnisse für die Düngung und die Bekämpfung pathogener Organismen verbunden sind, ins Visier nehmen. Diese Aspekte werden in der gegenwärtigen Fassung unterbewertet.

3.1.2.1.3. Der Vorschlag der Erforschung der Wechselwirkungen zwischen Nahrung und Gesundheit müßte die Untersuchung der Auswirkungen einer natürlichen Ernährung mit aspezifischen organoleptischen Eigenschaften auf die Stimulierung des spezifischen natürlichen Immunsystems im lebenden Organismus, auf die organischen Störungen und auf die Reflexe bei psychischen und neurologischen Krankheiten zum Ziel haben.

##### 3.1.2.2. Bekämpfung von Infektionskrankheiten

3.1.2.2.1. Mit der Änderung des Titels wird hervorgehoben, daß man auf die ursprüngliche Ausrichtung auf Impfstoffe verzichten will, was zu würdigen ist, da dadurch eine größere Anzahl neuer oder wieder auftretender Krankheiten erfaßt werden kann; dabei wird keinerlei Ausnahme gemacht und folglich eine Auswahl ermöglicht, die zwingend Projekten von noch höherem wissenschaftlichen Wert zugute kommen wird.

3.1.2.2.2. Zu begrüßen ist die ausführlichere und präzisere Ausgestaltung der Aktion, die sich daraus ergibt, daß die als besonders nützlich erachteten spezifischen Forschungsaktivitäten unter den verschiedenen Gedankenstrichen herausgearbeitet wurden.

3.1.2.2.3. Bei der Zielsetzung könnten jedoch die Aspekte der Prävention weiter vertieft werden, die auf dem Gebiet der Viruserkrankungen und Infektionskrankheiten nicht nur von außerordentlicher Bedeutung ist, sondern auch im Hinblick auf die Kostensenkung im Gesundheitswesen den größten Erfolg verspricht, insbesondere wenn auf europäischer Ebene und nicht nur auf nationaler Ebene gehandelt wird.

3.1.2.2.4. Es wäre sinnvoll, wenn ein ausdrücklicher Hinweis auf die Bekämpfung von Aids im Hinblick auf die epidemiologische Erfassung und die Aspekte der Virusmutation/-anpassung, die neue Konzepte in der Bekämpfung von Viruskrankheiten erschließen können, wieder in den Text aufgenommen würde.

### 3.1.2.3. Die „Zellfabrik“

3.1.2.3.1. Die allgemeinen Ziele dieser Leitaktion im weitesten Sinne können uneingeschränkt befürwortet werden. Es besteht jedoch die Gefahr, daß der spezifische Plan zu sehr auf Produktionsprozesse und die Produktion einzelner Substanzen ausgerichtet wird.

Es sollte klarer herausgestellt werden, daß eine profunde Kenntnis der biologischen Prozesse erforderlich ist, um jede mögliche Auswirkung ihrer Änderung, angefangen bei den Folgen für das Ökosystem bis hin zu den wirtschaftlichen Folgen, beurteilen zu können.

3.1.2.3.2. Die in den einzelnen Gedankenstrichen genannten Forschungstätigkeiten sind klar beschrieben, sehen jedoch nicht die Möglichkeit vor, unkonventionelle Konzepte und natürliche, d.h. nicht nur synthetische Prozesse und Produkte zu ermitteln: Dieser Forschungszweig hat sich als vielversprechend erwiesen und läßt nützliche multidisziplinäre Anwendungen zu; daher müßte er ausdrücklich genannt werden.

3.1.2.3.3. Besonders zu unterstützen ist der letzte Satz, in dem die Untersuchung neuer Modelle zur Ersetzung von Tierversuchen durch Zellkulturen vorgeesehen wird.

### 3.1.2.4. Umwelt und Gesundheit

3.1.2.4.1. Diese Leitaktion, die nur im gemeinsamen Standpunkt enthalten ist, umfaßt Forschungsaktivitäten, die die Kommission korrekterweise unter der ersten Leitaktion aufgeführt hatte; ihr Ziel ist es, die Wechselwirkungen zwischen den genetischen, physiologischen, umweltbezogenen und sozialen Faktoren bei der Aufrechterhaltung einer guten Gesundheit weiter zu klären.

3.1.2.4.2. Der Ausschuß bekräftigt seine in der Stellungnahme<sup>(1)</sup> vom 1. Oktober 1997 vertretene Auffassung und fordert dazu auf, die Anzahl der Leitaktionen zu verringern und diese Leitaktion in die erste einzugliedern oder zumindest gemeinsame Strukturen zu schaffen und sie gemeinsam zu verwalten.

### 3.1.2.5. Nachhaltige Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft einschließlich der integrierten Entwicklung des ländlichen Raums

3.1.2.5.1. Die Ausweitung des Themas bewirkt auf der Ebene der Festsetzung strategischer Ziele keinerlei Verbesserung, da dieser Forschungsbereich sich nunmehr auf so viele Themen erstreckt, daß er eher als thematisches Programm denn als Leitaktion behandelt werden könnte.

3.1.2.5.2. Nach Auffassung des Ausschusses kommt mit dieser Ausweitung zum Ausdruck, daß eine klare Zukunftsstrategie für die Forschungssektoren, die für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und die Steigerung der Beschäftigung förderlich sind, fehlt, was im übrigen bereits in der vorhergehenden Stellungnahme bemängelt wurde<sup>(1)</sup>.

3.1.2.5.3. Der Ausschuß ist sich bewußt, daß ein integriertes, multidisziplinäres Konzept nicht einfach durch Addierung von Themen erreicht werden kann, und fordert daher dazu auf, die Aktion zu überarbeiten und dabei besser auf die beschriebenen allgemeinen Kriterien einzugehen und einen europäischen Mehrwert zu gewährleisten.

### 3.1.2.6. Alterung der Bevölkerung

3.1.2.6.1. Das allgemeine Ziel der Prävention und Behandlung von altersbedingten Erkrankungen und Behinderungen kam im ersten Kommissionsvorschlag besser zum Ausdruck. Im Gemeinsamen Standpunkt des Rates wird dagegen der Schwerpunkt auf Politiken und Maßnahmen verlagert, mit deren Hilfe die sozialen Kosten verringert werden können; diese Entscheidung steht teilweise im Widerspruch dazu, daß sämtliche Aspekte der Gesundheit und sozialen Sicherheit in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten bleiben.

3.1.2.6.2. Das Phänomen der Alterung der Bevölkerung bringt unmittelbare Herausforderungen wie die Bekämpfung degenerativer Krankheiten (insbesondere Alzheimer und Parkinson), von Herz-Kreislauf-Erkrankungen und von chronischen Erkrankungen, die in der älteren Bevölkerung erheblich zunehmen, mit sich. Diese sollten daher nicht unter den generischen Aktivitäten, sondern unter dieser spezifischen Leitaktion genannt werden.

3.1.2.6.3. Die klinische Forschung sollte deutlicher hervorgehoben werden, da sie für das Verständnis der Absorptionsmechanismen von Pharmazeutika und der Wechselwirkungen zwischen Pharmazeutika und Nahrungsmitteln unerlässlich ist; die Ergebnisse dieser Forschung sollten letzten Endes zu einem vernünftigeren Gebrauch von Medikamenten in der Bevölkerungsgruppe, in der der Konsum von Pharmazeutika sehr hoch ist, führen.

3.1.2.6.4. Einige unter den Gedankenstrichen genannte Forschungstätigkeiten müßten korrekterweise unter den generischen Aktivitäten genannt werden, da sie übergreifenden Charakter haben oder Basiskenntnisse für eine Vielzahl von Leitaktionen auch anderer Themen zutage fördern (hier seien demographische und epidemiologische Forschungen über ältere Menschen unter dem Gesichtspunkt der Verkehrs-, Wohnraum-, Energiequellenplanung usw. genannt).

3.1.2.6.5. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, an der ursprünglichen Fassung dieser Leitaktion festzuhalten, da er der Auffassung ist, daß die Bedeutung der behandelten Themen eine spezifische Forschungsaktion rechtfertigt.

3.1.2.6.6. Der Ausschuß hält die Mittelausstattung für diese Leitaktion für unzureichend und fordert die Kommission auf, sie auf mindestens 12 % des Betrags anzuheben, der für das erste spezifische Programm vorgesehen ist.

### 3.1.3. Generische Aktivitäten

3.1.3.1. Die generischen Tätigkeiten müßten die doppelte Funktion haben, zum einen neue Forschungsbereiche aufzutun und zum anderen durchsetzungsfähig

<sup>(1)</sup> ABl. C 355 vom 21.11.1997, S. 38.

Technologien zu entwickeln, die breite Anwendung finden und den Endnutzern zugute kommen<sup>(1)</sup>, und nicht nur die Leitaktionen stützen, die sie ergänzen sollen.

Sie sollen dazu beitragen, in einer begrenzten Zahl vorrangiger Bereiche der Forschung und der Grundlagentechnologien den Transfer von Ideen und Kenntnissen innerhalb der EU und das technologische Potential der EU zu sichern und auszubauen.

3.1.3.2. Nicht alle Vorschläge im ersten der Programmthemen entsprechen diesen vorrangigen Erfordernissen; sie werden vielmehr eher als „Resttätigkeiten“ definiert, d.h. als Tätigkeiten in Bereichen, die von den Leitaktionen nicht abgedeckt werden, oder greifen lediglich spezifische Programme wieder auf, die im Rahmen des 4. Rahmenprogramms eingeleitet wurden.

3.1.3.3. Die vorgeschlagenen generischen Aktivitäten

3.1.3.3.1. Der Ausschuß stellt erhebliche Unterschiede zwischen dem Vorschlag der Kommission und dem gemeinsamen Standpunkt fest, daher wird er diese Punkte auch unter Berücksichtigung der vom EP in erster Lesung abgegebenen Stellungnahme einzeln analysieren.

3.1.3.3.2. Chronische und degenerative Krankheiten (insbesondere Krebs und Diabetes), Herz-Kreislauf-Erkrankungen und seltene Krankheiten: Diese Forschungsthemen erfordern — wie zu recht erklärt wird — ein multidisziplinäres Konzept, das von der Ätiologie bis zur Diagnose, von der Prävention bis zur Therapie und zum Einsatz hochentwickelter Apparaturen reicht; sie entsprechen einem bedeutenden unmittelbaren Gesundheitsbedarf, sind von strategischer Bedeutung und für den Bürger unmittelbar erkennbar; für sie können Mittel, Technologien und Erfahrungen unterschiedlicher Herkunft mobilisiert werden, wobei die EU in der angewandten Forschung und in der Entwicklung in der vordersten Front steht, und ihre praktischen Ergebnisse können sich unmittelbar auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit auswirken.

Aufgrund all dieser Merkmale wäre es gerechtfertigt, diese Themen eher bei den Leitaktionen als bei den generischen Aktivitäten einzuordnen.

3.1.3.3.3. Der Ausschuß hält an dem in der Stellungnahme vom 1. Oktober 1997 dargelegten Grundsatz fest und fordert die Kommission auf, die Aufnahme dieser Forschungstätigkeiten in die bereits bestimmten Leitaktionen — wie z. B. die chronischen und degenerativen Krankheiten in Leitaktion iii, die Herz-Kreislauf-Erkrankungen in Leitaktion iv und die seltenen Krankheiten in Leitaktion ii (gemäß der Anregung des EP) — vorzuschlagen.

3.1.3.3.4. Erforschung von Genomen und genetisch bedingten Krankheiten: Dieses Thema wird zu Recht unter den generischen Aktivitäten genannt, da es langfristig angelegt ist, auf mehrere Leitaktionen übergreift und aufgrund der eingesetzten Technologien und Instrumente mit anderen Programmthemen verknüpft ist.

3.1.3.3.5. Neurowissenschaften: Diese Tätigkeit weist wie bereits die erste alle Merkmale auf, die eine Einordnung in eine spezifische Leitaktion rechtfertigen. Aufgrund der bereits dargelegten Überlegungen wird die Kommission aufgefordert, die derzeitige Einordnung zu überprüfen und diese Tätigkeiten in passendere Leitaktionen auch anderer Programmthemen (z. B. neue Diagnosewege durch Bildverarbeitung) einzugliedern und dabei nur Themen, die tatsächlich der Definition einer generischen Tätigkeit entsprechen, wie z. B. die Wechselbeziehungen zwischen biologischen und psychologischen Prozessen, zu den generischen Tätigkeiten zu zählen.

3.1.3.3.6. Public-Health-Forschung und Gesundheitswesen: Die genannten Themen sind von unbestrittener sozialer Bedeutung, sind jedoch schwer mit Forschungstätigkeiten im eigentlichen Sinne und den in den Kommissionsdokumenten genannten Charakteristika in Einklang zu bringen. Der Ausschuß schlägt vor, die Inhalte zu überprüfen und besser auf die Bedürfnisse der Bürger und die Möglichkeiten der industriellen Verwertung auszurichten; dabei ist zu vermeiden, daß Mittel und Energie für Themen verschwendet werden, die den festgelegten Basiskriterien nicht entsprechen und lediglich aus Gründen der Information von Bedeutung sind (z. B. Wirksamkeit und Rentabilität der Gesundheitsförderung, Evaluierung von Gesundheitsfürsorge-modellen).

3.1.3.3.7. Untersuchung von Fragen der biomedizinischen Ethik und der Bioethik mit Blick auf die Einhaltung der ethischen Grundprinzipien: Der Ausschuß unterstützt uneingeschränkt die von der Kommission genannte „Begründung“.

Die in jenem Dokument beschriebenen „Ziele und FTE-Schwerpunkte“ scheinen sich eher an der Vergangenheit auszurichten, als sich etwaigen Zukunftsperspektiven zuzuwenden. Der WSA empfiehlt, die ethische Dimension als Grundlage für alle Forschungsaktivitäten zu betrachten und entsprechende Hinweise in die „Erwägungsgründe“ der Programme aufzunehmen.

3.1.3.3.8. Untersuchung der sozioökonomischen Aspekte der Biowissenschaften und Biotechnologien im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung (Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung): Das Ziel dieser Studien, die ausdrücklich im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung und somit im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Beschäftigung durchgeführt werden sollen, ist uneingeschränkt zu befürworten. Da es jedoch ein spezifisches Programmthema zur nachhaltigen Entwicklung gibt, fragt sich der Ausschuß allerdings, ob es nicht sinnvoller wäre, eine Tätigkeit, die auf die Evaluierung der sozioökonomischen Auswirkungen einer jeden im Rahmen der einzelnen spezifischen Programme des 5. Rahmenprogramms erfolgenden Forschungstätigkeit — d.h. insbesondere der Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung — abzielt, unter den generischen Tätigkeiten dieses Themas einzuordnen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 355 vom 21.11.1997, S. 38.

### 3.1.4. Förderung der Forschungsinfrastruktur

3.1.4.1. Der WSA stimmt der „Begründung“ in dem Dokument vom 5.11.97 voll und ganz zu. Es sollte jedoch auf einen angemessenen Schutz des geistigen Eigentums hingewiesen werden, da er eine unabdingbare Voraussetzung für die Verbreitung von Know-how darstellt und im Rahmen des Erweiterungsprozesses der EU entscheidende Bedeutung erlangt.

3.1.4.2. Die Bedeutung des letzten Punktes in dem Absatz „Biologische Daten und Ressourcen“ („Einrichtungen für die klinische und präklinische Forschung“) ist nicht klar. Dieses Thema wurde bereits in verschiedenen Rechtstexten auf Gemeinschaftsebene und auf internationaler Ebene behandelt, zuletzt in der Richtlinie über die „Gute Klinische Praxis“ (GCP), zu der der WSA jüngst Stellung genommen hat<sup>(1)</sup> und die gegenwärtig im Europäischen Parlament erörtert wird.

3.1.4.3. Der WSA schlägt daher vor, diesen Punkt zu ändern und genauer auf die epidemiologischen Aspekte auszurichten, die mit den Forschungsaspekten dieses spezifischen Programms zusammenhängen.

### 3.2. Zweites spezifisches Programm „Benutzerfreundliche Informationsgesellschaft“

#### 3.2.1. Wissenschaftlicher und technologischer Rahmen und Ziele

##### 3.2.1.1. Allgemeine Bemerkungen

3.2.1.1.1. Mit dem Programm über die Technologien der Informationsgesellschaft (IST) wird ein neues Konzept für die Beschäftigung mit dem Thema Informationsgesellschaft im Kontext des Rahmenprogramms eingeführt. Einerseits wurden die Konvergenzerscheinungen auf dem Gebiet der Telekommunikation, Informationstechnologie, Medien und anderen Inhalten in einem konvergenten und integrierten Konzept für Technologien, Systeme, Anwendungen und Dienste berücksichtigt. Auf der anderen Seite finden die strategischen Möglichkeiten der Informationsgesellschaft ihren Niederschlag in Aktionsprogrammen, in deren Rahmen das Potential der Technologien voll erschlossen werden soll.

3.2.1.1.2. Der Ausschuß befürwortet nachhaltig dieses Gesamtkonzept. Drei der vier abgesteckten Leitaktionen zu diesem Themenschwerpunkt sollen dafür Sorge tragen, daß die Bedürfnisse der einzelnen Menschen und der Unternehmen bei dem Programm über die Technologien der Informationsgesellschaft zu ihrem Recht kommen. Nach Ansicht des Ausschusses ist dies der richtige Ansatz, um es Europa zu ermöglichen, wirtschaftlichen Nutzen und Wettbewerbsvorteile aus den Technologien der Informationsgesellschaft zu ziehen. Europa muß die Informationsgesellschaft verwirklichen.

3.2.1.1.3. Was die grundlegenden Technologien, Systeme und Infrastrukturen angeht, sind eine vierte Leitaktion sowie eine zusätzliche generische Aktivität

über längerfristige bzw. mit höherem Erfolgsrisiko behaftete Forschung über neue und künftige Technologien vorgesehen. Bei allen vier Leitaktionen wird der Schwerpunkt sehr stark auf Software, Systeme und Anwendungen gelegt, die auf den grundlegenden Architekturen und Infrastrukturen basieren. Über diese neue Software und Systemanwendungen sollen die Nutzeffekte für die Informationsgesellschaft zustande kommen; außerdem wird es im Rahmen dieser Forschungsarbeiten um die Schlüsselthemen Nutzbarkeit, Interoperabilität, Zuverlässigkeit und finanzielle Tragbarkeit gehen. Der Ausschuß befürwortet sehr stark diesen Ansatz, der die Fähigkeiten Europas im System- und Softwarebereich zum Tragen bringt und ihm die Möglichkeit eröffnet, im Bereich der Informationsgesellschaft an vorderster Front zu stehen.

3.2.1.1.4. Für die ersten drei Leitaktionen des Themenschwerpunkts Informationsgesellschaft sollen jeweils 17 % der Forschungsmittel für diesen Themenbereich bereitgestellt werden, während die Leitaktionen für die grundlegenden Technologien mit 36 % und die allgemeinen Aktivitäten für neue und künftige Technologien mit 10 % bedacht werden sollen. Der Ausschuß hält dies für eine angemessene Aufteilung der Mittel, stellt indes fest, daß der IST-Bereich den größten Anteil zugeteilt bekommt. Dies erscheint gerechtfertigt, jetzt wo es darum geht, die Informationsgesellschaft in Europa zu verwirklichen.

##### 3.2.1.2. Spezifische Aspekte

3.2.1.2.1. Die mit dem Themenschwerpunkt IST verfolgten Absichten finden die volle Zustimmung des Ausschusses. Die Realisierbarkeit des Programms bleibt jedoch abzuwarten. Der Ausschuß erkennt an, daß die neuartige Programmstruktur einen Kurswechsel der früheren Praxis darstellt, so daß greifbarere Resultate erzielt werden können. Hierzu müssen jedoch eine geeignete Strategie formuliert und ein neues Verwaltungssystem eingerichtet werden.

3.2.1.2.2. Bei der Beschreibung der strategischen Ziele des Programms wird u.a. ausgeführt, daß bei allen Leitaktionen „Bündelung und Konzertierung Mittel zur Schwerpunktsetzung, Koordinierung und Integration der Maßnahmen sein werden“. Es ist sehr wichtig, daß dies tatsächlich geschieht, denn anderenfalls besteht die Gefahr, daß die nur in einer der Leitaktionen untergebrachten Vorhaben nicht die für den Erfolg erforderliche kritische Masse aufweisen werden. Die Herbeiführung der kritischen Masse von Vorhaben wird jedoch eine Herausforderung für das Verwaltungssystem darstellen.

3.2.1.2.3. Die Strategiebeschreibung legt das Schwergewicht u.a. auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit, und außerdem werden „in diesem Programm Maßnahmen zur Förderung der Einführung von Technologien der Informationsgesellschaft mit der Forschung und technologischen Entwicklung verknüpft, damit die Bedingungen und Voraussetzungen für ihren Einsatz ganz sicher erfüllt werden“. Weiter heißt es im Kommissionsdokument: „Zusätzlich zur Demonstration und Erprobung umfassen diese Arbeiten Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung und Verbreitung der Fähigkeiten,

<sup>(1)</sup> ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 1.

die zur Übernahme von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen nötig sind (z. B. Validierung, Bewertung, Sensibilisierung, Maßnahmen für Erstnutzer und Initiativen zur Verbreitung bester Praktiken), sowie Maßnahmen zur Konsensfindung und Normung“.

3.2.1.2.4. Der Ausschuß hegt ernste Zweifel bezüglich der in der vorstehenden Ziffer 3.2.1.2.3 beschriebenen Aktionen, die sich zwar leicht beschreiben, aber sehr schwer in die Tat umsetzen lassen. Dies könnte sich als die Achillessehne der gesamten Programme zur Schaffung einer benutzerfreundlichen Informationsgesellschaft herausstellen; diese Gefahr kann allein durch ein äußerst effizientes Verwaltungssystem gebannt werden.

3.2.1.2.5. Um ein effizientes Verwaltungssystem einzurichten, müssen bestimmte Mindestbedingungen gelten. Unter anderem müßten folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Die Projektauswahl muß auf der Basis einer objektiven Bewertung der Relevanz und Reproduzierbarkeit der betreffenden Forschungsarbeiten getroffen werden. Politisch motivierte Entscheidungen sind zu vermeiden.
- Die Verwertungsmöglichkeiten müssen eines der entscheidenden Kriterien für die Projektauswahl sein.
- Die Mittelbereitstellung für die Verwertung muß mindestens ebensoviel, wenn nicht sogar noch höhere Priorität haben als die Projektfinanzierung.
- Die Projektziele müssen zeit- und ergebnismäßig absehbar sein. Die praktische Durchführbarkeit solcher Bemessungen muß ebenfalls eines der Auswahlkriterien sein.
- Besondere Berücksichtigung der KMU. Da die verfügbaren Ressourcen begrenzt sind, werden die Schulung und Einbeziehung von KMU und die Verbreitung der Ergebnisse besonderes Augenmerk erfordern.

3.2.1.2.6. Logischerweise sollte das Rahmenprogramm auf der vorhandenen IST-Basis aufbauen. In der Kommissionsvorlage wird auf diese Basis aber weder Bezug genommen, noch diesbezüglich eine Bewertung vorgenommen. Zu der vorhandenen Ausgangsbasis möchte der Ausschuß drei Überlegungen vortragen:

3.2.1.2.6.1. Für die Verwirklichung der Informationsgesellschaft muß es den universellen Zugang — der privaten Haushalte, der Wirtschaft, der öffentlichen Einrichtungen und der Regierung — zu einem Breitbandnetz geben. Auf diesen Punkt wurde in der WSA-Stellungnahme über Konvergenz<sup>(1)</sup> ausführlicher eingegangen. Den universellen Breitbandzugang gibt es heute noch nicht, und auch eine diesbezügliche Perspektive ist noch nicht erkennbar. Dieser Sachverhalt muß berücksichtigt werden.

3.2.1.2.6.2. Ein beträchtlicher Teil des IST-Potentials wird heute noch gar nicht genutzt. In vielen Fällen wird gar keine weitere Forschungsarbeit benötigt, sondern

ein Entwicklungsprogramm, das sich auf Anwendungen und ordnungspolitische Freizügigkeit stützt. Die im Programm über elektronischen Geschäftsverkehr enthaltenen Vorschläge betreffend die Sicherheit von Informationen sind in diesem Zusammenhang ein gutes Beispiel.

3.2.1.2.6.3. In Anbetracht der Tatsache, daß viele der Technologien gegenwärtig bereits entwickelt werden und die Entwicklungszeit äußerst lang ist, wird die Beschränkung auf die vorwettbewerbliche Zusammenarbeit ein wesentliches Handicap sein. Dies könnte anderen Regionen, in denen andere Regeln gelten, einen wettbewerbsmäßigen Vorteil gegenüber Europa verschaffen.

3.2.1.2.7. Damit der europäische Durchschnittsbürger überhaupt etwas von den Leitaktionen hat, muß er eine entsprechende Anleitung für die Kommunikation in seiner eigenen Sprache mit den im übrigen benutzerfreundlich anzulegenden Schnittstellen zu den verschiedenen vorgesehenen Diensten bekommen. Die heutigen PCs sind für den Laien äußerst benutzerunfreundlich. Über Digitalfernsehen angebotene Dienste stecken noch in den Kinderschuhen; die Schnittstellen befinden sich noch in der Entwicklung. Das künftige drahtlose Breitbandtelekommunikationssystem UMTS wird eine ganz neue Größenordnung von Multimediaanwendungen ermöglichen und die Entwicklung neuer Schnittstellen erforderlich machen. Bei sämtlichen Leitaktionen muß es ein in sich geschlossenes Konzept für die Kommunikation mit dem Durchschnittsbürger geben. Lösungen für ältere und behinderte Menschen sollten von ihrer einfachen Konzeption her auch Möglichkeiten für den Durchschnittsbürger beinhalten. Ohne diesen Schwerpunkt auf die Benutzerfreundlichkeit wird der Durchschnittsbürger von der Informationsgesellschaft ausgeschlossen bleiben.

3.2.1.2.8. Unter dem Blickwinkel der bevorstehenden Erweiterung der EU wurde die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren aus den beitragswilligen Ländern offensichtlich außer acht gelassen. Der diesbezügliche Fragenkomplex reicht von der Berücksichtigung zusätzlicher Landessprachen bis zur Investition in künftige Breitbandinfrastrukturen.

## 3.2.2. Leitaktion: systeme und Dienstleistungen für den Bürger

### 3.2.2.1. Gesundheit

3.2.2.1.1. Die Beschreibung der diesbezüglichen Anstrengungen sieht ein allgemeines Konzept vor, das als einzelstaatliches Konzept ausgelegt werden könnte. Da sich die europäischen Bürger jedoch in zunehmendem Maße ins Ausland begeben, wird ein zunehmender Bedarf an internationaler medizinischer Versorgung entstehen mit untereinander interoperablen Datenbanken mit allgemeinen und persönlichen medizinischen Daten.

3.2.2.1.2. Dieses Konzept ist sehr anspruchsvoll, weil es auch die koordinierte Entwicklung zahlreicher nicht-IST-spezifischer Faktoren impliziert. Die vielsprachige und multikulturelle Umgebung wird Schwierigkeiten bereiten; das gleiche wird auch für die gesundheitsmäßige

<sup>(1)</sup> ABl. C 214 vom 10.7.1998.

und medizinische Umgebung der Fall sein, weil die Pharmakologie zwischen den einzelnen Regionen in der Gemeinschaft recht unterschiedlich angelegt ist.

3.2.2.1.3. Für den lokalen und einzelstaatlichen Einsatz wird die Verbreitung medizinischer Informationen zwischen medizinischen Zentren unter Verwendung lediglich eines festen Breitbandnetzes nicht ausreichen, denn die medizinische Fernbetreuung (Telemedizin) wird ein drahtloses Breitbandkommunikationssystem erfordern mit einem hohen Grad an Verbindungssicherheit.

3.2.2.1.4. Neue Systeme der medizinischen Individualversorgung werden in den nächsten zehn Jahren möglicherweise eine revolutionäre Veränderung erfahren. Deswegen wird eine sehr enge Abstimmung mit Entwicklungen im Bereich der Elektronik und Mikromechanik erforderlich sein. Dies ist ein Bereich, in dem die vorwettbewerbliche Zusammenarbeit möglicherweise nicht den erforderlichen Tiefgang erreichen wird.

### 3.2.2.2. Behörden

3.2.2.2.1. Die hier vorrangig zu behandelnden Betätigungsfelder sind der Zugang zu Diensten und Systemen und eine für den Bürger verständliche und brauchbare Information.

3.2.2.2.2. Es besteht hier zweifelsohne die Gefahr, daß die zunehmende IST-mäßige Vernetzung zwischen Verwaltungen und Privatbürgern die Rechte und Freiheiten des einzelnen ernsthaft beeinträchtigen könnten. Es müßte unbedingt dafür Sorge getragen werden, daß die Unabhängigkeit und die Privatsphäre des einzelnen gegenüber dem Staat und der Europäischen Union gewahrt bleiben.

### 3.2.2.3. Verkehr und Fremdenverkehr

3.2.2.3.1. Die FTE-Prioritäten sind im Grunde gut definiert, für die Wirtschaft und die Bürger wäre es jedoch von Vorteil, wenn der Schwerpunkt stärker auf Navigationssysteme und andere Straßenverkehrstelematikdienste gelegt würde, und zwar insbesondere solche Systeme, die eine Verkehrsumlenkung ermöglichen, um Staubildungen möglichst vorzubeugen, die Transportdauer zu verkürzen und die Umweltbelastung so niedrig wie möglich zu halten.

3.2.2.3.2. Die Verknüpfung von Verkehr und Tourismus ist zwar pragmatisch, aber nicht logisch. Diese Themen sollten voneinander getrennt sein. Die Entwicklung und Förderung des Fremdenverkehrs, der die Anziehungspunkte einer europäischen Region der ganzen Welt zugänglich macht, hängt stark zusammen mit kulturellen Aspekten und Fragen des natürlichen Erbes und müßte stärker in die Überlegungen einbezogen werden. Die Lösung liegt in der entsprechenden Software- und Inhalteabstufung.

### 3.2.3. Leitaktion: Neue Arbeitsmethoden und elektronischer Geschäftsverkehr

#### 3.2.3.1. Verfahren und Hilfsmittel für flexible, nicht ortsgebundene Arbeit sowie Telearbeit

3.2.3.1.1. Im Zusammenhang mit Systemen über nicht ortsgebundene Arbeit sollten Überlegungen über Hilfsmittel für Fernunterricht angestellt werden.

3.2.3.1.2. Um das Potential der Telearbeit voll zum Tragen zu bringen, ist ebenfalls ein Universalzugang zu Breitbandnetzen erforderlich; außerdem müssen daran interessierte Arbeitnehmer so geschult werden, daß sie selbst die ordnungsgemäße Einhaltung der Sicherheitsnormen (insbesondere Dauer der Strahlenexposition vor dem Bildschirmgerät sowie ergonomische Eigenschaften der Workstations) überwachen.

#### 3.2.3.2. Managementsysteme für Hersteller und Verbraucher

3.2.3.2.1. Zum elektronischen Geschäftsverkehr muß auch das Lagergeschäft gerechnet werden. In der Kommissionsvorlage wird mit keinem Wort eingegangen auf das automatische Lagergeschäft bzw. computerisierte Bestelltechnik, obgleich es in diesen Bereichen gegenwärtig bereits maßgebliche Entwicklungen gibt. Die Kopplung des elektronischen Geschäftsverkehrs mit dem Vertrieb wird in vielen Fällen nicht nur im Wege der Fernabwicklung, sondern auch grenzüberschreitend verlaufen.

3.2.3.2.2. Der elektronische Geschäftsverkehr wird in der benutzerfreundlichen Informationsgesellschaft ein wesentlicher Dienst sein. Er beinhaltet nicht nur den Verkehr mit konkreten Erzeugnissen, sondern auch Produkte digitalen Inhalts wie z. B. Musik, Videomaterial und Daten. Viele ungelöste Probleme müssen in diesem Forschungsfeld angegangen werden wie etwa Urheberrechte, Kopierschutz, Filtermechanismen u.dgl., insbesondere weil der elektronische Handel ein weltweites Geschäft sein wird, für das weltweite Standards benötigt werden.

#### 3.2.3.3. Informationssicherheit

3.2.3.3.1. Für den elektronischen Geschäftsverkehr und andere Transaktionen ist ein hohes Maß an Sicherheit erforderlich, insbesondere bezüglich Identifizierung und Verschlüsselung. Es gibt hierzu bereits zahlreiche Technologien, deren Einsatz durch die bestehenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aber behindert wird. Deswegen kommt es auf eine Konvergenz zwischen FT+E-Aktionen wie Entwicklung und praktische Umsetzung der geeigneten ordnungspolitischen Maßnahmen an.

### 3.2.4. Leitaktion: Multimedia-Inhalte und -Werkzeuge

#### 3.2.4.1. Interaktives elektronisches Publizieren, digitales Erbe und kulturelle Inhalte

3.2.4.1.1. Im allgemeinen dreht sich die Diskussion nur um Video-on-demand. Im Rahmen der FTE-

Anstrengungen sollten auch die Dimensionen von Nachrichten auf Abruf, Musik auf Abruf, Spiele auf Abruf, Informationsdienste auf Abruf u.dgl. ausgelotet werden. In vielen Fällen ist der Zugriff zu der gewünschten Information nicht durch eine einfache Suchfunktion möglich und erfordert bisweilen neue intelligente Zugangstechnologien. Im Rahmen dieses Betätigungsfeldes sollten vielleicht auch technologische Lösungen für Urheberrechtsfragen entwickelt werden.

### 3.2.4.2. Aus- und Weiterbildung

3.2.4.2.1. Dieses Thema besitzt höchste Priorität, weil es eine zunehmende Knappheit an Arbeitskräften mit dem entsprechenden Qualifikationsprofil gibt. Die weiterführenden Schulen und Hochschulen produzieren nicht genügend bedarfsgerechte Arbeitskräfte. In vielen dieser Einrichtungen geht die Tendenz nach wie vor dahin, die Geisteswissenschaften gegenüber den Naturwissenschaften, der Mathematik und dem Maschinenbau überzubetonen. Außerdem ist es ihnen offensichtlich nicht gelungen, sich beizeiten auf die erforderlichen Veränderungen einzustellen. Hierin liegt eine Chance für Fernlehrinstitute. Diese können ihre Ausbildungsprogramme quasi über Nacht umstellen. Es gibt keinerlei Beschränkungen bezüglich der Zahl der Studienbewerber. Die allgemeinen und beruflichen Bildungsprogramme können sehr leicht auf den Bedarf des einzelnen Studenten im Sinne einer größtmöglichen Effizienz zugeschnitten werden. Die daraus resultierenden Qualifikationen sollten in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden.

### 3.2.4.3. Sprachtechnologien

3.2.4.3.1. Diese Technologien werden dringend gebraucht, um eine universellere Europäische Gemeinschaft zu schaffen. Dies ist ein Weg, um Brücken zwischen Kulturen zu schlagen, ohne deren natürliche Entwicklung zu verzerren, zerstören oder zurückzudrängen. Der Kommissionstext läßt jedoch die erforderlichen Basistechnologien unerwähnt.

### 3.2.4.4. Informationszugang, -filterung, -analyse und -handhabung

3.2.4.4.1. Ein wesentliches Hindernis in diesem Zusammenhang ist die fehlende Bandbreite der verfügbaren Zugangsnetze. Die Entwicklung finanziell tragbarer und zweckmäßiger Dienste sollte Hand in Hand mit der Entwicklung der Zugangsnetztechnologien verlaufen. Das auf Konvergenz angelegte IST-Programm bietet jetzt die Gelegenheit für ein koordiniertes Vorgehen auf diesem Gebiet.

3.2.4.4.2. Die vorgeschlagene Unterstützung der Aktivitäten zur Kategorisierung, Kennzeichnung und Filterung von Inhalten, um dadurch die selektive Informationssuche und -filterung zu ermöglichen, wird sich in einer multikulturellen europäischen Umgebung schwierig gestalten. Dies wird eine besondere Herausforderung der Leitaktion sein.

### 3.2.5. Leitaktion: Grundlegende Technologien und Infrastrukturen

3.2.5.1. Informationsverarbeitungs-, Kommunikations- und Netzwerktechnologien und -management einschließlich Breitbandtechnologien sowie deren praktische Umsetzung, Interoperabilität und Anwendung

3.2.5.1.1. Es muß dafür Sorge getragen werden, daß im Wege des 5. Rahmenprogramms eine plattformübergreifende Interoperabilität zwischen Diensten und Netzen entwickelt und standardisiert wird. Da die Informationsgesellschaft global angelegt ist, müssen auch diese Entwicklungen nach einem globalen Konzept verlaufen.

3.2.5.2. Software-, System- und Dienstleistungstechnologien und -technik einschließlich hochwertiger Statistiksysteme

3.2.5.2.1. Dieser Abschnitt sieht einen zu generischen Ansatz in bezug auf Software vor. Es gibt im Grunde drei Kategorien von Software, mit denen sich das Rahmenprogramm beschäftigen sollte: allgemeine Büroanwendungen, Betriebssysteme und spezifische Anwendungen.

3.2.5.2.2. Was die erste Softwarekategorie anbelangt, ist Europa im allgemeinen nur schwach präsent, Beispiele wie SAP zeigen jedoch, daß dies nicht so zu sein braucht.

3.2.5.2.3. Die zweite Kategorie läßt sich in zwei Typen unterteilen:

- a) Der erste Typ impliziert allgemeine PC- oder vergleichbare Computerbetriebssysteme. Dies ist eine sehr wichtige und sehr schnell wachsende Softwarekategorie, bei der Europa bislang offensichtlich überhaupt nichts zu bieten hat.
- 4) Der zweite Typ impliziert Anwendungen in integrierter Software. Hier kommt es darauf an, daß Europa ein eigenes Qualitätsprofil entwickelt, da die meisten Einzellösungen in dieser Kategorie entstehen. Typische Anwendungsbereiche sind etwa Fernsehgeräte, Videorecorder, Set-top-Boxen, Fernbedienungen, Handheld/Palmtop-Computer, Instrumente aller Art, Autoelektronik (und zwar nicht nur Unterhaltungselektroniksysteme, sondern auch elektronische Fahrzeugsteuerungen), Navigationssysteme usw.

3.2.5.2.4. Die dritte Kategorie ist die Signalprozessorsteuerung. In gewisser Weise ähnelt sie den im vorstehenden Buchstaben b) beschriebenen Softwaretyp, bedingt aber eine andere Fähigkeitspalette der damit befaßten Personen. Bei diesem Prozeß ist ein hoher Grad an Wissen in Mathematik, Software- und Halbleitertechnik erforderlich. Die Anzahl von Arbeitskräften mit den entsprechenden Qualifikationen ist beschränkt. Dies ist ein Bereich, in dem Europa eine starke Position einnehmen könnte und auch sollte, weil diesen Anwendungen bei der Schaffung der benutzerfreundlichen Informationsgesellschaft große Bedeutung zukommen wird. Eine große Anzahl an Anwendungen wird im Zuge des 5. Rahmenprogramms entwickelt werden müssen.

3.2.5.2.5. Technologien, die möglicherweise eine wichtige Rolle spielen werden bei der Sprachverarbei-

tung, wie beispielsweise die neuronale Computertechnik, künstliche Intelligenz usw., werden in der Kommissionsvorlage überhaupt nicht erwähnt, sind jedoch für die Forschung heute von großem Interesse und können in den nächsten fünf Jahren zu Anwendungstechnologien werden.

3.2.5.3. Systeme und Dienste für mobile und private Kommunikation einschließlich satellitengestützte Systeme und Dienste

3.2.5.3.1. In der Überschrift sollte das Wort „mobil“ um den Zusatz „/drahtlos“ ergänzt werden. Es wird nämlich davon ausgegangen, daß in der nächsten Zeit ein signifikanter Bedarf an Drahtloskommunikations-Festsystemen entstehen wird.

3.2.5.4. Multisensorielle Schnittstellen

3.2.5.4.1. Dieser Abschnitt sollte dahingehend ausgedehnt werden, daß er auch benutzeroberflächenbezogene Technologien einschließt. Sprachsynthese und Spracherkennungssysteme fehlen im Kommissionsdokument ganz. Diese werden bei der bedienungsfreundlicheren Gestaltung von Systemen eine wichtige Rolle spielen und auch für die Entwicklung von Konzepten, bei denen gesprochene Sprache geschriebenen Text ersetzt, von Bedeutung sein. Hierbei geht es nicht unbedingt um eine Technologie für Behinderte, sondern diese Technik kann auch die Bedienungsfreundlichkeit technischer Ausrichtungen für den Durchschnittsanwender verbessern.

3.2.5.5. Mikroelektronik

3.2.5.5.1. Die Entwicklung einer europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Gebiet der Elektronik wird nicht genügend herausgestellt. Mikroprozessoren, Datenspeicher und Signalprozessoren werden eine Schlüsselrolle spielen, genau wie intelligente Leistungselektronik. Bei vielen Anwendungen werden programmierbare Signalprozessoren die Funktion weniger flexibler Hardwarelösungen übernehmen. Die entsprechenden integrierten Softwaretechnologien mit neuen objektorientierten Programmiersprachen werden zu entwickeln sein.

3.2.6. Generische Tätigkeiten: Neue und künftige Technologien

3.2.6.1. Die langfristige Entwicklung von kritischen Technologien ist entscheidend für den erfolgreichen Aufbau der künftigen europäischen Wettbewerbsfähigkeit im IST-Bereich. Auch wenn es noch nicht möglich ist, die verschiedenen Themenkreise zu beschreiben, sollte ein kontinuierliches Beobachtungs- und Bewertungssystem geschaffen werden. Dies ist ein Problem, mit dem sich nicht nur die Kommission und die Industrie beschäftigen sollte, sondern dem sich auch die Universitäten und Forschungsinstitute widmen sollten.

3.2.6.2. Ein systematischer Ansatz für neue Technologien wird die entsprechende Grundlage dafür schaffen, daß die Leitaktionen regelmäßig überprüft und im Lichte neuer Entwicklungen aktualisiert werden.

3.3. *Drittes spezifisches Programm „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“*

3.3.1. Strategische Ziele

3.3.1.1. Die Kommission setzt sich in ihrem Dokument mit folgenden vier strategischen Zielen für das dritte thematische Programm auseinander:

- sozioökonomische Erfordernisse;
- europäischer Mehrwert;
- europäische Wettbewerbsfähigkeit;
- ethische Grundsätze.

3.3.1.2. Das spezifische Programm „Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum“ beinhaltet die grundlegende europäische Strategie zur Bewältigung der anstehenden und künftigen industriellen Herausforderungen. Das Programm ist nicht nur auf die Bedürfnisse spezifischer industrieller Sektoren ausgerichtet, sondern auf die Förderung der gesamteuropäischen Leistungsfähigkeit im Produktions- und im Verkehrsbereich. Deswegen müssen vorrangig Forschungstätigkeiten gefördert werden, die maßgebliche horizontale Auswirkungen, Multiplikatoreffekte und möglichst viele wechselseitige Impulsgeberwirkungen zeitigen.

3.3.1.3. Im Mittelpunkt des dritten Programms stehen die Wachstumsprozesse in Europa. Es umfaßt „Innovative Produkte, Verfahren und Organisationsformen“ (Leitaktion 1), „Nachhaltige Mobilität und Zusammenwirken der Verkehrsträger“ (Leitaktion 2), „Landverkehrstechnologien und Meerestechnologien“ (Leitaktion 3) sowie „Neue Perspektiven für die Luftfahrt“ (Leitaktion 4).

3.3.1.4. Theoretisch geht die Kommission von einem „Systemansatz“ aus. Die vorgeschlagene vorläufige Aufteilung der Mittel stimmt damit jedoch nicht überein. Die definitionsgemäß nicht untergliederten generischen Forschungstätigkeiten sind im Verhältnis zur Leitaktion „Innovative Produkte, Verfahren und Organisationsformen“ zu großzügig ausgestattet, während die Leitaktion „Landverkehrstechnologien und Meerestechnologien“ zu knapp ausgestattet ist, um überhaupt einen „Systemansatz“ entwickeln zu können.

3.3.1.5. Außerdem muß gleich vorab festgestellt werden, daß sich das dritte und das vierte spezifische Programm in wesentlichen Punkten überschneiden und die Kommission daher um einer klareren Definition willen eine genaue Grenze zwischen den beiden Programmen ziehen sollte.

3.3.1.6. Bei allen diesen Leitaktionen ist der Zusammenhang mit dem vierten spezifischen Programm unüberschaubar, da sie nicht nur der Förderung wettbewerbsorientierter und verbraucherfreundlicher innovativer Verfahren, sondern auch einer energieeffizienten und umweltverträglichen Produktion und eines entsprechenden Verkehrssystems dienen.

3.3.1.7. Die unter dem vierten spezifischen Programm zur Energieversorgung und -nutzung angesprochenen Fragen sind ebenfalls für das dritte wichtig.

3.3.1.8. Die beiden Programme müssen daher entweder von vornherein besser aufeinander abgestimmt werden oder aber bei der Anmeldung, Durchführung und Evaluierung der Projekte muß für eine wohldurchdachte, übergreifende Koordinierung gesorgt werden.

3.3.1.9. Vor allem der Verkehrsbereich ist Gegenstand verschiedener Leitaktionen und Programme. Bei jeder verkehrsrelevanten Leitaktion müssen Geltungsbereich und Querverbindungen genau abgesteckt werden. Durch eine entsprechende Koordinierung muß das funktionelle Zusammenwirken dieser Leitaktionen gewährleistet werden.

3.3.1.10. Aus der Kommissionsmitteilung wird auch nicht ersichtlich, welche Priorität die einzelnen Punkte erhalten sollen. Dies sollte deutlicher herausgearbeitet werden.

3.3.1.11. Besondere Aufmerksamkeit muß der Entstehung neuer Berufsbilder/Ausbildungsgänge in Verbindung mit der Entwicklung der europäischen Produktions- und Verkehrssysteme („Fertigungs“-Ingenieur, Mobilitätsmanager usw.) gewidmet werden. Dieser beschäftigungsrelevante Aspekt sollte als immaterieller Nutzeffekt in die Bewertung jeder durch EU-Mittel geförderten innovativen Maßnahme einfließen.

### 3.3.2. Leitaktionen

#### 3.3.2.1. Innovative Produkte, Verfahren, Organisationsformen

3.3.2.1.1. Diese Leitaktion bezieht sich auf integrierte Produktionsverfahren, ist aber sehr allgemein gehalten. Unklar bleibt, ob bestimmte Produktionsverfahren oder Erzeugnisse erfaßt werden, die auf das 4. Rahmenprogramm zurückgehen. Anstatt Industriesektoren im Zuge der Leitaktion als isolierte Forschungsbereiche anzusehen, sollten hochwichtige Wertschöpfungsketten identifiziert werden. Industriegebiete und Sektoren, in denen weitreichende Nebenentwicklungen anfallen, würden diesbezüglich günstige Rahmenbedingungen bieten. Überdies sind viele KMU in dieser Art Industriesystem tätig.

3.3.2.1.2. Der Hinweis auf die Mikro- und Nanotechnik ist sicherlich richtig, diese reichen jedoch für eine umweltverträgliche Entwicklung der Produktion nicht aus.

3.3.2.1.3. Ein methodologischer Ansatz für nachhaltige Innovation sollte auf jeden Fall folgende Elemente beinhalten: Lebenszyklusanalyse (s.u.), Gesamtenergiebilanz, Konzept der Wiederverwendung/Zerlegung und Kostenmanagement, Bedarfsanalyse bezüglich Humanressourcen. Das Konzept „Lebenszyklusanalyse“ wird nur am Rande berührt, obwohl es sehr wichtig für die Bewertung von Ökosystemen ist, zumal bei Stoffen, deren „Ökobilanz“ von der Gewinnung des Rohstoffs bis hin zur Rückführung oder Abfallbehandlung in neue Produktionsverfahren integriert wird.

3.3.2.1.4. Im Rahmen dieser Leitaktion sollte auch die Katalysatorforschung vorangetrieben werden, um vor allem zu ermöglichen, daß die Verarbeitungsprozesse bei niedrigen Temperaturen verlaufen können und die

Produkte einen höheren Mehrwert aufweisen. Denn niedrige Temperaturen erlauben die Verwendung einfacherer und billigerer Rohstoffe.

#### 3.3.2.2. Nachhaltige Mobilität und Zusammenwirken der Verkehrsträger

3.3.2.2.1. Diese Leitaktion ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung von Lebensqualität, die Optimierung der Produktionsprozesse und die Verteilung des Wohlstands.

3.3.2.2.2. Dafür müssen sowohl die Infrastrukturen als auch das Systemmanagement entwickelt werden.

3.3.2.2.3. Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen dieser Leitaktion ist dabei auch (siehe Schwerpunkt 3 in der Fassung vom 16. Februar 1998), daß die Vorteile des neuen Mobilitätssystems in den europaweiten technischen und sozioökonomischen Zukunftsmodellen angemessen berücksichtigt werden. Diesen Systemanalysen kommt eine ganz besondere Bedeutung zu.

3.3.2.2.4. Da im Rahmen dieser Maßnahme auch die Mobilität in dichtbesiedelten Gebieten genannt wird, ist eine klare Grenzziehung zur Maßnahme „Die Stadt von morgen“ im vierten Programm erforderlich. Die Lebensqualität in den Städten hat auch viel mit den Infrastrukturen und der Verkehrssteuerung zu tun.

#### 3.3.2.3. Landverkehrstechnologien und Meerestechnologien

3.3.2.3.1. Anders als in früheren Vorlagen hat die Kommission jetzt auch den Verkehr zu Lande (Straße und Schiene) aufgenommen, eine Änderung, die nur begrüßt werden kann.

3.3.2.3.2. Allerdings ist die vorgeschlagene Mittelausstattung, die sich gerade mal auf die Hälfte des unter dem 4. Rahmenprogramm bewilligten Betrags beläuft, viel zu niedrig angesetzt. Wenn sich daran nichts ändert, werden diese Mittel nur wirken wie ein Tropfen auf dem heißen Stein.

3.3.2.3.3. Die Leitaktion soll dem Ziel eines rationalen, umweltfreundlichen Land- und Seeverkehrssystems, aber auch der effizienten Interaktion Mensch/Fahrzeug und Straße/Schiene dienen. Dabei ist dem Gesichtspunkt europäische Integration bzw. Kompatibilität besondere Beachtung zu schenken.

3.3.2.3.4. Sie steht im Zusammenhang mit anderen Leitaktionen und Programmen, die jeweils auf integrierte Weise und ohne Überschneidungen zur Entwicklung einer nachhaltigen europäischen Mobilität beitragen müssen. Diese Leitaktion hat die technologische Entwicklung von Land- und Seeverkehrsträgern zum Ziel. Dies sollte auch technologische Entwicklungen für den Stadtverkehr miteinschließen. Technologien, die für den Stadtverkehr geeignet sind, werden jedoch im Rahmen der Leitaktion „Die Stadt von morgen“ geprüft und bewertet. Es gibt ferner Querverbindungen zu Fragen des Energiesparens und der Nutzung von Energie. Unklar bleibt, wie die erforderliche Koordination sichergestellt und Synergieeffekte erzielt werden sollen.

3.3.2.3.5. Wenn unter dem sechsten Schwerpunkt dieser Leitaktion von einer nachhaltigen Nutzung der Meeresenergie und maritimen Bodenschätze die Rede ist, so besteht hier wiederum ein enger Zusammenhang zum vierten Programm über Energiefragen. Die Relevanz der Maßnahme kommt jedoch nicht zum Ausdruck.

3.3.2.3.6. Eine sinnvolle Koordinierung der Leitaktionen der spezifischen Programme 3 und 4 muß daher bei der Anmeldung, Leitung und Bewertung der Projekte erfolgen, sofern die beiden Programme nicht neu aufeinander abgestimmt werden.

#### 3.3.2.4. Neue Perspektiven für die Luftfahrt

3.3.2.4.1. Die Innovationen in der europäischen Luftfahrt bedürfen einer gezielten Förderung. Die Kommission beschränkt sich hier allerdings auf die Luftfahrt im engeren Sinne unter Ausklammerung von Raumfahrt und Satellitentechnik. Diese beiden Bereiche werden allerdings zu Recht Gegenstand einer Ad-hoc-Koordinierung im Fünften Rahmenprogramm sein und mit den ESA-Aktivitäten verbunden.

3.3.2.4.2. Die Frage der lokalen und globalen Umweltfolgen des Luftverkehrs wird nicht behandelt. Dies sollte ausdrücklich im Rahmen der Leitaktionen des vierten Programms nachgeholt werden.

3.3.2.4.3. Die hier angeführten und beschriebenen Maßnahmen enthalten viele Aspekte („Schwerpunkte“), die in engem Zusammenhang mit den übrigen Programmbereichen stehen.

#### 3.4. Viertes spezifisches Programm „Erhaltung des Ökosystems“

##### 3.4.1. Analyse des Gesamtrahmens

3.4.1.1. Dieses Programm stellt eine völlige Neuheit dar, und das nicht nur gegenüber dem 4. FTE-Rahmenprogramm, sondern auch im Hinblick auf die ersten von der Europäischen Kommission in bezug auf das 5. Rahmenprogramm formulierten Vorschläge. Die spezifische Darlegung von Maßnahmen im Bereich Energie und Umwelt kommt einer positiven Antwort der Kommission auf die diesbezüglichen Bemerkungen seitens des Europäischen Parlaments, des Rates und des Wirtschafts- und Sozialausschusses gleich.

3.4.1.2. Das Programm erstreckt sich auf die zwei miteinander zusammenhängenden Bereiche Umwelt und nachhaltige Entwicklung sowie Energie und umfaßt sechs einzelne Leitaktionen: „Nachhaltige Bewirtschaftung der Wasservorräte und Wasserqualität“, „Globale Veränderungen, Klima und Artenvielfalt“, „Nachhaltige Ökosysteme des Meeres“, „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“, „Umweltfreundlichere Energiesysteme einschließlich erneuerbarer Energiequellen“ und „Eine wirtschaftliche und effiziente Energieversorgung für ein wettbewerbsfähiges Europa“.

3.4.1.2.1. Die erste Leitaktion „Nachhaltige Bewirtschaftung der Wasservorräte und Wasserqualität“ beinhaltet vier Forschungsschwerpunkte auf dem Gebiet der Oberflächen- und Grundwasserressourcen betreffend ihre Bewirtschaftung, Behandlung, Überwachung und

Verhütung von Verschmutzung, wobei den Problemen von ariden und allgemein wasserarmen Regionen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

3.4.1.2.2. Ziel der zweiten, auf vier Schwerpunkten aufbauenden Leitaktion ist die Erforschung der globalen Veränderungen im Hinblick auf Vorbeugungsmaßnahmen, die Reduzierung dieser Veränderungen und die Anpassung an ihre Folgen. Die Entwicklung der europäischen Komponente der weltweiten Beobachtungssysteme für Klima, terrestrische Ökosysteme und Meere soll besonders gefördert werden.

3.4.1.2.3. Die dritte Leitaktion betrifft die Ökosysteme des Meeres und stützt sich auf vier Schwerpunkte: Wechsel- und Einwirkungen, denen die Meeresumwelt ausgesetzt ist, Überwachung und Beherrschung von Phänomenen in Küstengebieten und die Vorhersage möglicher Auswirkungen der menschlichen Tätigkeit auf marine Ökosysteme und Ressourcen.

3.4.1.2.4. Die ebenfalls in vier Forschungsschwerpunkte unterteilte vierte Leitaktion stellt auf die nachhaltige Entwicklung der Städte und eine rationelle Nutzung der Ressourcen ab, auf die Erhaltung des kulturellen Erbes, auf den Schutz der Umwelt, insbesondere in bezug auf große Gebäudekomplexe, sowie auf die Entwicklung nachhaltiger Verkehrssysteme in einem städtischen Umfeld.

3.4.1.2.5. Die fünfte Leitaktion „Umweltfreundlichere Energiesysteme einschließlich erneuerbarer Energiequellen“ erstreckt sich auf die vier Schwerpunktbereiche Verbesserung der Effizienz der Energieumwandlungsverfahren bei gleichzeitiger Kostensenkung und Verringerung der Umweltauswirkungen; Entwicklung von Umwandlungstechnologien für die wichtigsten neuen und erneuerbaren Energieträger; Integration der neuen und erneuerbaren Energieträger in vorhandene Energiesysteme; und Entwicklung wirtschaftlicher Umweltschutztechnologien für die Elektrizitätserzeugung.

3.4.1.2.6. Die sechste und letzte Leitaktion „Eine wirtschaftliche und effiziente Energieversorgung für ein wettbewerbsfähiges Europa“ geht von sechs Arbeitsschwerpunkten aus, die die Verbesserung der Technologien für den rationellen und effizienten Endverbrauch von Energie, für die Energieübertragung und -verteilung sowie für die Energiespeicherung anstreben. Des weiteren soll die Effizienz bei Erkundung, Abbau und Herstellung fossiler Brennstoffe und die Effizienz der neuen und erneuerbaren Energieträger verbessert werden und sollen Szenarien für Angebot und Nachfrage im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung und den sozialen und ökologischen Anforderungen erarbeitet werden. Übergeordnetes Ziel ist die Analyse der Wirtschaftlichkeit und Effizienz aller Energieträger.

##### 3.4.2. Bewertung des Gesamtrahmens

3.4.2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Aufnahme dieses neuen spezifischen Programms, dessen Kohärenz und Kompatibilität mit dem 5. Umweltaktionsprogramm offenkundig ist. Dies wird dazu beitragen, die Aktionen in diesem Bereich gezielter zu gestalten, die notwendigen Mittel — entsprechend seiner Bedeutung und potentiellen Multiplikatoreffekte im

Hinblick auf eine Verbesserung der Umweltqualität, Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten, größere Wettbewerbsfähigkeit, direkte und indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen und einen besseren sozialen Zusammenhalt — bereitzustellen und wirtschaftlich tragfähige Lösungen in den isolierten oder bevölkerungsarmen Regionen und Gebieten zu fördern.

3.4.2.2. Der Ausschuß legt Wert auf die Feststellung, daß er wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, mit gleicher Priorität die Sicherheit der Energieversorgung, den sozialen Zusammenhalt vermittels des öffentlichen Versorgungsauftrags und den Umweltschutz in die Definition einer Gemeinsamen Energiepolitik aufzunehmen, so daß im stetigen Bestreben nach nachhaltiger Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft ein stimmiger, mit dem Binnenmarkt für Energie vereinbarer Rahmen entsteht. Dieses spezifische Programm geht ganz in eine solche Richtung. Von daher kann der Ausschuß es nur begrüßen.

3.4.2.3. Das Programm entspricht der typischen Struktur aller Programme; der Ausschuß stellt jedoch insbesondere in bezug auf die erneuerbaren Energiequellen eine gewisse Überlappung zwischen einigen Maßnahmen fest, und zwar zwischen den beiden Leitaktionen betreffend die Energie und die Antriebstechnologien im Rahmen des Programms der Stadt von morgen.

3.4.2.4. Ferner findet der Ausschuß z. B. die „Generisch ausgerichteten Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten“ in bezug auf Umwelt und nachhaltige Entwicklung zu vage.

3.4.2.5. Auch die Aktion „Förderung der Forschungsinfrastrukturen“ ist zu verschwommen formuliert und läßt bei der Entscheidung über die Förderwürdigkeit eines Bereichs einen zu großen Spielraum. Der Ausschuß befürwortet die Zielsetzungen im Energiebereich nur zum Teil und plädiert dafür, bei der Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen auch die Instrumente zur Förderung einer rationellen Energienutzung zu berücksichtigen.

3.4.2.6. Schließlich wäre es notwendig, Wechselwirkungen und Vereinbarkeit dieses Programms mit anderen spezifischen Aktionen dieses oder anderer Programme zu prüfen, wie z. B. „Nachhaltige Mobilität und Zusammenwirken der Verkehrsträger“, „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ und schließlich „Integrierte Entwicklung des ländlichen Raumes und der Küstengebiete“.

### 3.4.3. Analyse der verschiedenen Leitaktionen

3.4.3.1. Im Bereich Umwelt vermißt der Ausschuß den überaus wichtigen Aspekt des Industrie- und Hausmülls und der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung. Im 5. Umweltaktionsprogramm wird den beiden Bereichen große Bedeutung beigemessen, im FTE-Rahmenprogramm dagegen überhaupt nicht. Hier herrscht insbesondere im Zusammenhang mit geophysischen und geochemischen Analysen sowie mit den Technologien für die Sanierung verseuchter Böden dringender Handlungsbedarf, zumal das Problem, insbesondere mit Blick auf die Osterweiterung der EU, immer akuter wird.

3.4.3.2. Im Rahmen der Bewirtschaftung der Wasservorräte hätten zwei weitere Schwerpunkte betreffend die spezifischen Probleme bei der Identifizierung und Behandlung von verschmutzten grenzüberschreitenden Oberflächengewässern und Grundwasserläufen sowie die Entsalzung von Meerwasser aufgenommen werden sollen.

3.4.3.3. Unter der Leitaktion der globalen Veränderungen hätte der Ausschuß die konkrete Einbeziehung des Einflusses von „endokrinen Modulatoren“ auf die Artenvielfalt und des Zusammenhangs zwischen Waldbränden, Klimaveränderungen und Artenvielfalt befürwortet.

3.4.3.4. Bei den Ökosystemen des Meeres wäre eine spezifische Bezugnahme auf die Ölverschmutzung des Meeres und auf die Auswirkungen des Fremdenverkehrs auf die Küstengebiete angebracht gewesen.

3.4.3.5. Beim Thema „Stadt von morgen“ müssen die Gesichtspunkte Luftverschmutzung und Lärmbelastigung nicht nur in bezug auf den Verkehr, sondern auf den gesamten Lebensraum „Stadt“ bezogen werden. Besonders dringend sind mangels gesicherter wissenschaftlicher Grundlagen neue Erkenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Partikelemissionen erforderlich.

3.4.3.6. Die fünfte Leitaktion der umweltfreundlichen Energiesysteme verfolgt ein einziges, doch sehr weitreichendes Ziel: die Entwicklung von Technologien zur Verringerung der Umweltfolgen der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs durch die Senkung der Emissionen und die Beteiligung der neuen und erneuerbaren Energieträger am Wettbewerb. Allerdings wird dabei übersehen, daß auch diese Energieträger ökologische Auswirkungen zeitigen, die logischerweise untersucht und auf ein Minimum begrenzt werden müssen.

3.4.3.6.1. Im Rahmen dieser Aktion sollte den dezentralen oder isolierten Energiesystemen, der kombinierten Stromerzeugung und Meerwasserentsalzung und der Kraft-Wärme-Kälte-Kopplung größere Bedeutung eingeräumt werden. Überdies sollte die Überschrift des vierten Arbeitsschwerpunktes dieser Leitaktion zu „Wirtschaftlich rentable Techniken zur Verringerung des Schadstoffausstoßes der Energiewirtschaft“ geändert werden. Es macht keinen Sinn, die anderen Energieindustrien wie beispielsweise die Erdölverarbeitungsindustrie auszuschließen, die ebenso große Probleme mit der Reduzierung ihres Schadstoffausstoßes haben wie die stromerzeugende Industrie. Außerdem sollte neben der Luftverschmutzung auch die Frage der Abwässer, der Rückstände (vor allem der gefährlichen Rückstände) und der Bodenverschmutzung berücksichtigt werden.

3.4.3.6.2. Schließlich wäre die Notwendigkeit hervorzuheben, einen Arbeitsschwerpunkt betreffend Technologien für die Verbesserung von Kraft- und Brennstoffen einzufügen. Die derzeitigen und künftigen Rechtsvorschriften zielen darauf ab, daß die Energieerzeugnisse immer schadstoffärmer werden, doch das erforderliche Niveau kann in manchen Fällen mit den besten verfügbaren Technologien entweder gar nicht oder nur unter

wirtschaftlich nicht vertretbaren Bedingungen erreicht werden.

3.4.3.7. Die sechste Leitaktion hat weitere Energieaspekte zum Inhalt und zielt darauf ab, Europa eine zuverlässige, saubere, effiziente, sichere und wirtschaftliche Energieversorgung zu sichern.

3.4.3.7.1. Billige Energie hingegen sollte nicht zu den Zielen der EU gehören. Für Energie ist zu bezahlen, was sie wirklich kostet. Dazu gehören neben den internen Kosten der Energiegewinnung auch die externen Kosten, die während ihres gesamten Lebenszyklus anfallen.

3.4.3.7.2. Die Eindämmung des Energieverbrauchs gehört zwar zu den erklärten Zielen des ersten Arbeitsschwerpunkts dieser Leitaktion, doch ist der Ausschuß der Auffassung, daß die Energiesparprogramme auf allen Ebenen, im Industrie-, Privathaushalts-, Verkehrsbereich usw. mit größerer Genauigkeit und Konsequenz vorangetrieben werden sollten. Angesichts der sich rasant ausweitenden Informationsgesellschaft sollten gezielt Technologien erforscht werden, die eine direkte oder indirekte Senkung des damit verbundenen Energieverbrauchs ermöglichen.

3.4.3.7.3. Ferner sollte die Wettbewerbsfähigkeit der erneuerbaren Energieträger stärker mit der Entwicklung der neuen Technologien verknüpft werden. Der Ausschuß hält es für dringlicher, vorhandene Technologien wettbewerbsfähig zu machen, als neue Technologien zu entwickeln, die zwar aus wissenschaftlicher Sicht genial, jedoch kurz- und mittelfristig unwirtschaftlich sind.

3.4.3.7.4. Unter den Prioritäten dieser Leitaktion sollte die Erforschung neuer Wärmedämmungsmaterialien aufgeführt sein. Ein äußerst wichtiger Gesichtspunkt mit Blick auf das übergeordnete Ziel dieser Leitaktion ist die Abhängigkeit von Energieimporten, die jedoch in den verschiedenen Arbeitsschwerpunkten nicht gebührend berücksichtigt wird. Aus all diesen Gründen plädiert der Ausschuß für eine Umbenennung der Aktion in „Eine gesicherte und effiziente Energieversorgung“.

#### 3.4.4. Analyse der generisch ausgerichteten Tätigkeiten im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung

- Im Zuge der ersten Aktion „Bekämpfung von Naturkatastrophen und technologischen Risiken“ sollte die Einrichtung einer gesamteuropäischen Datenbank zur Erfassung von Naturkatastrophen und Unfällen aufgrund von Versagen der Sicherheitsvorkehrungen erwogen werden.
- Der Ausschuß befürwortet eine neue Aktion für die notwendige Erforschung von Ersatzstoffen für hochgradig umweltgefährdende Stoffe wie PCB, PCT, FKWs, Asbest usw.
- Ferner empfiehlt er die Förderung der europaweiten Homologisierung der Schadstoffmeßverfahren und der Prüfverfahren.

#### 3.4.5. Analyse der Aktivitäten zur Förderung der Forschungsinfrastrukturen

Folgende Änderungen wären anzubringen:

3.4.5.1. Es wäre hinzuweisen auf die bereits bestehenden Netze von Forschungszentren in bezug auf die Entwicklung von erneuerbaren Energieträgern und die Versteppung sowie auf die Einbeziehung der Laboratorien privater Unternehmen in Themenbereiche wie die saubere Nutzung fester Brennstoffe und die Verminderung der Energieweiterleitungs- und Verteilungsverluste. Ferner sollte die Einrichtung eines Netzes für fortgeschrittene städtepolitische Analysen angestrebt werden.

3.4.5.2. Es sollte eine spezialisierte Datenbank für die Integration der Konstruktion der neuen Materialien und der erneuerbaren Energien beim Bau neuer Gebäude und bei der Sanierung historischer Stadtkerne eingerichtet werden.

3.4.5.3. Die laufenden und künftigen Forschungstätigkeiten sollten so koordiniert werden, daß sie einander ergänzen und nicht miteinander konkurrieren.

#### 4. Zweiter Bereich: Förderung der Zusammenarbeit mit dritten Ländern und internationalen Organisationen im FTE-Bereich

Der Ausschuß hat mehrfach betont, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit vor allem angesichts einer zunehmenden Globalisierung der Märkte und eines wachsenden internationalen Wettbewerbs ist, bei dem es vor allem auf die Qualität und Innovation neuer Produkte und Dienstleistungen ankommt. Daher möchte er auf folgende Aspekte aufmerksam machen:

- Das spezifische Programm „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“ bildet den Rahmen für die Beziehungen zwischen der Gemeinschaftsforschung und der übrigen Welt. Und zwar entweder unmittelbar im Rahmen der Aktionslinien oder durch Koordinierung der internationalen Aspekte der Aktionen der anderen spezifischen Programme des Rahmenprogramms. Daher müssen die Modalitäten und die Bereiche der Zusammenarbeit mit den verschiedenen wissenschaftlichen und kulturellen Kreisen der geographischen Aktionsgebiete, deren Bedürfnisse und Möglichkeiten der Beteiligung an internationalen FTE-Projekten in höchstem Maße variieren, genauestens festgelegt werden.
- Unverzichtbar sind vor allem auf internationaler Ebene Aktionen zur technologischen Bewertung vor, während und nach der Durchführung der Programme in jedem einzelnen Gebiet, damit die innergemeinschaftlichen wie auch außergemeinschaftlichen Partner bei der Lösung realer Probleme daraus konkreten Nutzen ziehen können.
- Eine grundlegende Aktion des INCO-Programms muß darin bestehen, daß die internationalen Aspekte der Leitaktionen und die nationalen und gemeinschaftlichen Politiken der wissenschaftlichen und

technologischer Zusammenarbeit eng aufeinander abgestimmt werden, damit Kohärenz und Synergieeffekte erreicht werden, und zwar durch verstärkte Durchführung konzertierter Aktionen oder gemeinsamer Initiativen wie die Europäische Initiative für Agrarforschung im Entwicklungsdienst.

- Parallel zu den spezifischen Programmen des 5. Rahmenprogramms müssen formelle Kooperationsrahmen mit den anderen außergemeinschaftlichen europäischen Einrichtungen und Initiativen eingeleitet werden, die im Bereich der Forschung tätig sind, insbesondere mit EUREKA und COST. Auf diese Weise werden die vor allem seitens der hochrangigen EUREKA-Gruppe angekurbelten Initiativen für die systematische Förderung von Synergieeffekten zwischen verschiedenen Bereichen fortgeführt.
- Die Mittelausstattung muß über dem ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Betrag von 491 Millionen ECU liegen, den der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt noch weiter auf 458 Millionen ECU verringert hat. Auf jeden Fall jedoch muß der Schwellenwert für das Programm über 3,5 % der Gesamtausstattung bleiben, damit auch von außen die Transparenz und Nachvollziehbarkeit einer optimalen, eigenständigen Koordinierung gewährleistet werden kann, die die eigentlichen Aktivitäten der thematischen Programme im Rahmen eines integrierten Konzepts begleiten und unterstützen kann.

#### 4.1. Horizontales spezifisches Programm „Sicherung der internationalen Stellung der Gemeinschaftsforschung“

##### 4.1.1. Gesamtrahmen des Programms

4.1.1.1. Das Programm wird den Rahmen für die Beziehungen zwischen der Gemeinschaftsforschung und der übrigen Welt bilden. Daher müssen die Modalitäten und die Bereiche der Zusammenarbeit mit den verschiedenen wissenschaftlichen und kulturellen Kreisen der geographischen Aktionsgebiete, deren Bedürfnisse und Möglichkeiten der Beteiligung an internationalen FTE-Projekten in höchstem Maße variieren, genauestens festgelegt werden.

4.1.1.2. Der Ausschuß betont, wie wichtig eine Bewertung auf technologischer und industrieller Ebene vor, während und nach der Durchführung der Projekte in jedem einzelnen Gebiet ist, damit die innergemeinschaftlichen wie auch außergemeinschaftlichen Partner bei der Lösung realer Probleme daraus konkreten Nutzen ziehen können.

4.1.1.3. Gleichzeitig muß jeweils eine Anlaufstelle für die Gebiete nach dem KIT-Modell (keep in touch) geschaffen werden, damit einheitliche Information und Ausbildung vor Ort gewährleistet werden.

4.1.1.4. Die für die Durchführung des Programms zuständigen Stellen müssen für jedes geographische Gebiet im Dialog mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern der Wissenschaft und mit den Endnutzern im Rahmen des Möglichen kurz-, mittel- und langfristige Ziele festsetzen. Desgleichen müssen sie eine Voraus-

schätzung der Auswirkungen vornehmen, die mit der betreffenden Gemeinschaftsaktion in den festgelegten Zeiträumen im Hinblick auf die Lösung der gemeinsamen Probleme sowie in bezug auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze („Spin-off“), neuer Unternehmen und von Joint-ventures, die ihrer Auffassung nach aus dem Projekt selbst hervorgehen können, voraussichtlich erreicht werden.

4.1.1.5. Alle Tätigkeiten, die ein bestimmtes geographisches Gebiet betreffen, müssen in einem kohärenten Rahmen mit der allgemeinen Aktion der Zusammenarbeit und technischen Hilfe der Gemeinschaft in Einklang gebracht und angemessen bekanntgemacht und gebündelt werden. Diesbezüglich sind Demonstrations- und Innovationsaktionen sowie Begleitmaßnahmen vorzusehen, die die Auswertung, Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse sicherstellen.

4.1.1.6. Eine grundlegende Aktion des INCO-Programms muß schließlich darin bestehen, daß die internationalen Aspekte der Leitaktionen und die nationalen und gemeinschaftlichen Politiken der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit eng aufeinander abgestimmt werden, damit Kohärenz und Synergieeffekte erreicht werden. Zu diesem Zweck empfiehlt der Ausschuß eine verstärkte Durchführung konzertierter Aktionen oder gemeinsamer Initiativen wie die „Europäische Initiative für Agrarforschung im Dienste der Entwicklung“.

4.1.1.7. Nach Auffassung des Ausschusses müssen die beiden vorgesehenen Formen der Teilnahme von Einrichtungen aus Drittländern an den spezifischen Programmen, nämlich die Teilnahme auf der Basis einer uneingeschränkten Beteiligung und die Teilnahme auf Projektbasis klar, transparent und unmißverständlich definiert werden, damit sichere Regeln für den Zugang gewährleistet sind und die Durchführungsbestimmungen von allen interessierten Einrichtungen aus Drittländern unmittelbar verstanden werden können. Der Ausschuß unterstreicht die Bedeutung der diesbezüglichen Information und Ausbildung für die Wiederherstellung eines positiven Images der EU.

##### 4.1.2. Geographische Gebiete der Zusammenarbeit

4.1.2.1. Staaten, die sich in der Heranführungsphase befinden

4.1.2.1.1. Die gemeinschaftliche FTE-Aktion muß zweierlei zum Ziel haben: Die Reform der wissenschaftlichen Strukturen muß beschleunigt werden, während die Abwanderung der Wissenschaftler verhindert werden muß, die die hochentwickelten FTE-Infrastrukturen gefährdet, und gleichzeitig müssen die Programme und Strukturen dieser Länder auf die Industrieforschung und die angewandte Forschung umgestellt werden, die zur Lösung der Probleme beitragen können, die durch den Übergang der Volkswirtschaften und die Notwendigkeit entstehen, den zunehmenden Beschäftigungsbedarf und die steigenden Bedürfnisse eines Verbrauchermarkts zu erfüllen.

4.1.2.1.2. Diese Strategie würde durch die Annahme der Agenda 2000 bestätigt, zu der der Ausschuß bereits

eine entsprechende Stellungnahme abgegeben hat. Wenn man sich auf Spitzenforschungszentren konzentriert, um lokales Know-how und internationale Spitzenleistungen miteinander zu verbinden und zugleich junge Leute mit Blick auf ihre volle Integration in die europäische Wirtschaft auszubilden, müßten diese Zentren gleichzeitig in regionalen und lokalen Netzen miteinander und mit den entsprechenden Einrichtungen der Europäischen Union verknüpft werden, um die Maßnahmen zur Unterstützung der Forschungstätigkeit hinsichtlich des wirtschaftlichen und beschäftigungsmäßigen Spin-off der Produktinnovation wirksamer zu gestalten.

4.1.2.1.3. Besondere Bemühungen und Aufmerksamkeit erfordern die gesamteuropäischen technischen Normen, durch die die Forschungsergebnisse auf der Ebene der Innovation und Demonstration unmittelbar zum Tragen kommen können und größenbedingte Kosteneinsparungen in einem integrierten europäischen Markt erzielt werden können.

Außerdem müßten Begleitmaßnahmen in den Fällen vorgesehen werden, in denen die Teilnahme dieser Länder an spezifischen Programmen oder an Leitaktionen besonders wichtig ist, wie z. B. in den Bereichen Umwelt, Ernährung und öffentliche Gesundheit sowie nukleare Sicherheit.

4.1.2.2. NUS und MOEL, die sich nicht in der Heranführungsphase befinden

4.1.2.2.1. In diesem Rahmen sollen gemeinsame Forschungsprojekte und konzertierte Aktionen in Bereichen durchgeführt werden, die von den anderen spezifischen Programmen nicht abgedeckt werden. Die für diese Aktivitäten verantwortlichen Stellen der Gemeinschaft müßten gemeinsam mit den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren der Forschung und den Endnutzern dieser Länder die gemeinsamen Probleme ermitteln, um zur dringenden Lösung offener Probleme wie Wüstenbildung, Abwasserreinigung, rationelle Energienutzung, Umweltmanagement und Prävention und Bekämpfung von Krankheiten oder industrielle Probleme der Umstellung beizutragen.

4.1.2.2.2. Gleichzeitig soll das immense Forschungspotential der NUS bewahrt und die Wirksamkeit und der Bekanntheitsgrad der Zusammenarbeit mit diesen Ländern gesteigert werden; dabei sollen eindeutige und transparente Leitkriterien für die Auswahl der Projekte festgelegt werden, während — in Zusammenarbeit mit der Europäischen Stiftung für Berufsbildung in Turin und dem Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrum (IWTZ) in Moskau — die Ausbildung der Wissenschaftler und Forscher stark gefördert und eine neue Wissenschafts- und Projektkultur entwickelt wird, die auf die Zusammenarbeit von Forschung und Industrie auf nationaler und internationaler Ebene ausgerichtet ist.

4.1.2.2.3. Das CORDIS-, das COSINE- und das EIMS-Netz müssen ausgebaut und auf die NUS ausgedehnt werden, und die Erfahrungen der Relais-Zentren müssen insbesondere für die Partnersuche und die Entwicklung von Möglichkeiten für Joint-ventures bei der technologischen und industriellen Zusammenarbeit

mit den Gemeinschaftsländern und die Gründung von High-Tech-Unternehmen in den NUS genutzt werden.

4.1.2.3. Partnerländer im Mittelmeerraum

4.1.2.3.1. Die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und dem Mittelmeerraum muß mit der Schaffung eines sozioökonomischen Europa-Mittelmeer-Raums einhergehen. Hierfür müssen — auch mit Hilfe des Europa-Mittelmeer-Begleitausschusses für FTE — die spezifischen Modalitäten der Zusammenarbeit bestimmt und die Sektoren und Bereiche gemeinsamer FTE-Aktivitäten ermittelt werden, durch die die Gründung von gemeinsamen Unternehmen und Joint-ventures gefördert wird.

4.1.2.3.2. Ausgehend vom Europa-Mittelmeer-Dialog und der Erklärung von Barcelona müssen sichtbare, koordinierte Aktionen insbesondere in folgenden Bereichen in die Wege geleitet werden: Wasserwirtschaft, Energie, Gesundheit, Nutzung der natürlichen Ressourcen im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, innovative Methoden des Tourismusmanagements, Erhaltung und Wiederherstellung des kulturellen Erbes, Verkehr und Förderung der Entwicklung der Informationsgesellschaft im Europa-Mittelmeer-Raum.

4.1.2.3.3. Besondere Anstrengungen müssen für die Ausbildung der Wissenschaftler unternommen werden, deren Zahl derzeit um das Zehnfache unter der der EU liegt. Des weiteren müssen die enormen, von diesen Ländern in den letzten Jahren unternommenen Bemühungen um immaterielle Investitionen fortgesetzt und die Ausbildung der Ausbilder und der Lehrer gefördert werden. Es müssen den Mittelmeerpartnern zugängliche Datenbanknetze errichtet und die regionalen Infrastrukturen für die Entwicklung und Weitergabe von Technologie ausgebaut werden. Desgleichen müssen die Aktivitäten der im horizontalen Programm vorgesehenen FTE-Zusammenarbeit und MEDA aufeinander abgestimmt werden.

4.1.2.4. Entwicklungsländer

4.1.2.4.1. Auch für diese Ländergruppe sollten die gleichen Schlüsselbegriffe gelten: gemeinsame Analyse des Bedarfs, Ermittlung der Gebiete von beiderseitigem Interesse, Quantifizierung und zeitliche Festlegung der durchzuführenden Aktionen. Anhand einer Ex-ante-Bewertung könnten z. B. folgende Bereiche bestimmt werden: nachhaltige Entwicklung, Ausbau der Agrarproduktion, Verbesserung der Gesundheitssysteme, rationelle Energienutzung, Förderung und Verbesserung der Kapazitäten von Forschung und technologischer Entwicklung einschließlich der Humanressourcen, und Einhaltung der von der EU eingegangenen politischen Verpflichtung hinsichtlich der nachhaltigen Entwicklung und insbesondere der Empfehlungen der Konferenz von Rio zur Forschung in den Entwicklungsländern.

4.1.2.4.2. Die STD-Initiativen (Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung) für die AKP-Staaten und die APAS-Aktivitäten (Förderung, Begleitung und Unterstützung) für die lateinamerikanischen und die asiatischen Länder sollten in angemessenem Umfang fortgesetzt werden. Letztere sollten in Verbindung mit der regionalen ALPHA-Aktion für die akade-

mische Ausbildung in Lateinamerika, den Austausch im nachakademischen Rahmen und die Vernetzung von Ausbildungsprogrammen erfolgen. Besondere Themen, die für die Entwicklungsländer große Bedeutung haben, müßten mit den Leitaktionen, die insbesondere die Ernährung, Gesundheit, Landwirtschaft und die Wälder betreffen, auch in Verbindung mit der Europäischen Initiative zur Agrarforschung für die Entwicklung angemessen in Bezug gesetzt werden.

4.1.2.4.3. Besondere Bedeutung erlangt die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit mit China, das geplant hat, bis 2000 jährlich 1,5 % des eigenen BIP in FTE zu investieren, und mit Indien, wo es bereits zahlreiche bedeutende Initiativen im Bereich der Agrar- und Nahrungsmitteltechnologie, der Telekommunikation und des Handwerks gibt. Außerdem müßten die Initiativen der FTE-Zusammenarbeit von einigen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland, in diesen Ländern besser koordiniert werden.

#### 4.1.2.5. Schwellenländer und Industrieländer

4.1.2.5.1. Angesichts der Tatsache, daß zwei Drittel der wissenschaftlichen Entdeckungen und der Innovationen außerhalb Europas stattfinden, ist es für die EU von Vorrang, eine immer größere Zusammenarbeit mit den führenden Ländern im FTE-Bereich auf der Grundlage beiderseitigen Interesses und gegenseitigen Zugangs zu den wissenschaftlichen Tätigkeiten zu fördern.

4.1.2.5.2. Im Rahmen des bilateralen und multilateralen politischen Dialogs und der G7- und OSZE-Initiativen müssen die Initiativen der Forschungszusammenarbeit verstärkt werden; dabei sind Prioritäten von beiderseitigem Interesse und der Zugang zum Know-how festzulegen und sind eine Kosten- und Nutzenteilung bei Forschungsaktionen von weltweiter Tragweite in den Bereichen Informationsgesellschaft, Bekämpfung der großen Krankheiten dieses Jahrhunderts, menschliches Genom, intelligente Fertigungssysteme sowie die Zusammenarbeit bei der Lösung von weltweiten Problemen insbesondere im Umweltbereich anzustreben.

4.1.2.5.3. Nach Auffassung des Ausschusses müssen Vereinbarungen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit den Industrieländern außerhalb der Union und mit den wichtigsten Schwellenländern in spezifischen wissenschaftlichen und technischen Bereichen ausgearbeitet werden, damit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den beiden Polen Zusammenarbeit und Wettbewerb erreicht werden kann. Auch für den Austausch von Wissenschaftlern und die Kontakte im Rahmen von hochrangigen Konferenzen und Seminaren müßte die EU Begleit- und Koordinierungsmaßnahmen vorsehen, wie z. B. Stipendiensysteme, mit deren Hilfe Nachwuchswissenschaftler der EU in diesen Ländern Forschungsarbeiten in Bereichen, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind, durchführen können.

#### 4.1.3. Ausbildung von Wissenschaftlern

4.1.3.1. Mit dem System von Stipendien wird im 5. Rahmenprogramm eine neue Aktion eingeleitet, mit der zum einen Nachwuchswissenschaftlern in Entwicklungsländern, Mittelmeerländern und Schwel-

lenländern die Möglichkeit geboten werden soll, an spezifischen Projekten in Laboratorien der EU mitzuwirken, und zum anderen eine begrenzte Zahl von Wissenschaftlern der Gemeinschaft die Gelegenheit erhalten soll, in Industrielaboratorien von Drittländern auf Gebieten von besonderem Interesse zu arbeiten.

4.1.3.2. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß diese Aktivität den Interessen einer offenen Gemeinschaft entgegenkommt und die Entstehung einer auf Zusammenarbeit ausgerichteten Wissenschaftsgemeinschaft auf internationaler Ebene fördert. Er empfiehlt allerdings, daß einerseits klare Zulassungskriterien und transparente Auswahlverfahren festgelegt und verbreitet werden und andererseits die Durchführung der Aktion und die erzielten Ergebnisse, die in der gesamten Gemeinschaft veröffentlicht werden sollten, systematisch überwacht werden.

#### 4.1.4. Koordination

4.1.4.1. Nach Auffassung des Ausschusses kommt dieser Aktivität des Programms höchste Bedeutung zu, wenn es darum geht, ein hohes Maß an Integration — wenn auch unter Berücksichtigung der gesonderten Aufgaben — zwischen dem Rahmenprogramm und den außergemeinschaftlichen europäischen Einrichtungen der Zusammenarbeit, insbesondere EUREKA und COST, sicherzustellen, und empfiehlt nachdrücklich, möglichst bald (nach dem Muster des Aviatoc-Prozesses in den ESA-EU-Berichten des Rates „Forschung“ vom 22. Juni 1998) Vereinbarungen auszuarbeiten, die eine sichere Basis für diese Zusammenarbeit schaffen, ihre Kontinuität und einen leichten Zugang gewährleisten.

4.1.4.2. Im Hinblick auf die Initiativen auf internationaler Ebene wie den gesamten Bereich der „big science“ oder das ITER-Programm bzw. das IMS-Programm für intelligente Fertigungssysteme, die bei angemessenen Begleitmaßnahmen auch den KMU offenstehen müßten, hebt der Ausschuß hervor, wie wichtig eine aktivere Rolle der Gemeinschaft bei der Festlegung eines Rahmens der Zusammenarbeit und bei der Koordinierung der Aktionen der Mitgliedstaaten auf bilateraler und multilateraler Ebene ist.

4.1.4.3. Regelmäßige Tagungen auf der Ebene der Generaldirektoren der Mitgliedstaaten und der verantwortlichen Mitarbeiter der zuständigen Generaldirektionen der Kommission wären in diesem Zusammenhang nach Auffassung des Ausschusses ein besonders hilfreiches Mittel, um Artikel 130 h des EG-Vertrags anzuwenden und die Kohärenz der Politiken und Initiativen sicherzustellen.

#### 4.1.5. Finanzielle Vorausschau

4.1.5.1. Nach Ansicht des Ausschusses erfordert die entscheidende Bedeutung der Zusammenarbeit auf einem globalen Markt der EU und der Drittländer sowie eine enge Verbindung mit den Einrichtungen der außergemeinschaftlichen europäischen und der internationalen Zusammenarbeit eine höhere Mittelausstattung als den ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Betrag von 491 Millionen ECU, der im Laufe des

Rechtsetzungsverfahrens vom Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt vom 12. Februar 1998 auf 458 Millionen ECU verringert wurde.

4.1.5.2. Der Ausschuß hebt jedoch hervor, daß der Schwellenwert für die dem spezifischen INCO-Programm zuzuweisenden Mittel über 3,5 % der Gesamtausstattung bleiben muß, damit eine optimale, eigenständige Koordinierung gewährleistet wird, die die eigentlichen Aktivitäten der thematischen Programme im Rahmen eines integrierten Konzepts begleiten und unterstützen kann.

4.1.5.3. Darüber hinaus hält der Ausschuß es für sinnvoll, daß die Mittelverteilung auf die verschiedenen Aktivitäten bereits jetzt erfolgt, wobei ein angemessener Anteil für die Zusammenarbeit mit den fünf geographischen Aktionsgebieten (Staaten, die sich in der Heranführungsphase befinden, sonstige MOEL und NUS, Mittelmeer-Partnerländer, Entwicklungsländer, Schwellenländer und Industrieländer) in Höhe von mindestens 70 % der Mittel vorbehalten wird.

4.1.5.4. Der größere Teil der verbleibenden 15 % ist sodann für die außergemeinschaftliche europäische Zusammenarbeit vorzubehalten, damit u.a. die Grundlagen für eine engere Koordinierung mit EUREKA und COST in einem ähnlich wie bei der Zusammenarbeit zwischen EU und CERN anhand von Vereinbarungen formal festgelegten Rahmen geschaffen werden. Mit diesen Mitteln müssen auch die erforderlichen Beziehungen zu anderen Einrichtungen der europäischen<sup>(1)</sup> und der internationalen<sup>(2)</sup> Zusammenarbeit im FTE-Bereich finanziert werden.

4.1.5.5. Die Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit muß sich außerdem auf die internationalen Aktionen der anderen Programme des Rahmenprogramms erstrecken, wobei auf die Kohärenz mit den Programmen PHARE, TACIS und MEDA sowie den Kooperationstätigkeiten der Mitgliedstaaten und deren vollständige Integration zu achten ist.

Die „Ausbildung der Wissenschaftler“ wiederum muß mit den für die verschiedenen geographischen Gebiete vorgesehenen Aktionen abgestimmt sein und mit angemessenen Mitteln in Höhe von 15 % des Gesamthaushalts des Programms ausgestattet werden; dabei ist der Mobilität im Mittelmeerraum und in Richtung auf Länder mit einer dynamischen Wirtschaft wie die asiatischen und lateinamerikanischen Länder und auf die Industriestaaten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

## 5. Dritter Bereich: Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse der gemeinschaftlichen FTE-Tätigkeiten

In Anbetracht der ausschlaggebenden Bedeutung der dritten horizontalen Aktion für den Erfolg des 5. Rahmenprogramms, insbesondere im Zusammenhang mit ihren Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, das Wachstum und die Beschäftigungslage der Europäischen

Union, hebt der Wirtschafts- und Sozialausschuß insbesondere folgende Aspekte hervor:

- Er unterstreicht die Bedeutung der für jedes Vorhaben obligatorisch aufzustellenden Technologieimplementierungspläne, deren Begleitung im Mittelpunkt der EU-Tätigkeiten auf dem Gebiet der Ergebnisverwertung stehen sollte.
- Er begrüßt die Aufnahme der Wirtschaftsinformation in die Ziele der dritten Aktion. Die Erkennung, Erfassung und Verbreitung technologischer Informationen muß in eine Innovationsförderpolitik eingebunden werden und außerdem zielgerichtet der Abschottung der einzelstaatlichen Initiativen entgegenwirken.
- Er schlägt vor, die Aufgabe der „Innovationsstellen“ genauer zu beschreiben, indem ihr Zuständigkeitsbereich bei jeder Leitaktion festgelegt wird, sie in ein echtes horizontales Koordinierungsinstrument eingegliedert werden und sie in einer jährlich zu erstellenden Übersicht in Form eines Anzeigers erfaßt werden.
- Er erachtet die Erneuerung der Verwaltungsverfahren und der Beteiligungsvorschriften als notwendige Voraussetzung für eine echte Förderung der Beteiligung der KMU:
  - Dezentralisierung der Begleit- und Vorauswahlverfahren;
  - Radikale Vereinfachung der Verfahren durch allgemeine Einführung nachgeschalteter Kontrollen;
  - Erweiterung der Beteiligungsregeln dahingehend, daß insbesondere im Stadium der Interessebekundungen diejenigen Einrichtungen, die die Unternehmen unterstützen und vertreten, vor allem im Hinblick auf die Bedarfserkundung gemeinsam mit den Unternehmen vorstellig werden können.
- Er schlägt vor, als neue Prioritäten in diese dritte Aktion die Unterstützung von Vermittlungsnetzen, die Mobilität der Forscher in Unternehmen, ein Netz „Unternehmen in Europa“ zur Förderung von Unternehmensgründungen oder -entwicklungen und schließlich eine Initiative „JEV-Innovation“ zur Förderung gemeinsamer Vorhaben europäischer KMU aufzunehmen.
- Er erachtet die „Pioniere“ unter den KMU aufgrund ihres unausgeschöpften Innovationspotentials als vorrangige Zielgruppe.
- Er ist der Auffassung, daß im Hinblick auf die Errichtung eines echten europäischen Marktes für Innovation und eine erfolgreiche industrielle und gewerbliche Nutzung der Forschungsergebnisse untersucht werden muß, inwieweit sich das Programm mit Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EUREKA-Initiative, die immer mehr auf innovative KMU ausgerichtet ist, ergänzt.
- Er beharrt auf der notwendigen Aufstellung von Prioritäten, die auf die großen europäischen Strategien in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt abgestimmt sind.

<sup>(1)</sup> CERN, ESA, EMBO, ESO, ESF, ILL, Eiscat ...

<sup>(2)</sup> ITER, IMS ...

— Er unterstützt den Vorschlag, Maßnahmen im Bereich der „Kooperationsforschung“ zu ermöglichen, bei denen mindestens drei unabhängige KMU aus mindesten zwei verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten können, wobei sie entweder Dritte mit der Lösung gemeinsamer technologischer Probleme beauftragen können oder, so sie über die Voraussetzungen verfügen, auf interne Weise nach dieser Lösung suchen können.

#### 5.1. Horizontales spezifisches Programm „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von KMU“

##### 5.1.1. Einführung in die Themenstellung „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von KMU“

5.1.1.1. Das 5. Rahmenprogramm beinhaltet einen Umbruch mit dem Ziel,

- einer praktischen Umsetzung der Verfahren auf dem Gebiet der Innovation und der Nutzung der Forschungsergebnisse;
- im Hinblick auf die Durchführung der Leitaktionen das Innovationspotential der verschiedenen Unternehmenskategorien, insbesondere der KMU, in den Mittelpunkt des dynamischen Beziehungsfeldes Forschung/Innovation/Markt zu stellen.

5.1.1.2. Das horizontale Programm „Förderung der Innovation und der Einbeziehung von KMU“ ist also insofern von ausschlaggebender Bedeutung für den Erfolg des 5. Rahmenprogramms, als es der Kommission trotz mehrfacher Anläufe nie auf zufriedenstellende Weise gelungen ist, eine umfangreiche Beteiligung der KMU an den Forschungsprogrammen zu erreichen und dadurch eine gewinnbringende industrielle und gewerbliche Nutzung der Forschungsergebnisse durch diese Unternehmenskategorie sicherzustellen.

5.1.1.3. Im Bewußtsein der wesentlichen Bedeutung begleitender technischer und finanzieller Maßnahmen für industrielle FTE, vor allem in bezug auf Innovation und Einbeziehung von KMU, und ihrer Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung in Europa hat der WSA bereits in Stellungnahmen zu folgenden Themen entsprechende Vorschläge unterbreitet:

- Auswirkungen der fortlaufenden, generellen Kürzung der FTE-Ausgaben in der EU (Gemeinschaft und Mitgliedstaaten) auf die KMU (Initiativstellungnahme)<sup>(1)</sup>;
- Vorschlag für einen Beschluß des Rates über Regeln für die Teilnahme von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen sowie für die Verbreitung der Forschungsergebnisse für den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1998-2002)<sup>(2)</sup>;
- 5. Rahmenprogramm: wissenschaftliche und technologische Ziele<sup>(3)</sup>.

#### 5.1.2. Koordinierung der Tätigkeiten und innerer Zusammenhang

5.1.2.1. Bei diesem maßgebenden Aspekt für die Durchführung der horizontalen Aktion im Zuge der spezifischen Programme verweist die Kommission auf „Innovationsstellen“, die im Rahmen der thematischen Programme geschaffen werden sollen.

5.1.2.1.1. Der WSA empfiehlt, sämtliche funktionspezifischen Angaben zu diesen „Innovationsstellen“ genauer auszuführen: Struktur, Interventionsweise, Zusammensetzung, Aufgabenbereich usw. Er empfiehlt ferner, daß die unmittelbare Zuständigkeit für diese Maßnahmen über das thematische Programm hinaus bis auf die Ebene der Leitaktionen festgelegt und für jeden Fall genau bestimmt wird, wie die konkrete Einbeziehung der KMU und ihrer Vertreter an den Arbeiten dieser Stellen gestaltet werden soll.

5.1.2.1.2. Außerdem muß die Koordinierung der verschiedenen „Innovationsstellen“ untereinander geregelt werden. Der Ausschuß schlägt die Einsetzung einer Art „Generaldirektorengruppe“ vor, um zu verhindern, daß die Aspekte KMU und Innovation in irgendeinem Referat am Rande der GD XII oder XIII vor sich hindümpeln. Ferner plädiert er für die alljährliche Erstellung eines „tableau de bord“, aus dem die Beteiligung der KMU an den einzelnen Leitaktionen sowie der Beitrag der spezifischen Programme zur Innovation zu ersehen ist.

5.1.2.2. Die Durchführung von Technologiefördermaßnahmen für KMU — Sondierungsprämien und CRAFT-Verfahren der Kooperationsforschung — bewirkte eine stärkere Beteiligung der KMU am 4. Rahmenprogramm. Diese Maßnahmen werden im 5. Rahmenprogramm übernommen, ohne daß jedoch auf einen erweiterten Anwendungsbereich hingewiesen würde. In seiner Stellungnahme zum „5. Rahmenprogramm: wissenschaftliche und technologische Ziele“ befürwortete der Ausschuß zwar diese Art von Maßnahmen, plädierte jedoch für einen stärker zielgerichteten Ansatz, insbesondere in bezug auf die gemeinschaftliche Definition von KMU.

5.1.2.2.1. Der WSA hat in seiner Stellungnahme zu den „Auswirkungen der fortlaufenden, generellen Kürzung der FTE-Ausgaben in der EU (Gemeinschaft und Mitgliedstaaten) auf die KMU“<sup>(1)</sup> vorgeschlagen, einen großen Teil der Bemühungen des 5. Rahmenprogramms den „Pionieren“ zugute kommen zu lassen. Die Zahl dieser Unternehmen mit brachliegendem Technologiepotential dürfte in Europa bei 1 bis 1,5 Millionen liegen. Die Ausschöpfung dieser Kapazitäten durch entsprechende Begleit-, Informations- und Überwachungsmaßnahmen dürfte sich spürbar auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit auswirken.

5.1.2.3. Angesichts der voraussichtlich bescheidenen Mittel, die in der Regel für die horizontalen Aktionen im allgemeinen und für die dritte horizontale Aktion im besonderen bereitgestellt werden, liegt das Problem der internen Koordinierung zwischen den einzelnen Aktionen des Rahmenprogramms in der Nutzung der für den integrierten Ansatz erforderlichen Synergieeffekte, die ausschlaggebend für den letztendlichen Erfolg des

<sup>(1)</sup> ABl. C 355 vom 21.11.1997, S. 31.

<sup>(2)</sup> ABl. C 214 vom 10.7.1998.

<sup>(3)</sup> ABl. C 355 vom 21.11.1997, S. 38.

Programms sind. Die Schaffung der „Innovationszellen“ stimmt den Ausschuß diesbezüglich nicht eben zuversichtlich. Eine deutlichere Betonung der Priorität Innovation/KMU bezüglich jeder Leitaktion, eine dynamische Funktionsbeschreibung und ein glaubwürdiges Verfahren zur Koordinierung der „Innovationszellen“ sowie konzentrierte Anstrengungen in bezug auf die Technologieimplementierungspläne wären in diesem Zusammenhang durchaus angebracht.

### 5.1.3. Spezifische Maßnahmen im Rahmen des horizontalen Programms

#### 5.1.3.1. Innovationsförderung

5.1.3.1.1. Was die „Innovation“ anbelangt, so schlägt der Ausschuß im Tenor seiner früheren Stellungnahmen eine Ausrichtung auf der Grundlage einer Analyse der Bedürfnisse und Erwartungen der KMU vor. Dies würde bedeuten, daß man das Dienstleistungsangebot im Bereich der Innovation konkret strukturiert und auf die Bedürfnisse vor Ort anpaßt, statt sich weiterhin an den undifferenzierten und völlig allgemein gehaltenen Kriterien für die Innovationstätigkeit zu orientieren.

5.1.3.1.2. Ein bemerkenswertes neues Element des 5. Rahmenprogramms ist die Auflage für die Projektträger, einen „Technologieimplementierungsplan“ vorzulegen. Bedauerlicherweise nimmt diese begrüßenswerte Initiative im Instrumentarium der künftigen dritten horizontalen Aktion keine zentrale Stellung ein. Der Ausschuß plädiert daher dafür, die „Innovationsfördermaßnahmen“ auf die Durchführung dieser Pläne auszurichten, mit dem Ziel, eine entsprechende Hilfestellung bei der Suche nach strategischen Allianzen, beim Zugang zu Risikokapital, bei der Vermarktung usw. zu gewährleisten.

5.1.3.1.3. In dem Entwurf der Kommission werden die notwendigen Synergien zwischen dem 5. Rahmenprogramm und den gemeinschaftlichen Finanzplanungsmechanismen, insbesondere dem JEV-Instrument, nicht hinreichend zum Ausdruck gebracht.

#### 5.1.3.2. Intensivere Einbeziehung von KMU

5.1.3.2.1. Abgesehen von der Initiative, eine für alle Forschungsprogramme zuständige zentrale ergänzende Anlaufstelle für die KMU innerhalb der Kommissionsdienststellen einzurichten (für die Einreichung von speziell auf KMU ausgerichtete Projektvorschläge) knüpft das Programm doch weitgehend an das 4. FTE-Rahmenprogramm an. Die Zuständigkeiten und Aufgaben dieser zentralen Anlaufstelle sollten im übrigen genauer erläutert werden, auch in bezug auf die Behandlung von Anliegen der Interessenten. Vom derzeitigen Stand der Entwicklungen aus gesehen hegt der WSA Zweifel an der Wirksamkeit einer solchen Anlaufstelle.

5.1.3.2.2. Die KMU bedürfen neuer Maßnahmen im Hinblick auf ihre Beteiligung am 5. Rahmenprogramm, die in die Programmvorschläge aufgenommen werden sollten:

5.1.3.2.2.1. Neue Bestimmungen, die als „Technologievermittlern“ tätigen zwischengeschalteten Einrichtungen an der Seite der Unternehmen den Zugang zu

5. Rahmenprogramm ermöglichen, um der Erkundung und Formulierung des KMU-spezifischen Bedarfs bei Produkt-, Markt- und Technologiekonzepten zu dienen.

5.1.3.2.2.2. Ausbau der beratenden und begleitenden Tätigkeit der Informationsnetze vor Ort, um die KMU darüber aufzuklären, inwieweit ihnen eine Teilnahme an den gemeinschaftlichen FTE-Maßnahmen echten Nutzen bringt. Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer einzigen ergänzenden Anlaufstelle vor, wobei allerdings nicht deutlich wird, inwiefern diese den zahlreichen vorhandenen Netzen — Euro-Info-Zentren, CRAFT-Kontaktstellen, Value-Netz usw. — überlegen ist bzw. sie ergänzt. In einer Initiativstellungnahme zu diesem Thema <sup>(1)</sup> schlägt der Ausschuß eine Integration und Koordinierung der verschiedenen fachlichen Unterstützungsnetze sowie die Einrichtung von Auskunftsstellen für eine erste Orientierung im Rahmen der Euro-Info-Zentren vor. Ferner spricht er sich für die Einsetzung einer „Anwendergruppe“ aus, die das reibungslose und bedarfsgerechte Funktionieren dieser Netze überwachen sollte.

5.1.3.2.2.3. Wirkliche Vereinfachung und Dezentralisierung der Vorauswahlverfahren und echte Vereinfachung der Verwaltungsverfahren. Der Ausschuß plädiert in diesem Zusammenhang dafür, in großem Umfang vorvertraglichen, bürokratischen Ballast abzuwerfen, insbesondere in bezug auf Bürgschaften (Bankgarantien usw.). Dagegen befürwortet er eine wesentlich genauere Überprüfung der Zielvorgaben laufender Projekte, eine Begleitung der Technologieimplementierungspläne und eine nachgeschaltete Finanzkontrolle. Er fordert ferner die strikte Einhaltung der von der Kommission selbst vorgesehenen Fristen für Zahlungen seitens der Gemeinschaft von höchstens 60 Tagen, wobei bei einer Überschreitung dieser Frist Verzugszinsen in Höhe von acht Prozentpunkten über den Leitzins der Europäischen Zentralbank zu berechnen sind.

### 5.1.4. Gemeinsame Maßnahmen im Bereich Innovation/KMU

5.1.4.1. Im Zusammenhang mit der Initiative, die KMU bei der Ermittlung ihres technologischen Bedarfs zu unterstützen, verweist der WSA auf die derzeit stattfindende Erörterung der „Mittel und Wege für den Ausbau der Netze zur Information über die in der Gemeinschaft durchgeführten FTE-Programme und zur Nutzung der Ergebnisse“ <sup>(1)</sup>, in deren Rahmen er empfiehlt, nach der Konsultierung aller Netze der verschiedenen Kommissionsdienststellen vorrangig auf die Überwindung der Abschottung der nationalen und regionalen Netze hinzuwirken.

5.1.4.2. Die technologische Entwicklung des europäischen Binnenmarktes wird ohne strategische Allianzen, die langfristig auf Unternehmensgruppen (clusters) hinauslaufen, keine Chance haben. Die europäischen Unternehmen, vor allem die KMU mit brachliegendem Innovationspotential, sind für diese Suche nach Kompetenzen

<sup>(1)</sup> In der Ausarbeitung befindliche Initiativstellungnahme zum Thema „Mittel und Wege für den Ausbau der Netze zur Information über die in der Gemeinschaft durchgeführten FTE-Programme und zur Nutzung der Ergebnisse“, ABl. C 284 vom 14.9.1998.

und Komplementaritäten außerhalb des eigenen Betriebs besonders empfänglich, da sie auf diese Weise den Gefahren einer zu starken Expansion des Unternehmens vorbeugen können: Kontrollverlust des Unternehmensgründers, Übernahme, unkontrolliertes, zu starkes Wachstum ... Darüber hinaus haben die expandierenden Unternehmen große Probleme, qualifizierte Arbeitskräfte zu finden. Dieser Aspekt stellt allen Umfragen zufolge das größte Wachstumshindernis dar. Der Ausschuß regt daher an, das Konzept der „Unternehmensgruppen“ in die dritte horizontale Aktion aufzunehmen und gleichzeitig die Netze der Kooperationsvermittler und die Erfassung der besten Praktiken zu fördern.

5.1.4.3. Im Bereich der Innovation müssen die Unternehmen und vor allem die Technologieanwender jene Neuerungen ermitteln, durch die sie neue Märkte erschließen und im Wettbewerb besser bestehen können. Dies nennt sich Wirtschaftsinformation und Erfassung technologischer Entwicklungen — Aspekte, die im 5. Rahmenprogramm gerade noch rechtzeitig berücksichtigt worden sind, befremdlicherweise allerdings im Zusammenhang mit der Einbeziehung der KMU, obwohl sie doch eher das Thema Innovation betreffen. Nach Ansicht des Ausschusses verdienen aber gerade sie erhöhte Aufmerksamkeit und sollten in Projekten zum Verbund und zur Förderung von Aktivitäten, die bislang einen sehr nationalen oder lokalen Wirkungsradius haben, Berücksichtigung finden. Der Ausschuß schlägt vor, eine Verbindung zwischen dem 5. Rahmenprogramm und den von der GD III aufgestellten Sektorplänen für Wettbewerbsfähigkeit — in der Chemieindustrie, dem Baugewerbe, der Textil-/Bekleidungsindustrie usw. — herzustellen.

5.1.4.4. Da es den Unternehmen, insbesondere den KMU mit unausgeschöpftem Innovationspotential, an Humanressourcen zur Entwicklung und Anpassung der Technologien mangelt, sollte nach Ansicht des Ausschusses im Rahmen der dritten Aktion die Entsendung von Forschern und Innovationsingenieuren in die KMU vorgesehen werden.

5.1.4.5. Der Ausschuß begrüßt, daß die Frage des Zugangs zur Finanzierung angesprochen wird. Er schlägt jedoch noch konkretere Maßnahmen vor:

5.1.4.5.1. Eine spezifische Gemeinschaftsmaßnahme, um den KMU im Rahmen eines Programms „JEV-Innovation“ die gemeinsame Verwertung von Forschungsergebnissen oder Innovationen, die in den Unternehmen erzielt bzw. entwickelt worden sind, zu ermöglichen.

5.1.4.5.2. Die Erfassung der verschiedenen Initiativen der EU und anderer — insbesondere privater — Träger und großer Unternehmen in einem europäischen Netz für Innovationsförderung „Unternehmen in Europa“, an das Finanzierungsnetze und Fachnetze angeschlossen wären, um auf europäischer Ebene Sponsorschaften für Initiativen zu fördern. Dies würde im Einklang mit der kürzlich von der Kommission vorgelegten Mitteilung über die „Förderung von unternehmerischer Initiative in Europa“<sup>(1)</sup> stehen, zu der der Ausschuß am 27. Mai 1998 Stellung genommen hat<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> KOM(98) 222 endg.

<sup>(2)</sup> ABl. C 235 vom 27.7.1998.

### 5.1.5. Kohärenz der dritten horizontalen Aktion mit den übrigen Programmen und Prioritäten der EU

5.1.5.1. Der WSA unterstreicht, wie dringend notwendig eine Kohärenz zwischen dem 3. Aktionsbereich und den politischen Leitlinien der EU ist, und zwar sowohl auf inhaltlicher als auch verwaltungstechnischer Ebene.

5.1.5.2. Mit Blick auf die Beschäftigung legt der Ausschuß nahe, daß die technologischen Durchführungspläne — eine erfreuliche Neuerung im 5. Rahmenprogramm — einen obligatorischen Verweis auf die langfristigen Beschäftigungsperspektiven enthalten müssen. Er plädiert ferner für eine echte Synergie zwischen dem Rahmenprogramm und den Bildungs- und Ausbildungsprogrammen (ESF, LEONARDO, ...) in dem Bestreben, die Qualifikation der Arbeitskräfte in den KMU zu steigern und die Tätigkeit des technologischen Vermittlers und des Kooperationsvermittlers zu entwickeln.

5.1.5.3. Was den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt anbelangt, so bekräftigt der Ausschuß, wie wichtig eine vermehrte Nutzung der europäischen Strukturfonds für den Ausbau der innovationsfördernden Infrastrukturen in strukturschwachen Ländern und Regionen ist: Forschungszentren, technische Institute und Einrichtungen zur Unterstützung der KMU und Förderung der Innovation, innovationsfördernde Regionalpläne. Solche Interventionen sind direkten Beihilfen für Unternehmen, die Wettbewerbsverzerrungen verursachen könnten, vorzuziehen.

5.1.5.4. Die Wettbewerbsfähigkeit sollte nach Ansicht des Ausschusses ein ausschlaggebendes Kriterium bei der Auswahl der Projekte sein. Das Augenmerk sollte dementsprechend auf die großen Industriesektoren mit starkem Entwicklungspotential für die Europäische Union, einschließlich der traditionellen Sektoren (Automobilbranche, Baugewerbe, Chemie, Textil/Bekleidung, landwirtschaftliche Nahrungsmittel) gerichtet werden. Dem internationalen Wettbewerbsdruck in diesen Sektoren aus den Niedriglohnländern kann Europa am besten durch die Förderung von Innovation, Entwicklung, qualifizierten Arbeitskräften und Forschung begegnen.

5.1.5.5. Hinsichtlich der internationalen Beziehungen drängt der Ausschuß darauf, daß die Union ihre Prioritäten in einer Rangfolge ordnet. Zunächst muß der 3. Aktionsbereich mit den Partnerschaftsinstrumenten für den Beitritt auf die Beitrittskandidaten ausgedehnt werden. Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf die übrigen europäischen Länder und den euromediterranen Raum gelegt werden in dem Bestreben, Komplementaritäten zu ermitteln und dort die Sozial- und Umweltschutzvorschriften der Union stärker zur Anwendung zu bringen. Sektorenspezifische Instrumente des Typs „Interprise“ oder industrielle Kooperationszentren können in diesen Ländern ggf. mit Hilfe der europäischen Branchenverbände ausgebaut werden.

5.1.5.6. Mit Blick auf den Entwicklungsaspekt hat der Ausschuß bereits in seiner Stellungnahme zur

Zukunft des Abkommens von Lomé<sup>(1)</sup> vorgeschlagen, „Ad-hoc-Instrumente“ für eine dezentralisierte Kooperation zu schaffen, die den Operateuren der AKP und der EU direkt zugänglich wären, um diesen Ländern bei der Anpassung an die neuen Technologien behilflich zu sein und insbesondere ihren KMU und dem dortigen Handwerk neuen Aufschwung zu verleihen.

5.1.5.7. Grundlage für jedwede — und im übrigen äußerst wünschenswerte — Entwicklung von Kooperationsprojekten mit den Industrienationen müssen Gegenseitigkeit und beiderseitiges Interesse sein.

#### 5.1.6. Koordinierung mit den Forschungspolitiken und — aktionen der Mitgliedstaaten

5.1.6.1. Der Ausschuß schlägt vor diesem Hintergrund vor, die Bemühungen des 5. Rahmenprogramms im Bereich der Innovation auf das Ziel des erweiterten Wirkungskreises zu konzentrieren, statt neue Maßnahmen zu ergreifen, die sich mit den laufenden überlappen. Den Bereich der Erfassung technologischer Entwicklungen hat der Ministerrat zusätzlich als vorrangigen Bereich in das 5. Rahmenprogramm aufgenommen, und hierauf sollten sich auch die Anstrengungen konzentrieren.

5.1.6.2. Die unverzichtbare Komplementarität gilt natürlich auch für die Querverbindungen, die zu EUREKA oder sonstigen internationalen Aktionen wie den Innovationsprogrammen der OECD herzustellen sind.

### 6. Vierter Bereich: „Unterstützung der Ausbildung und der Mobilität der Forscher“

Der Ausschuß befürwortet zwar die allgemeinen Ziele des spezifischen Programms „Ausbau des Potentials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozio-ökonomischen Wissensgrundlage“, mit denen der Notwendigkeit entsprochen wird, die Investitionen in die Forschung und die Ausbildung als Hauptfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigungsperspektiven Europas voranzutreiben, weist indessen auf folgende Punkte hin:

- Die vorgesehenen Aktionen müssen in enger Verbindung mit den im Rahmen der thematischen Programme bestimmten Leitaktionen zielgerichtet konzipiert werden, andernfalls können die Mittel so weit gestreut werden, daß eine Bündelung der Mittel unmöglich wird und die für die Erzielung eines europäischen Mehrwerts der Gemeinschaftsaktion erforderliche kritische Masse nicht erreicht werden kann.
- Es ist eine grundlegende Neuausrichtung erforderlich, die zu einer stärkeren Verzahnung der Welt der Wissenschaft und der Welt der Wirtschaft führt, und die Ausbildung von Fachleuten und Akademikern, einschließlich von Ingenieuren, die an Produktionsprozessen zur Einführung neuer Technologien mitwirken, ermöglicht, während gleichzeitig Nachdruck auf die Verbreitung der besten Praktiken

zwischen Universitäten und Unternehmen, insbesondere KMU, gelegt werden muß.

- Die Leitaktion „Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage“ muß auf präzise Ziele ausgerichtet werden, mit denen in anderen Leitaktionen definierte Problemstellungen und Themenbereiche unterstützt werden; zum einen soll dadurch zur Evaluierung der Auswirkungen beigetragen werden und sollen Leistungsindikatoren für die Entwicklung der vorrangigen Tätigkeitsbereiche bestimmt werden, zum anderen sollen die Folgen der technologischen Forschung und der Anwendung ihrer Ergebnisse im Hinblick auf die Bewertung der Voraussetzungen aufgezeigt werden, damit positive Effekte auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Entwicklung erzielt werden können.
- Es muß ein Rahmen für den europäischen Forscher/Praktikanten definiert werden, mit dem die Mobilität im Rahmen von Netzen für den Erfahrungsaustausch erleichtert und steuerrechtliche, administrative und soziale Hindernisse beseitigt werden.
- Es sollte eine Dezentralisierung der Verwaltung der „Marie Curie“-Ausbildungsstipendien im Bereich der Forschung erprobt werden; dabei sollten die lokalen Gasteinrichtungen ausgewählt werden, die den Bedarf besser einschätzen und die Arbeitsbedingungen der Stipendiaten mit einer größeren Flexibilität bestimmen können, als es durch die Einführung des neuen Systems möglich wäre; gleichzeitig muß in größerem Umfang kontrolliert werden, ob die Zielsetzung der Aktivitäten und die Ergebnisse konkret zur Problemlösung der entsprechenden Leitaktionen beitragen: Nur auf diese Weise ist es möglich, die besonders hohe Mittelausstattung, die etwa 10 % des gesamten Rahmenprogramms ausmacht, zu rechtfertigen und allein auf einen politischen Kompromiß ausgerichtetes Kalkül zu vermeiden.

#### 6.1. Horizontales spezifisches Programm „Ausbau des Potentials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage“

##### 6.1.1. Einleitung

6.1.1.1. Das spezifische Programm „Ausbau des Potentials an Humanressourcen in der Forschung und Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage“ nennt fünf allgemeine Ziele:

- Entwicklung des Potentials der Gemeinschaft an Humanressourcen in der Forschung, insbesondere durch Förderung eines gleichberechtigten Zugangs und einer besseren Ausgewogenheit zwischen Männern und Frauen, um so unter anderem einen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu leisten;
- Verbesserung des Zugangs zu Forschungsinfrastrukturen;

<sup>(1)</sup> ABl. C 296 vom 29.9.1997.

- Unterstützung der Entwicklung der Gemeinschaft zu einem attraktiven Standort für Forscher und Eintreten für die europäische Forschung und ihre Besonderheit auf internationaler Ebene;
- im Rahmen einer spezifischen Leitaktion: Stärkung der sozioökonomischen Wissensgrundlage im Hinblick auf die Klärung der entscheidenden Probleme der europäischen Gesellschaft;
- Unterstützung bei der Entwicklung der Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie anderer Politiken der Gemeinschaft.

6.1.1.2. Diese Ziele sollen anhand von drei spezifischen Maßnahmen (Unterstützung der Ausbildung und der Mobilität der Forscher, Verbesserung des Zugangs zu den Forschungsinfrastrukturen, Förderung wissenschaftlicher und technologischer Spitzenleistungen), einer Leitaktion (Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage) und der Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung der Wissenschafts- und Technologiepolitik in Europa verwirklicht werden.

6.1.1.3. Abgesehen von den nachstehenden allgemeinen und besonderen Bemerkungen ist der WSA der Auffassung, daß die genannten Ziele weitgehend befürwortet werden können.

#### 6.1.2. Allgemeine Bemerkungen

6.1.2.1. Es wird nicht ausreichend erklärt, in welcher Beziehung dieses Programm zum 5. Rahmenprogramm insgesamt steht; desgleichen müßten die Prioritäten des spezifischen Programms schlüssiger mit den Zielen und den diversen Mechanismen zur Durchführung der vorgesehenen Aktionen in Verbindung gebracht werden: Dadurch würde der Text verständlicher und das Programm erhielte eine eindeutigeren strategische Ausrichtung.

6.1.2.2. Die Förderung der Leistungsfähigkeit und des Zusammenhalts der Welt der Wissenschaft in Europa setzt voraus, daß nicht nur die Qualität, sondern auch die Zahl der Forscher erhöht wird, und zwar durch das Vorantreiben einer hohen qualitativen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Forschung gegenüber der amerikanischen und japanischen sowie durch die Herstellung eines besseren Gleichgewichts zwischen den einzelnen Regionen der EU. Es sei darauf hingewiesen, daß die Gruppe derer, die mit modernen Technologien zu tun haben<sup>(1)</sup>, in nur 10 Regionen (den am stärksten industriell entwickelten) einen Anteil von mehr als 9 % der Beschäftigten ausmacht, während in den übrigen Regionen dieser Prozentsatz unter 6 % und in weiten Teilen der Gemeinschaft sogar unter 3 % liegt.

6.1.2.3. Es stellt sich also allgemein die Frage, ob die für das betreffende Programm vorgesehenen Mittel angemessen sind, ob mit Hilfe der Mechanismen die zur Verfügung stehenden Mittel zweckmäßig verteilt werden können und wie gewährleistet werden kann, daß im Rahmen dieser Verteilung eine Bündelung der Mittel bei den verschiedenen Maßnahmen vorgenommen und

dadurch die erforderliche kritische Masse erreicht werden kann, damit der Mehrwert der Gemeinschaftsforschung gesteigert und gleichzeitig das Potential der jeweiligen Humanressourcen ausgeschöpft werden kann.

6.1.2.4. Eine der strategischen Prioritäten dieses Programms hätte darin bestehen müssen, die anderen Programme zu begleiten, damit zur Schaffung neuer Berufsprofile beigetragen wird (ein interessantes Beispiel sind z. B. die Technologievermittler für KMU): Auch dadurch hätte das Programm „Humanressourcen“ mehr strategisches Gewicht erhalten und wäre eindeutiger auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet worden.

6.1.2.5. In methodischer Hinsicht wäre es angebracht, durch weitere Informationen den strategischen Zusammenhang zwischen diesem spezifischen Programm und den von der GD XXII verwalteten Gemeinschaftsprogrammen im Bereich der Ausbildung deutlich zu machen.

#### 6.1.3. Besondere Bemerkungen

6.1.3.1. Unterstützung der Ausbildung und der Mobilität der Forscher

6.1.3.1.1. Ausbildungsnetze im Bereich der Forschung: In allen Tätigkeitsbereichen wird es zunehmend notwendig, im Rahmen von Netzen zu arbeiten. Es ist zweifellos richtig, dieses Instrument auch für die Ausbildung der Forscher vorzuschlagen, es müßten jedoch auch Angaben dazu gemacht werden, welche Mittel (jeder Art) eingesetzt werden sollen und wie die Netze gefördert werden sollen.

6.1.3.1.2. System von „Marie-Curie-Stipendien“: Es handelt sich um ein System von Einzelstipendien für junge Spitzenforscher, das das Rahmenprogramm aus den früheren Programmen übernimmt, wobei die Gemeinschaftsmittel effizienter genutzt werden sollen.

Der Vorschlag der Kommission enthält jedoch keine Angaben darüber, welche Prioritäten für die Auswahl der Forschungsbereiche oder für die Kategorien von Forschern, für die das System offensteht, gelten sollen. Werden diese Prioritäten nicht festgelegt, so erscheint eine effizientere Nutzung der Gemeinschaftsmittel im Zusammenhang mit dem Programm schwierig. Es stellt sich die Frage, ob außerdem junge Akademiker, die gerade ihr Studium abgeschlossen haben, (erste Kategorie) als „Spitzenforscher“ definiert werden können. Auch wenn die Arten der Stipendien sehr klar beschrieben sind, so wurden weder die Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Arten noch die Prioritäten für die Aktion und die Themenbereiche festgelegt: insbesondere ist nicht klar, ob das System in die thematischen Programme integriert ist oder nicht.

6.1.3.1.3. Die persönlichen Stipendien dürften von besonderem Interesse sein, wenn es darum geht, das Potential jener Forscher zu nutzen, denen die Herkunftsuniversität nicht immer angemessene Tätigkeitsmöglichkeiten bieten kann. Im Falle der „Rückkehrstipendien“ für Forscher aus benachteiligten Regionen ist es jedoch kaum vorstellbar, daß ein junger Forscher für seine Region von Nutzen ist, nur weil er

<sup>(1)</sup> Angaben von EUROSTAT, Kategorie NACE 24 und NACE 29 bis 34.

zwei Jahre in einer Forschungseinrichtung im Ausland tätig war: in diesem Fall müßte die gesamte Erfahrung der betreffenden Person berücksichtigt werden, und es müßte beispielsweise geprüft werden, ob sie vorher in ihrer Herkunftsregion berufliche Erfahrungen (auch außerhalb der Forschung) sammeln konnte.

6.1.3.1.4. Für die Stipendien für die Forschungsausbildung in Industrieunternehmen sollten einige Bedingungen festgelegt werden:

- Die Gastunternehmen sollten ihre Forschungskapazität an vorab bestimmten speziellen Projekten nachweisen.
- Der Forscher muß an dem vereinbarten Forschungsprogramm arbeiten und die gleichen Mindestrechte haben wie Forscher, die bereits im selben Unternehmen arbeiten (Gesundheitsschutz, Versicherungsbeiträge, Hygiene- und Sicherheitsbestimmungen usw.).
- Für KMU sollte unmittelbar ersichtlich sein, welche Erleichterungen sie in Anspruch nehmen können, insbesondere wäre es sinnvoll, wenn gezielt auf die Bedürfnisse der KMU (Unterstützung bei der Planung, Erleichterung beim Erwerb oder Leasing von Geräten, leichter Zugang zu Datenbanken, Netzen usw.) eingegangen würde, anstatt einfach nur Finanzmittel zu verteilen.

6.1.3.1.5. Auch das System der Stipendien für die Entwicklung von Forschungskapazitäten scheint von großem Interesse zu sein. Es muß jedoch erläutert werden, was unter „Nachwuchswissenschaftlern mit der erforderlichen Erfahrung“ zu verstehen ist: Für die Förderung der Entwicklung der Forschungszentren in benachteiligten Regionen und somit der Kohäsion auf wissenschaftlicher und technologischer Ebene in der Gemeinschaft sind sowohl die Qualität als auch die Dauer der Erfahrung eines Wissenschaftlers von großer Bedeutung. Der Ausschuß hofft, daß diese Kriterien näher bestimmt werden. Außerdem sollte klargestellt werden, ob nur staatliche Einrichtungen oder auch private Einrichtungen in Betracht gezogen werden.

6.1.3.1.6. Was erfahrene Wissenschaftler anbelangt, so können sowohl die Ziele als auch die beschriebenen Modalitäten uneingeschränkt befürwortet werden; es sollte jedoch außerdem ein Rahmen aufgestellt werden, damit anhand nationaler Vorschriften die Einzelheiten des Austauschs zwischen Industrie und Universitäten insbesondere für KMU festgelegt werden können.

6.1.3.1.7. Bei allen Initiativen zur Förderung der Mobilität ist schließlich eine angemessene Besteuerung der Wissenschaftler zu gewährleisten: bedauerlicherweise sind in vielen Fällen die nationalen Steuervorschriften eher dazu angetan, mobilitätswillige Forscher zu strafen und davon abzuhalten, Erfahrungen im Ausland zu sammeln.

6.1.3.2. Verbesserung des Zugangs zu den Forschungsinfrastrukturen

6.1.3.2.1. Den betreffenden Maßnahmen kommt große Bedeutung zu, die Definition der Forschungsinfrastrukturen ist jedoch zu weit gefaßt.

6.1.3.2.2. Außerdem müßte eindeutig zum Ausdruck gebracht werden, daß eine länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten Infrastrukturen als Voraussetzung für den Zugang zu den für den Austausch von Wissenschaftlern vorgesehenen Erleichterungen erforderlich ist.

6.1.3.2.3. Die kooperativen Infrastrukturnetze müßten von der Gemeinschaft nicht nur unterstützt werden, damit eine effizientere Nutzung und Verwaltung der gegenwärtigen Infrastrukturen erreicht wird, sondern auch weil sie FTE-Projekte durchführen, die für die Gemeinschaft von Bedeutung sind; andernfalls besteht die Gefahr, daß Finanzmittel und Ressourcen vergeudet werden.

6.1.3.3. Förderung wissenschaftlicher und technologischer Spitzenleistungen

6.1.3.3.1. Die Förderung wissenschaftlicher Spitzenleistungen sollte weniger als Tätigkeitsbereich, sondern vielmehr als eines der vorrangigen Ziele der Gemeinschaftsmaßnahmen im FTE-Bereich betrachtet werden. Abgesehen von den wissenschaftlichen Tagungen auf hohem Niveau, denen — vor allem, wenn sie angemessen publik gemacht werden — große Bedeutung zukommt, dürften die Auszeichnungen für herausragende Forschungsarbeiten — Descartes-Preis und EU-Wettbewerb für Nachwuchswissenschaftler — das Ziel der Förderung wissenschaftlicher Spitzenleistungen nicht ganz erreichen. Insbesondere der EU-Wettbewerb für Nachwuchswissenschaftler (Alter: 15-20 Jahre) ruft Erstaunen hervor, da die Suche nach Kandidaten hierfür den derzeitigen Schulsystemen überlassen wird, die einen universalistischen Ansatz verfolgen und so gut wie nie imstande sind, die Fähigkeiten und das Spitzenpotential einiger Jugendlicher zu erfassen, die sich selten nach außen öffnen und noch seltener untereinander Verbindung haben. Wenn überhaupt, dann könnte der „Talentsuche“ ein kleines, aber strategisches Ad-hoc-Forschungsprogramm der Gemeinschaft gewidmet werden.

6.1.3.3.2. Auch die Vorschläge für die Sensibilisierung der Öffentlichkeit stellen nicht zufrieden, da es sich eher um allgemeine Image-Kampagnen als um echte Initiativen zur Verbreitung und Förderung des Dialogs zwischen verschiedenen Akteuren zu handeln scheint.

6.1.3.4. Leitaktion: Verbesserung der sozioökonomischen Wissensgrundlage

6.1.3.4.1. In der Frage dieser Leitaktion sollten einige Bemerkungen der externen Überwachungsgruppe nicht außer acht gelassen werden, die in ihrem Bericht<sup>(1)</sup> insbesondere zu der Auffassung gelangt, daß der Erfolg der sozioökonomischen Forschung letztendlich davon abhängt, inwieweit sie in der Lage ist, die drängendsten sozioökonomischen Probleme zu identifizieren und den Entscheidungsträgern geeignete Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

<sup>(1)</sup> Bericht der externen Überwachungsgruppe für 1997 über das Spezifische Programm für Forschung und technologische Entwicklung im Bereich der gezielten sozioökonomischen Forschung.

6.1.3.4.2. Es stimmt zwar, daß die Lösung von Problemen („problem solving“) das Ziel der Forschung sein muß und daß es in der europäischen Kultur an Fähigkeiten für die Forschung und Prognose hinsichtlich der Zukunft des europäischen sozioökonomischen Modells mangelt, allerdings hätte die Leitaktion für die sozioökonomische Forschung aber auch auf einige Prioritäten und Methoden ausgerichtet werden können, durch die sie eine spezifische Prägung erhalten hätte und vielleicht auch ihre Effizienz erhöht worden wäre: Sie hätte zum Beispiel mit einer Prüfung der Leistungsindikatoren für die Forschung im Zusammenhang mit der Entwicklung ihrer Fähigkeit zur Lösung sozialer Probleme verbunden werden können.

6.1.3.4.3. Die Leitaktion in der vorgeschlagenen Fassung deckt den gesamten Bereich der sozioökonomischen Probleme ab, und es ist kaum vorstellbar, wie die Aufmerksamkeit — mehr noch als die Ressourcen — hinreichend auf Schlüsselaspekte der sozialen Probleme Europa wie die Zweiteilung der Gesellschaft konzentriert werden kann (dieses Thema sollte gemäß den Empfehlungen des Berichts der externen Überwachungsgruppe weiterhin eingehend untersucht werden).

6.1.3.4.4. Es wäre daher sinnvoll gewesen, präzise thematische Prioritäten (zum Beispiel das demographische Problem und die Alterung der Bevölkerung) zu bestimmen und in einen Rahmen zu stellen, in dem mindestens zwei strategische Faktoren die Integration — auch auf sozialer und menschlicher Ebene — in der Gemeinschaft mittelfristig bedingen: die Verwirklichung der WWU (und ihre Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Bürger und Staat) und die Erweiterung (mit ihren Auswirkungen auf sämtliche Gemeinschaftspolitiken, insbesondere aber auf das sozioökonomische Entwicklungsmodell Europas). Infolge dieser beiden Prozesse ist es unumgänglich, sich über die Entwicklung der Institutionen der EU und über ihre Fähigkeit, eine Beziehung zur europäischen Gesellschaft herzustellen, Gedanken zu machen und Untersuchungen dazu anzustellen (diese Fragen werden zwar unter dem Titel „Steuerungssysteme und Unionsbürgerschaft“ angesprochen, jedoch gegenüber den anderen Titeln nicht ausreichend differenziert und in eine Reihe von Unterpunkten aufgesplittet).

6.1.3.4.5. Andererseits bietet sich diese Leitaktion vielleicht gerade wegen einer gewissen Unbestimmtheit der vorgeschlagenen Themen für ein Tätigwerden interessierter Personen an, die auf diesem weiten Feld in einem „Bottom-up“-Ansatz ihre Eigeninitiative und Kreativität einbringen können. Daraus kann sich etwas sehr Fruchtbare entwickeln, sofern es einen kontinuierlichen Dialog zwischen den „Nutzern“ und den „Fachleuten“ gibt und die Forschung — insbesondere bei komplizierten Problemen und Entscheidungen — die Rolle eines hochqualifizierten Mittlers zwischen Politikern und Bürgern wahrnimmt.

6.1.3.5. Maßnahmen als Beitrag zur Konzipierung von Wissenschafts- und Technologiepolitiken in Europa

6.1.3.5.1. Die Kommission betont die Notwendigkeit, die Fähigkeit zur strategischen Vorwegnahme künftiger

wissenschaftlicher und technologischer Herausforderungen zu stärken, denen sich Europa gegenübersehen wird, und unterstreicht die Schwierigkeit, dieses Ziel im fragmentierten Rahmen einzelstaatlicher Forschungsinitiativen zu erreichen, während die Problemstellungen immer komplizierter werden und immer öfter länderübergreifende Züge tragen. Die Lösung kann nur im Ausbau von Informations- und Datennetzen liegen. Zu diesem Zweck werden zwei Maßnahmen vorgeschlagen: die Analyse bestimmter politischer Fragen und der Aufbau eines gemeinsamen Bestands an Indikatoren für Wissenschaft, Technologie und Forschung.

6.1.3.5.2. Nach Auffassung des WSA müssen derartige Vorschläge auf einem breiten Konsens beruhen. Der Ausschuß unterstützt insbesondere Bemühungen, prospektiv alle sozial relevanten Auswirkungen künftiger wissenschaftlicher Entwicklungen zu untersuchen (eine Aufgabe, zu der vor allem die GFS einen Beitrag leisten kann), und befürwortet die Einrichtung eines gemeinsamen Bestands an Indikatoren; diese müssen kohärent und umfassend und sowohl den politischen Entscheidungsträgern als auch den verschiedenen Nutzern und den Bürgern zugänglich sein.

6.1.3.6. Zusammenhang mit den Aktivitäten im Rahmen der übrigen Maßnahmen des Rahmenprogramms

6.1.3.6.1. Dieses spezifische Programm spielt eine vorrangige Rolle bei der Koordinierung und Gewährleistung der Kohärenz bei den sozial relevanten Veränderungen und Aktivitäten der übrigen Aktionen des 5. Rahmenprogramms. Der WSA unterstützt dieses methodische Ziel, ist jedoch der Ansicht, daß die Bemühungen der Kommission zur Erzielung von Resultaten nicht ausreichend sind. Nur durch eine umfassende und transparente Einbeziehung aller interessierten Kreise, von den Gemeinschaftsinstitutionen bis zu den Behörden der Mitgliedstaaten, von Forschungszentren bis zu einzelnen Wissenschaftlern, von Unternehmen bis zu Organisationen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich kann die Balance von Interessen und Aufgaben gefunden werden, die den Kern des europäischen Modells der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausmacht.

## RAHMENPROGRAMM DER EUROPÄISCHEN ATOMGEMEINSCHAFT FÜR MASSNAHMEN IM BEREICH DER FORSCHUNG UND AUSBILDUNG

### Einleitung

— Das Kernforschungsprogramm steht unter der Überschrift „Erhaltung des Ökosystems (EURATOM)“ und umfaßt die Forschung in den Bereichen Kernspaltung und Kernfusion. Erstmals wird es einen einzigen Verwaltungsausschuß für das gesamte Programm geben (Forschung im Rahmen der indirekten Aktionen).

— In der Einleitung ihres ersten Vorschlags schreibt die Kommission:

„Angesichts der zu erwartenden Zunahme des Energiebedarfs wird es künftig erforderlich sein, sämtliche verfügbaren Energiequellen zu nutzen.“

Aus strategischen Überlegungen werden allerdings solche Energiequellen den Vorzug erhalten, die eine größtmögliche Nachhaltigkeit in Aussicht stellen und Gesundheit wie Umwelt weniger belasten. Die Kernenergie bietet hier das Potential, Europa zu einem wettbewerbsfähigen Preis sicher und nachhaltig mit Elektrizität zu versorgen.“<sup>(1)</sup>

- Der Ausschuß nimmt den Standpunkt der Kommission zur Kenntnis. Seine eigenen Ansichten zur Kernenergie hat er in seiner einschlägigen Stellungnahme zum Ausdruck gebracht<sup>(2)</sup>.

### Finanzierung

- Die Mittelausstattung der EURATOM-Programme steht ebenso wie der Gesamthaushalt noch nicht fest. Die vom Rat „Forschung“ auf seiner Tagung im Februar in seinem Gemeinsamen Standpunkt angesetzten Mittel belaufen sich auf insgesamt 1,260 Milliarden ECU. Im Falle einer endgültigen Annahme würde dies in realen Zahlen eine Mittelkürzung bedeuten.
- Die Kommission hält dagegen ihren eigenen Vorschlag aufrecht, der eine Mittelzuweisung in Höhe von insgesamt 1,467 Milliarden ECU vorsieht. Die Summe der direkten und indirekten Mittelzuweisungen für die Kernfusionsforschung liegt mit 938 Millionen ECU um 12 % höher als die unter dem 4. Rahmenprogramm bewilligte Ausstattung (840 Millionen ECU). Die von der Kommission für die Kernspaltungsforschung beantragten direkten und indirekten Mittel liegen mit zusammen 529 Millionen ECU um 27 % über den für das 4. Rahmenprogramm bewilligten Mitteln (414 Millionen ECU).
- Nach den Vorschlägen der Kommission würde es also eine reale Erhöhung der Mittel für die Kernspaltungsforschung geben, und zwar in erster Linie wegen des vorgeschlagenen realen Mittelzuwachses für nukleare Sicherungsmaßnahmen (87 Millionen ECU unter dem 4. Rahmenprogramm gegenüber 142 Millionen ECU für das neue Programm). Allerdings herrscht bisher über keinen der genannten Beträge Einigkeit. Im Vorschlag des Rates und im Vorschlag der Kommission sind für alle EURATOM-Maßnahmen anteilmäßig 9 % der Gesamtmittel vorgesehen, wie auch im 4. Rahmenprogramm.
- Es ist natürlich bedauerlich, daß sich Kommission und Rat selbst in diesem späten Stadium des Planungsprozesses weder auf die Gesamtmittelausstattung noch auf die Mittelzuweisungen für die einzelnen EURATOM-Forschungstätigkeiten einigen können, wie es ihnen bei den übrigen Programmen gelang.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 553 endg., S. 57 der deutschen Fassung des Arbeitspapiers der Kommission zum 5. FTE-Rahmenprogramm (1998-2002) vom 5.11.1997. In der Einleitung des spezifischen Programms ist dieser Wortlaut übernommen worden.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission über die Kernindustrie in der Europäischen Union (Hinweisendes Nuklearprogramm nach Artikel 40 EURATOM-Vertrag)“, ABl. C 206 vom 7.7.1997.

— Es wäre für Zwecke der Programmpräsentation vorteilhaft, wenn die Unterscheidung zwischen indirekten und direkten Aktionen aufgegeben würde. Die Gesamtfinanzierung der Kommission für ihr Forschungsprogramm würde dadurch für die Öffentlichkeit wesentlich besser nachvollziehbar. Die bestehende Unterscheidung zwischen „interner“ (d.h. durch die Gemeinsame Forschungsstelle) und externer Forschung ist irrelevant, was das Gesamtprogramm betrifft. Alles ist Bestandteil des Programms der Kommission. Ein Großteil davon wird extern aufgliedert, andere Teile dagegen nicht. Die Forschung im Bereich der direkten Aktionen und jene im Bereich der indirekten Aktionen haben einen gemeinsamen und konzentrierten Inhalt. Hinsichtlich der Qualität oder der Ergebnisse dieser beiden Forschungsquellen besteht kein prinzipieller Unterschied. Daher sollten sie als Teile eines einzigen kohärenten Programms dargestellt werden, wie dies unter dem 3. Rahmenprogramm beispielsweise noch der Fall war.

### 7. Spezifisches Programm „Erhaltung des Ökosystems (EURATOM)“

#### 7.1. Die Vorschläge für die Kernspaltungsforschung

7.1.1. „Das Ziel dieser Leitaktion besteht darin, einen Beitrag zur Gewährleistung der Sicherheit der Kernenergieanlagen in Europa und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu leisten, den Schutz von Arbeitnehmern und Öffentlichkeit vor Strahlungsbelastungen zu gewährleisten, die Anwendung international vereinbarter Sicherheitsvorkehrungen für Nuklearmaterial zu unterstützen und zur Gewährleistung einer sicheren und effizienten Entsorgung und Endlagerung von radioaktiven Abfällen beizutragen.“<sup>(3)</sup>

7.1.2. Das Forschungsprogramm wird zum überwiegenden Teil weiterlaufen wie bisher. Es wird sich auf folgende Hauptbereiche konzentrieren: die Betriebssicherheit vorhandener Anlagen, die Sicherheit des Brennstoffzyklus (einschl. der Entsorgung radioaktiver Abfälle), die Sicherheit und Effizienz künftiger Systeme, Sicherheitsvorkehrungen für Kernmaterial und Strahlenschutz. Die Arbeiten generischer Art werden sich auf folgende Aspekte konzentrieren: Strahlenschutz und Gesundheit, radioaktive Belastung der Umwelt, Verbesserung der Sicherheit und Effizienz medizinischer und industrieller Anwendungen von Radioaktivität sowie Verbesserungen in der internen und externen Dosimetrie (Bestimmung der Bestrahlungsdosis).

7.1.3. Im Vergleich zu der für das 4. Rahmenprogramm geplanten Forschung wird die Erforschung schwerer Unfälle nicht mehr über Gebühr in den Mittelpunkt gestellt, was der Ausschuß in seiner damaligen Stellungnahme auch als falsch kritisiert hat<sup>(4)</sup>. Eine weitere Kritik des Ausschusses an dem Programm ist ebenfalls berücksichtigt worden; die Kernindustrie ist

<sup>(3)</sup> Siehe den Gemeinsamen Standpunkt des Rates „Forschung“ vom 23.3.1998.

<sup>(4)</sup> ABl. C 393 vom 31.12.1994.

nämlich diesmal weitgehend zufrieden damit, in welchem Maße sie von der Kommission vorher konsultiert wurde.

7.1.4. Ein neuer Aspekt dieses Programms ist, daß großes Gewicht auf das Konzept des „problem solving“ gelegt wird. Damit ist gemeint, daß der Lösung praktischer oder dringender Probleme, möglichst innerhalb der vierjährigen Programmlaufzeit, größere Bedeutung beigemessen wird. Die praktischen Konsequenzen für das Kernspaltungsforschungsprogramm lassen sich zwar so nicht absehen, da es sich zum Großteil nicht entsprechend aufgliedern läßt, doch begrüßt der Ausschuß diesen Ansatz unter der Voraussetzung einer vernünftigen und ausgewogenen Vorgehensweise.

7.1.5. In drei Bereichen läßt sich dieser praktischere Programmansatz bereits gut erkennen. Einmal hat die Erforschung der Möglichkeiten zur Verlängerung der Lebensdauer der in der EU im Einsatz befindlichen Reaktoren einen höheren Stellenwert. Im Zusammenhang damit steht das Umweltproblem der CO<sub>2</sub>-Emissionen und die langfristige Energieversorgungsstrategie der EU. Für beide Aspekte wäre eine sichere Verlängerung der Lebensdauer der in der EU im Einsatz befindlichen Reaktoren sehr hilfreich.

7.1.6. Die beiden anderen Bereiche sind Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, in denen darauf hingearbeitet wird, die Wettbewerbsposition der EU-Kernindustrie auf außereuropäischen Märkten zu stärken. Drittländer importieren kerntechnische Anlagen, und aus einer günstigen Wettbewerbsposition der EU-Kernindustrie ergibt sich sowohl wirtschaftlicher als auch sicherheitstechnischer Gewinn. Die Entwicklung innovativer Konzepte für die Verbesserung der Auslegung, Leistung, Sicherheit oder Einsatzfähigkeit von in der EU hergestellten Reaktoren trägt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei. Darin hat die Kommission völlig Recht, und der Ausschuß wird die Entwicklung mit Interesse verfolgen.

7.1.7. Der Ausschuß stellt fest, daß die Sicherheit und Sicherung des Kernbrennstoffkreislaufs eines der Hauptgebiete der Forschung sein wird, wobei das Augenmerk weiterhin auf die Möglichkeit und Effizienz der Umwandlung langlebiger in kurzlebige Isotope gerichtet wird. Die Entsorgung radioaktiver Abfälle löst in der Öffentlichkeit vermutlich die größte Besorgnis im Zusammenhang mit der Kernindustrie aus. In ihrem Vorschlag für ein spezifisches Programm schreibt die Kommission: „Im Mittelpunkt der Forschungsarbeiten steht die Entwicklung eines wissenschaftlich fundierten Konzepts zur Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfälle, das sowohl kostenwirksam als auch in einem weiteren gesellschaftlichen Zusammenhang akzeptabel ist.“<sup>(1)</sup>

7.1.8. Als eine FA-Priorität nennt die Kommission sodann „Aufbau eines gemeinsamen Wissensstandes und Konsens über die Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfälle“. Der zentrale Forschungsvorschlag

erstreckt sich auf die „Erprobung und Demonstration der technischen Durchführbarkeit von Konzepten der Endlagerung in unterirdischen Labors einschließlich einer Endlagerungseignungsbewertung und der Erforschung des Langzeitverhaltens von Endlagerkomponenten“.

7.1.9. Die Kommission scheint in einen gleichbleibenden Trott verfallen zu sein. Diese Zitate ähneln stark den Formulierungen der Kommission bei der Vorlage des dritten Rahmenprogramms im Jahr 1987. Welche Fortschritte wurden seither gemacht? Zweifelsfrei stimmt die informierte wissenschaftliche Meinung darin überein, daß die Versenkung in tiefliegende geologische Schichten die beste Lösung für die Endlagerung langfristig radioaktiver Abfälle ist, doch hat der Ausschuß auch schon wiederholt darauf hingewiesen, daß die Öffentlichkeit noch lange nicht dieser Meinung ist, sondern vielmehr für Lagerstätten plädiert, wo die Abfälle zugänglich bleiben, und sich außerdem die alternative Möglichkeit langfristiger überirdischer Endlager offenhalten will. Diese Einstellung mag sich zwar künftig ändern, doch derzeit ist sie vorherrschend.

7.1.10. Die öffentliche Einstellung zu diesem Thema muß unbedingt berücksichtigt werden und sich in Aufbau und Inhalt des Forschungsprogramms betreffend radioaktive Abfälle niederschlagen. Die Kommission will ihre Arbeiten angeblich „in einem weiteren gesellschaftlichen Zusammenhang“ durchführen. Sie sollte daraufhin noch einmal ihre Vorschläge bezüglich der Abfallentsorgung überprüfen.

7.1.11. Es ist klar, daß im Bereich des Strahlenschutzes auch weiterhin ein erheblicher Arbeitsanfall besteht, was sicherlich allgemein auf Zustimmung stoßen wird, da dies ein sehr breiter Forschungsbereich ist. Ungeschickt ist jedoch, daß alle Tätigkeiten auf dem Gebiet der Strahlung unter das Kapitel „EURATOM“ fallen, da dies die in der Öffentlichkeit vorherrschende Wahrnehmung verstärkt, fast alle Strahlung gehe von der zivilen Kernindustrie aus, wo doch der Großteil der Strahlung, der Menschen ausgesetzt sind, aus natürlichen Quellen und die von Menschen verursachte Strahlung vorwiegend aus der medizinischen Behandlung und der Industrie stammt.

7.1.12. Es ist von größter Bedeutung, daß über die Forschungsarbeit der EU zu Kernfragen im Zivilbereich (einschließlich Kernfusions- und Kernspaltungsforschung) umfassend, professionell und häufig der Öffentlichkeit Bericht erstattet wird, die gegenwärtig denkbar uninformatiert ist.

## 7.2. Die Vorschläge für die Kernfusionsforschung

7.2.1. In der Leitaktion zur Kernfusionsforschung im Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom Februar heißt es<sup>(2)</sup>:

„Das langfristige Ziel (...) ist die gemeinsame Entwicklung von Reaktorprototypen für Kernkraftwerke, die den gesellschaftlichen Erfordernissen (...) entsprechen“.

<sup>(1)</sup> Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein spezifisches Programm (EURATOM) für Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet „Erhaltung des Ökosystems“ (1998-2002), KOM(98) 306 endg.

<sup>(2)</sup> Siehe den Gemeinsamen Standpunkt des Rates „Energie/Forschung“ vom 23.3.1998.

Die geplante Strategie (...) umfaßt die Entwicklung eines Versuchsreaktors (...) und anschließend eines Demonstrationsreaktors (..) dürfte im Laufe des nächsten Jahrzehnts technisch machbar sein. Dies sollte vorzugsweise im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erfolgen, beispielsweise innerhalb des ITER-Projekts (Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor).

Diese Leitaktion bezweckt die weitere Bereitstellung der für den etwaigen Bau eines Versuchsreaktors erforderlichen Grundlagen. Sie sollte daher unter wissenschaftlichen, technischen, finanziellen und organisatorischen Aspekten die Fähigkeit der Gemeinschaft verbessern, den Beschluß über einen künftigen Versuchsreaktor zu fassen und diesen zu unterstützen.

7.2.2. Diese Aussagen erwecken den Eindruck, die Arbeit am ITER, dem Kernstück des Fusionsprogramms, werde in normalem Tempo weitergeführt und mit dem Baubeginn sei nach Ausräumung einiger noch verbleibender technischer Probleme im kommenden Jahrzehnt zu rechnen.

Dies ist jedoch eine Irreführung. Soviel der Ausschuß aus der Zeit, in der er sich mit dem Vierten Rahmenprogramm befaßte, weiß, war es jahrelang die Absicht der Kommission, mit dem Bau des ITER noch während der Laufzeit des Fünften Rahmenprogramms zu beginnen. Dies war natürlich von einem zufriedenstellenden Abschluß der Konstruktionsphase abhängig, aber die Konstruktion ist in ihren wesentlichen Grundzügen bereits vor eineinhalb Jahren fertiggestellt worden. Der Bewertungsausschuß für das Fusionsprogramm, der die Kommission darüber beraten sollte, ob sie die Arbeiten an ITER fortsetzen sollte, legte Ende 1996 nach Einsicht in die Konstruktionspläne einen Bericht vor, in dem er unmißverständlich zu dem Schluß gelangte, daß der Baubeginn von ITER als höchste Priorität der Gemeinschaft im Fünften Rahmenprogramm zu empfehlen sei<sup>(1)</sup>.

7.2.3. Tatsächlich hat der Rat „Forschung“ auf seiner Tagung im Juni 1997 beschlossen, daß der Bau des ITER schließlich doch nicht bezahlbar und im Moment auch nicht abzusehen sei, wann er in den Rahmen des Bezahlbaren rücken könne. Die Gegebenheiten haben sich über das Absehbare hinaus geändert, seit die ersten Pläne für den ITER-Reaktor Anfang des Jahrzehnts ausgearbeitet wurden. Fazit: Das Kernfusionsprogramm ist schwer angeschlagen, und die Leitaktion für Kernfusion beschreibt eigentlich die Pläne für die weitere Entwicklung „im Rückwärtsgang“.

## Hintergrund

7.2.4. An dieser Stelle ist es nötig, etwas weiter auszuholen. Der ITER ist nicht einfach ein weiterer Versuchsreaktor, bei dem ein verspäteter Baubeginn nur wie ein Schluckauf ist, der schnell vorbeigeht. Mit dem ITER sollte bewiesen werden, daß die Fusionsenergie den Durchbruch schaffen kann, mit dem ihr Anspruch

untermauert würde, daß sie nicht nur eine wissenschaftliche Leistung ist, sondern eine Technologie bereitstellt, die in einem überschaubaren Zeitrahmen in der Lage ist, Strom in großer Menge und auf nachhaltiger und kommerziell rentabler Grundlage zu erzeugen. Der Prozeß, mit dem der Durchbruch erreicht werden kann, wird unter den Fusionswissenschaftlern als „thermonukleare Zündung“ bezeichnet.

7.2.5. Der bisher größte Erfolg war dem Fusionsprogramm letztes Jahr beschieden, als die JET-Anlage (Joint European Torus) eine Leistung von 17 MW (thermal) für die Dauer einer Sekunde und — im Zuge der gleichen Versuchsreihe — eine Leistung von 5 MW für die Dauer von vier Sekunden erreichte. Diese beiden Ergebnisse sind erstmalige Leistungen in der Fusionsforschung und erforderten das Erreichen von Temperaturen von über 100 Millionen °C. Sie sind bewundernswerte wissenschaftliche Erfolge.

7.2.6. Sie haben jedoch einen gravierenden Haken. Um diese Temperaturen zu erreichen, mußte viel mehr Energie eingesetzt werden, als gewonnen wurde. Dieses Verhältnis muß nicht nur umgekehrt werden, sondern es muß eine sich selbst in Gang haltende Reaktion erreicht werden, die keinerlei Hitzezufuhr von außen mehr erfordert. Dieser Punkt wird als „Zündung“ bezeichnet. JET ist nicht in der Lage, eine Zündung zu erreichen. Fusionswissenschaftler schätzen, daß die Erreichung und Einhaltung dieses Punktes den Bau einer wesentlich größeren Anlage erfordern wird, die eine Leistungsabgabe erreichen kann, die etwa hundertmal so hoch liegt wie die von JET. Genau dafür war der ITER-Reaktor (der bisher konzipierte Typ) gedacht. Wenn er nicht gebaut wird, ist das eigentliche Ziel des gesamten Fusionsprogramms, das nun schon seit fast vierzig Jahren läuft, hinfällig.

## Der Knackpunkt: die Kosten

7.2.7. Die Erklärung für diese Situation ist sehr einfach: Die Kosten für den Bau des bereits konzipierten ITER sind zu hoch — oder, um diese Aussage zu relativieren, waren zumindest unter den Umständen, in denen der endgültige Beschluß (den Bau von ITER fortzusetzen) gefaßt werden mußte, zu hoch.

7.2.8. Geschätzt wurde, daß ITER in zehn Jahren fertiggestellt werden könnte und während dieser Zeit 700 Millionen ECU pro Jahr kosten würde. Diese Zahl muß im Zusammenhang mit den jährlichen laufenden Ausgaben für das Fusionsprogramm in Höhe von etwa 500 Millionen ECU betrachtet werden, von denen die Europäische Union aus dem Rahmenfonds etwa 225 Millionen ECU bezahlt. Zusätzliche 700 Millionen ECU pro Jahr wäre selbstverständlich erheblich mehr, als von den EU-Mitgliedstaaten zu zahlen erwartet werden könnte, wahrscheinlich unter allen möglichen Gegebenheiten, sicherlich jedoch in den ersten Jahren der Währungsunion, in denen die Staatsfinanzen unvermeidbar weiterhin noch unter starkem Druck stehen werden.

7.2.9. Es war jedoch nie beabsichtigt, daß die EU die Gesamtkosten für ITER tragen müßte. ITER wurde konzipiert und entwickelt als Gemeinsames Unternehmen, an dem Europa, Japan, Rußland (ursprünglich die

<sup>(1)</sup> Bericht des Bewertungsausschusses für das Fusionsprogramm, 1996, Vorsitzender: Professor Barabaschi, im Dezember 1996 von der Kommission veröffentlicht.

Sowjetunion) und die USA beteiligt waren. Durch ein unerwartetes Zusammentreffen von Ereignissen sollte später keiner dieser Partner in der Lage (oder in einem Fall bereit) sein, seinen Anteil an den Kosten des Baus von ITER zu tragen: Japan ist von einer Rezession getroffen worden, ist aber weiterhin bereit, seinen Anteil zu zahlen (möglicherweise auch mehr als seinen Anteil), aber erst zu einem späteren Zeitpunkt. Rußland kann es sich nicht leisten zu zahlen. Die USA könnten es sich leisten, ihre Kernfusionswissenschaftler sind jedoch derzeit über ITER nicht einer Meinung, und die US-Regierung zeigt derzeit keinerlei Bereitschaft, sich an den Kosten des Baus zu beteiligen<sup>(1)</sup>.

7.2.10. Nach Lage der Dinge hatte der Rat keine andere Möglichkeit, als den Bau von ITER, dessen Konzeption bereits fertiggestellt ist, ad acta zu legen. Allerdings ist es sehr wahrscheinlich, daß die Auseinandersetzung mit der Konzipierung von ITER in nächster Zukunft wieder aufgenommen wird (unter Beteiligung der vier Hauptpartner), wenn ein neues Konzept vorliegt, das nur halb so viel kostet wie das ursprüngliche und vielleicht auch vertretbar ist, so daß dann, d.h. hoffentlich innerhalb der nächsten zehn Jahre, eine neue Entscheidung getroffen werden kann. Dies alles steckt hinter der Formulierung der Leitaktion.

#### Neue Fragen

7.2.11. An dieser Entwicklung ist weder der Rat noch die Kommission schuld noch sonst jemand. Die Auswirkungen sind jedoch schwerwiegend. Die Fusionswissenschaftler glauben nämlich nicht, daß ein ITER, der nur halb so groß ist wie ursprünglich konzipiert, die Zündung wird erreichen können. Er wird dem Ziel viel näher kommen als damals JET, es jedoch nicht erreichen können.

7.2.12. Wenn dem so ist, wird sich die Frage stellen, ob ein kleinerer ITER überhaupt gebaut werden sollte. Angenommen, dieser würde 350 Millionen ECU pro Jahr kosten, so könnte dies immer noch als viel zu viel Geld erscheinen, wenn dadurch immer noch nicht bewiesen werden kann, daß die Zündung erreichbar ist. Andererseits wird argumentiert, ein halb so großer ITER sollte im Gegensatz zu dem JET-Experiment eine Leistung erbringen können, die wesentlich größer ist als die Leistungsaufnahme. Daraus könnte man dann schließen, es sei nicht mehr notwendig, durch noch einen weiteren Experimentierreaktor zu beweisen, daß die Zündung möglich ist. Vielleicht könnte man aufgrund

der bis dahin gewonnenen Erfahrung einfach annehmen, daß die Zündung erreicht werden könnte, und dann unmittelbar einen Demonstrations- (oder Prototyp-) Reaktor bauen.

7.2.13. Diese Fragen können derzeit nicht beantwortet werden. Das Fusionsprogramm geht in den kommenden Jahren einer ungewissen Zukunft entgegen, in denen ernsthafte politische und finanzielle Probleme auftreten werden, die vielleicht größer sind als die wissenschaftlichen Probleme. Schon seit vielen Jahren hat das Fusionsprogramm Triebkraft aus dem Ehrgeiz erhalten, eine Anlage zu bauen, die groß genug ist, um beweisen zu können, daß die Fusionswissenschaft und -technik die Zündung erreichen können, und bis vor etwa zwölf Monaten freuten sich die Fusionswissenschaftler auf das 5. Rahmenprogramm als Startschuß für dieses Bestreben. Wird dieses Programm weiterhin öffentliche und politische Unterstützung erhalten können, wenn es keine Fortschritte mehr erzielt?

7.2.14. Ein nicht zu vernachlässigendes Problem ist die Auswirkung auf Arbeitsmoral und Einsatzbereitschaft der beteiligten Wissenschaftler. Viele von ihnen sahen in dem Fusionsprogramm eine Lebensaufgabe, und nun müssen sie mit ansehen, wie die nächste zentrale Phase des Fusionsprogramms auf die lange Bank geschoben wird. Für die Nachwuchswissenschaftler gewinnt das Fusionsprogramm dadurch nicht eben an Attraktivität. Daraus ergeben sich ganz eigenständige Managementprobleme, deren Lösung nicht leicht sein wird.

#### Die Verantwortung des Rates und der Kommission

7.2.15. Sowohl der Rat als auch die Kommission müssen sich zuallererst dem übergeordneten politischen Problem stellen. Obwohl der Ausschuß von Zeit zu Zeit einige Vorbehalte hinsichtlich der Größenordnung der Finanzierung des Fusionsprogramms zum Ausdruck gebracht hat, hat er dieses doch immer stark unterstützt und tut dies weiter. Er sieht den langfristigen Bedarf an neuen Energiequellen für die Weltbevölkerung im nächsten Jahrhundert und in noch fernerer Zukunft. Er ist überzeugt, daß die Kernfusion das Potential hat, diese Energieversorgung zu gewährleisten, daß ihre wissenschaftliche und technologische Machbarkeit jedoch noch unter Beweis zu stellen ist. Ungeachtet der schwierigen Phase, durch die das Fusionsprogramm zur Zeit gehen muß, sind der Rat und die Kommission dringend aufgefordert, es zu unterstützen.

<sup>(1)</sup> An dieser Stelle wäre darauf hinzuweisen, daß sich die Staats- und Regierungschefs von Japan, Rußland, den USA und der EU auf dem G8-Gipfel im Mai in Birmingham dahingehend äußerten, daß es wünschenswert sei, die internationale Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Kernfusionsentwicklung fortzusetzen. Im Juni 1998 wurde die Kommission auf der Tagung des Rates „Forschung“ ermächtigt, einen Zusatz zum Vierparteienabkommen zwischen EURATOM, den USA, Rußland und Japan im detaillierten technischen Gesamtentwurf (Engineering Design Activities, EDA) für den ITER zu unterzeichnen und dadurch die gemeinsamen Bemühungen um die Konzipierung der Anlage (in diesem Fall wahrscheinlich ein modifizierter Konstruktionsentwurf des ITER) um weitere drei Jahre zu verlängern.

## 8. Direkte FTE-Aktionen „Gemeinsame Forschungsstelle“

### 8.1. Einleitung

8.1.1. Aufgrund der vom Rat am 26. April 1994 festgelegten Leitlinien für die Rolle der GFS hat diese einen viel genaueren Auftrag mit dem Ziel erhalten, für Außenstehende zugänglicher zu werden, die Dienste der Kommission und die Politiken der Union noch aktiver zu unterstützen, die Zusammenarbeit in Netzen nicht nur mit Forschungseinrichtungen und Behörden zu

erweitern, sondern sich in besonderer Weise auch immer mehr in Form von Joint-ventures mit der Industrie zu engagieren, und schließlich die Offensichtlichkeit, die Transparenz und Verständlichkeit der eigenen wissenschaftlichen und technischen Aktionen effizienter zu gestalten.

8.1.2. Die institutionellen Aktionen wurden durch wettbewerbsfähige Tätigkeiten ergänzt, wie z. B. Teilnahme an Forschungsprogrammen der Gemeinschaft und an gemeinschaftlichen Hilfs- und Kooperationsprogrammen, Ausbau der Aktivitäten auf Vertragsbasis bis zu 15 % des GFS-Haushalts — Anteil, den der Ausschuß für die Höchstgrenze der tragbaren Außentätigkeit hält, ohne die Zielsetzung der GFS im Hinblick auf Unabhängigkeit und Neutralität zu gefährden.

8.1.3. Trotz der Erfolge, die auch durch externe Auswertungen unabhängiger Experten bestätigt wurden,<sup>(1)</sup> unterstreicht der Ausschuß die Bedeutung und die Notwendigkeit, der GFS eine neue und klar definierte interinstitutionelle Rolle für die strategische und wissenschaftliche Unterstützung zuzuweisen, um die Forschungspolitiken und andere Maßnahmen der Union zu verwirklichen. Dabei geht es vor allem um folgende Aspekte: Unterstützung bei gemeinschaftlichen Beschlußfassungen; Hilfe bei der Entwicklung der europäischen internationalen Dimension der FTE-Aktion; Gewährleistung eines angemessenen Qualitätsstandards zur Unterstützung der Gemeinschaftspolitik, insbesondere durch die Verstärkung der Versuchs- und Meßaktionen, der Aktionen zur paneuropäischen technischen Normung, zur Betrugsbekämpfung sowie zum Schutz und zur Sicherheit des Bürgers.

8.1.4. Außerdem ist der Ausschuß der Meinung, daß sich die GFS nicht mit einer zu großen Anzahl von Themen beschäftigen sollte. Vielmehr sollte sie sich gemäß der Grundidee des 5. Rahmenprogramms auf Aktionen konzentrieren, die offensichtlich sind und eine europäische und internationale Bedeutung aufweisen. Aktionen, die nach einem wohldurchdachten Subsidiaritätsprinzip besser von nationalen Einrichtungen durchgeführt werden könnten, sollten beiseite gelassen werden.

8.1.5. Darüber hinaus muß die Aufteilung in verschiedene Institute, aus denen die GFS derzeit besteht, in dem Sinne überdacht werden, daß Institute zusammengelegt und ggf. neue gegründet werden, wobei das Risiko eines automatischen Weiterbestehens von Instituten, die nicht mehr den neuen Ausrichtungen des Rahmenprogramms entsprechen, sowie Aktivitäten in Bereichen, die zur Routine geworden sind, vermieden werden sollten.

8.1.6. Entsprechend diesen Hinweisen empfiehlt der Ausschuß, die bisherigen Aktivitäten im Lichte der allgemeinen neuen Zielrichtungen des 5. Rahmenprogramms einer Qualitätskontrolle zu unterziehen. Man sollte sich mehr dem Austausch mit dem Ausland öffnen, auch Netzsysteme verwenden und die europäische und internationale Dimension der Aktion der GFS weiterentwickeln.

8.1.7. Die GFS muß in Zukunft in der Lage sein, die wirksamsten Kapazitäten der nationalen Forschungszentren zu vereinen, und zwar mit dem Blick auf einen für Europa zu erwartenden Mehrwert. Hierzu müssen die europäischen Wissenschaftler zu Ausbildungszeiten an GFS-Instituten ermutigt werden, was für den beruflichen Werdegang unverzichtbar ist.

## 8.2. *Die Forschungsaktivitäten der GFS im Rahmen des 5. Rahmenprogramms*

8.2.1. Der Ausschuß ist mit der Aufgabe und den allgemeinen Zielen, die die Kommission der GFS im 5. Rahmenprogramm zuweisen will, einverstanden: wissenschaftliche und technische Unterstützung bei der Bestimmung, Durchführung und Überwachung der Maßnahmen der EU. Die GFS muß die bevorzugte Beobachtungsstelle der Gemeinschaft werden, die sich abzeichnende wissenschaftliche und technologische Prioritäten vorwegzunehmen vermag. Die Tätigkeit der GFS sollte sich insbesondere auf die Prioritäten des 5. Rahmenprogramms konzentrieren, indem sie dazu beiträgt, die Ziele der Leitaktionen und generischen Forschungstätigkeiten zu erreichen.

8.2.2. Zur Erhaltung ihres hohen wissenschaftlichen Standards muß die GFS die unkontrollierte Diversifizierung ihrer FTE-Aktivitäten vermeiden und sich auf eine begrenzte Anzahl von Bereichen beschränken, in welchen sie als treibende Kraft und als Koordinator für die Forschungsaktionen auf den verschiedenen Ebenen fungiert. Die GFS muß ihre Position in bezug auf die Rolle der nationalen Forschungszentren klar definieren, indem sie ihre Forschungsbereiche nach dem Subsidiaritätsprinzip und nach dem Erfordernis des europäischen Mehrwerts ausrichtet.

8.2.2.1. Um Anfragen der Bürger und Institutionen beantworten zu können, erscheint es zweckmäßig, dem Vorstand der GFS ein institutionsübergreifendes beratendes Gremium an die Seite zu stellen, das eine gleichwertige Vertretung der Gemeinschaftsinstitutionen, insbesondere des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Vertreter der Nutzer (Kunden aus der Industrie einschließlich der KMU oder Forschungszentren und -labors) gewährleistet.

8.2.3. Die Absicht der Kommission, ihre Forschungstätigkeiten auf drei große Bereiche einzuschränken, würde wahrscheinlich dem neuen Ansatz des 5. Rahmenprogramms entsprechen:

8.2.3.1. Dienste für den Bürger: Unterstützungsaktionen in den Bereichen Gesundheits- und Verbraucherpolitik, auch bei der Umsetzung sowie der Betrugsbekämpfung im Nahrungsmittelsektor. Sie würden in Übereinstimmung mit den Leitaktionen des ersten und zweiten thematischen Programms des 5. Rahmenprogramms realisiert werden;

8.2.3.2. Nachhaltiges Wachstum: In Übereinstimmung mit dem 5. Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft (1992-2000) sollte die GFS zur Einbeziehung der Umweltproblematik in die anderen Gemeinschaftspolitiken beitragen und dies im Einklang mit den Aktivitäten

<sup>(1)</sup> KOM(97) 149 vom 16.4.1997.

der Leitaktionen des vierten thematischen Programms. Insbesondere sollte sie an der Festlegung der tolerierbaren Umweltverschmutzungsgrenzen teilnehmen sowie an der Bestimmung der Überwachungssysteme, der Ermittlung der besten verfügbaren Techniken zur Verbesserung der industriellen Fertigungsprozesse und Verringerung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt sowie an den Studien über Klimaveränderungen. Die Tätigkeit der GFS sollte sich auf den Energie- und Verkehrssektor konzentrieren.

8.2.3.3. Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit: Die GFS muß im Rahmen dieses Themas ihre Tätigkeiten zur Förderung und Entwicklung europäischer und internationaler Normen, Standards und Verhaltenskodizes verstärken. Die Unterstützung der großen Infrastrukturvorhaben der EU, des Mittelmeerraums und Osteuropas muß konkretisiert werden, und zwar durch den Transfer der von der GFS entwickelten Technologien an die gemeinschaftlichen Industrien, insbesondere die KMU, sowie durch Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten der aufstrebenden Industrien und zum Ausbau der wissenschaftlichen Infrastrukturen in den mediterranen Drittländern. Die Effizienz solcher Tätigkeiten soll durch Studien festgestellt werden, die die Qualität und Quantität der Technologien, die von der Forschung an die Industrie weitergegeben wurden, sowie deren Beschäftigungswirksamkeit evaluieren.

8.2.4. Der Ausschuß hält es deshalb für zweckmäßig, daß eine regelmäßige Überprüfung der Forschungsthemen der GFS vorgesehen wird, um sie während der Laufzeit des Rahmenprogramms im Einklang mit ihrem Auftrag, d.h. der kontinuierlichen Neudefinierung der FTE-Prioritäten der EU, neu auszurichten.

8.2.5. Der Ausschuß hat mehrmals auf das Fehlen effizienter europäischer Mechanismen für die Technologie- und Industriebewertung hingewiesen, die die Festlegung von Szenarien sichern würden, nach denen gemeinsame prioritäre Entscheidungen auf regionaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene getroffen und entsprechende FTE-Strategien abgesteckt würden. Die GFS kann, wenn sie mit geeigneten Mitteln und Verfahren ausgestattet wird, mit Hilfe ihres Instituts für Technologievorausschau in Sevilla zu der Einrichtung werden, die Technologietrends im Verhältnis zum sozioökonomischen Bedarf in einer gemeinschaftlichen Dimension bewertet.

8.2.6. In diesem Sinne müßten Aktionen der technisch-wirtschaftlichen und strategischen Vorausschau neben den drei großen Themen, auf die sich die Forschungstätigkeit der GFS konzentrieren wird, als ebenbürtig angesehen werden, und ihnen müßten geeignete Mittel und Ressourcen zugewiesen werden. Dies müßte in engem Zusammenhang mit der Leitaktion „Verbesserung der sozioökonomischen Basiskenntnisse“ erfolgen, die den Institutionen der EU Hinweise in Echtzeit zur Entwicklung der neuen Technologien und zum Auftreten neuer sozialer Herausforderungen liefert, welche es erlauben, gemeinsame prioritäre Entscheidungen auf allen Ebenen zu treffen.

8.2.7. Zu diesem Zweck müßte die GFS ein systematisches Austauschnetz für einschlägige vergleichbare Infor-

mationen über die Forschungstätigkeit und technologische Innovation der Union schaffen. Der Anzeiger sollte vergleichbar mit dem des Europäischen Beobachtungszentrums für die Beschäftigung sein. Das Austauschnetz müßte eng mit den Innovationszellen jeder Leitaktion und mit dem Netz der Relaiszentren verknüpft werden, die einen synoptischen Rahmen und eine Gesamtschau der Maßnahmen bieten, die von jedem Mitgliedstaat und von der EU ergriffen wurden, und somit einen systematischen Vergleich erlauben.

8.2.8. Auf diese Weise würde durch die Mitwirkung aller nationalen Instanzen bei der Festlegung der strategischen Szenarien das Erreichen eines Konsens über die gemeinschaftlichen FTE-Prioritäten erleichtert, die den wahren europäischen Mehrwert darstellen. Dies würde es ermöglichen, die gemeinsame Forschung auf wichtige gemeinsame Ziele zu konzentrieren und das 5. Rahmenprogramm mit einem effizienten, flexiblen Instrument für den Hinweis und die Neuausrichtung auf die notwendigen Forschungsprioritäten auszustatten, die den sich wandelnden Bedürfnissen der Gesellschaft, des Bürgers und der Unternehmen entsprechen.

8.2.9. Was die Aktivitäten im Nuklearbereich betrifft, so befindet sich der Anteil der GFS-Beteiligung in deutlichem Rückgang, da die Atomenergie als eine ausgereifte Technologie betrachtet wird, wie es das Hinweisende Nuklearprogramm vorgibt, zu dem sich der Ausschuß äußern konnte.

8.2.10. Im Bereich der Atomenergie muß die GFS jedoch genaue Verpflichtungen erfüllen, die der Vertrag der Kommission auferlegt. Die Arbeit am Fusionsprogramm ist zu verringern und wird sich hauptsächlich mit der Werkstoffforschung befassen. Bei der Kernspaltung wird dagegen mehr Raum für die Aktivitäten sein, die die Sicherheit, die Unfallverhütung, die Verpflichtungen aufgrund des Vertrags über die Nichtweitergabe von Atomwaffen und die Entsorgung radioaktiver Abfälle betreffen.

8.2.11. Der Ausschuß stimmt diesem Ansatz zu, empfiehlt allerdings die Vereinigung der öffentlichen und privaten Labornetze und der europäischen Forschungsgesellschaften in Zusammenarbeit mit der Industrie, insbesondere den KMU, sowie eine spezielle Zusammenarbeit mit den Labors und Forschungsinstituten der Länder Mittel- und Osteuropas und der früheren Sowjetunion.

### 8.3. Finanzieller Teil

8.3.1. Der Ausschuß teilt die großen Befürchtungen der Kommission über den merklichen Rückgang der Finanzmittel, die der GFS nach dem gemeinsamen Standpunkt des Rates<sup>(1)</sup> zugestanden werden. Dies könnte die Fähigkeit der GFS, die ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, beeinträchtigen.

<sup>(1)</sup> Mitteilung der Kommission über den gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Verabschiedung eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates zum 5. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Gemeinschaftsaktionen im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (1998-2002) (Abt. (1998) 540).

8.3.2. Der Finanzbetrag, der vom Rat für die Aktivitäten der GFS vorgeschlagen wurde, beläuft sich auf 688 Millionen ECU — eine Summe, die weit unter dem Kommissionsvorschlag von 815 Millionen ECU liegt. Auch in bezug auf das Rahmenprogramm EURATOM sieht der Rat eine Verringerung im Vergleich zum Vorschlag der Kommission von 326 Millionen ECU auf 281 Millionen ECU vor. Der Ausschuß hat sich für die Finanzmittel, die von der Kommission vorgeschlagen wurden, ausgesprochen. Sie hätten es der GFS ermöglicht, ihre interinstitutionelle strategische Rolle wissenschaftlicher und technischer Unterstützung bei der Verwirklichung der EU-Politiken effektiv zu verstärken.

8.3.3. Dies würde die Rolle des effizienten und unabhängigen Forschungszentrums untergraben, das in der Lage wäre, angesichts der oft widerstreitenden Forderungen der Mitgliedstaaten der Kommission, dem Parlament und dem Rat neutrale, überstaatliche Analyseunterstützung zu bieten.

8.3.4. Sollte der Rat auf seinem Standpunkt beharren, so müssen die GFS-Aktionen nach Ansicht des Ausschusses im Interesse einer ausreichenden kritischen Masse, die den sichtbaren, konkreten Erfolg gewährleistet, in Übereinstimmung mit dem neuen Ansatz des 5. Rahmenprogramms auf einige musterhafte Sektoren konzentriert werden, wobei die Anzahl der GFS-Institute rationalisiert werden sollte. Eine Streuung der begrenzten Finanzmittel auf eine Vielzahl von Forschungsbereichen würde die GFS nicht nur daran hindern, in geeigneter Weise ihre Aufgaben durchzuführen, sondern wäre auch mit dem Risiko verbunden, daß ihr Ansehen und die Funktionsfähigkeit auf Gemeinschaftsebene sinkt.

8.3.5. Der Ausschuß stimmt mit der Notwendigkeit überein — die vom Europäischen Parlament betont, vom Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt aber nicht aufgegriffen wurde —, daß die Aktivitäten der GFS einer regelmäßigen Bewertung anhand einer Liste notifizierter Kriterien unterzogen werden, um den wirklichen Beitrag

zu den Forschungszielen der EU zu prüfen. Der Betrag der Gemeinschaftsfinanzierung für die GFS und die Forschungsbereiche, auf die er entfallen soll, würden dann alle zwei Jahre entsprechend den Bewertungsergebnissen neu bestimmt. Dieses Verfahren würde es ermöglichen, die FTE-Aktivitäten der GFS kontinuierlich nach den neuen Entwicklungserfordernissen der EU auszurichten.

8.3.6. Um den Flexibilitätsbedürfnissen, die den neuen gemeinschaftlichen Ansatz kennzeichnen, Rechnung zu tragen, hält es der Ausschuß für notwendig, eine ausgewogene Verteilung auf folgende drei Bereiche beizubehalten: Dienste für den Bürger, Verstärkung der nachhaltigen Entwicklung, Unterstützung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Der Ausschuß macht auf die starke Benachteiligung aufmerksam, die momentan für die Aktivitäten zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit bezeichnend ist. Diese Aktivitäten müssen jedoch — auch im Falle der GFS — ein angemessenes Niveau wahren, auch in bezug auf die grundlegenden Aufgaben der Technologie- und Industriebewertung zur Unterstützung gemeinschaftlicher Beschlußfassungen und Entscheidungen der europäischen Industrie, der Festlegung von Entwicklungsbereichen gemeinsamer Unternehmen und der Umsetzung der Artikel 130 k, l und n des EG-Vertrages gemäß Artikel 3 der Entscheidung des 5. Rahmenprogramms.

8.3.7. Was den EURATOM-Teil betrifft, so billigt der Ausschuß in Übereinstimmung mit seinen Ausführungen unter Ziffer 8.2.9 ff. die grundlegende Verteilung der Finanzmittel auf folgende Bereiche: Sicherheit bei der Kernspaltung und Materialkontrolle, Bekämpfung des illegalen Verkehrs dieser Materialien, Bekämpfung der durch radioaktives Material verursachten Umweltschäden, Ausbildung von Inspektoren und Operateuren. Jedoch sollte ein höherer Anteil, nicht niedriger als 10 % der gesamten 326 Millionen ECU (ein Betrag, der auch von der Kommission vorgeschlagen wurde), der Finanzierung der Dekontamination und Entsorgung radioaktiver Abfälle gewidmet werden.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Politische Ansätze zur rationellen Energienutzung in der Europäischen Union und in den Staaten, die der Union demnächst beitreten werden“**

(98/C 407/25)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. Januar 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung die Ausarbeitung einer Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema abzugeben.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 22. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 95 Ja-Stimmen bei 1 Gegenstimme und 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

**1. Empfehlungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Entwicklung der politischen Ansätze zur rationellen Energienutzung**

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß, in Erwägung nachstehender Gründe:

1.1. Die rationelle Energienutzung (REN) leistet einen wichtigen Beitrag zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie, zum Umweltschutz, zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten.

1.2. Zwar sind schon zahlreiche Initiativen zur Optimierung des Energieverbrauchs durchgeführt worden, doch liegt noch keine eingehende Analyse der erzielten Ergebnisse vor, die eine Festlegung von Prioritäten und die optimale Durchführung der verschiedenen Programme ermöglicht hätten.

1.3. Es fehlt an einer Koordinierung zwischen den verschiedenen nationalen und gemeinschaftlichen Programmen, die auf rationelle Energienutzung ausgerichtet sind, sowie auf horizontaler Ebene in bezug auf FTE-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungs-Initiativen usw.

1.4. Die Verringerung der Energieintensität, des für die Erzeugung einer BIP-Einheit erforderlichen Energieaufwands, stagniert, und in einigen Ländern ist bereits wieder eine Zunahme der Energieintensität zu verzeichnen.

1.5. Die Vereinbarungen von Kioto über die Verringerung des Treibhausgasausstoßes<sup>(1)</sup> erfordern eine verstärkte Anstrengung zur Einschränkung des Energieverbrauchs, der die Hauptursache für den Treibhauseffekt ist.

<sup>(1)</sup> Es handelt sich dabei um sechs Gase, die hier in der Reihenfolge ihres Vorkommens aufgezählt sind: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Stickstoffoxid (N<sub>2</sub>O), Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), Perfluorkohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>).

1.6. Die — zwar konjunkturbedingte — Senkung/Stabilisierung der Energiepreise kann das Energiesparbewußtsein der Verbraucher negativ beeinflussen.

1.7. Die Liberalisierung des Energiesektors und die Aufteilung der Erzeugung, des Transports und der Verteilung in den Elektrizitätswerken steigert zwar die Effizienz des Sektors und wirkt sich günstig auf die Senkung der Kosten und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas aus, verwischt aber die Vorteile der Programme für eine nachfragegestützte Produktionssteuerung [demand-side management (DSM)], weil es dadurch schwieriger ist, die Vorteile eines verbesserten Auslastungsfaktors des Systems an das Verteilerunternehmen weiterzugeben<sup>(2)</sup>.

1.8. Die Trennung dieser Tätigkeiten erschwert eine integrierte Ressourcenplanung bzw. eine Minimalkostenplanung [Least-Cost-Planning (LCP)], bei der die externen Kosten der Energieerzeugung, -umwandlung und -verteilung berücksichtigt werden müssen.

1.9. Der Ausschuß hat sich wiederholt zur Strategie zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der anderen Treibhausgase<sup>(3)</sup> sowie zur Strategie zur Förderung der erneuerbaren Energien<sup>(4)</sup> und zur Energieeffizienz und der rationellen Energienutzung<sup>(5)</sup> geäußert.

1.10. Die Kommission veröffentlichte kürzlich die Mitteilung „Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft — Ansätze für eine Strategie des rationellen Energieeinsatzes“<sup>(6)</sup>, in der eine Reihe von Fragen

<sup>(2)</sup> Es gibt jedoch bestimmte Bereiche, bei denen sich aufgrund ihres hohen Sättigungsgrades oder wegen unzureichender Netze die Einführung derartiger Programme durch die Verteilerunternehmen empfiehlt. Dies gilt auch bei sozial bedingten Subventionen, bei denen ein geringerer Verbrauch eine Senkung der Kosten mit sich bringt.

<sup>(3)</sup> Die energiepolitische Dimension der Klimaänderungen (ABl. C 19 vom 21.1.1998). „Verkehr und CO<sub>2</sub>“, Stellungnahme in Vorbereitung.

<sup>(4)</sup> Grünbuch für eine Gemeinschaftsstrategie „Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energiequellen“ (ABl. C 206 vom 7.7.1997) und ALTENERII (ABl. C 19 vom 21.1.1998).

<sup>(5)</sup> SAVE II (ABl. C 82 vom 19.3.1996).

<sup>(6)</sup> KOM(98) 246 endg.

untersucht werden, die als Grundlage für die Ausarbeitung eines koordinierten Aktionsplans zur Förderung eines rationellen Energieeinsatzes dienen sollen<sup>(1)</sup>.

1.11. In dem kürzlich angenommenen Vorschlag für das fünfte FTE-Rahmenprogramm werden Energievorhaben mit nachhaltiger Entwicklung und Umweltschutz integriert. Damit soll die technologische Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft gefördert werden und Lösungen für eine bessere Energieumsetzung gesucht werden;

unterbreitet folgende Empfehlungen:

1.12. In jedem Mitgliedstaat sollte ein virtuelles Netz nationaler Ausschüsse eingerichtet werden, das von der Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission<sup>(2)</sup> mit Unterstützung des Europäischen Umweltbüros koordiniert wird und eine Analyse der Ergebnisse der verschiedenen Programme für rationelle Energienutzung sowie die Unterbreitung von Korrekturmaßnahmen ermöglicht.

1.13. Mit diesem Netz soll die Grundlage für die Ausarbeitung und Durchführung des Aktionsplans geschaffen werden, den die Kommission in dem genannten Dokument<sup>(3)</sup> vorschlägt. Seine Arbeit sollte durch das Programm SAVE II und durch die Mitgliedstaaten finanziert werden.

1.14. Es sollten unverbindliche Kriterien und Verfahrensweisen festgelegt werden, mit denen die Konvergenz der Energieindikatoren der Mitgliedstaaten bestimmt, die Kohärenz der von ihnen durchgeführten Programme geprüft und Erklärungen für mögliche Unterschiede gefunden werden können. Diese Indikatoren sind insbesondere für die künftigen Mitgliedstaaten von Interesse, deren Ausgangssituation in der Regel weniger günstig ist.

1.15. Die verschiedenen Programme der EU sollten koordiniert werden, damit von Anfang an ihren Auswirkungen auf den Energieverbrauch Rechnung getragen werden kann, wie dies derzeit auch mit den Umweltauswirkungen geschieht. Die einzelstaatlichen Ausschüsse für die Programme müssen auf dem Gebiet der Bereitstellung von Informationen, des Austauschs von Erfahrungen und der Umsetzung von Empfehlungen stärker tätig werden.

1.16. Die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht und die Ausarbeitung von spezifischen Bestimmungen, die von Anfang an geeignete Prüf- und Begleitverfahren beinhalten, ist gezielt zu fördern. Besonders

relevant ist dies im Zusammenhang mit der Etikettierung von Haushaltsgeräten, der Energieeffizienz von Gebäuden und dem Verkehrsbereich.

1.17. Es sollten allgemeine, zielgerichtete und entsprechend ausgewertete Informationskampagnen lanciert und Informationsmaßnahmen im Bereich der schulischen Bildung durchgeführt werden, um die breite Öffentlichkeit zu sensibilisieren und die Voraussetzungen für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu verbessern.

1.18. Unter Beteiligung der Anbieter von Geräten sollten Demonstrationsprojekte durchgeführt und die Ergebnisse verbreitet werden, mit dem Ziel, das Angebot mittels effizienterer Lösungen zu konsolidieren und zu diversifizieren und Importgeräte auf die Dauer zu ersetzen.

1.19. Diese Art von Demonstrationsvorhaben und die Umsetzung der relevanten Verordnungen ist im Fall der Staaten, die der Union demnächst beitreten werden, besonders wichtig, da sie im allgemeinen einen höheren Energieverbrauch aufweisen.

1.20. Die Energieversorgungsunternehmen müssen sich aktiv darum bemühen, ihren Eigenverbrauch zu senken, die Energieverluste beim Transport und bei der Verteilung zu verringern sowie die Maßnahmen des demand-side management, die mittel- und langfristige größten wirtschaftlichen Vorteile bieten, umzusetzen.

1.21. Es sollten im Bereich des Energiesparens Ausschreibungsprogramme für Verteilerfirmen gefördert werden, die mit den Vorschlägen der Energieerzeuger und Energieimporteure in Wettbewerb treten können. Diese Programme müssen in ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Analyse die langfristigen Vorteile der Maßnahmen zum rationellen Energieverbrauch enthalten.

1.22. Der neue Aktionsrahmen für die rationelle Energienutzung muß mit den Grundsätzen des Energiebinnenmarktes vereinbar sein. In diesem Zusammenhang muß die institutionelle Rolle der in diesem Bereich tätigen nationalen/regionalen Agenturen gestärkt und die Gründung von Energiedienstleistungsunternehmen gefördert werden.

1.23. Es sollten Sektorvereinbarungen zwischen den Energieabnehmerunternehmen und den nationalen Behörden auf freiwilliger Basis gefördert werden, bei denen nicht nur die energetischen und umweltpolitischen Vorteile, sondern auch Pluspunkte in bezug auf die Produktivitätssteigerung und die Verbesserung der Lebensqualität zum Tragen gebracht werden.

1.24. In Drittstaaten sollten die gleichen Energieeffizienz- und Umweltkriterien gefordert werden wie in EU-Mitgliedstaaten.

1.25. Es sollte untersucht werden, wie sich die Kürzung der Subventionen für den Energiesektor und die Einführung einer differenzierten Besteuerung, die in den Energieendpreis integriert würde, mittel- und langfristig wirtschaftlich auswirken würde; dabei

<sup>(1)</sup> Der Ausschuß hat zu dieser Mitteilung eine Stellungnahme ausgearbeitet.

<sup>(2)</sup> Gleiches wird, wenn auch mit anderem Ansatz, in der Mitteilung der Kommission mit der Einsetzung einer Untergruppe für die Energieeffizienz vorgeschlagen, die Teil der Gruppe für die Konvergenz der nationalen Energiepolitik ist.

<sup>(3)</sup> KOM(98) 246 endg.

müssen die mit der Energiekette verbundenen externen Kosten berücksichtigt werden, ohne jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch gegenüber Drittländern, zu beeinträchtigen, und die Sektoren begünstigt werden, die sich stärker für effizientere Lösungen einsetzen.

## 2. Einleitung

2.1. Die Verfügbarkeit von Energie ist eine wesentliche Grundlage des täglichen Lebens und beeinflusst maßgeblich die Produktionskosten, das Budget der Privathaushalte, die Umwelt, die technologische Entwicklung und die Beschäftigung.

2.2. Die Entwicklung der Energienachfrage richtet sich u.a. nach dem Wachstum und der Struktur des BIP, den verfügbaren Brennstoffen, den Maßnahmen für eine effiziente Energienutzung, wobei jeder dieser Faktoren eine gewisse Elastizität aufweist.

2.3. Eine rationelle Energienutzung bedeutet, bei geringerem Energieverbrauch das gleiche Produktivitäts- und Lebensqualitätsniveau zu gewährleisten. Sie erstreckt sich daher auf ein ganzes Maßnahmenbündel, von der technologischen Modernisierung über den Einsatz von Materialien mit höherer Energieeffizienz bis hin zur energiebewußten Verhaltensweise der Verbraucher. Im allgemeinen sollte eine rationelle Energienutzung auf eine Koordination dieser drei Variablen hinauslaufen.

2.4. Die Energieintensität (der für die Erzeugung einer BIP-Einheit erforderliche Energieaufwand) der EU ist zwischen 1985 und 1990 um 1,7 % p.a. und zwischen 1990 und 1995 um 0,6 % p.a. gesunken, ohne Berücksichtigung klimatischer Gegebenheiten. Die höchste Effizienzsteigerung verzeichnen der Industriesektor (durchgängig -2,5 % p.a.) — trotz der Krisenzeiten, die keine Produktivitätsauslastung erlauben — sowie der Dienstleistungsbereich und die Privathaushalte (-1,8 % p.a.). Am ineffizientesten stellt sich der Verkehrsbereich mit einer Steigerung von +1 % p.a. dar. Insgesamt stagniert die Verbesserung der Energieintensität je nach EU-Mitgliedstaat mehr oder weniger stark.

2.5. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sind u.a. auf ihre Wirtschaftsstruktur zurückzuführen sowie auf die Lancierung von Kampagnen zur Förderung der REN und zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, auf die wirtschaftliche Entwicklung, den technologischen Wandel und die Preisstruktur. Vor allem die Preisstruktur spielt eine große Rolle, denn dabei ergeben sich für die Industrie extreme Unterschiede: von 82 ECU/t RöE (Belgien) bis 170 ECU/t RöE (Finnland) für Schweröl; von 87 ECU/t RöE (Belgien) bis 228 ECU/t RöE (Irland) für Erdgas; und von 354 ECU/t RöE (Schweden) bis 903 ECU/t RöE (Italien) für Strom. Die Endpreise sind ohnehin nicht transparent, da die Großabnehmer bilaterale Vereinbarungen treffen.

2.6. Diesbezüglich wäre hervorzuheben, daß laut der IEA (Internationale Energieagentur) die Industriepreise in den USA wesentlich niedriger liegen als in der EU (50 % niedriger für Brennstoffe und 60 %

niedriger für Strom). Dies gilt, vor allem bei den Strompreisen, auch für zahlreiche Entwicklungsländer, was sich nachteilig auf die Kostenstruktur der europäischen Unternehmen auswirkt und ihre Abwanderung fördern kann. Die Lage in Japan ist insofern anders, als sich zwar die Preise von vor allem Strom und Erdgas auf nahezu das Doppelte belaufen, die Industrierzeugnisse aber im allgemeinen einen höheren Mehrwert aufweisen.

2.7. Die hohen Energiepreise in Europa schufen einen Anreiz für die Förderung von REN-Maßnahmen; da sie derzeit jedoch eher stagnieren oder gar real sinken, könnte die Motivation für eine Fortsetzung und Konsolidierung der REN-Politiken schwinden, die jedoch aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit, des Umweltschutzes und der Beschäftigung unbedingt fortgeführt und ausgebaut werden müssen.

2.8. Die meisten Beitrittsländer weisen — vor allem für Privathaushalte — eine Preisstruktur mit niedrigeren Energiepreisen als in den EU-Mitgliedstaaten auf. Die direkten bzw. Quersubventionen müssen daher schrittweise abgebaut werden, wobei man sich für Lösungen entscheiden muß, die keine starken Auswirkungen auf den Lebensstandard der Bevölkerung haben.

## 3. Energie und Umwelt

3.1. Prospektion, Verarbeitung und Verbrauch der fossilen Brennstoffe verursachen drei Viertel des menschlichen Beitrags zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen, der wesentlichen Ursache der durch den Treibhauseffekt verursachten Klimaveränderung. Aufgrund der CO<sub>2</sub>-, N<sub>2</sub>O- und CO-Emissionen wird der Energiesektor zum Hauptauslöser dieses Phänomens. Allgemein sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren konstant geblieben bzw. pro Kopf um 0,2 % gesunken. 70 % des Ausstoßes gehen auf das Konto der vier größten EU-Mitgliedstaaten, wobei Deutschland trotz eines 3 % igen Rückgangs in den letzten fünf Jahren an der Spitze liegt.

3.2. Der Löwenanteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen geht auf die Stromerzeugung zurück, bleibt mit einem Anstieg von etwa 0,3 % p.a. aber ziemlich stabil, obwohl die Stromerzeugung mit etwa 1,5 % p.a. aufgrund des verstärkten Einsatzes von Gasturbinen- und Kombi-Kraftwerken eine höhere Steigerungsrate aufweist. Unter den Energieverbrauchssektoren verzeichnet nur der Verkehrsbereich eine anhaltende Steigerung von 19 % im Jahr 1985 auf 26 % im Jahr 1995. Die übrigen Sektoren bleiben ziemlich stabil.

3.3. Auf den Ratstagen der Umweltminister am 3. März und am 19. Juni 1997 wurde als Zielvorgabe vereinbart, die Treibhausgasemissionen ab 1990 bis zum Jahr 2005 um 7,5 % (Zwischenziel) und bis zum Jahr 2010 um insgesamt 15 % zu senken. Zwar belief sich dieser Wert innerhalb der spezifischen Zielvorgaben zur Verringerung dieser Emissionen im Rahmen des auf der Klimakonferenz in Kyoto erzielten Abkommens nur auf 8 % für die EU, doch geht man davon aus, daß das Anfangsziel angesichts des derzeitigen Wirtschaftswachstums realistisch ist.

3.4. Neben CO<sub>2</sub> fallen bei Energieerzeugung und -verbrauch als Schadstoffe auch SO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> an, die sauren Regen und Gesundheitsschäden verursachen und auch zum Treibhauseffekt beitragen. Die SO<sub>2</sub>-Emissionen gehen allgemein zurück aufgrund des niedrigeren Schwefelgehalts der Brennstoffe, der Verbesserung der Steuer- und Regelkreise der Industrieanlagen und der Ersetzung der festen Brennstoffe durch Erdöl und Erdgas. Auch bei den NO<sub>x</sub>-Emissionen ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen, allerdings weniger als bei SO<sub>2</sub>, und zwar aufgrund des Einsatzes von Katalysatoren und Regelkreisen bei den Verbrennungsprozessen in mobilen und stationären Anlagen.

3.5. Andererseits beruht sowohl die Stromerzeugung als auch die Erzeugung von Fernwärme in den meisten Beitrittsländern auf dem Einsatz von Kohle, was einen starken Anstieg der Treibhausgase auf EU-Ebene in Zukunft bedeutet. Daher müssen auf technischer und administrativer Ebene Verbesserungen vorgenommen werden, die eine Verringerung dieser Emissionen ermöglichen, ohne die Erzeugungskosten spürbar zu erhöhen.

3.6. In einigen Ländern ist ferner mit einem Rückgang des Schienenverkehrs zugunsten des Straßenverkehrs ein grundlegender Wandel im Verkehrssektor zu beobachten. Überdies weisen viele Fahrzeuge eine geringe Energieeffizienz auf, was sich negativ auf den Energieverbrauch und die Umwelt auswirkt.

#### 4. Rationelle Energienutzung und Beschäftigung<sup>(1)</sup>

4.1. Durch Energieeinsparungen werden in der Regel Mittel frei, die wiederum in Arbeitsplätze fließen können, die im Kontext der Diversifizierung der Anlagen, einer besseren und regelmäßigeren Instandhaltung der Anlagen und einer besseren Ausstattung der Dienste bei der Konzeption, dem Bau und der Nachrüstung der Anlagen entstehen. Außerdem stellen die Kraft-Wärme-Kopplung und die unabhängige Stromerzeugung eine Chance zur Schaffung von Arbeitsplätzen dar.

4.2. Im Zuge verschiedener Vorhaben zur Senkung des Energieverbrauchs wurden automatisierte und integrierte Verfahrensabläufe eingeführt, die zum einen zu einer Steigerung der Produktivität und zum anderen zu betriebsinternen Umstrukturierungen führten, die im allgemeinen jedoch keinen Verlust von Arbeitsplätzen nach sich zogen.

4.3. Ein erheblicher Vorteil der REN-Projekte ist es, daß die wirtschaftlichen Verluste, die nach dem Abschluß von Großprojekten durch die mangelnde Anpassungs- bzw. Umstellungsfähigkeit der Anlagenzulieferer entstehen, entfallen. Durch die geringere Anlagengröße wird vielmehr die Diversifizierung der Produktpalette der Zulieferer begünstigt, was ihnen wiederum eine bessere Ressourcenplanung ermöglicht und mehr Krisensicherheit verleiht.

<sup>(1)</sup> Mit dem Programm SAVE wurde eine ausführliche Untersuchung der Auswirkungen einer rationellen Energienutzung auf dem Arbeitsmarkt finanziert, deren Ergebnisse in Kürze vorliegen werden.

4.4. Drei Schlußfolgerungen drängen sich auf. Sämtliche Energieeinsparungen im produktiven Sektor bewirken zwangsläufig einen positiven Wirtschaftsfluß und damit wahrscheinlich eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Erfolgt die Senkung des Energieverbrauchs durch effizientere Ausrüstungen, dann bedeutet dies im Prinzip die Ersetzung von aus Bedarfsgründen importierter Energie (Energieimporte sollen vor allem die Lücken bei der einheimischen Energieerzeugung der EU ausgleichen) durch Technologien, Werkstoffe und Arbeitskraft, die aller Wahrscheinlichkeit nach europäischen Ursprungs sind. Eine ähnliche Überlegung läßt sich auch in bezug auf den Wohnungssektor anstellen, wo der Anstieg der verfügbaren Mittel zu einem höheren Sparpotential (ein selbstinduzierter Prozeß) sowie zu vermehrten Ausgaben in potentiell beschäftigungsfördernden Bereichen führt.

#### 5. Strategien der rationellen Energienutzung

5.1. Angesichts der durch die Senkung des Energieverbrauchs erzielten betriebs- und volkswirtschaftlichen Vorteile und in dem Anliegen einer weiteren Verbesserung der Energieintensität haben die verschiedenen Behörden diverse Energiesparprogramme aufgelegt, die folgendes bewirken sollten: die Verbesserung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und der Lebensqualität der Bürger, die Verringerung der Schadstoffemissionen, die Diversifizierung des Ausrüstungsangebots und die Stärkung des Wirtschaftswachstums.

5.2. Die Strategien der rationellen Energienutzung bauen im wesentlichen auf drei verschiedenen Aktionslinien auf: Strategien mit finanziellen Auswirkungen durch Subventionen oder Preiserhöhungen (zumeist durch Steuern), Strategien der Information über die jeweils günstigste Lösung und schließlich Strategien, die im Wege von Rechtsvorschriften auf eine Veränderung von Verhaltensweisen und Gebräuchen abzielen. In den folgenden Tabellen werden einige typische Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten dargestellt, die einer dieser drei Aktionslinien folgen.

5.3. In den neuen Beitrittsländern bestehen einige mit internationaler Hilfe gegründete Stellen, die von nun an in das Netz der bereits auf EU-Ebene bestehenden Einrichtungen eingegliedert werden sollten. Die bedeutendste Herausforderung ist es aber, das in einigen Ländern vorhandene Potential der ehemaligen Dienststellen der Energiekontrolle zu übernehmen.

5.4. Die Maßnahmenpalette ist beeindruckend; einige der Maßnahmen sind bereits abgeschlossen, und alle sind mehr oder weniger erfolgreich durchgeführt worden. Wie jedoch bereits erläutert worden ist, hängt eine Senkung des Energieverbrauchs von verschiedenen Faktoren und der Erfolg der Maßnahmen zur rationellen Energienutzung großenteils vom Grad der Sensibilisierung der Öffentlichkeit ab.

5.5. Am häufigsten sind in allen Ländern die Maßnahmen vertreten, die auf Information und Förderung

der jeweils günstigsten Lösung abstellen. Besonders zu erwähnen wären in diesem Zusammenhang:

- Die Energieaudits, denen zu Beginn der Erdölkrise von 1973 und 1979 eine Schlüsselfunktion bei der Feststellung des Energieverbrauchs zukam, werden nur noch sporadisch und nicht mehr wie zuvor systematisch durchgeführt.
- allgemeine Informationskampagnen, die aufgrund der hohen Kosten sowie fehlender Kontinuität und Auswertung der Ergebnisse praktisch nicht mehr durchgeführt werden.
- Bei Konferenzen und Veröffentlichungen ist ein gewisser Sättigungseffekt zu verzeichnen, zumal letztere nicht häufig genug aktualisiert werden. Ferner ist in einigen Ländern die grundlegende Information der breiten Öffentlichkeit vernachlässigt worden.

5.6. In bezug auf öffentliche Anreize und Unterstützungsmaßnahmen wäre folgendes zu bemerken:

- Der technologischen Entwicklung kommt stets eine Impulsgeberfunktion für die Förderung der rationellen Energienutzung zu, obwohl ein gewisser Mangel an Koordination zwischen den verschiedenen Programmen zu beobachten ist und es an Feedback über synergetische Wirkungen bzw. das Scheitern von Programmen fehlt.
- Unternehmensvereinbarungen stellen ein geeignetes Instrument dar, wenn die Vertragspartner wie Unternehmen oder andere Großabnehmer durch öffentliche Anreize motiviert werden. Wie auch bei Normen tut eine angemessene Überprüfung not sowie eine Neuaufgabe der unzureichend umgesetzten Maßnahmen zur Verbreitung der positiven und der negativen Ergebnisse.
- Subventionen haben nur begrenzten Erfolg gebracht, da es sich häufig um Projekte handelte, die ohnehin durchgeführt worden wären, und teilweise lassen sich Gewinne für den Energiebereich nur schwer von anderen Ergebnissen eines Projekts trennen.
- Mit zunehmender wirtschaftlicher Liberalisierung sind die staatlichen Eingriffe zurückgegangen und haben sich von Subventionen auf Förderkampagnen

und die strenge Überprüfung der Einhaltung bestimmter Vorschriften verlagert.

- Die Überkapazität der Anlagen hat die Durchführung von DSM-Programmen (demand-side management) teilweise erschwert, und es sind höchstens spezifische Technologien zur Abflachung der Bedarfskurven entwickelt worden. Außerdem wird die Einführung von DSM-Maßnahmen durch die Trennung der Tätigkeiten im Elektrizitätsbereich (Erzeugung, Transport, Verteilung) behindert, wenn die sich aus der Verringerung der Spitzennachfrage ergebenden Vorteile nicht an die Verteilerfirma weitergegeben werden können. Die Überlastung der Netze bestimmter Gebiete rechtfertigt natürlich die Einführung von DSM-Maßnahmen seitens dieser Unternehmen ebenso wie ein Kostenrückgang aufgrund von subventionierten Preisen (z. B. im Falle von Inseln).
- Energiedienstleistungsgesellschaften entstanden trotz umfangreicher Unterstützung und Förderung kaum und in vielen Fällen nur in Verbindung mit Kraft-Wärme-Kopplungsprojekten, bei denen sich der Energieverbrauch leichter in einzelne Posten zerlegen läßt.

5.7. Die in praktisch allen Mitgliedstaaten veröffentlichten Normen haben den Verbrauchern klare Vorteile gebracht, doch fehlt es an strengen Überwachungs- und Begleitmaßnahmen. Selbstredend unterscheidet sich die Lage hierbei je nach Mitgliedstaat, da die Einhaltung der Normen vom Grad der Sensibilisierung sämtlicher Verbraucher abhängt, was wiederum die Bedeutung von Förderkampagnen auf allen Ebenen unterstreicht.

5.8. Andererseits hat die zunehmende wirtschaftliche Liberalisierung und der Abbau der Staatsverschuldung zur Kürzung der Mittelausstattung der staatlichen Einrichtungen geführt, so daß sie sich in gewissem Maße stärker am Markt orientieren mußten, was wiederum ihrer Unabhängigkeit Abbruch getan und teilweise zu Wettbewerbsverzerrungen geführt hat.

5.9. Die Europäische Kommission ihrerseits hat wichtige Initiativen zur Senkung des Energieverbrauchs aufgelegt, die die nationalen Programme erheblich beeinflusst haben. Die nachfolgende Tabelle gibt hierzu einen Überblick:

Programm	Wesenszüge	Aktionsbereich	Ergebnisse
JOULE/ THERMIE	Technologisch orientiertes Programm im Zuge des IV. FTE-Rahmenprogramms	Untergliederung des Programms in zwei Hauptaktionsbereiche: — F+E (JOULE GD XII) — Demonstration (THERMIE GD XVII)  Neben Vorhaben der technologischen Entwicklung beinhaltet das Programm Förder- und Begleitmaßnahmen.	Neue Technologien haben sich auf dem Markt etabliert. Ferner liegen verschiedene Studien sowie Material für Fördermaßnahmen und Aktionen im Bildungsbereich vor.  Ferner wurden Energiedienstleistungsgesellschaften (Drittfinanzierung) unterstützt.  Das OPET-Fördernetz (unterstützt durch die GD XIII) stellt auf die Mitwirkung der öffentlichen Behörden ab.

Programm	Wesenszüge	Aktionsbereich	Ergebnisse
SAVE	Institutionell ausgerichtetes Programm zur Erarbeitung von Richtlinien und Empfehlungen	Stellt im wesentlichen auf die Erarbeitung von Richtlinien, die Unterstützung von Pilotprojekten und Fördermaßnahmen ab	Richtlinien: 92/75/EWG: Etikettierung von Haushaltsgeräten im allgemeinen 94/2/EWG: Kühl- und Gefriergeräten. 95/12/EWG: Haushalts-Waschmaschinen 95/13/EWG: Haushalts-Wäschetrockner 96/60/EWG: Kombinierte Haushalts-Wasch-Trockenautomaten 97/17/EWG: Haushalts-Geschirrspüler 98/11/EWG: Lichtquellen 98/11/EWG: Haushaltslampen 92/42/EWG: Mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickte Warmwasserheizkessel 96/57/EWG: Anforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von Kühl- und Gefriergeräten 93/76/EWG: Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung.  Im Rahmen von SAVE I wurden insgesamt 250 Projekte gefördert
AUTO-ÖL	Horizontales Programm der Kommission zur Kontrolle der Schadstoffemissionen im Straßenverkehr	Vorschlag für eine Strategie zur Kontrolle der Schadstoffemissionen und Erarbeitung entsprechender Rechtsvorschriften	Inzwischen liegen zwei Richtlinienvorschläge vor: — Richtlinie betreffend die Brenn- und Kraftstoffqualität — Richtlinie betreffend Emissionen

5.10. Es sind hier auch die von anderen Gemeinschaftsprogrammen wie MEDA, SYNERGIE, PHARE, TACIS und ALURE<sup>(1)</sup> vorangetriebenen Maßnahmen zu erwähnen, die den Erfahrungsaustausch mit Drittländern erleichtert haben.

5.11. Daneben wären noch weitere Initiativen wie das Weißbuch zum Öffentlichen Personenverkehr sowie die Mitteilungen zu nennen, die auf den Abschluß freiwilliger Vereinbarungen mit der Kfz-Industrie über eine beträchtliche Senkung des durchschnittlichen Energieverbrauchs der Kfz abzielen; die Mitteilung der Kommission über „Verkehr und CO<sub>2</sub> — Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts“<sup>(2)</sup> oder das „Weißbuch über Energie“<sup>(3)</sup>. Der WSA<sup>(4)</sup> arbeitet außerdem, wie bereits in der Vergangenheit, Stellungnahmen und Vorschläge mit dem Ziel aus, den Energieverbrauch zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Produktionssektors zu optimieren.

5.12. Die Gemeinschaftsprogramme haben die technologische Entwicklung vorangetrieben — auch wenn

in letzter Zeit in einigen Bereichen das Interesse nachläßt —, zur Erstellung von Marktstudien und zur Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften geführt und die Koordination und den Erfahrungsaustausch im Zuge der nationalen Programme ermöglicht, die doch unter sehr unterschiedlichen soziokulturellen Voraussetzungen lanciert wurden.

5.13. Angesichts gewisser Überschneidungen und Wiederholungen ließe sich die Koordination sämtlicher Programme noch weiter verbessern. Dabei müßten die Beratenden Ausschüsse eine aktivere Rolle beim Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten übernehmen.

5.14. Eine besonders wichtige Stellung kommt der Kraft-Wärme-Kopplung und im allgemeinen der unabhängigen Stromerzeugung zu, da sie einen wichtigen Beitrag zur Senkung des Primärenergieverbrauchs leisten, was sich wiederum günstig auf die Kostenentwicklung, die Umwelt und die Beschäftigung auswirkt.

5.15. Aus der nachfolgenden Tabelle lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ersehen. Zwar ging der Anteil des durch KWK erzeugten Stroms in der EU zwischen 1974 und 1990 prozentual zurück, doch hat sich die Lage in letzter Zeit u.a. aufgrund der Einführung geeigneter Rahmenbestimmungen in einigen Ländern sowie einer positiveren Einstellung einiger Elektrizitätsunternehmen geändert.

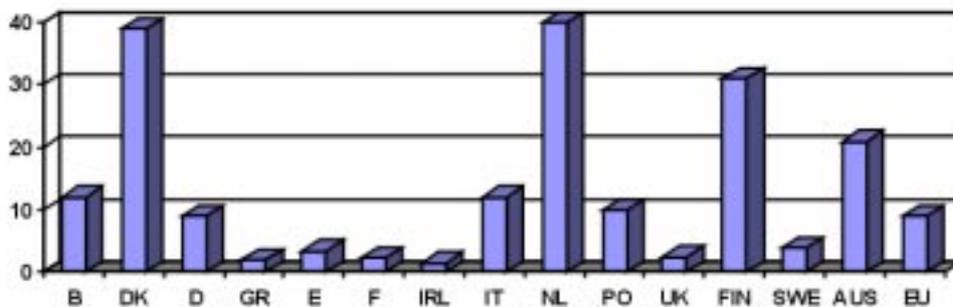
<sup>(1)</sup> SYNERGIE: Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich; TACIS: Technische Hilfe für die MOEL; ALURE: Nutzung von Energieressourcen in Lateinamerika.

<sup>(2)</sup> KOM(98) 204 endg.

<sup>(3)</sup> Weißbuch zur Energiepolitik für die Europäische Union (KOM(95) 682 endg.).

<sup>(4)</sup> Die energiepolitische Dimension der Klimaänderungen (ABl. C 19 vom 21.1.1998), SAVE II (ABl. C 82 vom 19.3.1996) und Verkehr und CO<sub>2</sub>.

Anteil der KWK an der Brutto-Elektrizitätserzeugung in der EU (in %)



Quelle: Mitteilung KOM(97) 514 endg.

5.16. Verschiedenen in der Mitteilung der Kommission zur KWK<sup>(1)</sup> erwähnten Studien zufolge könnten in der EU in KWK-Anlagen 900-1 000 TWh Elektrizität erzeugt werden, was einer Vervierfachung des KWK-Anteils an der Gesamtstromerzeugung im Jahr 1994 entspräche und eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 9 % bis zum Jahr 2010 ermöglichen würde. Das in dieser Mitteilung festgelegte Ziel ist es, den derzeitigen Anteil des durch KWK erzeugten Stroms von 9 % an der derzeitigen Gesamtstromerzeugung (204 TWh) auf 18 % im Jahr 2010 zu verdoppeln, was eine Unterbindung potentieller CO<sub>2</sub>-Emissionen, die auf schätzungsweise 4 % des derzeitigen Werts veranschlagt wird, zur Folge hätte.

## 6. Allgemeine Bemerkungen und Zukunftsvisionen

6.1. Alle auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene durchgeführten Programme haben nicht nur eine Verringerung des Energieverbrauchs, sondern auch eine Diversifizierung der Energiequellen bewirkt und die unabhängige Erzeugung von Elektrizität sowie die Ersetzung von Fluorkohlenwasserstoffverbindungen in Kühlsystemen gefördert.

6.2. Trotz der Anstrengungen der EU ist allgemein ein Mangel an Koordination zwischen den einzelstaatlichen REN-Politiken und anderen sektorbezogenen Maßnahmen bzw. zwischen den einzelstaatlichen und den gemeinschaftlichen REN-Maßnahmen festzustellen. Der Mangel an Koordination ist der leichteste Vorwurf, der sich gegenüber einem öffentlich geförderten Programm erheben läßt, stellt jedoch gleichzeitig das am schwierigsten zu lösende Problem dar, da dabei eine Vielzahl strategischer und professioneller Interessen aufeinanderprallen.

6.3. Außerdem erfordert die stagnierende Energienachfrage in Situationen wie der aktuellen, in der stabile oder leicht sinkende Preise zu verzeichnen sind, eine Verfeinerung der auf eine Senkung des Energieverbrauchs ausgerichteten Politiken. Daher sollten Erfahrungen ausgewertet und bewährte Verfahrensweisen eingesetzt oder neue Methoden entwickelt werden, um

die Energieeinsparungen weiter zu steigern und die Luftverschmutzung zu verringern.

6.4. Die Stagnation der Energieintensität ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: die Erhöhung des Lebensstandards, die eine Steigerung der Stromnachfrage und damit im wesentlichen einen höheren Primärenergieverbrauch auslöst; die zunehmende Verbreitung von Klimaanlageanlagen; die raschere Ersetzung von Konsumgütern; und die zunehmende Mobilität der Personen und der Waren. Tatsächlich nimmt der Anteil der Industrie am Energieverbrauch in den verschiedenen Ländern immer mehr ab, während der Anteil des Gebäude- und des Verkehrsbereichs immer weiter wächst. Dazu trägt auch die rasante Entwicklung des Dienstleistungssektors bei.

6.5. Hinzu kommt, daß in einigen Ländern das Interesse an der REN-Thematik nachgelassen hat, da sich die Preise stabilisiert haben und beim Erwerb von Verbrauchsgütern eher auf den Kaufpreis als auf die Betriebskosten geachtet wird. Besonders besorgniserregend ist dies im Wohnungsbereich.

6.6. Die unvermeidbare Transparenz der Energiepreise in einigen Beitrittsländern muß mit entsprechenden Maßnahmen auf technischer Ebene einhergehen, durch die die Energiekosten stabilisiert und die Produktionskosten verringert werden können.

## 7. Vorschläge für Maßnahmen

7.1. Der Ausschuß empfiehlt erneut, stärker Prioritäten zu setzen und die verschiedenen Programme sowohl zwischen den Mitgliedstaaten selbst als auch zwischen ihnen und der EU besser zu koordinieren, damit alle am gleichen Strang ziehen und der Erfahrungsaustausch gewährleistet wird.

7.2. Die Kommission muß eine maßgebliche Rolle bei der Konzipierung, Durchführung und Begleitung dieser Koordinierungsarbeit übernehmen und erforderlichenfalls im Interesse einer optimalen Wirksamkeit der REN-Politiken Korrekturmaßnahmen vorschlagen. In diesem Sinne sollte sie regelmäßig ihre wesentlichen Schlußfolgerungen zum Fortschritt der verschiedenen Programme veröffentlichen.

<sup>(1)</sup> (KOM(97) 514 endg.) Zu diesem Thema hat der WSA eine Stellungnahme (Abl. C 157 vom 25.5.1998) ausgearbeitet.

7.3. Die kürzlich veröffentlichte Mitteilung der Kommission „Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft: Ansätze für eine Strategie der rationellen Energienutzung“ bietet einen guten Ausgangspunkt für eine Diskussion zwischen den betroffenen Akteuren mit dem Ziel, einen realistischen und kohärenten Aktionsplan auszuarbeiten.

7.4. Es sollten kostengünstige und zielgruppengerichtete Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit gestartet und konsequent weitergeführt werden, um der eventuell durch die sinkenden Energiepreise ausgelösten negativen Einstellung zu begegnen. Auch dürfen entsprechende Informationsmaßnahmen im Bereich der Primar- und Sekundarschulbildung nicht vernachlässigt werden.

7.5. Die Etikettierung von Haushaltsgeräten sollte konsequent durchgesetzt und das Bewußtsein der Verbraucher für die Notwendigkeit geschärft werden, daß sie die relevanten Informationen verlangen müssen, da dies die einzige Möglichkeit ist, letztendlich die Umsetzung der betreffenden Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Außerdem sollten technologische Entwicklungen gefördert werden, die bei gleichem Kostenaufwand weniger Energie verbrauchen.

7.6. Auch im Gebäudebereich müssen für Alt- und für Neubauten ausführliche Informationen sowohl an die Käufer als auch an die Mieter erteilt werden. Insbesondere muß die Kontrolle der Umsetzung und die Begleitung der in allen Ländern existierenden Vorschriften betreffend Materialien, Isolierung und Bauweise verstärkt werden.

7.7. Die vorbeugende Wartung und Instandhaltung von Anlagen im Industrie-, Gebäude- und Verkehrsbereich muß verbessert werden, um einen effizienten Betrieb bei geringstmöglichen Emissionen zu gewährleisten. Für Investoren, die sich für Lösungen mit geringem Energieverbrauch entscheiden, sollten Steuervorteile eingeführt werden.

7.8. In Abstimmung auf die Entwicklung und die Auswirkungen der verschiedenen Initiativen sollten die Vereinbarungen mit den Großverbrauchssektoren, insbesondere der Industrie, vertieft und gefestigt werden.

7.9. Die Energiedienstleistungsgesellschaften, die künftig die Finanzierung wesentlich fortgeschrittenerer Projekte übernehmen sollen als bisher, müssen unterstützt werden, wobei die von ihnen eingegangenen Risiken durch Herstellergarantien sowie durch Versicherungsunternehmen gedeckt werden können, die eine Rückversicherung gegen Einnahmeverluste aufgrund von Betriebsstörungen anbieten.

7.10. Berücksichtigung der Energie als Mehrwert bei anderen Maßnahmen, wie z. B.:

- Entwicklung neuer Verfahren zur Herstellung und Verkleidung von Teilen aus Metall oder anderen Werkstoffen;
- Beseitigung von Schadstoffen in Abwässern, was unter Energiegesichtspunkten günstige Lösungen ermöglichen könnte;

- Weiterverwertung bzw. Wiederverwendung verschiedener Materialien nach Gebrauch bzw. als Nebenerzeugnis verschiedener Industrieverfahren.

7.11. Ganz besonderes nachhaltig wirken sich die Entscheidungen im Verkehrsbereich auf die Entwicklung der Energieintensität und der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus, die zwar selten unter Berücksichtigung von REN-Kriterien getroffen werden, sich aber im allgemeinen erheblich auf den Energieverbrauch auswirken:

- Tempolimits sowie regelmäßige Geschwindigkeitskontrollen;
- Verringerung des Verkehrsaufkommens in den Städten, Verbesserungen des Verkehrsflusses, der Parkmöglichkeiten und der Verkehrsleitsysteme sowie Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel;
- Förderung des breiten Einsatzes der bislang vielerorts erst noch probeweise verwendeten Fahrzeuge mit LPG-, Biodiesel- und Hybridantrieb;
- Förderung des verstärkten Einsatzes von Fahrzeugen mit geringem Energieverbrauch;
- Förderung der intermodalen Verkehrssysteme (Eisenbahn).

Wie bereits im Arbeitsdokument unterstrichen, ist dieser Sektor aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung und der tiefgreifenden Veränderungen, die hier stattgefunden haben, besonders problematisch. Hier müssen jedoch entschiedene Maßnahmen ergriffen werden, soll die Auflage einer Verringerung der Emissionen erfüllt werden.

7.12. Die Förderung der KWK sollte sowohl auf industrieller Ebene als auch bei der Beheizung/Klimatisierung von Gebäuden fortgesetzt werden. In den südlichen EU-Mitgliedstaaten sollte die Entwicklung von Trinkwassererzeugungsverfahren mit geringerem Energieverbrauch unterstützt werden.

7.13. Die Elektrizitäts- und Erdgasversorgungsunternehmen sollten die DSM-Programme und die integrierte Ressourcenplanung ausbauen, die die Abflachung der Energielastkurve und die Senkung des Energieverbrauchs zum Ziel haben. Die Kosten dieser Programme sollten über die Gebühren weitergegeben werden können, doch müssen die Ergebnisse nachprüfbar sein.

7.14. Sowohl in den Gemeinschaftsprogrammen als auch bei den gemeinsamen technologischen Entwicklungen sind konkrete Technologien zu fördern, bei denen sich die EU im Vergleich zu anderen Ländern im Rückstand befindet, wie beispielsweise bei Energiespeicherung, Wasserreinigungsanlagen, kleinen und mittelgroßen Turbinen usw. Ferner sollte die Entwicklung von Expertensystemen für Produktionssteuerungsverfahren vorangetrieben werden. Auf jeden Fall muß eine wirksame Koordination gewährleistet und müssen unnötige, investitionsintensive Entwicklungen ähnlicher Ergebnisse vermieden werden.

7.15. Die Durchführung von Demonstrationsprojekten sollte gefördert werden, deren Ergebnisse dann unter Beteiligung der Technologiehersteller und der Energie-

dienstleistungsgesellschaften zu verbreiten wären. Bewährte Praktiken müssen bekannt gemacht und konkrete Vorhaben mit Beispielcharakter von den öffentlichen Stellen propagiert werden.

7.16. Durch internationale Vereinbarungen sollte der Erfahrungsaustausch unterstützt werden, wobei durch spezifische Projekte auf Ebene der einzelnen Länder Ergebnisse analysiert, Informationen weitergegeben und Beispiele veranschaulicht werden.

7.17. Europäischen Unternehmen, die in Drittländern tätig sind, sollte zur Auflage gemacht werden, daß sie auch dort die in ihrem Herkunftsland vorgeschriebenen Energieeffizienz- und Umweltkriterien erfüllen müssen oder daß sie zumindest dafür eintreten, daß die dort gültige Gesetzgebung in diesem Sinne angepaßt wird.

7.18. Der Transfer von Technologie, Finanzmitteln und Know-how im allgemeinen aus den EU-Mitgliedstaaten in die neuen Beitrittskandidaten sollte gefördert werden. Die Programme müssen Prioritäten und ihre quantifizierbaren Ergebnisse definieren.

7.19. Die mittelfristigen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Streichung bestimmter Subventionen im Energiebereich müssen analysiert werden. Es ist eine Besteuerung der Energieendpreise vorzusehen, die den externen Faktoren der Energiekette Rechnung trägt, sich jedoch nicht ungünstig auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowohl innerhalb der Gemeinschaft wie auch gegenüber Drittländern auswirkt und diejenigen Sektoren begünstigt, die sich stärker für effizientere Lösungen einsetzen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

Land	Behörde	Energie-Audits	Fördermaßnahmen	Technologische Entwicklung (TE)	Unternehmensvereinbarungen	DSM, Förderung und Unterstützung	Subventionen	Steuern	Normen und Vorschriften
Österreich	EVA	Leistung der Regierung	Lehrgänge, Konferenzen	Es gibt Programme			Anreize vorhanden		
Belgien	Auf regionaler Ebene	Die Unternehmen müssen eine Energiebilanz aufstellen	Lehrgänge, Konferenzen Vorrangige KMU-Förderung Förderung der KWK	Begrenzt	freiwillige Vereinbarungen		Anreize auf regionaler Ebene; Steuervorteile		Programm zur Reduzierung der CO <sub>2</sub> -Emissionen
Dänemark	Dänische Energiebehörde	Voraussetzung für Steuervorteile	Diverse Veröffentlichungen, Lehrgänge, Handbücher (Supermärkte, KMU, Kommunen) Energieberatungshandbuch Verbesserung der Beleuchtung	Unterstützung von Initiativen zur Förderung der technologischen Entwicklung	Vereinbarungen mit ausländischen Unternehmen über Emissionskontrolle	Diverse Programme unter Mitwirkung der Versorgungsunternehmen	Es gibt staatliche Beihilfen	CO <sub>2</sub> -Steuer	Unzählige Vorschriften und Grenzwerte
Finnland	TEKES	Subventioniert	Eine Vielzahl	Unterstützung der TE	Vereinbarungen mit Unternehmensgruppen und Großabnehmern		Verschiedene Beihilfen für die Industrie	CO <sub>2</sub> -Steuer	
Frankreich	ADEME eine zentrale sowie je eine regionale Stelle; einige Regionen haben eine eigene Behörde Zuständig für Energie und Umwelt	werden subventioniert, haben jedoch an Bedeutung verloren	zahlreiche Broschüren, Lehrgänge und Förderkurse Verbesserung der Straßenbeleuchtung Energiebilanzen im öffentlichen Sektor	Beihilfen für Demonstrationsvorhaben	Energiesparmaßnahmen in öffentlichen Gebäuden freiwillige Vereinbarungen	ADEM-EDF-Vertrag	Subventionen Beihilfen für Mietkauf		Rechtsvorschriften betreffend die Wärmedämmung von Gebäuden
Deutschland	auf Ebene einiger Bundesländer	mit Unterstützung der EVU	zahlreiche Kampagnen, Lehrgänge und Konferenzen Initiativen für Stromsparen	durch das BMTF, teilweise unter Beteiligung von EVU	freiwillige Vereinbarungen Energieverbrauchsüberwachungsverfahren seitens einiger Verbände	Pilotvorhaben in einigen Bundesländern	Bevorzugt werden Kredite zu Vorzugskonditionen	CO <sub>2</sub> -Steuer (Vorschlag)	Baunormen Gebäudebau- und -instandhaltungsvorschriften

Land	Behörde	Energie-Audits	Fördermaßnahmen	Technologische Entwicklung (TE)	Unternehmensvereinbarungen	DSM, Förderung und Unterstützung	Subventionen	Steuern	Normen und Vorschriften
Griechenland	CRES	in Großunternehmen obligatorisch	Informationskampagnen, Konferenzen und Broschüren		freiwillige Vereinbarungen	Programm zur Optimierung der Strombedarfskurve PPK-Programm zur Nachfragesteuerung	Förderung von Energiesparmaßnahmen und Ausbau des Erdgasnetzes		Emissionskontrolle in Industrieanlagen
Irland	FORBAIRT	finanzielle Unterstützung, sogar unter Beteiligung der EVU	Unterstützung und technische Hilfe Kampagnen und Konferenzen			LCP-Programme mit EU-Unterstützung	Begrenzte Unterstützung von Subventionen		Vorschriften betreffend die Wärmedämmung von Gebäuden und Heizungsanlagen
Italien	ENEA	aktuell nicht unterstützt	Förderkampagnen, Lehrgänge, Broschüren	Förderung durch die ENEA	freiwillige Vereinbarungen Energiesparmaßnahmen in öffentlichen Verwaltungsgebäuden		finanzielle Beihilfen		Vorschriften betreffend das Energiemanagement in Großanlagen
Luxemburg		Obligatorisch, doch finanzielle Beihilfen					Subventionen und Verfahren für beschleunigte Abschreibung		
Niederlande	NOVEM	subventioniert und z.T. von den EVU unterstützt (Gasunie)	Zahlreiche Lehrgänge, Veröffentlichungen und Broschüren Etikettierung von Kühlschränken in Supermärkten	Programme TBSE und TIEB zur Unterstützung von REN-Technologien	Aktionsplan zur Energieverteilung; zahlreiche Maßnahmen im Rahmen des „Built Environment“ Programms; Energiesparmaßnahmen in öffentlichen Gebäuden.	Pilotvorhaben zusammen mit verschiedenen EVU	Subventionen und beschleunigte Abschreibung Abkommen mit Drittländern über Austausch im Umweltbereich	CO <sub>2</sub> -Steuer	Gebäudebauvorschriften Unterstützung der KWK
Portugal	CCE für das ganze Land AERAM in Madeira	Obligatorisch ab einem bestimmten Verbrauchsvolumen	Zahlreiche REN-Fördermaßnahmen in verschiedenen Bereichen				SIURE-Programm betr. Subventionen und Anreize für Unternehmen Förderung der Drittfinanzierung		Diverse Empfehlungen betr. REN in der Industrie Gebäudevorschriften KWK-Förderung

Land	Behörde	Energie-Audits	Fördermaßnahmen	Technologische Entwicklung (TE)	Unternehmensvereinbarungen	DSM, Förderung und Unterstützung	Subventionen	Steuern	Normen und Vorschriften
Spanien	IDEA verschiedene Regionalbehörden	in einigen Regionen subventioniert	Viele Kampagnen, Veröffentlichungen und Broschüren	keine gezielte Vorgehensweise	freiwillige Vereinbarungen von IDEA und einigen Industriezweigen Energiesparprogramm für öffentliche Verwaltungsgebäude	Durchführung verschiedener Programme vereinbart zwischen dem Industrie- und Energieministerium und den EVU	PAEE-Programm begrenzte Beihilfen seitens der Regionen		Grundlegende Bauvorschriften Verschiedene Gesetze starke Förderung der KWK
Schweden	EM		Verschiedene	wird unterstützt	Freiwillig für große Kaufhäuser	Förderung versch. Programme durch die EVU	Unterstützung bei Unternehmensvereinbarungen	CO <sub>2</sub> -Steuer	Bauvorschriften, freiwillige Normen bei bestehenden Gebäuden
Vereinigtes Königreich	ETSU für alle Sektoren außer Gebäude; BRECSU für Gebäude	Unterstützung und Beratung durch ETSU sowie durch die EVU	Zahlreiche Fördermaßnahmen, Kampagnen und Broschüren	Unterstützung bei der Verbreitung von Informationen	Förderkampagne für Unternehmensvereinbarungen	Verschiedene Projekte mit Unterstützung des SAVE-Programms der EU	über die Programme SCEEMAS, EDAS und EMAS		Gebäudevorschriften
Tschechische Republik	SEVEN		Verschiedene Förderkampagnen			Pilotprojekte mit Verteilerfirmen wurden entwickelt	Subventionen für Gebäude und die Industrie		Vorschriften für die Heizung von Gebäuden
Ungarn	Amt für Energieeffizienz (eingesetzt mit Unterstützung der EG)	Durchführung von Audits mit Unterstützung internationaler Kooperationsprogramme	Kampagnen allgemeiner Art für bestimmte Sektoren wie z. B. Industrie oder Fernwärme			Durchführung verschiedener Pilotvorhaben	Die Preise wurden kürzlich angehoben, um sie den Kosten anzunähern		Schrittweise Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften
Polen	PHARE-Förderzentren in Warschau und Krakau	Durchführung von Audits mit internationaler Unterstützung		Technologische Kapazität zur Teilnahme an gemeinsamen Entwicklungen mit den Gemeinschaftspartnern			subventionierte Preise		Schrittweise Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften, insbesondere im Bereich der Etikettierung und des Mindestverbrauchs
Estland	Mit Unterstützung von TACIS eingerichtetes Energiezentrum	Durchführung von Audits mit internationaler Unterstützung							EU-Normen sind kaum umgesetzt

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/414/EWG zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/26)

Der Rat beschloß am 25. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 22. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Beale.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 108 zu 2 Stimmen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Ausschuß wurde vom Rat ersucht, eine Stellungnahme zu dem Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 68/414/EWG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 72/425/EWG auszuarbeiten. Diese beiden Richtlinien machen den Mitgliedstaaten zur Auflage, zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit bestimmte Ölvorräte zu halten (die erste Richtlinie schrieb eine Mindestreserve in Höhe der Inlandsverbrauchsmenge von 65 Tagen vor, die durch die zweite Richtlinie auf 90 Tage erhöht wurde).

1.2. Die Versorgungssicherheit ist ein Aspekt, dem sich der Ausschuß bei seinen Arbeiten zu mehreren Stellungnahmen der letzten Jahre mit besonderer Aufmerksamkeit gewidmet hat wie z. B. in den Stellungnahmen über die Binnenmärkte für Gas und Elektrizität<sup>(2)</sup>, die Zukunft der Kernenergie<sup>(3)</sup>, rationelle Energienutzung, erneuerbare Energiequellen<sup>(4)</sup>, allgemeine Energiepolitik<sup>(5)</sup> usw. Die zuverlässigste Energieversorgung ist selbstverständlich die Lieferung aus Energiequellen, die auf dem Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten selbst vorhanden sind, wie z. B. Erdöl und Erdgasvorkommen unter den Hoheitsgewässern des Vereinigten Königreichs und Dänemarks, Erdgasvorkommen in den Niederlanden, Kernkraftwerke in Frankreich, Kohlevorkommen in Deutschland, Wasserkraftwerke in Österreich usw.

1.3. Die Versorgungssicherheit läßt sich weiter steigern durch eine Diversifizierung der verwendeten Primärenergieformen und der Bezugsquellen von Energieeinführen. Es wird jedoch davon ausgegangen, daß die meisten EU-Mitgliedstaaten bei ihren Erdöl- und Erdgaslieferungen auch weiterhin überwiegend auf Einführen aus Regionen (wie Rußland, Nahost, Nord- und Westafrika und — in Zukunft — auch der Kaukasus und Zentralasien) angewiesen sein werden, die als potentiell sehr instabile Gebiete angesehen werden.

1.4. Im Jahre 1991 wurde der Ausschuß vom Rat zu zwei Richtlinienentwürfen auf diesem Gebiet um

Stellungnahme ersucht. Der eine sah neue Vereinbarungen für die Vorratshaltungspflicht in den Mitgliedstaaten vor, wurde aber nach Diskussion im Rat später wieder zurückgezogen. Der andere, zu dem der Ausschuß eine Stellungnahme unter der Dossier-Nr. ENER/195 am 22. Oktober 1992 verabschiedete, und bei dem es um „geeignete Maßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten der Gemeinschaft mit Erdöl und Erdölerzeugnissen“ ging, wurde ebenfalls zurückgezogen.

1.5. Die Erfahrung der sogenannte „Ölkrise“ von 1973 führte dazu, daß in Paris im Jahre 1974 die internationale Energieagentur (IEA) eingerichtet wurde, in deren Rahmen Pläne für den Fall künftiger Ölversorgungskrisen vorbereitet werden sollten. Der IEA gehören alle 15 EU-Mitgliedstaaten an sowie Norwegen, Ungarn, die Schweiz, die Türkei, Australien, Neuseeland, Kanada, USA und Japan, die Tschechische Republik; die Slowakische Republik und Polen haben bereits einen Beitrittsantrag gestellt.

1.6. Die IEA-Regelungen erstrecken sich somit auf den Erdölbedarf des maßgeblichen Teils der industrialisierten Welt, die im Falle einer ernstesten Versorgungskrise von vitaler Bedeutung wäre. Eventuelle Maßnahmen der EU zur Begegnung eines solchen Ereignisses würden wohl im Rahmen der IEA beschlossen, wengleich die Kommission die Politiken der Mitgliedstaaten entsprechend dem EU-Vertrag koordinieren würde.

## 2. Die Vorschläge der Kommission

Die Vorratshaltungspflicht wurde laut der Kommission im wesentlichen aus folgende Gründen eingeführt:

2.1. Störungen in der Erdölversorgung können das Funktionieren der Wirtschaft beeinträchtigen. Deshalb ist es wünschenswert, daß die Mitgliedstaaten Vorräte bereithalten, um mögliche Versorgungsstörungen auszugleichen und die Krise zu managen, bevor sie ein kritisches Stadium erreicht.

2.2. Während einer Krise besteht die Gefahr von Preisspekulationen auf dem Markt. Deshalb ist es wirtschaftlich sinnvoll, wenn die Regierungen in der Lage sind, die Auswirkungen einer Versorgungskrise durch Rückgriff auf ihre Sicherheitsvorräte auf ein Mindestmaß zu reduzieren oder ganz auszuschalten.

<sup>(1)</sup> ABl. C 160 vom 27.5.1998, S. 18.

<sup>(2)</sup> ABl. C 195 vom 18.7.1994.

<sup>(3)</sup> ABl. C 206 vom 7.7.1997.

<sup>(4)</sup> ABl. C 214 vom 10.7.1998.

<sup>(5)</sup> ABl. C 393 vom 31.12.1994.

2.3. Allein die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten Sicherheitsvorräte halten, kann maßgeblich zur Abschreckung derjenigen beitragen, die versucht sein könnten, eine Versorgungskrise herbeizuführen oder durch Spekulation von einer solchen Krise zu profitieren.

2.4. Der Vorschlag zur Änderung der bestehenden Richtlinie stellt eine dringend notwendige Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens dar. Seit Beginn der 70er Jahre hat sich viel getan. Es hat eine Liberalisierung der Wirtschaft stattgefunden, und bei der Ölversorgung und -nachfrage sowie den Industriestrukturen sind Veränderungen eingetreten. Außerdem bedarf die Richtlinie einer Aktualisierung, um der Einführung des Energiebinnenmarktes und der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union Rechnung zu tragen. Gleichwohl muß die Versorgungssicherheit auch weiterhin ein Anliegen der EU sein, weil sie zwangsläufig auf Erdöleinfuhren angewiesen ist.

### 3. Bereiche, in denen Verbesserungen vorgesehen sind

Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag Verbesserungen in sechs Bereichen vor:

#### 3.1. Freistellung

Die Kommission schlägt vor, für Mitgliedstaaten mit einheimischer Ölförderung die Höchstgrenze für die Freistellung von 15 auf 25 % anzuheben.

#### 3.2. Bilaterale Vorratshaltungsvereinbarungen

Eine stärkere Unterstützung bilateraler Vereinbarungen — bei denen die vorgeschriebenen Ölvorräte in einem anderen Mitgliedstaat gehalten werden können — wäre für die Erdölraffinerien und -importeure ein hilfreiches Mittel, um ihren Vorratshaltungsverpflichtungen am kostengünstigsten nachzukommen. Eine klarere Definition der wesentlichen Bestandteile von Rahmenvereinbarungen würde die Einheitlichkeit in der gesamten Gemeinschaft verbessern, insbesondere was die erforderliche Gewähr anbelangt, daß strategische Vorräte in einem anderen Mitgliedstaat eindeutig identifiziert werden und im Krisenfall auch tatsächlich freigemacht werden.

#### 3.3. Definitionen

Klarere Definitionen werden dafür Sorge tragen, daß die Mitgliedstaaten regelmäßig den Verbrauch bei den verschiedenen in der Richtlinie genannten Erdölzeugnissen erfassen. So führen einige Mitgliedstaaten bislang nicht Buch über den Verbrauch an Flugzeugtreibstoff auf Kerosinbasis für internationale Flüge, der nach der derzeitigen Richtlinie zwar nicht gesondert auszuweisen, aber doch dem Inlandsverbrauch zuzurechnen ist.

#### 3.4. Umrechnungsverfahren und Zeitpunkt der Berichterstattung

Um die Umrechnung von Rohöl in Produktäquivalente zu vereinfachen, wird vorgeschlagen, eines der derzeitigen drei Umrechnungsverfahren abzuschaffen. Außerdem wird die Umstellung auf monatliche Vereinbarungen bedeuten, daß die EU nach denselben Verfahren vorgeht wie die IEA. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission ihre Berichte mit zusammenfassenden statistischen Angaben zum Stand der Vorräte am Ende eines jeden Monats, spätestens am 25. Tag des zweiten Monats, übermitteln.

tigen drei Umrechnungsverfahren abzuschaffen. Außerdem wird die Umstellung auf monatliche Vereinbarungen bedeuten, daß die EU nach denselben Verfahren vorgeht wie die IEA. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission ihre Berichte mit zusammenfassenden statistischen Angaben zum Stand der Vorräte am Ende eines jeden Monats, spätestens am 25. Tag des zweiten Monats, übermitteln.

#### 3.5. Qualität der Vorratshaltungsverfahren

Die neue Richtlinie unterstreicht die Notwendigkeit einer größeren Kostentransparenz bei den Vorratshaltungsverfahren, um Diskriminierungen zu vermeiden und lautere Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt zu schaffen.

#### 3.6. Sanktionen

Die Umsetzung wird den Regierungen der Mitgliedstaaten überlassen. Die Sanktionen müssen wirkungsvoll, angemessen und abschreckend sein.

### 4. Inhalt der vorgeschlagenen Richtlinie

- Artikel 1 enthält die vorgeschlagenen Änderungen zu der Richtlinie 68/414/EWG und wird nachstehend näher erörtert.
- Artikel 2 hebt die Richtlinie 72/425/EWG zum 31. Dezember 1999 auf.
- Artikel 3 legt fest, daß die Mitgliedstaaten der Richtlinie spätestens zu diesem Zeitpunkt durch die Übernahme, Veröffentlichung und Anwendung der entsprechenden neuen Bestimmungen nachkommen müssen und die Kommission hierüber in Kenntnis zu setzen haben.
- Artikel 4 sieht vor, daß die Kommission den Rat regelmäßig über den Vorrätebestand in der Gemeinschaft unterrichtet.
- Artikel 5 besagt, daß die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

### 5. Artikel 1

Dieser Artikel der neuen Richtlinie enthält die wesentlichen Änderungen zu den Artikeln 1, 2, 3, 4, 5 und 6 der Richtlinie 68/414/EWG.

5.1. Artikel 1 macht erneut eine Vorratshaltung in Höhe des ermittelten Inlandsverbrauchs von 90 Tagen zur Auflage und hebt die zulässige Abweichungsmarge der Mitgliedstaaten mit eigener Erdölförderung auf 25 % des genannten Inlandsverbrauchs an.

5.2. Nach der neuen Fassung von Artikel 2 bleiben Bunkerungen für die Seeschifffahrt bei der Berechnung des Inlandsverbrauchs unberücksichtigt, wohingegen Bunkerungen für den internationalen Luftverkehr sehr wohl zum Inlandsverbrauch zählen.

5.3. Laut der neuen Fassung von Artikel 3 müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, daß sie sich mit der entsprechenden Machtbefugnis ausstatten, um die Vorratsentnahme im Krisenfall kontrollieren zu können. Zu allen anderen Zeiten sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die Vorräte eindeutig identifiziert werden und dabei nichtdiskriminierende Rahmenbedingungen gelten und außerdem die aus der Vorratshaltung resultierenden Kosten mit Hilfe transparenter Regelungen als Bestandteil des Endproduktpreises ausgewiesen werden. Die Mitgliedstaaten können auch einzeln oder gemeinsam beschließen, Vorratshaltungsgremien einzurichten.

5.4. Der neu gefaßte Artikel 4 legt die Verfahren fest nach denen die Mitgliedstaaten der Kommission über ihre Vorräte Bericht erstatten. Als Bezugsgröße für die jeweils vorzuhaltende Vorratsmenge ist der Inlandsverbrauch des Vorjahres zugrunde zu legen.

5.5. Der neu gefaßte Artikel 5 sieht vor, daß bei Fertigerzeugnissen (d.h. Raffinerieprodukten) die tatsächliche Menge in Tonnen angegeben wird, während der Anteil der nationalen Umwandlung von Rohöl und Zwischenprodukten (d.h. Energierohstoffen) in Fertigerzeugnisse in Verhältniszahlen ausgedrückt wird.

5.6. In der neuen Fassung des Artikels 6 geht es vor allem um die Festlegung der Bedingungen, unter denen Mitgliedstaaten im Vereinbarungswege ihre strategischen Vorräte auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats halten können. Die neue Fassung sieht des weiteren vor, daß Vorräte, die in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats für einen anderen Mitgliedstaat gehalten werden, von jedem der beiden betroffenen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden können. Derartige Vorratshaltungsübereinkommen müssen den allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie genügen und der Kommission mitgeteilt werden. In Absatz 3 dieses Artikels wird dann aufgeführt, welche Kategorien von Erdölzeugnissen in den statistischen Berichten der einzelnen Mitgliedstaaten unberücksichtigt bleiben.

5.7. Dem neuen Artikel 6a zufolge „treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Regelungen und leiten alle erforderlichen Maßnahmen ein“ um die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten.

5.8. Der neue Artikel 6b schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten einen Strafkatalog für Nichteinhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie festzulegen haben.

## 6. Allgemeine Bemerkungen

6.1. Der Ausschuß stellt fest, daß über die Notwendigkeit einer neuen Vorratshaltungsrichtlinie allgemeine Einigkeit besteht, weil die derzeitigen Bestimmungen im Grunde aus der Zeit vor mehr als 25 Jahren stammen. Die beiden maßgeblichen Anforderungen — die Verpflichtung einer Vorratshaltung in Höhe des Versorgungsbedarfs für 90 Tage und die den Mitgliedstaaten

mit eigener Erdölförderung eingeräumte Abweichungsmarge von 15 % — wurden in den 60er und 70er Jahren festgelegt, in denen ganz andere Verhältnisse herrschten.

6.2. Diesen Kriterien lag wohl keine detaillierte technische Analyse zugrunde. Die Mineralölindustrie ist bekanntermaßen der Meinung, daß diese spezifischen Anforderungen heute ohne Risiko gelockert werden könnten, genau wie die zusätzliche Auflage der Vorratshaltung an bestimmten Kategorien und Mengen von Fertigerzeugnissen. Die dank der Flexibilität der modernen Raffinerietechnik bestehende Möglichkeit der Vorratshaltung in Form von Rohöl ist ein Vorteil für diejenigen IEA-Mitgliedstaaten, die nicht der EU angehören.

6.3. Mit steigendem Erdölvorratshaltungsvolumen wächst auch die Gefahr der Umweltbelastung durch Leckagen und Freisetzung von Dämpfen. Außerdem ist die Arbeitsplatzwirksamkeit bekanntlich nur gering, denn die Lagerhaltungseinrichtungen sind dem Wesen nach kapitalintensiv. Der Ausschuß stellt auch fest, daß eine Vorratshaltungspflicht, die über den normalen Betriebsbedarf hinausgeht, eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Wirtschaft der Mitgliedstaaten darstellt.

6.4. Gleichwohl unterschreibt der Ausschuß voll und ganz die diesbezügliche Sichtweise der Kommission, der es um die Gewährleistung einer angemessenen Versorgungssicherheit aller Mitgliedstaaten im Falle einer erneuten Ölkrise zu vergleichbaren Bedingungen geht. Er möchte der Kommission indes eindringlich nahelegen, die Bestimmungen der vorgeschlagenen neuen Richtlinie sorgsam im Auge zu behalten, denn die EU muß auf dem Weltmarkt wirtschaftlich konkurrenzfähig bleiben.

## 7. Besondere Bemerkungen

7.1. Die vorgeschlagene Richtlinie ist in Form einer Reihe von Änderungen der Richtlinie 68/414/EWG gehalten, was den Schluß nahelegt, daß alle Vorschriften der bisherigen Richtlinie, die in der vorgeschlagenen neuen Richtlinie nicht ausdrücklich geändert oder aufgehoben werden, auch weiterhin gelten. Der Richtlinien-vorschlag enthält auch einen Artikel, mit dem die Richtlinie 72/425/EWG aufgehoben wird, deren Anforderung, daß Vorräte in Höhe des Inlandsverbrauchs von 90 Tagen zu halten sind, in der neuen Richtlinie aber erneut zur Auflage gemacht wird.

7.2. Der Ausschuß ist mit den Bestimmungen des Artikels 1 einverstanden und befürwortet insbesondere die Anhebung der Abweichungsmarge der Mitgliedstaaten mit eigener Ölförderung von 15 auf 25 %. Die vorgesehene Verpflichtung zur Vorhaltung einer Versorgungsreserve für 90 Tage (gegenüber 65 Tagen in der Richtlinie von 1972) sollte allerdings sorgsam im Auge behalten werden.

7.3. Was die neue Fassung des Artikels 2 angeht, sollte die Kommission darlegen, wieso Treibstoff für internationale Flüge dem Inlandsverbrauch zuzurechnen ist, während Bunkerungen für Seeschiffe in der Inlandsverbrauchsrechnung außen vor bleiben.

7.4. Die Bestimmungen der neuen Artikel 3 und 4 werden vom Ausschuß befürwortet.

7.5. Artikel 5 macht nach dem Eindruck des Ausschusses unnötig komplizierte Berichterstattungsanforderungen bezüglich verschiedener Produktkategorien zur Auflage.

7.6. Artikel 6 enthält detaillierte Bestimmungen über die Bedingungen, unter denen ein Mitgliedstaat im Vereinbarungswege Vorräte auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats halten darf. Übereinkommen dieser Art schaffen Flexibilität und eröffnen Kosteneinsparungsmöglichkeiten, was durchaus zu begrüßen ist. Der Ausschuß kann aber nicht begreifen, warum ein Mitgliedstaat, der von einer solchen Möglichkeit

absehen möchte, verpflichtet sein soll, der Kommission die Gründe für den diesbezüglichen Verzicht darzulegen.

7.7. Die übrigen Artikel der neuen Richtlinie stellen klar, daß die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, daß die Vorschriften der Richtlinie eingehalten werden, wenngleich sie der Kommission regelmäßig Bericht erstatten müssen, die wiederum den Rat auf dem Laufenden hält.

7.8. Der Ausschuß ist mit diesen Verfahren voll und ganz einverstanden und beglückwünscht die Kommission zu der sehr aufschlußreichen Erläuterung zu ihrem Richtlinienentwurf in Dokument KOM(98) 221 endg. Er möchte jedoch noch einmal betonen, daß er der Meinung zuneige, daß die Bestimmungen der Richtlinie häufiger überprüft werden sollten, als dies offensichtlich mit ihrer Vorgängerin passierte. Im Interesse der Übersichtlichkeit wäre es ferner zweckmäßig, die vorgeschlagene neue Richtlinie in Form eines durchgängigen, konsolidierten Textes zu halten, anstatt die Artikel der neuen Richtlinie im wesentlichen als Änderungen zu den Artikeln der geltenden Richtlinie anzulegen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission über Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft: Ansätze für eine Strategie des rationellen Energieeinsatzes“**

(98/C 407/27)

Die Europäische Kommission beschloß am 19. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 22. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Hernández Bataller.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 117 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Europäische Kommission hat dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Ausschuß der Regionen ihre „Mitteilung über Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft: Ansätze für eine Strategie des rationellen Energieeinsatzes“ vorgelegt. Die Kommission erfüllt damit eine Verpflichtung, die sie sich in ihrem Weißbuch<sup>(1)</sup> auferlegt hat.

1.2. Der Mitteilung liegt außerdem die Notwendigkeit zugrunde, die auf der Konferenz von Kioto vereinbarten Zielsetzungen in bezug auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen<sup>(2)</sup> zu erfüllen; die EU muß ihre Emissionen zwischen 1990 und 2010 um 8 % senken. Darüber hinaus geht die Mitteilung auf die positiven Auswirkungen einer effizienten Energienutzung auf die Energieversorgungssicherheit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausräumung von anderen Verschmutzungsursachen ein.

1.3. In der Mitteilung wird festgestellt, daß die Entwicklung der Energieintensität in einem Großteil der Mitgliedstaaten stagniert, was größere Anstrengungen bei der Durchführung von Maßnahmen zur Optimierung des Energieverbrauchs erforderlich macht. Die Mitteilung ist nur der erste Schritt auf dem Weg zur Formulierung einer globalen Strategie, in deren Zuge kurz- und mittelfristige Verpflichtungen eingegangen und in die zahlreiche Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft eingebunden werden müssen. Diese durch die Festlegung von Zielen, Zeitplan und Zuständigkeiten strukturierte Strategie stellt den bekannten Aktionsplan dar.

1.4. Dementsprechend zielt diese Stellungnahme darauf ab, die Meinung des Ausschusses zu der Mitteilung der Kommission deutlich zu machen sowie konkrete Empfehlungen zur Verbesserung dieser Mitteilung und

als Handlungsleitlinien für den künftigen Aktionsplan zu geben.

1.5. Der WSA hat eine Initiativstellungnahme zum Thema „Politische Ansätze zur rationellen Energienutzung in der Europäischen Union und in den Staaten, die der Union demnächst beitreten werden“ erarbeitet, in der er eine Reihe von Empfehlungen zur Förderung der REN-Politiken angesichts möglicher Energiepreissenkungen, der Liberalisierung des Energiesektors und der Verschlechterung der Energieintensität ausspricht. Dieses Dokument wird bei den nachfolgenden Bemerkungen als Referenzgrundlage herangezogen.

1.6. Die Meinung des Ausschusses gründet sich also auf die genannte Stellungnahme wie auch auf andere Arbeiten, die als Reaktion auf verschiedene Initiativen der Kommission formuliert wurden. Als Beispiele seien hier die beiden aktuellsten Stellungnahmen zu der „Mitteilung der Kommission über die Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und zum Abbau von Hindernissen, die ihrer Entwicklung im Wege stehen“<sup>(3)</sup> sowie zu der Mitteilung „Über Verkehr und CO<sub>2</sub> — Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts“<sup>(4)</sup> angeführt.

## 2. Die Mitteilung der Kommission

2.1. Hinter der Mitteilung steht die Absicht, das noch unausgeschöpfte Potential offenzulegen, die bislang erzielten Ergebnisse aufzuzeigen und sie nachdrücklicheren Anstrengungen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der Kommission selbst zugrunde zu legen, eine Diskussionsgrundlage mit Blick auf die Formulierung eines Aktionsrahmens zu bieten und die Voraussetzungen für eine bessere Koordinierung der Bemühungen zur Erfüllung der in Kioto eingegangenen Verpflichtungen zu schaffen.

2.2. Die Entwicklung der Energiepreise und die Hemmnisse, auf die die Maßnahmen zur Senkung des

<sup>(1)</sup> „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“ — KOM(95) 682 endg.

<sup>(2)</sup> Es handelt sich um sechs Gase (in der Reihenfolge der Mengenanteile): Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Stickstoffoxid (NO<sub>2</sub>), fluorierte Kohlenwasserstoffverbindungen (HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>).

<sup>(3)</sup> KOM(97) 514 endg. und Stellungnahme ABl. C 157 vom 25.5.1998.

<sup>(4)</sup> KOM(98) 204 endg. — Stellungnahme in Vorbereitung.

Energieverbrauchs gestoßen sind, haben dazu geführt, daß die Energieintensität trotz der von der Kommission vorangetriebenen Programme und Rechtsvorschriften im Vergleich zu der Entwicklung Anfang der 90er Jahre stagniert.

2.3. In der Mitteilung wird das Energiesparpotential gegenüber dem Verbrauch von 1995 auf 18 % veranschlagt, wobei das verfügbare Potential in der Industrie auf 17 %, im Verkehrsbereich auf 14 % und in den Haushalten und im Tertiärbereich auf 22 % geschätzt wird. Berechnungsgrundlage ist das von der Kommission erstellte MURE-Modell.

2.4. Der gegenwärtige Liberalisierungs- und Deregulierungsprozeß im Energiesektor wird deutliche Auswirkungen auf die effiziente Energienutzung zeitigen. Einerseits wird sich eine Senkung der Tarife ergeben, wodurch die Produktionskosten besser dargestellt und Quersubventionierungen vermieden werden und sich die Rentabilität der REN-Projekte erhöht. Andererseits wird die gestärkte Wettbewerbsfähigkeit zu einer Effizienzsteigerung im Energiesektor selbst führen.

2.5. Zur Ausschöpfung des verfügbaren wirtschaftlichen Potentials reichen jedoch die Marktkräfte allein nicht aus, da Energieaspekte häufig nicht gebührend berücksichtigt werden; angesichts der mit der Senkung des Energieverbrauchs verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Vorteile müssen daher die Institutionen konkrete Maßnahmen entwickeln.

2.6. Eine Senkung des Energieverbrauchs wird durch verschiedene Faktoren behindert:

- In den Energiepreisen sind die Umweltkosten und die übrigen, durch Energieerzeugung/-transport/-verbrauch verursachten externen Kosten nicht gebührend berücksichtigt.
- Es fehlen Informationen über die vorhandenen Lösungsmöglichkeiten sowie über Projektergebnisse. Zudem sind die Verbraucher nicht genügend über die Energiekosten aufgeklärt, so daß sie eher die Anschaffungskosten berücksichtigen als die Energieeffizienz.
- Energiesparmaßnahmen sind weniger gut sichtbar als beispielsweise Projekte zur Energieerzeugung oder noch konkretere Aktionen zur Förderung der erneuerbaren Energieträger, was sie für politisches Engagement weniger reizvoll macht.
- Auf Seiten der Energieversorgungsunternehmen erheben sich institutionelle und durch die eingefleischte Denkweise bedingte Hemmnisse, da sie eher eine zentralisierte Energieerzeugung im großen Maßstab befürworten als nachfrageorientierte Ansätze in kleinerem, dezentralisiertem Maßstab.
- Auch auf Seiten der Unternehmen, Gewerbetreibenden und Techniker, die die energieeffizienteren Technologien fördern müssen, ergeben sich technische Hemmnisse vor allem mangels Ausbildung und Information, die u.a. eine Kostensenkung durch Massenfertigung oder normgerechte Instandhaltung verhindern.

— Finanzielle Hemmnisse entstehen der Mitteilung zufolge schließlich dadurch, daß die Finanzierungsbedingungen für diese Art Projekte im allgemeinen ungünstiger sind als für Vorhaben zur zentralisierten Energieerzeugung.

2.7. Da den auf einzelstaatlicher Ebene umgesetzten REN-Programmen kein ausreichender Nachdruck verliehen wurde, blieben die Ergebnisse merklich hinter den Erwartungen zurück, obwohl die Mitgliedstaaten die verschiedenen Empfehlungen der Gemeinschaft durchaus positiv aufgenommen hatten. Sowohl in der Mitteilung der Kommission als auch in der Stellungnahme des Ausschusses zum Thema Kraft-Wärme-Kopplung<sup>(1)</sup> wird ein Überblick über die verschiedenen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Initiativen gegeben.

2.8. Der Kommissionsmitteilung zufolge ist daher die Koordination der Strategien der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft wichtig und muß im Hinblick auf den Austausch von Erfahrungen und die Nutzung von Synergien weiter ausgebaut werden. Das Augenmerk ist dabei besonders auf den Stromverbrauch zu richten, der einer der Hauptauslöser des Treibhauseffekts ist und aufgrund des steigenden Lebensstandards der europäischen Bürger im Gebäudebereich und in der Industrie deutlich zunimmt.

2.9. Die von der Kommission vorgeschlagene Strategie beruht auf folgenden Prämissen:

2.9.1. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft wird die Einsetzung einer Untergruppe für die Energieeffizienz im Rahmen der Gruppe „Konvergenz der Energiepolitiken“ vorgeschlagen, die auf Initiative der Kommission vom Rat gebilligt werden muß<sup>(2)</sup>.

2.9.2. Förderung der Energieeffizienz in anderen Gemeinschaftsprogrammen und in konkreterer Form: im Rahmen der Strukturfonds mittels einer besseren regionalen Integration; im Bereich Verkehr durch bessere Technologien, Durchsetzung neuer Einsatzmöglichkeiten und Verkehrsträger, Kraftstoffpreise, die externe Kosten einbeziehen, usw.; bei der FTE durch Verstärkung der REN-Vorhaben im V. Rahmenprogramm; durch internationale Zusammenarbeit.

2.9.3. Die prioritären Einzelmaßnahmen stellen sich wie folgt dar:

2.9.3.1. Energieeffizienz in Gebäuden: dieser Bereich steht für 40 % des Verbrauchs — daher gebührt der entsprechenden Aktionslinie Vorrang. Dies sollte nicht nur bei den mechanischen Anlagen, sondern auch bei der Konstruktion der Gebäude berücksichtigt werden.

<sup>(1)</sup> ABl. C 157 vom 25.5.1998.

<sup>(2)</sup> Diese Initiative stimmt mit dem Vorschlag überein, den der WSA in seiner Stellungnahme zum Thema „Politische Ansätze zur rationellen Energienutzung in der Europäischen Union und in den Staaten, die der Union demnächst beitreten werden“ (CES 1141/98) vorgebracht hat, wenn gleich in diesem Fall empfohlen wird, daß der Verwaltungsaufwand minimal zu sein habe und das Forum mit Hilfe der Informatik vernetzt werden solle.

2.9.3.2. Überarbeitung der Richtlinie 93/76/EWG zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Sinne einer Verstärkung einiger Artikel und der erleichterten Anwendung durch die Mitgliedstaaten, die den vorgeschlagenen Maßnahmen bislang nicht den gebührenden Stellenwert einräumten.

2.9.3.3. Energieeffizienz von elektrischen Haushaltsgeräten und anderen Apparaten für Endnutzer durch verbesserte Etikettierung und Absprachen mit den Herstellern über Mindestanforderungen an die Energieeffizienz. Solche Absprachen sind bei Industrieausrüstungen, für die es bislang noch keine Etikettierung gibt, besonders wichtig.

2.9.3.4. Verstärkte Nutzung „langfristiger freiwilliger Vereinbarungen“ zur Aufstellung von Mindestanforderungen an die Energieeffizienz in allen Fällen, in denen eine Vielzahl von Herstellern betroffen ist, einschließlich geeigneter Überwachungsmechanismen.

2.9.3.5. Verstärkte Verbreitung und Förderung von Informationen insbesondere im Hinblick auf Etikettierung, Ausbildung und Zertifizierung. Zu diesem Zweck wird die Prämierung der Verbraucher mit der besten Energieeffizienz erwogen.

2.9.3.6. Unterstützung der „Drittfinanzierung“, der „Ergebnisgarantie“ und anderer Finanzmodelle. Hier wird festgestellt, daß diese Instrumente bislang noch nicht voll ausgeschöpft werden. Von daher wird eine stärkere Beteiligung der Banken, z. B. für Ergebnisgarantieverfahren sowie die unabhängige Bewertung von Projekten empfohlen.

2.9.3.7. Förderung der Energieeffizienz in den Bereichen Gas, Strom und Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Besserer Einsatz der Integrierten Ressourcenplanung, gestützt auf den Richtlinienentwurf über „rationelle Planungsverfahren“. Zusätzlich zur Förderung der KWK werden Vereinbarungen mit den Energieunternehmen und die Fortsetzung der Förderung durch das SAVE-Programm vorgeschlagen.

2.9.3.8. Energiemanagement und Technologiebeschaffung. Die Kommission wird einen Vorschlag für eine „Energiemanagement“-Richtlinie vorlegen, damit die öffentlichen Verwaltungen mit gutem Beispiel vorangehen. In Erweiterung dieser Initiative wird die „Kooperative Technologiebeschaffung“ zum Ankauf von effizienteren Ausrüstungen in großen Stückzahlen, insbesondere für Gebäude und teilweise auch im privaten Bereich vorgeschlagen.

2.9.4. Die weiteren Schritte beruhen dann auf dem Einholen von Informationen und Reaktionen auf die von der Kommission vorgeschlagenen Initiativen, die in verstärkte Maßnahmen seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten als Beitrag zum künftigen Aktionsplan münden sollen.

### 3. Bemerkungen zur Mitteilung der Kommission

3.1. Die nachstehenden Bemerkungen gründen sich auf die durch den Ausschuß in seinen verschiedenen Stellungnahmen bereits vertretenen Standpunkte<sup>(1)</sup>:

— Im Protokoll von Kioto werden für die EU bestimmte Werte zur Emissionssenkung festgelegt, die die Mitgliedstaaten binden, und deren Einhaltung zu gewährleisten und zu kontrollieren ist.

— Die für die Vollendung des Binnenmarkts unabdingbare Deregulierung und Liberalisierung des Energiesektors verbessern durch Senkung der Tarife und Abschaffung der Quersubventionierung den Wettbewerb unter den europäischen Unternehmen, erfordern aber eine einfallreichere und innovativere Art der Förderung von REN-Maßnahmen.

— So versteht sich auch, daß es, wie in der dem Europäischen Rat in Cardiff vorgelegten Mitteilung der Kommission an den Rat<sup>(2)</sup> ausgeführt ist, darauf ankommt, die Energie/Umweltdimension in alle Entscheidungen zum Ausbau der Europäischen Union einzubeziehen.

— Im besonderen sind die Bereiche Verkehr und Gebäude die vorrangigen Sektoren, in denen eine effizientere Energienutzung zu fördern ist. Konkreter ausgedrückt stellt der Verkehr eine bedeutende Herausforderung dar, weil zum einen die Bevölkerung wenig geneigt ist, einmal angenommene Gewohnheiten und Verhaltensmuster zu ändern, und weil der Straßenverkehr ein erhebliches wirtschaftliches Gewicht hat.

3.2. Im einzelnen betrachtet läßt sich sagen, daß die Mitteilung insgesamt logisch aufgebaut ist und die Voraussetzungen für die Lancierung einer Strategie zur Verringerung des Energieverbrauchs schafft.

3.3. Der Ausschuß möchte jedoch einige Bemerkungen vortragen, die dazu beitragen sollen, in dem künftigen Aktionsplan die richtigen Schwerpunkte zu setzen:

3.3.1. Die Schätzungen des Energiesparpotentials sind anhand des MURE-Modells aufgestellt worden, zu dem keine weiteren Informationen bezüglich Eigenschaften, Algorithmus und Szenarien geliefert werden, so daß die Zuverlässigkeit der Schätzungen kaum beurteilt werden kann. Von der derzeitigen Entwicklung beim Energieverbrauch ausgehend erscheint das verfügbare Potential in der Industrie zu hoch und im Gebäude- und vor allem im Verkehrsbereich zu niedrig angesetzt. Jedenfalls wird die von der Kommission angegebene Zahl von 18 % nicht ausreichend begründet.

<sup>(1)</sup> Unter anderem sind zu nennen: „Politische Ansätze zur rationellen Energienutzung (REN) in der Europäischen Union und in den Staaten, die der Union demnächst beitreten werden“; Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) — ABl. C 157 vom 25.5.1998 und „Über Verkehr und CO<sub>2</sub> — Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts“ (in Vorbereitung).

<sup>(2)</sup> „Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik“ — KOM(98) 333 endg.

3.3.2. Die gegenwärtige Liberalisierung der Märkte, die ohne jeden Zweifel eine Senkung der Verbraucherpreise begünstigt, wird in ihrer positiven Wirkung auf die REN-Projekte überschätzt. Die Abschaffung der Quersubventionierung kann jedoch gelegentlich Erhöhungen bei bestimmten Tarifen auslösen, die die Annahme von Lösungen für einen geringeren Energiekonsum erleichtern sollen.

3.3.3. Die verschiedenen Hemmnisse sind nicht alle gleich schwerwiegend, und daher wäre die Aufstellung einer Rangfolge angebracht.

3.3.4. Allgemein wird dem SAVE<sup>(1)</sup>-Programm eine Bedeutung beigemessen, die angesichts der bei der Verbesserung der Energieintensität erzielten Ergebnisse nicht ganz gerechtfertigt erscheint. Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht verlief langsamer als erhofft, und die Etikettierung hat nicht die umfassenden Auswirkungen gezeitigt, die die Kommission zu erkennen glaubt.

3.3.5. Bezüglich der von der Kommission vorgeschlagenen Strategie werden Initiativen wie die Gründung einer Untergruppe im Rahmen der „Konvergenzgruppe“ und eine bessere Einbindung der REN in die Gemeinschaftsprogramme begrüßt.

3.3.6. Im Zusammenhang mit den spezifischen Prioritäten unerwähnt bleiben Aktionen, die zwar nicht auf Energieeffizienz ausgerichtet sind, sich jedoch deutlich darauf auswirken, wie z. B.: Verbesserung des Komforts, Umwandlung von bislang diskontinuierlichen in kontinuierliche Verfahren, Produktivitätssteigerung<sup>(2)</sup>, Verbesserung des Stadtverkehrs usw.

3.3.7. Genausowenig wird die Einführung von Technologien zur Abmilderung der Umweltfolgen bei gleichzeitiger Energieverbrauchssenkung oder gar Energieerzeugung berücksichtigt, wie z. B.: Oxidation von Abwässern, organische Kreisläufe usw.

3.3.8. Der künftige Aktionsplan wird dementsprechend nicht nur die Umweltvorteile sondern auch die Verbesserung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und die Liefergarantie für Energie berücksichtigen müssen.

3.3.9. Unberücksichtigt bleibt auch — jedenfalls als vorrangige Aktionslinie, obwohl sich eine Verknüpfung mit der Geräteetikettierung herstellen ließe — die Verbreitung von Klimaanlageanlagen in einigen EU-Mitgliedstaaten sowie die mit steigendem Lebensstandard zunehmende Größe der Autos und Anzahl der elektrischen Haushaltsgeräte.

3.3.10. Auf dem Gebiet der Energieeffizienz von Gebäuden müssen nicht nur Normen festgelegt, sondern auch ihre Einhaltung dadurch gewährleistet werden,

daß eine entsprechende Überwachung in der Planungs- und Bauphase stattfindet und die Käufer/Mieter über ihre Rechte und ihren Anspruch auf Information unterrichtet werden.

3.3.11. Unerwähnt bleibt ferner, daß die Kennzeichnung von Geräten in der Praxis noch nicht besonders weit vorangeschritten ist, da die Verbraucher nicht darüber Bescheid wissen und die Verkäufer die Geräte nach der Gewinnspanne empfehlen.

3.3.12. In bezug auf die Mindestanforderungen an die Effizienz und die ausgehandelten Vereinbarungen müßten mehr Einzelheiten über die zögerliche Beteiligung der Hersteller und ihre Zurückhaltung bei Lösungsvorschlägen angegeben werden. Allgemein sollten positive Anreize zugrunde gelegt und diejenigen Hersteller belohnt werden, deren Geräte weniger Energie verbrauchen und letztendlich der Wiederverwertung zugeführt werden können. Andere Wettbewerber sollten dadurch zur Nachahmung motiviert werden.

3.3.13. Es sollte eine Bewertung der bestehenden Informationsnetze<sup>(3)</sup> vorgenommen werden. Deren bloße Existenz ist noch kein Garant für Effizienz oder gar ihre Vergleichbarkeit zwischen Ländern oder Regionen. Die Aussetzung von Prämien bietet die positive Möglichkeit einer Nutzung im Sinne des „benchmarking“ bzw. als Anhaltspunkt für andere Verbraucher; es besteht jedoch bei einigen Prämien die Gefahr der politischen Verzerrung.

3.3.14. Es müßten Gründe genannt werden, warum die „Drittfinanzierung“ trotz der Unterstützung und der umfangreichen Informationen, die zu diesem Thema veröffentlicht wurden, nicht den erhofften Erfolg gezeitigt hat. Die Übernahme der Bürgschaft für Energiedienstleistungsunternehmen (ESCO = Energy Services Companies) durch Geschäftsbanken hält der Ausschuß für unrealistisch.

3.3.15. Konkrete Erfahrungen mit Projekten, bei denen das Ergebnisgarantieverfahren angewandt wurde, sind nicht bekannt; solche Garantien müssen jedoch vom Gerätehersteller und in gewissem Maße auch von den Versicherungsunternehmen, dürfen jedoch in keinem Fall von den Banken kommen. Auf jeden Fall lassen sich solche Formeln bei Projekten anwenden, deren „cash flow“ leicht vom übrigen Geschäft zu trennen ist, wie im Falle der Kraft-Wärme-Kopplung. Bei Energiesparprojekten ist ihr Einsatz jedoch schwierig.

3.3.16. Im Zusammenhang mit den Programmen für „integrierte Ressourcenplanung“ übersieht die Kommission, daß die derzeitige Tendenz zur Deregulierung und Trennung der Tätigkeiten die Entwicklung von DSM-Maßnahmen erschweren und dazu führen kann, daß die Nutzeffekte aus der Abflachung der Energielastkurve nicht an die Vertreiber/Verteiler weitergegeben werden können. Jedenfalls ist es notwendig, auf mittlere bis lange Sicht die an die Energiekette gebundenen externen Kosten einzubeziehen.

<sup>(1)</sup> Es ist allein schon zweifelhaft, ob sich durch einen Einsatz von lediglich 45 Millionen ECU über einen Fünfjahreszeitraum hinweg eine Verbesserung der Energieintensität des Endverbrauchs um 1 % pro Jahr erreichen läßt.

<sup>(2)</sup> Nur 40 % der für THERMIE eingereichten Projekte verfolgten wirklich den Hauptzweck, den Energieverbrauch zu senken. Bei den übrigen war dieser Zweck hinzugedacht worden.

<sup>(3)</sup> Das virtuelle Netz, welches der Ausschuß in seiner Stellungnahme über die REN empfiehlt, entspricht einer Datenbank mit Informationen über die im Rahmen der Programme erzielten Ergebnisse.

3.4. Die Vorschläge für Maßnahmen berücksichtigen kaum die bislang im Rahmen der verschiedenen Programme erzielten Ergebnisse und stützten sich viel zu sehr auf das SAVE-Programm; Vorschläge für koordinierte Aktionen zwischen den verschiedenen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Programmen wären vorzuziehen gewesen.

3.5. Es bedarf eines angemessenen Haushaltsansatzes für den künftigen Aktionsplan, in den die laufenden Programme integriert sind und der den erhofften Wirkungen gerecht wird.

3.6. Der Aktionsplan muß eindeutig mit den Programmen zur internationalen Zusammenarbeit koordiniert werden und auch die Position der Unternehmen der Gemeinschaft gegenüber der Außenwelt stärken.

#### 4. Empfehlungen

4.1. Der Ausschuß befürwortet insgesamt vorbehaltlos die Initiative der Kommission, wobei er nachfolgend eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen unterbreitet, die in dem künftigen Aktionsplan berücksichtigt werden sollten. Dieser sollte auch kurzfristige Aktionen einschließen.

4.2. Die Mitteilung der Kommission stimmt im übrigen mit der Mitteilung der Kommission an den Rat<sup>(1)</sup> überein, in der eine Reihe von Empfehlungen zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in den verschiedenen Gemeinschaftsprogrammen gegeben werden.

4.3. Diese Empfehlungen bekräftigen, wenngleich sie andere Ziele verfolgen, den Standpunkt, den der Ausschuß in seiner Initiativstellungnahme<sup>(2)</sup> mit bestimmten Vorschlägen für spezifische Maßnahmen vertritt.

4.4. In bezug auf den Rahmen für das „Sparpotential“ gilt es, nicht nur die angewandte Methodik zu klären, sondern es müßten auch dieselbe Ausgangslage und derselbe Zeitrahmen (1990-2010) wie bei den Abkommen von Kioto zugrundegelegt sowie die mögliche Senkung der Gasemissionen durch Ausschöpfung des Energiesparpotentials erwähnt werden.

4.5. Der Ausschuß unterstreicht die Notwendigkeit, die einzelstaatlichen wie auch gemeinschaftlichen REN-Programme voranzutreiben und die erforderlichen Richtlinien und Bestimmungen durchzusetzen, die von Anfang an geeignete Prüf- und Begleitverfahren beinhalten sollten. Eine Mehrkosten verursachende Ergebnisbewertung sollte von unabhängigen Dritten durchgeführt werden, die erforderlichenfalls, auch wenn dies nicht

den ursprünglichen Erwartungen entspricht, Korrekturmaßnahmen aufzeigen sollten<sup>(3)</sup>.

4.6. Der Ausschuß erachtet auch die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten und den einzelstaatlichen Programmen als unabdingbar. In diesem Sinne wäre auch eine Analyse der in Anhang II aufgeführten einzelstaatlichen Programme einzeln und im Vergleich sehr nützlich gewesen.

4.7. Wie in der Mitteilung erwähnt, gibt es zahlreiche betroffene Akteure, doch muß ein klarer Handlungsrahmen aufgestellt werden, der bei den Energieverbrauchern ansetzt und bis zu den „Energieversorgungsunternehmen“ reicht und die Überschneidungen und Verzettelung von Maßnahmen vermeidet, die bei einigen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Programmen beobachtet werden konnten.

4.8. Die Schaffung eines Forums innerhalb des Beratenden Energieausschusses könnte sinnvoll sein, doch müssen sein Mandat und seine Zuständigkeiten klar umrissen werden, damit nicht eine von der Außenwelt abgeschottete Diskussionsrunde entsteht. Zunächst wäre als Referenzgrundlage der Aktionsplan aufzustellen.

4.9. Bei den Gebäudevorschriften<sup>(4)</sup> muß eine klare Unterscheidung zwischen Neubauten — und dabei wiederum zwischen öffentlichen<sup>(5)</sup> und privaten Gebäuden — und Altbauten getroffen werden. Für die Sanierung von Altbauten in historischen Stadtkernen müssen spezifische Bestimmungen festgelegt werden.

4.10. Wenngleich die Programme im Transportsektor zur Emissionsenkung und Verbesserung des Verkehrsflusses eine gewisse Rationalisierung des Energieverbrauchs implizieren, ist auch für diesen Bereich die Einführung einer Handlungslinie in den Aktionsplan zu empfehlen, zumal dieser Sektor in der Mitteilung nicht erwähnt wird.

4.11. Die Öffentlichkeit und die Energieverbraucher im allgemeinen müssen darüber aufgeklärt werden, welche Informationen der Kennzeichnung von Geräten zu entnehmen sind und welche konkreten Auskünfte sie in bezug auf den Energieverbrauch von Haushaltsgeräten während der Lebensgesamtdauer dieser Geräte verlangen sollten. Die Werbekampagnen müssen gut geführt und ausgewertet werden, unter Verzicht auf zuviel allgemeine Information und unter Ausnutzung der verschiedenen aktuellen Kommunikationsmittel.

<sup>(3)</sup> Allgemein ist bei den Bewertungen der verschiedenen Programme ein bestimmtes Maß an „Klientelismus“ sowie eine gewisse Abneigung gegen eine gesunde Selbstkritik festzustellen.

<sup>(4)</sup> Es muß auch berücksichtigt werden, daß dies einer der Schlüsselbereiche des V. FTE-Rahmenprogramms ist.

<sup>(5)</sup> Dafür gibt es zwei Begründungen: Beispielhaftigkeit sowie die Tatsache, daß die Nutzer in geringerem Maße über die Mittel verfügen, um die zusätzlichen Kosten zu tragen. Bei öffentlichen Gebäuden müssen die Vorschriften betreffend das öffentliche Beschaffungswesen und die Technologiebeschaffung, auf die die Mitteilung auch eingeht, angewendet werden.

<sup>(1)</sup> „Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik“ — KOM(98) 333 endg.

<sup>(2)</sup> „Politische Ansätze zur rationellen Energienutzung (REN) in der Europäischen Union und in den Staaten, die der Union demnächst beitreten werden“.

4.12. Der Ausschuß hält deshalb entsprechende Ausbildungs- und Informationsmaßnahmen auf allen Ebenen vom mittleren und höheren Schulwesen bis zu den Hochschulen für erforderlich; besonderes Gewicht sollte den Berufsgruppen der Architekten, Installateure usw. zukommen, deren Entscheidungen für den Energieverbrauch relevant sind.

4.13. Der Ausschuß befürwortet die Verbreitung von Informationen über meßbare und praktische Ergebnisse. Bei Vorhaben, deren Hauptzweck nicht die Optimierung des Energieverbrauchs ist, muß diese klar von den übrigen Erträgen unterschieden werden.

4.14. Der in der Mitteilung vorgesehene Aktionsplan ist darauf angewiesen, daß bei der Liberalisierung und Deregulierung des Energiesektors, mit allen positiven Folgewirkungen auf den freien Wettbewerb und die Kostensenkung, die Konsequenzen für den Verbraucher und nicht allein kurzfristiges Gewinnstreben zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang müssen Instrumente geschaffen werden, die „Energiesparangebote“ im gleichberechtigten Wettbewerb mit den bislang üblichen „Energieerzeugungsangeboten“ ermöglichen.

4.15. Bei den Qualitätsnormen für industrielle Verfahrenstechnik muß die Verbesserung des Energiewirkungsgrades der einzelnen Verfahren berücksichtigt werden, indem Verfahren wie „best practice“ und „benchmarking“-Etikettierung als Hinweis für andere Energieverbraucher eingesetzt werden.

4.16. In dem Aktionsplan sollten Empfehlungen für die Vorgehensweise bei der Aufstellung und Durchführung der einzelstaatlichen Programme und bei ihrer Koordinierung mit der Initiative der Kommission und den Programmen anderer Länder unterbreitet werden.

4.17. Aus formellen Gründen sollte eine Beschreibung der wesentlichen Eigenschaften, Annahmen und Algorithmen des MURE-Modells sowie ein Beispiel für das Ergebnisgarantieverfahren des ALTENER-Programms und für die „kooperative Technologiebeschaffung“ der Mitteilung als Anhang beigefügt werden.

4.18. Desgleichen sollte eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des SAVE-Programms hinzugefügt werden. Diese könnten als Ausgangsbasis für die mit dem Aktionsplan vorgeschlagenen prioritären Handlungsleitlinien dienen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Entwurf für eine Entscheidung des Rates über ein gemeinschaftliches Verfahren zur Unterrichtung und Konsultation über die Kosten der Versorgung mit Rohöl und die Verbraucherpreise für Mineralölerzeugnisse“**

(98/C 407/28)

Der Rat beschloß am 13. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Entwurf zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Energie, Atomfragen und Forschung nahm ihre Stellungnahme am 22. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Leries.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 120 Ja-Stimmen bei einer Gegenstimme folgende Stellungnahme.

1. Die Europäische Kommission legt einen Vorschlag für eine neue Richtlinie vor, die die Richtlinie 76/491/EG ersetzen und dem seit 1979 veröffentlichten „Öl-Bulletin“ eine Rechtsgrundlage geben soll.
  - Umsetzung des am 16. April 1997 gefaßten Beschlusses der Sachverständigengruppe für Mineralölpreise, dem „Öl-Bulletin“ eine Rechtsgrundlage zu geben;
  - Gewährleistung der Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten bei den Mineralölunternehmen eingeholten Informationen.
2. Die Kommission nennt dafür folgende Gründe:
  - Verfolgung der energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft;
  - Verbesserung der Transparenz des Mineralölmarktes durch regelmäßige Zusammenstellung der Verbraucherpreise für Mineralölerzeugnisse (ohne und mit Abgaben und Steuern);
  - Anpassung der derzeit im Energiesektor geltenden Regelung an die gegenwärtigen Bedingungen des Mineralölmarktes (Artikel 213 EWG-Vertrag);
3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Vorschlag der Kommission aus folgenden Erwägungen:
  - Das „Öl-Bulletin“ sollte eine Rechtsgrundlage erhalten, denn im Laufe von knapp zwanzig Jahren hat es seine Nützlichkeit unter Beweis gestellt und dazu beigetragen, die Transparenz der Preise für Mineralölerzeugnisse zu erhöhen, die Preiskonvergenz zu fördern und den Binnenmarkt in diesem Sektor zu verwirklichen.
  - Das Verfahren zur Einholung und Veröffentlichung der im Öl-Bulletin zusammengestellten Daten bedarf einer Anpassung an die heutigen Bedingungen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission — ein Aktionsplan gegen Rassismus“**

(98/C 407/29)

Die Kommission beschloß am 1. April 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 16. Juli 1998 an. Berichterstatte war Herr Koryfidis.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 10. September 1998) mit 77 Ja-Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Vorbemerkung

1.1. Der Ausschuß stellt mit Besorgnis fest, daß das Phänomen des Rassismus in der Europäischen Union trotz der Erklärungen und der in der letzten Zeit eingeleiteten einschlägigen Aktionen sich nach wie vor verschlimmert. Außerdem sind diese Erscheinungen als individuelle oder kollektive Verhaltensmuster stärker ideologisiert und haben in der Regel politische Ausläufer.

1.2. Dieser Sachverhalt birgt nach Ansicht des Ausschusses äußerst große Gefahren für die Zukunft der EU und auch für ganz Europa in sich. Diese Gefahren, die sowohl die soziale und wirtschaftliche Perspektive der EU als auch letztlich ihren Fortbestand als feste Größe berühren, müssen ein Alarmsignal sein für eine dimensions-, struktur- und qualitätsmäßig andere politische Inangriffnahme und Eindämmung dieses Problems seitens der europäischen Bürger, der Gebietskörperschaften, der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Union.

1.3. Nach Auffassung des Ausschusses ist ein solcher politischer Denk- und Handlungsansatz auch deswegen erforderlich, weil rassistisches Denken und Verhalten in krassem Gegensatz stehen zur anthropozentrischen Dimension der europäischen Zivilisation. Außerdem bildet der Rassismus einen schrillen Kontrast gerade zu der Vision des europäischen Einigungswerks, d.h. der großen gemeinsamen Anstrengung aller Europäer in der Nachkriegszeit, ihre inneren Gegensätze zu überwinden und das demokratische, polyethnische und multikulturelle Europa aufzubauen.

1.4. Vor diesem Hintergrund und wegen seiner diesbezüglichen Besorgnis und Befürchtungen möchte der Ausschuß jeden demokratischen europäischen Bürger, alle kollektiven sozialen Akteure und alle rechtmäßigen Entscheidungsebenen dazu anhalten, sich am Kampf gegen den Rassismus zu beteiligen. Er fordert des Weiteren die EU-Organe und dabei insbesondere die Kommission und die Beobachtungsstelle auf, die schwere Aufgabe der zentralen Konzipierung und Koordinierung dieses ganzen Unterfangens auf sich zu nehmen.

## 2. Einleitung

2.1. Im Dezember 1995 legte die Kommission eine Mitteilung zum Thema „Rassismus, Fremdenfeindlich-

keit und Antisemitismus“ und einen Vorschlag für einen Beschluß des Rates vor, das Jahr 1997 zum „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ zu erklären<sup>(1)</sup>.

2.1.1. Der Kommission zufolge war es Hauptziel des obigen Dokuments, ihre Beteiligung an der Bekämpfung dieser Phänomene und gesellschaftlichen Probleme darzustellen und zu erläutern, die seit der Mitte der achtziger Jahre erheblich zugenommen haben. Daneben wurden auch die konkreten Maßnahmen, die die Kommission in den nächsten Jahren in diesem Bereich ergreifen will, sowie der Vorschlag für einen Beschluß des Rates genannt, 1997 zum „Jahr gegen Rassismus“ zu erklären.

2.1.2. Die Politik der Kommission zur Bekämpfung von Rassismus unterliegt folgenden Grundsätzen:

- „Der Kampf gegen Rassismus erfordert die Zusammenarbeit aller Betroffenen“;
- „Vorbeugung muß das Hauptziel jeder Strategie gegen Rassismus sein“;
- „Die Festlegung von Prioritäten muß in gegenseitiger Abstimmung erfolgen“;
- „Bei der Erarbeitung ihrer Maßnahmen auf diesem Gebiet wird die Kommission das Subsidiaritätsprinzip peinlich genau beachten“.

2.1.3. Als mittelfristige Ziele der Bekämpfung dieser Phänomene wurden im Kommissionsdokument insbesondere folgende genannt:

- die Verhinderung von rassistischen Verhaltensweisen und Gewalt sowie die Überwachung und Ahndung rassistischer Verbrechen;
- Bereitstellung eines geeigneten Rahmens zur Förderung der Eingliederung potentieller Opfer rassistischer Übergriffe in die Gesellschaft;
- Förderung der Chancengleichheit und Abbau von Diskriminierung;
- Weiterentwicklung der internationalen Zusammenarbeit;

<sup>(1)</sup> KOM(95) 653 endg. vom 13.12.1995.

— Lösung des Problems der diesbezüglichen europäischen Gesetzgebung.

2.1.4. Als politische Instrumente für die Weiterentwicklung ihres Beitrags zur Bekämpfung von Rassismus nannte die Kommission:

- den Europäischen Sozialfonds;
- in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung sowie Jugend bereits bestehende Instrumente;
- verschiedene sozialpolitische Projekte, die von Nichtregierungsorganisationen und Einwanderervereinen durchgeführt werden;
- eine europäische Beobachtungsstelle, die der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten zu dieser Frage liefern soll;
- den Vorschlag für einen Beschluß des Rates, das Jahr 1997 zum „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ zu erklären.

2.2. In seiner Stellungnahme<sup>(1)</sup> zur genannten Mitteilung der Kommission betrachtet der Ausschuß die Bekämpfung dieser Phänomene als eine der Grundvoraussetzungen für die Erreichung der im Vertrag verankerten Ziele und gab folgende Bemerkungen ab:

2.2.1. Er befürwortet den Vorschlag Mitteilung der Kommission an den Rat, 1997 zum Europäischen Jahr gegen Rassismus auszurufen.

2.2.2. Über die Mitteilung der Kommission hinausgehend, legte der Ausschuß der Kommission insbesondere seine historische und wissenschaftlich unterlegte Sichtweise der Gründe, der Bedeutung, der Größenordnung und der Reichweite des Phänomens sowie der Bedingungen, die seine Entwicklung fördern oder hemmen, dar. Er unterstrich ferner, daß die Kommission die Begriffe „Rassismus“, „Fremdenfeindlichkeit“ und „Antisemitismus“ unter Heranziehung von Referenztexten und der Terminologie der Institutionen und internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation oder des Europarates definieren sollte. Und schließlich plädierte er für die Verwendung konkreter, von ihm vorgeschlagener Definitionen der Begriffe „ethnische Minderheit“, „Einwanderer“ und „Gastarbeiter“.

2.2.3. Der Ausschuß betonte in seiner Stellungnahme vor allem die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Medien bei der Bekämpfung von Rassismus.

2.3. Die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Ein Aktionsplan gegen Rassismus“, die Gegenstand dieser Stellungnahme ist, schließt an die Mitteilung zum Rassismus von 1995 an. Dargestellt wird hier ein Aktionsplan, mit dem die Kommission unionsweit dieses in der gesamten Gemeinschaft verbreitete Übel bekämpfen will. Sie wird sich dabei die Ergebnisse des Europäischen Jahres gegen Rassismus zunutze machen und dem neuen Zusammenhang Rechnung tragen, der

vor allem durch die in den Vertrag von Amsterdam aufgenommene Nichtdiskriminierungsklausel und die Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung rassistischer und fremdenfeindlicher Phänomene entstanden ist.

2.3.1. In der Mitteilung wird erklärt, daß es Ziel des Aktionsplans gegen Rassismus sein soll, alle beteiligten Akteure zusammenzuführen und Bedingungen zu schaffen, um die Entstehung von Bündnissen zur Bekämpfung von Rassismus in der Europäischen Union zu fördern.

2.3.2. Der Aktionsplan gliedert sich in vier Teilbereiche und hat mittelfristig gesteckte Ziele. Besondere Aufmerksamkeit wird den Partnerschaften geschenkt, die auf allen Ebenen geknüpft werden müssen, um das Ideal der Vielfalt und der Pluralität zu verwirklichen und Modelle zu entwickeln, die in der gesamten Europäischen Union gefördert und durchgeführt werden. Diese vier Teilbereiche sind folgende:

- Vorbereitung von Gesetzesinitiativen;
- Der Kampf gegen Rassismus als Querschnittsaufgabe („Mainstreaming“);
- Entwicklung und Austausch neuer Modelle;
- Ausbau der Informations- und Kommunikationstätigkeit.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Seit der Verabschiedung des ersten Berichts des Untersuchungsausschusses zum Wiederaufleben von Faschismus und Rassismus in Europa (Evrigenis-Bericht) durch das Europäische Parlament bis zur vorliegenden Kommissionsmitteilung hat der auf Ebene der Europäischen Union geführte Kampf gegen Rassismus viele Phasen durchlaufen und konkrete Formen angenommen. Wesentliche Etappen auf diesem Weg waren:

- die Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission 1986 gemeinsam abgaben;
- die 1989 von den Staats- und Regierungschefs der damals noch elf Mitgliedstaaten angenommene Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer;
- die zwischen 1990 und 1995 vom Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen sowie den repräsentativen Organisationen der Sozialpartner verabschiedeten Entschlüsse (beispielsweise 1995 in Florenz);
- die vom Europäischen Rat von Korfu (24./25. Juni 1994) beschlossene Bildung einer Beratenden Kommission „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“;
- die 1995 auf Antrag der Kommission veröffentlichte Mitteilung und ihr Vorschlag, das Jahr 1997 zum „Europäischen Jahr gegen Rassismus“ zu erklären, sowie die in diesem Jahr konzipierten Maßnahmen;

<sup>(1)</sup> ABl. C 204 vom 15.7.1996.

- der Vorschlag zur Einrichtung einer Europäischen Stelle für die Beobachtung rassistischer und fremdenfeindlicher Phänomene<sup>(1)</sup>;
- der Vertrag von Amsterdam und die dort aufgenommene allgemeine Nichtdiskriminierungsklausel;
- der vorliegende Aktionsplan gegen Rassismus.

3.2. Trotz all dieser Bemühungen ist der Ausschuß der Ansicht, daß die Bekämpfung des Rassismus innerhalb der Gemeinschaft weder umfassend genug war noch die erhofften Ergebnisse gebracht hat. Sowohl in einzelnen Mitgliedstaaten als auch in der gesamten Union tauchen von Zeit zu Zeit rassistische Thesen und Verhaltensweisen auf, die den Zielen des Vertrags zuwiderlaufen, oder gar die gemeinsamen Grundwerte der Menschheit mißachten.

3.3. Aus dieser Sicht begrüßt der Ausschuß die Kommissionsmitteilung und die dort vorgelegten Vorschläge zur Entwicklung eines neuen Aktionsplans, mit dem die Kräfte zur Bekämpfung des Rassismus gebündelt und unterstützt werden sollen.

3.4. Die im Aktionsplan vorgesehenen Aktionsbereiche, die Arbeitsmethode, die Aktionen für Gesetzesinitiativen und die Einbeziehung des Kampfes gegen Rassismus in sämtliche Bereiche der Gemeinschaftspolitik („Mainstreaming“) finden ebenfalls die Zustimmung des Ausschusses.

3.4.1. Was die Berücksichtigung der Bekämpfung des Rassismus in den wesentlichen Politikbereichen der Gemeinschaft betrifft, so erachtet der Ausschuß insbesondere die auf die Beschäftigung, die allgemeine und berufliche Bildung sowie die Informationsgesellschaft und die Medien ausgerichteten Maßnahmen als wichtig. Ferner hebt er noch einmal die Vorschläge hervor, die er der Kommission zu den Bereichen Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung und Informationsgesellschaft unterbreitet hat<sup>(2)</sup>.

3.4.2. Der Ausschuß ist ferner der Ansicht, daß bei einem Erfolg der Anstrengungen zur politischen Integration der potentiellen Opfer rassistischer Verhaltensweisen diese Menschen stärker in die Schauplätze des Entscheidungsprozesses eingebunden würden und mithin auch eine politisch größere Solidarität erführen. Deswegen sollte die Kommission derartige Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene unterstützen.

3.5. Da der Ausschuß die Europäische Stelle zur Beobachtung rassistischer und fremdenfeindlicher Phänomene als Kernstück des Kampfes gegen den Rassismus betrachtet<sup>(3)</sup>, fordert er, die Verfahren voranzutreiben, mit denen die Rahmenbedingungen für die effiziente Arbeit dieser Stelle geschaffen werden sollen.

3.5.1. Im Interesse einer effizienten Funktionsweise sollte diese Beobachtungsstelle außerdem mit androgenen bzw. anderweitigen einschlägigen in den Mitgliedstaaten eingerichteten Zentren verbunden werden.

3.6. Ferner erachtet es der Ausschuß als sehr wichtig, möglichst zuverlässig/die Schwelle zu ermitteln, die in der europäischen Gesellschaft für die Duldung oder Ablehnung von Diskriminierung den Ausschlag gibt, sowie die damit zusammenhängenden Gründe zu erforschen. Der Ausschuß erwartet, daß zu dieser Frage möglichst breit angelegte Umfragen durchgeführt werden.

3.7. Der Ausschuß hält es ebenfalls für erforderlich, eine einheitliche Strategie festzulegen, mit der sowohl die gesellschaftlichen Ursachen als auch die Prozesse, die rassistisches Denken auslösen, sowie die konkreten Äußerungen von Rassismus bekämpft werden. In allen Fällen besteht die erste Aufgabe der Staaten und der demokratischen Gesellschaft in Europa nach Ansicht des Ausschusses darin, für die Gegenwart und die Zukunft klarzustellen, daß Äußerungen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und generell diskriminierende Verhaltensweisen jedweder Art innerhalb der Gemeinschaft nicht von der Gesellschaft toleriert werden. Daher spricht sich der Ausschuß vorbehaltlos für eine europäische Gesetzgebung aus, die Diskriminierungen aufs schärfste verurteilt.

3.8. Der Ausschuß ist ferner der Ansicht, daß im Zeitalter der Grenzöffnung und der Globalisierung einseitige Bemühungen, die sich auf das Gebiet eines Landes beschränken, kein adäquates Mittel darstellen, um konkreten Fällen von Diskriminierung und den ursächlichen Denkweisen zu begegnen. Er mißt der Zusammenarbeit große Bedeutung bei, die die Kommission auf diesem Gebiet mit den maßgeblichen internationalen Organisationen und einigen Ländern pflegt, die hier über einschlägige Erfahrungen verfügen.

3.9. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß politische Betätigungsfelder wie etwa die Bekämpfung der Diskriminierung die Produktion, die Wettbewerbsfähigkeit oder das Wachstum berühren und diese Bereiche mittel- und langfristig nachhaltig beeinflussen. Der Ausschuß fordert daher die zuständigen Gemeinschaftsinstanzen auf, für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel für eine substantielle Weiterentwicklung der europäischen Politik zur Bekämpfung von Diskriminierung Sorge zu tragen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß ist mit der von Kommission vorgeschlagene Methode für die Entwicklung des Aktionsplans einverstanden. Er befürwortet auch die in diesem Zusammenhang vorgesehene Valorisierung der Partnerschaften und Netzwerke, die im vergangenen Jahr entstanden sind. Als ein schwerwiegendes Versäumnis wertet er allerdings, daß die Kommission bei der Aufzählung der an der Entwicklung einer europäischen Politik zur Eindämmung des Rassismus mitwirkenden Partner den schulischen Bereich und den Bildungssektor außen vor läßt.

<sup>(1)</sup> KOM(96) 615 endg.

<sup>(2)</sup> Vgl. die diesbezügliche Stellungnahme des Ausschusses — ABl. C 204 vom 15.7.1996.

<sup>(3)</sup> Vgl. die diesbezügliche Stellungnahme des Ausschusses — ABl. C 158 vom 26.5.1997.

4.1.1. Die Schule und der Bildungsbereich sind nach Ansicht des Ausschusses der Schauplatz und die Ebene, auf der eine in sich geschlossene europäische Antirassismus-Politik gelingen und konkrete Früchte tragen kann. Deswegen fordert er die Kommission auf, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen Sichtweise, die hinsichtlich der europäischen Dimension der Bildung allmählich Gestalt annimmt, ihre Politik einer antirassistischen Erziehung in diesem neuen Konzept unterzubringen.

4.1.2. In der Praxis bedeutet dies u.a., daß die Kommission Initiativen zur Entwicklung konkreter Aktionen auf schulischer Ebene und an Bildungsstätten ganz allgemein ergreift und die besten unter diesen Aktionen prämiert werden.

4.2. Der Ausschuß unterstützt die (in Artikel 13 verankerte) Nichtdiskriminierungsklausel des Vertrags von Amsterdam, die in seinen Augen einen großen Schritt zur Entwicklung einer europäischen Antirassismus-Politik darstellt. Zugleich möchte er maßgeblich an dem einschlägigen Dialog beteiligt werden, den die Kommission zu diesem Thema und insbesondere zur Art und Weise sowie den Bereichen der Anwendung dieser Nichtdiskriminierungsklausel in Gang zu setzen gedenkt.

4.3. Der Ausschuß befürwortet den Vorschlag der Kommission, die Bekämpfung des Rassismus zum Gegenstand der wesentlichen Gemeinschaftspolitiken zu machen. Beschäftigung und Bildung, Informationsgesellschaft und Medien, Kultur und Sport sowie die Bereiche Justiz und innere Angelegenheiten, Forschung, Außenbeziehungen usw. sind allesamt Gebiete, auf denen rassistische Verhaltensweisen auftreten können und Politiken zur Eindämmung von Rassismus entwickelt werden können und müssen.

4.3.1. Insbesondere sieht der Ausschuß die Notwendigkeit, Aufschluß über die Ursachen zu bekommen, die zum Auftreten und Umsichgreifen der Phänomene des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus führen, und unterstreicht das Erfordernis einer sorgfältigen Ergründung dieser Erscheinungen. Diesbezüglich sollte die Funktion der Beobachtungsstelle nutzbringend eingesetzt und gestärkt werden.

4.3.2. Der Ausschuß vertritt außerdem den Standpunkt, daß die Bekämpfung des Rassismus nicht nur die Aufgabe der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Union ist, sondern auch von den Regierungen der Drittländer der EU ausgehen muß, und verweist in diesem Zusammenhang zumal auf die Außenbeziehungen der Gemeinschaft und deren Handhabung. Er hält es für angemessen, daß die europäische Gesetzgebung Standpunkten und Verhaltensweise der Regierungen von Ländern, in denen rassistische Tendenzen im Verborgenen gedeihen oder die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung der demokratischen Grundsätze im argen liegen, mit aller Macht entgegentritt. Deswegen fordert er die Kommission und die anderen Organe der Europäischen Union auch auf, auch weiter-

hin die geltenden Bestimmungen ohne Wankelmut, ohne Aufschub und ohne Ausnahmen strikt anzuwenden.

4.3.3. Der Ausschuß erinnert in diesem Zusammenhang an seinen Vorschlag, daß „eine europäische Ausbildungsstrategie für Polizisten zum Thema ‘Umgang mit Diskriminierung’ und die Ausbildung der Polizei in der präventiven und reaktiven Polizeiarbeit im Umgang mit rassistischen Straftaten entwickelt werden (sollte). Der Ausschuß hält in diesem Zusammenhang die Bildung einer Polizei-Sondereinheit für sinnvoll.“<sup>(1)</sup>

Nach Ansicht des Ausschusses ist der Arbeitsmarkt der Bereich, in dem es bevorzugt zu Diskriminierungen kommt.

Deswegen ersucht der Ausschuß denn auch die Kommission, im Rahmen ihres derzeit vorbereiteten Aktionsplans diesem Problem besonderes Gewicht beizumessen, indem sie dieses Phänomen mit Hilfe der Beobachtungsstelle sorgsam im Auge behält und das Recht auf Arbeit für alle europäischen Bürger und alle legal auf dem Hoheitsgebiet der EU Beschäftigten gesetzlich verankert.

4.4. Nach Meinung des Ausschusses wird der Kampf gegen den Rassismus sich danach entscheiden, inwieweit rassistisches Denken und Handeln von der Gesellschaft weiterhin geächtet und verurteilt wird. Um dies zu bewirken, reicht ein Tätigwerden im Bildungs- und Jugendbereich nicht aus. Es bedarf einer kontinuierlichen und systematischen Unterrichtung der europäischen Bürger über das Wesen des Rassismus und seine Folgen. Genauso wichtig wie ein Tätigwerden im Bildungs- und Jugendbereich ist nach Meinung des Ausschusses deswegen auch eine umfassende, vernünftige und beim Bürger ankommende Informations- und Kommunikationspolitik.

4.4.1. Eine Kommunikationsstrategie, die beispielsweise positive Modelle der gesellschaftlichen Vielfalt herausstreicht oder einfache und vernünftige antirassistische Modelle hervorhebt, ist ein vielversprechender politischer Ansatz. Nach Einschätzung des Ausschusses würde auch eine Politik der einerseits öffentlichen Anprangerung konkreter schwerwiegender und objektiv festgestellter rassistischer Vorkommnisse und andererseits der öffentlichen Verbreitung bewährter Modelle und Verhaltensmuster Nutzen bringen. Zu diesem Zweck könnten in einschlägigen Berichten der Kommission auch auf solche Vorfälle und entsprechende Gegenmaßnahmen eingegangen werden.

4.5. Der Schlüssel zur Entwicklung einer umfassenden und kohärenten Strategie zur Bekämpfung des Rassismus liegt in der Art und Weise ihrer Konzipierung und der Bandbreite der an ihrer Konzipierung und praktischen Umsetzung beteiligten gemeinschaftlichen Dienststellen.

In diesem Zusammenhang ist der Ausschuß der Meinung, daß die Absteckung der europäischen Politik zur Eindämmung des Rassismus durch eine einzige Generaldirektion der Europäischen Kommission der Dynamik und Akzeptanz dieser Strategie abträglich ist.

<sup>(1)</sup> Vgl. die diesbezügliche Stellungnahme des Ausschusses — ABl. C 204 vom 15.7.1996.

Deswegen sollte die Kommission ihre diesbezügliche Haltung überdenken und ihren definitiven Aktionsplan

im Wege der Zusammenarbeit aller betroffenen Generaldirektionen konzipieren und in die Tat umsetzen.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

### Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1998-2000“

(98/C 407/30)

Die Kommission beschloß am 5. Mai 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 16. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Meriano, Mitberichterstatterin Frau Engelen-Kefer.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 102 gegen 4 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### I. Die Grundzüge der Mitteilung

1. Die Kommission legt in dieser Mitteilung ihr sozialpolitisches Aktionsprogramm 1998-2000 dar, mit dem das Aktionsprogramm für die Jahre 1995-1997, dem wiederum das Grün- und Weißbuch zur Sozialpolitik (1993 und 1994) zugrunde liegt, fortgeführt wird.

1.1. Zunächst gibt sie einen kurzen Überblick über die bislang erfolgten (und in der Anlage 1 zum Dokument aufgeführten) Initiativen und analysiert die infolge des gegenwärtigen Wandels (hohe Arbeitslosigkeit, enorm schnelle Veränderungen, Armut und soziale Ausgrenzung, aber auch die bevorstehende WWU, die bevölkerungspolitische Entwicklung und die Erweiterungsperspektiven) anstehenden sozialen Herausforderungen. Anschließend werden die neuen Zielsetzungen der europäischen Sozialpolitik unter Berücksichtigung der institutionellen Neuerungen definiert, die sich in diesem Bereich durch den Vertrag von Amsterdam ergeben haben, in den auch das Protokoll über die Sozialpolitik aufgenommen wurde.

Vor diesem Hintergrund werden die sozialen Aktionsrichtungen unter drei Schwerpunkten zusammengefaßt:

- Arbeitsplätze, Fähigkeiten und Mobilität;
- Eine sich verändernde Arbeitswelt;
- Eine Gesellschaft ohne Ausgrenzung.

1.2. Mit Blick auf die Umsetzungsinstrumente wird zunächst die Bedeutung des politischen und sozialen Dialogs sowie des Dialogs mit dem Bürger hervorgehoben, der nach Ansicht der Kommission eine spezifische Rolle bei der Verfolgung gemeinsamer Zielsetzungen, insbesondere der europäischen Beschäftigungsstrategie spielen sollte. Für die Erneuerung des sozialen Dialogs kündigt die Kommission die baldige Vorlage entsprechender Vorschläge an. Sie wird sich auch der Strukturfonds und vor allem des Europäischen Sozialfonds bedienen, bei dessen geplanter Reformierung besonderer Nachdruck auf die Unterstützung der Modernisierung von Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken gelegt wird. Im legislativen Bereich behält sich die Kommission außerdem vor, die Initiative zu regelmäßigen Beratungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über die konkreten Vorschläge zu ergreifen, die in der Anlage 2 zur Mitteilung aufgeführt werden.

1.3. Mit Blick auf die erste der drei dargelegten Aktionslinien möchte die Kommission die auf den Gipfeltreffen von Amsterdam und Luxemburg vereinbarte Beschäftigungsstrategie weiter umsetzen. So sollen jährliche Bewertungsberichte vorgelegt und etwaige Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet werden, durch die u.a. der Austausch bewährter Verfahren und innovativer Ansätze gefördert werden soll. Besondere Aufmerksamkeit soll in diesem Zusammenhang der Schwarzarbeit gewidmet werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Anreizmaßnahmen im Anschluß an seine

Ratifizierung zu fördern. Vorantreiben wird die Kommission insbesondere die Verbesserung der Beschäftigungschancen, des Unternehmergeistes und der Chancengleichheit auf der Grundlage der bislang vorliegenden Vorschläge sowie jener, die sie im Laufe des Jahres für eine neue Generation von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen unterbreiten wird. Was schließlich die Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern anbelangt, so wird die Kommission bis Mitte dieses Jahres ein Paket von Vorschlägen zur Anpassung und Aktualisierung der wichtigsten einschlägigen Rechtsvorschriften vorlegen.

1.4. Im Zusammenhang mit der zweiten Aktionsrichtung rückt die Kommission die Modernisierung der Arbeitsorganisation in den Vordergrund. Sie verweist dabei auf die durch ihr Grünbuch ausgelöste Diskussion und auf die Bedeutung, die diesem Thema anschließend auf dem außerordentlichen Beschäftigungsgipfel von Luxemburg beigemessen wurde. Bis Ende des Jahres 1998 will die Kommission eine Mitteilung über dieses Thema und die Entwicklung der Anpassungsfähigkeit vorlegen. Darüber hinaus will sie die Sozialpartner zu einem möglichen Rahmenabkommen über alle diese Aspekte, einschließlich Arbeitszeitflexibilität, sowie zu der Frage konsultieren, ob gemeinschaftliche Maßnahmen zum Schutz von Telearbeitnehmern erforderlich sind. Neben diesen Initiativen, zu denen noch Vorschläge zum Schutz der von der Arbeitszeitrichtlinie ausgeschlossenen Arbeitnehmer und eine Initiative zur Anregung einer erhöhten finanziellen Beteiligung der Arbeitnehmer in Unternehmen kommen sollen, verweist die Kommission auf das Mandat, daß ihr während des außerordentlichen Beschäftigungsgipfels zur Einsetzung einer Sachverständigengruppe auf hoher Ebene erteilt wurde, die die wirtschaftlichen und sozialen Implikationen des industriellen Wandels prüfen soll. Auf der Grundlage der Empfehlungen dieser Sachverständigengruppe wird die Kommission die Annahme von Mindeststandards für Information und Konsultation der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene anstreben und 1999 einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat vorlegen.

Aus denselben Überlegungen heraus wird sie spezifische Maßnahmen zur Maximierung des Beitrags ausarbeiten, den die Informationsgesellschaft zur Verbesserung der Beschäftigungslage, der Chancengleichheit und der sozialen Eingliederung leisten kann. Im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wird sie ferner das laufende Gemeinschaftsprogramm (1996-2000) vollends zur Umsetzung bringen und Vorschläge zur Aktualisierung der bestehenden Rechtsinstrumente unterbreiten, um diese auf Gefahren zu erweitern, die derzeit nicht abgedeckt sind.

1.5. Im Rahmen der dritten Aktionslinie mißt die Kommission — in Weiterführung der durch die Mitteilung des letzten Jahres<sup>(1)</sup> ausgelösten Debatte — der Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes zentrale Bedeutung bei. Sie wird Anfang 1999 eine

Bewertung der erzielten Fortschritte vornehmen, wobei sie der Annäherung der Sozialschutzsysteme entsprechend der Empfehlung des Rates von 1992<sup>(2)</sup> besonderes Augenmerk schenkt. Die Kommission wird weiterhin bis Ende 1998 Vorschläge zur Reform der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme vorlegen. Für 1999 steht außerdem ein Vorschlag zur Aktualisierung und Vervollständigung des gesetzlichen Rahmens für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei den Sozialversicherungssystemen auf dem Programm.

Mit Blick auf die Probleme der sozialen Eingliederung werden im Interesse der Entwicklung eines präventiven Ansatzes gegenüber der Ausgrenzung für 1998 u.a. eine Mitteilung über die soziale Eingliederung, ein Bericht über die Umsetzung der Empfehlung von 1992 über das Mindesteinkommen sowie die etwaige Vorlage eines Vorschlags in Aussicht gestellt, in dem ein Rahmen für die Förderung der Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen abgesteckt werden soll. Zu diesem Zweck sollen die im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Anreizmaßnahmen zum Einsatz kommen, sobald der Vertrag ratifiziert ist.

Bezüglich der Bekämpfung der Diskriminierung hat die Kommission u.a. die Absicht, spezifische Aktionen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern zu entwickeln und nach der Ratifizierung des neuen Vertrags einen Gesetzgebungsvorschlag zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse vorzulegen. Sie beabsichtigt ferner, der Verpflichtung in der dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Erklärung nachzukommen und den Bedürfnissen von behinderten Personen in den gemäß Artikel 95 dieses Vertrags zu ergreifenden Maßnahmen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus soll auf der Grundlage des Berichts des „Comité des Sages“ die Diskussion über die Grundrechte weitergeführt werden.

Die Kommission möchte schließlich zur Förderung einer Gesellschaft mit hohem Gesundheitsniveau beitragen und dabei die Erfahrungen des bestehenden Rahmenprogramms nutzen. So sollen u.a. die Strategie zur Bekämpfung des Tabakkonsums weitergeführt und die aktuellen Gesundheitsprogramme (Aids, übertragbare Krankheiten, Krebs, Drogenabhängigkeit, ...) durchgeführt werden.

1.6. Das letzte Kapitel der Mitteilung bezieht sich auf die äußere Dimension der Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen hier zum einen die schrittweise Einbindung der beitragswilligen mittel- und osteuropäischen Länder in die Programme und einschlägigen Aktivitäten und die Förderung des sozialen Dialogs und zum anderen die finanzielle Unterstützung, die vor allem durch das PHARE-Programm zu Ausbau und Anpassung der sozialen Infrastruktur der Bewerberländer geboten werden muß. Angesichts der wachsenden Verantwortung, die die EU infolge der Schaffung der WWU auch auf internationaler Ebene übernehmen muß, wird die

<sup>(1)</sup> KOM(97) 102 endg.

<sup>(2)</sup> ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 49, und Stellungnahme des Ausschusses vom 28.11.1991 — ABl. C 40 vom 17.2.1992.

Kommission schließlich im Laufe des Jahres eine Mitteilung über die Entwicklung der äußeren Dimension der Europäischen Sozialpolitik vorlegen, die Förderung eines Mindestmaßes international anerkannter Normen unterstützen und sich in diesem Zusammenhang für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen ILO und WTO einsetzen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Ausschuß stellt fest, daß der Vertrag von Amsterdam günstige Voraussetzungen für eine Stärkung der Sozialpolitik geschaffen hat, und teilt daher die Auffassung der Kommission, daß das neue sozialpolitische Aktionsprogramm nunmehr den neuen Möglichkeiten Rechnung tragen sollte, die sich nach erfolgter Ratifizierung aus dem Amsterdamer Vertrag ergeben. Seiner Ansicht nach sollte die Gemeinschaft in der Sozialpolitik einen Konsens über Mindestbedingungen anstreben, die sowohl den Erfordernissen der Wettbewerbsfähigkeit genügen als auch darauf ausgerichtet sind, das europäische Sozialmodell mit den Anpassungen, die sich wandelnde Umstände im Laufe der Zeit erforderlich machen, zu bewahren.

2.2. Wenn das europäische Sozialmodell — verstanden als permanentes Bemühen um Vereinbarkeit der verschiedenen sozialen Interessenslagen — zu Recht als ein Grundwert unserer Gesellschaft gelten soll, dann wird seine Tauglichkeit in der Praxis daran gemessen, ob es in der Lage sein wird, rechtzeitig auf die Herausforderungen einer schnelllebigen Zeit zu reagieren. Unter den politisch-institutionellen Herausforderungen mißt die Kommission in ihrer Mitteilung der mittlerweile weit gediehenen Schaffung der Europäischen Währungsunion und längerfristig der schrittweisen Erweiterung der EU um die MOE-Länder zu Recht besondere Aufmerksamkeit bei. Bei beiden Aspekten ist die Kommission nach Ansicht des Ausschusses allerdings bis jetzt der Frage, wie sich die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen auf die Sozialpolitik insgesamt auswirken, noch nicht in angemessenem Umfang nachgegangen.

2.3. Bezüglich der WWU teilt der Ausschuß den Standpunkt der Kommission, daß der sich daraus ergebende neue wirtschaftliche Rahmen ein enges Zusammenspiel zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik noch dringlicher erscheinen läßt. Unter Hinweis auf seine früheren Ausführungen zur Ausgestaltung des sozialen Dialogs und zu den Konsequenzen für den Arbeitsmarkt im monetär geeinten Europa, denen zufolge „ohne die Möglichkeit der Abwertung einer Währung (...) die Last der strukturellen Anpassung in erster Linie den Löhnen und Preisen zu(kommt)“<sup>(1)</sup>, ist der Ausschuß der Ansicht, daß sich aus dieser Entwicklung für alle Beteiligten, insbesondere die Sozialpartner, eine verstärkte Verantwortung ergibt, einen stabilen Rahmen

zu schaffen für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und die Wahrung eines angemessenen Sozialschutzes.

2.4. Unabhängig davon muß auch in der Sozialpolitik in wachsendem Maße der „Dialog mit dem Bürger“ weiterentwickelt werden [siehe die Erklärung Nr. 23 zur Zusammenarbeit mit den sozialen Solidaritätsverbänden und die Stellungnahme des Ausschusses vom 10. Dezember 1997 zum Thema „Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden als Wirtschafts- und Sozialpartner im sozialen Bereich“<sup>(2)</sup>]. Die Erkenntnis, daß die Stimme der Bürgergesellschaft Gehör finden muß, setzt sich immer mehr durch. Der zusätzliche Nutzen, der sich ergibt, wenn die Bürger an dem europäischen Dialog teilnehmen, muß hervorgehoben werden.

2.5. Der Ausschuß pflichtet der Kommission ferner darin bei, daß beim Übergang der MOEL zur Marktwirtschaft der Sozialpolitik besonderes Augenmerk geschenkt werden muß. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang auch den Hinweis auf die Bedeutung des PHARE-Programms für Ausbau und Anpassung der sozialen Infrastruktur dieser Länder. Angesichts des Ausmaßes der damit einhergehenden Probleme — das bereits bei der Integration Ostdeutschlands in die Bundesrepublik hinlänglich ermessens werden konnte — fordert der Ausschuß die Kommission auf, ihre Analyse zu vertiefen und genauer die Initiativen aufzuzeigen, die sie in diesem Zusammenhang zu ergreifen gedenkt. Er vertritt die Ansicht, daß die Kommission den Bewerberländern vor allem bei dem Ausbau ihrer sozialen Sicherheitssysteme und ihrer Sozialgesetzgebung helfen sollte.

2.6. Wie auch die Kommission in ihrer Mitteilung hervorhebt, zwingt der wachsende internationale Wettbewerbsdruck die EU-Wirtschaft auf jeden Fall zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Dabei erweist sich eine stärkere Flexibilität der Arbeitskräfte, und zwar sowohl hinsichtlich vielseitiger Qualifikationen als auch unter dem Gesichtspunkt der arbeitspezifischen Gepflogenheiten, als Grundvoraussetzung für eine effiziente Antwort auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes und somit für einen dauerhaften wirtschaftlichen und beschäftigungswirksamen Aufschwung. Der Ausschuß ist sich der Risiken bewußt, die sich daraus in sozialer Hinsicht ergeben können, nämlich eine Art „nach unten orientierter Wettlauf“. Daher pflichtet er der Kommission in diesem Zusammenhang darin bei, daß „das rechte Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit“ gefunden werden muß. Der Ausschuß ist wie die Kommission davon überzeugt, daß dem sozialen Dialog bei der Erzielung dieses Gleichgewichts eine Schlüsselrolle zukommt, insbesondere mit Blick auf die Beschäftigungsstrategie.

2.7. Der WSA teilt ferner die Einschätzung der Kommission, daß „nur ein Europa, in dem es Arbeit gibt, den Grundwerten eines europäischen Sozialmodells entsprechen“ kann. Er setzt sich nachdrücklich dafür ein, daß in Umsetzung des außerordentlichen Beschäftigungsgipfels von Luxemburg zusätzliche Impulse für

<sup>(1)</sup> Stellungnahme zum Thema „Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion: wirtschaftliche und soziale Aspekte der Konvergenz und Sensibilisierung für die einheitliche Währung“, 26. September 1996 — ABl. C 30 vom 30.1.1997.

<sup>(2)</sup> ABl. C 73 vom 9.3.1998.

dynamisches Wachstum und mehr Beschäftigung ergriffen werden.

2.8. In diesem Sinne kann der Ausschuß den Leitgedanken des Kommissionsprogramms nur ausdrücklich begrüßen. Denn indem die Beschäftigung zu einem Kernziel der gesamten Sozialpolitik erklärt wird, erhält das Programm einen einheitlichen Rahmen. In einer historischen Phase der Globalisierung und schnellen technologischen Veränderung muß für die Beschäftigungsstrategie tatsächlich ein breites Spektrum von Werkzeugen zur Verfügung stehen, die in dem Programm aufgelistet werden. Dazu gehören die neuen Ausbildungsprogramme, die Verbesserung der beruflichen Eingliederung und die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren im Bereich der Arbeitsorganisation, und zwar auch mit Blick auf die Möglichkeiten, die sich in sozialer Hinsicht infolge der sich rasch entwickelnden Informationsgesellschaft ergeben. Dazu gehören ferner die Förderung des Unternehmergeistes, der Chancengleichheit und der Freizügigkeit sowie, in finanzieller Hinsicht, die Reform des Europäischen Sozialfonds mit dem Ziel, ihn zu einem Instrument, zur Flankierung der nationalen Arbeitsmarktpolitiken zu machen.

2.9. Alle diese Werkzeuge zielen auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer ab, indem sie den einzelnen ebenso wie die Gemeinschaft auf eine Welt im Wandel vorbereiten. In diesem Zusammenhang können mehr Flexibilität, eine stärkere berufliche und geographische Mobilität der Arbeitnehmer sowie ein in erster Linie an der Erweiterung der beruflichen Fähigkeiten orientierter Sozialschutz ein wirksames Mittel gegen die besorgniserregende Zunahme der Ausgrenzung darstellen. Ferner können sie das unzureichende Wirtschaftswachstum überwinden helfen, indem die vorgenannten beschäftigungspolitischen Leitlinien auch tatsächlich in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik einbezogen werden, die die Union letzten Mai festgelegt hat.

2.10. In diesem Sinne setzt sich der WSA dafür ein, daß für die im Aktionsprogramm angekündigten politischen Initiativen und noch ausstehenden Vorschläge ein realistischer Zeitplan ausgearbeitet und das Programm in Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen und den Sozialpartnern regelmäßig überprüft wird. Er fordert die Kommission auf, konkrete Vorschläge für die Inangriffnahme der politischen Projekte zu machen.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß betont nachdrücklich, wie wichtig die Förderung des Unternehmergeistes ist, die auf dem außerordentlichen Europäischen Ratsstreifen in Luxemburg zu einem Grundpfeiler der Beschäftigungsstrategie erklärt wurde. Er ist sich bewußt, welchen Stellenwert in der heutigen Zeit der Entwicklung der beruflichen Selbständigkeit zukommt. Daher bekräftigt er in diesem Zusammenhang seine eigene Überzeugung von der

Zweckmäßigkeit der prioritären Maßnahmen, die die Kommission in ihrer einschlägigen Mitteilung<sup>(1)</sup> insbesondere zur Förderung der Unternehmenskultur und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der Unternehmen darlegt.

3.2. Mit Blick auf die im Rahmen der Beschäftigungsstrategie geplanten Initiativen begrüßt der Ausschuß ferner ausdrücklich den Vorschlag der Kommission, „einen präventiven Ansatz gegenüber der sozialen Ausgrenzung zu entwickeln“ und unbeschadet der einschlägigen nationalen Zuständigkeiten wenn möglich die im Vertrag von Amsterdam zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung vorgesehenen Fördermaßnahmen zu ergreifen. Der Ausschuß verweist in diesem Zusammenhang auch auf eine frühere Stellungnahme, die er zu dieser Problematik erarbeitet hat<sup>(2)</sup>.

3.3. Nach Ansicht des Ausschusses kommt dem Sozialen Dialog insbesondere mit Blick auf die Beschäftigung in diesem Programm zu Recht eine wichtige Rolle zu. Er kann es nur unterstützen, daß die Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs und in Wahrnehmung ihrer Vertragsautonomie ausgewogene Mindeststandards aufgrund von Vereinbarungen erzielen können, die anschließend in einer auf Vorschlag der Kommission vom Rat verabschiedeten Rechtsvorschrift Umsetzung finden. Dies war bereits beim Elternurlaub und auch der Teilzeitarbeit der Fall, wo die Kommission ganz zu Recht die gesetzgeberische Initiative ergriffen hat. Die „Katalysatorrolle“, die die Kommission in diesem Zusammenhang ausübt, sollte sich aber nicht mit dem Tätigwerden der Sozialpartner überlappen. Vielmehr sollten diese von Anfang an in die Erarbeitung des sozialpolitischen Aktionsprogramms einbezogen werden und zu den spezifischen Vorschlägen noch vor ihrer endgültigen Ausarbeitung Stellung nehmen können.

3.4. In diesem Sinne ist auch der Ausschuß der Ansicht, daß die Förderung neuer Formen der Arbeitsorganisation wesentliches Element einer integrierten europäischen Beschäftigungsstrategie sein sollte. Bei zunehmend wissenschaftsgetriebenen Prozessen im Industrie- und Dienstleistungssektor müssen Innovationsstärke und Flexibilität der Unternehmen mit der Förderung der beruflichen Fähigkeiten und Motivation der Beschäftigten einhergehen. Dabei müssen gemeinsame Ziele wie Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und persönliche Entwicklung, d.h. eine höhere Qualifikation und mehr Freiraum für die Entfaltung der persönlichen Fähigkeiten, verfolgt werden. Innerbetriebliche Innovation und Anpassung der Unternehmen an den Strukturwandel und neue Formen der Arbeitsorganisation setzen voraus, daß sich die Beschäftigten für neue Arbeitsanforderungen qualifizieren können.

<sup>(1)</sup> Unlängst verabschiedete Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Förderung von unternehmerischer Initiative in Europa: ‘Prioritäten für die Zukunft’“ (27. Mai 1998) — ABl. C 235 vom 27.7.1998, S. 69.

<sup>(2)</sup> Vgl. insbesondere die Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission zur Zukunft des Sozialschutzes (28.11.1996) (ABl. C 66 vom 3.3.1997) und die Stellungnahme vom 1.7.1998 zum Thema „Die Kosten der Armut und sozialen Ausgrenzung in Europa“ — ABl. C 284 vom 14.9.1998, S. 25.

3.5. Mit Blick auf die Initiativen, die die Kommission infolge der Debatte über das Grünbuch zur neuen Arbeitsorganisation und der anschließend vom außerordentlichen Luxemburger Ratsgipfel diesbezüglich formulierten Anhaltspunkte ergreifen möchte, bekräftigt der Ausschuß sein Interesse an der schrittweisen Erprobung neuer Formen partizipativer Arbeitsorganisation in Betrieben und ggf. in Branchen. Hilfreich wäre seines Erachtens dabei der Austausch von positiven Erfahrungen mit dem entsprechenden Wissenstransfer. Er bekräftigt in diesem Zusammenhang erneut seinen Standpunkt, daß die neuen Formen der Arbeitsorganisation den stark voneinander abweichenden Gegebenheiten Rechnung tragen müssen und nicht nur in einem einzigen allgemeingültigen Modell zum Ausdruck kommen können<sup>(1)</sup>. Er ist gleichwohl der Ansicht, daß der laufende Prozeß dadurch unterstützt werden könnte, daß vor allem geringer qualifizierte Arbeitskräfte verstärkt in die Programme zur betrieblichen und öffentlichen Weiterbildungsförderung einbezogen werden. In diesem Zusammenhang könnte sich eine politische Initiative der Kommission als sinnvoll erweisen.

3.6. Da die schrittweise Erprobung neuer Formen der Arbeitsorganisation ohnehin nicht losgelöst von ihren etwaigen vertragsspezifischen Auswirkungen betrachtet werden kann, hält es der Ausschuß für wünschenswert, daß künftig auch weitere Vereinbarungen über flexible und andere Formen der Arbeit geschlossen werden. Dadurch darf natürlich die Vertragsautonomie der Sozialpartner in keiner Weise beeinträchtigt werden. Etwaige Aktionsbereiche könnten im Rahmen der Debatte aufgefunden gemacht werden, die die Kommission durch ihre unlängst veröffentlichte Mitteilung zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit<sup>(2)</sup> in Gang bringen möchte.

3.7. Wie aus der Mitteilung hervorgeht, beabsichtigt die Kommission, im Laufe dieses Jahres die Sozialpartner zur Notwendigkeit gemeinschaftlicher Maßnahmen zum Schutz von Telearbeitnehmern zu konsultieren. Nach Ansicht des Ausschusses setzt eine derartige Initiative beim gegenwärtigen Stand der Dinge voraus, daß im Vorfeld bestimmte Aspekte geklärt werden. Daher sollte seines Erachtens zunächst einmal eine allgemeine Diskussion zwischen den jeweiligen Parteien erfolgen, um „eine gemeinsame Rechtsdefinition, einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen und ein gemeinsames Verständnis“ der Telearbeit zu spezifizieren und zu analysieren<sup>(3)</sup>. Zugleich sollte der Schutz von personenbezogenen und -beziehbaren Arbeitnehmerdaten im Betrieb EU-weit über Mindestnormen sichergestellt werden.

3.8. Ganz allgemein begrüßt der Ausschuß, daß in dem Programm auf die Möglichkeiten hingewiesen wird, die die Informationsgesellschaft zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, zur Schaffung neuer

Arbeitsplätze und insbesondere auch der Chancengleichheit und der Eingliederung behinderter Menschen bietet. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine unlängst zu dieser Thematik verabschiedeten Stellungnahme<sup>(4)</sup>.

3.9. Der Ausschuß nimmt das Bemühen der Kommission zur Kenntnis, „daß Arbeitnehmer zu Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen, in angemessener Weise informiert und konsultiert werden“. Sie will ferner dafür Sorge tragen, daß in diesen Bereichen Mindeststandards auf nationaler Ebene angenommen werden. In diesem Zusammenhang bekräftigt der Ausschuß seinen bereits bei anderer Gelegenheit<sup>(5)</sup> formulierten Standpunkt, daß unter den gegebenen Umständen die Verbesserung der betriebsinternen Kommunikationsstrukturen und eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer Voraussetzungen für das Erreichen der Unternehmensziele sind. Außerdem müssen seines Erachtens die den Arbeitnehmervertretern zuerkannten Informations-, Konsultations- und, sofern vorgesehen, Mitwirkungsrechte auf einzelstaatlicher Ebene effektiv garantiert werden.

3.10. Mit Blick auf die von der Kommission für 1999 geplante Vorlage eines Berichts über die Durchführung der Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat, dessen Gründung unverzichtbare Voraussetzung für die Europäische Aktiengesellschaft ist, verweist der WSA auf den Standpunkt, den er in seiner Stellungnahme zum Statut der europäischen Aktiengesellschaft<sup>(6)</sup> dargelegt hat. Darin unterstreicht er u.a., daß ein bestimmtes, nur in einem oder wenigen Mitgliedstaaten bestehendes Modell nicht auf die übrigen Staaten der Union übertragen werden kann. Gleichzeitig muß aber ebenso verhindert werden, daß die nationalen Vorschriften zur Beteiligung der Arbeitnehmer mit Hilfe eines europäischen Rechtsinstruments im Fall der Verschmelzung umgangen werden können. Dementsprechend bietet der Ausschuß Vorschläge an, mit denen vermieden werden soll, daß den Betroffenen entgegen ihrer Auffassung Lösungen aufgenötigt werden. Er vertritt weiterhin die Ansicht, daß Lösungen unbedingt auf dem Verhandlungswege herbeizuführen sind.<sup>(7)</sup>

3.11. Der WSA setzt sich für die Umsetzung der neuen gesetzlichen Rahmenvorschriften im Arbeitsschutz ein, denen eine zentrale Aufgabe zukommt, um die sozialen und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren wirksam zu bekämpfen und die volkswirtschaftlichen Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen zu verringern. Hierzu ist

<sup>(1)</sup> Vgl. insbesondere die Stellungnahme zum Grünbuch „Eine neue Arbeitsorganisation im Geiste der Partnerschaft“ (11.12.1997) — ABl. C 73 vom 9.3.1998.

<sup>(2)</sup> KOM(98) 219 endg.

<sup>(3)</sup> Vgl. genannte Stellungnahme zur neuen Arbeitsorganisation, Ziffer 3.7.7.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission über die soziale und arbeitsmarktspezifische Dimension der Informationsgesellschaft (26.2.1998) — ABl. C 129 vom 27.4.1998.

<sup>(5)</sup> Vgl. insbesondere die Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission zur Zukunft des Sozialschutzes (28.11.1996) (ABl. C 66 vom 3.3.1997) und die Stellungnahme vom 1.7.1998 zum Thema „Die Kosten der Armut und sozialen Ausgrenzung in Europa“ — ABl. C 284 vom 14.9.1998, S. 25, Ziffer 3.5.4.

<sup>(6)</sup> Stellungnahme zum Thema „Statut der Europäischen Aktiengesellschaft“ (11.12.1997) — ABl. C 129 vom 27.4.1998.

<sup>(7)</sup> Vgl. Abschlußbericht der Sachverständigengruppe „Europäische Systeme der Arbeitnehmerbeteiligung“ (Davignon-Bericht), Mai 1997.

eine nachhaltige Förderung von Umsetzungsaktivitäten auch über Programme der Kommission unabdingbar. Besondere Bedeutung mißt er dem Teil des Aktionsprogramms, das der Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes gilt, bei. Er stimmt der Feststellung der Kommission zu, daß die Sozialschutzsysteme in Europa anzupassen sind, damit sie den vorhandenen Bedürfnissen, neuen Anforderungen, dem veränderten Umfeld und dem immer stärkeren Kostendruck gerecht werden. Dabei sollte das qualitativ hochstehende Niveau der sozialen Sicherung in Europa gewahrt bleiben. Seinen besonderen Beifall findet die Absicht der Kommission, sich für beschäftigungsfreundlichere Steuer- und Leistungssysteme einzusetzen und eine eingehendere Analyse der demographischen Tendenzen zu liefern. Er fordert die Kommission auf, umgehend Vorschläge zu einem europäischen Rahmen für Zusatzrenten zu machen, wie er es schon in seiner Stellungnahme zu dem Grünbuch von 1997 verlangt hat, und im Sinne dessen, was der Ausschuß in seiner Stellungnahme zu dem einschlägigen Richtlinienvorschlag empfohlen hat, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Zusatzrentenansprüche von abhängig Beschäftigten und Selbständigen, die ihren Wohnsitz innerhalb der Europäischen Union wechseln, zu wahren.

3.12. Die Chancen in Arbeit und Beruf sind für Frauen wie Männer nach wie vor sehr ungleich verteilt. Diese ungleiche Verteilung kommt natürlich im gesamten sozialpolitischen Bereich zum Tragen. Dementsprechend muß einerseits das Verhältnis zwischen Arbeitswelt und Familienleben neu definiert und andererseits jegliche Art von Diskriminierung bekämpft werden, die auch in puncto Arbeitszeit der Beteiligung von Frauen an Ausbildungsmaßnahmen im Wege steht. Auf diese Weise können die weiblichen Beschäftigungsquoten gesteigert und ihre Fähigkeiten am Arbeitsplatz genutzt werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, jedwede Art geschlechtsspezifischer Diskriminierung zu berücksichtigen. Hierbei sollte die EU eine maßgebliche Rolle

spielen. Der WSA unterstützt die Kommission in ihrem Bemühen, daß die Chancengleichheit in sämtlichen bedeutenden politischen Konzepten eingebunden wird, insbesondere im Rahmen der Beschäftigungsstrategie. Die angekündigten spezifischen Aktionen zur Verbesserung der Situation der Frau und eine geschlechtsspezifische Dimension in allen relevanten Bereichen der EU-Politik werden gleichfalls begrüßt.

3.13. Interessant ist schließlich — auch mit Blick auf die früheren Arbeiten des Ausschusses —, daß die Kommission in ihrem Programm nicht nur eine Reihe von Initiativen zur Beseitigung der vielfältigen Diskriminierungen ankündigt, die immer noch auf dem Arbeitsmarkt der Gemeinschaft zu beobachten sind, sondern daß sie auch ein gesondertes Kapitel der äußeren Dimension der Sozialpolitik widmet. Denn nach Ansicht des Ausschusses sind die sozialen Grundrechte von der Wirtschaftskraft und dem Produktivitätsniveau des jeweiligen Landes weitgehend unabhängig. Der WSA begrüßt daher, daß die Kommission die Diskussion über die Grundrechte auf der Grundlage des Berichts des „Comité des Sages“ weiterführen möchte. Begrüßt wird ebenso die Ankündigung der Kommission, die Förderung international anerkannter grundlegender Arbeitsnormen, insbesondere im Rahmen der IAO, zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit der IAO, der WTO und der OECD in diesem Bereich anzuregen.

3.14. Der WSA befürwortet eine Gleichbehandlung von Minderheiten innerhalb der Union und politische Maßnahmen gegen Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

3.15. Der Ausschuß verweist auf die neuen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags zur staatlichen Gesundheitspolitik und in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zur „Entwicklung der Gemeinschaftspolitik im Bereich der öffentlichen Gesundheit“, in der er detailliertere Änderungsvorschläge für diese Politik macht.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur gemeinschaftsweiten Unterstützung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen“ (DAPHNE-Programm 2000-2004) <sup>(1)</sup>

(98/C 407/31)

Der Rat beschloß am 14. August 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 16. Juli 1998 an. Berichterstatterin war Frau Wahrolin.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) einstimmig folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

Die Kommission möchte mit dieser Mitteilung gemeinschaftsweit Initiativen, Aktionen und Maßnahmen fördern, um Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen zu bekämpfen.

Die Kommission schlägt vor:

- ein Mehrjahres-Aktionsprogramm (DAPHNE), in dessen Rahmen Netze zwischen nichtstaatlichen Organisationen in der Gemeinschaft errichtet und ausgebaut werden sollen;
- Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor Gewalt, u.a. Erhebung statistischer Daten und eine möglichst weitgehende Beteiligung von Europol an der Suche nach vermißten Kindern;
- spezifische Maßnahmen, die 1999 auf Gemeinschaftsebene zu ergreifen sind.

## 2. Bemerkungen

2.1. Das Programm enthält sehr gute Ansätze, die aber deutlicher und in einem größeren Zusammenhang dargestellt werden müssen. Es muß klar gemacht werden, daß es sich hier um ein außerordentlich komplexes Problem handelt, dessen Lösungen und Ursachen auf unterschiedlichen Ebenen erörtert werden sollten.

2.2. Gewalt gegen Frauen und Kinder ist weit verbreitet und kommt in der gesamten Gesellschaft vor. Männer, die Frauen und Kinder mißhandeln oder sexuell mißbrauchen, gehören allen Schichten und Altersgruppen an. Häufig kennen sie ihre Opfer. Zu Gewalt kommt es meistens zu Hause. Das führt dazu, daß die Tat oft nicht bekannt wird und hohe Dunkelziffern bestehen.

Bestimmte Gruppen sind dem Mißbrauch besonders ausgesetzt, z. B. Behinderte. Der Grund liegt zum einen darin, daß es ihnen mitunter schwerer fällt, über derartige Vorfälle zu berichten, und zum anderen, daß sie sich in einem Abhängigkeitsverhältnis zu denjenigen befinden, die an ihrem täglichen Leben teilnehmen.

Ähnliche Abhängigkeitsbeziehungen können zwischen Kindern und Erwachsenen in zahlreichen anderen Situationen bestehen, z. B. wenn eine abhängige Person von ihrem stärkeren Partner rücksichtslos ausgenutzt wird.

Obwohl die Gesellschaft in den letzten Jahren viel getan hat, ist die Gewalt im Verborgenen immer noch groß. Soll eine Lösung für dieses ernste Problem gefunden werden, müssen die Ursachen von Gewalt gegen Frauen stärker berücksichtigt werden. Hier geht es u.a. um das Bild der Frau in der Gesellschaft und bei jedem einzelnen. Überholte Vorstellungen von der Rolle der Frau leben weiter. Derartige Vorurteile, die direkt oder indirekt in der Auffassung von der Macht des Mannes über die Frau ihren Ausdruck finden, müssen energisch bekämpft werden. Auf Dauer können derartige Vorurteile den Nährboden für gewalttätige Übergriffe gegen Frauen bilden. Um geeignete Maßnahmen gegen diese Art von Gewalt vorschlagen zu können, müssen die zugrundeliegenden Ursachen besser bekannt sein.

Gewalt gegen Frauen ist somit auch eine Frage der Gleichstellung von Frauen und Männern, des Machtverhältnisses zwischen den Geschlechtern und des Bildes, das die Männer von den Frauen haben. Vergewaltigung kann als ein extremes Beispiel für ein aus dem Gleichgewicht geratenes Machtverhältnis zwischen den Geschlechtern betrachtet werden. Auch andere Gesellschaftsphänomene hängen eng mit der Gewalt gegen Kinder und Frauen zusammen und sind in ähnlicher Weise Ausdruck eines solchen Ungleichgewichts, z. B. Prostitution, Pornographie, Inzest, genitale Verstümmelung oder sexuelle Belästigung.

Das damit zum Ausdruck kommende Frauenbild läßt sich schwerlich mit dem Gleichstellungsziel der EU

<sup>(1)</sup> ABl. C 259 vom 18.8.1998, S. 2.

vereinbaren, zu dem beispielsweise auch gehört, daß Frauen und Männer in allen Lebensbereichen die gleichen Rechte, Pflichten und Chancen haben müssen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hofft, daß das DAPHNE-Programm dazu beitragen kann, dieses Ziel zu erreichen und Frauen und Kindern ihr Recht zu sichern, in den Genuß der grundlegenden Menschenrechte zu kommen.

### 2.3. Die Täter

Der Ausschuß weist daraufhin, daß bei der Diskussion über vorbeugende Maßnahmen selbstverständlich auch die Personen berücksichtigt werden müssen, die das Verbrechen begehen — die Täter. Es ist ein Manko des Programms, daß die Täter kaum Erwähnung finden. Die Fragen, die gestellt werden müssen, lauten: Wer mißhandelt? Aus welchen Gründen? Wie kann die betreffende Person zur Änderung ihres Verhaltens gebracht werden?

Des weiteren muß darauf hingewiesen werden, daß für verschiedene Täter auch verschiedene Maßnahmen in der Gesetzgebung und im Programm notwendig sind. Die Forschung nach den Ursachen von Gewalt sowie die Methoden zur Behandlung von gewalttätigen Männern können eine Antwort auf diese Fragen geben. Der Ausschuß hielt es für wünschenswert, wenn Projektmittel auch für die Behandlung von Tätern bereitgestellt würden. Er stellt fest, daß das Strafsystem von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist. Seines Erachtens wäre ein Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowohl bezüglich des Strafsystems als auch der verschiedenen Rehabilitationsprogramme von großem Vorteil.

In dem Programm ist viel von Informationskampagnen die Rede, die zweifellos sehr wichtig sind. Doch sind nicht alle Arten von Tätern dafür empfänglich. Das Ergebnis des Weltkongresses gegen den sexuellen Mißbrauch von Kindern zu kommerziellen Zwecken<sup>(1)</sup> zeigte deutlich, daß sich Pädophile kaum von derartigen Kampagnen beeindrucken lassen, wohl aber die große Gruppe von Männern, die neben ihren sexuellen Beziehungen zu Erwachsenen Kinder mißbrauchen.

### 3. Zusammenarbeit

In dem Programm wird auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Freiwilligenorganisationen sowie zwischen diesen und den Behörden hingewiesen; der Ausschuß teilt diese Ansicht. Um die verschiedenartigen Erfahrungen und Kenntnisse der einzelnen Behörden und Freiwilligenorganisationen wirklich nutzen zu können, müssen unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit gefördert werden.

### 4. Kinder

Der Ausschuß ist sich bewußt, daß es aus kulturellen und anderen Gründen verschiedene Definitionen des

Begriffes Kind geben kann. Daher sollte Bezug genommen werden auf Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der UN, in der als Kind jede Person unter achtzehn Jahren gilt, wenn sie nach den für sie geltenden Gesetzen nicht früher mündig wird.

Unter Hinweis auf Artikel 12 des genannten Übereinkommens sollte in einem künftigen Aktionsprogramm vorgesehen werden, daß Kinder entsprechend ihrer Reife und ihres Alters zu allen sie betreffenden Fragen Stellung nehmen können. Ferner sollten Netze für Kinder und Jugendliche bekanntgemacht bzw. eingerichtet und unterstützt werden, die für die Rechte des Kindes eintreten; für ihre Beteiligung an der Ausarbeitung und Durchführung sie betreffender Programme sollte Sorge getragen werden.

Der Ausschuß weist darauf hin, daß Kindern mißhandelter Frauen zu wenig Beachtung geschenkt wird. Es ist höchste Zeit, sich auch mit den Kindern zu beschäftigen, die in Familien leben, in denen die Mutter mißhandelt wird. In Übereinstimmung mit dem UN-Übereinkommen ist es daher wichtig, daß diese Kinder als eigenständige Individuen betrachtet werden, die selbst Hilfe und Unterstützung benötigen. Wie Forschungsergebnisse belegen, wird Gewalt von einer Generation auf die nächste übertragen, weshalb es dringend geboten ist, daß die Kinder ihre Erlebnisse sofort bearbeiten können.

### 5. Beitrittswillige Länder

Der Ausschuß begrüßt, daß den beitrittswilligen Ländern eine Teilnahme an dem Programm angeboten wird. Es ist dringend nötig, sich mit der Lage der Kinder in diesen Ländern auseinanderzusetzen und dabei gleichzeitig das Problembewußtsein in der Öffentlichkeit und bei denjenigen, die Gesetze erlassen und anwenden, zu erhöhen. Der Bedarf an Kenntnissen in diesem Bereich ist sehr groß; daher ist es äußerst wichtig, daß ehrenamtliche Organisationen in Westeuropa ihre Erfahrungen und Kenntnisse weitergeben können. Ein diesbezüglicher Austausch zwischen den beitrittswilligen Ländern und Westeuropa sollte gefördert werden.

### 6. Medien

Die Medien haben in der heutigen Gesellschaft einen ungeheuer großen Einfluß und können daher eine wichtige Rolle bei der Verbreitung von Informationen spielen. Die in dieser Branche Tätigen müssen dazu angespornt werden, Strategien zu entwickeln, durch die die Rolle der Medien bei der Verbreitung zuverlässiger und den ethischen Standards entsprechender Informationen von höchster Qualität zu allen Aspekten von Gewalt und sexuellen Übergriffen gegen Kinder und Frauen gestärkt wird.

Die Kommunikation zwischen den einzelnen findet immer mehr über das Internet statt, das gute Möglichkeiten bietet, sich zu informieren, und die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen erleichtern kann. Es können Datenbanken eingerichtet werden, in denen unterschiedliche Arten von Fakten übersichtlich und leicht zugänglich gesammelt werden. Doch die Einführung

<sup>(1)</sup> Vgl. die Initiativstellungnahme zum Thema „Kindesmißbrauch und Sextourismus“ — ABL C 284 vom 14.9.1998, S. 92, die derzeit unter Leitung von Georgios Sklavounos ausgearbeitet wird.

dieser neuen Technik hat auch Nachteile mit sich gebracht. Die grenzüberschreitende Verbreitung verbotenen Materials, beispielsweise Kinderpornographie und Gewaltpornographie, ist nun leichter. Da es sich hier um ein sehr ernstes globales, länderübergreifendes Problem handelt, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten notwendig.

## 7. Zusammenfassung

Der Ausschuß unterstreicht mit großem Nachdruck die Auffassung der Kommission, die Gewalt gegen Frauen und Kinder als eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte betrachtet. Die Mißhandlung und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern wurde zu lange als familieninterne Angelegenheit betrachtet. Das Kommissionsdokument wird die Möglichkeiten für eine Bekämpfung der Unterdrückung von Frauen und Kindern beträchtlich verbessern.

Es ist außerdem als sehr positiv zu bewerten, daß die Bedeutung gemeinnütziger Organisationen hervorgehoben wird. Diese verfügen über einen reichen Erfahrungsschatz und eine große Sachkenntnis in bezug auf Gewalt gegen Frauen und Kinder.

Der Ausschuß unterstützt auch den Vorschlag, auf EU-Ebene öffentlich zugängliche statistische Daten über die sexuelle Ausbeutung und den sexuellen Mißbrauch von Kindern zu erheben und auszuwerten, sowie den Mitgliedstaaten zu empfehlen, Europol bei der Fahndung und Rückführung vermißter Kinder und bei einem eventuellen Vorgehen gegen die betreffenden Täter und das organisierte Verbrechen einzuschalten.

Da es sich hier um Probleme handelt, die in allen Ländern bestehen, ist es wichtig, daß auch die beitrittswilligen Länder zur Teilnahme an dem Programm aufgefordert werden.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch“<sup>(1)</sup>

(98/C 407/32)

Der Rat beschloß am 3. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 16. Juni 1998 an. Berichterstatter war Herr Strasser.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 101 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Im Sommer 1996 wurden in Form der „Long Term Prospects“ Studien der Europäischen Kommission zu den einzelnen landwirtschaftlichen Produktsektoren vorgelegt, darunter auch eine Detailstudie zur Situation und möglichen zukünftigen Entwicklung der Fleischmärkte im Gemeinsamen Binnenmarkt.

1.2. Die Europäische Kommission hat in dieser Studie für den Zeitraum 2000 bis 2006 unter Berücksichtigung der negativen Verbrauchsentwicklung aufgrund der BSE-Krise (mit Beginn im Frühjahr 1996) ihrer Prognose u.a. folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Als Folge der GATT-Exportbeschränkungen bei Rindfleisch können ab dem Jahr 2000 nur mehr höchstens 822.000 t Fleisch mit Erstattungen exportiert werden;
- Beitritt der meisten mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bis 2005;
- deutlicher Anstieg der Produktion nach 1999 im Verlauf des Rinderzyklus;
- weiterhin stagnierender bzw. leicht sinkender Verbrauch auch als Folge der BSE-Krise und
- als Folge davon Anwachsen der Interventionsmengen auf bis zu 1,5 Millionen t bis zum Jahr 2005 und
- Verlust der Manövrierbarkeit des Marktes.

1.3. Aufgrund der BSE-Krise ist der gesamte Rindfleischsektor der EU-Mitgliedstaaten unter einen massiven Druck geraten. Diese Schwierigkeiten sind noch immer nicht überwunden. Den europäischen Statistiken ist zu entnehmen, daß die Einkommen der Rinderhalter in den letzten Jahren unter dem Durchschnitt der Gemeinschaft lagen, sie sind genauso wie alle vor- und nachgelagerten Bereiche der Rindfleischherzeugung, im besonderen Ausmaß von den Reformmaßnahmen betroffen.

1.4. Die Europäische Kommission vertritt die Auffassung, daß ein Verlustausgleich in Höhe von ca. 80 % ausreichend ist.

1.5. Demgegenüber wird in den Erwägungsgründen der bestehenden und der zukünftigen Marktordnung als eine der wichtigsten Zielsetzungen vorangestellt:

„Auftrag der Gemeinsamen Agrarpolitik ist es, die Ziele des Artikels 39 des Vertrags zu erreichen. .. die Märkte zu stabilisieren und der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern ...“

1.6. Mit den Vorschlägen zur Reform der Rindermarktordnung soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rinderwirtschaft sowohl auf dem Binnenmarkt wie auf den internationalen Märkten verbessert werden, mengenmäßige Eingriffe in den Markt sollen eingeschränkt und die direkten Ausgleichszahlungen an die Erzeuger zu Lasten der Marktstützungsmaßnahmen ausgeweitet werden.

1.7. Mit der Neuausrichtung der Direktzahlungen im Rahmen der Rindermarktordnung soll ein teilweiser Einkommensausgleich bei größerer Verteilungsgerechtigkeit erzielt und gleichzeitig mehr Flexibilität auf nationaler Ebene und eine wesentlich stärkere Bindung an ökologische Auflagen erreicht werden. Die Europäische Kommission begründet die Reform auch damit, daß die Finanzierbarkeit der Agrarmarktordnungen langfristig gesichert werden soll.

1.8. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen über die weitere Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), die voraussichtliche Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder und Zypern sind weitere wesentliche Beweggründe für substantielle Änderungen in der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Marktpolitik. Weiters ist es das Bestreben der Kommission, daß mit der Reform der Rindermarktordnung den Erwartungen der Verbraucher bezüglich gesunder und umweltgerechter Produktionsverfahren für Qualitätsprodukte, Erhaltung einer vielgestaltigen traditionsreichen Landwirtschaft mit ihrer multifunktionalen Aufgabenstellung verstärkt entsprochen wird.

1.9. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt im folgenden Stellung zu den wichtigsten Änderungsvorschlägen der Gemeinsamen Marktordnung Rinder. Darunter befinden sich eine Reihe Änderungen, wie z. B. der Wegfall der Intervention, Ersatz durch die private

<sup>(1)</sup> ABl. C 170 vom 4.6.1998, S. 13.

Lagerhaltung und Schaffung eines Grundpreises anstelle des bisherigen Interventionspreissystems im Jahre 2002, die aus heutiger Sicht kaum in ihrem Funktionieren beurteilt werden können.

## 2. Vorschläge der Kommission

2.1. Mit der Zielsetzung, ein besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen, schlägt die Europäische Kommission vor, das Stützniveau der Marktpreise ab dem Jahr 2000 in drei Schritten zu je 10 %, d.h. um insgesamt 30 % zu senken. Der Interventionspreis wird durch einen neuen Grundpreis abgelöst, der ab 2002 bei 1 950 ECU/1 000 kg Rindfleisch liegen soll. Die geltende Interventionsregelung soll nach dem Vorbild der derzeitigen Marktordnung für Schweinefleisch durch eine Regelung zur privaten Lagerhaltung bei Rindfleisch ersetzt werden.

2.2. Die Direktzahlungen sollen parallel ebenfalls in drei Schritten angehoben werden,

- für Bullen von 135 ECU/Stück auf 220 ECU/Stück,
- für Ochsen von 108,7 ECU/Stück auf 170 ECU/Altersklasse,
- für Mutterkühe von 145 ECU/Stück auf 180 ECU/Stück.

Die Extensivierungsprämien je Tier und Jahr sollen von 36 ECU/Stück auf 100 ECU/Stück angehoben werden. Die Saisonentzerrungsprämie für Ochsen soll mit kleinen Änderungen in ihrer derzeitigen Form beibehalten werden, sofern die Ochsenproduktion in dem betreffenden Mitgliedstaat von wesentlicher Bedeutung ist. Neu ist auch, daß bis zu 20 % der einzelbetrieblichen Mutterkuhprämienansprüche durch Färsen geltend gemacht werden können.

2.3. Die Einführung einer Rindfleischprämie für Milchkühe in Höhe zwischen 27,6 und 45,4 ECU/Kuh und Jahr (je nach Bedeutung der zugerechneten Milcherzeugung in einem Mitgliedstaat) soll auf der Grundlage der Milchkuhprämieeinheiten beschlossen werden, um den anteiligen Verlust je Kuh und Jahr aus der Senkung des Fleischpreises aufzufangen. Diese Prämie soll auf „Virtuellen Kühen“ aufbauen, deren Zahl von der Milchquote bei einem angenommenen Leistungsdurchschnitt von 5 800 kg je Kuh und Jahr abgeleitet wird.

2.4. Über diese Prämien hinaus werden die Mitgliedstaaten global festgelegte Ergänzungsbeträge innerhalb eines vorgegebenen Rahmens aus EU-Mitteln gewähren können, und zwar als Zahlung je Stück und/oder je Hektar Grünland. Eine Reihe von Gemeinschaftskriterien und zusätzlichen spezifischen Besatzdichteanforderungen sollen auf nationaler Ebene anwendbar sein, um eine angemessene Produktionskontrolle zu gewährleisten und Diskriminierungen zu vermeiden.

2.5. Die Besatzdichte bei männlichen Rindern und Mutterkühen wird (unter Berücksichtigung der Milchkühe) weiterhin bei max. 2 GVE/ha liegen, für die

ausschließliche Haltung von Milchkühen ist kein Besatzdichtefaktor vorgesehen. Erzeuger mit einer Viehbestandsdichte (auf Basis aller Rinder > 6 Monate alt und Mutterschafe) von weniger als 1,4 GVE/ha, die Weidewirtschaft betreiben, können einen Ergänzungsbetrag von 100 ECU je Tier erhalten. Die 90-Tier-Grenze bei männlichen Rindern soll unverändert aufrecht bleiben.

2.6. Bei männlichen Rindern, Mutterkühen und Milchkühen werden die bestehenden nationalen bzw. einzelbetrieblichen Referenzmengen weitergeführt, mit unterschiedlichen Kürzungen bei männlichen Rindern, bei Mutterkühen erfolgt sogar eine Kürzung um über 10 % im EU-weiten Durchschnitt.

2.7. Die Gewährung der vorgesehenen Prämien setzt in Zukunft eine funktionierende zentrale Rinderdatenbank nach EG-Verordnung 820/97 sowie die vollständige Aufzeichnung des Rinderbestands und aller Veränderungen im Bestand eines Betriebs voraus.

2.8. Die Möglichkeit der Anpassung der Direktzahlungen an die Produktions-, die Produktivitätsentwicklung und die Marktentwicklung nach dem Verfahren des Artikels 43 des EG-Vertrags wird vorgesehen.

## 3. Allgemeine Bewertung

3.1. Der Ausschuß teilt die Auffassung der Kommission, daß Änderungen der Rindermarktordnung notwendig sind, um die Herausforderungen, die auf die europäische Rinderwirtschaft zukommen, wie WTO-Restriktionen, weitere Liberalisierung der Agrarmärkte und die EU-Osterweiterung, im erforderlichen Ausmaß bewältigen zu können. Ein entscheidendes Element der von der Kommission vorgeschlagenen Reform der Rindermarktordnung ist die Reduktion des institutionellen Preisniveaus um 30 % und der teilweise Ausgleich der Verluste über höhere Direktzahlungen an die Erzeuger. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß neben den bestehenden auch die zusätzlichen Tierprämien als Maßnahme innerhalb der „blue box“ eingestuft werden können bzw. nicht mehr in Frage gestellt werden. Darüber bestehen Zweifel. Der Ausschuß betont, daß jegliche Preissenkung voraussetzt, daß neben einem vollen Verlustausgleich die Kommission den betroffenen Landwirten schon jetzt glaubhaft darlegen kann, ob und wie die von ihr geplanten Maßnahmen für den Verlustausgleich mit den bestehenden WTO-Regeln in Einklang stehen und über die nächste WTO-Runde hinaus gesichert werden.

3.2. Jedenfalls ist es nach Auffassung des Ausschusses notwendig, daß die europäischen Landwirte auf längerfristige verlässliche Rahmenbedingungen für die Produktion vertrauen können.

3.2.1. Trotz einer Weiterentwicklung der Marktordnung müssen schließlich die Erzeuger an einer der übrigen Bevölkerung entsprechenden Lebenshaltung teilhaben können.

3.3. Die Rinderhaltung hat vielfach einen sehr hohen Stellenwert in der Bewirtschaftung des ländlichen Raumes und benachteiligter Gebiete, ein naturbedingt hoher Grünlandanteil repräsentiert in den meisten Fällen auch mangelnde Alternativen in der Landbewirtschaftung. Eine Reform der Rindermarktordnung kann nicht ohne Berücksichtigung dieses wichtigen Umstandes durchgezogen werden, da heute schon die Einkommen der Rinderhalter und insbesondere der Rinderhalter in benachteiligten Gebieten und Berggebieten in vielen Regionen der Europäischen Union in den niedrigsten Bereichen liegen. Eine Verschlechterung der Rentabilität der Mutterkuhhaltung und der Rindfleischerzeugung insgesamt trifft die Erzeuger in benachteiligten Gebieten besonders schwer, vor allem auch durch die Verschlechterung der Kälberpreise. Dieser Umstand muß bei Festlegung der Referenzbestände für Mutterkühe berücksichtigt werden.

3.3.1. Die Notwendigkeit und das Ausmaß der Reform hängen jedoch sehr wesentlich von der tatsächlich zu erwartenden Marktentwicklung auf dem Binnenmarkt und Drittlandsmärkten nach dem Jahr 2000 ab. Der Ausschuß weist darauf hin, daß Fachleute in maßgeblichen Erzeugerorganisationen und Vermarktungsunternehmen zu Einschätzungen der zukünftigen Markt- und Produktionsentwicklung kommen, die sich teilweise erheblich von jenen der Kommission unterscheiden.

3.4. Nach Meinung des Ausschusses ist ein Wiederanstieg der Rindfleischproduktion im Verlauf des Rinderzyklus im selben Ausmaß wie vor der GAP-Reform 92 nicht wahrscheinlich, da die produktionssteuernden Maßnahmen (z. B. Einführung einzelbetrieblicher und nationaler Quoten, Stückprämien, Extensivierungsprämie...) erst ab dem Jahr 1995 voll und dauerhaft greifen konnten. Die seit Ende 1996 wirksamen Kälberprämien haben zu einer deutlichen Entlastung in der Rinderproduktion geführt.

3.4.1. Die Europäische Kommission hat zwei Berichte über das Funktionieren dieser Regelungen im Kälbersektor vorgelegt, die letztendlich für die Verarbeitungsprämie eine gesamtwirtschaftlich sehr positive, für die Frühvermarktungsprämie eine mehr aus einzelbetrieblicher Sicht positive Bilanz ergeben; der kurz- und mittelfristige Nutzen für die gesamte Rindfleischproduktion aus beiden Aktionen rechtfertigte demnach die anfallenden Kosten für den Gemeinsamen Haushalt. Mit diesen Maßnahmen konnte dem Aufbau teurer Interventionsbestände wirkungsvoll begegnet und damit letztlich erhebliche weitere Kosten vermieden werden. In den „Long term prospects“ wurden diese Maßnahmen jedoch nur vorübergehend berücksichtigt.

3.4.2. In der Beurteilung der zukünftigen Entwicklung ist insbesondere zu berücksichtigen, daß durch die vorgeschlagene Fortführung der Milchquotenpolitik bis 2006 aufgrund steigender Milchleistungen pro Kuh sinkende Milchkuhbestände und in der Zahl begrenzte Mutterkuhbestände zu einer tendenziell weiter sinkenden Kälberproduktion führen.<sup>(1)</sup> Der Gesamtkuh-

bestand ist beispielsweise von 1996 auf 1997 um 340 000 Kühe zurückgegangen (Viehzählung EUROSTAT vom Dezember 1997). In den nächsten Jahren ist eine Senkung um 7-10 % des Milchkuhbestandes von derzeit rund 21,5 Millionen Tieren (EUROSTAT 1997, EU-15) aufgrund der jährlichen Leistungssteigerung sowie von 10-20 % des Mutterkuhbestandes von derzeit rund 11,7 Millionen Tieren aufgrund der Kürzung der Quoten und Einbeziehung der Kalbinnen bis 2005 anzunehmen. Das hat auch großen Einfluß auf das Produktionsvolumen von Rindfleisch und damit auf den Markt.

3.5. Nach Meinung des Ausschusses ist der von der Kommission in diesem Ausmaß prognostizierte Angebotsdruck an den Rindermärkten nicht zu erwarten, da

- unter Berücksichtigung der in der GAP 92 gesetzten sowie jener im vorliegenden Reformpaket vorgeschlagenen Maßnahmen eine zyklische Ausweitung der Produktion nicht mehr im früheren Ausmaß stattfinden wird,
- die Fortführung bestehender angebotssteuernder Maßnahmen, wie z. B. eine Prämienregelung für Kälber, eine weitere Entlastung bringen kann,
- eine Bewältigung der BSE-Krise möglich ist und
- eine weitere Verbesserung und Stabilisierung des Verbrauchs zu erwarten ist.

3.5.1. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß bei Nutzung der vorhandenen und möglichen Instrumente zur Steuerung der Produktion mit einer erheblich geringeren Senkung der Rinderpreise die Funktionsfähigkeit des Rindermarkts gesichert werden kann.

3.6. Die Kommission begründet ihren Vorschlag eines schrittweisen Abbaus des institutionellen Preisniveaus um 30 % auch damit, daß dadurch der zugunsten anderer Fleischarten gesunkene Verbrauch von Rindfleisch in der Gemeinschaft normalisiert und die Wettbewerbsfähigkeit von Rindfleischerzeugnissen auf den internationalen Märkten verbessert wird.

3.6.1. Wie die Entwicklung der Verbraucherpreise nach der Reform 1992 gezeigt hat, ist die Verbilligung nicht vollständig vom Handel an die Verbraucher weitergegeben worden. Aufgrund dieser Erfahrung ist es fraglich, daß mit weiteren Senkungen der Preise auf Erzeugerstufe eine Ausweitung des Konsums im erhofften Ausmaß erreicht wird.

3.6.2. Damit die notwendige Verbesserung des Konsums erreicht wird, ist es nach Ansicht des Ausschusses anstelle dieser Preissenkung viel wichtiger, daß vor allem das Vertrauen der Verbraucher in das Produkt z. B. über eine verstärkte Qualitätsorientierung in Produktion und Vermarktung, eine funktionierende Kennzeichnung mit allen für den Verbraucher wichtigen Informationen sowie Einsatz bewährter Mittel für Marketingmaßnahmen wiederhergestellt wird.

3.7. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß auch mit einer erheblich geringeren Preissenkung als 30 % die Wettbewerbsfähigkeit von Rindfleisch beim Verbrau-

<sup>(1)</sup> EUROSTAT weist folgende Steigerung der Milchleistung je Milchkuh für die letzten Jahre aus: 1993/1994: + 1,5 %, 1994/1995: + 2,2 %, 1995/1996: + 1,9 %, 1996/1997: + 1,8 %.

cher gegenüber dem reformbedingt um wahrscheinlich bis zu 10 % billigeren Geflügel- und Schweinefleisch zu erreichen ist, da auch andere Gründe für die Wettbewerbsfähigkeit von Rindfleisch maßgeblich sind.

3.7.1. Die Kommission hat anlässlich der allgemeinen Diskussion um die Vorschläge zur Agenda 2000 im Fleischsektor im Dezember 1997 eine Analyse der Auswirkungen auf die einzelnen Sparten der Fleischproduktion sowie der Wechselwirkungen zwischen einzelnen Fleischsorten zugesagt. Diese Analyse wurde bisher nicht vorgelegt.

3.7.2. Der Ausschuß erachtet es daher als notwendig, daß auch eine Bewertung der Marktentwicklung in den letzten 1½ Jahren verbunden mit der Aktualität und Begründung der damals angestellten Prognosen vorzunehmen wäre.

3.8. Im Einklang mit seiner Stellungnahme vom 10. und 11. Dezember 1997 (CES 1396/98, Punkt 3.3.5, Seite 9) vertritt der Ausschuß die Ansicht, daß es notwendig ist, einen Kompromiß zu finden zwischen Maßnahmen zur mengenmäßigen Begrenzung der Produktion und einer Senkung der institutionellen Preise.

3.8.1. Mit einer Weiterentwicklung der bestehenden Instrumentarien kann am ehesten erreicht werden, die besonderen europäischen Hygienestandards für die Produktion von Rindfleisch, die von einer generell strengen Kontrolle des Verzichtes auf Hormone und bestimmte Wachstumsförderer, die Einhaltung von umfassenden Umweltauflagen bis zur Rückverfolgbarkeit der Produktion usw. reichen, aufrechtzuerhalten.

3.8.2. Damit könnte auch in einem wesentlich höheren Ausmaß der Sicherung des europäischen Landwirtschaftsmodells entsprochen werden, zu dem sich die Regierungs- und Staatschefs beim Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 voll bekannt haben.

3.9. Der Ausschuß hält kritisch fest, daß der nur teilweise Einkommensausgleich von der Kommission damit begründet wird, daß die Preissenkung in der Realität deutlich niedriger als die angeführten 30 % sein wird. Diese Annahme der Europäischen Kommission steht jedoch im Widerspruch zu der von ihr vorgelegten pessimistischen Einschätzung der Produktionsentwicklung. Außerdem spricht gegen diese Annahme die Beseitigung der Interventionsregelung, ein anhaltender Nettoüberschuß sowie die weitere Senkung der Getreidepreise. Bei gleichzeitiger Senkung der Exporterstattungen bzw. bei Verzicht auf Maßnahmen zur Mengensteuerung würde der Preisdruck erst recht verschärft. Eine ausreichende Kompensation muß daher von vornherein sichergestellt werden.

3.10. Der Ausschuß glaubt im Gegensatz zu der Meinung der Kommission, daß in großem Umfang Exporte ohne Erstattungen nicht möglich sind. Das wird auch von maßgeblichen Exporteuren der Mitgliedstaaten erwartet, die diese Exporte nur in sehr wenigen Ländern bzw. in Nischen als nutzbar ansehen. Vor allem fehlt in

vielen Abnehmerländern die notwendige Kaufkraft für Rindfleisch. Die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Außenschutzes ist notwendig.

3.11. Ein völlig neuer Ansatz ist die Differenzierung des Ausgleichs in einen Grundbetrag und in Ergänzungsbeträge. Die Kommission begründet diesen Vorschlag damit, die Flexibilität der Mittelverwendung nach den regionalen Bedürfnissen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu eröffnen und eine bessere Verteilungsgerechtigkeit der Verwendung von EU-Mitteln auf Basis des jeweiligen nationalen Produktionsanteils herbeizuführen.

3.11.1. Die Grundbeträge ergeben sich nach den Angaben der Kommission aus der Beihilfenhöhe vor der Reform zuzüglich 50 % des Betrags, um den die Gesamtprämie angehoben wird. Die restlichen 50 % der Anhebung werden auf die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihres Anteils an der Erzeugung aufgeteilt. Die Mitgliedstaaten sollen diese Beträge dann innerhalb bestimmter Grenzen und nach gemeinsamen Bestimmungen aufteilen können.

3.11.2. Es muß nach Auffassung des Ausschusses bei diesem durchaus interessanten Vorschlag sehr darauf geachtet werden, daß eine Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Gemeinsamen Binnenmarktes erreicht wird und die Gefahr einer Renationalisierung der Marktordnung vermieden wird. Die im Rahmen der National envelopes zur Verfügung stehenden Mittel müssen im vollen Umfang verpflichtend an die Erzeuger ausbezahlt werden.

3.11.3. Der Ausschuß glaubt, daß dieser Aspekt noch ausführlichst zu prüfen sein wird.

3.11.4. Das vorgeschlagene Splitting in einen Teil, der EU-weit einheitlich ausbezahlt wird, und in einen Teil, der national in einem bestimmten Ausmaß gestaltet werden kann, könnte letztlich dazu führen, daß das Prinzip einer „Gemeinsamen“ Politik in diesem Marktordnungsbereich verlorenght und es zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten kommt. Die Europäische Kommission muß durch eine Überwachung der Anwendung dieser Mittel sicherstellen, daß das Prinzip der Gemeinsamen Marktpolitik eingehalten wird.

3.12. Der Ausschuß vertritt die Ansicht, daß ein Verlustausgleich von nur 80 %, wie von der Kommission vorgeschlagen, nicht vertretbar ist. Der Ausschuß stellt weiters kritisch fest, daß weitere Preissenkungen und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit steigenden Produktionskosten aufgrund strengerer Auflagen und rückläufiger Einkommensausgleiche nicht vereinbar sind. Außerdem ist festzuhalten, daß nach Auffassung des Ausschusses die von der Kommission vorgelegten Bedeckungsvorschläge für den Verlustausgleich in keinem einzigen Mitgliedstaat einen Ausgleich von 80 % für den jeweils betroffenen Rindersektor ergeben würden. Besonders die Weiterführung der 2-GVE-Grenze trägt dazu bei, daß der Ausgleich in vielen Betrieben und Regionen deutlich unter der Marke von 80 % liegen würde und Ungleichgewichte in der Mittelverteilung verstärkt werden.

3.13. Der Ausschuß befürchtet, daß mit sinkender Rentabilität der Rinderhaltung, insbesondere in benachteiligten und agrarisch dominierten Regionen, ein zusätzlicher Druck durch Umstieg oder Ausweitung in andere Sparten entstehen, bzw. die Abwanderung und ein unerwünschter zusätzlicher Druck auf einen ohnehin sehr angespannten Arbeitsmarkt in der Europäischen Union zunehmen. Mehr als 1,7 Millionen rinderhaltende Betriebe waren 1997 in diesem Sektor aktiv. Noch wesentlich mehr Beschäftigte sind in den in vor- und nachgeordneten Produktionsbereichen tätig und mit der zukünftigen Entwicklung der Rinderhaltung eng verbunden.

3.14. Der Ausschuß stellt nach kritischer Prüfung der Vorschläge der Kommission fest, daß eine Reihe von vorgeschlagenen Maßnahmen mit einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand verbunden sind. Die Zielsetzung der Vereinfachung und leichteren Durchschaubarkeit der Regelungen wird für die Erzeuger, jedenfalls in den meisten Bereichen, nicht erreicht, da die vorgesehenen neuen Regelungen noch viel komplizierter werden. Für die Erzeuger entstehen damit auch zusätzliche Kosten, und es fehlen klare Signale für die weitere Betriebsentwicklung.

#### 4. Bemerkungen zu einzelnen Punkten der Reform im Rindersektor

##### 4.1. *Senkung der Preise in drei Schritten um 30 %*

4.1.1. Wie die Kommission selbst festgestellt hat, würde nach der vorgeschlagenen Senkung um 30 % der Preis noch immer über demjenigen von Exportländern wie Australien, Argentinien oder Brasilien liegen, die die Entwicklung auf den internationalen Märkten maßgeblich mitbestimmen. Nach Ansicht des Ausschusses könnte die EU also selbst unter diesen Bedingungen auf Exporte ohne Erstattungen kaum verzichten, ein guter Teil der EU-Exporte geht zudem in traditionelle Auslandsmärkte (Rußland, Naher Osten, Afrika), die an der Kaufkraftsteigerung aufstrebender Regionen in Asien in den nächsten Jahren nicht im gleichen Ausmaß teilhaben werden.

4.1.2. Eine gewisse Senkung der Preise ist sicherlich nicht vermeidbar. Der Ausschuß hält die vorgeschlagene Preissenkung aus den dargestellten Gründen für wesentlich zu hoch angesetzt. Sie ist in dieser Dimension nicht begründbar und kann letztlich auch aus diesem Grund in der vorliegenden Fassung nicht unterstützt werden. Eine Preissenkung ist außerdem nur in dem Ausmaß tragbar, als Mittel für einen Verlustausgleich gesichert sind.

##### 4.2. *Abschaffung der Intervention und Einführung der Privaten Lagerhaltung (Artikel 24)*

4.2.1. Die Abschaffung der Intervention und ein Ersatz durch die Einführung der privaten Lagerhaltung orientiert sich am Schweinemarkt. Dieser Markt unterliegt jedoch anderen teilweise nicht vergleichbaren Gesetzmäßigkeiten als der Rindfleischmarkt mit einem längeren Produktionszyklus.

4.2.2. Der Ausschuß versteht zwar die Gründe der Kommission für die Abschaffung der Intervention, vertritt jedoch die Auffassung, daß diese für schwere Krisen des Marktes weiterhin zur Verfügung stehen müßte.

4.2.3. Ein Abgehen von der Interventionsregelung würde die Aufgabe des bestehenden Preissystems bedeuten, denn die private Lagerhaltung stellt keinen vollwertigen Ersatz für die öffentliche Intervention dar. Es ist nach Ansicht des Ausschusses zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, die Auswirkungen des Umstiegs von der öffentlichen Intervention auf die private Lagerhaltung im Jahre 2002 realistisch abzuschätzen. Daher sollte die Frage der allfälligen Beseitigung zu einem späteren Zeitpunkt noch ausführlich diskutiert werden, sobald die Auswirkungen einer Reform besser abgeschätzt werden können. Ein Abgehen von der Interventionsregelung würde die Aufgabe des bestehenden Preissystems bedeuten.

##### 4.3. *Artikel 4 Absatz 4 (Regionale und einzelbetriebliche Höchstgrenzen)*

4.3.1. Der Ausschuß unterstützt, daß mit Weiterführung der Höchstgrenzen ein Beitrag zu einer gewissen Mengensteuerung erbracht werden soll.

4.3.2. Allerdings sollten alle Möglichkeiten zur Vereinfachung innerhalb dieses Systems genutzt werden. Die Neueinführung von einzelbetrieblichen Obergrenzen bei Milchkühen stellt in der vorgeschlagenen Form in der Praxis eine zusätzliche bürokratische Belastung für die Erzeuger dar.

##### 4.4. *Sonderprämie männliche Rinder*

4.4.1. Die Regelung der Sonderprämie für männliche Rinder wird durch das neue System insgesamt komplizierter. Die Stützungsdifferenz zwischen Tieren mit keiner, mit einer und zwei Prämien bzw. Zusatzprämien und Extensivierungsprämien wird wesentlich größer, das System der Extensivierungsprämien wird komplizierter, es könnte außerdem zu Spannungen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Produktionssparten führen.

4.4.2. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß Differenzierungen bei der Prämienvergabe entsprechend sachlich begründet und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Produktionsformen vermieden werden müssen.

4.4.3. Für Erzeuger in einzelnen Mitgliedstaaten bedeutet die 90-Tier-Grenze ein Problem. Eine Lösung dieses Problems sollte im Rahmen der nationalen Referenzmengen in den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht werden.

##### 4.5. *Artikel 5 (Saisonentzerrungsprämie)*

4.5.1. Die Kommission sollte die positiven Auswirkungen dieser Maßnahme auf den Rindermarkt darstellen. Nach Auffassung des Ausschusses soll die Weiterführung der Saisonentzerrungsprämie nur in jenem Maß

erfolgen, wie dies tatsächlich zur Marktstabilisierung in Regionen mit hohem Ochsenanteil notwendig ist.

#### 4.6. Artikel 6 f (Mutterkuhprämie)

4.6.1. Der Ausschuß begrüßt die Ausweitung der Mutterkuhprämie auf Färsen, um ein Instrument der Mengensteuerung der Produktion zu nutzen. Sowohl die vorgesehene Reduktion der nationalen Referenzmengen als auch diese Maßnahme führen zu einer Beschleunigung des Bestandsabbaus, was sich auf den Umfang der Rindfleischproduktion auswirken wird.

4.6.2. Die Kommission wird vom Ausschuß ersucht, eine Abschätzung der Auswirkungen dieser Maßnahme auf den Rückgang der Produktion vorzunehmen.

4.6.3. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß eine Weiterführung der nationalen Zusatzprämien zum Verlustausgleich weiter vorgesehen werden sollte; die Prämien sollten möglichst generell bezahlt werden.

#### 4.7. Artikel 10 und 11 (Besatzdichte und Extensivierungsprämie)

4.7.1. Die Neugestaltung der Extensivierungsprämie wird trotz der begrüßenswerten Anhebung des Prämienbetrags auf 100 ECU/Tier und Jahr zu einer Verringerung der Teilnahme führen. In bestimmten Produktionszweigen und Regionen würden die Erzeuger möglicherweise aufgrund der Einbeziehung aller Tierkategorien und der Auflage der Weidehaltung zur Gänze aus der Produktion herausfallen, obwohl der Viehbestand eines Betriebs unter 1,4 GVE/ha liegt. Ebenso würden die Zielsetzungen und der Teilnehmerkreis von Umweltprogrammen empfindlich beeinträchtigt, weshalb die Änderung der Kriterien für die Prämiengewährung nicht befürwortet wird.

4.7.2. Eine weitere Verkleinerung des Empfängerkreises wäre die Folge und wird vom Ausschuß nicht befürwortet, da dies auch negative Folgen für die Bewirtschaftung in schwierigen Regionen hätte.

#### 4.8. Artikel 12 (Milchkuhprämie)

4.8.1. Der Ausschuß anerkennt zwar, daß über die Gewährung einer Milchkuhprämie ein Ausgleich zur Abdeckung der Verluste aus der Fleischkomponente je Milchkuh erfolgen soll.

4.8.2. Der Ausschuß weist aber darauf hin, daß die Basis des zukünftigen EU-Durchschnitts in der Milchleistung von 5 800 kg/Kuh zu einer sehr unterschiedlichen Berücksichtigung der tatsächlichen Milchkuhbestände in einzelnen Ländern führt, abgesehen davon, daß nicht berücksichtigt wird, ob es sich um fleischbetonte, kombinierte oder milchbetonte Rassen für die Milchproduktion handelt und dementsprechend der Verlust sehr unterschiedlich hoch ausfällt.

4.8.3. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß diese Regelung eine weitere bürokratische Belastung für die Erzeuger darstellt und vor allem ein vollständiger Einkommensausgleich der Fleischkomponente sowie für jedes Tier zustande kommen muß. Dies scheint mit dem

vorliegenden Modell nicht gewährleistet und würde zu Ungerechtigkeiten führen. Bei der Gewährung der Ausgleichszahlungen für Verluste im Fleischerlös muß daher unabhängig von der Prämie für virtuelle Kühe eine Regelung gefunden werden, die den tatsächlichen Ausgleich je Milchkuh sicherstellt.

#### 4.9. Artikel 13 ff (Ergänzungsbeträge aus EU-Mitteln)

4.9.1. Die Gewährung von Ergänzungsbeträgen zur Schaffung einer größeren Flexibilität auf nationaler Ebene, zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit und zur Erreichung umweltbezogener Ziele auf nationaler Ebene stellt einen völlig neuartigen Ansatz dar.

4.9.1.1. Aus diesem Grund besteht nach Ansicht des Ausschusses hinsichtlich der Zahlung zusätzlicher flächenbezogener und/oder stückbezogener Zahlungen jedoch noch ein gewisser Diskussions- sowie Informationsbedarf. Aber auch die obligatorische Verwendung der Mittel für den Verlustausgleich stellt ein wichtiges Erfordernis dar.

4.9.2. Die Ungleichgewichte der GAP-Reform 92 haben insbesondere auch im Rindersektor dazu geführt, daß aus einer Reihe von Mitgliedstaaten die Forderung nach Aufteilung der EU-Mittel im Rindersektor zu 100 % gemäß den jeweiligen nationalen Produktionsanteilen gefordert wurden.

4.9.2.1. Die Europäische Kommission ist nach Ansicht des Ausschusses daher besonders gefordert, in der Festlegung der Kriterien für die Prämiengewährung auch auf eine ausgewogene Verteilung der Mittel zu achten.

4.9.3. Der Ausschuß kann zwar im Prinzip das Modell einer flexibleren Handhabung von EU-Mitteln gutheißen, um noch besser auf einzelstaatliche Erfordernisse einzugehen, bezweifelt jedoch stark, ob mit dem vorliegenden Vorschlag ein geeignetes und vor allem ausreichendes Instrument für den Ausgleich natürlicher, struktureller oder regional bedingter Nachteile zur Verfügung steht.

4.9.3.1. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß seitens der Kommission weitere Maßnahmen speziell im Strukturbereich zur Verfügung gestellt werden müssen.

4.9.4. Die Einrichtung von Datenbanken der Rinder in den Mitgliedstaaten wird zu einem zusätzlichen Aufwand führen, dessen tatsächlicher Nutzen noch nicht hinreichend klar ist. Die entstehenden Kosten müssen zu rechtfertigen sein, etwa damit, daß die Rückverfolgbarkeit von Rindfleisch tatsächlich gewährleistet werden kann. Die Erzeuger dürfen jedoch nicht mit zusätzlichen Kosten belastet werden.

4.9.5. Zudem entsteht nach Meinung des Ausschusses der Eindruck, daß einerseits mit dem Preisausgleich aus dem Ergänzungsbetrag („National envelope“) für eine bestimmte Kategorie von Erzeugern für alle Bereiche der Tierproduktion ein Ausgleich geschaffen werden könne, wenn nur die richtige Form der Prämiengewährung gewählt würde (d.h. über die Kombination Stück- und/oder Flächenprämien).

4.9.5.1. Andererseits bezweifelt der Ausschuß, daß die dafür notwendigen Mittel vorhanden sind.

4.9.6. Bei den als Einkommensausgleich vorgesehenen Prämienzahlungen werden Färsen nur bedingt berücksichtigt. Da eine allgemeine Preissenkung für Rindfleisch auch diese Kategorie beeinflußt, sollten auch Färsen und Kälber in die Prämienzahlungen generell mit einbezogen werden können.

4.10. *Artikel 21* (Verbot des Einsatzes bestimmter Stoffe bei der Inanspruchnahme von Prämien aus EU-Mitteln)

4.10.1. Die Weiterführung des Verbots des Einsatzes von Stoffen mit hormonaler Wirkung bzw. bei Übertretungen gegen EG-Richtlinie 96/23 wird vom Ausschuß unbedingt befürwortet.

4.11. *Artikel 22* (Anpassung der Prämienzahlungen)

4.11.1. Der Vorschlag der Kommission zur Anpassung der Prämien nach dem Verfahren des Artikels 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

entsprechend der Produktions-, Produktivitäts- und Marktentwicklung bedarf einer ausreichenden Begründung. Auf jeden Fall bedeutet eine derartige Möglichkeit eine zusätzliche Unsicherheit für die rinderhaltenden Betriebe.

4.12. *Weitere Positionen des Ausschusses*

4.12.1. Die Kampagne der Kommission zur Förderung des Absatzes von hochwertigem Qualitätsrindfleisch hat sich im wesentlichen bewährt und sollte im Rahmen der Zielsetzungen des Artikels 2 berücksichtigt werden, v.a. im Zuge der BSE-Krise hat sie einen wesentlichen Beitrag zur Absatzsicherung geleistet, im weiteren stellt sie eine erlaubte Maßnahme unter WTO-Regeln dar.

4.12.1.1. In Zukunft sollten zusätzliche EU-Mittel für diese Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Der Ausschuß erwartet darüber hinaus vom Rat eine rasche positive Entscheidung über die derzeit blockierten Mittel und ersucht die Kommission um Darlegung der weiteren Vorgangsweise.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:**

- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor“<sup>(1)</sup>

(98/C 407/33)

Der Rat beschloß am 3. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 24. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Kallio.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 101 gegen 2 Stimmen bei 13 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Die Europäische Kommission veröffentlichte im Juli 1997 einen Vorschlag für die Agenda 2000, die u.a. Vorschläge für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Zeitraum 2000-2006 enthält. Diese Vorlage wurde durch die im März 1998 veröffentlichten Verordnungsvorschläge präzisiert, die teilweise sehr wesentlich von dem Vorschlag vom Juli 1997 abwichen. Die Reform stellt eine Fortsetzung der GAP-Reform von 1992 dar, mit der die Preise für zahlreiche Landwirtschaftsprodukte gesenkt wurden. Die jetzige Reform sieht eine weitere erhebliche Senkung der institutionellen Preise und einen teilweisen Ausbau der direkten Beihilfen vor. Neben detaillierten sektorspezifischen Vorschlägen enthält die Agenda auch Vorschläge zu horizontalen Fragen, zur Erweiterung der Union, zum Haushalt und zur Reform der Strukturfonds. Diese Fragen werden in der vorliegenden Stellungnahme nur insoweit behandelt, als sie den Milchsektor maßgeblich berühren.

1.2. Die Kommission nennt als Begründung für die Notwendigkeit der Reform einige Probleme der GAP, die mit der Reform von 1992 nur teilweise gelöst werden konnten. So hat sich beispielsweise gezeigt, daß die Stützung im Rahmen der GAP ungleichmäßig erfolgt und in erster Linie nicht gerade den am stärksten bedürftigen Regionen und Erzeugern zugute kommt. Dies hat nach Ansicht der Kommission einen Rückgang der landwirtschaftlichen Tätigkeit bewirkt, dessen negative Folgen viele Regionen ergriffen hat. Gleichzeitig hat die Konzentration der Produktion auf bestimmte Regionen nach Auffassung der Kommission zum Einsatz überaus intensiver landwirtschaftlicher Produktionsverfahren geführt, was wiederum zu einem schlechten Image der GAP in der breiten Öffentlichkeit beigetragen hat.

1.3. Die Notwendigkeit der Reform wird seitens der Kommission ferner mit externen Aspekten begründet, wie der Erweiterung der Union, die die vorgeschlagenen

Marktregulierungs- und Vereinfachungsmaßnahmen noch dringlicher macht. Zusätzlichen Handlungsbedarf schaffen die auf WTO-Ebene eingegangenen Verpflichtungen und die anstehende neue Verhandlungsrunde. Des weiteren schlägt sich die internationale Markt- und Preislage allmählich auch auf Europa durch.

1.4. Für den Milchsektor sieht die Kommissionsvorlage folgendes vor: Die Quotenregelung soll bis zum 31. März 2006 beibehalten werden. Vorgeschlagen wird eine Anhebung der Gesamtquote um 2 %, von der im Verhältnis zur Produktion je 1 % den Junglandwirten und den Erzeugern in benachteiligten Berggebieten zugute kommen soll. Die Interventionspreise sollen ab dem 1. Juli 2000 innerhalb von vier Jahren um 15 % und der Richtpreis für Milch um 17 % zurückgenommen werden. In dem Vorschlag werden die Stützpreise für den gesamten Betrachtungszeitraum der Agenda festgelegt. Die vorgeschlagene Preissenkung ist um 5 % höher als in dem Vorschlag vom Juli 1997. Die Preissenkung wird zum Teil durch eine kuhbezogene Prämie und eine Silomaisbeihilfe, die im Gegensatz zum Vorschlag vom Juli 1997 beibehalten werden soll, kompensiert. Die Fortführung der Silomaisstützung ist somit die Grundlage für die stärkere Preissenkung.

## 2. Allgemeine Bewertung

2.1. Die vorliegende Stellungnahme präzisiert die am 10. und 11. Dezember verabschiedete Stellungnahme des Ausschusses zur Milchregelung und berücksichtigt auch die in dem Verordnungsvorschlag vom März 1998 enthaltenen wesentlichen Änderungen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stellt fest, daß der jetzige Vorschlag in mancherlei Hinsicht sogar noch weniger akzeptabel ist als die Vorlage vom Juli 1997. Daher schlägt er vor, daß die Kommission ihren Vorschlag überarbeiten und dabei den in der vorliegenden Stellungnahme aufgezeigten Aspekten Rechnung tragen sollte.

2.2. Der Ausschuß unterstützt den Vorschlag der Kommission zur Beibehaltung der Quotenregelung, aber die Kommission sollte deutlicher zum Ausdruck bringen,

<sup>(1)</sup> ABl. C 170 vom 4.6.1998, S. 38-60.

was mit der Regelung nach dem 31. März 2006 geschehen soll. Die Quotenregelung und das Milchkuhprämiensystem sind für die Erzeuger von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Ferner wirkt sich die Erweiterung der EU nach Osten hin auf die zukünftige Milchpolitik aus. Der jetzige Vorschlag läßt viel Raum für Spekulationen und erschwert den Milcherzeugern und der Milchverarbeitungsindustrie eine langfristige Planung.

2.3. Die Kommission sollte die von einigen Mitgliedstaaten vorgetragenen Quotenprobleme in Gebieten mit Unterproduktion berücksichtigen, wobei allerdings darauf zu achten ist, daß auf dem europäischen Markt die Stabilität im Milchsektor der Union gewahrt bleibt.

2.4. Nach Ansicht des Ausschusses geht die vorgeschlagene Preissenkung im Binnenmarkt doch sehr weit, da keine wirkliche Diskussion über das Preisniveau von Lebensmitteln zu erkennen ist. Der Ausschuß vertritt die Meinung, daß es der Kommission in ihrem Vorschlag zu sehr um die internationale Wettbewerbsfähigkeit geht und dem europäischen Agrarmodell kein ausreichender Handlungsspielraum gelassen wird. In der Agenda wird eine umweltfreundliche, vielfältige und auf einer nachhaltigen Entwicklung beruhende Landwirtschaft, die gleichzeitig ein ausreichendes Einkommensniveau der Landwirte gewähren würde, nicht ausreichend berücksichtigt.

2.5. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Ausgleich für die vorgeschlagene Preissenkung für die Milcherzeuger im vollen Umfang und in gleichem Maße erfolgen. Die Preissenkung schadet insbesondere den Milcherzeugern und der Milchindustrie in benachteiligten Regionen und Berggebieten sowie den Erzeugern in anderen Gebieten, in denen die Stützungsregelung für Silomais nicht gilt. So werden Arbeitsplätze dort vernichtet, wo sie am dringendsten benötigt werden und wo es kaum alternative Betätigungsfelder gibt.

2.6. Der Ausschuß ist nicht davon überzeugt, daß die Senkung der Stützpreise zu einer Senkung der Verbraucherpreise und damit zu einer Konsumsteigerung führen würde. Die Kommission sollte über ein ausreichend schnelles und effizientes System zur Beobachtung der Auswirkungen verfügen.

2.7. Der Ausschuß sieht in dem Kommissionsvorschlag keine Lösung für die Probleme, die die Kommission als Rechtfertigungsgrund für die Reform, insbesondere nach internen Gesichtspunkten, vorträgt. Als eines der Argumente führt die Kommission die ungleichmäßige Verteilung der Preisstützung ins Feld, die sich auf Regionen und Erzeuger konzentriert, die nicht gerade am stärksten beihilfebedürftig sind. Ein Beispiel hierfür ist die Silomaisstützung, die vor allem auf begünstigte Gebiete ausgerichtet ist, während für die benachteiligten Gebiete, in denen Mais nicht angebaut werden kann oder andere Futtermittel verwendet werden, keine entsprechende, wirtschaftlich gesehen gleichwertige Unterstützung vorgesehen wird.

2.8. Der Ausschuß fordert, daß eine der Silomaisstützung entsprechende Unterstützung für die Heu- und

Weidegrasfütterung für die Regionen vorgesehen wird, die wegen ihrer klimatischen Bedingungen oder ihres Milcherzeugungssystems nicht in den Genuß dieser Prämie kommen können. Zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung der Milchwirtschaft sollte insbesondere der Preisrelation zwischen den verschiedenen Rohfuttermitteln Beachtung geschenkt werden. Dieses spezielle Problem betrifft insbesondere die nördlichen und anderen benachteiligten Regionen, in denen die schwache Stellung von Weideland gegenüber der Getreidefütterung besonders augenfällig ist. Eine ausgewogene Rentabilität sowohl der auf Maisfütterung wie auf Weidehaltung oder anderen Arten von Rohfutter außer Getreide basierenden Milcherzeugung muß gesichert werden. Die Beschlüsse des Luxemburger Gipfels setzen eine Lösung dieser Probleme voraus.

2.9. Der Ausschuß ist nicht davon überzeugt, daß der Vorschlag der von der Kommission anvisierten Vereinfachung der Marktorganisation gerecht wird. Einige der vorgeschlagenen spezifischen Maßnahmen setzen komplexe Verwaltungssysteme voraus.

2.10. Der Ausschuß möchte insbesondere die Bedeutung des Milchsektors als größtem Teilbereich der EU-Agrarerzeugung hervorheben. Milcherzeugung wird in allen Regionen betrieben und hat in den benachteiligten Gebieten der meisten europäischen Länder um so höheren Stellenwert.

### 3. Besondere Bemerkungen

#### 3.1. Die Quotenregelung

3.1.1. Die Meinungen der Mitgliedstaaten zu der Quotenregelung sind geteilt. Für eine Abschaffung der Quotenregelung plädieren in erster Linie die Länder, die über eine vorteilhafte Struktur und günstige natürliche Rahmenbedingungen für die Milcherzeugung verfügen und für die der Export wichtig ist. Zu dieser Gruppe gehören zum Teil auch Länder, die in bezug auf Milch keine Selbstversorger sind. Für die Beibehaltung der Quotenregelung sind wiederum die Länder, die aufgrund der Struktur ihrer Milchproduktion oder natürlicher Bedingungen über eine schlechtere Wettbewerbsposition verfügen. Die Befürworter der Quotenregelung befürchten, daß eine Abschaffung der Quoten dazu führen würde, daß die Produktion in den begünstigten Regionen auf Kosten der benachteiligten Gebiete steigen wird. Eine höhere Produktion würde die Preise drücken, was die Situation aller Erzeuger und vor allem der Erzeuger in benachteiligten Regionen, die mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert wären, noch weiter erschweren würde.

3.1.2. Ein weiterer bei der Quotenregelung ins Spiel kommender Aspekt ist die geplante Erweiterung der Union. Es ist zu bedenken, daß die neuen Mitgliedstaaten durch den Einsatz neuer Technologien und Erzeugungsmethoden die Möglichkeit haben, ihre Produktion erheblich zu steigern. Ferner begünstigt das Preisniveau

eine Produktionssteigerung in den neuen Mitgliedstaaten. Wenn die Quotenregelung beseitigt und die Preise fallen würden, könnte es den heutigen Mitgliedstaaten schwer fallen, auf diese Entwicklung zu reagieren. Dies könnte die Stabilität der Märkte beeinträchtigen.

3.1.3. Die Kommission schlägt ein europäisches Agrarmodell vor, das von den Konzepten der wichtigsten Konkurrenten abweicht. Das vorgeschlagene Modell propagiert eine maßvolle Entwicklung bezüglich des Produktionsvolumens und begünstigt mithin auch die Preisstabilität. Auch wenn die Quotenregelung einige Schwächen aufweist, so hat sie sich doch stabilisierend auf die Marktlage ausgewirkt. Der Anteil der Ausgaben für den Milchsektor am Agrarhaushalt der EU ist deutlich gesunken.

3.1.4. Die Kommission schlägt die Verknüpfung der Quotenregelung mit der Milchkuhprämie über das System der „virtuellen Kuh“ vor. Diese Verbindung kann sich auch positiv auf den wirtschaftlichen Wert der Quoten auswirken. Länder, die nur geringe Erträge erzielen, betrachten das System der „virtuellen Kuh“ als ungerecht. Milcherzeuger, die dabei sind, ihre Produktion auszudehnen, und Quoten erwerben möchten, sind verunsichert und wissen nicht, ob sie die Quoten und damit die kommenden Milchkuhprämien im Agenda-Zeitraum in Anspruch nehmen sollen, oder ob sie lieber dessen Ende abwarten sollten. Diese Unsicherheit muß beseitigt werden.

3.1.5. Der Ausschuß befürwortet Zusatzquoten nur, wenn diese von der Marktsituation ermöglicht werden. Unter dieser Voraussetzung unterstützt der Ausschuß die von der Kommission vorgeschlagenen Sonderregelungen für Junglandwirte, beispielsweise in Form einer Quotenanhebung; nach Auffassung des Ausschusses ist die für Berggebiete vorgesehene Zusatzquote jedoch nicht eine der Silomaisprämie vergleichbare, die Rentabilität der benachteiligten Regionen verbessernde Unterstützung. Die Kommission sollte für die von einigen Mitgliedstaaten angeschnittenen Quotenfragen in erster Linie durch interne Regelungen geeignete Lösungen finden, die die Marktstabilität auf EU-Ebene nicht gefährden.

3.1.6. Der Ausschuß befürwortet angesichts der vorstehend angesprochenen Aspekte eine Beibehaltung der Quotenregelung bis zum Jahr 2006, da sich die Quotenregelung als wichtig und funktionsfähig bei der künftigen Ausrichtung des Marktes erwiesen hat.

## 3.2. Die Preissenkung

3.2.1. Die Kommission schlägt eine in vier Stufen gegliederte Senkung der Stützpreise um 15 % und des Richtpreises um 17 % vor, also wesentlich mehr als die im Juli 1997 vorgeschlagenen 10 %. Die Kommission rechtfertigt die Änderung mit einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchprodukte und damit, daß die Milchquoten erhöht und die Silomaisstützung fortgeführt werden. Ferner macht nach Ansicht der Kommission die Unionserweiterung eine neue Marktordnung noch dringlicher, die auch eine Preissenkung beinhaltet und damit in Zukunft sogar die Ausfuhr einiger Erzeugnisse ohne Subventionierung ermöglicht.

3.2.2. Der Ausschuß hat in seiner im Dezember 1997 verabschiedeten Stellungnahme die auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit abzielenden Maßnahmen unter dem Vorbehalt befürwortet, daß die Einkünfte der Milcherzeuger stabilisiert werden und die Milchproduktion in der gesamten EU, insbesondere in benachteiligten Regionen und Berggebieten, aufrechterhalten werden kann. Die jetzt vorgeschlagene Preissenkung in Verbindung mit der beabsichtigten Kompensation wird diesen Forderungen nicht gerecht, zumal was die Stabilisierung der Einkünfte der Milcherzeuger in den benachteiligten Regionen und Berggebieten betrifft. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die direkte Einkommensunterstützung angehoben werden. Sollte der Rat der von der Kommission vorgeschlagenen Regelung (Preissenkung — kuhbezogene Ausgleichszahlungen — Anhebung der Quoten) den Vorzug geben, müßte die Preissenkung unbedingt durch eine Kompensation in voller Höhe ausgeglichen werden.

3.2.3. Der Ausschuß glaubt nicht, daß eine Preissenkung einen Konsumanstieg mit sich bringen wird. In vielen Ländern ist der Verbrauch von Milchprodukten sehr hoch, und es gibt für Flexibilität bei den Preisen, insbesondere von Basisprodukten, kaum Spielraum. Nach Ansicht des Ausschusses treffen die Auswirkungen der Preissenkung in erster Linie die Milcherzeuger, während insbesondere im Binnenmarkt hauptsächlich der Handel von der Preissenkung profitiert. In dieser Hinsicht sollte die Kommission einen eindeutigeren Nachweis für die Nutzeffekte der Preissenkung für die Märkte und den Verbrauch erbringen.

3.2.4. Die Senkung der Preise vereinfacht den neuen Mitgliedstaaten den Beitritt zur Union. Die Agrarpreise der Bewerberländer sind durchweg viel niedriger als die der jetzigen Mitgliedstaaten. Die jetzt vorgeschlagene erhebliche Preissenkung und deren unvollständige Kompensation ermöglicht die Einsparung von Mitteln, die dann für die beim Beitritt der neuen Mitgliedstaaten erforderlichen Regelungen verwendet werden können. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Erweiterung nicht auf Kosten der Landwirtschaft der jetzigen Mitgliedstaaten geschehen. Die Erweiterung der EU muß im Rahmen des vorgeschlagenen strikten Haushaltsplans erfolgen können.

3.2.5. Zweck der Preissenkung ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugnisse der EU auf dem Weltmarkt. Diese Preise entsprechen nicht einmal den Kosten der Produktion in den Ländern mit den günstigsten Voraussetzungen. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß für eine Preissenkung in dem von der Kommission vorgeschlagenen Umfang nicht genügend Gründe vorliegen. Zudem ist zweifelhaft, ob durch diese Preissenkung tatsächlich die mit der Reform angestrebten Ziele erreicht werden können. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugnisse der EU auf den internationalen Märkten ist wichtig, aber gleichzeitig darf nicht vergessen werden, daß ca. 90 % dieser Erzeugnisse für den Binnenmarkt bestimmt sind. Die Rentabilität des Milchsektors wird durch den großen Binnenmarkt der Gemeinschaft entschieden.

### 3.3. Die Kompensation

3.3.1. Die Kommission schlägt als Ausgleich für die Preissenkung mehrere Maßnahmen, eine betriebsbezogene Milchkuhprämie und einen Prämienzusatzbetrag sowie eine Rindfleischprämie für Milchkühe, vor. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die Kompensation für alle landwirtschaftlichen Betriebe ungekürzt und permanent sein sollte.

3.3.2. Nach Ansicht des Ausschusses ist eine der durchschnittlichen Milchleistung der Gemeinschaft angepasste Basisprämie für Milchkühe ein verfahrenstechnisch gerechtes Verfahren zur betriebsbezogenen Kompensation der Senkung des Milchpreises, wenn die Kompensation nicht einfacher über den Milchpreis geschehen kann. Der Ausschuß bemängelt allerdings, daß diese allen zu zahlende Kompensation gegenüber dem Vorschlag vom Juli 1997 nicht angehoben wurde, obgleich der neue Vorschlag eine stärkere Preissenkung vorsieht.

3.3.3. Der Ausschuß hält es für richtig, daß die Kommission die Zahlung des Prämienzusatzbetrags (45 ECU) durch die Mitgliedstaaten wahlweise als tier- oder flächenbezogene Beihilfe gestattet. Dies stellt eine Abweichung gegenüber dem Vorschlag vom Juli 1997 dar. Jeder Mitgliedstaat wird ja über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen, um einen Teil dieser Direktbeihilfen nach eigenem Ermessen auszus zahlen. Es handelt sich dabei um eine schlechende Renationalisierung der Agrarpolitik, was sich schließlich in Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen innerhalb ein und desselben Mitgliedstaates niederschlagen wird - Verzerrungen, die angesichts des Prinzips des europäischen Binnenmarkts sehr überraschen.

3.3.4. Die Dauergrünland-Bedingung bei den flächenbezogenen Zahlungen ist von der diesbezüglichen Begriffsbestimmung her nicht auf die Verhältnisse in allen Mitgliedstaaten anwendbar, und daher schlägt der Ausschuß vor, in die Definition auch die „zeitweilige Weide“ einzubeziehen. Insbesondere in den nördlichen Anbaugebieten müssen wegen der kurzen Wachstumsperiode und infolge des Bodenfrostes nach einigen Jahren die Weideflächen ersetzt werden.

3.3.5. Die Kommission schlägt zur Kompensation der Senkung der Rindfleischpreise eine für Milchkühe zu zahlende Prämie und aus den einzelstaatlichen für Rindfleisch vorgesehenen Finanzmitteln zu zahlende zusätzliche Beihilfe vor. Die Einführung einer zum durchschnittlichen Milchertrag der Gemeinschaft umgekehrt proportionalen Milchkuhprämie ist nach Auffassung des Ausschusses ein sehr konstruiert anmutendes Verfahren zur Kompensation der Senkung der Fleischpreise. Die Kommission sollte versuchen, ein einfacheres System zu finden, das eine gerechtere Verbindung zwischen der Beihilfe und der vom Betrieb verkauften Rindfleischmenge herstellt. Der Ausschuß befürwortet den Vorschlag der Kommission, daß zusätzliche Beihilfen durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Großvieheinheiten oder Flächen gewährt werden sollen, wobei bezüglich der flächenbezogenen Zahlungen die

Definition von Dauergrünland — wie in vorstehender Ziffer beschrieben — geändert werden müßte. Der Ausschuß lehnt jedoch den gegenüber dem Vorschlag vom Juli 1997 zurückgenommenen Beihilfesatz ab.

3.3.6. Die Kommission hat vorgeschlagen, daß sowohl die Milch- als auch die Fleischerzeuger eine teilweise Kompensation durch die Beibehaltung der Silomaisbeihilfe erhalten. Diese Kompensation ist nach Ansicht des Ausschusses ungerecht gegenüber den Regionen außerhalb der Maisanbauzone. Nach Auffassung des Ausschusses sollte für die außerhalb der Maiszone liegenden Regionen ein Stützungssystem für die Rohfuttermittel der Regionen geschaffen werden, das den Preis für Rohfutter außerhalb der Maiszone gegenüber dem subventionierten Mais wettbewerbsfähig macht. Eine Lösung hierfür könnte beispielsweise die Aufstockung der nationalen Plafonds bieten. Dies ist in einem offenen Wettbewerb bei Milcherzeugnissen unabdingbar, denn die Futterkosten machen einen bedeutenden Teil der Produktionskosten für Milch aus. Die Kommission sollte das in einigen benachteiligten Gebieten auftretende spezifische Problem der Preisrelation zwischen den verschiedenen Futtermitteln berücksichtigen, d.h. dem deutlich höheren Preis des Rohfutters für Kühe gegenüber dem Gemeinschaftspreis für Getreide. Zu diesen benachteiligten Gebieten gehören die Regionen im Norden, das Gebirgs- und Bergland sowie andere Arten benachteiligter Gebiete, die es in den meisten EU-Erzeugerländern gibt und in denen eine intensive Tierzucht mit Silomais nicht möglich ist.

3.3.7. Der Ausschuß vertritt die Meinung, daß die für die Berggebiete vorgeschlagene Zusatzquote, die keinerlei Prämien beinhaltet, keine gerechte Kompensation für die Beibehaltung der Silomaisstützung ist. Die Zusatzquote ist bestimmt für die mit Rentabilitätsproblemen konfrontierten Randgebiete, die in erster Linie durch Rentabilitätssteigerung einen Rückgang ihrer Milcherzeugung zu verhindern suchen. Der Ausschuß hält die für die Berggebiete auf „Mehrarbeit bei schlechterer Bezahlung“ hinauslaufende Zusatzquote nicht für eine geeignete Kompensation der Senkung des Milchpreises, die der Silofutterstützung in den für Maisanbau geeigneten Regionen vergleichbar wäre.

### 3.4. Weitere besondere Bemerkungen

3.4.1. Der Ausschuß nimmt mit Interesse den Vorschlag der Kommission zur Kenntnis, den Mitgliedstaaten bezüglich gewisser Prämien freie Hand zu lassen. Es ist zu begrüßen, daß so bestimmten Gebieten und Besonderheiten besser Rechnung getragen werden kann. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß im Wege dieses dezentralisierten Modells die aus den Beihilfen erzielten Einkünfte der Milcherzeuger auf einzelstaatlicher Ebene stufenweise gekürzt werden oder daß das System sich verzerrend auf den Wettbewerb auswirkt.

3.4.2. Der Ausschuß befürwortet das von der Kommission vorgeschlagene europäische Agrarmodell. Bei der jetzt vorgeschlagenen Reform treten jedoch Widersprüche zu den Zielen des Modells zutage, und daher bezweifelt der Ausschuß, daß der Vorschlag geeignet ist, um die gesetzten Basisziele zu erreichen. Wie läßt sich

in Europa eine international wettbewerbsfähige und gering subventionierte Landwirtschaft mit der Wahrung vielfältiger, traditionsreicher und umweltfreundlicher Produktionsmethoden vereinbaren? Außerdem soll dies alles der Kommission zufolge unter Erhaltung des Einkommensniveaus der Landwirte stattfinden. Ferner fordert der europäische Einzelhandel von der Lebensmittelindustrie und den Erzeugern eine ständig höhere Mehrwertkomponente, aber sobald die Sprache auf die Kosten kommt, wird mit billigen Importen vom Weltmarkt gedroht. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die gleichzeitige Verwirklichung aller Ziele unrealistisch ist. Die EU sollte als größtes Milcherzeugungsgebiet zielstrebig das europäische Agrarmodell verteidigen, das sich hauptsächlich auf Familienbetriebe stützt und bei dem die Landwirtschaft der Region in nachhaltiger Weise den Bedingungen der jeweiligen Region angepaßt ist, mit dem Ziel, für den Verbraucher unbedenkliche Nahrungsmittel zu erzeugen und die Lebensfähigkeit und Vielfalt der Landwirtschaft und des ländlichen Raums zu wahren.

3.4.3. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die Europäische Union durch die Reform der GMO für Milch in den Stand gesetzt werden muß, ihre Anteile auf den gemeinschaftlichen und internationalen Märkten für Milcherzeugnisse halten zu können. Schließlich muß eine Reform der GMO für Milch — um die Zukunft des europäischen Milchsektors zu sichern — wirtschaftliche Flexibilität in die derzeitige Marktorganisation für Milcherzeugnisse einführen, damit es insbesondere mög-

lich wird, zusätzliche Mengen von Milcherzeugnissen dank eines kostengünstigeren Grundstoffes (bei geringen Mengen) erstattungsfrei auszuführen.

#### 4. Schlußfolgerungen

4.1. Der Ausschuß vertritt die Ansicht, daß die im März 1998 vorgeschlagene Reform des Milchsektors noch immer in einigen Punkten nachgebessert werden muß, da der jetzige Vorschlag nicht geeignet ist, um die Zukunft des Milchsektors zu sichern. Der Ausschuß kann den Vorschlag in seiner jetzigen Form nicht befürworten, da er hinter den vom Europäischen Rat in Luxemburg gefaßten Beschlüssen und den von der Kommission selbst gesteckten allgemeinen Zielen der Agenda 2000 zurückbleibt. Der Ausschuß fordert eine 100 %ige Kompensation des Einkommensverlustes der Milcherzeuger.

4.2. Schließlich würde nach Ansicht des Ausschusses die Durchführung einer solchen Reform eine Einkommensabhängigkeit der Erzeuger von diesen Direktbeihilfen bewirken, deren Fortbestand aus mindestens zwei Gründen nicht gesichert ist:

- ihre Kosten für den Haushalt;
- die Tatsache, daß die Einführung des Begriffs „virtuelle Kuh“ bedeutet, daß die direkten Beihilfen je nach der erzeugten Milchmenge ausgezahlt werden.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/34)

Der Rat beschloß am 4. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 9. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Liverani.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 66 gegen 3 Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Diese Vorlage ist Teil des Pakets von Vorschlägen für Verordnungen, mit denen die großen Orientierungen für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Kommissionsmitteilung „Agenda 2000“, zu der sich der Ausschuß unlängst generell positiv geäußert hat, in Rechtstexte umgesetzt werden sollen. Bei dieser Gelegenheit hatte der Ausschuß u.a. auf die einschneidenden sozialen, umweltund beschäftigungsspezifischen Auswirkungen der GAP in der Europäischen Union hingewiesen und erneut bekräftigt, wie wichtig es ist, daß die GAP auch die Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, die Sicherung der Arbeitsplätze und die Stabilität der ländlichen Bevölkerung in der Union anstrebt<sup>(2)</sup>.

1.2. Die von der Kommission vorgeschlagenen grundlegenden Neuerungen sehen vor:

- Einführung von Höchstgrenzen für den Gesamtbeitrag der Zahlungen, die einem Landwirt im Rahmen der Stützungsregelungen gewährt würden<sup>(3)</sup>;
- eine Anpassung der Gesamthöhe der Beihilfen nach Maßgabe der Anzahl der in den Betrieben beschäftigten Arbeitskräfte durch die Mitgliedstaaten<sup>(4)</sup>;
- auch in bezug auf den Umweltschutz sind zusätzliche Auflagen einzuhalten<sup>(5)</sup>.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Mit der geplanten Anpassung der Beihilfe an die Zahl der in einem Betrieb tätigen Arbeitskräfte soll die gegenwärtige Beschäftigungslage in der Landwirtschaft stabilisiert und wenn möglich verbessert werden. Die Einführung einer Höchstgrenze ist nach Ansicht der Kommission erforderlich, um etwaigen Größenvorteilen bestimmter Betriebe Rechnung zu tragen.

2.1.1. Ganz im Tenor ihrer bereits erwähnten Stellungnahme befürwortet der Wirtschafts- und Sozialausschuß uneingeschränkt die Zielsetzung, das gegenwärtige Beschäftigungsniveau in der Landwirtschaft zu sichern. Seines Erachtens kann man der Landflucht und insbesondere dem Bevölkerungsschwund in den Bergregionen und benachteiligten Gebieten, wo der Mensch für den Umweltschutz, die Landschaftspflege und die Sicherung eines Mindestmaßes an einkommenswirksamer Landwirtschaft unverzichtbar ist, nicht tatenlos zusehen.

2.2. Gegenwärtig ist eine Steigerung des Beschäftigungsniveaus nur denkbar, wenn eine effiziente Politik zur Förderung insbesondere von „Non-food-Erzeugnissen“ und Qualitätsprodukten sowie eine Politik zur ländlichen Entwicklung mit den Zielsetzungen Bodenerhaltung, Aufforstung und hydrogeologischer Schutz umgesetzt wird.

2.3. Mit Blick auf die Beschäftigung hält es der Ausschuß für seine Pflicht, auch auf die Schwierigkeiten hinzuweisen, die sich aus den von der Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag angeführten Durchführungsmodalitäten ergeben könnten, wonach die Mitgliedstaaten ermächtigt werden sollen, nach freiem Ermessen für die Anwendung dieser Regelung und mithin für die Festlegung der für die Gewährung der Direktzahlungen erforderlichen Mindestzahl der Arbeitskräfte in den Betrieben Sorge zu tragen<sup>(6)</sup>. Hinzu kommen die Schwierigkeiten infolge der unterschiedlichen nationalen Systeme zur Überwachung des Arbeitsmarktes.

2.4. Nach Auffassung des Ausschusses könnte eine so formulierte Bestimmung sehr unterschiedliche Handhabungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und sogar innerhalb eines Landes zur Folge haben. Sie könnte zu weiteren Schwierigkeiten bei der Festsetzung der Mindestzahl von Arbeitskräften je nach Typ und geographischem Standort der Betriebe sowie bei der Bewertung der beschäftigungswirksamen Variablen der mit der Landwirtschaft zusammenhängenden oder für sie typischen Sektoren (Vermarktung des Erzeugnisses, Verarbeitung, ...) führen. Darüber hinaus kann es unionsweit

<sup>(1)</sup> ABl. C 170 vom 4.6.1998, S. 93.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme (ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 71) zum Thema „Die landwirtschaftlichen Aspekte der Mitteilung der Kommission ‘Agenda 2000’“.

<sup>(3)</sup> Artikel 6 des Verordnungsvorschlags.

<sup>(4)</sup> Artikel 4 des Verordnungsvorschlags.

<sup>(5)</sup> Artikel 3 des Verordnungsvorschlags.

<sup>(6)</sup> Die Arbeitskräfte werden gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags in „Jahresarbeitsseinheiten“ ausgedrückt.

insofern zu einer ungleichen Behandlungsweise der Agrarbetriebe kommen, als vielleicht einige Mitgliedstaaten die Anwendung der Regelung beschließen, andere hingegen nicht, was natürlich die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen birgt und Gemeinschaftskontrollen erschwert.

2.5. Die Einführung der von der Kommission vorgeschlagenen variablen Höchstgrenzen mit dem Ziel einer — auch vom Ausschuß befürworteten — gerechteren Verteilung der Gemeinschaftsmittel auf die einzelnen Landwirte (und betroffenen Sektoren) könnte sich als kontraproduktiv erweisen. Denn es könnte in der Folge zu tatsächlichen oder fiktiven Teilungen der Betriebe in dem Bestreben kommen, die Höchstgrenze nicht zu überschreiten. Dadurch könnten die im Hinblick auf eine weitere Liberalisierung des internationalen Agrarhandels und einen weltweit wachsenden Wettbewerbsdruck notwendige Flurbereinigung sowie die erforderlichen Strukturverbesserungen behindert werden.

2.6. Der Ausschuß unterstützt die Kommission in ihrem Bestreben, die Gemeinschaftsbeihilfen von der Einhaltung unionsweit geltender Umweltbestimmungen abhängig zu machen. Denn es steht außer Frage, daß die neue Orientierung der GAP nicht nur auf der Erzeugung von Nahrungsmitteln basieren muß, die ein Höchstmaß an Sicherheit für die Gesundheit der Verbraucher gewährleisten, sondern auch auf der Erhaltung der Umwelt.

2.6.1. Nach Ansicht des Ausschusses ist es falsch, daß die einzelnen Mitgliedstaaten die Sanktionen bei Nichteinhaltung der Umweltmaßnahmen selbst bestimmen können, weil dies dazu führen kann, daß von Land zu Land unterschiedlich harte Strafmaßnahmen ergriffen werden, wodurch der Wettbewerb verzerrt würde.

2.7. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verwendung der durch Kürzung der Beihilfen verfügbar gewordenen Mittel für Umweltmaßnahmen.

2.7.1. Es steht außer Frage, daß die Umweltthematik besondere Aufmerksamkeit verdient und die Landwirte mit Anzeigen und Strafmaßnahmen oder besonderen Auflagen zur Erfüllung der Umweltschutzziele veranlaßt werden können und müssen. Es ist ebenso klar, daß bei einer derartigen Regelung beachtet werden muß, daß auch die Drittländer gewisse umwelt- und gesundheitsspezifische Mindeststandards einhalten müssen, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft nicht in Gefahr geraten soll.

2.7.2. Aus diesem Grund sollte die ganze Problematik in einem allgemeineren Rahmen gelöst werden, nämlich im Rahmen der WTO-Verhandlungen, die im Jahr 2000 aufgenommen werden.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Im Zusammenhang mit Artikel 3 (gegenseitige Vereinbarkeit) gibt der Ausschuß zu bedenken, daß die Politik der Gemeinschaftsbeihilfen mit den Umweltschutzregelungen im Rahmen der Gemeinschaftsbestimmungen und der nationalen und regionalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vereinbar sein müssen.

3.2. Mit Blick auf die Umsetzung von Artikel 4 (Differenzierung) sollte die Kommission nach Ansicht des Ausschusses jeden Mitgliedstaat dazu verpflichten, für die einzelnen Typen von Betrieben und Regionen die Kriterien mitzuteilen, die er in bezug auf die zuvor bestehenden Gegebenheiten anzuwenden beabsichtigt, um das jeweilige Beschäftigungsniveau zu sichern, und zwar mittels leicht verständlicher und umsetzbarer Vorschriften, damit den Landwirten kostspielige und komplizierte Verwaltungsverfahren erspart bleiben.

3.3. Hinsichtlich Artikel 5 (gemeinsame Bestimmung) befürwortet der Ausschuß zwar grundsätzlich, den vollen Umfang der im Rahmen der Stützungsregelungen der GAP vorgesehenen Zahlungen beizubehalten, hält es aber gleichzeitig für sinnvoll, daß im Rahmen der Anwendung von Artikel 3 und 4 die damit einhergehende zusätzliche Gemeinschaftsbeihilfe für Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Entwicklung ihrerseits auf Maßnahmen gerichtet sein sollte, die ein Höchstmaß an zusätzlicher Beschäftigungswirksamkeit gewährleisten können.

3.4. Nach Ansicht des Ausschusses sollte die Kommission im Zusammenhang mit der Einführung von Höchstbeträgen (Artikel 6), deren Wirksamkeit er nach wie vor für zweifelhaft erachtet, die Mitgliedstaaten verpflichten, besondere Vorschriften und Kontrollmaßnahmen einzuführen, mit denen fiktiven Teilungen zur Umgehung der Höchstgrenzen vorgebeugt werden kann.

3.5. Mit Blick auf Artikel 8 (Beschränkung der Zahlungen) begrüßt der Ausschuß alle Bemühungen um Vermeidung des Mißbrauchs, ist aber der Auffassung, daß den Mitgliedstaaten zu viel Verfügungsgewalt eingeräumt wird und es unklar ist, welche Betriebsinhaber keinen Anspruch auf Zahlungen haben, da sie Tätigkeiten ausüben, die nicht vorwiegend landwirtschaftlicher Natur sind.

### 4. Schlußfolgerungen

4.1. Der Ausschuß teilt — wie er bereits in seiner vorangegangenen Stellungnahme bekundet hat<sup>(1)</sup> — die in der „Agenda 2000“ dargelegten Leitlinien für die allgemeine Reform der GAP und stimmt mit der Kommission darin überein, daß die gemeinsamen Vorschriften für die Direktzahlungen an die Landwirte im Rahmen einer Verordnung festgelegt werden müssen.

4.2. Der Ausschuß muß allerdings mit Besorgnis feststellen, daß einige Aspekte des von der Kommission unterbreiteten Verordnungsvorschlags eine unerwünschte Tendenz zur Renationalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik erkennen lassen. Dadurch könnten die wesentlichen Ziele der Einkommenssicherung und der Entwicklung von umweltpolitischen Maßnahmen zur Landschaftspflege und Erhaltung des ländlichen

<sup>(1)</sup> Stellungnahme zum Thema „Die landwirtschaftlichen Aspekte der Mitteilung der Kommission ‘Agenda 2000’ — ABl. C 73 vom 9.3.1998, S. 71“.

Raums aufs Spiel gesetzt werden, was wiederum zu Störungen auf dem Binnenmarkt führen könnte, wodurch nicht nur die Politik der Arbeitsplatzsicherung gefährdet würde, sondern auch den Landwirten und Verbrauchern Nachteile entstünden.

4.3. Daher fordert der Ausschuß die Kommission und den Rat auf, die sich aus der Umsetzung des Verordnungsvorschlags ergebenden Auswirkungen auch vor dem Hintergrund der in dieser Stellungnahme formulierten besonderen Bemerkungen aufmerksam zu prüfen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/35)

Der Rat beschloß am 4. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 9. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Kienle.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 72 gegen 1 Stimme bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

**1. Ländlicher Raum als Standort für die Landwirtschaft**

1.1. Akzeptiert man als Kriterium für „Ländlichen Raum“ eine Bevölkerungsdichte von unter 100 Einwohnern pro km<sup>2</sup>, so leben heute nach Angaben der Europäischen Kommission 17,5 % der heutigen Bevölkerung der Europäischen Union im ländlichen Raum, der wiederum rund 80 % der gesamten Fläche ausmacht.

1.2. Die Landwirtschaft stellt heute noch rund 5 % aller Arbeitsplätze in der EU. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe liegt heute bei 7 Millionen, und 14 Millionen Menschen sind in Vollzeit oder Teilzeit in der Landwirtschaft beschäftigt. Häufig liegen landwirtschaftliche Betriebe in Regionen mit relativ hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung.

1.3. Die Landwirtschaft ist nicht mehr — wie dies in der Vergangenheit der Fall war — per se und in allen ländlichen Räumen die Haupteinkommensquelle. Dennoch ist die Landwirtschaft in den meisten ländlichen Räumen weiterhin der Kristallisationspunkt für die Wertschöpfung und Beschäftigung: für die landwirtschaftlichen Betriebe und Familien selbst sowie deren

Mitarbeiter; für den vorgelagerten Bereich, der landwirtschaftliche Betriebsmittel zur Verfügung stellt; ebenso für den nachgelagerten Bereich, der landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeitet und vermarktet; schließlich ist eine Vielzahl von ländlichen Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich wesentlich auf die Erhaltung landwirtschaftlicher Aktivität angewiesen. Auf einen Arbeitsplatz in der Landwirtschaft kommen Schätzungen zufolge vier weitere Arbeitsplätze in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, wovon sich die meisten in den ländlichen Regionen befinden.

1.4. Die Landwirtschaft in der EU 15 gehört weltweit zu den größten Nahrungsmittelproduzenten und ist sowohl der größte Nahrungsmittelimporteur als auch -exporteur. Trotz eines Strukturwandels, der sich EU-weit über Jahre hinweg auf jährlich rund 3 % belief und sich zuletzt deutlich beschleunigte, sind die durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betriebsgrößen — bei einer außerordentlich großen Differenzierung — in der EU mit 17,5 ha sehr viel niedriger als bei den Konkurrenten etwa in Nord- und Südamerika oder Australien. Die Landwirtschaft der EU hat den Vorteil, daß sie über Nutzflächen mit hervorragenden Bodenqualitäten und Witterungsbedingungen verfügt. Allerdings wird über die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche als „benachteiligt“, d.h. mit ständigen natürlichen Nachteilen, definiert.

<sup>(1)</sup> ABl. C 170 vom 4.6.1998, S. 67.

## 2. Das „Europäische Modell“ der Landwirtschaft

2.1. Die Landwirtschaft in der EU 15 hat eine außerordentliche geographische, kulturelle, (agrar)geschichtliche und kulinarische Vielfalt und ist Bewahrer vieler Traditionen. Infolgedessen wird in keinem Land der Union die Landwirtschaft nur auf die Rolle als „Produzent“ und als Wirtschaftsfaktor reduziert. Vielmehr wird ihr überall eine umfassende „multifunktionale“ Aufgabenstellung zuerkannt, nämlich für die Wirtschaft, für die Umwelt und die Gesellschaft, insbesondere aber auch für die Aufrechterhaltung einer Mindestbevölkerungsdichte im ländlichen Raum.

2.2. Dem versucht die EU mit der Gemeinsamen Agrarpolitik Rechnung zu tragen. In früheren Jahren wurde dafür insbesondere die Markt- und Preisstützung und die Gemeinschaftspräferenz eingesetzt. Später wurden durch die Förderung der Agrarstruktur, durch die Ausgleichszulage für die von Natur benachteiligten Gebiete und durch die flankierenden Maßnahmen weitere Schwerpunkte gesetzt. Seit der Agrarreform 1992 werden die Stützungsmaßnahmen in Form von Direktzahlungen verstärkt eingesetzt, während die Gemeinschaftspräferenz (Außenschutz) — siehe Beschlüsse der Uruguay-Runde des GATT — deutlich verringert wurde.

2.3. In jüngster Zeit ist die multifunktionale Rolle der europäischen Landwirtschaft besonders intensiv diskutiert worden, etwa im Europarat, Europäischen Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, ebenso in den wirtschaftlichen Organisationen. Ursache hierfür sind folgende — sich teilweise widersprechende — Herausforderungen:

- einerseits besteht weltweit ein anhaltender Druck auf eine stärkere Liberalisierung des Handels und des Agrarhandels;
- andererseits verlagern sich in der EU die Anliegen der Gesellschaft zunehmend auf die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel, den Tierschutz und Umweltschutz, die Landschaftspflege und die räumliche und soziale Kohäsion;
- hinzu kommen die soeben begonnenen Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, die zwar ein enormes Agrarpotential aufweisen, jedoch auf dem Lande meistens völlig andere Agrar- und Sozialstrukturen haben als sie in der EU 15 gegeben sind;
- darüber hinaus gibt es Diskussionen über die Rolle des Handwerks und der KMU und die Konsequenzen dieser Politik in den ländlichen Räumen.

2.4. Im Dezember 1997 hat der Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Luxemburg die Beiträge zur Beschreibung einer multifunktionalen Landwirtschaft in Europa aufgegriffen und die Erklärung des Agrarrates vom November 1997 als eindeutiges Mandat für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 bekräftigt. U.a. heißt es in der Erklärung des Gipfels:

„Die europäische Landwirtschaft muß ein multifunktionaler, nachhaltiger und wettbewerbsfähiger Wirt-

schaftssektor sein, der sich auf das gesamte Gebiet der Union, einschließlich der Regionen mit speziellen Problemen, erstreckt.

Die Reform muß dazu führen, daß am Ende Lösungen erreicht werden, die wirtschaftlich vernünftig und tragfähig sowie sozial vertretbar sind, angemessene Erlöse und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Produktionssektoren, den Erzeugern und den Regionen ermöglichen und Wettbewerbsverzerrungen verhindern ...“

2.5. Der Agrarrat hatte darüber hinaus in seiner vorhergehenden Erklärung die Anforderungen an eine multifunktionale europäischen Landwirtschaft so beschrieben:

„Sie muß in der Lage sein, die Landschaft zu pflegen, die Naturräume zu erhalten, einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes zu leisten und den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht zu werden.“

Dies beinhaltet zweifellos insbesondere auch die Anforderung an die Schaffung und Erhaltung stabiler und nachhaltiger Arbeitsplätze in allen Wirtschaftssektoren und Tätigkeitsbereichen im ländlichen Raum.

## 3. Die ländliche Entwicklung in der Agenda 2000

3.1. Die Kommission hebt folgerichtig als eine von sechs Zielsetzungen für die „neue“ Agrarpolitik hervor, daß „wir unsere Kulturlandschaft und die Lebensfähigkeit der ländlichen Räume erhalten müssen“. Weiter heißt es, daß die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes darauf abzielen sollte, „die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete wiederherzustellen und zu verstärken, und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beizutragen.“

3.2. Der Vorschlag einer Ratsverordnung über die „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“ ist Teil des gesamten Agrarpakets der Agenda 2000 und soll die vorgeschlagene Reform der Markt- und Preispolitik flankieren und ergänzen. Die Kommission weist in der Agenda 2000 ausdrücklich darauf hin, daß „weitere Reformen der Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik die Union immer stärker zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes verpflichten.“

3.3. Diese Verordnung — in dieser Stellungnahme des WSA der Einfachheit halber Verordnung „Ländliche Entwicklung“ genannt — hat verschiedene Schnittstellen zur allgemeinen Strukturfonds-Verordnung. Der Förderansatz und die Finanzierung dieser beiden Verordnungen unterscheiden sich jedoch grundlegend. In der Verordnung „Ländliche Entwicklung“ kommt grundsätzlich ein flächendeckender Ansatz zum Tragen. In der Strukturfonds-Verordnung erfolgt hingegen eine Konzentra-

tion auf bestimmte Ziele und Gebiete. Finanziert werden die Maßnahmen der Verordnung „Ländliche Entwicklung“ ausschließlich aus dem EAGFL und hier insbesondere aus der Abteilung Garantie.

3.4. Die neue Verordnung „Ländliche Entwicklung“ soll künftig neun bestehende Verordnungen zusammenfassen bzw. ersetzen. Dies sind:

- die bisherige EAGFL-Strukturfondsverordnung,
- fünf Verordnungen zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft,
- die drei Verordnungen mit flankierenden Maßnahmen zur EU-Agrarreform von 1992.

Die Zusammenfassung in ein einziges Rechtsinstrument soll gleichzeitig ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung und Entbürokratisierung des Gemeinschaftsrechts sein.

3.5. Zusätzlich aufgenommen werden Maßnahmen, die aus Sicht der Kommission ein Kernstück der künftigen ländlichen Entwicklungspolitik sein sollen, jedoch zu einem großen Teil nur indirekt der Landwirtschaft dienen. Diese sind im Artikel 31 der Verordnung „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ aufgeführt. Dazu gehören u.a. Bodenméliorationen einschließlich Flurbereinigung, Vermarktung von Qualitätserzeugnissen, Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten und alternative Einkommensquellen zu schaffen; Verbesserung der Lebensbedingungen; Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur; Dorferneuerung; Schutz des ländlichen Erbes; die Erhaltung und die Entwicklung von Handwerksbetrieben; Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten; Schutz der Umwelt und Erhaltung des ländlichen Raums.

3.6. Zum Beginn des Förderzeitraums im Jahr 2000 sollen für die Verordnung „Ländliche Entwicklung“, soweit der EAGFL Abteilung Garantie betroffen ist, 4,7 Milliarden ECU zur Verfügung stehen. Davon entfallen 1,9 Milliarden ECU auf Maßnahmen, die bislang aus dem Agrarstrukturfonds (EAGFL Abteilung Ausrichtung) finanziert wurden.

3.6.1. Der Agrarstrukturfonds kommt für die Finanzierung der Verordnung „Ländliche Entwicklung“ grundsätzlich nur noch in den Ziel 1-Gebieten zum Einsatz. Ausgenommen sind die flankierenden Maßnahmen sowie die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, die ebenso wie alle übrigen Maßnahmen außerhalb der Ziel 1-Gebiete über den Garantiefonds finanziert werden.

3.7. Für die Fördermaßnahmen der Verordnung „Ländliche Entwicklung“ sollen grundsätzlich die Kofinanzierungsätze der allgemeinen Strukturfondsverordnung Anwendung finden.

3.8. Die künftige Agrarstrukturförderung erfolgt künftig im Rahmen sogenannte operationeller Programme, d.h. jeder Staat erstellt ein mehrjähriges Programm und setzt im Rahmen eines subsidiären Spielraums und der zur Verfügung stehenden Finanzmittel eigene Förderschwerpunkte.

3.9. In der Verordnung „Ländliche Entwicklung“ geht aus einem Querverweis hervor, daß die Gemeinschaftsinitiative LEADER fortgeführt wird.

#### 4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß begrüßt nachdrücklich, daß die Staats- und Regierungschefs auf dem Luxemburg-Gipfel ein klares Bekenntnis zu einer „multifunktionalen, nachhaltigen, wettbewerbsfähigen“ europäischen Landwirtschaft und damit zu einer eigenen und einzigartigen Identität abgelegt haben. Auch dürfte es weltweit einmalig sein, daß sich die Politik so ausdrücklich zu einer Landbewirtschaftung im gesamten Gebiet, also auch in Regionen mit speziellen Problemen bekennt.

4.2. Der Ausschuß ist der Meinung, daß eine erfolgreiche Umsetzung und dauerhafte Behauptung der „Philosophie“ des Luxemburg-Gipfels keinesfalls mit der Ideologie eines vollständigen Wirtschaftsliberalismus — weder im Rahmen des europäischen Binnenmarktes noch weltweit im Hinblick auf die kommende WTO-Runde — zu schaffen ist.

4.3. Der Ausschuß geht davon aus, daß die landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung in aller Regel den effektivsten Nutzen für die Wertschöpfung der Volkswirtschaft und die Beschäftigung im ländlichen Raum bringt. Deshalb ist er äußerst besorgt über eine Reihe von produktspezifischen Reformvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000, die im Kern darauf hinauslaufen, daß die Potentiale der europäischen Landwirtschaft nicht ausgeschöpft werden können (z. B. Ölsaaten, Nachwachsende Rohstoffe).

4.4. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, daß in der neuen Verordnung „Ländliche Entwicklung“ verschiedene bislang schon vorhandene Einzelmaßnahmen gebündelt, die Maßnahmen flexibler gehandhabt und die Aspekte der Subsidiarität stärker beachtet werden sollen. Dies gilt etwa für die einzelbetriebliche Investitionsförderung, die Förderung der Junglandwirte, die Gewährung von Ausgleichszulagen für die von Natur benachteiligten Gebiete, die Förderung der Aus- und Weiterbildung und insbesondere auch für die bisherigen flankierenden Maßnahmen (Agrarumwelt, Vorruhestand, Aufforstung). Durch die Straffung der bisherigen Rechtstexte kann ein Beitrag zur Vereinfachung geleistet werden.

4.4.1. Allerdings muß die Kommission erst noch überzeugend darlegen, worin die tatsächliche Vereinfachung und bessere Transparenz besteht, wenn die bisher im Ratsrecht geregelten Durchführungsfragen in die Kompetenz der Kommission übergehen und erst zu einem späteren Zeitpunkt im Verwaltungsausschußverfahren geklärt werden sollen. Den Mitgliedstaaten kann doch keinesfalls zugemutet werden, daß sie Kompetenz abgeben und dann gezwungen sind, ohne Kenntnis der Details und Konsequenzen „die Katze im Sack zu kaufen“.

4.5. Wegen des anhaltenden Anpassungsdrucks auf die Landwirtschaft, der durch die Vorschläge der Agenda 2000 insgesamt noch eher verstärkt wird, hält

der Ausschuß eine flächendeckende Anwendung der Verordnung in der gesamten Union — wie vorgeschlagen — für notwendig und sachgerecht. Die hierfür vorgesehenen Mittel reichen jedoch bei weitem nicht aus. Dem Ansatz der „Ländlichen Konferenz von Cork“, den gesamten ländlichen Raum in die Förderung einzubeziehen, wird zwar formal, nicht jedoch inhaltlich und finanziell Genüge getan. Der Ausschuß hält es für erforderlich, daß neben der Landwirtschaft auch andere wichtige wirtschaftliche Sektoren, etwa das Handwerk und die KMU mit geeigneten Maßnahmen gefördert werden.

4.6. Der Ausschuß ist ferner der Meinung, daß die Instrumente der Strukturpolitik auch durch Mittel der Strukturpolitik finanziert werden sollten. Deshalb steht er dem Vorschlag kritisch gegenüber, die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und insbesondere die Maßnahmen, die der Landwirtschaft nur indirekt zugute kommen, aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, zu finanzieren, d.h. aus einem Bereich, der bisher für die Markt- und Preispolitik reserviert war und auch nach der Reform wichtige Aufgaben zu erfüllen hat. Eine Mittelkonkurrenz zwischen Strukturförderung und Agrarmarktpolitik sollte ausgeschlossen werden.

4.7. Vor allem ist der Ausschuß äußerst besorgt darüber, daß angesichts der flächendeckenden Ausdehnung von Maßnahmen nach Artikel 31 am Ende für die „klassische“ Agrarstrukturpolitik zu wenig Finanzmittel übrigbleiben. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft — auch im Hinblick auf die Osterweiterung und die WTO-Runde — und vor allem zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung sind hierfür mehr Mittel zur Verfügung zu stellen und die Förderkonditionen zu verbessern.

4.8. Eindeutig ablehnend steht der Ausschuß zu den Vorschlägen, die Ausgleichszulage — die nach allem bisherigen Verständnis ein Ausgleich für die natürliche Benachteiligung sein soll — an Extensivierungsaufgaben zu binden bzw. als Ausgleich für Umweltauflagen vorzusehen. Der Ausschuß ist der Meinung, daß besondere Umweltleistungen auch gesondert honoriert werden müssen.

4.9. Der Ausschuß begrüßt, daß die bestehenden Restriktionen in der Förderung der Agrarinvestitionen aufgehoben werden sollen. Dies gilt etwa für die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenerwerbslandwirten, für die Obergrenze von 90 000 ECU je Vollarbeitskraft sowie für die Restriktionen in der Viehhaltung. Ebenso befürwortet der Ausschuß die Verbesserung der Junglandwirteförderung. Gleiches gilt für den Vorschlag, daß statt bisheriger aufwendiger Betriebsverbesserungspläne künftig nur noch der Nachweis des wirtschaftlichen Nutzens einer Investition erbracht werden muß.

4.9.1. Zwar kann der Ausschuß der Überlegung folgen, daß auch künftig produktionssteigernde Investitionen von der Förderung ausgeschlossen bleiben, „für die keine normale Absatzmöglichkeiten auf den Märkten bestehen“. Doch ist auch hier kritisch zu fragen, warum die Entscheidungskompetenz vom Rat an die Kommission übergehen soll.

4.10. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß der erweiterte Spielraum bei der Ausgestaltung und Finanzierung der Vorruhestandsregelung in der Landwirtschaft notwendig ist. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, daß die Vorruhestandsregelung in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wird.

4.11. Der Ausschuß unterstützt die Absicht der Kommission zur Fortsetzung einer Gemeinschaftsinitiative zur Entwicklung ländlicher Räume (LEADER) nachhaltig. Eine solche Gemeinschaftsinitiative sollte aber in Zukunft weniger bürokratisch, sondern flexibler und mit direkter Beteiligung aller betroffenen Wirtschafts- und Sozialpartner eingesetzt werden.

4.12. Was den Forstsektor betrifft, so betont der Ausschuß die Zweckmäßigkeit — wie bereits in der einschlägigen Stellungnahme vom 24. April 1997<sup>(1)</sup> bekräftigt wurde —, daß die Stützung des Forstsektors nicht nur auf Maßnahmen zur Pflege des Waldes beruht, sondern auch Maßnahmen umfaßt, die die langfristige nachhaltige Nutzung der forstwirtschaftlichen Ressourcen zum Ziel haben.

## 5. Zusammenfassung

5.1. Nach Meinung des Ausschusses hat das Ziel der Kommission, die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes zum „zweiten Standbein“ der Gemeinsamen Agrarpolitik zu entwickeln, gute Chancen. Ohne Landwirtschaft ist kein Umweltschutz und keine ländliche Entwicklung möglich. Eine erfolgreiche ländliche Entwicklung stützt sich aber auch auf das Handwerk, die KMU, den Handel und eine Vielzahl freier Berufe. Es muß deshalb allen Beteiligten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft daran gelegen sein, das Modell einer Europäischen Landwirtschaft und das Modell eines europäischen ländlichen Raumes gleichermaßen zu realisieren. Mit einem „Traumhaus“ wäre weder der Landwirtschaft noch der ländlichen Entwicklung gedient. Die für die Verordnung „Ländliche Entwicklung“ bislang vorgesehenen Mittel sind nach Meinung des Ausschusses jedenfalls keine angemessene Antwort auf die Zielsetzung, der Gefahr einer „Marginalisierung“ der ländlichen Räume wirksam zu begegnen und die Landwirtschaft im Hinblick auf die neuen Herausforderungen wettbewerbsfähig zu machen. Deshalb fordert der Ausschuß in Übereinstimmung mit den Aussagen in der Stellungnahme zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, daß die Reform der Agrarfinanzierung als Folge der Einführung einer Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auch eine klare und transparente Finanzplanung gewährleistet, die den in der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehenen Maßnahmen Rechnung trägt.

5.2. Der Ausschuß befürchtet jedoch darüber hinaus, daß die ländliche Entwicklungs- und Strukturpolitik trotz einer Reihe guter Ansätze im Sinne einer Vereinfachung und Flexibilisierung sehr kompliziert bleibt und damit für interessierte Bürger und Betroffene wenig durch-

<sup>(1)</sup> ABl. C 206 vom 7.7.1997.

schaubar ist. Der Ausschuß empfiehlt, daß die Forderung nach einer Vereinfachung auch bei der Ausarbeitung der Durchführungsmodalitäten der Verordnung gebührend berücksichtigt wird. Aus Sorge um Ausgewogenheit bedauert der Ausschuß ferner das Fehlen von Maßnahmen für die anderen Wirtschaftsakteure.

5.3. Um so mehr ist zu hoffen, daß die Organe der EU die große Erfahrung aller für die Gesamtheit der

Akteure des ländlichen Raums repräsentativer Wirtschafts- und Sozialpartner, wie sie insbesondere auch im Wirtschafts- und Sozialausschuß vertreten sind, zum konstruktiven Dialog nutzen, um dem Bereich „Ländliche Entwicklung“ zu einem wirklichen Erfolg zu verhelfen. Der Ausschuß drängt darauf, daß sämtliche Maßnahmen zugunsten der ländlichen Entwicklung auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene in Absprache mit all diesen Akteuren getroffen werden.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in verschiedenen Haltungssystemen“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/36)

Der Rat beschloß am 30. März 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 23. Juli 1998 an. Berichterstatte war Herr Gardner.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 10. September) folgende Stellungnahme mit 62 gegen 37 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen.

## 1. Einführung

1.1. Der Vorschlag der Kommission stützt sich auf einen Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses, der im Oktober 1996 vorgelegt wurde und einen früheren Bericht von 1992 aktualisiert.

1.2. In der Europäischen Union werden 93 % aller Legehennen (Gesamtzahl 1997: 320 Millionen) in Batteriekäfigsystemen gehalten, für die die Bestimmungen der Richtlinie 88/166/EWG gelten, die in allen Mitgliedstaaten seit 1995 verbindlich anzuwenden ist. Gegenwärtig gibt es keine europäischen Mindestanforderungen für das Wohlbefinden von Legehennen, die in anderen Systemen als Batteriekäfigen gehalten werden.

1.3. Der vorliegende Vorschlag sieht vor, diese Richtlinie zu ersetzen und auch Normen für andere Systeme der Hühnerhaltung festzulegen. Er gründet sich auf

einen kürzlich vom Wissenschaftlichen Veterinärausschuß vorgelegten Bericht über das Wohlbefinden von Legehennen, der gemäß der Richtlinie von 1988 erarbeitet wurde. Durch die meisten der genau ausgearbeiteten Verbesserungen würden die Hennen mehr Raum erhalten. Ein Großteil der Stallausstattung müßte daher durch größere Einheiten ersetzt werden. In der vorgeschlagenen Richtlinie wird dafür eine Übergangsperiode von zehn Jahren eingeräumt.

1.4. Darin wird jedoch nicht vorgeschlagen, Batteriekäfige allmählich abzuschaffen.

1.5. Im Zusammenhang mit den wirtschaftlich-sozialen Aspekten ist darauf hinzuweisen, daß die Geflügelzucht ein wichtiger Bestandteil der Landwirtschaft und des ländlichen Wirtschaftslebens ist, der in einigen Regionen der EU einen hohen Stellenwert hat. Die europäische Geflügelwirtschaft erhält praktisch keine Mittel aus Steuergeldern und ist Abnehmer großer Mengen von in der EU produziertem Getreide. Darüber hinaus arbeitet sie unter den durch mehr und mehr

<sup>(1)</sup> ABl. C 123 vom 22.4.1998, S. 15.

Liberalisierung und Wettbewerb gekennzeichneten Bedingungen des Weltmarktes.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Aus dem Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses geht ganz klar hervor, daß die Bedingungen der Hühnerhaltung verbessert werden müssen. Organisationen aus verschiedenen Ländern, wie z. B. der britische Farm Animal Welfare Council, kamen in ihren Berichten zu denselben generellen Schlußfolgerungen.

2.1.1. In einem Käfig mit einem Platzangebot von 450 cm<sup>2</sup>/Tier beispielsweise wird die Bewegungsfreiheit eingeschränkt, und natürliche Verhaltensweisen wie Flügelschlag können nicht ausgelebt werden. Bei einer maximalen Höhe von 40 cm können die meisten Tiere nicht aufrecht stehen.

2.2. In der Europäischen Union gilt dem Tierschutz generell große Aufmerksamkeit. Allerdings besteht in den Mitgliedstaaten ein sehr unterschiedliches Problembewußtsein für die Lebensumstände von Legehennen, daher drängt die Öffentlichkeit unterschiedlich stark auf eine Reform. In einigen Mitgliedstaaten halten die Bürger Verbesserungen für äußerst wichtig, in anderen wiederum wird dieses Thema vernachlässigt. In einem Binnenmarkt jedoch muß jede Anhebung der Mindestanforderungen in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden, ungeachtet dessen, ob von der Öffentlichkeit Druck ausgeübt wird oder nicht.

2.3. Eine Verbesserung der Tierschutznormen für Legehennen treibt den Preis für Eier und Eiprodukte in die Höhe und wirkt sich natürlich entsprechend auf den Verbraucherpreis aus. Umfragen in fünf Mitgliedstaaten<sup>(1)</sup> haben jedoch gezeigt, daß die Verbraucher bereit wären, für Eier, die gemäß strengen Tierschutznormen erzeugt wurden, mehr zu bezahlen.

2.4. Den Erzeugern entstehen erhebliche Investitionskosten, da ein Großteil der Infrastruktur den neuen Normen angepaßt oder völlig erneuert werden müßte. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten werden durch Restriktionen aus Umwelt- oder Planungsgründen verschärft, da viele Gebäude ausgebaut werden müßten. Außerdem wird es wahrscheinlich zu erhöhten Betriebskosten kommen, die das Einkommen der Erzeuger schmälern. Einige Erzeuger könnten sogar in den Konkurs getrieben werden, so daß der Geflügelbestand in der EU allgemein schrumpfen würde.

2.5. Die vorgeschlagene Verbesserung der Haltungsbedingungen würde daher die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte der Europäischen Union beeinträchtigen und sich durch die Zunahme von Einfuhren aus Ländern mit geringeren Auflagen, wie den USA oder China, möglicherweise sowohl auf das landwirtschaftliche Einkommen als auch auf den Arbeitsmarkt auswirken.

2.6. Die Kommission will sich um die Unterstützung anderer Ländern für die Aufstellung von Mindestanforderungen für den Schutz von Legehennen in den verschiedenen Haltungssystemen bemühen. In diesem Punkt ist ganz klar darauf hinzuweisen, daß die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz weltweit die einzigen Länder sind, in denen es Rechtsvorschriften für den Schutz von Legehennen gibt.

2.7. Gemäß den WTO-Übereinkommen können solche Einfuhren nicht mehr unterbunden werden. In der Begründung wird auf die Möglichkeit einer Änderung der WTO-Übereinkommen hingewiesen, um den Tierschutz zu berücksichtigen. Der Ausschuß besteht darauf, daß sich die Kommission in ihren Verhandlungspositionen für die nächste Phase der WTO-Verhandlungen auf dieses politische Ziel festlegt. Dies wäre allerdings ein sehr langfristiges Ziel und geht weit über den Zeitrahmen dieses Vorschlags hinaus.

2.8. Die Kommission bestätigte kürzlich, daß ihre Erklärung an den Rat von 1986 betreffend geeignete Maßnahmen zur Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen dieser Richtlinie noch immer gültig ist. Der Ausschuß mißt diesem Standpunkt der Kommission große Bedeutung bei.

2.9. Im Rahmen des Tarifikationsprozesses führte die EU Einfuhrzölle auf Eier und Eiprodukte ein. Dem WTO-Übereinkommen für die Landwirtschaft gemäß werden diese Einfuhrzölle bis zum Jahr 2000 um ungefähr ein Drittel gesenkt. Zölle gehören jedoch nicht zu den handelsbezogenen Maßnahmen, die die WTO vordringlich abschaffen will. Im Hinblick auf Eier und Eiprodukte könnten zukünftige Zollzugeständnisse davon abhängig gemacht werden, ob Drittländer akzeptieren, daß niedrigere Zölle (oder Nullzölle) nur für solche Eier gelten, die den Mindestanforderungen der Gemeinschaft entsprechen.

2.10. Eine weitere mögliche Langzeitlösung bestünde darin, den Druck seitens der Konsumenten dazu zu nutzen, den Verkauf von Importprodukten, die unter für die Tiere belastenden Bedingungen erzeugt wurden, unattraktiv zu machen. Derzeit ist die Angabe der Erzeugungsbedingungen auf dem Etikett fakultativ. Die Kommission möchte sie verbindlich einführen (zwölfter Erwägungsgrund der Präambel). In diesem Fall könnten die Angaben durch die Worte „gemäß anerkannten EU-Normen“ oder einfach durch das übliche CE-Zeichen ergänzt werden. Die Erfahrung in anderen Bereichen hat gezeigt, daß eine solche Angabe Handel und Vertrieb dazu veranlassen könnte, Produkten, die den Herstellungserwartungen der Konsumenten entsprechen, starke Präferenz einzuräumen. Eine solche Etikettierung müßte selbstverständlich auch für Eiprodukte gelten, wenn diese im Verzeichnis der Inhaltsstoffe aufgeführt sind.

<sup>(1)</sup> Mori Umfrage für die Tierschutzvereinigung Eurogroup for Animal Welfare, Juni 1998.

### 3. Schlußfolgerung

3.1. Durch die vorgeschlagene Richtlinie würden die Tierschutznormen deutlich verbessert, der Preis von Eiern für die Verbraucher sowie die Kosten der Eierzeugung jedoch empfindlich erhöht. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile kann der Ausschuß einer grundlegenden Änderung der Richtlinie nicht zustimmen, solange nicht sichergestellt ist, daß:

- die Mindestanforderungen der alten Richtlinie tatsächlich in allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt wurden;
- Drittlandsimporte den gleichen Produktions- und Haltungsvoraussetzungen unterliegen;
- ausreichende Gemeinschaftsbeihilfen für die Umstellung zur Verfügung gestellt werden.

### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. „Ausgestalteter Käfig“ ist nicht der richtige Terminus und muß in einigen Sprachen geändert werden, z. B. im Deutschen in „Ausgestattete Batterie“.

#### 4.2. Artikel 2.6 (neu)

Vom Standpunkt des Tierschutzes aus gesehen sollte die Schnabelkürzung allmählich eingestellt werden — soweit dies möglich ist —, und zwar zunächst in Produktionssystemen, bei denen es nicht unbedingt erforderlich ist. Bis dahin ist eine Definition des Begriffs notwendig, um ihn von einer Schnabelentfernung, die gänzlich verboten werden sollte, zu unterscheiden. Folgende Definition wird vorgeschlagen:

„Schnabelstutzung‘: Entfernung der hakenförmigen Krümmung an der Spitze des Oberschnabels und der Spitze des Unterschnabels.“

#### 4.3. Artikel 3

Die Frist 1. Januar 1999 sowie auch alle anderen Fristen, die in diesem Vorschlag für eine Richtlinie angegeben werden, müssen wie folgt geändert werden:

„x Monate/Jahre ab Annahme dieses Vorschlags“

#### 4.4. Artikel 3.1.a

Es sollte eingefügt werden:

„Nestkästen oder Nestflächen sollten nachts verschlossen werden, um zu verhindern, daß sich die Tiere dort niederlassen und sie verschmutzen.“

#### 4.5. Artikel 3.1.e

Rundtränken sollten hinzugefügt werden.

#### 4.6. Artikel 3.2. (neu)

Es muß angegeben werden, wieviel nutzbarer Raum jedem Tier insgesamt zur Verfügung steht und wie hoch die Bestandsdichte insgesamt ist. Ein Beispiel für derzeitige Regelungen lautet wie folgt:

„Bei Haltungssystemen, die lediglich zwei Dimensionen umfassen, sollen jedem Tier mindestens 1 400 cm<sup>2</sup> nutzbarer Raum zur Verfügung stehen, oder eine Bestandsdichte von 7 Tieren/m<sup>2</sup> sollte eingehalten werden.“

Bei Systemen, in denen dreidimensionaler Raum verfügbar ist (z. B. Volierenhaltung, Etagenkäfige), kann die Bestandsdichte bis auf höchstens 15,5 Tiere pro m<sup>2</sup> nutzbarer Bodenfläche erhöht werden.“

#### 4.7. Artikel 3.3

Ausgestattete Batterien sind erst in der Versuchsphase, und eine zu genaue Definition der Haltungsbedingungen wäre falsch. Es hat sich z. B. herausgestellt, daß bei einigen Käfigarten und Hennenrassen eine Schnabelkürzung sogar erforderlich ist.

#### 4.8. Artikel 3.4

Dieser Artikel fördert den Tierschutz ganz besonders und erhöht gleichzeitig den Kostenaufwand für Erzeuger in der Union erheblich. Derzeit liegt die Mindestnorm im gesamten EU-Raum bei 450 cm<sup>2</sup>/Tier, einige Mitgliedstaaten verlangen jedoch mehr Fläche (bis zu 600 cm<sup>2</sup>/Tier bei Gruppenkäfigen). 800 cm<sup>2</sup> Käfigfläche würden daher, wie im übrigen einige andere Bestimmungen — Mindestbreite der Gänge und Mindesthöhe der Käfige —, erhebliche Investitionen in der gesamten Gemeinschaft erfordern.

Besonders durch diesen Artikel werden große Investitionen notwendig, und Gemeinschaftsbeihilfen müssen gewährt werden. Die Kosten würden außerdem im Vergleich zum Wettbewerb außerhalb der Gemeinschaft anwachsen.

#### 4.9. Artikel 3.4.a

In dem Vorschlag oder in der Begründung muß besser dargelegt werden, warum eine Fläche von exakt 800 cm<sup>2</sup> erforderlich ist.

#### 4.10. Artikel 3.4.e

Zur Festlegung der richtigen Gangbreite sollte eine Kosten/Nutzen-Rechnung durchgeführt werden. Die vorgeschlagene Erhöhung auf mindestens 1 m ist kostspielig, dürfte jedoch die Käfigräumung erleichtern. Aber auch 1 m Gangbreite mag unzureichend sein für modulare Horden-Transportsysteme, die der Vereinfachung der Käfigräumung dienen und eine weitaus humanere Methode darstellen als die Einzelentnahme und das Einsperren der Tiere in Transportkäfige.

#### 4.11. Artikel 7

Die von der Kommission vorgeschlagenen Kontrollvorschriften sind weniger streng als die derzeitige Richtlinie, die bereits Probleme bei der Umsetzung aufwirft. (Derzeit sind Klagen gegen vier Mitgliedstaaten für Nicht-Einhaltung von Teilen dieser Richtlinie anhängig.)

Zumindest sollte dieser Artikel wie folgt geändert werden:

„Tierärztliche Sachverständige werden, wenn dies ... erforderlich ist, ...“

Angesichts der großen Veränderungen, die dieser Vorschlag für den Wettbewerb und den Tierschutz bedeutet,

müssen die Tierkontrollen generell verschärft werden, insbesondere bei den Einfuhren. Die Kommission sollte dazu eigene Vorschläge erarbeiten.

#### 4.12. Anhang

6. Dies bedeutet eine Verdoppelung der derzeit vorgeschriebenen Kontrollen auf zweimal täglich. Eine Kontrolle täglich könnte nur dann beibehalten werden, wenn zusätzlich ein effizientes Video-Überwachungssystem eingesetzt wird.

15. (neu) Wo die Möglichkeit des Sandbadens besteht, dürfen die verwendeten Materialien kein Gesundheitsrisiko für die in der Geflügelzucht Beschäftigten darstellen.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

#### ANHANG

##### zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgender Text der Stellungnahme der Fachgruppe wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

#### 1. Einführung

1.1. Die Kommission gibt an, sich mit ihrem Vorschlag auf einen Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses zu stützen, der im Oktober 1996 vorgelegt wurde und einen früheren Bericht von 1992 aktualisiert.

1.2. In der Europäischen Union werden 93 % aller Legehennen (Gesamtzahl 1997: 320 Millionen) in Batteriekäfigsystemen gehalten, für die die Bestimmungen der Richtlinie 88/166/EWG gelten, die in allen Mitgliedstaaten seit 1995 verbindlich anzuwenden ist. Gegenwärtig gibt es keine europäischen Mindestanforderungen für das Wohlbefinden von Legehennen, die in anderen Systemen als Batteriekäfigen gehalten werden.

1.3. Im Zusammenhang mit den wirtschaftlich-sozialen Aspekten ist darauf hinzuweisen, daß die Geflügelzucht ein wichtiger Bestandteil der Landwirtschaft und des ländlichen Wirtschaftslebens ist, der in einigen Regionen der EU einen hohen Stellenwert hat (siehe Anhang I). Die europäische Geflügelwirtschaft erhält praktisch keine Mittel aus Steuergeldern und ist Abnehmer großer Mengen von in der EU produziertem Getreide. Darüber hinaus arbeitet sie unter den durch mehr und mehr Liberalisierung und Wettbewerb gekennzeichneten Bedingungen des Weltmarktes.

1.4. Der Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses beschreibt die Vor- und Nachteile der einzelnen Haltungssysteme. Die Haltung von Legehennen in Batterien bietet gegenüber anderen Haltungssystemen eine ganze Reihe von Vorteilen: selteneres Vorkommen von Parasitenbefall, bessere Kontrolle der Nahrungsaufnahme, kaum Gefahr von Aggression und Kannibalismus, geringere Verseuchung der Eier, Stabilität der sozialen Gruppen, niedrigere Produktionskosten, hohe Eiqualität, bessere Arbeitsbedingungen in den Legebetrieben, geringere Belastung der Umwelt und niedrigere Sterblichkeits- und Infektionsrate der Tiere.

1.5. Die Kommission plant, daß alle Systeme für die Haltung von Legehennen mit Legenestern, Sitzstangen und Einstreu ausgestattet sein müssen, was nach dem Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses, auf den sich der Vorschlag stützt, keinerlei Gewähr einer Besserung für das Wohlbefinden der Tiere bietet. Außerdem schlägt sie vor, „ausgestaltete Käfige“ zu verwenden; diese

befinden sich aber noch in der Erprobung und sind auf dem europäischen Markt noch gar nicht im Handel erhältlich.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Kommission spricht sich in den Schlußfolgerungen ihrer Mitteilung (dritter Absatz) offen für die Abschaffung des Batteriekäfigsystems nach einer Übergangszeit aus, die „großzügig genug bemessen“ sein müsse, um die wirtschaftlichen Probleme für die Geflügelbetriebe abzumildern und nachteilige Folgen für die Eierqualität zu vermeiden. Sie macht jedoch keine Angaben dazu, wie diese Ziele erreicht werden sollen; diese Fragen bleiben in der Richtlinie gänzlich ungelöst.

2.2. Um die wirtschaftlichen Folgen ihres Vorschlags zu dämpfen, schlägt die Kommission flankierende Maßnahmen vor, wie z. B. die obligatorische Angabe der Art der Haltung für in der EU produzierte Eier. Eine derartige Kennzeichnungspflicht ist in keiner Weise dazu angetan, Einfuhren aus Drittländern in den Binnenmarkt zu verhindern.

2.3. Die Kommission schlägt des weiteren eine Kofinanzierung der Investitionsbeihilfen vor. Die für die Anpassung des Sektors an die vorgeschlagenen Mindestanforderungen nötigen Kapitalinvestitionen stehen in keinem Verhältnis zu den verfügbaren Gemeinschaftsmitteln für die in der EU-Strukturpolitik vorgesehenen Investitionsbeihilfen. Es steht eher zu befürchten, daß die Erzeuger gar keinen finanziellen Ausgleich erhalten, denn in ihren Vorschlägen zur „Agenda 2000“ sieht die Kommission in der Haushaltslinie für die Geflügelindustrie keinerlei Mittel vor.

2.4. Der Kommission will sich um die Unterstützung anderer Ländern für die Aufstellung von Mindestanforderungen für den Schutz von Legehennen in den verschiedenen Haltungssystemen bemühen. In diesem Punkt ist ganz klar darauf hinzuweisen, daß die EU-Mitgliedstaaten und die Schweiz weltweit die einzigen Länder sind, in denen es Rechtsvorschriften für den Schutz von Legehennen gibt.

2.5. Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag ein Verbot der Hühnerhaltung in Legebatterien vor, das nach dem Ermessen der Mitgliedstaaten nach einer Übergangszeit von höchstens zehn Jahren wirksam wird. Ein Verbot der Hühnerhaltung in Batterien geht jedoch vollkommen an der Realität der Eierproduktion in der EU und in anderen Ländern der Welt vorbei.

2.6. Eine Änderung der gegenwärtigen Mindestanforderungen für Legehennen in Batteriehaltung, die seit dem 1. Januar 1995 gelten, ist inakzeptabel, solange die Kommission nicht sichergestellt hat, daß die gegenwärtigen Mindestanforderungen auch wirklich in allen Mitgliedstaaten der Union angewandt werden, solange die von den europäischen Erzeugern einzuhaltenden Auflagen nicht auch auf internationaler Ebene anerkannt werden und solange keine Maßnahmen für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Geflügelwirtschaft in der EU im Umfeld eines immer stärker liberalisierten Welthandels ergriffen werden.

## 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Neben den Auswirkungen auf das Wohlbefinden der Tiere sind bei jedem zur Erörterung vorliegenden Vorschlag auch die gesundheitlichen, wirtschaftlich-sozialen und umweltpolitischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Die von der Kommission vorgelegte wirtschaftliche Analyse ist entschieden unzureichend. Da der Vorschlag 93 % der Eierzeugung in der Gemeinschaft betrifft, ist eine unabhängige Untersuchung seiner Folgen in allen genannten Bereichen unerlässlich.

3.2. Die vorgeschlagene Richtlinie kann u.a. folgende Auswirkungen haben:

### 3.2.1. Wohlbefinden der Tiere

Das Argument, die Abschaffung des gegenwärtigen Batteriekäfigsystems und seine Ersetzung durch alternative Haltungsarten werde das Wohlbefinden der Tiere verbessern, entbehrt der Grundlage: Es gibt keine ausgezuchteten Legehühnerrassen, die den alternativen Systemen angepaßt wären. Bei diesen Systemen gibt es Probleme mit Federpicken, Kannibalismus, Parasitosen, Verseuchung durch von außen eindringende Stoffe, hohe Staub- und Ammoniakkonzentration in der Luft und schwierige Bekämpfung von Mikrobeninfektionen. Um diese Probleme in den Griff zu bekommen, ist ein erhöhter Aufwand an Veterinärbehandlungen erforderlich. Aber selbst dann liegen die Mortalitätsraten eindeutig über denen der Batteriehaltung.

### 3.2.2. Wirtschaftlich-soziale Folgen

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie wird in sehr unterschiedlichen Bereichen Auswirkungen haben:

- *Beschäftigung*: Der Kostenanstieg würde viele Geflügelbetriebe zwingen, ihre Tätigkeit wegen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit aufzugeben. In der Geflügelindustrie sind gegenwärtig etwa 90 000 Menschen direkt beschäftigt, außerdem gibt es 120 000 indirekte Arbeitsplätze in verbundenen Wirtschaftszweigen.
- *Preise*: Die höheren Kosten der Eierzeugung würden zu einem Anstieg der Eierpreise auf den Märkten führen, worunter insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungsschichten zu leiden hätten.
- *Qualität und Gesundheit*: Die Durchsetzung der vorgeschlagenen Initiative könnte zu einer ernststen Beeinträchtigung der Qualität und Lebensmittelsicherheit der in der EU erzeugten Eier führen. Krankheiten wie Salmonellose sind unter den in der Richtlinie vorgeschlagenen Bedingungen schwerer zu verhüten. Dieses Risiko ist nicht tragbar. Bei einer Ersetzung von in der EU produzierten Eiern auf dem europäischen Markt durch importierte Eier oder Eiprodukte hat der Verbraucher weniger Sicherheit.
- *Arbeitsbedingungen*: Der Vorschlag der Kommission bedeutet eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in den Legebetrieben sowie ein höheres Gesundheitsrisiko (durch Flugstaub und wegen der höheren Ammoniakkonzentration aufgrund der Einstreu) und verlangt haltungsschädigende Tätigkeiten vom Personal (Aufheben und Einsammeln der Eier vom Boden, Auswechseln der Einstreu, Kontrolle der Tiere u.a.).
- *Andere Märkte*: Der Verbrauch von Getreide für Legehennen dürfte bei ca. zehn Millionen Tonnen pro Jahr liegen (Gerste, Mais und Weizen zusammengerechnet). Der abzusehende Produktionsrückgang würde sich unmittelbar auf das Gleichgewicht des Getreidemarktes der EU auswirken.

### 3.2.3. Gesundheitliche Folgen

Bei alternativen Systemen lassen sich Krankheiten weniger wirksam verhüten und bekämpfen als bei der Batteriekäfighaltung, da Legenester, Sitzstangen und Einstreu sowie sonstige zusätzliche Vorrichtungen die vollkommene Desinfektion und Desinfestation der Ställe erschweren.

Das Krankheitsrisiko innerhalb eines Betriebes ist bei alternativen Systemen höher; bei Freilufhaltung ist außerdem die Gefahr größer, daß sich Krankheiten auf andere Betriebe oder Einrichtungen in der Nähe ausbreiten. Auch die Vermeidung von Kontakten mit anderen Tieren (Vögeln, Nage- und Raubtieren) bereitet Schwierigkeiten. Folglich steigt das Gesundheitsrisiko für die Hühner und den Menschen, weil Zoonosen übertragen werden können.

### 3.2.4. Umweltfolgen

Die vorgeschlagene Richtlinie hat verschiedene nachteilige Folgen für die Umwelt:

- Für die Legebetriebseinrichtungen wird bis zu dreimal mehr Platz benötigt.
- Bei Systemen mit Einstreu fallen größere Mengen an Rückständen an, die nachteiligere Eigenschaften haben: die Geruchsentwicklung ist stärker, und mehr Ammoniak wird in die Luft freigesetzt. Eine mechanisierte Beseitigung dieser Abfälle ist nicht möglich, und der Kot kann nicht in der Legehalle selbst trocknen, wie es bei Batteriekäfighaltung der Fall ist. Zusätzliche Anlagen zur Dungbehandlung sind notwendig, und die Umweltbelastung steigt (durch Sickerwasser aus Filteranlagen, Gerüche, Bodenverseuchung u.a.). Bei Freilufhaltung ist die Belastung des Geländes durch die Tiere und ihren Kot höher.

## 4. Schlußfolgerungen

4.1. Die vorgeschlagene Richtlinie bringt keine Verbesserungen für das Wohlbefinden der Legehennen. Sie birgt vielmehr die Gefahr einer Verschlechterung der Bedingungen, unter denen sie gegenwärtig gehalten werden. Unter „Wohlbefinden“ ist nicht nur die Fähigkeit der Tiere zu verstehen, bestimmte Bewegungen auszuführen oder bestimmte Tätigkeiten auszuüben. Es sind vielmehr alle Aspekte zu berücksichtigen, die mit dem Begriff des Wohlbefindens zusammenhängen, insbesondere die Gesundheit der Tiere und der Schutz vor Aggression.

4.2. Im Hinblick auf gesundheitliche, wirtschaftlich-soziale und Umweltaspekte ist die vorgeschlagene Richtlinie kontraproduktiv, denn sie bringt erhebliche Risiken mit sich: große Teile eines Wirtschaftszweiges, der von der Erzeugung von Eiern in Europa abhängt, könnten untergehen, die Preise für Eier würden erheblich steigen, der europäische Verbraucher hätte weniger Gewähr für die Lebensmittelsicherheit, und die Umweltbelastung durch Legebetriebe wäre höher als heute.

4.3. In Erwägung dieser Aspekte lehnt die Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei den ihr zur Stellungnahme vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates ab. Sie vertritt die Auffassung, daß die Anforderungen für den Schutz von Legehennen in Batteriehaltung bereits in der Richtlinie 88/166/EWG ausreichend geregelt sind. Wenn dagegen eine Regelung über die Bedingungen für die Haltung von Legehennen in anderen Systemen getroffen werden soll, bedarf dies eines gesonderten Vorschlags zu diesem Thema.

Brüssel, den 24. Juli 1998.

*Der Vorsitzende*  
*der Fachgruppe Landwirtschaft*  
*und Fischerei*  
Pere MARGALEF i MASIÀ

#### ANHANG I

#### zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

#### Erzeugung von Eiern in der Europäischen Union

In den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden jährlich mehr als 87 Milliarden Konsumeier (5 007 000 Tonnen) erzeugt (Stand: 1997).

Land	Tonnen	%
Frankreich	890 000	17,8
Deutschland	810 000	16,2
Italien	775 000	15,5
Ver. Königreich	582 000	11,6
Spanien	565 000	14,3
Niederlande	550 000	11,0
Belgien/Lux.	226 000	4,5
Griechenland	123 000	2,5
Portugal	106 000	2,1
Schweden	108 000	2,1
Österreich	100 000	2,0
Dänemark	74 000	1,5
Finnland	67 000	1,3
Irland	31 000	0,6

#### Legehennen

In der Europäischen Union werden ca. 320 Millionen Legehennen gehalten.

Ein Teil davon (etwa 50 Millionen) wird in traditionellen landwirtschaftlichen Betrieben gehalten; die erzeugten Eier dienen dem Selbstverbrauch.

Ein weiterer Teil (etwa 20 Millionen) befindet sich in Freiluft-, Extensiv-, Volieren- oder Bodenhaltung.

Der Rest (etwa 250 Millionen) wird in Legebatterien gehalten; aus dieser Haltungsart stammen 93 % der für den Verbrauch in der Gemeinschaft bestimmten Eier.

#### **Marktfähige Bruttoerzeugung und Umsatz**

Die marktfähige Bruttoerzeugung im Sektor Konsum Eier der EU erreicht 4,5 Milliarden ECU, der geschätzte Gesamtumsatz für Eier und Eiprodukte beläuft sich auf 5,6 Milliarden ECU.

#### **Zahl der Beschäftigten**

Im Sektor Eier und Eiprodukte sind in der Europäischen Union unmittelbar (in Lege-, Verpackungs- und Weiterverarbeitungsbetrieben) etwa 90 000 Menschen beschäftigt.

In den verbundenen Wirtschaftszweigen (Betriebe zur Herstellung von Tiernahrung, Ausrüstungs- und Anlagenhersteller, Verpackung) finden — nur in der Sparte Eier — weitere 120 000 Menschen Beschäftigung.

#### **Getreideverbrauch**

Die europäische Geflügelindustrie ist Abnehmer von jährlich etwa 10 Millionen Tonnen Getreide (vorwiegend Mais, Gerste und Weizen) aus EU-Erzeugung.

#### **Eierkonsum**

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Einheitsverbrauch in der Europäischen Union liegt gegenwärtig bei 210 Eiern (Stand: 1997).

Je nach den unterschiedlichen Ernährungsgewohnheiten wird ein Teil der Eier direkt in den Haushalten verbraucht, während ein weiterer Teil für die Nahrungsmittelerzeugung in der Industrie und im Handwerk bestimmt ist.

In den letzten 10 Jahren ist die Nachfrage nach Eiprodukten schrittweise und stetig gestiegen, sowohl in der Nahrungsmittelindustrie als auch im Handwerk.

Sie machen gegenwärtig einen Anteil von 28 % bis 40 % (je nach den Ernährungsgewohnheiten) am Eierverbrauch in der EU aus.

#### **Lage Außerhalb der EU**

Die weltweit einzigen Länder, in denen es Rechtsvorschriften über das Wohlbefinden von Legehennen in Batteriehaltung gibt, sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die Schweiz, in der diese Art der Haltung verboten ist.

Mehr als 88 % der weltweiten Eiererzeugung unterliegt keinerlei gesetzlichen Auflagen.

In den Vereinigten Staaten (mit einem Anteil von 10 % an der Weltproduktion) sowie in den übrigen großen Erzeugerländern (China, ehemalige Sowjetunion, Japan, Brasilien mit Anteilen von 28 %, 9 %, 6 % bzw. 4 % an der Weltproduktion) beträgt die empfohlene Mindestfläche je Henne 310 cm<sup>2</sup>.

In Australien werden 349 cm<sup>2</sup> für Hennen mit höherem Gewicht und 327 cm<sup>2</sup> für Hennen mit geringerem Gewicht empfohlen, während es in Neuseeland für ausreichend gehalten wird, eine Fläche von 363 cm<sup>2</sup> für Hennen mit höherem Gewicht und 340 cm<sup>2</sup> für Hennen mit geringerem Gewicht vorzusehen.

#### *Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 59, Nein-Stimmen: 44, Stimmenthaltungen: 5.

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/37)

Der Rat beschloß am 4. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der einschlägigen Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 9. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Bastian.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 105 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Der Vorschlag für eine Reform der GAP in der Agenda 2000 sieht die Reform der gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) für Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Rindfleisch, Milch und Milchprodukte sowie die Einleitung horizontaler Maßnahmen für alle Sektoren und die Einführung einer Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vor. Diese Reform geht mit einer Prüfung der Finanzierungsform der GAP und des EAGFL, Abteilung Garantie und Abteilung Ausrichtung, einher.

1.2. Die Durchführung der von der Kommission vorgeschlagenen Reform erfordert neue budgetäre Rahmenbedingungen, die einerseits den Kosten der Reform der gemeinsamen Marktorganisationen und andererseits der Einbeziehung in die Abteilung Garantie des EAGFL der „neuen flankierenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“, der horizontalen Maßnahmen in der Fischerei und der Heranführungshilfen für die beitriftswilligen Länder Rechnung tragen müssen.

1.3. Die Kommission schlägt daher den Transfer der Finanzierung von Strukturmaßnahmen von der Abteilung Ausrichtung zur Abteilung Garantie des EAGFL vor, ferner die Einrichtung neuer Haushaltsposten innerhalb der Abteilung Garantie sowie die Erhöhung der üblicherweise von der Abteilung Garantie finanzierten Marktordnungsmaßnahmen.

1.4. Insgesamt würden die zusätzlichen Kosten für den EAGFL, Abteilung Garantie, im Jahr 2006 ungefähr 4 Milliarden ECU ausmachen und Mehrausgaben von 3,15 Milliarden ECU zu konstanten Preisen für die derzeitige reformierte GAP umfassen. Zu den 2,2 Milliarden ECU für die neuen flankierenden Maßnahmen und den 500 Millionen ECU für die Heranführungshilfe für die neuen Mitgliedstaaten kämen 3,9 Milliarden ECU für die Beteiligung der Beitrittsländer an der GAP. Die Gesamtkosten für die Reform würden im Rahmen der Agrarleitlinie finanziert werden, deren Berechnungsmethode beibehalten wird.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt die Vorlage des Kommissionsvorschlags zur Reform der

gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 zur Kenntnis, weist aber darauf hin, daß er — entsprechend seiner Stellungnahme zu den landwirtschaftlichen Aspekten der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000“ — verschiedene Kritikpunkte in bezug auf die Modalitäten dieser Reform anzubringen hat.

2.2. Der Ausschuß nimmt generell zur Kenntnis, daß die Kommission das Prinzip einer Finanzierungsreform der GAP als Begleitmaßnahme der Einführung einer Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums vorschlägt. Er hegt aber in bezug auf die neue komplizierte Finanzierungsform Bedenken und fragt sich, ob zwischen den verschiedenen Maßnahmen, deren Finanzierung nur durch den EAGFL, Abteilung Garantie, gewährleistet wäre, ein Gleichgewicht gegeben ist.

2.3. Er erinnert daran, daß es Aufgabe des EAGFL ist, Maßnahmen im Zusammenhang mit der Agrarproduktion zu finanzieren und daß die Marktpolitik weiterhin voll und ganz von der Gemeinschaft finanziert werden muß.

## 3. Die Agrarleitlinie

3.1. Die Kommission schlägt vor, daß die derzeitige Methode zur Berechnung der Agrarleitlinie beibehalten wird und daß die Erhöhung der Agrarleitlinie nach wie vor in Abhängigkeit der Wirtschaftswachstumsrate erfolgt, die die Kommission auf 2,5 % jährlich schätzt. Sie geht davon aus, daß sich nach der Einbeziehung der Ausgaben für die Reform der GAP im Jahr 2006 eine finanzielle Marge zwischen der Agrarleitlinie und den Ausgabenvorausschätzungen der Kommission in Höhe von 4 Milliarden ECU ergeben wird.

3.2. Der Ausschuß nimmt die Beibehaltung der Agrarleitlinie zur Kenntnis und sieht sie für den Fortbestand der Finanzierung der GAP als wesentlich und als Überlebensgarantie für die landwirtschaftlichen Betriebe in der gesamten Union an. Er geht davon aus, daß der innerhalb der Agrarleitlinie vorgesehene budgetäre Spielraum angesichts der Bedeutung der laufenden Reformen im Rahmen der GAP beibehalten werden muß.

<sup>(1)</sup> ABl. C 170 vom 4.6.1998, S. 85.

#### 4. Finanzierung der Reform der gemeinsamen Marktorganisationen (GMO)

4.1. Die Kommission schlägt eine Reform der GMO im Sinne einer größeren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarpreise vor und erhöht als Ausgleich für den Preisverfall die Direktbeihilfen. Die Kosten dieser Reform der Marktpolitik werden sich im Jahre 2006 auf 4,3 Milliarden ECU belaufen und im Rahmen der Agrarleitlinie finanziert werden.

4.2. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die erhöhten Ausgaben im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation wahrscheinlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarleitlinie gedeckt werden können, sofern ihre Wachstumsrate beibehalten wird.

4.3. Der Ausschuß erinnert daran, daß es wesentlich ist, jede Reform der GMO in vollem Umfang vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzieren zu können. Er bedauert aber — im Einklang mit seiner Stellungnahme zu den landwirtschaftlichen Aspekten der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000“ —, daß die Kommission nur eine Teilkompensation für den in den verschiedenen Produktionssektoren zu erwartenden Preisverfall plant und keine Maßnahmen für die Produktion im Mittelmeerraum vorschlägt. Der Ausschuß erinnert daran, daß er sich für den vollen Ausgleich des Preisverfalls ausgesprochen hat und ist der Meinung, daß die finanzielle Vorausschau für die GAP-Reform im Rahmen ihrer marktpolitischen Komponente diese Ausgabenerhöhung berücksichtigen muß. Diesbezüglich betont der Ausschuß, daß der finanzielle Spielraum innerhalb der Agrarleitlinie zur Finanzierung des vollständigen Ausgleichs beitragen könnte.

#### 5. Die Einbeziehung der neuen flankierenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums

5.1. Der Reformvorschlag sieht außerdem den Transfer der Strukturausgaben von der Abteilung Ausrichtung zur Abteilung Garantie des EAGFL vor — mit Ausnahme der Maßnahmen im Rahmen der Programme für die Ziel-1-Regionen. Dieser Vorschlag läuft darauf hinaus, daß die traditionellerweise in den Bereich der Strukturfonds fallenden Strukturmaßnahmen aus dem Agrarhaushalt finanziert werden.

5.2. Für die Kommission wird dieser Transfer vor allem durch den budgetären Spielraum innerhalb der Agrarleitlinie ermöglicht.

5.3. Der Ausschuß stellt fest, daß eine Zusammenfassung der landwirtschaftlichen Marktstützungsmaßnahmen und der Strukturmaßnahmen in ein und demselben Budget vorgeschlagen wird.

5.4. In diesem Zusammenhang betont er, daß alle vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Maßnahmen — Marktstützungsmaßnahmen oder Strukturmaßnahmen — eine direkte Verbindung mit der landwirtschaftlichen Produktion aufweisen müssen.

5.5. Er warnt jedoch vor der Gefahr einer Vermischung der beiden Arten von Maßnahmen, deren Logik und Ziele sich ergänzen, die aber dennoch sehr unterschiedlich sind.

5.6. Er unterstreicht, daß zwischen den beiden Maßnahmenbereichen innerhalb des Budgets klar unterschieden werden muß und daß die Differenzierung zwischen obligatorischen Ausgaben und nichtobligatorischen Ausgaben beibehalten werden muß.

5.7. Er fügt hinzu, daß die Umorganisation keinesfalls eine Schwächung einer der beiden Politiken zugunsten der anderen zur Folge haben darf. Daher wird der Ausschuß darauf achten, daß diese Umorganisation nicht dazu führt, daß die Bedeutung der Marktpolitik und ihr Anteil am Agrarhaushalt abnehmen, denn es handelt sich hier um das einzige Instrument zur Gewährleistung der Preisstabilität und das wichtigste Instrument zum Schutz der Erzeugereinkommen.

5.8. Der Ausschuß stellt klar, daß die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eine Ergänzung der Marktpolitik sein soll, die ihre Daseinsberechtigung wahrte.

#### 6. Finanzierung der Heranführungshilfen

6.1. Der Ausschuß ist für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die Europäische Union. Er erkennt an, daß ihr Beitritt durch die Einführung von Heranführungshilfen und ggf. Übergangsphasen progressiv vorbereitet werden muß.

6.2. Der Ausschuß ist sich der Bedeutung der Landwirtschaft für die Wirtschaft in den Bewerberländern der Beitrittskandidaten bewußt und erachtet es daher als notwendig, bereits heute über die Art und Weise nachzudenken, in der sich diese Staaten an der GAP beteiligen können. Die Einführung von Heranführungshilfen in die GAP ist für den Ausschuß ein erster notwendiger Schritt.

6.3. Der Ausschuß befürchtet aber, daß die Heranführungshilfen und die Beihilfen für die Zeit nach dem Beitritt im Rahmen der für die 15 Mitgliedstaaten vorgesehenen Agrarleitlinie finanziert werden.

6.4. Die Kommission ist der Meinung, daß die Auswirkungen der Heranführungshilfen auf den Haushalt begrenzt sein und jährlich bei etwa 0,5 Milliarden ECU zwischen dem Jahr 2000 und 2006 liegen werden.

6.5. Die Kommission sieht außerdem die Einbeziehung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung der Beitrittsländer an der GAP ab dem Jahr 2002 vor (Maßnahmen für die Zeit nach dem Beitritt). Die Haushaltsmittel für diese neuen Mitgliedstaaten würden sich auf insgesamt 3,9 Milliarden ECU im Jahr 2006 belaufen, wovon 1,4 Milliarden ECU für die Marktpolitik und 2,5 Milliarden ECU für die flankierenden Maß-

nahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt würden.

6.6. Der Ausschuß hegt Bedenken in bezug auf die geringe Mittelausstattung für die flankierenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die bei der Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen der neuen Beitrittsländer eine bedeutende Rolle spielen sollten. Er ist daher der Ansicht, daß die von der Kommission für diese Strukturmaßnahmen vorgeschlagenen Mittel unzureichend sind.

6.7. Der Ausschuß hebt — unabhängig von der Höhe der für die Heranführungshilfen oder der für die Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten an der GAP eingesetzten Mittel — die Bedeutung einer klaren Unterscheidung zwischen den GAP-Ausgaben für die fünfzehn Mitgliedstaaten und jenen für die neuen Mitgliedstaaten hervor. Diese Unterscheidung muß während der ganzen Übergangsphase beibehalten werden.

6.8. Zu diesem Zweck schlägt der Ausschuß vor, daß zusätzlich ein separater Fonds für den Heranführungszeitraum eingerichtet wird, der vom gesamten Gemeinschaftshaushalt finanziert wird.

6.9. Bezüglich der Ausgaben nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten fügt der Ausschuß hinzu, daß die Einbeziehung der Ausgaben für die neuen Mitgliedstaaten in die Agrarleitlinie für die Kommission keinesfalls die Gelegenheit sein sollte, zu einer Anpassung der GAP-Ausgaben für die fünfzehn Mitgliedstaaten zugunsten von Maßnahmen für die neuen Mitgliedstaaten überzugehen. Jede zusätzliche Ausgabe zugunsten der neuen Beitrittsländer sollte mittels einer Erhöhung der Agrarleitlinie erfolgen. Der Ausschuß bekräftigt, daß die derzeitige für fünfzehn Mitgliedstaaten vorgesehene Agrarleitlinie nicht zur Finanzierung einer gemeinsamen Agrarpolitik für zwanzig oder mehr Mitgliedstaaten gedacht ist und daß sie in Abhängigkeit vom BIP der neuen Mitgliedstaaten erhöht werden muß.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 zur Einführung einer Kontrollregelung für die Gemeinsame Fischereipolitik“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/38)

Der Rat beschloß am 11. Juni 1998 gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags, den Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem vorgenannten Vorschlag zu befassen.

Die mit den vorbereitenden Arbeiten befaßte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 24. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Chagas.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 108 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 2847/93<sup>(2)</sup> wurde eine Kontrollregelung für die Gemeinsame Fischereipolitik eingeführt, deren letzte Änderung im Wege der Verordnung (EG) Nr. 2635/97<sup>(3)</sup> jetzt ihrerseits geändert wird, um einige in der Gemeinsamen Fischereipolitik eingetretene Entwicklungen zu berücksichtigen und einige Aspekte, die bei der Anwendung Schwierigkeiten bereitet haben, genauer zu regeln.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stimmt diesem Verordnungsvorschlag vorbehaltlich der folgenden Bemerkungen zu.

2.2. Die Kommission hat beabsichtigt, Änderungen der Verordnung in verschiedenen Phasen vorzunehmen, und diesmal nur einige Aspekte dargestellt, die sie zur Verbesserung der Kontrollpolitik für wichtig hält. In einem nächsten Schritt sollen dann weitere Änderungen hinsichtlich der verschiedenen Aspekte der Gemeinsamen Fischereipolitik vorgelegt werden.

2.3. Der Ausschuß hätte es begrüßt, wenn die Kommission mit diesem Änderungsvorschlag mehr in die Tiefe gegangen wäre, um einen allgemeinen Rechtsrahmen zu schaffen, der den im Kontrollbereich spürbar werdenden Erfordernissen besser gerecht würde; er ist sich nämlich bewußt, daß die rechtlichen und materiellen Kontrollmaßnahmen trotz der unternommenen Anstrengungen und der bereits erzielten Fortschritte von einem Mitgliedstaat zum anderen immer noch stark voneinander abweichen.

2.3.1. Aus dieser Lage ergibt sich kein günstiges Klima, um die Akzeptanz der Kontrollen durch die Fischer zu verbessern und ihnen andererseits auch zu gewährleisten, daß die Vorschriften überall in der Gemeinschaft gleich angewandt werden.

2.4. Der Ausschuß hat in zahlreichen Stellungnahmen immer wieder betont, daß die Kontrolle der reglementierten Wirtschaftstätigkeiten von grundlegender Bedeutung ist, um die Effizienz der fischereipolitischen Maßnahmen und ihrer verschiedenen Aspekte sicherzustellen. Daher wird es für unbedingt erforderlich gehalten, effektive Erfolge bei der Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu verzeichnen, um die zwischen ihnen bestehenden Ungleichgewichte zu beseitigen oder zumindest stark abzuschwächen, sowohl bei der Art der Durchführung der Kontrolle als auch bei der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften.

2.4.1. Die Kommission sollte baldmöglichst eine Neuveröffentlichung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 unter Berücksichtigung aller bisher erfolgten Änderungen vornehmen.

2.5. Die Weiterentwicklung der Kontrollinstrumente setzt auch voraus, daß die Mitgliedstaaten diese zur See und/oder auf dem Land richtig einsetzen, denn nur so ist zu kontrollieren, welche Arten in welchen Mengen und welcher Größe gefangen und welche Netze eingesetzt werden. In dieser Hinsicht bestehen zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin große Unterschiede. Die Schwierigkeiten sind unterschiedlicher Art, aber die Probleme im Zusammenhang mit der Größe der zu kontrollierenden ausschließlichen Wirtschaftszone (ZEE) sind real und müssen berücksichtigt werden.

2.5.1. Daher hat der Ausschuß auch immer die Ansicht vertreten, daß die Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Bemühungen um Anpassung und Verstärkung der Kontrollen dabei unterstützt werden müssen, die fortschrittlichsten Informatik- und Technologiemitte einzusetzen. Nur so können Fortschritte erzielt und die Kontrollen effizienter gestaltet werden, und dadurch wird in der Gemeinschaft und bei den Fischern auch ein Klima des Vertrauens geschaffen, das mit mehr Transparenz und Gerechtigkeit einhergeht.

2.5.2. Die Durchführung von Kontrollen wird durch die Vielzahl der Anlandestellen erschwert. Die Konzentration des Betriebs auf bestimmte Häfen oder aber die Verpflichtung zur Benutzung bestimmter Infrastrukturen wie z. B. Fischversteigerungen wäre möglicherweise ein wichtiges Mittel, um der Durchführung von Kontrollen Glaubwürdigkeit zu verleihen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 201 vom 27.6.1998, S. 14.

<sup>(2)</sup> ABl. L 261 vom 20.10.1993, S. 1.

<sup>(3)</sup> ABl. L 356 vom 21.12.1997.

2.6. Darüber hinaus hebt der Ausschuß hervor, daß die Kontrolle, wenn sie effizient sein soll, auf einer globalen und integrierten Sichtweise beruhen muß, die alle Aspekte der Gemeinsamen Fischereipolitik abdeckt.

2.6.1. Der Ausschuß bekräftigt erneut seine Überzeugung, daß der Erfolg der Kontrollpolitik in der Gemeinschaft und die Fortschritte bei ihrer Anwendung in allen Mitgliedstaaten auch davon abhängen, auf welche Weise die Frage der Steigerung der Kompetenzen und der Erhöhung der Zahl der gemeinschaftlichen Fischereinspektoren, vor allem aber auch das Problem der von Land zu Land unterschiedlichen Sanktionen gelöst wird, durch das derzeit schwere Störungen entstehen, was auch von der Kommission selbst in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament<sup>(1)</sup> bestätigt wird.

2.6.2. Da es sich um ein zentrales Problem handelt, sind große Anstrengungen erforderlich, um wirkliche Fortschritte bei der Harmonisierung der Sanktionen zu erreichen. Die Kommission, die seinerzeit konkrete Vorschläge in diesem Sinne unterbreitet hat, welche vom WSA und EP unterstützt, vom Rat jedoch abgelehnt wurden, hüllt sich nun in Schweigen und bringt in dem jetzt vorliegenden Verordnungsvorschlag keinerlei Anregungen in dieser Richtung vor.

2.7. Der Ausschuß begrüßt, daß in diesem Verordnungsvorschlag auf Schiffe aus Drittstaaten Bezug genommen wird. Der Ausschuß hat sich schon immer für stärkere Kontrollen, Inspektionen und sonstige Maßnahmen zur Überwachung der Fischereitätigkeit von Schiffen aus Drittstaaten eingesetzt, die in der Praxis und in bestimmten Häfen weniger streng kontrolliert werden als Schiffe aus der Gemeinschaft. Dieser anomalen Situation muß dringend ein Ende bereitet werden, denn sie schafft ein Klima des unlauteren Wettbewerbs gegenüber den Gemeinschaftsschiffen und ermöglicht in Häfen, in denen die Kontrollen lasch gehandhabt werden, eine wirkliche Wettbewerbsverzerrung.

2.7.1. Wie der Ausschuß bereits mehrfach betont hat, ist es wichtig, daß sich die Drittstaaten — und zwar insbesondere diejenigen, deren Gewässer an die Gewässer

der Gemeinschaft angrenzen — an den Bemühungen der Gemeinschaft um eine verantwortungsvolle Bewirtschaftung der Fischbestände beteiligen, indem sie Rechtsvorschriften erlassen, die den in der EU geltenden Vorschriften gleichwertig sind. In diese Richtung müssen auch die Bemühungen der Kommission im Rahmen der bilateralen Beziehungen zu diesen Staaten gehen.

2.8. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß Fischereifahrzeuge aus Drittstaaten, die mit der erforderlichen Genehmigung in der Fischereizone der Gemeinschaft tätig sind, zumindest denselben Vorschriften unterliegen müssen wie die Schiffe aus der Gemeinschaft. Dieser Aspekt muß in Artikel 28 c aufgeführt werden.

2.9. Des weiteren hält der Ausschuß die Bestimmungen in Artikel 28 g Absatz 2 über Fänge, die vom Kapitän des Drittlandfischereifahrzeugs als auf hoher See erfolgt gemeldet werden, in einigen Sprachfassungen für unpräzise. Die Rechtsvorschriften in diesem Bereich müssen vor allem das Ziel einer angemessenen Politik zur Erhaltung der Fischereiresourcen auf breiterer Ebene verfolgen und hinsichtlich bestimmter Fangpraktiken die Einhaltung eines bestimmten Verhaltenskodex anstreben.

2.10. Der Ausschuß wirft die Frage auf, ob die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, die in der vorgeschlagenen Neufassung von Artikel 35 dieses Verordnungsvorschlag vorgeschlagene Maßnahme durchzuführen, nämlich der Kommission alljährlich zum 1. März einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung im abgelaufenen Kalenderjahr zu übermitteln, wo doch früher der 1. Juni angegeben war. Da die von der Kontrolle betroffenen Bereiche auf der Ebene der Mitgliedstaaten verschiedenen Diensten und Verwaltungen unterstehen, obliegt es der Kommission, einen anderen Termin für die Übermittlung des Berichts vorzuschlagen.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Zu Artikel 28 c: Muß entsprechend angepaßt werden.

3.2. Zu Artikel 28 g: Muß entsprechend angepaßt werden.

<sup>(1)</sup> KOM(98) 92 endg.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1221/97 mit allgemeinen Durchführungsbestimmungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/39)

Der Rat beschloß am 4. September 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 23. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Gottero.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 100 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Vorschlag der Kommission, die für das erste Anwendungsjahr der Verordnung (EG) Nr. 1221/97 festgelegte Frist, in der die Zahlungen für Aufwendungen zu erfolgen haben, die auf die in die nationalen Programme

zur Verbesserung der Erzeugung und Vermarktung von Honig aufgenommenen Maßnahmen entfallen, bis zum 31. Januar 1999 zu verlängern.

2. Andernfalls würde nach Ansicht des Ausschusses die Laufzeit der Programme im ersten Anwendungsjahr so sehr verkürzt, daß der erfolgreiche Abschluß in Frage gestellt wäre.

<sup>(1)</sup> ABl. C 222 vom 16.7.1998, S. 15.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu:

- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die agromonetäre Regelung nach Einführung des Euro“, und
- dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates mit Übergangsmaßnahmen für die Einführung des Euro in der Gemeinsamen Agrarpolitik“

(98/C 407/40)

Der Rat beschloß am 3. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu den vorgenannten Vorschlägen zu ersuchen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß, Herrn Espuny Moyano zum Hauptberichterstatler für die Stellungnahme zu ernennen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) mit 59 gegen 1 Stimme bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einführung

1.1. Thema des vorliegenden Kommissionsdokuments ist die grundlegende Überarbeitung der agromonetären Regelung, die aufgrund der Einführung des Euro in die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ab 1. Januar 1999 erforderlich ist. Nach der derzeitigen agromonetären Regelung werden agrarspezifische Umrechnungskurse festgelegt, die sogenannten grünen Kurse. Die tatsächliche, generelle Verwendung des Euro als Zahlungswährung der Preise und Beträge, die sich aus der GAP ergeben, macht die grünen Kurse überflüssig. Da einige Mitgliedstaaten derzeit nicht am Euro teilnehmen, ist allerdings auch in Zukunft eine, wenn auch sehr vereinfachte, agromonetäre Regelung notwendig. Der Verordnungsvorschlag der Kommission basiert auf den Erfahrungswerten aus dem aktuellen System, gleichzeitig wird darin den neuen Gegebenheiten, die durch die Einführung des Euro entstehen, und den in der Agenda 2000 festgelegten Orientierungen für die GAP-Reform Rechnung getragen.

1.2. Die Kommission erläutert in einem ersten Verordnungsvorschlag die agromonetäre Regelung, die zum 1. Januar 1999 eingeführt wird. In einem zweiten Vorschlag werden die für den Übergang von der derzeitigen agromonetären Regelung auf die neue Regelung notwendigen Übergangsmaßnahmen beschrieben.

1.3. Diese beiden Vorschläge für eine Verordnung sehen insbesondere folgendes vor:

- Eine erhebliche Vereinfachung durch die Abschaffung der agrarspezifischen Umrechnungskurse in allen — den am Euro teilnehmenden und den nicht teilnehmenden — Mitgliedstaaten sowie die generelle Verwendung des Marktkurses, d.h. des tatsächlichen Wechselkurses. Als solcher gilt für die teilnehmenden Mitgliedstaaten der unwiderruflich festgelegte Umrechnungskurs des Euro, für die übrigen Mitgliedstaaten der am Tag des Eintretens des maßgeblichen Tatbestandes gültige Wechselkurs.
- Die Beibehaltung eines Systems degressiver, befristeter Ausgleichsbeihilfen für die Einkommensverluste, die den landwirtschaftlichen Erzeugern der nicht

teilnehmenden Mitgliedstaaten aufgrund von Aufwertungen entstehen. Das neue System, das großteils auf dem derzeitigen basiert, ist für den betreffenden Mitgliedstaat fakultativ und wird von der Gemeinschaft kofinanziert. Differenziert wird zwischen Einkommensverlusten, die auf eine Senkung der Direktbeihilfen zurückzuführen sind und solchen, die aufgrund der Auswirkungen von Aufwertungen auf die übrigen im Rahmen der GAP festgelegten Beträge entstehen. Das neue System gilt als Übergangsregelung und wird mit 1. Januar 2002 aufgehoben.

- Der durch die Einführung des Euro bedingte Abbau der verschiedenen Währungsabstände, die am 31. Dezember 1998 zwischen grünen Kursen und Marktkursen bestehen. Dieser Abbau, der als letzte Auf- oder Abwertung des grünen Kurses gemäß den derzeit gültigen Bestimmungen betrachtet werden kann, sieht Ausgleichsbeihilfen vor, die sich aufgrund der aktuellen sowie der neuen Regelung (ab 1. Januar 1999) errechnen.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die generelle Ausrichtung der Kommissionsvorschläge, die eine grundlegende Vereinfachung der aktuellen Regelung bedeuten. Die derzeitigen Bestimmungen wurden den Anforderungen der Währungsproblematik zwar gerecht, stellten nach weitverbreiteter Meinung der landwirtschaftlichen Erzeuger, der verarbeitenden Industrie und der übrigen Marktteilnehmer gleichermaßen aber den komplexesten und undurchsichtigsten Teil der GAP dar.

2.2. Der Ausschuß ist gleich der Kommission der Auffassung, daß die agrarspezifischen Umrechnungskurse angesichts der Einführung des Euro und der Entwicklung der GAP bereits mit 1. Januar 1999 abgeschafft und durch den tatsächlichen Umrechnungskurs des Euro ersetzt werden können, und das auch in den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten. Dies ermöglicht die Anwendung einer flexibleren Regelung, die der wirtschaftlichen Realität der GAP näher kommt.

2.3. Es ergeben sich zahlreiche, grundlegende Vorteile:

- Durch die Stabilisierung der institutionellen Agrarpreise für die Erzeuger und die verarbeitende Industrie der Euro-Zone wird eine allgemeine Quelle des Unverständnisses und von Reibungsverlusten in den Handelsbeziehungen zwischen den verschiedenen GAP-Akteuren — von den Erzeugern über die verschiedenen Verarbeitungsphasen bis zum Vertrieb — ausgeschaltet;
- Durch die Vereinfachung der Umrechnung der institutionellen Preise in die Landeswährungen der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten, die sich aufgrund der Verwendung des Marktkurses statt des grünen Kurses ergibt, können im übrigen die Mechanismen des Finanzmarktes als Schutz gegen die Wechselkurschwankungen eingesetzt werden;
- Die Abschaffung der grünen Kurse für die institutionellen Agrarpreise wird indirekt auch zu einer größeren Transparenz der Marktpreise führen;
- Die neue Regelung wird die künstlichen Handelsströme verhindern, die auf die Abstände zwischen den grünen Kursen und den Marktkursen zurückzuführen sind;
- Im EU-Haushalt wird die Erhöhung der Agrarausgaben wegfallen, die auf die in der derzeitigen Regelung vorgesehenen asymmetrischen Freimargen zurückzuführen ist.

### 3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der Ausschuß ist sich darüber im klaren, daß auch in Zukunft das Hauptproblem im Ausgleich der Einkommensverluste bestehen wird, die nach einer Aufwertung durch die Senkung der Preise und Beihilfen der GAP entstehen. Diese Problematik ist zwar für die gesamte Union maßgeblich, betrifft aber insbesondere die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten und ist im Fall der Direktbeihilfen angesichts der Entwicklung der GAP ganz besonders heikel.

3.2. Im Rahmen der derzeitigen agromonetären Regelung hat der Ausschuß die Entwicklung der Ausgleichsregelungen verfolgt, die gleichermaßen von den Budgetzwängen, der Entwicklung der GAP und den internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union bestimmt wurde. Er ist daher der Ansicht, daß die geplanten neuen Ausgleichsregelungen das logische Ergebnis der gesammelten Erfahrungen und der bevorstehenden Einführung des Euro sind. Er erklärt sich auch mit dem

Übergangscharakter dieser Regelungen einverstanden, merkt aber an, daß vor ihrer Abschaffung zum 1. Januar 2001 eine Prüfung der Lage erfolgen muß.

3.3. Der Ausschuß weist die Kommission allerdings darauf hin, daß eine Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten oder innerhalb eines einzelnen Mitgliedstaats durch Art und Finanzierungsmodalitäten dieser Ausgleichsbeihilfen nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. Aus diesem Grund verlangt er, daß die Ausgleichsbeihilfenregelung, solange sie besteht, unterschiedslos und für alle Beteiligten einschließlich der Industrie gleichermaßen gilt.

3.4. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß unter Artikel 8 des Verordnungsvorschlags über die agromonetäre Regelung nach Einführung des Euro (Direktzahlung in Euro) den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit geboten wird, die Zahlung der Beträge, die sich aus der GAP ergeben, in Euro und nicht in ihrer Landeswährung zu tätigen. Für eine Gleichstellung der teilnehmenden und nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten in der neuen Regelung ist es unerlässlich, die strenge Befolgung der in diesem Artikel festgelegten Bestimmungen sicherzustellen, damit die Verwendung des Euro einem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat nicht mehr Vorteile bringt als den Mitgliedstaaten der Euro-Zone.

### 4. Schlußfolgerung

4.1. Der Ausschuß unterstützt generell die von der Kommission vorgeschlagene neue agromonetäre Regelung, die definitiv mit dem Bestreben einer Annäherung an die wirtschaftliche Realität, einer Vereinfachung und Kostensenkung im Einklang steht.

4.2. Der Ausschuß gibt dem Wunsch Ausdruck, daß die Schaffung des Euro zur Stabilität auf dem Devisenmarkt beitragen möge, wodurch die Bedeutung einer agromonetären Regelung relativiert würde. Er hofft, daß schlußendlich alle Mitgliedstaaten an der einheitlichen Währung teilnehmen werden und die agromonetäre Problematik auf diese Weise endgültig gelöst wird.

4.3. Der Ausschuß stellt fest, daß die Kommissionsvorschläge einer künftigen EU-Erweiterung nicht Rechnung tragen. Er fordert die Kommission auf, sich dieser Frage zuzuwenden, sobald die Übergangsregelungen für den Beitritt feststehen.

4.4. Der Ausschuß fordert die Kommission und den Rat auf, die spezifischen Bemerkungen dieser Stellungnahme zu berücksichtigen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

## ANHANG

## zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgender Änderungsantrag wurde im Laufe der Beratungen abgelehnt:

## Ziffer 3.4

Der Wortlaut sollte wie folgt ersetzt werden:

„3.4. Die neue Regelung muß nach Ansicht des Ausschusses so gestaltet und angewendet werden, daß sie für teilnehmende wie nicht teilnehmende Mitgliedstaaten unterschiedslos wirkt. Das gilt für die in Artikel 8 vorgeschlagene Möglichkeit, die Zahlung der Beträge, die sich aus der GAP ergeben, in Euro und nicht in der jeweiligen Landeswährung zu tätigen. Das gilt auch für die Schaffung von Übergangsregelungen, bei denen für den Ausgleich direkter Beihilfen die in einem bestimmten Referenzzeitraum erzeugte Menge zugrunde gelegt wird, denn das kann den logischen Zusammenhang zwischen Beihilfe und Betroffenen verzerren. Ebenso kann die vorgeschlagene Mitfinanzierung durch die Mitgliedstaaten Probleme schaffen.“

*Abstimmungsergebnis*

Ja-Stimmen: 14, Nein-Stimmen: 32, Stimmenthaltungen: 9.

---

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/12/EG vom 17. März 1997 sowie zur Änderung und Aktualisierung der Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/41)

Der Rat beschloß am 4. September 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 43 und 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft und Fischerei nahm ihre Stellungnahme am 23. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Scully.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 112 gegen 2 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

Ziel dieses Vorschlags ist es, eine angemessene Frist einzuräumen, um die neuen Vorschriften für die Überwachung und Kontrolle von Rindertuberkulose, Rinderbrucellose und enzootischer Rinderleukose umzusetzen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß billigt den Vorschlag ohne Vorbehalte.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 217 vom 11.7.1998, S. 21.

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Slowakei und die Intensivierung der Heranführungsstrategie“**

(98/C 407/42)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß auf seiner Plenartagung am 29. Januar 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik nahm ihre Stellungnahme am 23. Juli 1998 an. Berichtersteller war Herr Malosse.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 112 Ja-Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme.

## 1. Einführung

1.1. „Die Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg stellt einen historischen Meilenstein für die Zukunft der Union und ganz Europas dar: Mit der Einleitung des Erweiterungsprozesses beginnt ein neues Zeitalter und die Spaltungen der Vergangenheit werden endgültig überwunden. Die Ausweitung des europäischen Integrationsmodells auf den europäischen Kontinent verspricht Stabilität und Wohlstand für die Zukunft.“ (Auszug aus den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg zum Thema Erweiterung der Europäischen Union um die mittel- und osteuropäischen Länder).

1.2. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg eine Vorgehensweise für diesen historischen Erweiterungsprozeß festgelegt, die sich auf vier Teilbereiche erstreckt:

1.2.1. Die Einrichtung einer jährlichen Konferenz der fünfzehn Mitgliedstaaten und aller Beitrittskandidaten als Forum der Zusammenarbeit in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres und als Forum der wirtschaftlichen und regionalen Zusammenarbeit (die erste Konferenz wurde am 12. März 1998 in London abgehalten).

1.2.2. Eine intensivierete Heranführungsstrategie für die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (darunter die Slowakei) sowie für Zypern. Sie beruht auf den bestehenden politischen Instrumenten — den Europa-Abkommen, dem PHARE-Programm, dem Weißbuch zum Thema Binnenmarkt — sowie auf einem neuen Instrument, den „Beitrittspartnerschaften“.

1.2.3. Die eigentlichen Beitrittsverhandlungen, die am 30. März 1998 mit der Tschechischen Republik, Polen, Ungarn, Estland und Slowenien, jedoch nicht mit der Slowakei, aufgenommen wurden.

1.2.4. Das Verfahren zur Prüfung der Fortschritte, die bei der Übernahme des Besitzstandes der Union und bei der Erfüllung der auf der Ratstagung von Kopenhagen festgelegten Beitrittskriterien erzielt wurden — das sogenannte „Screening“ —, das bei allen

zehn beitriftswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas und Zypern durchgeführt wird. Es steht noch nicht fest, ob für die bereits seit 30. März in Verhandlung stehenden Staaten und für jene Staaten, für die es, wie beim Europäischen Rat in Luxemburg formuliert, um eine „Vorbereitung auf den Beitritt“ geht (wie für die Slowakei), die gleichen Modalitäten und derselbe Zeitplan gelten. Auf lange Sicht wird diese Untersuchung es ermöglichen, regelmäßige Berichte über die Umsetzung der Beitrittspartnerschaft und die vom Beitrittskandidaten erzielten Fortschritte zu erstellen. Für Staaten wie die Slowakei wird die Untersuchung von besonderer Bedeutung sein, denn sie entspricht einer „Aufnahmeprüfung“, die bestanden werden muß, bevor der Verhandlungsprozeß endgültig eingeleitet wird.

### 1.3. Die Beitrittspartnerschaften

Sie setzen sich aus zwei Elementen zusammen: einer Rahmenverordnung, die vom Rat mit Einstimmigkeit erlassen wurde und in der die Grundprinzipien und Entscheidungsgrundsätze des Rates (mit qualifizierter Mehrheit angenommen) für jedes beitriftswillige Land Mittel- und Osteuropas festgelegt wurden. Jeder Partnerschaftsbeschluß umfaßt:

1.3.1. Zwischenziele, die jeden Staat dabei unterstützen müssen, seinen Beitritt in einem Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz vorzubereiten, sein Nationales Programm für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes auszuarbeiten und einen realistischen Zeitplan für die Umsetzung festzulegen.

1.3.2. Die Prioritäten der technischen und finanziellen Hilfe (PHARE-Programm, TAIEX-Büro) in Form einer Programmierung der finanziellen Unterstützung.

1.3.3. Die Bestätigung des Grundsatzes der Konditionalität, demzufolge die Unterstützung an die Einhaltung der in den Europa-Abkommen festgelegten Verpflichtungen und die erzielten Fortschritte geknüpft ist.

1.4. Wichtig ist, daß der Rat, und nicht die Kommission, die Prioritäten der Partnerschaft festlegt. Nur die finanzielle Programmierung bleibt im Zuständigkeitsbereich der Kommission, die von einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Verwaltungsausschuß unterstützt wird.

1.5. Die Beitrittspartnerschaften sind Gegenstand von Beratungen mit jedem Beitrittsstaat, der im Rahmen des „Screening“ ein Nationales Programm für die Übernahme des Besitzstandes der Union vorlegen muß (Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Reformen der Institutionen und der Verwaltung, eingesetzte personelle und finanzielle Ressourcen).

Weitere Bewertungsmethoden werden eingeführt, wie zum Beispiel: eine gemeinsame Evaluierung der Prioritäten in der Wirtschaftspolitik, ein Pakt gegen die organisierte Kriminalität oder der „Fahrplan zum Binnenmarkt“, der 1997 von Kommissionsmitglied Monti zur Unterstützung der Beitrittskandidaten bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes ausgearbeitet wurde.

## 2. Die Heranführungsstrategie am Beispiel der Slowakei

2.1. Die Slowakei, ein Land mit 5,3 Millionen Einwohnern, ist der jüngste der Beitrittskandidaten. Lange Zeit stand das slowakische Volk unter ungarischer Vorherrschaft (zunächst direkt, später im Rahmen der Österreichisch-Ungarischen Monarchie), bevor es sich nach dem Ersten Weltkrieg mit den Böhmen und Mähren zusammenschloß und die Tschechoslowakei gründete. Diese Union zerbröckelte allerdings in der sogenannten „samtenen“ Revolution vom November 1989, als das kommunistische Regime, insbesondere unter dem Druck der Massen in Prag und Bratislava, zerbrach. In einer Art „gegenseitigem Einverständnis“ beschlossen die beiden vereinigten Republiken am 1. Januar 1993 die Auflösung ihrer Föderation und die Schaffung zweier unabhängiger Staaten. Für die Slowaken wurde so zum ersten Mal in ihrer Geschichte, auf demokratischem Wege, der Traum vom Nationalstaat Wirklichkeit. Den Tschechen bereitete die Trennung von einem wirtschaftlich viel weniger entwickelten Partner natürlich wenig Kopfzerbrechen. Denn obwohl beide Völker slawischen Ursprungs sind, ergeben sich aus Geschichte, Religion und geographischer Lage etc. große Unterschiede. Die Slowakei grenzt im Osten an die Ukraine und die längste Grenze, im Süden, besteht mit Ungarn, dem sie jahrhundertlang angehörte. Zudem dominierten in der Geschichte der Tschechoslowakei oft die Tschechen — die größere, besser ausgebildete Volksgruppe mit der besseren Wirtschaft — eine weitab von Prag gelegene ländliche Slowakei, und zwar auch in Politik und Verwaltung.

2.2. Der Ausschuß hat die Slowakei für diese Initiativstellungnahme ausgewählt, weil er eine Strategie für den Beitritt eines Landes studieren will, das von der Kommission in ihrer Stellungnahme zur Erweiterung für noch nicht reif befunden wurde, Verhandlungen auf der Grundlage der Kriterien von Kopenhagen zu führen. Sie ist das einzige Land, das aufgrund einer negativen Bewertung der politischen Kriterien abgelehnt wurde. Die Kommission war der Ansicht, daß die slowakischen Institutionen nicht zufriedenstellend funktionieren: Rechte der Opposition, Beachtung der Verfassung, Gleichgewicht zwischen den Gewalten, Abhaltung der Wahlen, Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt.

Außerdem beanstandete sie das Fehlen von Rechtsvorschriften für die slowakischen Minderheiten, größtenteils Ungarn (10 % der Bevölkerung) und Roma.

2.3. Es ist indessen bemerkenswert, daß die Kommission zugegeben hat, die Slowakei habe bei den Wirtschaftsreformen und bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes allgemein sehr zufriedenstellend abgeschnitten, was ihr sicherlich zusammen mit der Staatengruppe „fünf + eins“ den Weg zu den Beitrittsverhandlungen geöffnet hätte, wäre da nicht die Hürde der politischen Kriterien. Die Europäische Kommission war nämlich der Ansicht, daß die Slowakei in der Lage sein sollte, mittelfristig im Konkurrenzdruck und im Spiel der Marktkräfte der Union zu bestehen. Sie freute sich außerdem darüber, daß die Slowakei sich entschlossen für die Übernahme des Besitzstandes der Union eingesetzt hat.

2.4. Schon eine oberflächliche Prüfung der Wirtschaftsleistungen und -reformen fördert sehr achtbare Resultate zutage, insbesondere, wenn man den Rückstand der Slowakei gegenüber der Tschechischen Republik und die Auswirkungen bedenkt, die die Trennung hätte haben können. Von größtem Interesse sind die Zahlen betreffend den Privatisierungsprozeß (Ende 1997 entfielen 82,6 % des BIP auf die Privatwirtschaft und 73 % der Industriebetriebe waren privatisiert), das Wachstum (6,5 % im Jahr 1997) und die Inflation, die in der Slowakei keine astronomischen Höhen erreicht hat (nur 6,4 % im Jahr 1997), und wo es daher auch nicht zu den verheerenden sozialen Folgen hoher Inflation für die ärmsten Bevölkerungsschichten gekommen ist. Die Ausfuhren der Union in die Slowakei steigen seit 1993 jährlich um fast 50 %, überwiegend zugunsten der Union, deren Handelsbilanzüberschuß sich innerhalb von drei Jahren verzehnfacht hat. Die Union ist sehr schnell zum wichtigsten Handelspartner des Landes geworden (39 % des Handelsvolumens im Jahr 1996).

2.5. Allerdings weist diese Bilanz auch mehrere weniger ermutigende Parameter auf. Einige entwickeln sich eher negativ, andere sind geradezu alarmierend, wie z. B. das Handelsdefizit (1997 ungefähr 25 %), das sich trotz zeitweiliger protektionistischer Maßnahmen nicht eindämmen läßt (es stieg in den ersten Monaten des Jahres 1998 stetig an), das Anwachsen der Auslandsverschuldung (11 Milliarden Dollar Ende 1997), die Zahlungsunfähigkeit zahlreicher Industriebetriebe, eine permanente hohe Arbeitslosenquote von ca. 12 % der Erwerbspersonen sowie interne budgetäre Ungleichgewichte, die sich weiter verschlimmern (Defizite im Staatshaushalt, im Sozialversicherungssystem usw.). Der äußerst geringe Prozentsatz an Auslandsinvestitionen (0,8 % des BIP), der weit unter jenem Polens oder der Tschechischen Republik liegt — auf die der größte Anteil der Auslandsinvestitionen Mittel- und Osteuropas entfällt (90 % im Jahr 1995) — ist wahrscheinlich auf die politischen Unsicherheiten und derzeitigen Wirtschaftspraktiken zurückzuführen. Außerdem zeigt sich, daß einige der Gesetzestexte zur Regelung des Wirtschaftslebens (Preisgesetz, Konkursgesetz, Gesetz zur Ankurbelung der Wirtschaft) umstritten, schwer anwendbar sind oder dem guten Funktionieren der Marktgesetze entgegenstehen. Die Unabhängigkeit und

Stabilität einiger Institutionen, wie der Zentralbank, des statistischen Amtes oder des Kartellamts, sind noch nicht ganz sichergestellt. Bei den Privatisierungen zeigte sich ein Mangel an Transparenz. Der Finanzsektor kämpft noch mit zahlreichen Problemen: Transparenz, Wettbewerb, Umfang der Portfolios der Finanzinstitute, schlechtes Funktionieren des Kapitalmarktes ... Zudem ist eine völlige Umstrukturierung des Banksektors unumgänglich, damit die für Stabilität und Überschaubarkeit notwendigen Bedingungen geschaffen werden können.

2.6. Der soziale Dialog zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften ist seit einem Jahr auf nationaler Ebene blockiert. Die wichtigste Gewerkschaft des Landes weigert sich, daran teilzunehmen, seit die Regierung wirtschaftliche und soziale Maßnahmen ergriffen hat, ohne die Sozialpartner einzubeziehen. Die Regierung versucht sogar, die repräsentativsten Organisationen zu umgehen und ohne sie einen Dialog mit verschiedenen anderen Parteien zu führen. Was die Dezentralisierung betrifft, waren die letzten Jahre außerdem von einer Tendenz zur Beibehaltung oder Stärkung der Befugnisse der Zentralverwaltung, insbesondere in Haushaltsfragen, gekennzeichnet. Dies ging auf Kosten der lokalen und regionalen Mandatsträger. Eine wirkliche Demokratisierung der Institutionen auf lokaler und regionaler Ebene läßt weiterhin auf sich warten.

2.7. Der Ausschuß hat außerdem festgestellt, daß die Bedingungen zur Förderung des Aufschwungs der kleinen und mittleren Unternehmen nicht erfüllt sind. Die KMU spielen insbesondere im Umwandlungsprozeß in Richtung Marktwirtschaft eine grundlegende Rolle bei der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen nach dem Zerfall der großen Staatskonzerne. Die Lobby der Großunternehmen ist sehr stark und einflußreich, die der KMU nicht. Von den neuen Unterstützungsfonds für Unternehmen profitieren daher hauptsächlich die Großkonzerne, die darüber hinaus privilegierten Zugang zu Finanzierungsquellen haben, wohingegen die KMU durch exzessive Zinssätze benachteiligt sind.

2.8. In einem unsicheren politischen Klima erscheinen die wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven derzeit weniger rosig. Mehrere Schwierigkeiten müssen ausgeräumt werden, um das Wirtschaftswachstum zu sichern, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des Landes und den Erfolg der Heranführungsstrategie zu gewährleisten.

### 3. Die Partnerschaft für den Beitritt der Slowakei

Der Rat hat kurzfristige (bis Ende 1998) und mittelfristige Zielsetzungen (ohne genaue Frist) festgelegt.

3.1. Kurzfristig stehen in der Beitrittspartnerschaft folgende Ziele im Mittelpunkt, die der Ausschuß für bedeutsam erachtet:

- Politische Kriterien: Die Abhaltung von Wahlen auf nationaler und lokaler Ebene, die Wahrung der Rechte der Opposition, der Erlass von Rechtsvorschriften über die Minderheitensprachen,

- Wirtschaftliche Kriterien: Ausgleich innerer und äußerer Unausgewogenheiten, Beseitigung von Monopolen, insbesondere im Energiesektor, Reform des Banksektors,

- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Institutionen und Verwaltungsbehörden: Annahme gesetzlicher Bestimmungen in den Bereichen öffentlicher Dienst und Umwelt,

- Binnenmarkt: Öffentliches Auftragswesen, Rechtsvorschriften über die staatlichen Beihilfen, Harmonisierung des Veterinärrechts und der Pflanzenschutzbestimmungen,

- Justiz und Inneres: Bekämpfung der Korruption und der Kriminalität.

3.2. Mittelfristig werden in der Beitrittspartnerschaft zahlreiche Ziele gesetzt, wobei besonderer Wert auf die Stabilität der demokratischen Einrichtungen gelegt wird. Für den Ausschuß sind folgende Punkte von größter Bedeutung:

- Die Unabhängigkeit des Rechtssystems und der Medien, die Unterstützung der NGO;

- Die Stärkung der institutionellen Strukturen für die Regionalentwicklung;

- Die Übernahme des Besitzstandes der Union betreffend den Binnenmarkt, beispielsweise in den Bereichen geistiges Eigentum, Datenschutz oder audiovisuelle Medien;

- Die Weiterführung der Reformen in den Bereichen Justiz und Polizei;

- Die Stärkung der Aufsichtsbehörden für die nukleare Sicherheit, die Vollendung des Kernkraftwerks Mochovce gemäß den internationalen Sicherheitsnormen;

- Der Verkehrsbereich;

- Der Umweltschutz.

3.3. Die finanzielle Unterstützung, die die Slowakei im Rahmen des PHARE-Programms für den Zeitraum 1995-1997 erhalten hat, beträgt 95 Millionen ECU. Ab 1998 kann die Slowakei Unterstützung aus der Aufholfazilität (catch-up facility) in Anspruch nehmen, die für die Länder eingerichtet wurde, die nicht in die erste Verhandlungsrunde aufgenommen wurden. In den Schätzungen der Kommission ist für die Slowakei der Betrag von 145 Millionen ECU für den Zeitraum 1998 — 1999 vorgesehen (PHARE + Aufholfazilität). Das Land kann auch über die von der EIB zur Verfügung gestellten garantierten Darlehen verfügen und erhält durch das PHARE-Programm Zugang zu den verschiedenen internen Programmen der Union (LEONARDO, Programme für die KMU, fünftes Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung). Ab dem Jahr 2000 kann die Slowakei außerdem das neue Instrument für die Agrarentwicklung sowie das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) in Anspruch nehmen, in dessen Rahmen ähnlich dem Kohäsionsfonds Mittel für Umweltschutz und Infrastruktur bereitgestellt werden.

#### 4. Erste generelle Beobachtungen zur Heranführungsstrategie

4.1. Der Ausschuß mißt der Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Gruppen in den Erweiterungsprozeß größte Bedeutung bei (vgl. die von Herrn Masucci erarbeitete Stellungnahme „Die Erweiterung der Europäischen Union“, CES 1197/97 und die Stellungnahme von Herrn Hamro-Droz zum Thema „Intensivierung der Herausforderungsstrategie“, CES 456/98). Er stellt fest, daß die vom Rat erarbeiteten, äußerst komplizierten Bestimmungen keine Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner der Union und der Beitrittskandidaten vorsehen und gibt diesbezügliche Empfehlungen.

4.2. Allgemein gesprochen ist der Ausschuß über die Auswirkungen besorgt, die diese so komplizierten und wenig transparenten Bestimmungen auf die Bürger der Beitrittsstaaten sowie der Union haben werden. Er verlangt daher eine Vereinfachung der Verfahren und eine durchdachte Strategie der Mitteilung und Aufklärung für die Bürger, unter Einbeziehung der Medien und der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen, die auf natürliche Weise zur Meinungsbildung beitragen.

4.3. Der Ausschuß bedauert, daß in den Beitrittspartnerschaften äußerst wichtige Konzepte wie das Europa der Bürger, die Maßnahmen zur Stärkung der KMU, die Politik im Bereich Forschung und Entwicklung, die gemeinsame Außenhandelspolitik und die GASP nur gestreift oder völlig übergangen werden. Denn der Beitritt ist ein langwieriger Prozeß, der tiefgehende Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen und sämtliche Bürger hat.

4.4. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß ein Instrument für die wirtschaftliche und soziale Bewertung der Heranführungsstrategie in die Beitrittspartnerschaften aufgenommen werden sollte. Ein solches Instrument muß unabhängig von den Regierungen und von der Kommission funktionieren. Eine Möglichkeit wäre die Schaffung einer Beobachtungsstelle, die die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Heranführungsstrategie untersucht. Sie könnte in Form eines Netzwerks unabhängiger Teams organisiert werden, die in allen Beitrittsstaaten tätig sind und eng mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern zusammenarbeiten. Aufgabe dieser Beobachtungsstelle sollte es auch sein, unabhängige Stellungnahmen über die Vorbereitung der Angleichung der Rechtsvorschriften an den Besitzstand der Union abzugeben. Der Ausschuß könnte den nötigen Anstoß zur Schaffung dieser Beobachtungsstelle geben und die Koordination zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Kreisen der Institutionen in der Union übernehmen.

#### 5. Ergebnisse der Anhörung, die der WSA in wirtschaftlichen und sozialen Kreisen der slowakischen Zivilgesellschaft durchgeführt hat

Am 8. und 9. Juni 1998 hat die zuständige Studiengruppe des WSA in Bratislava eine Anhörung der wichtigsten

wirtschaftlichen und sozialen Organisationen des Landes durchgeführt [Anhang II<sup>(1)</sup>]. Zunächst war ein Fragebogen an diese Organisationen versandt worden [Anhang I<sup>(2)</sup>]. Diese Veranstaltung, die dank der Unterstützung der Kommissionsdelegation durchgeführt werden konnte, hat zu folgenden Feststellungen geführt:

5.1. Die meisten Organisationen haben betont, wie schwer ihnen der Zugang zu Informationen im Bereich der Beziehungen zur Europäischen Union seitens der Regierungsbehörden gemacht wird. Trotzdem haben diese Organisationen es verstanden, ausgezeichnete Beziehungen zu ihren Partnern in der Union zu knüpfen und sich in die europäischen Strukturen zu integrieren (EGB, UNICE, Eurochambers, COPA ...). Auf diese Weise haben sie Zugang zu Informationen über die Union und ihre europaweiten Kooperationsprogramme. Aufgrund der verschlossenen Haltung der Behörden erachten sie die Information und Unterstützung seitens der europäischen Institutionen und der Kommissionsdelegation in Bratislava für notwendig, um den Verlauf der Heranführungsstrategie verfolgen zu können. Vor diesem Hintergrund haben einige Organisationen den Wunsch nach einer konstanteren und aktiveren Unterstützung durch die Delegation geäußert.

5.2. Die Notwendigkeit, ernstzunehmende, unabhängige Analysen wissenschaftlicher Natur über den Integrationsprozeß durchzuführen, wird allgemein anerkannt und insbesondere von empfindlichen Sektoren wie der Industrie oder der Landwirtschaft zum Ausdruck gebracht. Es geht darum, eine echte Debatte über die Bedingungen der Heranführungsstrategie in der Zivilgesellschaft zu starten. Diese sollte durch eine großangelegte Informationskampagne vorbereitet werden und durch die wirtschaftlichen und sozialen Kräfte sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft lanciert werden.

5.3. Die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der Anhörung teilgenommen haben, stehen dem Beitritt ihres Landes zur Union allesamt sehr positiv gegenüber. Sie fordern die europäischen Institutionen daher auf, dem slowakischen Volk positive Signale zu geben und klarzustellen, daß das Recht der Slowakei auf Integration sowie die Befähigung des Landes, in die führende Gruppe der zu Beitrittsverhandlungen zugelassenen Länder aufzuschließen, allein von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und vom Erfolg des Heranführungsprozesses abhängt.

5.4. Die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der slowakischen Zivilgesellschaft betrachten ihre Integration in die europäischen Strukturen und die Kooperation mit ihren Partnern in der EU als grundlegend für die Festigung ihrer Position in der slowakischen Gesellschaft und für die Gewährleistung der Bedingungen für einen erfolgreichen Beitritt. Deshalb erwarten

(1) Liste der Organisationen, die an der Anhörung beteiligt waren oder einen Fragebogen ausgefüllt haben, siehe Anhang.

(2) Fragebogen, der den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der Zivilgesellschaft der Slowakischen Republik übermittelt wurde, siehe Anhang.

sie von der Union eine Intensivierung der Austausch- und Kooperationsprogramme und -aktionen, die ihnen direkt zugänglich sein müssen. Gleichzeitig geben sie dem lebhaften Wunsch Ausdruck, diese Kooperationsprogramme und Aktionen der Union gemeinsam mit den Organisationen der Nachbarländer durchzuführen, um auf diese Weise die regionale Zusammenarbeit zu fördern und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen der Slowakei, insbesondere zur Tschechischen Republik, zu Ungarn, Polen, Österreich und der Ukraine, zu vertiefen.

5.5. Der Großteil der slowakischen Organisationen appelliert an die politischen Führungskräfte ihres Landes, eine weitreichende Demokratisierung und eine wirkliche Dezentralisierung der Regierungsverfahren voranzutreiben. Die Verwirklichung dieser beiden Ziele müßte bewirken, daß die Sozialpartner, die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen und die Zivilgesellschaft als wichtige und unabhängige Akteure des demokratischen Lebens der Slowakei anerkannt werden.

## 6. Beobachtungen zur Partnerschaft für den Beitritt der Slowakei

6.1. Grundsätzlich unterstützt der Ausschuß die Einbindung der Slowakei in die Europäische Union. Er bringt sein Bedauern darüber zum Ausdruck, daß das derzeitige politische Klima in diesem Land zu einem Aufschub des Verhandlungsbegins geführt hat. Mit seiner Initiativstellungnahme beabsichtigt er, den Aufbau eines Rechtsstaates entsprechend den in der Union vertretenen demokratischen Werten zu unterstützen. Auf diese Weise möchte der Ausschuß einen konstruktiven Beitrag leisten und den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der slowakischen Zivilgesellschaft ein positives Signal geben.

6.2. Der Ausschuß bedauert, daß die Frage der Pflege und Stärkung der Beziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) untereinander und zu ihren Nachbarländern nicht zu den Prioritäten der Partnerschaften gehört. Dieses Thema ist seiner Ansicht nach besonders relevant für die Slowakei, die an Österreich, die Ukraine, Polen, die Tschechische Republik — von der sie sich vor kurzem getrennt hat — und Ungarn angrenzt, mit dem sie eine schwierige gemeinsame Vergangenheit verbindet und noch Konflikte austrägt. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die regionale Integration und die Projekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit ganz oben auf der Liste der Prioritäten der Partnerschaft für den Beitritt der Slowakei, aber auch seiner Nachbarn stehen sollten, damit ein regionaler Rahmen der Zusammenarbeit, des gegenseitigen Vertrauens und der Stabilität geschaffen werden kann.

6.3. Außerdem legt der Ausschuß Wert darauf, daß der Erweiterungsprozeß keine regionalen Spannungen hervorruft, insbesondere zwischen den Beitrittsstaaten. In diesem Sinne, und im Hinblick auf die außergewöhnliche Situation und die Geschichte der beiden Einheiten, die einmal die Tschechoslowakei bildeten, wäre es vorzuziehen, ihre Integration in die Union wenn möglich gleichzeitig vorzusehen, sofern es die Lage erlaubt (derzeit allerdings nicht der Fall).

6.4. Hinsichtlich des Inhalts der Partnerschaft für den Beitritt der Slowakei schlägt der Ausschuß vor, Aktivitäten in folgenden Bereichen zu entwickeln oder zu intensivieren:

- Die Organisation des sozialen Dialoges, politische Maßnahmen für die Beschäftigung und die Umsetzung des Sozialkapitels des Vertrags. In der Slowakei läßt die allzu systematische Durchführung des — derzeit ausgesetzten — Dialogs zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften den direkten Beziehungen zwischen den Sozialpartnern ohne Eingriff des Staates zu wenig Raum. Es ist also angebracht, einen unabhängigen sozialen Dialog zu unterstützen, die nötigen Schritte für sein Funktionieren zu unternehmen und ihn sehr eng an den Heranführungsprozeß zu binden, insbesondere was das Sozialkapitel betrifft.
- Die Schaffung eines Umfelds, in dem die KMU, das Handwerk und der Unternehmergeist besser florieren können: vor allem geht es um die Ausarbeitung neuer Gesetze, die eine stärkere Transparenz und „Entpolitisierung“ des Wirtschaftslebens ermöglichen (z. B. Transparenz und erleichteter Zugang zu öffentlichen Aufträgen für die KMU), die Einrichtung stabiler und unabhängiger Institutionen, eine Reform des Bankwesens zur Vereinfachung und Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungsquellen und schließlich um eine Unterstützung des Aufbaus von Organisationen, die die KMU vertreten.
- Die Organisation der nachgeordneten Gebietskörperschaften durch Erweiterung der Befugnisse der lokalen Mandatsträger, auch im Hinblick auf Finanzmittel. In diesem Zusammenhang muß eine aktive Regionalpolitik umgesetzt werden, um die enormen Unterschiede bei Lebensstandard und Arbeitslosenquote auszugleichen, die derzeit zwischen der West- und Ostslowakei bestehen.
- Aktive Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur.

6.5. Der Ausschuß fordert die Europäische Kommission auf, sich systematischer den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der slowakischen Zivilgesellschaft zuzuwenden.

6.5.1. Im Bereich der Kommunikation und Information muß die Kommissionsdelegation in Bratislava mit den nötigen Mitteln für die Schaffung einer Kontaktstelle mit den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der Zivilgesellschaft ausgestattet werden. Diese Kontaktstelle sollte aus eigener Initiative alle Informationen liefern, die die slowakische Zivilgesellschaft über die Bedingungen und den Prozeß der Beitrittsvorbereitung benötigt, und so die Überwachung des Integrationsprozesses für die Bürger erleichtern. Die im Zuge des Heranführungsprozesses übernommenen Gesetzestexte (Gesetze, Verordnungen, Normen usw.) müssen so schnell wie möglich — ohne Kostenaufwand oder komplizierte Formalitäten und in ihrer slowakischen Übersetzung — den Vertretungsorganen der wirtschaftlichen und sozialen Kreise der Zivilgesellschaft übermittelt werden.

6.5.2. Im Bereich der Kooperations- und Hilfsprogramme muß ein größerer Teil der durch die Heranführungsinstrumente finanzierten Projekte der Unterstützung der Zivilgesellschaft und ihrer repräsentativen Organisationen gewidmet werden. Die Empfänger der Gemeinschaftsbeihilfen müssen den Zugang zu Informationen über die laufenden Studien und Projekte gewährleisten. Jedenfalls müssen die Bürger systematischer und detaillierter über die Ergebnisse der von der Union geförderten Programme informiert werden.

6.5.3. Im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Analyse der Auswirkungen des Beitritts muß die Kommission die unabhängigen Experten der Slowakei bei ihrer Tätigkeit im Rahmen einer europäischen Beobachtungsstelle unterstützen, wo sie eng mit den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

6.5.4. Im Bereich der regionalen Zusammenarbeit empfiehlt der Ausschuß, die Kooperationsprogramme zu den Themen Bildung, Kultur, soziale Beziehungen und Handel auszubauen. Die „INTERREG“-Programme müssen intensiviert werden und die Kommission muß die effiziente Teilnahme der lokalen Mandatsträger der betroffenen Grenzregionen gewährleisten.

6.6. Der Ausschuß appelliert an die Regierung und das Parlament der Slowakischen Republik, die Anliegen

der Bürger zu berücksichtigen, die der Integration in die Union großteils äußerst positiv gegenüberstehen. Diesen beiden Institutionen obliegt es, die Reformen anzugehen, die für den Beitritt gleichzeitig mit der führenden Gruppe der MOEL notwendig sind. Der WSA war von der Dynamik und vom Integrationswillen sehr beeindruckt, der von den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der slowakischen Zivilgesellschaft unter Beweis gestellt wurde. Von allen notwendigen Reformen ist nach Ansicht des Ausschusses die Demokratisierung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens der wichtigste Erfolgsfaktor. Die Wiederaufnahme eines echten sozialen Dialogs, die Anerkennung der grundlegenden Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Organisationen als strukturierende Elemente der Gesellschaft, die Konsultierung und Berücksichtigung der Organisationen der Zivilgesellschaft und die Schaffung starker lokaler und regionaler Gebietskörperschaften sind in diesem Zusammenhang die Grundlage der Demokratisierung. Auf diese Weise wird die Slowakei ihre Kräfte und ihr Fortschrittspotential freisetzen und eine größere Zahl ausländischer Investoren anlocken können. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften ist bereit, den fruchtbaren Dialog weiterzuführen, der diesbezüglich mit den wirtschaftlichen und sozialen Organisationen der Slowakei aufgenommen wurde.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

---

#### ANHANG I

##### zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

##### Fragebogen für die wirtschaftlichen und sozialen Organisationen und die Zivilgesellschaft der Slowakischen Republik

1. Sind Sie ausreichend über den Integrationsprozeß und die Partnerschaft für den Beitritt der Slowakei zur Europäischen Union informiert? Wenn nicht, welche Informationen fehlen Ihnen?
2. Wie beurteilen Sie den Stand der Vorbereitungen Ihres Landes auf den Beitritt zur Europäischen Union? Haben Sie Vorschläge zum Zeitplan oder zu den Prioritäten?
3. Welche Schwierigkeiten hat die Slowakei Ihrer Ansicht nach was die Erfüllung der Beitrittskriterien und die Durchführung der Maßnahmen zur Angleichung an die Rechtsvorschriften der Union betrifft?
4. Welche wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen könnte Ihrer Meinung nach die Umsetzung der Heranführungsstrategie für die Slowakei haben? Haben Sie Vorschläge für begleitende Maßnahmen?
5. Werden Sie von Ihrer Regierung in die Vorbereitungen Ihres Landes auf den Beitritt zur Union eingebunden? Wie sieht diese Beteiligung aus, oder wie könnte sie Ihrer Meinung nach aussehen?
6. Wie beurteilen Sie die Initiative des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) der Europäischen Gemeinschaften, Sie zu befragen und eine Initiativstellungnahme zum Thema der Heranführungsstrategie für die Slowakei auszuarbeiten? Sind Sie an weiteren Kontakten zum WSA interessiert? Wenn ja, wie sollen diese aussehen?

7. Unterhalten Sie bereits Beziehungen zu Ihren Kollegen in der Europäischen Union? Beabsichtigen Sie, diese in den nächsten Jahren auszubauen und möchten Sie dabei unterstützt werden?
8. Wie beurteilen Sie den derzeitigen Stand der Beziehungen Ihres Landes zu seinen Nachbarstaaten (Tschechische Republik, Polen, Ukraine, Ungarn, Österreich)? Welche Beziehungen unterhalten Sie zu Ihren Kollegen in diesen Staaten? Möchten Sie diese in Zukunft ausbauen oder stärken?

---

ANHANG II

zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Liste der Organisationen, die an der Anhörung teilgenommen und/oder den Fragebogen ausgefüllt haben

*Arbeitgeberorganisationen:*

- Verband der Arbeitgebervereinigungen der Slowakischen Republik
- Slowakische Industrie- und Handelskammer

*Arbeitnehmerorganisationen:*

- Dachverband der Gewerkschaften der Slowakischen Republik

*Verschiedene Interessen:*

- Slowakische Akademische Informationsstelle: Service Center für den Dienstleistungssektor
- Vereinigung der slowakischen Städte und Gemeinden
- Vereinigung der landwirtschaftlichen Genossenschaften der Slowakischen Republik
- Europahaus Bratislava
- Focus — Zentrum für Sozial- und Marketinganalysen

*Vertreter der Ämter und Ministerien der Slowakischen Regierung:*

- Arbeitsministerium
- Amt der slowakischen Regierung: Institut für Rechtsangleichung
- Rat der slowakischen Regierung für wirtschaftliche und soziale Absprachen
- Nationales Amt für die Entwicklung der KMU

*Andere:*

- Delegation der Europäischen Kommission in der Slowakischen Republik
  - M.E.S.A 10 — Zentrum für wirtschaftliche und soziale Analysen
  - Zentrum für wirtschaftliche Entwicklung (CPHR)
-

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Tschechische Republik und die Intensivierung der Heranführungsstrategie“

(98/C 407/43)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. Januar 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik nahm ihre Stellungnahme am 23. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Masucci.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 115 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Einführung

1.1. Mit der offiziellen Eröffnung der Verhandlungen über die Aufnahme der Länder Mittel- und Osteuropas und Zyperns in die Europäische Union, die der Rat am 13. und 14. Dezember 1997 beschlossen hatte, wurde die Vorbereitung der beitriftswilligen Länder nochmals entscheidend beschleunigt.

Die Erweiterung, die zuvor ein zwar wünschenswertes, aber erst in unbestimmter Zeit erreichbares Ziel zu sein schien, verlangt heute von jedem der betreffenden Länder die Einhaltung genauer Fristen bei ihren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Reformen, die sie durchführen müssen, um den Kriterien von Kopenhagen und Madrid gerecht zu werden.

1.2. Der Ausschuß hat in den letzten Jahren die komplexen Probleme, die die Erweiterung mit sich bringt, mit größtem Interesse verfolgt: von einer eher politischen und allgemeinen Warte aus in seinen Stellungnahmen zum „Weißbuch“ von 1996<sup>(1)</sup> und zur Eröffnung und den Folgen der Erweiterung<sup>(2)</sup>, zu spezifischen Fragen in verschiedenen anderen Stellungnahmen<sup>(3)</sup>, in denen er das Thema Folgen des Beitritts der MOEL auf die Gemeinschaftspolitiken vertiefte.

1.3. In jüngster Zeit genehmigte die Europäische Kommission dann zehn Beschlußentwürfe<sup>(4)</sup> zur Festlegung der Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit jedem der Bewerberstaaten.

Die Beitrittspartnerschaften sind ein Schlüsselement der intensivierten Heranführungsstrategie der Union und umfassen für jeden Bewerberstaat genaue Angaben über die Prioritäten, die bei der Übernahme des Besitzstandes der Union einzuhalten sind, und die hierzu zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

1.4. Der Ausschuß möchte mit seinen Stellungnahmen, in denen er die wichtigsten verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen untersucht, zur

Lösung der von der Kommission in jedem der Bewerberländer ermittelten Probleme beitragen.

Vor allem möchte er auf diese Weise zum einen den Sozialpartnern in den MOEL helfen und ihre Positionen zu den wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Beitritts in diesen, einem umfassenden Wandel unterworfenen Gesellschaften eine größere Durchschlagskraft verleihen; zum anderen will er auch den Bewertungen und Fragen der Sozialpartner in den Mitgliedsländern, die sich über die Folgen der Erweiterung für die Gemeinschaftspolitiken Sorgen machen, Gehör verschaffen.

### 2. Der Weg der Tschechischen Republik in die Union

#### 2.1. Das Assoziierungsabkommen

2.1.1. Die Tschechoslowakische Republik nahm im September 1988 formal, auf diplomatischer Ebene, Beziehungen zur EU auf. Nach der Wende von 1989 folgte dann 1990 ein erstes Handels- und Kooperationsabkommen und schließlich das am 16. Dezember 1991 unterzeichnete Assoziierungsabkommen.

Dieses Abkommen wurde nach der Bildung der Tschechischen und der Slowakischen Republik neu verhandelt. Es wurde im Oktober 1993 unterzeichnet und trat am 1. Februar 1995 in Kraft. Am 17. Januar 1996 stellte Prag den Aufnahmeantrag.

2.1.2. Im November 1994 wurde die Regierungskommission für die europäische Integration gebildet, in der unter der Leitung des Ministerpräsidenten die Minister für Finanzen, Handel und Industrie, Landwirtschaft, Äußeres, Arbeit und Sozialfragen, Justiz, ein Minister ohne Geschäftsbereich sowie 22 spezialisierte Arbeitsgruppen, darunter die Arbeitsgruppe für die Angleichung der Rechtsvorschriften, zusammenarbeiten.

2.1.3. Der im Europa-Abkommen vorgesehene institutionelle Rahmen steht jetzt; in Fragen der staatlichen Beihilfen, der gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechte, der makroökonomischen staatlichen Eingriffe und der Zölle wird eng mit der Kommission zusammengearbeitet. Bis Anfang 1997, als einige aus der Gemeinschaft stammende und den EG-Normen konforme Erzeugnisse für den tschechischen Markt nicht zugelassen wurden, traten keine besonderen Probleme auf. Im April 1997 kam eine dem Abkommen widerspre-

(1) ABl. C 30 vom 30.1.1997.

(2) ABl. C 19 vom 19.1.1998.

(3) ABl. C 75 vom 10.3.1997 und C 30 vom 30.1.1997.

(4) IP 98/117 vom 4.2.1998.

chende Einfuhrkautionspflicht hinzu, die in der Folge wieder aufgehoben wurde.

2.1.4. Anstrengungen zur Harmonisierung unternimmt die Tschechische Republik seit 1991; ein einschlägiger Zeitplan wurde Anfang 1995 festgelegt. Im Frühjahr 1996 formulierte die tschechische Regierung ihre Antwort auf das Weißbuch zum Binnenmarkt und nannte darin ihre wichtigsten Vorhaben bis zum Jahre 2000.

Geplant sind neue Strukturen für den Umweltschutz, für die Verwaltung der direkten und indirekten Steuern, für den Schutz personenbezogener Daten und die Sozialpolitik. Die Kommission erklärte allerdings, diese Pläne hätten bei Redaktionsschluß für die in der „Agenda 2000“ enthaltene Stellungnahme zur Tschechischen Republik noch keine konkrete Form angenommen.

2.1.5. Die Tschechische Republik nimmt zwar auf allen Ebenen an dem strukturierten Dialog teil, stellte jedoch die Forderung, daß bei den Treffen konkretere Themen behandelt werden. Sie scheint bilateralen politischen Gesprächen im Rahmen des Assoziationsrates den Vorzug zu geben.

## 2.2. Agenda 2000

2.2.1. Die allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Tschechischen Republik wurden unter Ausklammerung der Tagespolitik untersucht und an den Kriterien der Ratstagungen von Kopenhagen und Madrid gemessen.

Im Juli 1997 legte die Kommission im Rahmen der Agenda 2000 ihre Stellungnahme zum Aufnahmeantrag der Tschechischen Republik, die dann als Grundlage für die Bewertungen des Rates von Luxemburg im Dezember 1997 diente, vor.

2.2.2. Hinsichtlich der politischen Kriterien fiel das Gesamturteil günstig aus: Sie seien im wesentlichen erfüllt worden.

Nach Ansicht der Kommission funktionieren die „politischen Institutionen der Tschechischen Republik ... ordnungsgemäß. Sie achten die Grenzen ihrer Befugnisse und sind um Zusammenarbeit bemüht.“ Das Parlament arbeite zufriedenstellend. Seine Befugnisse würden geachtet, und die Opposition wirke in vollem Umfang an seiner Arbeit mit.

2.2.2.1. Die staatliche Verwaltung kranke am Fehlen eines Beamtenstatus und der verhältnismäßig schlechten Besoldung der Angestellten, was die Abwanderung der fähigsten Mitarbeiter in den privaten Sektor erkläre.

2.2.2.2. Einen heiklen Punkt stellt laut Kommissionsbefund das Rechtswesen dar, dessen Mängel weniger auf eine mangelhafte personelle oder materielle Ausstattung der Gerichte als auf einen schwerer wiegenden Mißstand zurückzuführen seien: die unzulängliche berufliche Qualifikation der Richter und den Mangel an Erfahrung mit völlig neuen Gesetzen, für die es keine ständige Rechtsprechung gibt.

2.2.2.3. Die Bürgerrechte und politischen Rechte sind ebenso wie die Vereinigungs- und die Versammlungsfreiheit garantiert; was das Informationsrecht angeht, gibt es jedoch noch Mängel: so unterliegt die Presse nach wie vor einem Gesetz aus dem Jahre 1966, das unter anderem den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschränkt, während die Einrichtung von Privatsendern noch keinen Niederschlag in den Mediengesetzen gefunden hat.

Die Lage der Roma, die Diskriminierungen und gewalttätigen Angriffen ausgesetzt sind, ohne daß ihnen von Behörden und Polizei ausreichend Schutz zuteil würde, gibt Anlaß zu einigen ernststen Bedenken. Nach der schweren Krise bei Erlangung der Unabhängigkeit der beiden Teilstaaten, als einige Roma verschiedene Verwaltungsaufgaben für die neue Staatsangehörigkeit nicht erfüllten und die Verwaltung gegen sie Maßnahmen ergriff, haben die tschechischen Behörden umfangreiche Anstrengungen zur kulturellen Förderung dieser Bevölkerungsgruppe unternommen; gleichwohl bleibt hier noch viel zu tun.

2.2.3. Was die wirtschaftlichen Kriterien angeht, so sollte nicht vergessen werden, daß die Tschechische Republik diesbezüglich auf eine große Vergangenheit zurückblicken kann: zu Recht erinnert die Kommission daran, daß die Tschechoslowakei vor dem zweiten Weltkrieg zu den reichsten Ländern Europas zählte.

Das ist ein wichtiger Gesichtspunkt, weil ein solches Erbe die Rückkehr zur Marktwirtschaft, d.h. Preisfreigabe, Privatisierung der Unternehmen, Konvertierbarkeit der Währung und strenge Währungs- und Steuerpolitik, auch in psychologischer Hinsicht erleichterte.

2.2.3.1. Die Privatisierung der Staatsbetriebe, an der mit Hilfe der sogenannten Kupons auch die breite Masse der Bevölkerung beteiligt wurde, ist mitunter sogar zu schnell vorangeschritten. Jedenfalls erfolgte eine rasche und breite Privatisierung in allen Wirtschaftssektoren, auch wenn der Anteil des Staates zumal in einigen Sektoren wie dem Bankenwesen und bei den rund sechzig Großunternehmen immer noch sehr groß ist.

2.2.3.2. Die Verbraucherpreise wurden fast vollständig freigegeben; auch die Gebühren im Verkehrs- und Kommunikationswesen, für die Wasser- und Energieversorgung, die bis vor zwei Jahren aus sozialen Gründen administrativer Kontrolle unterlagen, wurden 1997 stark angehoben, eine Tendenz, die sich 1998 fortsetzen wird.

Auch die Preissubventionen wurden um einer ungehinderten Entfaltung des Marktes und des Wettbewerbs willen abgebaut.

2.2.3.3. Rückschritte, wenn auch nur durch eine schwache Konjunktur bedingt, sind hingegen im Handel zu verzeichnen, wo im April 1997 beim Import einiger Konsumgüter eine Kautionspflicht eingeführt wurde. Diese Maßnahme sollte der Eindämmung des wachsenden Handels- und Haushaltsdefizits dienen.

2.2.3.4. Auch die Kapitalausfuhr unterliegt weiterhin Restriktionen. Der beträchtliche Kapitalzufluß hielt die Währung trotz des großen Handelsdefizits bis Ende 1996 stabil. 1997 bewirkten jedoch die Handelsdefizite in Verbindung mit einer Regierungskrise Währungstur-

bulenzen, die Ende Mai zu einer Abwertung der Krone um 20 % gegenüber dem US-Dollar und um 7 % gegenüber der D-Mark führte. Zwangsläufige Folge waren erneute Inflationstendenzen und ein wachsender Abstand zu den Inflationsraten in den EU-Ländern.

2.2.4. Die Frage, ob die Tschechische Republik über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügt, wird von der Kommission bejaht. In allen Bereichen, von den Preisen bis zum Eigentum an Unternehmen, sei die Entwicklung einer vollgültigen Marktwirtschaft weit vorangeschritten, auch wenn aufgrund der fortbestehenden großen Handelsdefizite und der Art der Handelsbeziehungen noch Gefahren für die makroökonomische Stabilität drohten.

Um ein längerfristiges Wachstum sicherzustellen, muß die Tschechische Republik überdies ihr Produktionssystem gründlich umbauen. Gleichwohl ist es bezeichnend, daß sie als erstes der Bewerberländer in die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit aufgenommen wurde.

2.2.4.1. Zur Wettbewerbsfähigkeit erklärt die Kommission, es lasse sich nur schwer einschätzen, ob die tschechische Wirtschaft diesem Kriterium gerecht werde.

Falls der Unternehmensumbau und damit die Verbesserung der entsprechenden Erzeugnisse schneller vorangetrieben wird, dürfte sich dieses Ziel erreichen lassen, da das Land über gut ausgebildete, wenn auch noch nicht ganz ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte und eine ziemlich gut ausgebaute Infrastruktur verfügt.

2.2.5. Die Fähigkeit, die vier Freiheiten (den freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr) zu garantieren, ist Grundvoraussetzung für den Beitritt. Das bedeutet konkret, daß das Bewerberland den Besitzstand (Acquis) der Gemeinschaft übernehmen, und damit nicht nur die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einführen, sondern auch angemessene Verwaltungs- und Rechtsstrukturen schaffen muß.

Auch hier sieht sich die Kommission außerstande, alle von den tschechischen Behörden in diesem Zusammenhang deklarierten Schritte zu beurteilen.

Die Tschechische Republik erklärt, sie habe insgesamt 417 der im Weißbuch genannten 899 Verordnungen und Richtlinien übernommen. Die Kommission weist jedoch zu Recht darauf hin, daß die einfache Übernahme der Bestimmungen nicht ausreiche; diese Übernahme müsse vielmehr von konkreten Durchführungsmaßnahmen und der Schaffung einer leistungsfähigen Verwaltungsinfrastruktur begleitet werden.

2.2.5.1. Aufgrund seiner spezifischen Rolle schenkt der WSA dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt besondere Beachtung und stellt fest, daß die einschlägigen Bemerkungen der Kommission Anlaß zu ernster Sorge geben.

So erklärt sie zum sozialen Dialog, „die Politik der Regierung“ habe „die Arbeitgeber nicht dazu ermutigt, im Rahmen des sozialen Dialogs zu verhandeln. Die Gewerkschaften befürchten, daß die Regierung die

Meinung der Sozialpartner außer zu Fragen der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen in Unternehmen nicht berücksichtigt.“ Die Kommission kommt unter anderem deswegen zu dem Schluß: „Der soziale Dialog ist noch nicht gefestigt.“

2.2.5.2. Günstiger fällt hingegen das Urteil zum Arbeitsmarkt aus, wo tatsächlich noch keine hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist. Sie könnte jedoch (und tut es teilweise bereits) infolge der Umstrukturierung der Industrie ansteigen. Daraus wird sich bald die Notwendigkeit ergeben, einen Teil der Arbeitskräfte, zumal die weniger qualifizierten, umzuschulen. Dies wiederum bedeutet, daß man breitangelegte Erwachsenenbildungsmaßnahmen vorbereiten muß, um die Betroffenen in die Lage zu versetzen, sich an den Strukturwandel anzupassen.

2.2.5.3. Im Zusammenhang mit den Sozialausgaben fordert die Kommission Verbesserungen in bezug auf Niveau und Instrumente des Sozialschutzes und des Gesundheitswesens. Den rechtlichen Schutz der Arbeitnehmer bewertet sie als ziemlich gut, da die allgemeinen Grundsätze des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit am Arbeitsplatz und der Chancengleichheit übernommen worden seien.

### 2.3. Die Beitrittspartnerschaft

Da die Kommission mit ihren oben erwähnten Beschlüssen zur Beitrittspartnerschaft konkrete Antworten auf die in der Agenda 2000 aufgeworfenen Fragen gibt, mißt ihnen der Ausschuß große Bedeutung bei.

Jedem Bewerberstaat werden vorrangig zu treffende Maßnahmen, die sich aus der umfassenden Lagebeschreibung in den Stellungnahmen der Kommission ergeben, vorgeschlagen. Sie sollen dem Bewerber helfen festzustellen, welche Arbeiten er bei seinen Beitrittsvorbereitungen erledigen muß.

Der Ausschuß beabsichtigt, den Inhalt dieser Vorschläge im einzelnen zu prüfen und anschließend auch das nationale Programm zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, das jeder Bewerberstaat bis zum 30. März 1998 vorlegen soll, zu untersuchen.

Mit äußerster Aufmerksamkeit verfolgt der Ausschuß die Überwachung der Beitrittspartnerschaften durch die Mechanismen des Europa-Abkommens (Unterausschüsse, Assoziationsausschuß und Assoziationsrat) und wünscht zum Inhalt des ersten Berichts an den Rat, den die Kommission dem Rat Ende 1998 vorlegen will, gehört zu werden.

## 3. Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

3.1. Nach Jahren der politischen Stabilität (1990-1995) verlor die Demokratische Bürgerallianz (ODS) von Václav Klaus bei den Parlamentswahlen von 1996 ihre Mehrheit; seitdem herrschen unbeständige, von scharfen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien geprägte Verhältnisse. Ein Grund dafür ist, daß die Mehrheit in den Jahren davor kaum das Gespräch mit der Opposition oder der öffentlichen Meinung gesucht

hatte. Die Medien bezeichneten die Haltung der Regierung damals als arrogant und gesprächsunfähig.

3.2. 1997 wurde das Land von einer tiefgreifenden politischen und institutionellen Krise geschüttelt. Schwere Korruptionsfälle kamen ans Licht — im Dezember trat die Regierung Klaus wegen des Verdachts rechtswidriger Zahlungen zurück. Auf institutioneller Ebene kam es zu Spannungen zwischen Regierung und Staatspräsident, was schließlich zur Einsetzung einer neuen provisorischen Regierung unter der Leitung des Gouverneurs der Zentralbank, Józef Tošovský, die bis zu den Neuwahlen am 19. Juni 1998 im Amt bleiben sollte, führte.

Am 2. Februar 1998 wurde Staatspräsident Václav Havel in seinem Amt bestätigt.

3.3. Die Bevölkerung hat auf die Erhöhung der Gebühren für die Grunddienstleistungen infolge der Finanzkrise, die im Juli 1997 zu einer Abwertung der Krone führte, und die Finanzskandale, die Banken und Investmentfonds mit sich rissen und Unsicherheit und Mißtrauen hervorriefen, mit Unmut reagiert.

Auch die Beziehungen zur Slowakischen Republik verschlechterten sich: strenge Zollkontrollen an der gemeinsamen Grenze, internationale Telephonegebühren für grenzüberschreitende Gespräche im Grenzgebiet, wo zuvor die Gebühren für Ortsgespräche und regionale Gespräche gegolten hatten, kaum vorhandene politische Kontakte.

3.4. Was die Wirtschaft angeht, so verdient hervorgehoben zu werden, daß die Tschechoslowakei im Unterschied zu Ungarn und Polen, wo in den achtziger Jahren zaghafte marktwirtschaftliche Reformen eingeleitet worden waren, vor 1989 zu den Ländern mit der strengsten Planwirtschaft gehörte.

In den neunziger Jahren wurden dann rasch marktwirtschaftliche Verhältnisse eingeführt, was das Land tiefgreifend veränderte, so daß es zunehmend ausländische Investoren anzog. Die Regierung machte die Währung konvertierbar, gab die Preise frei und führte eine breite Privatisierung unter Einbeziehung der gesamten Bevölkerung durch.

3.5. Die Ausgabe von Tauschkupons, die mehr als sechseinhalb Millionen Bürgern zu Erfahrungen mit dem Aktienhandel verhalf, bewirkte, daß rund 80 % der tschechischen Industrie den Besitzer wechselte. Dieses Modell wurde auch in anderen MOEL bewundert und nachgeahmt.

Die Privatisierungen erwiesen sich nahezu als Scheinprozeß und verliefen völlig ungeordnet. Nutznießer waren die Investmentfonds und die Banken, welche die Fonds einrichteten und die Aktien der Sparer verwalteten. Die Banken befinden sich aber nach wie vor in den Händen des Staates, und die fehlenden Kontrollen und Vorschriften ermöglichten enorme Betrügereien: So verschwanden wegen fehlender Aufsichtsbehörden Dollarbeträge in Millionenhöhe, die Kleinanleger eingezahlt hatten.

Es gab auch gelungene Privatisierungen, wie die der Telekommunikation, wo das Spt-Monopol an ein

niederländisch-schweizerisches Konsortium übergang, oder im Energiesektor, wo die großen tschechischen Raffinerien von einem Agip-Conoco-Shell-Konsortium erworben wurden.

3.6. Die Tschechische Republik, die bis vor zwei Jahren als „Klassenprimus“ in der ersten schwierigen Übergangsphase gegolten hatte, durchlebt heute eine Identitätskrise; sie muß mit neuen Gesetzen gegen die grassierende Korruption vorgehen und für mehr Transparenz auf dem Kapitalmarkt sowie ein ausgewogeneres Wirtschaftswachstum sorgen.

Die gegenwärtige politische und wirtschaftliche Krise hat gezeigt, daß der Umgestaltungsprozeß noch nicht so weit fortgeschritten ist, wie man angenommen hatte, und ihm mehr Zeit und eingehendere Überlegungen gewidmet werden müssen.

3.7. Dagegen besteht eine echte Presse-, Gedanken- und Vereinigungsfreiheit. In kultureller Hinsicht zählt die Tschechische Republik heute zweifellos zu den lebendigsten und interessantesten Ländern Mittel- und Osteuropas.

3.8. Bis vor einem Jahr war man vielleicht versucht, die Wirklichkeit zu beschönigen, heute besteht indessen die Gefahr, daß man sie schlechter darstellt, als sie ist. An negativen Signalen mangelt es keineswegs: die Stagnation der Inflation in zweistelliger Höhe der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Verschlechterung der Handelsbilanz sind Symptome einer Wirtschaftskrise, die die Regierung Tošovský mit einer rigorosen Sparpolitik und Transparenz zu überwinden suchte.

3.9. Es wurden mikro- und makroökonomische Maßnahmen ergriffen, die ein reales Wachstum zwischen 1 % (OECD) und 2,5-3 % (IWF) für 1998 erwarten lassen. Positive Anzeichen in den ersten Monaten dieses Jahres waren eine Verbesserung der Auslandskonten und anderer Finanzparameter, ein Anstieg der Produktivität auch infolge gemäßigter Tarifabschlüsse und die erneute Schaffung neuer Arbeitsplätze. Das Privatisierungsprogramm, das auch den Bankensektor erfaßt, wurde fortgesetzt, und die Rechtsvorschriften für finanzielle Investitionen (Börse) wurden verbessert. Die Inflationsrate bleibt jedoch auf einem hohen Stand, und das Ziel der Zentralbank ist ihre Senkung auf 6 %. Im Umwelt- und Energiebereich gibt es insbesondere im Zusammenhang mit der Anwendung der einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien mangels entsprechender Investitionen noch beträchtliche Probleme.

#### 4. Beschäftigung, Sozialpolitik und sozialer Dialog<sup>(1)</sup>

4.1. In der Stellungnahme zum Thema „Die Erweiterung der Europäischen Union“, die auf der Plenartagung vom 29. und 30. Oktober 1997 angenommen wurde,

<sup>(1)</sup> Siehe „The Social and Economic Consequences of CR's Integration into the EU“ des Research Institute for Labour and Social Affairs und „Le trasformazioni del mercato del lavoro e la disciplina dei rapporti di lavoro in alcuni paesi dell'Europa Centrale“, ein unter Leitung von Frau Prof. Roberta Bortone für die CNEL erstellter Bericht.

wurde eine schematische Definition des Konzepts des „europäischen Sozialmodells“, das als Bezugspunkt und Vergleichsbasis dienen sollte, mit folgenden drei grundlegenden Komponenten festgelegt:

- Sozialpolitik, d.h. Mitverantwortung des Staates bei der Sicherstellung eines hohen Beschäftigungsniveaus, Politik der Einkommensumverteilung, System der sozialen Sicherheit, Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer und Politik zu Förderung der Chancengleichheit;
- sozialer Dialog, der im Rahmen der Strukturen stattfindet, die die Vertretung der Arbeitnehmer und der Interessensgruppen der Bürgergesellschaft bei der Entscheidungsfindung von Unternehmen und staatlichen Behörden gewährleisten;
- Arbeitsbeziehungen, die sich auf die Tarifautonomie der Sozialpartner stützen.

4.2. Das Partnerschaftsabkommen zur Vorbereitung des Beitritts der Tschechischen Republik beinhaltet u.a. folgende mittelfristige Prioritäten: die Entwicklung geeigneter Arbeitsmarktstrukturen zusammen mit der Reform der Beschäftigungspolitik als Vorbereitung für die Mitwirkung der Koordinierung innerhalb der EU; Angleichung der Rechtsvorschriften über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und Ausbau der Strukturen; Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern; Weiterentwicklung eines aktiven und unabhängigen sozialen Dialogs; Weiterentwicklung des sozialen Schutzes; Fortschritte bei den Bemühungen um Erreichung der Normen und Vorschriften der EU im Bereich der öffentlichen Gesundheit.

#### 4.3. *Beschäftigung*

4.3.1. In den letzten Jahren (1991-1997) haben sich Beschäftigungsniveau und -strukturen in der Tschechischen Republik erheblich geändert:

- die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ist (um ca. 290 000) gestiegen;
- im Zeitraum 1990-1993 sank die offizielle Zahl der Beschäftigten um etwa 10 % von 5,4 Millionen auf 4,9 Millionen, die Zahl der weiblichen Beschäftigten ging zurück, die Arbeitslosigkeit nahm zu, und die Zahl ausländischer Arbeitnehmer nahm ab;
- im Zeitraum 1994-1996 stieg die offizielle Zahl der Beschäftigten um etwa 200 000, 100 000 davon waren ausländische Arbeitnehmer. 1997 stagnierte die Zahl der Beschäftigten, während die Arbeitslosigkeit zunahm; der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer beträgt derzeit etwa 3,5 % der gesamten Zahl der Beschäftigten;
- Landwirtschaft, Industrie und Bausektor sind die Sektoren mit dem größten Rückgang an Arbeitsplätzen, während im Dienstleistungssektor ein Anstieg der Beschäftigtenzahl um 53 % zu verzeichnen war;
- auch der Bereich der selbständigen Arbeit (Handwerk, Kleinunternehmen, Handel) nimmt mit insgesamt mehr als 750 000 Erwerbstätigen zu;

- die illegalen Wirtschaftsaktivitäten verzeichnen einen starken Zuwachs (es wird angenommen, daß im Zeitraum 1992-1997 mindestens 250 000 tschechische Staatsangehörige und 80-100 000 Ausländer an illegalen Wirtschaftsaktivitäten einschließlich krimineller Wirtschaftsaktivitäten beteiligt waren).

Mittelfristig (bis 2000) sehen die Perspektiven wie folgt aus:

- Bis zum Ende des Jahrhunderts wird die Zahl der Erwerbstätigen um mindestens 236 000 steigen; die Nachfrage nach Arbeitsplätzen wird infolge des größeren Studien- und Ausbildungsbedarfs der Jugendlichen in einem geringeren Umfang steigen;
- im Jahr 2000 ist jedoch eine hohe Nachfrage nach Arbeitsplätzen zu erwarten, die zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit führen könnte.

4.3.2. Die Arbeitslosigkeit in der Tschechischen Republik war 1996 im Vergleich zu den Übergangswirtschaften Mitteleuropas auf dem weitaus niedrigsten Stand (186 000 Arbeitslose, d. h. 3,5 %). Die wirtschaftliche Stagnation von 1997 bewirkte einen Anstieg der Arbeitslosigkeit (auf über 260 000 Arbeitslose).

Folgende Merkmale kennzeichnen die Arbeitslosigkeit:

- bei den Personen mit geringer Schulbildung, insbesondere bei Arbeitern, Frauen und Jugendlichen, ist eine höhere Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Die Arbeitslosigkeit von Behinderten (die 3 % der Arbeitnehmer, aber 18 % der Arbeitslosen ausmachen) ist stark gestiegen; ein weiteres schwerwichtiges Problem ist der Mangel an Arbeitsplätzen für Roma;
- die Arbeitslosenquote weist erhebliche regionale Unterschiede auf;
- gestiegen ist auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die inzwischen etwa ein Fünftel der Arbeitslosen ausmachen. Eine gewisse Zahl von Langzeitarbeitslosen hat die Arbeitssuche aufgegeben und lebt von den Beihilfen.

4.3.3. Die Tschechische Republik ist in jüngster Zeit auch das Ziel legaler und illegaler Einwanderer aus den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas geworden. Bis Juni 1997 wurden mindestens 178 000 legale ausländische Arbeitnehmer, darunter 73 000 Slowaken, 42 000 Ukrainer und 13 000 Polen, registriert. Neben diesen sich legal im Land aufhaltenden Arbeitnehmern ist von mindestens 80-100 000 illegalen Arbeitnehmern auszugehen.

Infolge dieser legalen und illegalen Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern stehen billigere und flexiblere Arbeitskräfte zur Verfügung, die für die Unternehmen, die auch bei Verletzung der Vertragspflichten keine hohen Strafen zu erwarten haben, zweifellos Vorteile bieten.

4.3.4. Im Gesetz Nr. 1 von 1991 wird das Recht auf Arbeit als staatsbürgerliches Recht festgeschrieben und die Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung vorgesehen, außerdem wird die private Arbeitsvermittlung ohne Erwerbzzweck genehmigt und werden Ver-

fahren für die Einstellung von Personal und für den Abbau von Personal infolge von Umstrukturierungen festgelegt. Darüber hinaus sind Finanzbeiträge für Unternehmen, die neue Arbeitnehmer einstellen, vorgesehen.

4.3.5. Das Arbeitsverhältnis wird ausschließlich durch das Arbeitsgesetz von 1965 geregelt, dessen grundlegende Ausrichtung nicht wesentlich geändert wurde. Es sind nur zwei Arten von Arbeitsverträgen, nämlich befristete und unbefristete Arbeitsverträge, vorgesehen.

Es wurde allgemein erkannt, daß das Arbeitsgesetz, das den neuen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes nicht mehr gerecht werden kann, grundlegend geändert werden muß.

4.3.6. Die Sozialpartner haben im Rahmen der Konzertierung und der Tarifverhandlungen nur geringen Einfluß auf die Gestaltung dieser Gesetze. Das gleiche gilt für die Rolle der Gewerkschaften bei der Beschäftigungssicherung, u.a. weil diese bisher kein großes Problem darstellt. In den Rechtsvorschriften ist nur die Entlassung von Einzelpersonen geregelt; die neuen Gesetze über die Tarifverhandlungen gewähren jedoch Spielraum für Alternativmaßnahmen zu Massenentlassungen.

#### 4.4. Sozialer Dialog

4.4.1. Der soziale Dialog findet in der Tschechischen Republik im Rahmen des Rates für wirtschaftliche und soziale Konzertierung statt, in dem die Regierung und die Sozialpartner vertreten sind und der über Kompetenzen im Bereich der Arbeitsgesetze und der Löhne und im sozialen Bereich verfügt.

4.4.1.1. Parallel zur Wirtschaftskrise entwickelte sich im vergangenen Jahr auch eine Krise des sozialen Dialogs im allgemeinen und insbesondere auf zentraler Ebene. In der Regierungskoalition setzten sich die Kräfte durch, die den sozialen Dialog bei den Entscheidungen über sozialpolitische Fragen als unnötig betrachteten. Daher versuchte man, den Dialog auch im Hinblick auf die sozialen Reformen auf ein Minimum zu reduzieren. Die Folge waren Spannungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern.

4.4.1.2. Während die Gewerkschaft eine Sozialreform forderte, durch die die gesetzlichen und praktischen Voraussetzungen für eine aktive Arbeitspolitik geschaffen würden, damit ein angemessener Lebensstandard gesichert und die Rechtsvorschriften in den Bereichen Arbeit und soziale Sicherheit und die Maßnahmen zugunsten der Familien und der sozialen Gruppen, die in einer schwierigeren Lage leben, verbessert werden können, verfolgte die Regierung vor allem eine wirtschaftliche Sparpolitik mit dem vorrangigen Ziel, die Sozialausgaben zu verringern.

4.4.1.3. Aufgrund der Schwierigkeiten (und in einigen Fällen der Weigerung der Regierung), einen Dreiparteiendialog zu führen, waren die Sozialpartner gezwungen, Wege und Möglichkeiten zu suchen, um unmittelbar auf das Parlament Druck auszuüben und Änderungen der Rechtsvorschriften zu erwirken. In mehreren Fällen

gelang es, durch Verbesserungsvorschläge, die von Abgeordneten auch im Einvernehmen mit den Gewerkschaften eingebracht wurden, die nachteiligsten Auswirkungen einiger Gesetze für Arbeitnehmer und Bürger zu beschränken.

4.4.2. Der soziale Dialog muß daher — auch mit Blick auf die erforderlichen Wirtschaftsreformen und die Sozialgesetze zur Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands — auf allen Ebenen wiederaufgenommen und intensiviert werden.

4.4.3. Im großen und ganzen ist das Arbeitsrecht der Tschechischen Republik im Hinblick auf Konzeption, Institutionen und Verfahren mit den geltenden Systemen in der EU vergleichbar. Es müssen jedoch noch Fortschritte gemacht werden, damit auch die in den europäischen Richtlinien vorgesehenen Mindestnormen sichergestellt werden. Vor allem müßte die europäische Sozialcharta übernommen werden, und die internationalen Übereinkommen über den Schutz der Arbeitnehmer, wie die IAO-Übereinkommen Nr. 131, 151 und 154, müßten ratifiziert werden. Die Ausarbeitung des neuen Arbeitsgesetzes wäre eine herausragende Gelegenheit für eine enge Zusammenarbeit zwischen allen drei Seiten und für einen neuen sozialen Dialog.

4.4.4. Was die Tarifverhandlungen anbelangt, so ist die Rolle der Gewerkschaften im allgemeinen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Unternehmensebene relativ beschränkt. Der Grund hierfür liegt vor allem in der Tatsache, daß beim Übergang zu einem privatwirtschaftlich geprägten System der Unternehmer in bezug auf Inhalt und Dauer der Arbeitsleistung, Entgelt und Stabilität des Arbeitsverhältnisses mehr Macht erlangte. Außerdem fehlt aufgrund der schwachen Position der Arbeitgeberorganisation auf nationaler Ebene ein der Gewerkschaft ebenbürtiger, repräsentativer Verhandlungspartner.

4.4.5. Allgemein läßt sich feststellen, daß die Regierung die Entwicklung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen nicht unterstützt, sondern davon eher Abstand nimmt. Es kann gefragt werden, inwieweit dies durch eine ideologische Haltung begründet ist und inwieweit durch die Erkenntnis, daß im Laufe des europäischen Integrationsprozesses ein schwieriger wirtschaftlicher Wettstreit auf der Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit durchstanden werden muß.

4.4.6. In Sachen Chancengleichheitspolitik werden heute vor allem Maßnahmen für Mütter mit kleinen Kindern ergriffen. Noch gelten Rechtsvorschriften, die Frauen den Zugang zu Stellen im öffentlichen und privaten Sektor und zu Ämtern in den staatlichen Einrichtungen erschweren. Im neuen Arbeitsgesetzbuch sollen neue Vorschriften für mehr Chancengleichheit sorgen.

4.4.6.1. Die Regierung nahm im April eine Entschlie-ßung zu den Prioritäten bei der Förderung der Chancengleichheit an<sup>(1)</sup>; dazu gehören Maßnahmen, welche die Öffentlichkeit in kultureller und sozialer Hinsicht für diese Fragen empfänglich machen sollen, und solche, die Frauen den Weg in Regierungs- und Verwaltungs-

(<sup>1</sup>) Entschlie-ßung Nr. 236 vom 8.4.1998.

ämter ebnen. Letztere verpflichten die Minister, je nach ihrer Zuständigkeit einschlägige politische Schritte zu unternehmen und in Zusammenarbeit mit den nicht-staatlichen Organisationen die Möglichkeiten, die sich der Tschechischen Republik durch die Mitwirkung an internationalen Programmen und Vorhaben eröffnen, wahrzunehmen. Andere Maßnahmen betreffen die Gleichstellungsgesetze, die Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit oder einer Arbeit in der Produktion, die häusliche Pflege, den Mutter- und Kinderschutz und die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

#### 4.5. Soziale Sicherheit und andere Politiken

4.5.1. Die Sozialausgaben machen gegenwärtig 20 % des PIB aus, wovon 9 % für die Renten, 2,5 % für Krankheit, 7,5 % für das Gesundheitswesen und 1 % für Beschäftigungsbeihilfen ausgegeben werden. Rechnet man die Hilfsmaßnahmen für Behinderte, Familien mit minderjährigen Kindern und die neuen Leistungen für Arbeitslose und zur Sicherung des Existenzminimums hinzu, erreicht man einen Anteil von 25 %. Insgesamt ist zu sagen, daß das soziale Netz eher die Familie als den Einzelnen schützt.

4.5.2. Auffällig ist der geringe Anteil für die Renten, der weit unter dem Durchschnittswert der Gemeinschaft von 14 % liegt. Das System der sozialen Sicherheit muß schrittweise einen angemesseneren Lebensstandard für ältere Menschen sicherstellen. Aufgrund der derzeitigen demographischen Entwicklungen wird es schwierig sein, die gegenwärtige — zwar unzureichende — reale Kaufkraft der Leistungen aufrechtzuerhalten, auch wenn die Produktion, aber auch die Preise voraussichtlich steigen. Eine Anhebung der Renten entsprechend dem Anstieg der Lebenshaltungskosten erscheint in diesem Zusammenhang unerlässlich.

4.5.2.1. Ein Drittel der Bevölkerung ist in das System der privaten Zusatzrenten eingetreten. Bisher beteiligen sich die Arbeitgeber noch nicht an den Rentenkosten, aber um des Gleichgewichts des Rentensystems willen scheint es unerlässlich, daß auch die Unternehmen, die sich dazu in der Lage sehen, etwas dazu beisteuern. Zur Zeit findet eine hitzige Debatte über die Reform des Rentensystems, die auf ein Dreistufenmodell — Grund-, Zusatz- und Individualrente — hinausläuft, statt.

4.5.3. Das Schul- und das Gesundheitswesen sind zwei problematische Bereiche, da die diesbezüglichen Reformvorschläge der Regierung vor allem auf Kostenbeschränkung ausgerichtet sind.

4.5.3.1. Besonders problematisch ist die Lage im Schulwesen. Die Regierung schlug eine Reform der höheren Schulen mit neuen Kosten für die Schüler und Studenten vor, obwohl es keinen Gesamtplan für die Entwicklung dieses Bereichs gibt. Es wurde eine Erhöhung der Zahl der Unterrichtsstunden vorgesehen, obwohl es — insbesondere aufgrund der niedrigen Gehälter und daraus resultierenden Einstellungsprobleme — weiterhin an Personal mangelt.

Die Kettenstreiks der Lehrer im Januar 1997 und eine große Demonstration im April dieses Jahres waren Ausdruck der schweren Krise in diesem Bereich.

4.5.3.2. Im Gesundheitssektor wurde die Anwendung des Solidaritätsprinzips eingeschränkt. Infolge des Widerstands der Gewerkschaften und anderer sozialer Akteure gelang es der Regierung noch nicht, wie geplant die teilweise oder vollständige Finanzierung der Gesundheitsleistungen durch die Patienten durchzusetzen.

4.5.4. Auch im Bereich der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer muß gehandelt werden. Diesbezüglich müßten die IAO-Übereinkommen Nr. 155 und 161 über die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer uneingeschränkt zur Anwendung gebracht werden. Das IAO-Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht und das Übereinkommen Nr. 176, das insbesondere die Gesundheit und Sicherheit von Bergarbeitern betrifft, müssen indessen von der tschechischen Regierung noch ratifiziert werden. Außerdem müssen Möglichkeiten der Versicherung gegen Arbeitsunfälle eingeführt werden, und die Maßnahmen zur Information der Arbeitnehmer und Prävention müssen intensiviert werden.

#### 5. Die Zukunftsperspektiven

5.1. Am 25. und 26. Juni führte die Studiengruppe in Prag eine Reihe interessanter Gespräche mit den Vertretern der EU-Delegation, mit politisch Verantwortlichen und Direktoren des Außenministeriums, des Arbeits- und Sozialministeriums und des Industrieministeriums, mit führenden Mitgliedern der CMKOS (Böhmisch-Mährischer Gewerkschaftsbund), des Privatunternehmensverbands, eines Bauernverbands und des Kunst- und Kulturverbands. Diese Gespräche ermöglichten ein differenzierteres Urteil über die Lage.

5.2. Die Wahlen vom 19. Juni haben zwar die politische Landschaft verändert, aber zu keiner klaren Mehrheit geführt. Keine der größeren Parteien erzielte eine ausreichende Mehrheit, so daß nur schwer zu handhabende Koalitionen möglich sind: die sozialdemokratische Partei bekam 32,3 % der Stimmen und 74 (von 200) Sitzen, die demokratische Bürgerallianz 27,7 % und 64 Sitze, die kommunistische Partei 11,1 % und 25 Sitze, die christdemokratische Union 9 % und 19 Sitze und die Freiheitsunion 8,6 % der Stimmen und 18 Sitze. Daher ist mit einer Periode politischer Instabilität zu rechnen, was die Wirtschaftsführung und die Inangriffnahme der zur Fortführung des Integrationsprozesses erforderlichen Reformen, zumal wenn diese einen starken politischen Willen voraussetzen, gewiß nicht erleichtern wird.

5.2.1. Allerdings besteht über den Beitritt zur EU ein allgemeiner Konsens, wie aus den Programmen fast aller Parteien (mit Ausnahme der Kommunisten) ersichtlich ist. Da bis jetzt weder nennenswerten Verzögerungen festgestellt wurden, noch Verschleppungen durch die Verwaltung zu befürchten sind, bleibt die Kontinuität bei den Verhandlungen mit der EU gewahrt. Ohne stabile Mehrheit wird die neue Regierung jedoch Mühe haben, das bisherige Tempo bei der Umsetzung des „acquis“ beizubehalten.

5.3. Die Voraussagen des nationalen statistischen Amtes zum Wachstum des PIB wurden für 1998 nach unten korrigiert (von 1,6 % -2 % auf 1,4 %); die Zahl für

1999 ist jedoch günstiger (3 %). Einerseits belegen einige Daten, daß sich die Wirtschaftslage verschlechtert. So sind sich OECD und tschechische Regierung insbesondere darüber einig, daß die Arbeitslosigkeit bis Ende '98 auf 6 % ansteigen wird, während sie bei ihren Schätzungen der Inflation voneinander abweichen — laut OECD hat diese im März bereits eine auf das Jahr gerechnete Rate von 13,4 % erreicht, während die Regierung mit 12 % zum Ende des Jahres rechnet. Andererseits sendet der Handel positive Signale aus: dank einer besseren Zusammensetzung der Ausfuhren dürfte das Handelsdefizit erheblich zurückgehen.

Der erneute Wirtschaftsaufschwung hängt im wesentlichen mit der positiven Entwicklung der Ausfuhren, bei denen im ersten Vierteljahr eine Zunahme von 45 % zu verzeichnen war, zusammen. Dies ist auf drei Faktoren zurückzuführen: die Abwertung der Krone im Mai 1997 und ihre Folgen, eine wachsende Nachfrage in Deutschland und den größten europäischen Ländern sowie der Beginn eines Umstrukturierungsprozesses, der die Wettbewerbsfähigkeit des Landes schrittweise verbessert. Die Umstrukturierung krankt allerdings an einem Mangel an Know-how, an technischen Mitteln und Kapital; zumal stehen letztere z.Z. nicht zur Verfügung.

5.4. Von den Maßnahmen, die das Industrieministerium selbst als vorrangige Pläne für die kommenden Jahren anführt<sup>(1)</sup>, seien die Senkung der Steuern auf Unternehmensgewinne und der Mehrwertsteuer sowie ein allmählicher Abbau der indirekten Steuern, die Deregulierung der Preise, die Einführung geeigneter Rechtsvorschriften (vor allem zur gesetzlichen Regelung des Kapitalmarkts, des Wettbewerbs, des Handels usw.) und deren Angleichung an die entsprechenden Vorschriften in der EU genannt.

5.5. Aus industriepolitischer Sicht kommt es darauf an, mit dem Problem der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Unternehmen innerhalb und außerhalb des Landes, die weniger auf einen niedrigen technischen und technologischen Entwicklungsstand zurückzuführen ist als auf die geringe Produktivität der Arbeit und eine niedrige Wertschöpfung. Ausschlaggebend ist daher, daß der industrielle Umstrukturierungsprozeß<sup>(2)</sup> bei der Organisation, den Eigentumsverhältnissen, der Finanzstruktur und dem Personal fortgesetzt wird und die Voraussetzungen für eine größere Produktivität der Arbeit (dazu gehört, daß

man die Lohnentwicklung an die Produktionssteigerungen koppelt) sowie ein günstigeres Umfeld für ausländische Investitionen geschaffen werden. Beachtung verdient auch die Zusicherung der Regierung, den Privatisierungsprozeß im Banksektor auf eine andere, transparentere und besser kontrollierte Weise zum Abschluß zu bringen.

5.5.1. Die Regierung Tošovský versuchte mit einem im April 1998 verabschiedeten Paket von Maßnahmen, die unter anderem die vollständige Steuerfreiheit für den Investor während der ersten fünf Jahre seiner Tätigkeit vorsehen, günstigere Bedingungen für ausländische Unternehmen zu schaffen. Die Ergebnisse fielen jedoch, weil der Mindestbetrag (25 Millionen Dollar) eher hoch angesetzt ist und Nachbarländer wie Polen und Ungarn bessere Bedingungen bieten und ein hohes Wirtschaftswachstum verzeichnen, ziemlich dürftig aus.

5.6. Abschließend ist festzustellen, daß sich die starke Abhängigkeit der tschechischen Wirtschaft von der Wirtschaftskonjunktur in der EU bestätigt, während sich am Horizont ein ganz neues Problem abzeichnet: die Arbeitslosigkeit.

5.6.1. Unklar ist, in welchem Maße folgende Gesichtspunkte bei der Schätzung, die Arbeitslosenrate werde bis Ende 1998 auf 6 % ansteigen, Berücksichtigung fanden:

- die noch anstehenden Umstrukturierungsprozesse und
- die bereits laufenden Programme zum Beschäftigungsabbau in der staatlichen Verwaltung und in bestimmten Dienstleistungen, die ausländischem Kapital geöffnet werden sollen (Verkehrswesen und Energiesektor).

5.6.2. Eine Arbeitslosenrate von 6 % dürfte in einer EU, die mit erheblich höheren Prozentzahlen zu tun hat, als nicht sehr dramatisch empfunden werden; man muß jedoch berücksichtigen, daß sie wahrscheinlich weiter wachsen wird, daß es sich in diesem Land um ein neues, wenig bekanntes Phänomen handelt und daß der Dienstleistungssektor gesättigt ist und nicht imstande zu sein scheint, die neue Arbeitslosigkeit zu absorbieren.

Voraussichtlich wird außerdem die Umstrukturierung der polnischen Landwirtschaft eine Einwanderungswelle in die Tschechische Republik auslösen, die die Lage auf dem Arbeitsmarkt noch schwieriger machen dürfte.

5.6.3. Um dieses Problem anzupacken, braucht man angemessene politische Strategien, Ressourcen und Instrumente, die bisher noch nicht existieren oder nicht angepaßt wurden, weil es keine Arbeitslosigkeit gab, sowie wegen der neoliberalen Grundausrichtung der Regierung:

- die für den Arbeitsmarkt bestimmten Mittel wurden seit der Zeit, als die Arbeitslosenrate 3 % betrug, nicht aufgestockt;
- die Zuständigkeiten sind über mehrere Ministerien verteilt und müssen daher koordiniert werden;
- die staatliche Stellenvermittlung liefert lediglich Listen mit freien Stellen.

<sup>(1)</sup> Ministerium für Industrie und Handel der Tschechischen Republik, „The policy of the development and improvement of the Czech industry competitiveness“, Dokument, Mai 1998.

<sup>(2)</sup> Um eine Vorstellung vom Umfang des gegenwärtig erfolgenden Privatisierungs- und Umstellungsprozesses zu bekommen, genügt es, die Daten für das Bauwesen zu betrachten. 1992 gab es 788 Unternehmen, davon 339 mit weniger und 449 mit mehr als 100 Beschäftigten (darunter 106 mit mehr als 500 Beschäftigten). Ende 1997 war die Zahl auf 2370 Unternehmen gestiegen; 1920 davon hatten weniger und 450 mehr als 100 Beschäftigte (die Zahl der Großbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten war um mehr als die Hälfte auf 48 geschrumpft). Quelle: Ministerium für Industrie.

5.6.4. In Gesprächen mit der Verwaltung war zu erfahren, daß gerade ein Gesamtplan für das Beschäftigungsproblem erarbeitet wird, der alle Kompetenzen in bezug auf die grundlegenden Ziele wie Wirtschaftswachstum, Anreize für ausländische Investitionen, Technologietransfer und Programme für die Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung bündelt. Außerdem denkt man darüber nach, die Arbeitslosenhilfe in Anreize für die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu verwandeln.

5.6.5. Ein wichtiger Impuls für die Beschäftigung kann auch von den KMU kommen, die heute 50 % des gewerblichen Sektors ausmachen. Durch ein Sondergesetz wurden staatliche Finanzierungen erleichtert und eine besondere Bank ins Leben gerufen. Mit PHARE-Mitteln konnten Innovationszentren zur Unterstützung der KMU geschaffen werden.

5.7. Was den sozialen Dialog anbelangt, so beklagen sich die Sozialpartner, daß man sie zuweilen bloß unterrichtet hat, anstatt sie wirklich am Integrationsprozeß teilnehmen zu lassen, wie sie es zumindest bei der Festlegung der Prioritäten, beispielsweise bei der Entscheidung über die von PHARE zu finanzierenden Maßnahmen, gerne täten.

5.7.1. Die Regierung hat die EU-Beitrittsverhandlungen bisher so geführt, als seien sie allein Sache der Regierung und des Präsidenten der Republik. Die Sozialpartner klagen, daß die Öffentlichkeit kaum einbezogen und informiert werde und keine öffentliche Debatte stattfinde; sie fordern das Recht, die Inhalte der Sozialpolitik zu prüfen und zu diskutieren. Die Gewerkschaft wirft der Regierung vor, die Verpflichtung, den „acquis“ der Gemeinschaft zu übernehmen, als Vorwand zu nehmen, um die Garantien für die Arbeitnehmer auf ein Minimum herunterzuschrauben.

5.8. Ein System von Tarifverhandlungen, das den Tarifpartnern ermöglichen würde, die Löhne und Arbeitsvorschriften auf allen Ebenen frei auszuhandeln, steht noch in den Sternen. Wirkliche Arbeitsverträge gibt es nur in den größeren Unternehmen, wo die Gewerkschaften fest verwurzelt und die Sozialpartner klar identifizierbar sind.

5.8.1. Dieser Rückstand hat vielfältige Ursachen und hängt mit einem wenig repräsentativen Arbeitgeberverband, der sich erst vor kurzem gebildet hat, mit einer Gewerkschaft, die zwar repräsentativ (ihr gehören 45 % der Arbeitnehmer an), aber übermäßig zentralisiert und daher vor Ort nicht verwurzelt ist, und schließlich dem Wunsch zusammen, den sozialen Frieden des Landes in einer schwierigen Übergangsphase nicht aufs Spiel zu setzen.

5.9. Vor diesem Hintergrund kommt der Reform des Arbeitsgesetzbuchs eine grundlegende Bedeutung zu, weil sie Gelegenheit für eine eingehende Debatte über den Geist, der im Arbeitsrecht und bei den Arbeitsbeziehungen herrschen soll, bietet. Dabei gibt es zwei Grundströmungen. Die Anhänger der einen würden das Arbeitsgesetzbuch um einer völligen Vertragsfreiheit zwischen den Parteien willen am liebsten ganz abschaffen, die der anderen, ausgewogeneren gestehen den Arbeitnehmern das Recht auf gesetzlichen Schutz zu. Ein anderer wesentlicher Streitpunkt ist die Frage, wie die Arbeitnehmervertretung in den Unternehmen aussehen soll.

5.9.1. Problematisch ist, daß die Debatte nicht in einen Prozeß der Konzertierung mündet. In diesem Punkt weichen die Ansichten von Regierung und Sozialpartnern erheblich voneinander ab.

5.10. Aus dem gemeinschaftlichen Hilfsprogramm PHARE bekam die Tschechische Republik zwischen 1990 und 1997 493 Millionen ECU, die für Programme in den Bereichen Information, Forschung, Bildung, Umweltschutz, Soziales, Gesundheitswesen, Menschenrechte und Schutz der Minderheiten, insbesondere der Roma, ausgegeben wurden. Das Programm für 1997 hatte die Aufgabe, die Umstellung auf die neue Ausrichtung von PHARE, eine Konzentration der Bemühungen auf die Heranführung, zu erleichtern. Die Hauptziele lauteten: Konsolidierung der Institutionen und Übernahme des 'acquis' einschließlich der Modernisierung der staatlichen Verwaltung und der Beteiligung an den Gemeinschaftsprogrammen; Entwicklung der Bürgergesellschaft und Stärkung ihrer Organisationen als wesentliche Voraussetzung für die Festigung der Demokratie; der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit mit der Vorbereitung auf eine Teilnahme an den Strukturfonds als Richtschnur. Für 1998-1999 wurden weitere 117 Millionen ECU bereitgestellt. Der Ausschuß hofft auf eine Aufstockung der Programme für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarländern.

5.11. In bestimmten Bereichen wie dem Umweltschutz, dem Verkehrswesen und der Landwirtschaft, wo man nicht nur Strukturreformen braucht, um die bestehenden Verhältnisse an den Binnenmarkt und den dort herrschenden Wettbewerb anzupassen, wo man vielmehr enorme Beträge braucht, die nur teilweise von den EU-Hilfen gedeckt werden können, wollen die tschechischen Behörden auf Übergangsregelungen von noch unbestimmbarer Dauer zurückgreifen. Der Ausschuß bemerkt dazu, daß um einer nachhaltigen Integration willen nur in Ausnahmefällen von Übergangsregelungen Gebrauch gemacht werden sollte.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die wirtschaftliche und soziale Lage in Chile und die Beziehungen Chiles zum Mercosur und zur EU“

(98/C 407/44)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 29. Januar 1998, gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik nahm ihre Stellungnahme am 23. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Regaldo.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) einstimmig folgende Stellungnahme.

### 1. Begründung

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat zur Kenntnis genommen, daß die Europäische Kommission dem Rat im Juli 1998 die Leitlinien zu einem Mandat für Verhandlungen mit Chile und dem Mercosur über künftige politische und wirtschaftliche Assoziationsabkommen, die zu Beginn des nächsten Jahrtausends unterzeichnet werden könnten, unterbreitet hat.

1.2. Der Ausschuß erinnert daran, daß die Beziehungen mit dem Mercosur und Chile mit Aufnahme dieser Verhandlungen in eine zweite Phase einträten, nachdem am 15. Dezember 1995 mit dem Mercosur und am 21. Juni 1996 mit Chile Rahmenabkommen für die Zusammenarbeit unterzeichnet worden waren, um eine Assoziation zwischen den Vertragspartnern vorzubereiten. Die neuen Abkommen werden insbesondere eine Intensivierung des politisch-institutionellen Dialogs und die schrittweise und wechselseitige Liberalisierung des Außenhandels nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) umfassen.

1.3. Der Ausschuß erkennt die im wechselseitigen Handelsdialog erzielten Fortschritte an. Auf der dreiseitigen Ministerkonferenz, die am 12. Februar 1998 in Panama stattfand, billigten die Vertreter der EU, des Mercosur und Chiles die mit dem Ziel einer Inventarisierung der Handelsbeziehungen durchgeführten Arbeiten. Aufgrund dieser Ergebnisse bekräftigten die Minister ihre Entschlossenheit, Abkommen über eine politische und wirtschaftliche Assoziation zu schließen. Zugleich nahmen sie den Beschluß zur Kenntnis, nach dem Chile der institutionellen Struktur des Mercosur beitrifft. In der darauffolgenden Sitzung der beiden Außenhandelsunterausschüsse EU-Chile und EU-Mercosur am 14. Mai 1998 in Brüssel schlossen die Partner die Bestandsaufnahme der Handelsbeziehungen ab und gaben grünes Licht für das Mandat zu Verhandlungen über die künftigen Abkommen.

1.4. Der Ausschuß hat seinerseits diesen gegenseitigen Annäherungsprozeß kontinuierlich verfolgt und seine eigenen Beziehungen mit Chile und dem Mercosur ausgebaut. Am 3. Oktober 1995 verabschiedete der Ausschuß im Zusammenhang mit der bevorstehenden Unterzeichnung des Rahmenabkommens für die interregionale Zusammenarbeit zwischen EU und Mercosur eine Stellungnahme zu der Mitteilung der Europäischen

Kommission „Die Europäische Gemeinschaft und der Mercosur: eine intensivierte Politik“.

1.5. Zwei Jahre später unternahm eine Delegation des Ausschusses vom 15. bis 19. Dezember 1997 eine offizielle Reise nach Uruguay und Chile. Bei dieser Gelegenheit unterzeichneten der Ausschuß und das Beratende Wirtschafts- und Sozialforum (FCES) des Mercosur ein „Memorandum of Understanding zur institutionellen Zusammenarbeit“ mit dem Ziel, einen regelmäßigen Austausch von Informationen und Beratungen einzurichten und einen Dialog über die Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur einzuleiten. Diese institutionellen Kontakte vertieften sich anlässlich eines zweiten Besuchs der Ausschußdelegation beim Mercosur und in Chile vom 4. bis 7. Mai 1998, die bei dieser Gelegenheit an einer Sitzung des FCES teilnahm und Gespräche mit Vertretern verschiedener chilenischer Organisationen führte. Angesichts der Tatsache, daß Chile an den Sitzungen der institutionellen Struktur des Mercosur teilnimmt, könnten in Zukunft auch sozioökonomische Vertreter dieses Landes in die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuß und dem FCES einbezogen werden.

### 2. Zielsetzung

2.1. In diesem Stellungnahmeentwurf werden die dreiseitigen Beziehungen zwischen der EU, Chile und dem Mercosur erörtert. Insbesondere werden die gegenwärtige Lage in Chile sowie die Beziehungen Chiles mit dem Mercosur und der EU analysiert. Dabei dürfen die anstehenden Verhandlungen über die Abkommen zur politischen und wirtschaftlichen Assoziation zwischen der EU und den jeweiligen Partnern nicht aus den Augen verloren werden.

2.2. Zur Bewertung dieser neuen Initiative der Europäischen Kommission gegenüber Chile und dem Mercosur und zur Festlegung des diesbezüglichen Standpunkts des Wirtschafts- und Sozialausschusses, werden in dem Dokument vier Gesichtspunkte behandelt:

- die gegenwärtige Lage in Chile,
- der Annäherungsprozeß zwischen Chile und dem Mercosur,
- die Beziehungen zwischen Chile und der EU und

— die künftigen Assoziationsabkommen der EU mit Chile und dem Mercosur.

### 3. Die gegenwärtige Lage in Chile

3.1. Chile stellt für Lateinamerika sowohl hinsichtlich seines politischen Werdegangs als auch wegen seines Wirtschaftsmodells eine Ausnahme dar. Zwar hat Chile bereits vor zehn Jahren den Weg zur Demokratisierung des Landes eingeschlagen, es gelten jedoch immer noch einige Gesetze, die in der unter dem Militärregime verabschiedeten Verfassung von 1980 niedergelegt sind und die die volle Ausübung der Demokratie einschränken (siehe Anhang 1). Im Zuge des Übergangs zur Demokratie hat sich die Regierung von Eduardo Frei allerdings die Vollendung des Demokratisierungsprozesses zum Ziel gesetzt.

3.2. Was die wirtschaftliche Seite anbelangt, so führte Chile unter dem autoritären Regime von General Augusto Pinochet (1973-1990) drastische strukturelle Reformen durch, darunter die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die einseitige Öffnung für den Außenhandel, die Verschlankung des Staatsapparats und Einsparungen bei den Sozialausgaben. Die Tatsache, daß Chile die Umstrukturierung der Wirtschaft zu einem relativ frühen Zeitpunkt und unter einer autoritären Regierung einleitete, steht im Gegensatz zu den Erfahrungen in anderen lateinamerikanischen Ländern, in denen die wirtschaftliche Öffnung erst nach Wiederherstellung der Demokratie einsetzte. Chile erfreut sich heute einer günstigen Wirtschaftslage, die den demokratischen Regierungen einen größeren Spielraum für soziale Reformen und zur Bekämpfung der Armut gibt.

3.3. Gegenwärtig gehört die Wirtschaft des Landes zu den bestgeführten und meistliberalisierten Lateinamerikas und wird innerhalb wie außerhalb der Region als ein erfolgreiches Entwicklungsmodell angesehen. Seit vierzehn Jahren erzielt die chilenische Volkswirtschaft ein stetiges jährliches Wachstum, das von 1990 bis 1997 durchschnittlich über 7 %, fast das Doppelte des regionalen Durchschnitts, betrug. Darüber hinaus hat Chile eine der höchsten Spar- und Investitionsquoten Lateinamerikas (21,4 bzw. 27 % des BIP in 1997) und verzeichnet einen leichten Überschuß im öffentlichen Sektor sowie niedrige Inflationsraten.

3.4. In den letzten Jahren traten allerdings gewisse Schwierigkeiten auf, durch die Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit des chilenischen Modells genährt wurden. Chile ist eines der von der jüngsten Finanzkrise in Asien am schwersten betroffenen Länder Lateinamerikas, weil es in der Region, die 1997 32,7 % aller chilenischen Ausfuhren aufnahm, seinen wichtigsten Markt hat. Nach vorläufigen Schätzungen gingen in den ersten drei Monaten des laufenden Jahres 1998 die chilenischen Ausfuhren nach Asien um 25 % im Vergleich mit dem entsprechenden Vorjahreszeitraum zurück. Von Oktober 1997 bis April 1998 verlor der chilenische Peso 9,5 % seines Wertes, was sich auf die Ausfuhren positiv auswirkt, aber dafür die Inflation anheizen könnte (bei 6 % in 1997). In gleicher Weise verlangsamte sich in den beiden letzten Jahren das Wachstum: von 1995 bis 1997 ging der Anstieg des

chilenischen BIP von 8,5 auf 7,1 % zurück, und laut Vorhersagen der Zentralbank wird es für 1998 höchstens 5,5 % betragen.

3.5. Die Verlangsamung des Wachstums geht in erster Linie auf ein Defizit im Außenhandel zurück. Seit Beginn der Strukturreformen 1975 hat sich die chilenische Volkswirtschaft auf den Ausfuhrsektor ausgerichtet, der ca. 30 % ihres BIP erzielt (verglichen mit 24 % in Mexiko und 15 % in Argentinien) und als der „Motor“ des Wachstums gilt. Chile ist der weltgrößte Exporteur von Kupfer, das 1997 mit 42,3 % aller Ausfuhren zu Buche schlug; danach folgen Holz, Obst, Fischereierzeugnisse und Industrieprodukte. Der Verfall des Weltmarktpreises für Kupfer und eine zunehmende Einfuhrnachfrage verursachten 1997 ein Außenhandelsdefizit von 1,3 Milliarden Dollar, das vorläufigen Schätzungen zufolge 1998 auf 2,3 Milliarden anwachsen könnte. Dies erklärt sich in erster Linie aus dem Rückgang der Ausfuhren nach Asien.

3.6. Diese Negativbilanz hat ein zunehmendes Defizit bei den laufenden Posten bewirkt, das nach Angaben der Zentralbank 1997 6 % des Bruttoinlandsprodukts entsprach. Obgleich Chile über reichliche Devisenreserven verfügt (um die 18 Milliarden Dollar) und das Defizit durch die hohe Sparquote und die Auslandsinvestitionen finanzieren kann, wird es langfristig seine immer noch erhebliche Abhängigkeit von traditionellen Ausfuhren und die sich daraus ergebende Anfälligkeit gegenüber Wechselfällen der Weltwirtschaft abbauen müssen. In diesem Zusammenhang kündigte Präsident FREI an, seine Regierung werde zum Eintritt in eine „zweite Ausfuhrphase“ die Exportdiversifizierung und die Lieferung von hochwertigen Erzeugnissen der Veredelungswirtschaft fördern.

3.7. In diesem Sinne müßte die künftige Wirtschaftspolitik der chilenischen Regierung auch die außerordentliche Bedeutung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) für die chilenische Wirtschaft berücksichtigen, die 98,5 % des einheimischen Privatsektors ausmachen und dabei sind, einen wachsenden Anteil des Exportsektors zu übernehmen. Dazu paßt, daß die KMU laut Schätzungen des Verbandes der Mittel- und Kleinindustrie und des Handwerks (CONUPIA) ca. 79,8 % der Erwerbstätigen des Landes beschäftigen. Trotz der eminenten Bedeutung dieses Sektors wurde bislang noch keine spezifisch auf die Förderung und Unterstützung der KMU ausgerichtete Strategie ins Werk gesetzt; das tatsächliche Gewicht der KMU in der Volkswirtschaft spiegelt sich in ihrer Teilhabe am Entscheidungsprozeß offensichtlich nicht wider.

3.8. Im Rahmen einer Strategie des offenen Regionalismus hat Chile seine Handelsbeziehungen zwischen verschiedenen Ländern und Wirtschaftsblöcken diversifiziert. Auf dem amerikanischen Kontinent hat das Land Freihandelsabkommen mit Kanada, Kolumbien, Ecuador, dem Mercosur, Mexiko, Peru und Venezuela abgeschlossen. 1997 waren seine Ausfuhren hauptsächlich für vier Märkte bestimmt. Die asiatisch-pazifische Region war mit 32,7 % wichtigster Empfänger, gefolgt von der Europäischen Union mit 25,9 %, Lateinamerika mit 19,3 % und den Vereinigten Staaten mit 16,1 %. Die

wichtigsten Lieferanten waren Lateinamerika (26 %), die Vereinigten Staaten (23 %) und die EU (20,8 %). Chile ist das einzige lateinamerikanische Land mit präferentiellem Zugang zur asiatisch-pazifischen Region: deren Länder — Japan, Südkorea, Hongkong, Indonesien und Taiwan — stellen seit 1993 Chiles wichtigsten Absatzmarkt dar; Chile beteiligt sich an einigen der regionalen politischen und Handelsforen, wie z. B. der APEC (Asiatisch-pazifische Wirtschaftszusammenarbeit).

3.9. Andererseits ist Chile eine der wichtigsten Empfängeradressen für ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika. Zahlenangaben der Zentralbank zufolge nahm das Land 1996 und 1997 Investitionsströme im Werte von 3,561 bzw. 3,467 Milliarden Dollar auf. Die wichtigsten Investoren in Chile sind die Vereinigten Staaten, die Mitgliedstaaten der EU und Kanada (dessen Direktinvestitionen in Lateinamerika hauptsächlich nach Chile gehen). Dem Ausschuß für Auslandsinvestitionen zufolge stieg der gesamte Nettoinvestitionszufluß nach Chile 1997 um 26,6 % gegenüber dem Vorjahr, da die Investitionen seitens des Vereinigten Königreichs, Spaniens und Japans zunahmen.

#### *Die soziale Dimension*

3.10. Die makroökonomische Stabilität Chiles steht im Gegensatz zu einer ausgeprägten sozialen Ungleichheit. Zwei Jahrzehnte struktureller Reformen einschließlich einer einseitigen Öffnung der Wirtschaft und eines ehrgeizigen Privatisierungsprogramms haben bei der sozialen Wohlfahrt einen hohen Preis gefordert. Zwar gelang es den demokratischen Regierungen von Patricio Aylwin und Eduardo Frei, den Anteil der Armen von 38,6 % im Jahre 1990 auf 23,2 % in 1996 zu senken, die Anzahl der Armen ist jedoch immer noch höher als 1970. Das niedrige Lohnniveau — das den Stand während des Militärregimes, als es drastisch gesenkt worden war, noch heute kaum übersteigt — und die Konzentration des Reichtums sind die wichtigsten Ursachen dieses sozialen Defizits. Chile hat mit Brasilien und Guatemala gemeinsam die größte Ungleichheit bei der Einkommensverteilung in Lateinamerika. Angaben der Weltbank zufolge verfügen die reichsten 20 % der chilenischen Bevölkerung über 61 % des Volkseinkommens während die ärmsten 20 % sich ganze 3,5 % teilen müssen.

3.11. Allerdings weist Chile günstigere Sozialindikatoren als der lateinamerikanische Durchschnitt auf. Dem Index zur menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen für das Jahr 1997 zufolge nimmt Chile in Lateinamerika den ersten Rang ein und steht unter 175 Ländern an dreißigster Stelle. Laut Angaben der Zentralbank weist es eine Alphabetisierungsrate von 95,4 %, eine Einschulungsquote von 96 % und eine Lebenserwartung von 75 Jahren auf. Im Vergleich zu Durchschnittswerten des Mercosur stellt sich die soziale Lage in Chile günstiger dar: die Alphabetisierungs- und Einschulungsziffern liegen höher, die Arbeitslosenquote niedriger (6,1 % in 1997) und der Erfassungsgrad der Sozialversicherung höher (bei 79 %).

3.12. Diese günstige Bilanz ist das Ergebnis einer aktiven Sozialpolitik während der Amtszeiten der demokratischen Regierungen unter Patricio Aylwin und Eduardo Frei. Seit 1990 sind die Sozialausgaben um 24,4 % gestiegen und entsprachen 1996 einem Anteil von 67 % am gesamten Staatshaushalt. Der größte Teil der Sozialausgaben wird für die Sozialversicherung aufgewendet (44 %), danach folgen Bildung (27,4 %) und Gesundheit (10 %). Um diese Entwicklungen weiter zu vertiefen, legte Präsident Frei im März 1998 einen „Sozialplan“ vor, mit dem den drei Bereichen Investition in das Humankapital, Gesundheit und Wohnungsbau Vorrang eingeräumt werden soll.

3.13. Im nachhinein ist ein erster Fortschritt für den Beschäftigungsbereich erzielt worden, der auch die Eröffnung eines dreiseitigen Dialogs erleichtern könnte. Am 6. Mai 1998 erzielten die Regierung und die „Einheitszentrale der Arbeitnehmer“ (CUT) eine auf drei Jahre befristete Übereinkunft zur Erhöhung des Mindestlohnes, den 9 % der Erwerbsbevölkerung beziehen. Ab 1. Juni 1998 wird der Mindestlohn (um 12,75 %) von 71 400 auf 80 500 Pesos im Monat angehoben. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt diese Übereinkunft, die in seinen Augen nicht nur einen ersten Schritt in Richtung größerer sozialer Ausgewogenheit, sondern auch einen wichtigen Fortschritt im Rahmen des sozialen Dialogs darstellt, mit großer Befriedigung zur Kenntnis.

#### *Die politischen Rahmenbedingungen*

3.14. Die soziale Dimension und die Reform der Verfassung von 1980 sind die Schlüsselthemen der aktuellen politischen Auseinandersetzung in Chile im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen am 11. Dezember 1999. In diesem Zusammenhang wurden die Stimmenverluste der christdemokratischen Partei (PDC) bei den Parlamentswahlen am 11. Dezember 1997 der Abnutzung nach acht Jahren christdemokratischer Regierung und den andauernden sozialen Ungerechtigkeiten zugeschrieben. Als Reaktion auf diese Herausforderung setzte Präsident Frei in seiner Rede vom 21. Mai drei Prioritäten bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahre 2000: dauerhaftes Wirtschaftswachstum, Modernisierung der Institutionen und die Bildungsreform.

3.15. Die Umsetzung einer Sozialpolitik größerer Tragweite im Hinblick auf die Einkommen oder zur Modernisierung der Arbeitsgesetzgebung von 1979 — mit der die vorher einflußreiche Gewerkschaftsbewegung zerschlagen wurde — hängt auch von Veränderungen im politischen System ab. Obwohl die Regierung bei verschiedenen Gelegenheiten vorschlug, die grundlegenden Bestimmungen der Verfassung — unter anderem diejenigen über die Ernennung von Senatoren — zu reformieren, und einen Entwurf zur Arbeitsgesetzgebung vorlegte, wurden diese Vorstöße vom Senat, in dem die Oppositionsparteien zusammen mit einigen auf Lebenszeit ernannten Senatoren die Mehrheit haben, nicht gebilligt. Sowohl diese anstehenden Reformen als auch die Einnahme eines Sitzes als Senator auf Lebenszeit durch den früheren Oberkommandierenden des Heeres, Augusto Pinochet, am 11. März 1998 haben die Auseinandersetzung über den noch nicht abgeschlossenen Übergang zur Demokratie in der chilenischen Gesell-

schaft wieder aufbrechen lassen. In seiner jüngsten Rede an die Nation hob Präsident Eduardo Frei die Notwendigkeit hervor, zu einer Demokratisierung der Institutionen zu gelangen und schlug vor, die Verfassungsmechanismen zu erweitern und eine Volksabstimmung über diese Fragen durchzuführen.

3.16. Angesichts der gegenwärtigen Lage in Chile schätzt der Ausschuß diesen letzteren Vorschlag der Regierung positiv ein und drückt seine Unterstützung für den Konsolidierungsprozeß der Demokratie im Lande aus. Gleichzeitig hält er es für wünschenswert, alle Hindernisse, die der institutionellen Vertiefung des demokratischen Systems entgegenstehen, zu beseitigen. Seiner Ansicht nach ist die vollständige demokratische Normalisierung in Chile auch eine Vorbedingung für größere soziale Gerechtigkeit. In diesem Sinne unterstreicht der Ausschuß die Bedeutung von Reformen größerer Tragweite im sozialen Bereich, mit besonderer Betonung des Beschäftigungssektors, der Bildung und der Gesundheit.

3.17. Darüber hinaus betrachtet der Ausschuß die Politiken im Hinblick auf Umverteilung und größere soziale Gerechtigkeit als Schlüsselbereiche für die langfristige Erhaltung des „chilenischen Modells“ und fordert Regierung, Gewerkschaften und Arbeitnehmer dringend auf, einen ständigen und autonomen sozialen Dialog einzurichten. Dementsprechend vertritt er die Auffassung, daß die Gründung des Forums für produktive Entwicklung von seiten der Regierung wie auch das jüngste Abkommen über die Mindestlöhne erste Schritte in diese Richtung darstellen. Andererseits erinnert er daran, daß Chile der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) angehört und ihre grundlegenden Konventionen unterzeichnet — wenn auch noch nicht ratifiziert — hat, zu denen u.a. volle Gewerkschaftsfreiheit, das Verbot der Kinderarbeit und die Achtung der Menschenrechte zählen.

#### 4. Der Annäherungsprozeß zwischen Chile und dem Mercosur

4.1. Chile hat seine Beziehungen mit dem Mercosur intensiviert. Zusammen mit Bolivien ist es assoziiertes Mitglied der Gruppe, und beim XIII. Präsidentschaftsgipfel des Mercosur am 14. und 15. Dezember 1997 in Montevideo wurde grünes Licht für die Beteiligung Chiles an der institutionellen Struktur des Blocks gegeben, wobei die Themen, die mit der Zollunion zusammenhängen, ausgeklammert blieben. Damit wurde das politische Bündnis zwischen dem Mercosur und Chile verstärkt. Dieser Prozeß wurde in Übereinstimmung zwischen dem Mercosur und den beiden ihm assoziierten Ländern eingeleitet, um einen gemeinsamen Standpunkt bei den Verhandlungen über die künftige Freihandelszone beider Amerika (ALCA), die anlässlich des II. Gipfels beider Amerika am 18. und 19. April 1998 in Santiago de Chile geführt wurden, einzunehmen.

4.2. Andererseits hat die politische Annäherung zwischen den Partnern auch bereits die Möglichkeit eröffnet, daß sich Chile langfristig an der „Sozialpolitik“ des Mercosur beteiligt. Seine Präsenz in der institutionellen Struktur des Mercosur ermöglicht es Chile, sich künftig

als Beobachter oder Vollmitglied in das FCES einzugliedern. Desgleichen könnte es dem „Multilateralen Abkommen des Mercosur über soziale Sicherheit“ beitreten, das auf dessen XIII. Gipfel verabschiedet wurde und Ansprüche an die Sozialversicherung für die Arbeitnehmer gewährleistet, die in den Mitgliedstaaten oder anderen Ländern, die das Abkommen unterzeichnen, Leistungen erbringen.

4.3. Chile und der Mercosur unterzeichneten am 21. Juni 1996 ein Abkommen zur wirtschaftlichen Ergänzung, in dem die Gründung einer Freihandelszone im Verlauf von zehn Jahren — davon sind einige „empfindliche Erzeugnisse“ ausgenommen — und ein Mechanismus für regelmäßige Beratungen vorgesehen sind. Desgleichen wird sich Chile an den konkreten Integrationsprojekten des Mercosur beteiligen. Bislang gehört Chile noch nicht zur Zollunion, da die Zollsysteme miteinander nicht zu vereinbaren sind. Während der Mercosur für Einfuhren von außerhalb Abgaben zwischen 0 und 23 % festgesetzt hat (nach der jüngsten Erhöhung um 3 %), erhebt Chile einen viel niedrigeren Einheitszollsatz von 11 %, der ab 1999 wahrscheinlich noch gesenkt wird. Das ist zwar das größte Hindernis für seinen Beitritt, es bestehen jedoch auch einige Schwierigkeiten im Agrarsektor. Chile verfügt zwar über einen modernen und effizienten Agrarsektor, die Produktionskosten für Milch, Fleisch, Weizen, Mais und Reis liegen indessen höher als im Mercosur, weshalb für diese Erzeugnisse längere Übergangszeiträume festgelegt wurden.

4.4. Wenn auch die wechselseitige Abhängigkeit im Handel relativ gering ist, so stellt der Mercosur doch den wichtigsten Wirtschaftspartner Chiles in Lateinamerika dar. 1997 gingen 10,9 % der chilenischen Lieferungen an den Mercosur. Seit 1992 nahmen diese jährlich um mehr als 15,6 % zu. In gleicher Weise ist der Mercosur ein wichtiger Lieferant für Chile, der 1997 ca. 17 % der Gesamteinfuhren des Landes bestritt. Andererseits nimmt mit 80 % der Mercosur — und von dessen Mitgliedern wiederum Argentinien — den größten Teil der chilenischen Direktinvestitionen auf. Zahlenangaben der CEPAL zufolge war Chile mit 3 Milliarden Dollar 1997 der größte Investor in Lateinamerika, wobei Argentinien mit 40,4 % den größten Anteil des Investitionsstroms in die Region absorbierte.

4.5. Die Assoziierung zwischen Chile und dem Mercosur weist für beide Teile komparative Kostenvorteile auf. Für die Mitglieder des Mercosur ist Chile ein stabiler Partner mit einer gefestigten und offenen Wirtschaft, der neue Möglichkeiten für Zusammenarbeit, Handel und Investitionen bietet. Desgleichen stellt das Land eine Brücke zum asiatisch-pazifischen Markt dar und trägt zum Prestigegewinn des Blocks in regionalen und internationalen Foren bei. Aus der Sicht Chiles ist der Mercosur sein wichtigster Markt und Investitionsnehmer in Lateinamerika, an den ein hoher Anteil seiner Industrieprodukte geht — ca. 34 % gegenüber einem Durchschnitt von 12 % —, weswegen die Gruppe ein wichtiges Sprungbrett für den Eintritt in die „zweite Exportphase“ darstellt. Zudem erleichtert die Assoziierung mit dem Mercosur den Abschluß von Abkommen mit Drittländern und Handelsblöcken und erhöht das

Gewicht in den Verhandlungen zur künftigen ALCA und im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

4.6. Der Ausschuß begrüßt den allmählichen Annäherungsprozeß zwischen Chile und dem Mercosur und erinnert daran, daß er seine Bindungen an beide Partner durch die Eröffnung eines regelmäßigen Dialogs mit Unternehmern, Gewerkschaftsvertretern und Kreisen der Bürgergesellschaft verstärkt hat. In diesem Sinne drückt er seinen Wunsch aus, die Vertiefung der Beziehungen mit Chile und dem Mercosur fortzusetzen und bewertet die Intensivierung des politischen Dialogs wie auch die zunehmende gegenseitige Abhängigkeit zwischen beiden Teilen als positiv. Angesichts der bereits engen Beziehungen, die einige Vertreter des chilenischen Wirtschafts- und Sozialbereichs mit dem FCES pflegen, beurteilt der Ausschuß eine künftige Anbindung Chiles an seinen jüngsten Dialog mit dem besagten Forum positiv.

## 5. Die Beziehungen zwischen Chile und der Europäischen Union

5.1. Die EU und Chile unterhalten traditionell enge politische und wirtschaftliche Beziehungen, die ihren Ursprung in kulturellen Gemeinsamkeiten, ähnlichen politischen Parteiensystemen und auch in der Unterstützung haben, die Europa chilenischen Exilkreisen und während des späteren demokratischen Übergangs bot. In diesem Zusammenhang unterschrieben Chile und die EU am 21. Juni 1996 in Florenz ein Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit, mit dem das vorhergehende Abkommen der „dritten Generation“ (unterzeichnet am 20. Dezember 1990) erweitert wird und das drei grundlegende Elemente vorsieht:

- Intensivierung der Wirtschafts- und Unternehmenszusammenarbeit,
- Schaffung eines regelmäßigen politisch-institutionellen Dialogs,
- Vorbereitung auf die schrittweise und wechselseitige Liberalisierung des Handels.

5.2. Das neue Abkommen ähnelt dem Rahmenabkommen zur interregionalen Zusammenarbeit (AMIC) zwischen der EU und dem Mercosur, wenngleich im Falle Chiles noch die Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Entwicklung (Bildung, Gesundheit und Beschäftigung) dazukommt. Auch die institutionelle Struktur des Abkommens ähnelt der des AMIC: einmal jährlich werden Ministertagungen und Sitzungen des Gemischten Ausschusses abgehalten, und es werden zweimal jährlich Treffen des Handelsunterausschusses veranstaltet. Darüber hinaus sind Gipfeltreffen zwischen den Staatsoberhäuptern und Gelegenheiten zum Austausch zwischen anderen Gremien beider Seiten vorgesehen. Der Handelsunterausschuß EU/Chile trat seit Unterzeichnung des Abkommens dreimal zusammen und gründete nach dem Vorbild des AMIC Arbeitsgruppen zu den Themen Handelsgüter, Dienstleistungen, Normen und Regeln.

5.3. Wie in den anderen Ländern Lateinamerikas stellen die EU und ihre Mitgliedstaaten für Chile die

wichtigste Quelle offizieller Entwicklungshilfe dar. Sie steuerten von 1990 bis 1997 85 % der gesamten Entwicklungshilfe im Werte von 1,046 Milliarden Dollar bei. Auf bilateraler Ebene sind Deutschland und Frankreich die wichtigsten Geber. Die Europäische Kommission verwendete ihrerseits zwischen 1990 und 1997 insgesamt 164 Millionen ECU auf die Zusammenarbeit mit Chile, was einem Durchschnitt zwischen 19 und 23 Millionen ECU entspricht. Im Rahmen dieser Beiträge sind besonders die klassische „Entwicklungszusammenarbeit“ und die an Nichtregierungsorganisationen (NRO) gerichteten Mittel, die 1997 im Vergleich zum Vorjahr verdreifacht wurden, hervorzuheben.

5.4. Darüber hinaus bezieht Chile im Durchschnitt vier Millionen ECU jährlich im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit durch die Programme AL-INVEST und ECIP sowie die Unternehmensstiftung EUROCHILE, die eine wichtige Rolle bei der Unternehmenszusammenarbeit zwischen den beiden Seiten wahrnimmt. Das Land beteiligt sich ebenfalls an anderen horizontalen Programmen der Europäischen Kommission für die Region wie z. B. Lateinamerika — Akademische Bildung (ALFA), das Programm für lokale Zusammenarbeit AL-URB oder das für Zusammenarbeit im Energiebereich ALURE. Desgleichen unterzeichnete Chile ein Rahmenabkommen mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) über Darlehen in Höhe von 150 Millionen Dollar.

5.5. Die Ausschuß nimmt die Unterstützung der Europäischen Kommission für die Entwicklungszusammenarbeit in Chile mit Befriedigung zur Kenntnis und fordert die Beibehaltung der genannten Leistungen sowie ihre Diversifizierung mit besonderem Schwergewicht im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Er erinnert an seinen Vorschlag in der Stellungnahme vom 31. Januar 1990 zum Thema „Die wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika“, die lateinamerikanischen Länder als Kreditnehmer der EIB zu akzeptieren und neue Instrumente der Wirtschaftszusammenarbeit zu schaffen. In diesem Sinne und angesichts der Intensivierung der Bindungen zwischen Chile und der EU im Rahmen des neuen Kooperationsabkommens erachtet es der Ausschuß als notwendig, das gegenwärtige Niveau der Wirtschafts- und Unternehmenszusammenarbeit zwischen beiden Seiten zu erhöhen. Dementsprechend schlägt er vor, spezifische Projekte zur Unterstützung der KMU auszuarbeiten, zu denen auch technische Hilfe gehören würde, um die Beteiligung von chilenischen Unternehmen dieses Sektors an den Programmen AL-INVEST und ECIP wie auch ihren Zugang zu Darlehen der EIB zu erleichtern.

5.6. Sowohl die EU als auch Chile erhoffen sich von dem neuen Abkommen einen Ansporn für Zusammenarbeit sowie Handels- und Investitionsströme. Hier ist zu unterstreichen, daß die EU an wirtschaftlicher Präsenz in Chile eingebüßt hat: während sie 1990 noch der wichtigste Handelspartner des Landes war, nahm sie 1997 hinter Asien den zweiten Rang sowohl bei den Einfuhr als auch bei den Ausfuhren ein. In diesem Zeitraum verringerte die EU ihren Anteil an den chilenischen Importen erheblich, während Chile seine Lieferungen

von Europa — 38,4 % in 1990 — in die asiatisch-pazifische Region umlenkte.

5.7. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu derjenigen bei den für den Mercosur bestimmten Ausfuhren der EU, die von 1992 bis 1997 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 26,1 % erfuhren, während die Zunahme ihrer Lieferungen an Chile 14,3 % betrug. Aus diesem Grunde verzeichnet Chile weiterhin einen leichten Überschuß im Handel mit Europa, der 1997 auf 189,6 Millionen Dollar gegenüber 145 Millionen im Vorjahr anstieg. Diese Tendenz verstärkte sich in den ersten Monaten des Jahres 1998, da die EU in der Folge der Krise in Asien von neuem zum wichtigsten Abnehmer der chilenischen Ausfuhren avancierte. Deutschland, das Vereinigte Königreich und Italien sind die wichtigsten Handelspartners Chiles in der EU.

5.8. Andererseits ist die EU zweitwichtigster ausländischer Investor in Chile: von 1990 bis 1996 steuerte sie gegenüber 73,5 % aus den Vereinigten Staaten 25,5 % der ausländischen Direktinvestitionen bei. Seit 1990 haben sich die Nettozuflüsse europäischer Direktinvestitionen nach Chile kontinuierlich gesteigert, so daß die EU 1995 einen Anteil von 34 % aufwies. Dessenungeachtet wurde 1996 im Vergleich zum Vorjahr wiederum eine Verringerung der Direktinvestitionen aus der EU festgestellt, die auf Kürzungen von seiten des Vereinigten Königreichs, des von 1990 bis 1996 wichtigsten Investors der EU in Chile, gefolgt von den Niederlanden, Spanien und Deutschland, zurückzuführen war.

5.9. In diesem Zusammenhang könnte die Aufnahme von Verhandlungen über die wechselseitige Liberalisierung des Handels ein erster Schritt zur Wiederherstellung der traditionell privilegierten Stellung des EU-Handels in Chile sein und somit die Investitionen wiederum ansteigen lassen. Im Augenblick sind die Aussichten für eine erhöhte Wirtschaftspräsenz der EU in Chile günstig, zumal der Beitritt Chiles zum ALCAN — wie auf dem Gipfel beider Amerika 1994 zugestanden — als Zukunftsaussicht in immer weitere Ferne rückt, denn der Präsident der Vereinigten Staaten hat Schwierigkeiten, das fast-track (Eil)-Verfahren durchzusetzen, das den Entscheidungsprozeß im Kongreß beschleunigen würde und seitens der chilenische Regierung zur Bedingung gemacht wurde. Diese Tendenz bestätigte sich auch während des zweiten Gipfels beider Amerika in Santiago de Chile, auf dem die Frage nicht angesprochen wurde, obwohl sich die Vereinigten Staaten und Chile verpflichteten, eine Gemeinsame Handels- und Investitionskommission einzusetzen, und am 19. Mai 1998 ein diesbezügliches Abkommen unterzeichneten.

## 6. Die künftigen Assoziationsabkommen der EU mit Chile und dem Mercosur

6.1. Mit zunehmenden Fortschritten bei der Anbindung Chiles an den Mercosur wird sich auch der dreiseitige Dialog mit der EU intensivieren. Die allmähliche Annäherung zwischen den drei Partnern spiegelt sich in einem gleichzeitigen Vorbereitungsprozeß EU-Mercosur und EU-Chile auf die Verhandlungen über die schrittweise und wechselseitige Liberalisierung des Handels wider. Die Ergebnisse dieses Dialogs sind

ähnlich: in der Sitzung der jeweiligen Handelsunterausschüsse am 14. Mai in Brüssel wurde die „Bestandsaufnahme“ des aktuellen Standes der Handelsbeziehungen auf technischer Ebene abgeschlossen. Ausgehend von der Bilanz der jeweiligen Gemischten Ausschüsse wird die Europäische Kommission demnächst die Leitlinien für ein Verhandlungsmandat zu einer Politischen und wirtschaftlichen Assoziation mit Chile und dem Mercosur vorlegen. Der Ausschuß hofft, daß die Aufnahme des neuen Verhandlungsprozesses nicht durch die Empfindlichkeit einiger Produkte vereitelt wird.

6.2. Wengleich Chile und der Mercosur aus Rücksicht auf die Identität des jeweiligen Partners getrennte Abkommen mit der EU schließen, werden die Verhandlungsprozesse wahrscheinlich parallel geführt, obschon nicht unbedingt gleichzeitig abgeschlossen werden. Unabhängig vom künftigen Verlauf der Verhandlungen über die Assoziationsabkommen lassen die immer enger werdenden Beziehungen zwischen Chile und dem Mercosur zusammen mit vier Ereignissen jüngerer Datums eine Intensivierung des dreiseitigen Dialogs erwarten:

- in zwei parallelen Sitzungen am 14. Mai 1998 in Brüssel schlossen die Handelsunterausschüsse EU-Chile und EU-Mercosur ihre Bestandsaufnahme der Handelsbeziehungen zwischen beiden Partnern ab;
- am 12. Februar 1998 fand in Panama die erste gemeinsame Ministertagung zwischen der EU, dem Mercosur und Chile statt, in der die Fortschritte bei der Vorbereitung der Abkommen analysiert wurden;
- chilenische Unternehmen beteiligen sich an der ersten „Partnerschaft EU-Mercosur“, die vom 5. bis 7. Dezember 1997 in Montevideo 700 Unternehmen von beiden Seiten an einen Tisch brachte;
- die Beteiligung Chiles an der Entscheidungsstruktur des Mercosur vermehrt seinen Einfluß innerhalb des Blocks und gegenüber außenstehenden Partnern, unter denen die EU eine Schlüsselrolle wahrnimmt.

6.3. Der Ausschuß begrüßt die jüngsten Fortschritte in der Zusammenarbeit der EU mit Chile und dem Mercosur. Er erinnert zudem daran, daß er selbst durch einen parallelen Dialog mit Vertretern der Bürgergesellschaft des Mercosur und Chiles aktiv an diesem Prozeß der gegenseitigen Annäherung mitgewirkt hat. Als Ergebnis seiner Beratungen mit dem FCES und im Sinne einer Institutionalisierung der Beziehungen mit dem Mercosur fordert der Ausschuß die Gründung eines Gemischten beratenden Ausschusses WSA-FCES im Rahmen des demnächst auszuhandelnden künftigen interregionalen Abkommens zur politischen und wirtschaftlichen Assoziation.

6.4. Gleichzeitig wünscht der Ausschuß, seinen Dialog mit Gewerkschafts- und Unternehmensvertretern aus Chile zu verstärken, um die einschlägigen Themen weiterzubehandeln und die Beziehungen zwischen beiden Seiten zu vertiefen. Diese Zusammenarbeit sollte sich in dem neuen politischen und wirtschaftlichen Assoziationsabkommen zwischen der EU und Chile widerspiegeln. Zudem wünscht der Ausschuß, daß der künftige Gemischte beratende Ausschuß WSA-FCES im

Sinne der verstärkten Beziehungen zwischen Chile und dem Mercosur auch den Vertretern der chilenischen Bürgergesellschaft zur Beteiligung offenstehen möge.

6.5. Auf dieser Grundlage empfiehlt der Ausschuß, bei dem Verhandlungsprozeß über die künftigen Assoziationsabkommen, der 1998 beginnt, die Beteiligung der Bürgergesellschaft im Wege von Beratungen bzw. eines regelmäßigen Dialoges mit Vertretern von Unternehmen, Gewerkschaften und aus anderen Bereichen vorzusehen. Insbesondere fordert er die Beteiligung des Ausschusses und des FCES an der Formulierung des anstehenden interregionalen Assoziationsabkommens. Andererseits appelliert er an die Europäische Kommission, ihn zum passenden Zeitpunkt über die Ziele der künftigen Abkommen zu informieren, da diese zur Modernisierung der Wirtschafts- und Sozialstrukturen der beteiligten Länder sowie zur Vertiefung ihrer demokratischen und institutionellen Strukturen beitragen sollten.

6.6. Der Ausschuß fordert die Kommission dringend auf, in dem künftigen Assoziationsabkommen eine tragende Rolle für die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen bei der Durchführung der mit Gemeinschaftsmitteln finanzierten Kooperationsprojekte wie z. B. auf dem Gebiet des sozialen Dialogs und der Berufsbildung vorzusehen.

6.7. Der Ausschuß fordert die Europäische Kommission dringend auf, im Rahmen ihrer Beziehungen mit Chile den Umfang der Zusammenarbeit mit diesem Land beizubehalten, um so zur Verringerung der nach wie vor großen Armut und sozialen Ungerechtigkeit beizutragen. Desgleichen empfiehlt er im Hinblick auf die einzuleitende neue Phase der Beziehungen eine Erhöhung der für die Wirtschafts- und Unternehmenszusammenarbeit zwischen der EU und Chile bestimmten Mittel unter Berücksichtigung der sozialen Dimension. Schließlich schlägt er vor, in das künftige Abkommen zur politischen und wirtschaftlichen Assoziation einen Verweis auf die Zusammenarbeit in sozialen Fragen und insbesondere den Bereichen Bildung und Ausbildung, Gesundheit und Beschäftigung aufzunehmen.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

---

#### ANHANG I

#### zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

##### Politische Grunddaten

**Offizieller Name:** Republik Chile

**Bevölkerung:** 14 622 000 (1997), 85 % Städter, 15 % Landbewohner

**Etnische Gruppen:** ca. 10 % Eingeborene (Mapuches, Aymaras und Rapanui)

**Unabhängigkeit:** 18. September 1810

**Verfassung:** 1980 (abgeändert 1989, 1991 und 1993)

**Staatsoberhaupt:** Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Präsident der Republik

**Wahlsystem:** Der Präsident wird mit absoluter Mehrheit der Stimmen gewählt. Erzielt kein Kandidat mehr als die Hälfte der Stimmen, wird ein zweiter Wahlgang zwischen den Kandidaten abgehalten, die jeweils die meisten Stimmen auf sich vereinigen. Die Amtszeit des Präsidenten beträgt sechs Jahre. Es besteht keine Möglichkeit der sofortigen Wiederwahl. [Als erster ziviler, demokratisch gewählter Präsident regierte Patricio Aylwin nur vier Jahre(1990-1994)].

**Legislative:** Der Kongreß besteht aus zwei Kammern. Das Abgeordnetenhaus hat 120 Mitglieder, die für vier Jahre aus 60 Wahlkreisen nach dem binominellen System gewählt werden.

Der Senat besteht aus 48 Mitgliedern, von denen 38 gewählt und höchstens neun ernannt werden: hinzu kommen die Senatoren auf Lebenszeit. Das sind ehemalige Präsidenten, die das Amt sechs Jahre lang ausgeübt haben: im Augenblick ist Augusto Pinochet der einzige, der die Amtszeit von sechs Jahren beendet hat. Die Amtszeit der ernannten Senatoren und der 38 gewählten Senatsmitglieder beträgt acht Jahre. Der Senat wird alle vier Jahre zur Hälfte erneuert.

**Wahlen:** Präsident: 11. Dezember 1993 (nächste: 11. Dezember 1999);

Parlament: 11. Dezember 1997.

**Wichtigste politische Parteien:**

*Parteienallianz für die Demokratie (CPPD)*<sup>(1)</sup>:

Die Christdemokratische Partei (PDC): Gegründet 1957 unter der Führung von Enrique Krauss die wichtigste der Parteienallianz, aus deren Reihen die beiden letzten demokratischen Präsidenten hervorgegangen sind. Die PDC repräsentiert ein breites Spektrum politischer Standpunkte. Der Erste Vizepräsident der PDC und Senatspräsident Andrés Zaldívar meldete am 8. Mai 1998 seine Kandidatur für die PDC bei den nächsten Präsidentschaftswahlen an.

Die Partei für die Demokratie (PPD): Die zweitgrößte der Parteienallianz ging 1987 aus der Sozialistischen Partei (PS) hervor und vertritt liberale und gemäßigte Standpunkte der Sozialdemokratie; sie diente der PS bis zu deren Legalisierung als politisches Forum. Unter der Führung von Jorge Bitar könnte die PPD die Präsidentschaftskandidatur des PS-Kandidaten Ricardo LAGOS unterstützen.

Sozialistische Partei (PS): 1933. gegründet vereinigt diese Partei unter der Führung von Camilo Escalona verschiedene ideologische Strömungen, die von der Sozialdemokratie bis zu dem Marxismus-Leninismus nahen Standpunkten reichen. In der Partei zeichnet sich eine Mehrheit für den Minister für Öffentliche Arbeiten, Ricardo Lagos, als Präsidentschaftskandidaten der PS-PPD ab.

*Union für Chile (UPC)*:

Nationale Erneuerung (RN): größte Partei der Opposition. Konservative Partei mit gemäßigten Positionen, geführt von Alberto ESPINA. Gegründet 1987 im Zusammenhang mit der Volksabstimmung über das Pinochet-Regime am 5. Oktober 1988. Sie hat sich noch nicht für einen Präsidentschaftskandidaten entschieden.

Unabhängige Demokratische Union (UDI): Rechtspartei unter der Führung von Jovino Novoa. Wird als die dem früheren Militärregime am nächsten stehende Partei angesehen, ging 1989 aus der RN hervor. Ihr Präsidentschaftskandidat wird Joaquín Lavín sein.

**Zusammensetzung des Kongresses:**

(Nach den Parlamentswahlen vom 11. Dezember 1997)

Politische Parteien	Abgeordnete	Senatoren
<i>Parteienallianz für die Demokratie (CPPD)</i>		
Christdemokratische Partei (PDC)	39	14
Partei für die Demokratie (PPD)	16	2
Sozialistische Partei (PS)	11	4
Radikal-sozialdemokratische Partei (PRSD)	4	—
<i>Union für Chile (UPC)</i>		
Nationale Erneuerung (RN)	23	7
Unabhängige demokratische Union (UDI)	17	5
Unabhängige	6	4
Partei des Südens (PDS)	1	—
Fortschrittliche Zentrumsunion (UCCP)	1	1
Unabhängige	2	1
Ernannte Senatoren	—	9
Senatoren auf Lebenszeit	—	1
<b>Gesamt</b>	<b>120</b>	<b>48</b>

<sup>(1)</sup> Durch das binominale Wahlsystem ist es sehr wahrscheinlich, daß jede Parteienkoalition nur einen Präsidentschaftskandidaten für die Wahlkampagne 1999 aufstellt.

## ANHANG II

## zur Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses

## Statistisches Profil

## 1. Grunddaten

Fläche (in km <sup>2</sup> )	756 629	(Weltbank)
Einwohner (in tausend, 1997)	14 622	(Zentralbank)
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate (1990-1997)	1,6 %	(Zentralbank)
Städtische Bevölkerung in Prozent der Gesamtbevölkerung (1997)	83,2	(CEPAL)
Säuglingssterblichkeit pro tausend Lebendgeborenen (1995)	11,1	(Zentralbank)
Lebenserwartung bei der Geburt, in Jahren (1995)	74,8	(Zentralbank)
Alphabetisierungsquote (1995)	95,4	(CEPAL)
Sozialausgaben in Prozent aller Haushaltsausgaben (1996)	67	(Zentralbank)
Index der menschlichen Entwicklung — IDH (1997)	0,891	(UNDP)
Klassifizierung des IDH in Lateinamerika (1997)	1	(UNDP)

Quellen: Zentralbank von Chile, Monatsbericht, Nr. 840-März 1998, Santiago de Chile; CEPAL Statistisches Jahrbuch 1997, Santiago de Chile; UNDP Bericht zur menschlichen Entwicklung 1997, New York; Weltbank, World Development Report 1997, Washington D.C.

## 2. Sozialdaten (jüngste Schätzungen)

Einwohner pro Arzt	% Bevölkerung mit Zugang zu			Einkommensverteilung (%)		Einschulungen (%)		
	Gesundheits- versorgung	Trinkwasser	Sanierung	20 % geringste	20 % höchste	Primarstufe	Sekundarstufe	Höhere Bildung
806	97	96	71	3,5	61	98	70	27

Quellen: CEPAL, Statistisches Jahrbuch 1997, Santiago de Chile; UNDP, Bericht zur menschlichen Entwicklung 1997, New York; Weltbank, World Development Report 1997, Washington D.C.

## 3. Bruttoinlandsprodukt (BIP), 1990-1997 (zu konstanten Preisen von 1986)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BIP (Millionen Dollar)	18 111	19 425	21 570	22 923	23 897	25 939	29 802	31 907
jährliche Wachstumsrate (%)	3,7	7,3	11,0	6,3	4,2	8,5	14,9	7,1
BIP pro Kopf (Dollar)	1 383	1 458	1 592	1 665	1 708	1 825	2 067	2 182
jährliche Wachstumsrate (%)	0,9	5,5	9,2	4,5	2,6	6,9	13,2	5,6

Millionen Dollar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BIP (nominal)	37 833	49 047	63 262	75 317	89 456	108 983	116 469	131 918
inländische Bruttoersparnis	9 170	11 803	15 683	18 014	22 684	30 059	24 252	28 179
Sparquote (%)	24,24	24,06	24,79	23,92	25,36	27,58	20,82	21,36
Bruttoanlageinvestitionen	9 940	12 019	16 950	21 657	23 961	29 816	31 012	35 470
Investitionsrate (%)	26,27	24,50	26,79	28,75	26,79	27,36	26,63	26,89

Quellen: Zentralbank von Chile, Monatsbericht, Nr. 840-März 1998, Santiago de Chile; BID Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., März 1998.

## 4. Makroökonomische Indikatoren, 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Wechselkurs (Pesos/US\$)	304,9	349,2	362,6	404,2	420,2	396,8	412,3	419,3
Realer Umtauschwert (1990=100)	100,0	102,9	108,6	110,7	113,0	119,4	123,8	135,8
Inflationsrate	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0
Gesamtverschuldung	19 227	17 947	19 134	20 637	24 728	25 568	27 411	28 618
Schuldendienst	2 772	3 883	2 693	2 842	2 933	5 152	6 270	4 070
Gesamtverschuldung/BIP (%)	63,2	52,2	44,8	45,2	47,4	38,0	38,1	36,4
Schuldendienstkoeffizient (%)	27,0	34,9	21,6	24,1	20,3	26,7	33,5	20,0
Arbeitslosenquote	8,1	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1

Quellen: Zentralbank von Chile, Monatsbericht, Nr. 840-März 1998, Santiago de Chile; BID Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., März 1998; IWF International Financial Statistics, April 1998; sowie Berechnungen des IRELA.

## 5. Außenhandel: Wichtigste Handelspartner

## 5.1. Warenausfuhren, 1992-1997 (in Millionen Dollar sowie in Prozent)

Ausfuhren	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Zunahme jährlich 1992-1997 (%)	Verteilung 1992-1997 (%)
Weltweit	10 167	9 434	11 785	16 670	15 396	17 024	10,9	100,0
USA	1 582	1 656	2 012	2 398	2 559	2 711	11,4	16,1
Kanada	63	61	70	96	140	131	15,8	0,7
EU15	3 202	2 555	2 831	4 449	3 682	4 147	5,3	25,9
Asien	3 076	2 920	3 843	5 638	5 118	5 708	13,2	32,7
Japan	1 707	1 502	1 976	2 906	2 496	2 676	9,4	16,5
NIL <sup>(1)</sup>	954	908	1 240	1 764	1 674	1 891	14,7	10,5
China	281	183	133	288	354	598	16,3	2,3
Lateinamerika	1 689	1 857	2 440	3 085	3 012	3 475	15,5	19,3
Argentinien	456	589	637	586	701	781	11,4	4,7
Brasilien	451	406	605	1 057	935	957	16,2	5,5
Mexiko	90	131	212	132	147	376	33,1	1,4
Peru	173	204	329	438	321	348	15,0	2,3
Mercosur	985	1 089	1 353	1 775	1 760	1 863	13,6	11,0

<sup>(1)</sup> NIL — Neue Industrieländer.

Quellen: IWF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.; sowie Berechnungen des IRELA.

## 5.2. Wareneinfuhren, 1992-1997 (in Millionen Dollar und in Prozent)

Einfuhren	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Zunahme jährlich 1992-1997 (%)	Verteilung 1992-1997 (%)
Weltweit	9 853	10 936	11 571	15 356	17 353	18 888	13,9	100,0
USA	1 984	2 477	2 638	3 793	4 110	4 333	16,9	23,0
Kanada	162	203	265	315	408	433	21,7	2,1
EU15	2 026	2 317	2 507	3 156	3 538	3 957	14,3	20,8
Asien	1 796	1 929	2 120	2 597	2 769	3 009	10,9	16,9
Japan	965	881	1 007	1 013	950	1 055	1,8	7,0
NIL	515	595	554	820	880	862	10,9	5,0
China	147	212	281	390	515	721	37,5	2,7
Lateinamerika	2 430	2 445	2 915	4 089	4 704	5 253	16,7	26,0
Argentinien	634	581	955	1 385	1 634	1 837	23,7	8,4
Brasilien	996	1 060	1 000	1 195	1 066	1 243	4,5	7,8
Mexiko	178	210	264	601	927	1 076	43,3	3,9
Peru	68	72	95	147	118	119	11,7	0,7
Mercosur	1 740	1 761	2 055	2 678	2 814	3 193	12,9	17,0

## 5.3. Handelsbilanz, 1992-1997 (in Millionen Dollar)

Bilanz	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Weltweit	314	- 1 502	214	1 314	- 1 957	- 1 864
USA	- 402	- 821	- 626	- 1 395	- 1 551	- 1 622
Kanada	- 99	- 142	- 195	- 219	- 268	- 302
UE 15	1 176	238	324	1 293	144	190
Asien	1 280	991	1 723	3 041	2 349	2 699
Japan	742	621	969	1 893	1 546	1 621
NIL	439	313	686	944	794	1 028
China	134	- 29	- 148	- 102	- 161	- 123
Lateinamerika	- 741	- 588	- 475	- 1 004	- 1 692	- 1 778
Argentinien	- 178	8	- 318	- 799	- 933	- 1 056
Brasilien	- 545	- 654	- 395	- 138	- 131	- 286
Mexiko	- 88	- 79	- 52	- 469	- 780	- 700
Peru	105	132	234	291	203	229
Mercosur	- 755	- 672	- 702	- 903	- 1 054	- 1 330

Quellen: IWF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.; sowie Berechnungen des IRELA.

## 6. Handelsverkehr mit der Europäischen Union

6.1. *Warenausfuhren, 1992-1997* (in Millionen Dollar und in Prozent)

Ausfuhren	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Zunahme jährlich 1992-1997 (%)	Verteilung 1992-1997 (%)
Europäische Union	3 202	2 557	2 829	4 451	3 683	4 147	5,3	100,0
Österreich	12	18	9	12	10	6	- 12,9	0,3
Belgien/Luxemburg	372	130	207	392	248	273	- 6,0	7,8
Dänemark	12	16	20	27	29	43	29,3	0,7
Finnland	46	28	38	67	85	109	18,8	1,8
Frankreich	381	374	404	509	394	458	3,7	12,1
Deutschland	610	452	582	837	742	747	4,1	19,0
Griechenland	36	42	40	52	39	58	9,9	1,3
Irland	2	2	3	6	7	8	32,6	0,1
Italien	377	364	359	609	475	500	5,8	12,5
Niederlande	263	262	346	438	394	423	10,0	10,2
Portugal	36	9	12	16	17	11	- 21,0	0,5
Spanien	361	241	219	320	282	345	- 0,9	8,5
Schweden	75	65	67	90	74	105	6,9	2,3
Vereinigtes Königreich	619	554	523	1 076	887	1 062	11,4	22,6

6.2. *Wareneinfuhren, 1992-1997* (in Millionen Dollar und in Prozent)

Einfuhren	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Zunahme jährlich 1992-1997 (%)	Verteilung 1992-1997 (%)
Europäische Union	2 026	2 316	2 509	3 156	3 538	3 957	14,3	100,0
Österreich	33	37	34	42	38	55	10,6	1,4
Belgien/Luxemburg	85	105	226	126	143	139	10,3	4,7
Dänemark	40	60	56	87	94	80	14,8	2,4
Finnland	44	77	71	90	104	140	26,1	3,0
Frankreich	282	346	363	446	582	502	12,2	14,4
Deutschland	631	620	555	790	730	843	6,0	23,8
Griechenland	1	1	1	2	2	6	41,6	0,1
Irland	25	27	36	40	50	46	13,0	1,3
Italien	273	336	351	509	551	700	20,7	15,5
Niederlande	88	88	91	106	124	109	4,3	3,5
Portugal	12	13	22	33	37	45	30,4	0,9
Spanien	223	278	341	445	530	621	22,7	13,9
Schweden	101	113	119	193	271	352	28,4	6,6
Vereinigtes Königreich	188	215	243	247	282	320	11,2	8,5

Quellen: IMF Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.

## 6.3. Handelsbilanz, 1992-97 (in Millionen Dollar)

Bilanz	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Europäische Union	1 176	241	320	1 295	145	189,6
Österreich	- 21	- 19	- 25	- 30	- 28	- 49
Belgien/Luxemburg	287	25	- 19	266	105	134
Dänemark	- 28	- 44	- 36	- 60	- 65	- 37
Finnland	2	- 49	- 33	- 23	- 19	- 32
Frankreich	99	28	41	63	- 188	- 44
Deutschland	- 21	- 168	27	47	12	- 96
Griechenland	35	41	39	50	37	52
Irland	- 23	- 25	- 33	- 34	- 43	- 38
Italien	104	28	8	100	- 76	- 200
Niederlande	175	174	255	332	270	315
Portugal	24	- 4	- 10	- 17	- 20	- 34
Spanien	138	- 37	- 122	- 125	- 248	- 276
Schweden	- 26	- 48	- 52	- 103	- 197	- 248
Vereinigtes Königreich	431	339	280	829	605	741

Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.

## 7. Klassifizierung der Ausfuhren, 1992-1997 (in Millionen Dollar)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei</b>	<b>1 222</b>	<b>1 172</b>	<b>1 272</b>	<b>1 530</b>	<b>1 674</b>	<b>1 637</b>
<b>Bergbau</b>	<b>4 728</b>	<b>4 050</b>	<b>5 129</b>	<b>7 984</b>	<b>7 102</b>	<b>8 243</b>
Kupfer	3 903	3 338	4 191	6 647	5 881	6 976
Übrige	825	713	938	1 337	1 221	1 267
<b>Industrie</b>	<b>4 148</b>	<b>4 156</b>	<b>5 202</b>	<b>6 921</b>	<b>6 511</b>	<b>7 051</b>
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	1 919	1 806	2 144	2 894	3 072	3 154
Textil	147	176	180	183	199	226
Forst- und Tischlereiprodukte	419	487	581	735	729	838
Holzprodukte	684	617	923	1 629	953	966
Chemikalien, Erdöl und Derivate sowie Kautschuk	502	535	738	823	772	1 014
Keramik, Porzellan, Glas und nichtmetallische Mineralien	23	21	25	28	33	42
Grundstoffindustrie Eisen- und Nichteisen	167	138	164	221	198	200
Maschinen, Elektromaterial, Meß- und Transportgeräte	238	319	413	383	525	587
Sonstige Industriewaren	49	58	34	27	30	23
<b>Sonstige</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>41</b>	<b>54</b>	<b>110</b>	<b>94</b>
<b>Gesamt</b>	<b>10 124</b>	<b>9 415</b>	<b>11 643</b>	<b>16 490</b>	<b>15 396</b>	<b>17 025</b>

Quelle: Zentralbank von Chile, Monatsbericht, Nr. 841-März 1998, Santiago de Chile.

## 8. Klassifizierung der Einfuhren, 1992-1997 (in Millionen Dollar)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Industrie</b>	<b>1 548</b>	<b>1 725</b>	<b>1 829</b>	<b>2 630</b>	<b>3 119</b>	<b>3 435</b>
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	69	83	118	172	177	216
Textil	212	293	338	451	602	647
Holz und Holzprodukte	43	53	65	95	115	142
Chemikalien und Erdölderivate	155	181	232	297	412	457
Nichtmetallische Mineralien	31	35	34	47	56	58
Metallwaren, Maschinen und Ausrüstungen	953	975	937	1 421	1 589	1 725
Verschiedene Industrieerzeugnisse	85	104	106	148	169	191
<b>Anlagegüter</b>	<b>2 473</b>	<b>2 969</b>	<b>3 190</b>	<b>4 091</b>	<b>4 652</b>	<b>5 167</b>
Landwirtschaft	1	1	1	1	2	2
Maschinen und Ausrüstungen	2 471	2 967	3 186	4 088	4 645	5 161
Künstlerische Tätigkeit	1	1	3	3	5	4
<b>Grundstoffe und Produktionsgüter</b>	<b>5 390</b>	<b>5 804</b>	<b>6 086</b>	<b>8 138</b>	<b>89 993</b>	<b>9 458</b>
<i>Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei</i>	<i>199</i>	<i>202</i>	<i>266</i>	<i>321</i>	<i>429</i>	<i>342</i>
<i>Bergbau</i>	<i>918</i>	<i>912</i>	<i>918</i>	<i>1 227</i>	<i>1 458</i>	<i>1 432</i>
Erdöl, Kohle und sonstige fossile Mineralien	881	856	830	1 028	1 367	1 331
Kupfer, Eisen und sonstige Erze	37	56	88	199	91	101
<i>Industrie</i>	<i>4 271</i>	<i>4 689</i>	<i>4 900</i>	<i>6 588</i>	<i>7 104</i>	<i>7 681</i>
Nahrungsmittel, Getränke und Tabak	347	355	404	535	649	716
Textil, Bekleidung und Leder	391	401	378	494	489	494
Holzprodukte	22	30	32	45	63	84
Papier-, Druck- und Verlagsprodukte	205	209	247	429	348	388
Chemikalien und Erdölderivate	1 570	1 636	1 781	2 353	2 647	2 757
Nichtmetallische Bergbauprodukte	108	135	121	157	194	220
Metallische Grundstoffe	380	419	387	631	573	689
Metallprodukte, Maschinen und Ausrüstungen	1 220	1 474	1 518	1 904	2 099	2 289
verschiedene Industrieprodukte	30	31	34	41	43	44
Künstlerische Tätigkeiten	2	1	2	2	2	3
<b>Sonstige</b>	<b>103</b>	<b>105</b>	<b>149</b>	<b>163</b>	<b>170</b>	<b>226</b>
<b>Gesamt</b>	<b>9 756</b>	<b>10 869</b>	<b>11 501</b>	<b>15 348</b>	<b>17 353</b>	<b>18 888</b>

Quelle: Zentralbank von Chile, Monatsbericht, Nr. 841-März 1998, Santiago de Chile.

9. Ursprung der wichtigsten ausländischen Direktinvestitionen, 1990-1996 (Nettozuflüsse in Millionen Dollar und in Prozent des Gesamtwerts)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996	% Gesamt 1990-1996
Österreich	—	—	—	—	—	0	1	1	0,0
Belgien/Luxemburg	3	-1	1	4	2	5	59	71	1,2
Dänemark	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Finnland	9	11	18	6	20	43	24	111	1,9
Frankreich	19	6	-2	8	-3	-31	44	16	0,3
Deutschland	8	5	33	10	99	184	-152	174	3,0
Italien	0	17	2	2	1	2	4	11	0,2
Niederlande	20	-15	22	—	56	118	—	196	3,4
Portugal	—	—	0	—	—	—	—	0	0,0
Spanien	9	37	32	4	96	-24	82	190	3,3
Schweden	23	-3	1	—	-10	-1	1	-9	-0,2
Vereinigtes Königreich	34	142	-39	152	116	347	139	715	12,3
EU	125	199	69	185	379	643	201	1 477	25,5
USA	293	226	106	198	1 554	1 406	994	4 258	73,5
Japan	-28	56	—	0	5	50	—	55	0,9

Quelle: BID/IRELA, Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika, Madrid 1998.

10. Zahlungsbilanz, 1990-1997 (in Millionen Dollar)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Leistungsbilanz	-540	113	-700	-2 072	-644	142	-2 921	-2 800
Güter	1 335	1 587	770	-982	724	1 480	-1 146	-700
Dienstleistungen	-257	-6	-40	7	18	-165	-231	-300
Zinsen	-1 818	-1 809	-1 860	-1 468	-1 743	-1 482	-2 016	-2 350
laufende Transfers	200	341	430	371	357	309	472	550
Kapitalkonto	—	—	—	—	—	—	—	—
Finanzierungskonto	680	-414	384	2 152	1 385	249	3 838	2 500
Direktinvestitionen	582	400	321	375	847	971	3 011	2 400
Portfolioinvestitionen	353	186	452	730	908	35	1 103	2 650
Sonstige Investitionen	1 867	49	1 955	1 216	2 547	-17	831	1 350
Währungsreserven	-2 122	-1 049	-2 344	-169	-2 917	-740	-1 107	-3 900
Restposten netto	-140	301	316	-80	-741	-391	-917	300

Quelle: BID, Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., März 1998.

11. Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit der Europäische Kommission mit Chile, 1990-1996  
(Verpflichtungen, in Millionen ECU und in Prozent des Gesamtbetrags)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1990-1997	in % des Gesamtbetrags
Finanzielle Zusammenarbeit	0,0	0,0	10,0	5,6	0,0	9,4	12,3	19,7	57,0	34,8
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	5,5	2,7	3,8	4,3	4,7	3,9	4,7	1,9	31,5	19,2
Humanitäre Hilfe	4,2	14,0	11,8	10,3	8,5	3,0	2,1	0,0	53,9	32,9
Umwelt	0,0	0,2	1,1	0,1	1,4	0,4	0,0	0,0	3,2	2,0
Sonstige Hilfen	4,2	5,0	3,1	1,8	1,5	1,5	1,2	0,2	18,5	11,3
Gesamt	13,9	21,9	29,8	22,1	16,1	18,2	20,3	21,7	164,0	100,0

Quelle: Europäische Kommission, Brüssel, 1997.

12. Offizielle Entwicklungshilfe, 1990-1996 (Nettozahlungen, in Millionen Dollar und in Prozent des Gesamtbetrags)

Geberländer	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996	in % des Gesamtbetrags 1990-1996
Österreich	1	0	1	2	1	1	2	7	0,7
Belgien	3	3	6	6	4	6	5	34	3,2
Dänemark	5	5	1	3	1	1	0	16	1,6
Finnland	6	1	1	0	0	0	0	6	0,6
Frankreich	6	11	11	27	19	30	43	147	14,1
Deutschland	20	23	31	37	42	45	43	241	23,0
Irland	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Italien	11	16	17	5	9	7	12	77	7,4
Luxemburg	1	1	1	1	1	0	2	6	0,5
Niederlande	14	19	16	14	16	11	8	99	9,4
Portugal		0	0	0	0	0	0	0	0,0
Spanien	6	4	18	14	8	13	5	69	6,6
Schweden	9	15	10	9	18	7	5	72	6,9
Vereinigtes Königreich	1	1	2	1	2	3	3	13	1,2
Europäische Kommission	20	13	13	18	17	12	10	103	9,8
Europäische Union <sup>(1)</sup> und CE	102	112	128	137	138	135	138	889	85,0
USA	- 28	- 25	- 30	- 1	- 27	- 49	- 3	- 163	- 15,6
Kanada	3	3	4	3	3	2	2	19	1,8
Japan	19	18	18	29	31	63	53	231	22,1
Sonstige CAD <sup>(1)</sup>	28	10	11	9	4	4	4	70	6,7
Gesamt CAD	124	118	131	177	149	154	193	1 046	100,0

<sup>(1)</sup> Griechenland gehört nicht zum Ausschuß für Entwicklungszusammenarbeit (CAD) der OECD.

Quelle: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, Paris 1998; und Berechnungen des IRELA.

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die transatlantische Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft“**

(98/C 407/45)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 26. März 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik setzte eine Studiengruppe ein und benannte Frau Davison als Berichterstatterin.

Der Ausschuß beschloß auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 10. September 1998), den Titel der Stellungnahme in „Die transatlantische Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft“ zu ändern, und bestätigte Frau Davison als Hauptberichterstatterin. Er verabschiedete mit 55 gegen 8 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### 1. Hintergründe

1.1. Die nun auf dem Tisch liegenden Vorschläge sind die jüngsten in einer ganzen Reihe von Initiativen. 1990 haben die USA und die EU einen neuen Vertrag als Grundlage für stetige und stabile transatlantische Beziehungen in der Zeit nach dem Kalten Krieg in Betracht gezogen. Damals wurde einem eher pragmatischen Konzept in Gestalt der Transatlantischen Erklärung (TAD) (November 1990) der Vorzug gegeben. Mit der TAD sollten im wesentlichen die zwischen der EU und den USA bestehenden Kooperationsabkommen wie die halbjährlichen EU/US-Gipfeltreffen kodifiziert werden. Weiterhin wird darin die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Handel und Politik konsolidiert. Die Sorge, die USA könnten in einen gewissen Isolationismus verfallen, veranlaßte eine Reihe europäischer Regierungschefs 1994 zu dem Vorschlag einer Intensivierung der Handelsbeziehungen in Gestalt der Transatlantischen Freihandelszone (TAFTA). Auch die US-Gewerkschaften AFL-CIO forderten eine Transatlantische Freihandelszone als Alternative zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen. Eine ablehnende Reaktion der USA und die Sorge, daß ein formelles Abkommen die Glaubwürdigkeit der neuen WTO unterlaufen könnte, führte erneut zu einem eher pragmatischen informellen Konzept. So entstand die Neue Transatlantische Agenda und der entsprechende Gemeinsame Aktionsplan EU/USA, der im Dezember 1995 in Madrid angenommen wurde und sich sowohl auf politische als auch auf Handelsbeziehungen erstreckte. Gleichzeitig wurde der Transatlantische Wirtschaftsdialog aufgenommen, der die Einbeziehung der Wirtschaft im transatlantischen Dialog gewährleisten sollte.

1.2. Seit 1995 wurden einige Fortschritte in der bilateralen Zusammenarbeit in Handelsfragen erzielt. Es wurde ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Vorschriften (MRA) unterzeichnet, das sich auf bestimmte Bereiche beschränkte, während gleichzeitig der Transatlantische Wirtschaftsdialog (TABD) und die Zusammenarbeit in anderen Bereichen wie z. B. Wissenschafts- und Beschäftigungspolitik intensiviert wurden. Zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit dem Wettbewerb auf dem amerikanischen bzw.

dem europäischen Markt wurde ein sachdienliches Abkommen geschlossen. Gemeinsame Bemühungen der EU und USA haben ferner zum erfolgreichen Abschluß multilateraler Verhandlungen geführt, wie etwa des Abkommens über Informationstechnologie (ITA) sowie branchenspezifischer Vereinbarungen, in erster Linie im Bereich der Telekommunikation und der Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS. Es kam aber auch zu einigen ernsthaften handelspolitischen Differenzen, wie etwa über das Helms-Burton- und das D'Amato-Gesetz sowie über Fragen der Lebensmittelsicherheit.

1.3. Im März 1998 unterbreitete die Kommission Vorschläge für die Intensivierung der Bemühungen zur Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und den USA. Diese Vorschläge, deren Schwerpunkt auf dem Handel lag, wurden in Form einer Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß über ein Abkommen zur Schaffung eines Neuen Transatlantischen Marktes vorgelegt.

1.4. Die Kommission hat ihre Vorschläge aus folgenden drei Gründen vorgelegt:

- Konsolidierung der politischen Beziehungen zwischen der EU und den USA durch stärkere Impulse für bilaterale Handelsbeziehungen, die sich andernfalls vorwiegend auf die Beilegung von Streitigkeiten beschränken würden;
- Nutzung der wirtschaftlichen Vorteile, die sich auch für die Verbraucher durch die Intensivierung der Handelsbeziehungen ergeben würden, bei gleichzeitiger Gewährleistung des EU-Schutzniveaus in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Sicherheit;
- Anregung einer multilateralen Liberalisierung in Gestalt einer neuen WTO-Runde, indem aufgezeigt wird, wie eine weitere Liberalisierung ermöglicht werden und wie ein Modell für umfassendere Vereinbarungen aussehen könnte.

1.5. Während sich der Ausschuß mit dieser Mitteilung beschäftigte, verständigten sich die EU und die USA auf ihrem Gipfeltreffen im Mai u. a. auf eine Transatlantische Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft (TEP). Aufgrund

dieses Abkommens wurden die Kommissionsvorschläge hinfällig. Die vorliegende Stellungnahme konzentriert sich deshalb auf die einzelnen Elemente des EU/US-Abkommens.

1.6. Gegenüber den von der Kommission in ihrer Mitteilung über ein Abkommen zur Schaffung eines Neuen Transatlantischen Marktes (NTMA) unterbreiteten Vorschlägen wird in der im Mai 1998 verabschiedeten Erklärung über eine Transatlantische Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft (TEP) der Ad-hoc-Ansatz der in den letzten Jahren verfolgten transatlantischen Handelspolitik fortgesetzt. In die TEP sind einige der Schlüsselemente der Kommissionsvorschläge für das NTMA wie z. B. die schwerpunktmäßige Behandlung von auf Regulierungsmaßnahmen beruhenden Hemmnissen für den Marktzugang eingeflossen. Im Gegensatz zum NTMA handelt es sich bei der TEP jedoch nicht um ein umfassendes Abkommen, das in allen Teilen umgesetzt werden muß. Die Umsetzung wird in dem Aktionsplan geregelt, auf den sich die EU und die USA noch verständigen müssen. Dieser eher pragmatische Ansatz läßt jeder Vertragspartei die Möglichkeit, „heikle“ Themen auszuklammern bzw. ihnen niedrigere Priorität einzuräumen. Infolgedessen ist es durchaus denkbar, daß die TEP eher selektive Auswirkungen haben wird.

1.7. Das weitreichendste Element der Kommissionsvorschläge — die Aushandlung eines EU/US-Freihandelsabkommens im Dienstleistungssektor — wurde in der TEP nicht aufgegriffen; ebenso unterblieben Vorschläge für die Festlegung eines bilateralen Schlichtungsverfahrens zwischen der EU und den USA.

1.8. Im Vergleich zu den NTMA-Vorschlägen liegt bei der TEP der Schwerpunkt verstärkt auf multilateralen Lösungen für Probleme beim Marktzugang bzw. auf multilateralen Ansätzen für Vereinbarungen über Regulierungsfragen.

## 2. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den USA

2.1. Die EU und die USA sind füreinander die wichtigsten Partner für ausländische Direktinvestitionen. Die Wirtschaftsbeziehungen sind ausgewogen und für beide Seiten von größter Bedeutung. Die EU und die USA sind jeweils mit rund 19 % am gesamten Warenverkehr des anderen Handelspartners beteiligt. Der Dienstleistungssektor macht über 66 % der Gesamtwertschöpfung in den Volkswirtschaften der EU und über 70 % in den USA aus. Im Jahr 1996 beliefen sich die EU-Investitionen in den USA auf 372 Milliarden \$, die US-Investitionen in der EU auf 348 Milliarden \$<sup>(1)</sup>.

2.2. In den USA sind drei Millionen Arbeitsplätze unmittelbar von europäischen Investitionen in Form von direkter Beschäftigung durch europäische Unternehmen abhängig. Drei weitere Millionen sind mittelbar von

derartigen Investitionen abhängig. Durch US-Ausfuhren in die europäischen Staaten wird schätzungsweise eine weitere Million Arbeitsplätze gesichert. In Europa hängt eine vergleichbare Zahl von Arbeitsplätzen von US-Investitionen in Europa und europäischen Ausfuhren in die USA ab<sup>(2)</sup>.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

### 3.1. *Befürwortung einer Schrittmacherrolle der Europäischen Union*

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt erfreut zur Kenntnis, daß die Kommission zum Thema transatlantische Beziehungen die Initiative ergriffen hat, bedauert allerdings, daß sich diese auf Handelsfragen beschränkt. Jüngste Entscheidungen der WTO lassen vermuten, daß wirtschaftlichen und technologischen Erwägungen rigoros Vorrang vor legitimen Anliegen im sozialen Bereich sowie im Umwelt- und Verbraucherschutz eingeräumt wird. Ähnliche Fragen werden zwangsläufig auch im vorgeschlagenen transatlantischen Handelsabkommen zur Sprache kommen müssen.

Die EU hat zwar viel dabei zu gewinnen, die USA auf die Bereiche hinzuweisen, in denen eine Verringerung der Handelshemmnisse für die europäischen Exportunternehmen von Vorteil wäre, aber parallel dazu sollte versucht werden, Verständnis für das europäische Sozial- und Umweltmodell zu wecken. Auch wenn die USA z. B. mit Erfolg neue Arbeitsplätze geschaffen haben, bestehen doch Fragezeichen hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit, der Reallohne und des sozialen Netzes. Überdies ließ das US-Engagement für weltweite Maßnahmen in Umweltfragen zu wünschen übrig und stand im Widerspruch zur EU-Position hinsichtlich des Vorsorgeprinzips insbesondere im Bereich der Lebensmittelsicherheit.

Die Initiative der Kommission zur Vertiefung der EU-US-Handelsbeziehungen wird begrüßt, sofern sie mit einer besseren Verständigung bei den obengenannten Themen einhergeht.

Der Ausschuß würde eine erschöpfendere Bewertung der Auswirkungen auf die Beschäftigung sowie auf die Strukturveränderungen in den einzelnen Sektoren begrüßen. Er befürwortet jedoch die Bemühungen, sich einigen bereits seit langem bestehenden Problemen für Exporteure aus der EU zuzuwenden; er billigt das Ziel, eine transatlantische Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich zu fördern, sofern diese mit den allgemeinen Grundsätzen des GATT und anderer multilateraler Übereinkommen vereinbar ist.

3.2. Nach Ansicht des Ausschusses wird es immer wichtiger, daß die Europäische Union eine Führungsrolle bei der Festlegung des Arbeitsprogramms für bilaterale und multilaterale handelspolitische Verhandlungen übernimmt, nicht zuletzt weil einige wichtige WTO-Entscheidungen nicht in unserem Sinne waren. Die

<sup>(1)</sup> Der neue transatlantische Markt, 11.3.1998 — EU-Kommission.

<sup>(2)</sup> Der neue transatlantische Markt: Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen, 15.4.1998 (Titel frei übersetzt).

jüngsten Entwicklungen in den Vereinigten Staaten zeigen, daß die USA zwar nicht in Isolationismus verfallen, wie einige der Befürworter der bereits im Jahr 1994 vorgeschlagenen Transatlantischen Freihandelszone befürchtet hatten, daß sie aber weitaus weniger als in der Vergangenheit in der Lage und willens sind, in der internationalen Handelsdiplomatie die Führung zu übernehmen. Dem Präsidenten mangelt es im Kongreß an Unterstützung für handelspolitische Initiativen. Dies war z. B. an den Schwierigkeiten der US-Regierung abzulesen, ein „Fast-Track“-Verhandlungsmandat zu erhalten. Darüber hinaus gab es noch offene Fragen in bezug auf eine Reihe von Handelshemmnissen, die im Bericht der Kommission über Handelshemmnisse und Investitionen in den Vereinigten Staaten für 1997 dargelegt waren. Es lag somit sowohl im Interesse der Europäischen Union als auch im Interesse der transatlantischen Beziehungen, daß die EU Vorschläge unterbreite. Der Ausschuß unterstützt Kommission und Rat auch darin, daß sie mit ihrem Drängen auf Einleitung einer neuen WTO-Runde multilateraler Verhandlungen das Tempo vorgeben.

3.3. Der Ausschuß befürwortet den ehrgeizigeren Ansatz in der Handelspolitik, den das Abkommen über eine Transatlantische Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft (TEP) erkennen läßt.

3.3.1. Die in der TEP enthaltenen Vorschläge für eine engere transatlantische Zusammenarbeit zielen nicht auf die Schaffung eines transatlantischen Binnenmarktes ab. Sie sind als Mittel gedacht, um auf die Veränderungen bei den Handelsbeziehungen und den Hemmnissen für den Marktzugang zu reagieren. In den USA gibt es nach wie vor massive ordnungspolitische Hemmnisse für den Marktzugang nicht nur auf staatlicher, sondern in noch stärkerem Maße auch auf subföderaler (d.h. bundestaatlicher) Ebene. Diese Hemmnisse, die sich nachteilig auf EU-Anbieter auswirken, wurden im Bericht der Europäischen Kommission über Handels- und Investitionshemmnisse in den USA dokumentiert. Hierzu gehören u.a. Rechtsvorschriften für Telekommunikationsdienste, die für EU-Anbieter den Zugang zu Funk-, Mobil- und Satellitendiensten einschränken.

Die Hemmnisse für den Marktzugang auf subföderaler Ebene spielen eine ebenso wichtige Rolle. Es kann nicht länger hingenommen werden, daß die Vereinigten Staaten von der EU die Öffnung ihrer Märkte erwarten, während große Bereiche der Ordnungspolitik, die den Marktzugang einschränken, von den Verhandlungen ausgenommen bleiben, weil diese auf subföderaler Ebene geregelt werden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschusses vertritt die Ansicht, daß das Ziel der transatlantischen Partnerschaft nicht die Schaffung eines Binnenmarktes sein sollte, sondern ein maßvolles Reagieren auf die Veränderungen in der Handelspolitik; hierzu ist es insbesondere notwendig, daß die Hemmnisse auf subföderaler Ebene berücksichtigt werden, die bei multilateralen Übereinkommen bisher systematisch ausgespart wurden. Derartige Übereinkommen sollten von Vereinbarungen über Sozial-, Umwelt- und Verbraucherfragen flankiert werden.

### 3.4. *Umsetzung*

In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 1996 zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten (CES 701/96) befürwortete der Ausschuß das pragmatische Konzept des Transatlantischen Marktes anstelle eines formellen transatlantischen Freihandelsabkommens, da er befürchtete, daß ein derartiges Freihandelsabkommen gegen den in der Errichtung der WTO zum Ausdruck kommenden Geist des Multilateralismus verstoßen würde. Ein deutlicher Nachteil eines sektorweisen Vorgehens besteht darin, daß beim Auftreten von Schwierigkeiten in einem bestimmten Sektor keine sektorübergreifende Dynamik zur Herbeiführung einer Einigung vorhanden ist. Solange eine solche sektorübergreifende Dynamik fehlt, wird es von der Fähigkeit der Parteien, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen, und von ihrem politischen Willen abhängen, ob Fortschritte erzielt werden können. Andererseits bedeutet die zwiespältige Haltung gegenüber neuen Handelsvereinbarungen in den Vereinigten Staaten, daß es rascher, vorzeigbarer Erfolge bedarf. Eine Lösung würde darin bestehen, sich im Rahmen klarer, diszipliniert einzuhaltender Zeitvorgaben sektorweise um Fortschritte zu bemühen. In seiner Stellungnahme von 1996 bemängelte der Ausschuß, daß im Rahmen des transatlantischen Marktes keine formelle bzw. regelmäßige Überwachung vorgesehen wurde, um sicherzustellen, daß die Verhandlungen in den einzelnen Sektoren Fortschritte machen. Infolgedessen waren bei der Verwirklichung der Ziele des transatlantischen Marktes nur schleppende Fortschritte zu verzeichnen, weshalb eine neue Initiative notwendig wurde.

3.5. Der Ausschuß vertritt den Standpunkt, daß formelle Abkommen in den transatlantischen Handelsbeziehungen, die den Rest der Welt vor vollendete Tatsachen stellen würden, die WTO ihrer Substanz berauben würden und deshalb vermieden werden müssen; er befürchtet jedoch andererseits, daß ein pragmatisches Vorgehen erneut dazu führen könnte, daß Fortschritte ausbleiben. Darüber hinaus fehlt es bisher an Terminvorgaben für die TEP, die möglicherweise helfen würden, daß sektorweise Verhandlungen stärker zielgerichtet geführt werden. Die ganze Initiative könnte fehlschlagen, wenn sie nicht bis Mitte 2000 umgesetzt wird.

3.6. Der Ausschuß dringt darauf, daß in dem laut den Schlußausführungen der TEP aufzustellenden Plan klare Termine vorgegeben werden und daß die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß in aller Form über Fortschritte sowohl bei der Verwirklichung der Ziele der TEP als auch bei der Umsetzung ihrer Agenda im Sozial- und Umweltbereich berichtet.

### 3.7. *Bilaterales versus multilaterales Konzept*

In der TEP werden zehn gemeinsame Ziele für multilaterale Verhandlungen festgelegt. Vorbehaltlich seiner ausführlichen Bemerkungen ist der Ausschuß mit diesen gemeinsamen Zielen im großen und ganzen einverstanden. Der Ausschuß stellt fest, daß die TEP gemeinsamen Zielen bei multilateralen Verhandlungen einen höheren

Stellenwert beimitzt als die Mitteilung der Kommission. Der Ausschuß begrüßt diese Verlagerung des Schwerpunkts.

3.8. Die Kommission ist in ihrer Mitteilung bemüht, sicherzustellen, daß die Vorschläge zur Vertiefung der transatlantischen Handelsbeziehungen mit dem Eintreten der EU für multilaterale Lösungen vereinbar sind. Es muß jedoch bedacht werden, daß selbst informelle Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten Präzedenzfälle für künftige multilaterale Verhandlungen in der WTO schaffen. In der TEP-Vereinbarung vom 18. Mai 1998 wird explizit darauf hingewiesen, daß eine verstärkte Partnerschaft dazu beitragen kann, einer stärkeren Öffnung des Welthandels den Weg zu bereiten. Wenn eine derartige Handelsvereinbarung multilateral ausgeweitet werden soll, ist die Unterstützung weiterer WTO-Mitglieder notwendig, um insbesondere eine neue WTO-Verhandlungsrunde zum erfolgreichen Abschluß zu bringen. Unterstützung seitens weiterer WTO-Mitglieder ist allerdings kaum zu erwarten, wenn die Vereinbarung zwischen der EU und den USA als vollendete Tatsache präsentiert wird. Es besteht die Gefahr, daß die in der TEP geforderte Festlegung gemeinsamer Standpunkte bezüglich weiterer Verbesserungen des TRIP-Übereinkommens über Rechte an geistigem Eigentum von den anderen WTO-Mitgliedern als ein solches „Fait accompli“ betrachtet werden könnte.

3.9. Um zu verhindern, daß bilaterale Verhandlungen zwischen der EU und den USA die multilateralen Bemühungen unterminieren, müssen parallel dazu die Arbeiten innerhalb der WTO weitergeführt werden. Angesichts des 1996 auf dem WTO-Ministertreffen in Singapur festgelegten Arbeitsprogramms der WTO sowie aufgrund der Tatsache, daß auf dem Ministertreffen, das anläßlich des 50jährigen Bestehens des GATT im Mai 1998 in Genf stattfand, die Vorbereitung einer neuen Verhandlungsrunde angekündigt wurde, gibt es innerhalb der TEP kaum einen Politikbereich, der nicht auch im Rahmen der WTO behandelt werden könnte.

3.10. Der Ausschuß dringt darauf, daß die Europäische Kommission und der Rat sicherstellen, daß die bilateralen Verhandlungen zwischen der EU und den USA parallel zu den in der WTO laufenden Vorbereitungen für die nächste Runde multilateraler Verhandlungen geführt werden.

3.11. Es stellt sich die Frage, ob Verhandlungen im Rahmen der TEP Ressourcen von der — wichtigeren — künftigen WTO-Runde abziehen könnten. Der Ausschuß hält die Vorschläge für bedenkenswert, weil sie ausreichend realistisch sind und von der Wirtschaft beiderseits des Atlantiks wohlwollend aufgenommen wurden. In manchen Fällen können sie auch eine wegweisende Rolle für die WTO-Verhandlungen spielen, insbesondere wenn sie von einer Vereinbarung über Sozial- und Umweltfragen flankiert werden.

3.12. Im Zuge seines Engagements für die Entwicklung der ärmeren Länder der Welt ist der Ausschuß mit den in Ziffer 8 der TEP-Erklärung aufgeführten

gemeinsamen Zielen für multilaterale Verhandlungen einverstanden, möchte jedoch folgendes herausstellen:

3.13. Der Ausschuß begrüßt die in der Erklärung eingegangene Verpflichtung, gemeinsam darauf hinzuwirken, daß die Länder mit dem niedrigsten Entwicklungsstand von dem multilateralen Handelssystem profitieren. Hierzu sind umfassende Verbesserungen der Handels-, Schulden- und Entwicklungshilfepolitik der EU und der USA, insbesondere gegenüber Afrika, notwendig. Der Ausschuß begrüßt hier die Verstärkung der Zusammenarbeit, die er in seiner früheren Stellungnahme als Priorität herausgestellt hatte, und hofft jetzt auf deutliche Ergebnisse.

3.14. Der Ausschuß hofft, daß der Gebrauch des Ausdrucks „Partnerschaft“ eine stärkere Bereitschaft zur Kooperation im umfassenderen Bereich Entwicklungshilfe, Umwelt, Arbeits- und Verbraucherstandards, Währungsfragen und Beziehungen zu den übrigen internationalen Partnern impliziert. Solange den berechtigten Sorgen von Arbeitnehmervereinigungen, Umweltgruppen und Verbraucherverbänden in der handelspolitischen Diskussion nicht Rechnung getragen wird, besteht die Gefahr, daß das Interesse der Öffentlichkeit für Handelsinitiativen schlechthin abebbt.

#### 4. Das Problem der Extraterritorialität

*Helms-Burton-Gesetz (Libertad) und D'Amato-Gesetz (ILSA, Gesetz über Sanktionen gegen Iran/Libyen)*

4.1. Auf dem EU/USA-Gipfeltreffen am 18. Mai scheinen zumindest teilweise Lösungen für die durch das Helms-Burton- und das D'Amato-Gesetz verursachten Probleme gefunden worden zu sein; diese Gesetze, mit denen die USA versucht hatten, ihre Rechtsvorschriften extraterritorial auf die EU anzuwenden, haben zu ersten Spannungen in den transatlantischen Beziehungen geführt. Es wurde eine aus drei Teilen bestehende Übereinkunft getroffen.

4.2. Die US-Regierung hat vom D'Amato-Gesetz abweichende Ausnahmen für Unternehmen aus der EU gewährt, die im Iran im Energiesektor investieren. Sie hat ferner eingewilligt, die Zustimmung des Kongresses zu einer Änderung von Titel IV des Helms-Burton-Gesetzes einzuholen, die es den USA ermöglichen würde, der EU eine unbefristete Ausnahmegenehmigung zu gewähren. Die US-Regierung hat sich ferner bereit erklärt, mit dem Kongreß Sondierungsgespräche aufzunehmen, um eine Ausnahmegenehmigung von Titel III zu erhalten.

4.3. Im Gegenzug zu diesen Maßnahmen der US-Seite hat die EU einer Vereinbarung betreffend die Vorschriften für die Verbesserung des Investitionsschutzes zugestimmt. Obwohl dies lediglich eine politische Absprache ist, haben beide Seiten sich auch darauf verständigt, der WTO einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten, um einen stärkeren plurilateralen Schutz vor Enteignung zu erreichen. Die Unterstützung der EU wird von der Umsetzung der Vereinbarung durch die USA abhängig gemacht.

4.4. Der dritte Teil der Übereinkunft ist eine Erklärung zur Transatlantischen Partnerschaft im Bereich der politischen Zusammenarbeit, durch die Differenzen, wie sie durch die beiden vorgenannten Gesetze verursacht wurden, künftig vermieden werden sollen. In diesem Teil der Übereinkunft werden Grundsätze festgelegt, die bei der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen beachtet werden sollen. Diesen Grundsätzen zufolge soll multilateral vereinbarten Sanktionen — nach Möglichkeit mit Billigung des UN-Sicherheitsrats — der Vorzug gegeben werden. Die Erklärung stellt es beiden Seiten frei, Sanktionen auch dann zu verhängen, wenn für diese keine multilaterale Unterstützung gefunden werden kann, verpflichtet aber die EU und die USA, keine neuen Rechtsvorschriften mit extraterritorialer Wirkung über wirtschaftliche Sanktionen anzustreben oder vorzuschlagen und entsprechenden Initiativen entgegenzutreten. Die US-Regierung ist mit anderen Worten künftig verpflichtet, Rechtsvorschriften des Kongresses in der Art der Helms-Burton/D'Amato-Gesetze Widerstand entgegenzusetzen.

4.5. Dies ist eine unmißverständliche Willenserklärung der Regierung, wobei in keiner Weise gewährleistet ist, daß es der US-Regierung auch gelingen wird, dem Kongreß die Stirn zu bieten. Es ist keineswegs sicher, daß das Hamilton-Crane-Luger-Gesetz, das Ausnahmen von Sanktionen zulassen und dem Präsidenten mehr Ermessensspielraum geben würde, auch tatsächlich verabschiedet wird. Obwohl es in der US-Wirtschaft auf breite Unterstützung stößt, ist es diesem Gesetz nicht gelungen, einen Kongreß für sich zu gewinnen, der die nächsten Wahlen (am 3. November) im Auge hat. Der Einspruch von Exilkubanern und anderen Interessengruppen macht sich stärker vernehmlich.

Im Gegenzug ist der Partner, der keine Sanktionen verhängt, verpflichtet, die gemeinsamen politischen Zielsetzungen — wie z. B. politische Reformen in einem Land, gegen das Sanktionen verhängt werden — zu verfolgen, wenn auch „auf seine Weise“. Dies läßt der EU mit anderen Worten den erforderlichen Handlungsspielraum, um in derartigen Fällen auch weiterhin eine Politik des „kritischen Engagements“ wie gegenüber dem Iran zu betreiben.

4.6. Der Ausschuß betont nochmals, daß er die extraterritoriale Anwendung von US-Vorschriften verurteilt, und mahnt rasches Handeln der USA an.

4.7. Der Ausschuß begrüßt die Fortschritte bei der Beilegung der Differenzen in den transatlantischen Beziehungen, die durch den unangebrachten Versuch der USA, ihre Rechtsvorschriften extraterritorial anzuwenden, verursacht worden waren. Er dringt darauf, daß der US-Kongreß die auf dem EU/US-Gipfeltreffen im Mai 1998 erzielte politische Vereinbarung umsetzt.

— Der Ausschuß begrüßt die verstärkte Zusammenarbeit der EU und der USA bei der Bekämpfung des Terrorismus, der zunehmenden Bandenkriminalität und des Drogenhandels.

Ihnen gebührt eine hohe Priorität bei der internationalen Zusammenarbeit.

— Auch hat der Ausschuß Vorschläge begrüßt und unterstützt, die Einhaltung von Menschenrechten und auch sozialer Grundrechte im Rahmen des neuen APS zu belohnen.

— Die EU und die USA müssen bei außenpolitischen Themen, die Handelsfragen berühren, stärker zusammenarbeiten. Dazu gehört auch die Ausdehnung der Grundsätze des Verhaltenskodex der EU für Waffenexporte.

## 5. Technische Handelshemmnisse

5.1. Die Verringerung bzw. Beseitigung technischer Handelshemmnisse war eine der zentralen Zielsetzungen der Mitteilung der Kommission und wurde in die TEP-Erklärung übernommen. In der TEP-Erklärung wird gefordert, darauf hinzuwirken, daß die erfolgreiche Aushandlung von Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen — die Abkommen wurden auf dem EU/US-Gipfeltreffen am 18. Mai 1998 in London unterzeichnet — von entsprechenden Maßnahmen flankiert wird. In diesem Bereich geht die TEP auch etwas ausführlicher auf die Einzelheiten ein, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Es soll im wesentlichen durch einen europäischen Ansatz zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse erreicht werden, insbesondere durch Bemühungen zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens in die jeweiligen Verfahren und Praktiken sowie — soweit möglich — Konvergenz. Dies würde nicht nur die gegenseitige Anerkennung der Prüfbescheinigungen ermöglichen, sondern auch dazu führen, daß die Rechtsvorschriften und Zertifizierungsverfahren der anderen Partei als gleichwertig anerkannt werden. In der TEP wird überdies eine Intensivierung des Dialogs zwischen wissenschaftlichen Beratern und sonstigen Sachverständigen, Normierungsstellen und Aufsichtsbehörden gefordert. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die Bedingungen für die Tätigkeit von Aufsichtsbehörden einer Änderung bedürfen, um sie ernsthaft zu motivieren, sich in die handelspolitische Diskussion einzuschalten. Darüber hinaus müssen Verbraucher- und Umweltorganisationen zu sämtlichen Änderungen der Standards in ihrem Bereich konsultiert werden.

5.2. Der Ausschuß befürwortet — wie bereits in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 1996 — die Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse, sofern relevante nichtwirtschaftliche Interessenvertretungen in vollem Umfang beteiligt werden. Er begrüßt auch, daß in der Mitteilung der Kommission die Telekommunikationsindustrie, die chemische Industrie und die Kraftfahrzeugindustrie als Sektoren angeführt werden, in denen verstärkt auf gegenseitige Anerkennung hingearbeitet werden sollte.

5.3. In der TEP-Erklärung wird darauf hingewiesen, daß das WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (in Artikel 6) Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zwischen WTO-Mitgliedern vorsieht und sogar befürwortet. Aus diesem Grund wäre jedes Abkommen über die gegenseitige Anerkennung mit den WTO-Bestimmungen vereinbar. Mit dem Abschluß

bilateraler Abkommen über die gegenseitige Anerkennung können die EU und die USA somit eine Vorreiterrolle in der WTO übernehmen, wie dies die TEP vorsieht. Es stünde ebenfalls im Einklang mit dem Abkommen über technische Handelshemmnisse, Dritte über die Tätigkeit der EU und der USA in diesem Bereich zu informieren.

5.4. Der Ausschuß dringt darauf, daß Kommission und Rat bei der Durchführung von Arbeiten zur gegenseitigen Anerkennung im Rahmen der TEP die WTO über ihr Arbeitsprogramm informieren und so früh wie möglich Drittstaaten die Teilnahme ermöglichen.

5.5. In der TEP wird die Stärkung der ordnungspolitischen Zusammenarbeit im Bereich der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen einschl. der Biotechnologie gefordert und eingeräumt, daß dies ein strittiger Bereich ist. Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung fest, daß bei einer derartigen Zusammenarbeit „zumindest unser jetziges hohes Schutzniveau“ weiterhin gewährleistet werden muß. In der TEP wird zwar erklärt, daß ein hohes Sicherheits- und Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Verbraucher und Umwelt aufrechterhalten wird, aber eine diesbezügliche Sicherheitsklausel wird nicht erwähnt. Da zwischen dem auf dem Vorsorgeprinzip basierenden EU-Konzept und dem stärker auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden US-Konzept nach wie vor ein grundlegender Unterschied besteht, muß eine Konvergenz Fragen zu dem einen oder dem anderen Ansatz aufwerfen.

5.6. In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 1996 hatte der Ausschuß gefordert, wirtschaftliche und soziale Interessengruppen in die handelspolitische Debatte einzubeziehen, da sie sowohl zum Entstehen als auch zur Entschärfung von Spannungen in den Handelsbeziehungen beitragen können. Es fehlt der Hinweis auf den Dialog mit den Interessenvertretungen der Verbraucher und der Landwirte.

5.7. Der Ausschuß würde in den EU-Vorschlägen für die Umsetzung der TEP Garantien in dem Sinne begrüßen, daß die ordnungspolitische Zusammenarbeit mit den USA zu keinen Abstrichen bei dem durch die EU-Rechtsvorschriften im Gesundheits- und Umweltbereich gewährleisteten Schutzniveau führen wird. Insbesondere dringt er darauf, klarzustellen, ob in sämtliche Abkommen mit den USA eine Sicherheitsklausel aufgenommen wird, durch die eine Aufweichung der EU-Standards verhindert wird.

5.8. Der Ausschuß fordert, daß im neuen Dialog zwischen den Verbraucherorganisationen sowie im Dialog zwischen den landwirtschaftlichen Interessenverbänden so bald wie möglich die Überschneidungen zwischen Lebensmittelstandards und Handelsfragen erörtert werden.

## 6. Zölle für gewerbliche Waren

6.1. Der Ausschuß spricht sich dafür aus, daß bis zum Jahr 2010 alle Zölle für gewerbliche Waren auf der

Grundlage der Meistbegünstigung beseitigt werden, sofern eine „kritische Masse“ von weiteren WTO-Mitgliedern zur Unterzeichnung dieses Abkommens bereit wäre. Dieser Ansatz folgt dem Muster des IT-Abkommens (Abkommen über Informationstechnologie) aus dem Jahr 1996. Der Ausschuß bedauert, daß die TEP dies nicht so deutlich formuliert und keine Frist festlegt.

6.2. Der Ausschuß fordert Kommission und Rat auf, auf die Festlegung einer Frist für die Beseitigung sämtlicher Zölle für gewerbliche Waren hinzuwirken, sofern ein kritische Masse von Ländern [entsprechend dem IT-Abkommen] dazu bereit ist.

## 7. Landwirtschaft

7.1. Der Ausschuß unterstützt nachdrücklich die Ausklammerung der Landwirtschaft aus dem bilateralen TEP-Abkommen. Die TEP sieht vielmehr eine weitere Liberalisierung der Landwirtschaft nur im Rahmen multilateraler Verhandlungen. Das einzige Element der Agrarpolitik, das in der TEP erwähnt wird, ist die ordnungspolitische Zusammenarbeit in Bereichen wie z. B. Nahrungsmittel- und Gesundheitsstandards.

7.2. In seiner vorhergehenden Stellungnahme zu den transatlantischen Beziehungen aus dem Jahr 1996 erkennt der Ausschuß an, daß ein Zusammenhang zwischen der GAP-Reform und der weiteren Liberalisierung des Marktzugangs im Agrarsektor besteht. 1996 vertrat der Ausschuß die Auffassung, daß in anderen Sektoren raschere Fortschritte gemacht werden könnten als in der Landwirtschaft, daß jedoch eine GAP-Reform notwendig wäre, um der EU die Möglichkeit zu geben, in der neuen Runde von Agrarverhandlungen, die 1999 beginnen sollen, glaubwürdig aufzutreten.

7.3. Wie oben erwähnt spricht sich der Ausschuß dafür aus, daß die EU bereits frühzeitig eine klare Position für die multilateralen Verhandlungen, die voraussichtlich 1999/2000 beginnen werden, bezieht. Eine derartige Vorgehensweise läge im Interesse sowohl der EU als auch des multilateralen Handels. Die EU kann jedoch nur dann einen Vorstoß unternehmen, wenn sie eine glaubwürdige Verhandlungsposition vertritt. Nach Auffassung des Ausschusses kann diese Glaubwürdigkeit nur durch weitere Reformen im Agrarbereich und insbesondere der GAP im Einklang mit den Vorschlägen der Agenda 2000 erreicht werden.

7.4. Der Ausschuß befürwortet im Agrarbereich eine Vorgehensweise, bei der die Verhandlungen im multilateralen Rahmen stattfinden. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die EU in bezug auf künftige Verhandlungen im Rahmen der laut Artikel 20 des WTO-Agrarabkommens geforderten Fortsetzung der Verhandlungen eine glaubwürdige Position einnehmen muß.

## 8. Dienstleistungen

8.1. Die TEP strebt eine erhebliche Verbesserung des Marktzugangs an, klammert jedoch die audiovisuellen Dienste und den Seeverkehr aus. Der Ausschuß spricht sich dafür aus, daß statt allumfassender Verhandlungen spezifische Verhandlungen für die einzelnen Sektoren geführt werden sollten.

8.2. Aufgrund einer Reihe von Problemen wäre die Einbeziehung der audiovisuellen Dienste sicherlich unangebracht. Neben den wichtigen Problemen Sprache und Kultur wäre auch das Fehlen international anerkannter Normen, z. B. hinsichtlich der Darstellung von Gewalt, zu nennen. Eine gründliche Befassung mit diesem Bereich sollte im Rahmen der Dialoge erfolgen.

8.3. Es gibt beträchtliche Möglichkeiten (das US-Mobiltelefonsystem z. B. ist mit allen anderen System auf der Welt nicht kompatibel) für die Verbesserung des Marktzugangs im Finanzdienstleistungs- und Telekommunikationssektor in den USA. Bei jeder Liberalisierung im Rahmen transatlantischer oder multilateraler Abkommen für den Dienstleistungssektor müssen klare Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, die eine wirksame Aufsicht und den Schutz der Verbraucher z. B. in dünnbesiedelten Gebieten sicherstellen. Es sollte klar herausgestellt werden, daß die Systeme der sozialen Sicherheit sowie die Arbeitnehmer-Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit ausgenommen sind. Der Ausschuß wäre nicht damit einverstanden, wenn derartige Systeme, die auf dem Grundsatz der Unterstützung der Bedürftigen durch die Wohlhabenderen basieren, ausgehöhlt würden.

8.4. Durch transatlantische Verhandlungen könnten jedoch Hemmnisse für den Marktzugang ausgeräumt werden, die sich aus der Herkunftsstaatkontrolle sowie der Vielzahl unterschiedlicher Regelungen auf bundesstaatlicher Ebene in den USA ergeben. Die Markttöffnung des EU-Bankgewerbes z. B. ist relativ weit fortgeschritten. Die ordnungspolitischen Auflagen sind für die in der EU niedergelassenen US-Banken dieselben wie für EU-Banken. Die mangelnde Integration des Bankenmarktes in den USA macht es für EU-Banken jedoch schwierig, auf die einzelnen bundestaatlichen Märkte vorzustoßen. Dies ist ein Bereich, in dem unbedingt Fortschritte erzielt werden müssen, da die EU einen starken Finanzdienstleistungssektor besitzt.

8.5. Der Ausschuß befürwortet einen behutsamen Ansatz und dringt in erster Linie auf Fortschritte im Bereich der Bankdienstleistungen und bei der Öffnung der US-Märkte, die durch bundesstaatliche Rechtsvorschriften sowie die fehlende Integration des ordnungspolitischen Systems der USA abgeschottet sind.

8.6. In bezug auf die Festlegung von Regeln umfaßt die eingeplante Agenda eine Reihe von heiklen Themen wie z. B. Ursprungsbestimmungen und Schutzklauseln im Rahmen des GATS. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß derartige Regeln im multilateralen Rahmen und nicht in bilateralen Gesprächen ausgehandelt werden sollten.

8.7. Der Ausschuß begrüßt die Fortschritte bei der gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen.

8.8. Der Ausschuß vertritt aber den Standpunkt, daß Bestimmungen für den Dienstleistungssektor multilateral ausgehandelt werden sollten.

## 9. Investitionen, Wettbewerbspolitik, öffentliches Beschaffungswesen und Umwelt

9.1. In der TEP wird das Ziel aufgeführt, in entsprechenden multilateralen Foren zu diesen Themen gemeinsame Ansätze zu entwickeln.

### 9.2. Investitionen

9.2.1. Im Rahmen des multilateralen Investitionsübereinkommens (MAI) fanden Verhandlungen über Investitionen statt. Viele der in diesem Zusammenhang aufgetretenen Probleme waren auf Differenzen zwischen der EU und den USA zurückzuführen. Anders als in den Bereichen Wettbewerb und öffentliche Aufträge stehen jedoch im Investitionsbereich wichtige Interessen in den Entwicklungsländern auf dem Spiel. Es ist deshalb wichtig, daß die Entwicklungsländer in der WTO nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

9.2.2. Ein wichtiges Problem, das die Verhandlungen über das multilaterale Investitionsübereinkommen erneut aufgeworfen haben, ist das Fehlen eines Junktims zwischen Investitionen einerseits und Mindestnormen in bezug auf die Arbeitsbedingungen sowie weitere Standards für das Geschäftsgebaren andererseits. Wie oben erwähnt vertritt der Ausschuß den Standpunkt, daß in sämtliche Abkommen über Investitionen die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen in angemessener Form aufgenommen werden sollten.

9.2.3. Der Ausschuß hat seinen Standpunkt in bezug auf Investitionen bereits deutlich gemacht; so vertritt er u.a. die Auffassung, daß die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen in angemessener Form in sämtliche multilaterale Abkommen aufgenommen werden müssen. Er hofft, daß der Dialog mit Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbraucherorganisationen die EU und die US-Regierung zur Unterstützung dieser Grundsätze bewegen kann.

### 9.3. Wettbewerbspolitik

9.3.1. In der TEP wird festgelegt, daß sich beide Seiten um eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Wettbewerbspolitik bemühen werden. Die EU und die USA haben die bilaterale Zusammenarbeit in der Wettbewerbspolitik bereits durch eine Regelung betreffend das gute Einvernehmen („Positive Comity“) ausgebaut. Diese Regelung sieht vor, daß eine Partei — sobald sie wettbewerbswidrige Praktiken auf dem Gebiet der anderen Partei feststellt, die Auswirkungen auf ihren eigenen Markt haben — die Wettbewerbsbehörden der anderen Partei auffordern kann, gegen diese Praktiken vorzugehen.

9.3.2. Die Europäische Union hat sich darum bemüht, daß die Wettbewerbspolitik in die multilaterale Agenda der WTO aufgenommen wird. Im Jahr 1996 wurde auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, sich mit der internationalen Wettbewerbspolitik zu befassen und Ende 1998 einen Bericht vorzulegen. Im Rahmen der Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe war die EU die Partei, die mit dem größten Nachdruck auf die Festlegung multilateraler Wettbewerbsregeln innerhalb der WTO gedrungen hat. Die USA hingegen vertraten den Standpunkt, daß ein multilateraler Ansatz nicht möglich bzw. nicht nötig sei und alle Probleme bilateral gelöst werden könnten.

9.3.3. Mit einem Übereinkommen über Wettbewerbspolitik könnte ein Modell für Entwicklungsländer geschaffen und auf die Kritik an der Macht einiger multinationaler Unternehmen z. B. im Saatgutvertrieb reagiert werden.

9.3.4. Der Ausschuß vertritt die Auffassung, daß innerhalb der WTO die Arbeit an multilateralen Wettbewerbsregeln fortgesetzt werden sollte. Die Arbeit sollte in der WTO genauso intensiv vorangetrieben werden wie in den bilateralen Gesprächen zwischen der EU und den USA.

#### 9.4. Öffentliches Beschaffungswesen

9.4.1. In der TEP wird generell darauf hingewiesen, daß der Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten (d.h. staatlichen bzw. Regierungsaufträgen) verbessert und erleichtert werden muß. Ein verbesserter Zugang zu den Beschaffungsmärkten in den USA ist wichtig, da eine Reihe von Beschaffungskonzepten dem Grundsatz „Buy US“ folgt. Der Zugang zu diesen Märkten könnte durch die stärkere Nutzung der elektronischen Kommunikationsmittel für die Bekanntmachung von Ausschreibungen sowie die Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung bei der Abwicklung der Vergabeverfahren erleichtert werden.

9.4.2. Derzeit gibt es kein multilaterales Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, sondern lediglich ein plurilaterales Übereinkommen, das im wesentlichen auf der von der EU und den USA 1994 im Rahmen der Uruguay-Runde getroffenen Vereinbarung basiert. Fortschritte bei der bilateralen Verständigung würden daher nicht im Widerspruch zu einem multilateralen Konzept stehen. Einer der Gründe, weshalb nur eine begrenzte Zahl von Ländern das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen unterzeichnet hat, ist seine Komplexität und somit der mit der Erfüllung der Anforderungen verbundene hohe Kostenaufwand, der für kleinere Länder oder Entwicklungsländer, die der WTO angehören, in keinem Verhältnis zu den möglichen Vorteilen steht. Eine Vereinfachung des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen könnte somit dazu beitragen, daß sich ihm mehr Staaten anschließen, jedoch ohne daß es Entwicklungsländern aufgezwungen wird.

9.4.3. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, weiterhin auf eine stärkere Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens in den USA zu dringen, insbesondere auf bundesstaatlicher Ebene.

9.4.4. Der Ausschuß fordert die EU und die USA auf, bilaterale Gespräche über das öffentliche Beschaffungswesen zur Klärung der Frage zu nutzen, wie die derzeitige Komplexität des plurilateralen Übereinkommens verringert werden könnte, um mehr Staaten für seine Unterzeichnung zu gewinnen.

#### 10. Erweiterung des Transatlantischen Dialogs

10.1. In der TEP-Erklärung wird auch darauf hingewiesen, daß beide Seiten eine Erweiterung des Transatlantischen Dialogs wünschen. Dies ist eines der Ziele, das der Ausschuß in seiner Stellungnahme zu den transatlantischen Beziehungen aus dem Jahr 1996 herausgestellt hatte. Er begrüßt daher das Ziel an sich, ist jedoch besorgt darüber, daß in einer Reihe von Bereichen keine besonderen Fortschritte festzustellen sind. Während der Transatlantische Wirtschaftsdialog erfolgreich ist und sich mittlerweile auch auf den Dialog zwischen den mittelständischen Unternehmen erstreckt, sind in anderen Dialogbereichen nur geringe bzw. überhaupt keine Fortschritte zu verzeichnen.

10.2. Während der Umwelt-Dialog im Herbst in Wien auf einer hochrangig besetzten Konferenz eingeleitet werden wird, mußte der Dialog zwischen den Verbraucherorganisationen, der in diesem Sommer aufgenommen werden sollte, enttäuschenderweise verschoben werden. Da ein Hauptthema die Finanzierung ist, ist es wichtig, daß Stiftungen an diesen Dialogforen teilnehmen. Der Dialog zwischen den Arbeitnehmerorganisationen hat nur wenig Fortschritte gemacht; obwohl bereits informelle Treffen stattgefunden haben, wurde noch kein konkretes Arbeitsprogramm festgelegt. Der Dialog zwischen den landwirtschaftlichen Organisationen ist nach wie vor informeller Art. Die Einbeziehung hochrangiger Regierungsvertreter in die Dialogforen würde deren Zugkraft erhöhen.

10.3. Der Dialog über allgemeine und berufliche Bildung war erfolgreich. Anfang 1998 fand in Akron/Ohio eine Konferenz zur beruflichen Bildung statt, die in der Öffentlichkeit große Beachtung fand, und im Anschluß daran wurde im Mai in London ein Seminar über den Zugang benachteiligter Bevölkerungsgruppen zum Arbeitsmarkt veranstaltet. Er wird erwartet, daß sich aus diesen Konferenzen eine Reihe transatlantischer Partnerschaften entwickelt.

10.4. Ein Problem war das Fehlen von Querverbindungen zwischen diesen Dialogen. Der Transatlantische Dialog der Bürgergesellschaften, der als übergeordneter Rahmendialog hätte dienen können, hat sich konkret eher zu einem Transatlantischen Dialog der Geldgeber entwickelt. So wird z. B. der Vorschlag — der auf der Konferenz in Akron wie auch in einer Stellungnahme des Ausschusses gemacht wurde — einen transatlantischen Preis für Unternehmen auszusetzen, die benachteiligten Arbeitnehmern zu einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz verhelfen — nur dann in die Tat umgesetzt werden können, wenn eine entsprechende Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsdialog stattfindet. Der Ausschuß hat die Absicht, hierfür einzutreten.

10.5. Ein Thema, das für den Brückenschlag zwischen den Völkern wichtig ist, aber noch nicht in Angriff genommen wurde, ist der bürokratische Aufwand bei transatlantischen Reisen.

10.6. Der Ausschuß befürchtet, daß sich im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsdialogs bald nur noch begrenzte Fortschritte erzielen lassen, weil es in den Vereinigten Staaten widerstreitende Auffassungen über die Vorteile des internationalen Handels gibt. Um auf die Kritik von seiten einiger Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbrauchergruppen einzugehen, empfiehlt der Ausschuß eine stärkere Interaktion des Transatlantischen Wirtschaftsdialogs mit diesen Interessengruppen. Dies könnte auch durch einen formelleren, übergreifenden transatlantischen Wirtschafts- und Sozialdialog erreicht werden. Der Ausschuß hofft zudem, daß sich die US-Wirtschaft stärker darum bemüht, die amerikanische Öffentlichkeit von den Vorteilen eines internationalen Engagements zu überzeugen.

10.7. Der Ausschuß würde es deshalb begrüßen, wenn bei der Umsetzung der Transatlantischen Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft (TEP) dem Brückenschlag zwischen den Völkern ein höherer Stellenwert beigemessen würde. Dies bedeutet, daß sowohl bestehende als auch für die Zukunft vorgeschlagene transatlantische Dialoge gefördert werden müssen und ein Forum geschaffen werden muß, das die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen diesen Dialogen gewährleistet. Der Ausschuß schlägt vor, ein jährliches Treffen mit Vertretern aller an transatlantischen Dialogen beteiligten wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen sowie Vertretern der EU-Institutionen zu veranstalten, um die erzielten Fortschritte zu überprüfen und das Arbeitsprogramm für das folgende Jahr zu erörtern. Dies würde die Transparenz erhöhen, die Einigung auf einen gemeinsamen EU-Ansatz erleichtern und die Grundlage für einen übergreifenden transatlantischen Wirtschafts- und Sozialdialog schaffen, an dessen Aufbau der WSA mitwirken könnte.

#### *Zusammenfassung/Schlußfolgerungen*

Der Ausschuß begrüßt die Bemühungen der Kommission um die Stärkung und Vertiefung der Beziehungen zwi-

schen der EU und den USA. Der Ausschuß gibt den begrenzteren handelspolitischen Zielsetzungen der Transatlantischen Partnerschaft im Bereich der Wirtschaft (mit den vorgeschlagenen Änderungen) den Vorzug vor den weitergefaßten Vorschlägen des Neuen Transatlantischen Marktes.

Desungeachtet ist der Ausschuß enttäuscht, daß der Schwerpunkt einzig und allein auf Handelsfragen liegt und daß Gewerkschaften, Umweltgruppen und Verbrauchervereinigungen nach wie vor nicht an der Handelsdebatte beteiligt werden. Unsere Partnerorganisationen in den USA teilen diese Unzufriedenheit. Der Ausschuß dringt auf erneute Bemühungen in diesen Bereichen, wie er dies in seiner Stellungnahme vom 30. Mai 1996<sup>(1)</sup> vorgeschlagen hatte.

Erstens könnte mehr Vertrauen in die transatlantische Zusammenarbeit in Handelsfragen aufgebaut werden, wenn sie durch eine fruchtbare Diskussion über die Schaffung stabiler Arbeitsplätze mit einer angemessenen sozialen Absicherung flankiert würde. Die Schaffung von Arbeitsplätzen ist schließlich ein Hauptziel der TEP.

Zweitens wurde es — trotz der verstärkten Abstimmung zwischen der EU und den USA in Umweltfragen — verabsäumt, auf der Konferenz von Kyoto im November 1997 ausreichende Maßnahmen gegen die weltweite Erwärmung zu vereinbaren. Es sind neuerliche Anstrengungen vonnöten, um die USA dabei zu unterstützen, eine für die amerikanischen Wähler annehmbare Methode zur Erfüllung dieser wichtigen internationalen Verpflichtungen zu finden.

Drittens erwartet der Ausschuß Fortschritte im Bereich der Entwicklungshilfe, vorzugsweise in Absprache mit Japan, damit den Bedürfnissen insbesondere Afrikas die gebotene hohe politische Priorität eingeräumt werden kann.

Viertens müssen für die neuen transatlantischen Dialoge angemessene Ressourcen und Beachtung auf hoher politischer Ebene sichergestellt werden, damit sie einen eigenständigen Beitrag zu den Handelsbeziehungen zwischen den EU und den USA leisten können.

<sup>(1)</sup> CES 706, ABl. C 212 vom 22.7.1996.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt“<sup>(1)</sup>**

(98/C 407/46)

Der Rat beschloß am 4. Juni 1998 den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten des Ausschusses zu diesem Thema beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen, Außenhandels- und Entwicklungspolitik setzte eine Studiengruppe ein und bestellte Herrn Walker zum Hauptberichterstatler.

Der Ausschuß bestätigte auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 10. September 1998) Herrn Walker als Hauptberichterstatler und verabschiedete mit 76 gegen 5 Stimmen ohne Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Einleitung

1.1. In der Agenda 2000 unterbreitete die Kommission eine Reihe von Vorschlägen, um die Heranführungsstrategie für alle mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten (MOE-Staaten) zu intensivieren. Das allgemeine Ziel der Strategie besteht darin, ein kohärentes Programm anzubieten, um diese Länder auf den Beitritt zur EU vorzubereiten, sowie

- I) die verschiedenen Formen der von der EU bereitgestellten Unterstützung in einem einzigen Rahmen, den Beitrittspartnerschaften, zusammenzufassen;
- II) die Bewerberländer mit den Politiken und Verfahren der EU vertraut zu machen, indem ihnen die Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen ermöglicht wird.

1.2. Zusammen mit dem PHARE-Programm und der Hilfe zur Agrarförderung wurde in der Agenda 2000 eine Strukturhilfe für die Bewerberländer in Höhe von etwa 1 Milliarden Euro pro Jahr (bzw. von insgesamt 7 Milliarden Euro) für den Zeitraum 2000-2006 vorgeschlagen. Diese Hilfe würde in erster Linie dazu dienen, die Bewerberländer an die EU-Normen im Infrastrukturbereich heranzuführen, insbesondere — in Analogie zum Kohäsionsfonds, in den Bereichen Verkehr und Umwelt. Im Dezember 1997 billigte der Europäische Rat auf seiner Tagung in Luxemburg grundsätzlich die Schaffung eines solchen Strukturinstruments. Infolgedessen schlägt die Kommission nun eine Verordnung über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) auf der Grundlage von Artikel 235 des Vertrags vor.

1.2.1. Angesichts der vergleichbaren Zielsetzungen wurde es für sinnvoll gehalten, das Konzept von ISPA in etwa nach dem Vorbild des revidierten Kohäsionsfonds zu gestalten. Folgende Maßnahmen sollen durch ISPA unterstützt werden:

- I) Umweltmaßnahmen mit dem Ziel, die Bewerberländer in die Lage zu versetzen, den sich aus dem gemeinschaftlichen Besitzstand ergebenden Anforderungen gerecht zu werden;

II) Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung einer auf Dauer tragbaren Mobilität, insbesondere Vorhaben von gemeinsamem Interesse auf der Grundlage der Kriterien, die in der Entscheidung 1692/96/EG des Rates über den Aufbau der transeuropäischen Netze (TEN) festgelegt wurden. Hierzu gehören die Verknüpfung und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowohl untereinander als auch mit den transeuropäischen Netzen sowie der Zugang zu diesen.

1.2.2. Außerdem wird erwartet, daß die in diesen Bereichen vorgesehenen Maßnahmen zum Erreichen der im Rahmen der Beitrittspartnerschaften festgelegten Ziele beitragen.

1.2.3. Zwischen den Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen soll ein angemessenes Gleichgewicht gewährleistet werden.

1.3. Dem Vorschlag liegt ein vorhabenbezogener Ansatz mit einem Mindestprojektvolumen von 5 Millionen Euro zugrunde. Die ISPA-Fördersätze sollen bis zu 85 % erreichen können und abgestuft werden, um die Hebelwirkung der Investitionen (insbesondere bei Inanspruchnahme privatwirtschaftlicher Kofinanzierungsquellen) zu verstärken.

1.3.1. Die das Finanzmanagement und die Kontrolle betreffenden Regelungen folgen den unter Titel IX der Haushaltsordnung getroffenen Festlegungen für die Finanzierung der Außenhilfe der Gemeinschaft. Die Vorhaben unterliegen demzufolge einer zwischen der Kommission und dem begünstigten Land getroffenen Finanzierungsvereinbarung, die auch Bestimmungen für Verwaltungs- und Bewertungssysteme enthält.

1.3.2. Hinsichtlich der Mittelbindungen sieht der Vorschlag eine Regelung auf der Grundlage von Jahrestanchen vor, wie sie beim Strukturfonds und beim Kohäsionsfonds bereits praktiziert wird. Weil diese Verfahrensweise eine Abweichung von der Haushaltsordnung darstellt, muß sie Gegenstand einer interinstitutionellen Haushaltsvereinbarung sein.

1.4. ISPA wird den in der Verordnung über die Beitrittspartnerschaften festgelegten Konditionalitäts-

<sup>(1)</sup> ABl. C 164 vom 29.5.1998, S. 4.

bestimmungen unterliegen. Gleichzeitig soll eine Koordination zwischen ISPA, PHARE und der Heranführungshilfe für die Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung über die Koordinierung der Heranführungshilfe erfolgen.

## 2. Die Vorschläge der Kommission

### 2.1. Förderfähige Länder

2.1.1. In Übereinstimmung mit den in der Agenda 2000 enthaltenen Leitlinien und den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg soll den mittel- und osteuropäischen Bewerberländern finanzielle Unterstützung aus den strukturpolitischen und landwirtschaftlichen Instrumenten zur Vorbereitung auf den Beitritt gewährt werden. Bei diesen Staaten, die in Artikel I der vorgeschlagenen Verordnung aufgelistet sind, handelt es sich um:

Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien.

### 2.2. Prioritäten

2.2.1. Aufgrund der Vorgaben in der Agenda 2000 und angesichts des Umfangs des vorgeschlagenen Finanzrahmens müssen die unter das neue Instrument fallenden Bereiche besonders sorgfältig ausgewählt werden. In Anbetracht der im Zusammenhang mit den Infrastrukturbedürfnissen der neuen deutschen Bundesländer gesammelten Erfahrungen und unter Zugrundelegung ihrer Stellungnahmen zu den Bewerberländern schlägt die Kommission vor, mit dem neuen Instrument lediglich Umwelt- und Verkehrsvorhaben zu finanzieren. Darin wären Maßnahmen zur Gewährleistung einer erfolgreichen Durchführung der Vorhaben (z. B. Ausbildungs- und Instandhaltungsmaßnahmen) enthalten.

### 2.3. Umwelt

2.3.1. Wie in der Agenda 2000 aufgezeigt wird, sind die Bewerberländer insgesamt mit gravierenderen Umweltproblemen konfrontiert als die derzeitigen EU-Mitgliedstaaten. In ganz besonderem Maße gilt dies für die Wasser- und Luftverschmutzung und für die Abfallentsorgung.

2.3.2. Eine Quantifizierung der erforderlichen Anstrengungen ist schwierig und komplex, zumal hierzu verschiedene Hypothesen (z. B. in bezug auf Wirtschaftswachstum, Verbrauchsgewohnheiten und künftige Verhaltensweisen) aufgestellt werden müssen. Den besten verfügbaren Schätzungen zufolge könnte sich der mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands im Umweltbereich verbundene Investitionsbedarf in den zehn Bewerberländern jedoch auf etwa 100 Milliarden Euro belaufen.

2.3.2.1. Diese Zahl umfaßt nur die für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands erforderlichen Investitionen im Zusammenhang mit den Richtlinien über Trinkwasserversorgung, Abwasserbehandlung, Luftverschmutzung und Entsorgung von festen Abfällen. In den

Schätzungen nicht berücksichtigt sind Umweltverbesserungen, die zwar eine essentielle Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung sein mögen (z. B. die Sanierung verseuchter Gelände), jedoch nicht unter die EU-Rechtsvorschriften fallen und für die daher keine Investitionen im Hinblick auf die Erfüllung der mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands verbundenen Kriterien erforderlich sind.

2.3.3. Es wird daher größerer Anstrengungen bedürfen, einschließlich einer beträchtlichen technischen und finanziellen Unterstützung seitens der EU, um den MOE-Staaten eine rasche Annäherung an den gemeinschaftlichen Besitzstand im Umweltbereich zu ermöglichen. Die Unterstützung im Rahmen von ISPA wird sich daher vorrangig auf die Wasser- und Luftqualität und auf die Abfallbewirtschaftung konzentrieren. Infolgedessen sieht ISPA Umweltmaßnahmen vor, mit denen die begünstigten Länder in die Lage versetzt werden sollen, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Umweltbereich und die Zielvorgaben der jeweiligen Beitrittspartnerschaften zu erfüllen.

### 2.4. Verkehr

2.4.1. In der Agenda 2000 wurde die dringende Notwendigkeit hervorgehoben, die Verkehrsinfrastruktur in den Bewerberländern auszubauen und zu verbessern und die fehlenden Verbindungen zur EU herzustellen. Ohne solche Investitionen dürften gravierende Überlastungsprobleme entstehen, die sich auf die gesamte EU-Verkehrspolitik auswirken würden. Für die betroffenen Länder sind die Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur ein wesentlicher Teil ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsprogramme und folglich auch im Hinblick auf ihre Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU sowie den dort herrschenden Marktkräften gewachsen zu sein, von großer Bedeutung. Die Entwicklung effizienter Verkehrssysteme ist daher ein wichtiger Aspekt im Rahmen der Heranführungsstrategie. Ziel dieser Strategie sollte die Entwicklung einer ausgewogenen multimodalen Verkehrsinfrastruktur sein.

2.4.2. Das künftige Netz sollte das transeuropäische Verkehrsnetz der EU-15, die geeigneten Teile der nationalen Netze in den Bewerberländern sowie die erforderlichen Verbindungen zwischen diesen umfassen. Gemäß den in der Kommissionsmitteilung genannten Zahlen wurden die potentiellen Investitionskosten für die Errichtung des transeuropäischen Verkehrsnetzes der Union in den MOE-Staaten auf 50-90 Milliarden Euro über 15 Jahre geschätzt. Dieser Betrag würde allein dazu benötigt, die vorhandenen Straßen- und Schienenstrecken unter Berücksichtigung des zu erwartenden Anstiegs des Verkehrsaufkommens auf westeuropäisches Niveau zu bringen, ohne daß dabei neue Verbindungen angelegt würden.

2.4.3. Der ISPA-Beitrag zu künftigen Verkehrsnetzen bestünde somit in Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zur Förderung einer auf Dauer tragbaren Mobilität, wobei der Schwerpunkt auf Maßnahmen liegen würde, die aufgrund der Kriterien der Entscheidung 1692/96/EG des Rates Vorhaben von gemeinsamem Interesse darstellen und die es den MOE-Staaten ermöglichen, die

Zielsetzungen der Beitrittspartnerschaften zu erreichen. Hierzu gehören die Verknüpfung und die Interoperabilität der nationalen Netze sowohl untereinander als auch mit den transeuropäischen Netzen (TEN) sowie der Zugang zu diesen Netzen.

2.4.4. Die Ergebnisse der Bewertung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs (TINA) sollen bei der Ermittlung geeigneter Vorhaben ebenfalls berücksichtigt werden.

## 2.5. Technische Hilfe

2.5.1. Ein kleiner Teil der ISPA-Mittel soll dem Vorschlag zufolge auch zur Finanzierung von Vorstudien sowie für Ausgaben im Rahmen der technischen Hilfe verwendet werden können. Dabei muß ein klarer Zusammenhang zwischen den unterstützten Maßnahmen und den mit ISPA-Mitteln finanzierten Vorhaben bestehen. Eine Hauptaufgabe der technischen Hilfe soll darin bestehen, eine hohe Qualität der Vorhaben zu gewährleisten, was auch eine effiziente Verwaltung und Durchführung einschließt.

2.5.1.1. Die auf Initiative der Kommission in diesem Zusammenhang getätigten Ausgaben dürfen insgesamt nicht mehr als 2 % der gesamten ISPA-Finanzierungen betragen. Das PHARE-Instrument für Infrastruktur-Großprojekte, das in erster Linie auf die Erweiterung der TEN über die EU-Grenzen hinaus sowie auf beitriffsrelevante Umweltprobleme mit grenzüberschreitenden Auswirkungen ausgerichtet ist, soll ebenfalls der Vorbereitung von Vorhaben dienen, die anschließend mit ISPA-Mitteln finanziert werden könnten.

2.5.2. Es wird einer engen Koordinierung zwischen ISPA, PHARE und der Heranführungshilfe für die Landwirtschaft bedürfen, damit etwaige Überschneidungen zwischen den zu finanzierenden Maßnahmenkategorien vermieden werden können. Eine Schlüsselrolle wird in diesem Zusammenhang dem Ausschuß zukommen, dessen Errichtung in dem Vorschlag für eine Verordnung zur Koordinierung der Hilfe für die beitriffswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie<sup>(1)</sup> erwogen wurde.

2.5.3. Wie sämtliche Formen der Heranführungshilfe soll auch ISPA den in der Verordnung über die Beitrittspartnerschaft festgelegten Konditionalitätsbestimmungen unterliegen.

## 2.6. Finanzierungsbestimmungen

2.6.1. Analog zum Kohäsionsfonds soll ISPA ein Ansatz nach Vorhaben oder Vorhabengruppen (nachstehend Maßnahmen genannt) zugrunde gelegt werden. Die Vorhaben müssen groß genug angelegt sein, um sich in nachhaltiger Weise auf den Umweltschutz oder die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturnetze auswirken zu können. Angesichts der mit dem Kohäsionsfonds gewonnenen Erfahrungen zur Vermeidung eines übermäßigen Verwaltungsaufwands soll sich das Gesamtvolumen eines Vorhabens auf mindestens 5 Millionen Euro belaufen. Bei diesem Mindestvolumen soll auch die geringe Größe einiger Bewerberländer berücksichtigt werden.

2.6.2. Auswahl und Genehmigung der Vorhaben sollen gemäß den einzelstaatlichen Programmen für Verkehr und Umwelt erfolgen. Diese sind Bestandteil des nationalen Programms zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands, das wiederum eines der Hauptelemente der Beitrittspartnerschaft bildet. Diese Programme werden spezifische Strategien für die Bereiche Verkehr und Umwelt beinhalten und der für die künftige Entwicklung der transeuropäischen Netze notwendigen transnationalen Dimension Rechnung tragen. Außerdem enthält der Verordnungsvorschlag eine Reihe von Kriterien, mit denen eine hohe Qualität der Vorhaben einschließlich ihres potentiellen Multiplikatoreffekts und ihrer Ausgereiftheit gewährleistet werden soll.

2.6.3. Die indikative Aufteilung der ISPA-Mittel auf die begünstigten Länder will die Kommission anhand der Kriterien Bevölkerung, Pro-Kopf-BIP, gemessen in Kaufkraft-Paritäten (was den Wohlstand des betreffenden Landes am realistischsten wiedergibt), sowie Fläche vornehmen.

2.6.3.1. Die Mittelzuweisungen sollen im Rahmen einer gewissen Bandbreite vorgenommen werden, was eine gewisse finanzielle Flexibilität ermöglicht. Außerdem soll den jeweiligen Mängeln der Staaten in den Bereichen Umwelt- und Verkehrsinfrastruktur in gebührender Weise Rechnung getragen werden. Diese Mittelzuweisungen können in der Folge angepaßt werden, um die von den Empfängerstaaten in den Vorjahren beim Einsatz von ISPA-Maßnahmen erbrachten Leistungen zu honorieren.

2.6.4. Es wird als wichtig erachtet, daß ISPA — wo immer möglich — mit Blick auf den gesamten Investitionsbedarf eines Landes eine Wirkung als strategischer Katalysator entfaltet, anstatt Ad-hoc-Investitionen zu bezuschussen. Außerdem wird in der Agenda 2000 eine Verstärkung von Multiplikatoreffekten der für Strukturmaßnahmen bereitgestellten Mittel gefordert, indem vermehrt auf andere Interventionsformen als Zuschüsse zurückgegriffen wird. Insbesondere

I) sollten die knappen öffentlichen Mittel einen Multiplikatoreffekt ausüben, vor allem durch die Mobilisierung von Kofinanzierungsmitteln aus dem privaten Sektor;

II) sollte die ISPA-Förderung andere potentielle Finanzierungsquellen, einschließlich örtlicher Quellen und der durch die Vorhaben geschaffenen Einnahmen, nicht ersetzen.

2.6.5. Die Kommission ist darauf bedacht, den Multiplikatoreffekt von ISPA zu maximieren, indem ein vermehrter Rückgriff auf Quellen der Darlehens- und Eigenkapitalfinanzierung, insbesondere privater Quellen, gefördert wird. Eine verstärkte Suche nach alternativen Finanzierungsquellen soll jeglicher Tendenz, stets einen hohen Zuschußsatz zu erwarten, entgegenwirken und könnte zudem als wichtiger Beitrag zur Unterstützung der Anstrengungen betrachtet werden, die die Bewerberländer auf ihrem Weg zur Marktwirtschaft unternehmen.

<sup>(1)</sup> KOM(98) 150 endg.

2.6.5.1. Der Satz der im Rahmen von ISPA gewährten EU-Unterstützung soll daher nach der Art des Vorhabens und nach Maßgabe des betreffenden Finanzierungspakets differenziert werden. Dieser Satz soll sich auf bis zu 85 % der öffentlichen oder gleichgestellten Ausgaben belaufen, wobei die genaue Höhe der Beteiligung festgesetzt wird unter Berücksichtigung

- I) des allgemeinen Interesses der Gemeinschaft an der Durchführung eines bestimmten Vorhabens;
- II) den Möglichkeiten, mit dem betreffenden Vorhaben Einnahmen zu erzielen;
- III) der Anwendung des Verursacherprinzips.

2.6.5.2. Dieser Ansatz gestattet ein flexibles Vorgehen, so daß für Vorhaben, bei denen eine Finanzierung über Darlehen möglich ist, ein niedrigerer Beteiligungssatz angewandt werden kann, während die Obergrenze der Kommission die Möglichkeit gibt, den Satz von Fall zu Fall anzupassen.

2.6.6. Die das Finanzmanagement betreffenden Artikel der ISPA-Verordnung folgen Titel IX der für den Gesamthaushaltsplan der EU geltenden Haushaltsordnung, die ausführliche Bestimmungen für die Finanzierung der Außenhilfe enthält. Im wesentlichen bedeutet dies, daß die von der Kommission genehmigten Vorhaben einer zwischen der Kommission und dem begünstigten Land getroffenen Finanzierungsvereinbarung unterliegen würden. Die Modalitäten für die Zahlungen zugunsten der Vorhaben sowie die Einzelheiten der Verwaltungs-, Bewertungs- und Kontrollsysteme würden ebenfalls in die Finanzierungsvereinbarungen aufgenommen. Soweit die Haushaltsordnung es erlaubt, sollen diese Modalitäten und Systeme denen des Kohäsionsfonds ähneln.

2.6.6.1. Für die Mittelbindungen im Rahmen von ISPA soll jedoch eine einfachere und effizientere Regelung auf der Grundlage von mehrjährigen Vorhaben zur Anwendung kommen. Die erste Jahrestanche soll gebunden werden, sobald die Kommission die Entscheidung zur Gewährung der EU-Unterstützung getroffen hat. Die darauffolgenden Jahrestanchen sollen zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres, spätestens aber am 1. April des laufenden Jahres, gebunden werden.

2.6.6.2. Während das Management mehrjähriger Maßnahmen verbessert wird, muß diese Ausnahme von der Haushaltsordnung, mit der die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für ein Finanzjahr genehmigt wird, in die interinstitutionelle Vereinbarung aufgenommen werden. Um einen zu großen Unterschied zwischen der Höhe der Mittelbindungen und der Zahlungen zu vermeiden und einen Anreiz für einen effizienten Mitteleinsatz zu schaffen, soll die für ein Vorhaben gewährte Beteiligung automatisch annulliert werden, wenn die Arbeiten nicht innerhalb der in der Finanzierungsvereinbarung vorgesehenen Vertragsperiode angelaufen sind.

2.6.6.3. Ein solcher Ansatz soll einen kohärenten Gesamtüberblick über die Maßnahmen eines jeden Vorhabens sowie einen gewissen Grad der Dezentralisierung bei gleichzeitiger Sicherstellung einer ausreichenden

Effizienz im Management-, Kontroll- und Bewertungsbereich ermöglichen. Dies bedeutet, daß die Durchführung der Vorhaben unter der Verantwortlichkeit der MOE-Staaten mit Überwachung durch die Kommission erfolgen würde, soweit die Haushaltsordnung und die jeweiligen finanziellen Vereinbarungen dies zulassen. Am 1. Januar 2000, spätestens jedoch am 1. Januar 2002, müßten die begünstigten Länder über die erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme verfügen. Falls notwendig, kann bis zum 1. Januar 2002 externe Hilfe in Anspruch genommen werden.

## 2.7. Begleitung und Bewertung

2.7.1. Die Bewertung und Begleitung der ISPA-Maßnahmen soll gemeinsam durch das betreffende Bewerberland und die Kommission gemäß dem in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Verfahren vorgenommen werden. Insbesondere soll die Begleitung unter Zugrundelegung quantifizierter materieller und finanzieller Indikatoren erfolgen, die sich auf den spezifischen Charakter des betreffenden Vorhabens und dessen Ziele beziehen. Während der Durchführung der Vorhaben und nach ihrem Abschluß soll überprüft werden, ob die ursprünglichen Ziele erreicht werden können bzw. erreicht wurden. Die Bewertungskapazität der für die Durchführung und Begleitung zuständigen Einrichtungen in den MOE-Staaten wird ggf. im Rahmen der technischen Hilfe verstärkt.

## 2.8. Ausschuß für die Unterstützung bei der Durchführung

2.8.1. Bei der Durchführung der ISPA Verordnung soll die Kommission von einem beratenden Ausschuß unterstützt werden, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Der Ausschuß soll — ggf. nach Abstimmung — zu den Fragen Stellung nehmen, mit denen er von der Kommission befaßt wird. Die Europäische Investitionsbank (EIB) soll einen nicht stimmberechtigten Vertreter in diesen Ausschuß entsenden.

## 2.9. Zeitplan

2.9.1. Die Annahme des Vorschlags für die ISPA-Verordnung soll ebenso wie die anschließenden Verhandlungen und Konsultationen innerhalb der anderen EU-Institutionen im Einklang mit dem Gesamtzeitplan für die Genehmigung der sonstigen Heranführungsinstrumente im Rahmen der Agenda 2000 erfolgen.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In Übereinstimmung mit seiner zuvor abgegebenen Initiativstellungnahme<sup>(1)</sup> begrüßt der Wirtschafts- und Sozialausschuß im großen und ganzen die Vorschläge der Kommission, die Heranführungsstrategie zu

<sup>(1)</sup> Intensivierung der Heranführungsstrategie, ABl. C 157 vom 25.5.1998, S. 58.

intensivieren und den MOE-Staaten zu diesem Zweck ein kohärentes Programm anzubieten, das sie auf den Beitritt zur EU vorbereiten soll.

3.1.1. Der Ausschuß hält das allgemeine Ziel für richtig, die verschiedenen Formen der von der EU bereitgestellten Unterstützung in einem einzigen, durch die Beitrittspartnerschaften gebildeten Rahmen zusammenzufassen und die MOE-Staaten mit den Politiken und Verfahren der Union vertraut zu machen, indem ihnen u.a. die Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen ermöglicht wird.

3.1.2. Der Ausschuß begrüßt auch die Entscheidung, sich bei dieser Unterstützung auf umwelt- und verkehrsbezogene Infrastrukturmaßnahmen zu konzentrieren, was auch dem Konzept für den revidierten Kohäsionsfonds entspricht.

3.1.3. Der Ausschuß hat die Bedeutung von Umweltthemen stets betont und ist besorgt über den allgemeinen Mangel an Fortschritten auf diesem Gebiet. Er vermerkt, daß die Bewerberländer insgesamt dringendere Umweltprobleme haben als die jetzigen Mitgliedstaaten, und unterstützt vorbehaltlos die Entscheidung zugunsten der umweltbezogenen Bestimmungen des gemeinschaftlichen Besitzstandes als eines der vorrangigen Gebiete für die ISPA-Beihilfe.

3.1.4. Der Ausschuß unterstützt auch die Wahl der Verkehrsinfrastruktur als zweites vorrangiges Gebiet. Er betrachtet es als entscheidend, das gegenwärtige Flickwerk zu einem zusammenhängenden Netz zu verknüpfen und sichere und schnelle Verbindungen zwischen den Ländern zu schaffen, um die Wirksamkeit des Binnenmarkts zu erhöhen und das Potential des europäischen Handels zu maximieren.

3.1.4.1. Kommissionsmitglied Neill Kinnock drückte es so aus: „Die Grenzen werden erst dann ganz offen und die Freizügigkeit und der freie Warenverkehr erst dann erreicht sein, wenn Straßen, Eisenbahnen, Flughäfen und Häfen Mittel- und Osteuropas effizient funktionieren. Das Netzkonzept stellt einen ersten Schritt zur Gewährleistung dieses Anspruchs dar.“

3.2. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Umweltbereich in den zehn MOE-Staaten Investitionen erfordern wird, deren Gesamtvolumen den besten verfügbaren Schätzungen zufolge bei 100 Milliarden Euro liegen dürfte.

3.2.1. Er nimmt des weiteren zur Kenntnis, daß der Investitionsbedarf im Verkehrsinfrastrukturbereich auf 50 bis 90 Milliarden Euro innerhalb von 15 Jahren geschätzt wird und dieses Investitionsvolumen allein dazu benötigt würde, die bereits vorhandenen Straßen- und Schienenstrecken auf EU-Niveau zu bringen und für den erwarteten Anstieg des Verkehrsaufkommens gerüstet zu sein, ohne daß die Kosten für die Schaffung neuer Verbindungen in der genannten Spanne berücksichtigt wären.

3.2.2. In Anbetracht des Gesamtbedarfs von etwa 170 Milliarden Euro wird vorgeschlagen, daß die EU eine

jährliche Unterstützung von 1 Milliarden Euro innerhalb des Zeitraums 2000-2006 bereitstellt, d.h. insgesamt 7 Milliarden Euro, was etwa 4 % des veranschlagten Investitionsbedarfs entspräche.

3.2.2.1. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß der Finanzierungsvorschlag für strukturpolitische Maßnahmen im Rahmen der Regionalpolitik und des Kohäsionsfonds der EU für den Zeitraum 2000-2006 im Vergleich zur Periode 1993-1999 folgende Aufstockung (in Milliarden Euro) vorsieht:

	1993-1999	2000-2006
<i>Strukturfonds:</i>		
— Ziel-1-Regionen	119	140
— übrige förderfähige Regionen	59	70
Summe Strukturfonds	178	210
<i>Kohäsionsfonds</i>		
Summe heutige Mitgliedstaaten	195	230
<i>Bewerberländer:</i>		
— vor dem Beitritt	—	7
— nach dem Beitritt	—	38
Summe Bewerberländer	—	45
<b>Gesamtvolumen</b>	<b>195</b>	<b>275</b>

3.2.2.2. Nach Ansicht des Ausschusses sollte eine Neuaufteilung der für die Bewerberstaaten vorgesehenen 45 Milliarden Euro zwischen dem Heranführungs- und dem auf den Beitritt folgenden Zeitraum in Erwägung gezogen werden. Der Ausschuß weist darauf hin, daß es derzeit für einen großen Teil des Finanzierungszeitraums als unwahrscheinlich gilt, daß irgendein Bewerberstaat aufgenommen wird, und daß die Zahl der Staaten, die als erste Gruppe die Mitgliedschaft erlangen, gering sein könnte. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß der Zeitraum, in dem die im Anschluß an den Beitritt vorgesehenen Fördermittel verfügbar sein werden, von kurzer Dauer ist und daß nur einige wenige Staaten in den Genuß dieser Förderung kommen.

3.2.2.3. In Anbetracht dessen sowie im Hinblick darauf, daß es wünschenswert ist, die Bewerberstaaten auf das für die Übernahme des umweltpolitischen Besitzstands erforderliche Niveau zu bringen und die Leistungsfähigkeit ihrer Verkehrsinfrastruktur möglichst rasch zu steigern, empfiehlt der Ausschuß, einen größeren Teil der fraglichen 45 Milliarden Euro für den Heranführungszeitraum vorzusehen. Mit einer Aufstockung der für die Heranführung eingeplanten Mittel um beispielsweise 2,5 Milliarden Euro jährlich (bzw. um insgesamt 17,5 Milliarden Euro) würde ein Schritt zur Schließung der Lücke getan, die gegenwärtig zwischen dem in der Heranführungsphase zu deckenden Investitionsbedarf und dem verfügbaren Mittelvolumen klafft.

3.2.3. Die Europäische Investitionsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die

Weltbank, der öffentliche Sektor in den MOE-Staaten und die Anwendung des Verursacherprinzips im Rahmen der Maßnahmen, die die Bewerberstaaten zur Verbesserung der Umweltsituation treffen, werden ebenfalls zur Deckung des Finanzierungsbedarfs beitragen.

3.2.3.1. Wichtig ist auch, daß parallele Finanzierungen seitens einzelner Mitgliedstaaten verfügbar sein sollten.

3.2.3.2. Dennoch ist damit zu rechnen, daß das aus diesen Quellen erschließbare Mittelvolumen bei weitem nicht ausreichen wird, um den Gesamtinvestitionsbedarf zu decken, was insbesondere für die Erfüllung der Anforderungen gilt, die mit der Übernahme des EU-Besitzstandes im Umweltbereich verbunden sind. Gleichzeitig muß bezweifelt werden, ob für ein ausreichendes Engagement privatwirtschaftlicher Investoren gesorgt werden kann, so daß die genannten Ziele innerhalb eines akzeptablen zeitlichen Rahmens erreicht werden können.

3.2.3.3. Um dafür zu sorgen, daß die privatwirtschaftliche Kofinanzierung ein möglichst hohes Volumen erreicht, muß nach Ansicht des Ausschusses eine wirkliche industrielle Partnerschaftsstrategie entwickelt werden. Insbesondere sollte eine zu starke Vorausplanung vermieden werden, damit der privatwirtschaftliche Initiativegeist nicht an seiner Entfaltung gehindert wird und Raum ist für einen innovativen privatwirtschaftlichen Ansatz.

3.2.3.4. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, die Verfügbarkeit neuer Finanzierungsquellen zu vergrößern. Wenn man beispielsweise das Bankenwesen in den Bewerberländern auf eine gesunde Grundlage stellte und die Aktienmärkte stärkte, könnte in- und ausländisches Privatkapital herangezogen werden.

3.2.3.5. Der Ausschuß weist ferner darauf hin, daß nicht nur finanzielle, sondern auch technologische Investitionen erforderlich sind. Es wird deshalb darauf ankommen, die Besitzrechte und den Schutz des industriellen geistigen Eigentums sowie Gesetzesvorschriften und Praktiken im Bereich des Wettbewerbs festzulegen, die den EU-Normen genügen.

3.3. Im Hinblick auf die zu erwartende Mittelknappheit ist der Ausschuß der Auffassung, daß die ISPA-Förderung auf die Vorhaben und Bereiche konzentriert werden sollte, die gute Voraussetzungen für eine optimale Wirksamkeit der Maßnahmen bieten. Gleichzeitig sollten die Mittel nicht auf eine zu große Zahl von Projekten verteilt werden.

3.3.1. Der Ausschuß hält es deshalb für richtig, die ISPA-Förderung auf Vorhaben mit einem Mindestvolumen von 5 Millionen Euro zu beschränken.

3.3.2. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß in dem Volumen, das zur Finanzierung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs veranschlagt wurde, keine neuen Verbindungen enthalten sind. Er weist darauf hin, daß die Verbesserung der bestehenden Verkehrswege zwar gewisse Vorteile mit sich bringen wird, ihre Auswirkungen auf den

Handel (sowohl in bzw. zwischen den MOE-Staaten als auch zwischen den MOE-Staaten und den EU-Mitgliedstaaten) ohne die Schaffung neuer Verbindungen jedoch nur begrenzt sein werden und auch der volkswirtschaftliche Nutzen — sowohl für die MOE-Staaten als auch für die EU-15 — entsprechend gering ausfallen wird.

3.3.2.1. Effiziente Verkehrssysteme sind für die Wirtschaft der Union entscheidend und gewährleisten, daß das EU-Prinzip der Freizügigkeit und des freien Warenverkehrs zum Tragen kommt. Diese Anliegen wirken sich auch unmittelbar auf die Sicherheit der Menschen und auf die Umwelt aus. Nur in sehr wenigen Bewerberländern steht der Straßenverkehr oben auf der Prioritätenliste, obschon sie eine deutliche Zunahme des Besitzes von PKW verzeichnen. Es sind nicht genügend staatliche Mittel vorhanden, um die nötigen Infrastrukturverbesserungen durchzuführen und so die zusätzliche Belastung der Verkehrssysteme aufzufangen. Moderne transeuropäische Netze sind entscheidend für Europas Wettbewerbsfähigkeit und für auf Dauer nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung; gleichzeitig sind sie unabhängig, damit die Bewerberländer wettbewerbsfähige Volkswirtschaften entwickeln können, die der Nachfrage gerecht werden und die Chancen des Binnenmarkts zu nutzen vermögen.

3.3.3. Der Ausschuß hält es deshalb für geboten, die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur innerhalb der MOE-Staaten dadurch zu intensivieren, daß neue Verbindungen zwischen diesen Ländern und den EU-Mitgliedstaaten geschaffen werden. Er nimmt zur Kenntnis, daß der TEN-Zugang Teil des ISPA-Programms ist, die diesbezüglichen Kosten jedoch nicht in den Finanzmittel-Bedarfsschätzungen berücksichtigt wurden. Angesichts der enttäuschend geringen Fortschritte bei den derzeitigen TEN-Vorhaben stellt sich die Frage, wie derartige Verbindungen finanziert werden sollen.

#### 4. Besondere Bemerkungen

4.1. Der Ausschuß ist wie die Kommission der Meinung, daß die Bindung der knappen öffentlichen Mittel für einen Multiplikator-Effekt — vor allem durch die Mobilisierung von Kofinanzierungsmitteln aus dem privaten Sektor — sorgen muß, und daß die Durchführung der ISPA-Fördermaßnahmen nicht zur Verdrängung anderer Finanzierungsquellen führen sollte.

4.2. Der Ausschuß stimmt dem Vorschlag zu, die Fördersätze je nach Verfügbarkeit alternativer Finanzierungsmöglichkeiten flexibel zu handhaben. Mit Blick auf die vorgeschlagenen Fördersätze von bis zu 85 % der Projektkosten, empfiehlt er jedoch, diesen Prozentsatz wegen des relativ geringen ISPA-Budgets als Obergrenze zu betrachten und nicht zur Norm werden zu lassen.

4.2.1. Um den Synergie-Effekt bestmöglich zu nutzen, sollte man sich bemühen, ISPA-Projekte mit bestehenden Projekten in den Empfängerländern zu verknüpfen, so daß eine bessere Koordinierung mit den Staatshaushalten entsteht und sich die Aussichten für Finanzierungen seitens des privaten Sektors verbessern.

4.3. Der Ausschuß hält es für richtig, daß die Kommission bei der Projektauswahl pragmatisch vorgehen will, indem sie das allgemeine Interesse der Gemeinschaft an der Durchführung eines bestimmten Vorhabens, die Möglichkeiten, mit dem betreffenden Vorhaben Einnahmen zu erzielen, und die Anwendung des Verursacherprinzips als Kriterien anlegt.

4.4. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die im Rahmen von ISPA gewährte Unterstützung in Form von nicht rückzahlbaren Finanzhilfen, rückzahlbaren Darlehen, Kreditbürgschaftserleichterungen, Zinsvergütungen, Risikokapital-Beteiligungen oder mittels anderer Finanzierungsvereinbarungen erfolgen kann. Darin unterscheidet sich ISPA vom Kohäsionsfonds, in dessen Rahmen eine nicht rückzahlbare Direktunterstützung gewährt wird. Der Ausschuß begrüßt diese Abweichung, weil sie ein flexibleres Tätigwerden und eine Anpassung der Finanzierung an den bei dem jeweiligen Vorhaben zu deckenden Bedarf ermöglicht. Insbesondere rückzahlbare Darlehen haben einen verstärkten Multiplikatoreffekt, da die Mittel aus ihrer Tilgung für andere Projekte verwendet werden können.

4.4.1. Der Ausschuß ist auch mit dem Vorschlag einverstanden, die Europäische Investitionsbank zu Rate zu ziehen, um herauszufinden, welches Finanzierungspaket für das jeweilige Vorhaben am besten geeignet ist.

4.5. Der Ausschuß hält es für richtig, die Einwohnerzahl, die Fläche und das Pro-Kopf-BIP nach Kaufkraftparität als Kriterien für die Fördermittelbereitstellung anzulegen und dabei die Staaten mit dem niedrigsten Pro-Kopf-BIP am stärksten zu fördern. Er begrüßt auch die Absicht, die Unzulänglichkeiten, die die einzelnen Staaten im Bereich der Umwelt- und Verkehrsinfrastruktur aufweisen, gebührend zu berücksichtigen.

4.6. Der Ausschuß ist wie die Kommission der Ansicht, daß eine geeignete Begleitung, Bewertung und Kontrolle der Vorhaben gewährleistet sein muß. Er nimmt zur Kenntnis, daß der Aufbau der erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den begünstigten Ländern bis zum 1. Januar 2002 vollzogen sein sollte, und empfiehlt, die Schaffung dieser Mechanismen zu einer generellen Vorbedingung für ISPA-Finanzierungen zu machen. Zudem sollte die gesamte Funktion und

Effizienz des ISPA-Programms regelmäßig überprüft werden.

4.7. Der Ausschuß billigt die Anwendung einer einfacheren und effizienteren Regelung für die Mittelbindungen. Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Bestimmung, die für ein Vorhaben gewährte Beteiligung automatisch zu streichen, wenn die Arbeiten nicht innerhalb des festgelegten Finanzierungszeitraums angelaufen sind.

4.8. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur, die sich bei Vorhaben als erforderlich erweisen, die im Rahmen des PHARE-Programms durchgeführt werden und auf die Umgestaltung der Industrie oder die Entwicklung des ländlichen Raums abzielen, aus PHARE-Mitteln finanziert werden sollen. Er nimmt ebenfalls zur Kenntnis, daß ISPA-Fördermittel für Durchführbarkeitsstudien und technische Hilfe bereitgestellt werden können, die für Vorhaben bestimmt sind, die im Rahmen des PHARE-Programms finanziert werden sollen. Der Ausschuß hält dies für sinnvoll, weist allerdings darauf hin, daß gewährleistet sein muß, daß diese Überschneidung zwischen den beiden Programmen weder Verwirrung stiftet noch Doppelfinanzierungen zur Folge hat.

4.9. Im Hinblick auf die technische Hilfe empfiehlt der Ausschuß, der Entwicklung von Humanressourcen, Verwaltungskapazität und der konstruktiven Beteiligung der Sozialpartner und anderer Vertreter der Bürgergesellschaft am Übergangsprozeß gebührende Aufmerksamkeit zu widmen.

## 5. **Schlußfolgerung**

5.1. Der Ausschuß stimmt den von der Kommission unterbreiteten Vorschlägen für die Schaffung eines strukturpolitischen Instruments zur Vorbereitung auf den Beitritt zu und teilt die Ansicht, daß dieses Instrument wie ein strategischer Katalysator wirken muß. Sorge bereitet ihm hingegen das Mißverhältnis, das zwischen dem Umfang der vorgesehenen Unterstützung und dem Gesamtbedarf an Finanzierungsmitteln besteht. Er ist deshalb der Ansicht, daß die 45 Milliarden Euro, die im Zeitraum 2000-2006 für die Bewerberländer vorgesehen sind, gleichmäßiger auf die im Heranführungszeitraum und die nach dem Beitritt erfolgende Förderung verteilt werden sollten.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Annahme der Ergebnisse der Verhandlungen der Welthandelsorganisation über Finanzdienstleistungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der unter ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche“**

(98/C 407/47)

Der Rat beschloß am 28. Juli 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Der Ausschuß beschloß, Herrn Pelletier als Hauptberichterstatler mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten zu beauftragen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 10. September) mit 69 gegen 3 Stimmen bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Europäische Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluß über die Endergebnisse der Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) über Finanzdienstleistungen vorlegen wird.

## 1. Vorgeschichte

### 1.1. Das Interimsübereinkommen vom 28. Juli 1995

Der Ausschuß ruft in Erinnerung, daß bei der Errichtung der WTO im Dezember 1993 — nach Abschluß der als „Uruguay-Runde“ bekannten multilateralen Verhandlungsrunde, deren Schlußakte auf der Ministerkonferenz des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) am 15. April 1994 in Marrakesch offiziell unterzeichnet wurde — das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen („GATS“) angenommen wurde. Gleichzeitig wurden für einige Dienstleistungssektoren, darunter die Finanzdienstleistungen, Rahmenbedingungen und Endtermin der Verhandlungen festgelegt.

Die Verhandlungen über die Finanzdienstleistungen sollten am 1. Januar 1995 beginnen und innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen sein. Tatsächlich endeten sie erst am 28. Juli 1995 mit einer Kompromißlösung: Die Vereinigten Staaten verweigerten die Unterzeichnung, da sie die Angebote der wichtigsten Entwicklungsländer (insbesondere Südost-Asien und Lateinamerika) als unzureichend erachteten. Einer Initiative der Europäischen Union ist es zu verdanken, daß in letzter Minute ein Interimsübereinkommen bei Stimmenthaltung der Vereinigten Staaten angenommen werden konnte, dessen wichtigstes Element das Zweite Protokoll zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen ist.

Die Angebote und Listen mit Ausnahmen von der Meistbegünstigungskausal waren dem Protokoll als Anlagen beigefügt. Stichtag für ihre Anwendung war der 1. November 1997. Ab diesem Zeitpunkt konnten die Mitgliedstaaten ihr Angebot innerhalb von 60 Tagen ändern, ganz oder zum Teil zurücknehmen und/oder eventuelle Ausnahmen von der Meistbegünstigungsklausel beantragen. Im übrigen sollte in einer neuen Verhandlungsperiode im zweiten Halbjahr 1997 eine endgültige Einigung erzielt werden.

### 1.2. Die Verhandlungen im zweiten Halbjahr 1997

Der Ausschuß erkennt die Bedeutung der Verhandlungen an, die im zweiten Halbjahr 1997 eröffnet wurden und zur Annahme einer neuen Übereinkunft am 12. Dezember 1997 führten. Dieses Fünfte Protokoll zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen wurde von 102 Staaten unterzeichnet, von denen 70<sup>(1)</sup> (die Europäischen Union zählt hier als ein Mitglied) ein neues Angebot vorlegten und 32 ihr Angebot von 1995 aufrechterhielten.

## 2. Die Übereinkunft vom 12. Dezember 1997

### 2.1. Inkrafttreten

Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Übereinkunft am 1. März 1999 in Kraft treten soll, nachdem die Unterzeichnerstaaten das „Fünfte Protokoll“ zum GATS (General Agreement on Trade in Services) durch Unterzeichnung oder Ratifikation bis zum 29. Januar 1999 angenommen haben. Haben bis zum 30. Januar 1999 nicht alle betroffenen Mitglieder das Fünfte Protokoll angenommen, so können die Mitglieder, die es fristgerecht angenommen haben, beschließen, es dennoch in Kraft treten zu lassen, die Annahmefrist zu verlängern oder es nicht in Kraft treten zu lassen. Können einige Unterzeichnerstaaten des Abkommens das Verfahren nicht einhalten, können die Staaten, die das „Fünfte Protokoll“ bereits ratifiziert haben, innerhalb einer Frist

<sup>(1)</sup> Ägypten, Australien, Bahrein, Bolivien, Brasilien, Bulgarien, Chile, Costa-Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten, Ghana, Honduras, Hongkong (China), Indien, Indonesien, Island, Israel, Jamaika, Japan, Kanada, Kenia, Kolumbien, Korea, Kuwait, Macau, Malaysia, Malta, Mauritius, Mexiko, Neuseeland, Nicaragua, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Peru, Philippinen, Polen, Rumänien, Schweiz, Senegal, Singapur, Slowakische Republik, Slowenien, Sri Lanka, Südafrika, Thailand, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Ungarn, Vereinigte Staaten, Uruguay, Venezuela, Zypern.

von 60 Tagen nach dem 29. Februar 1999 beschließen, es neu abzufassen.

Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß nach einer technischen Überprüfung die einzelnen Verpflichtungslisten, die dem Fünften Protokoll als Anlagen beigefügt werden sollten, am 26. Februar 1998 vom WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen genehmigt wurden.

## 2.2. Allgemeine Beurteilung der Übereinkunft

Der Ausschuß würdigt die durch diese Einigung erzielten Fortschritte. Die Übereinkunft deckt 95 % des internationalen Finanzdienstleistungsmarktes ab und ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil sie der seit Juli 1995 andauernden unbefriedigenden Übergangssituation ein Ende setzt: Zu diesem Zeitpunkt hatten die Vereinigten Staaten beschlossen, sich dem Interimsübereinkommen nicht anzuschließen, was konkret bedeutete, daß der wichtigste Akteur auf dem internationalen Finanzmarkt sich der Logik eines multilateralen Übereinkommens widersetzte, das auf dem Grundsatz der „Meistbegünstigungsklausel“ beruht, d.h. der automatischen Ausdehnung einer vorteilhaften Maßnahme, die einem Unterzeichnerstaat gewährt wird, auf alle Unterzeichnerstaaten.

Auch wenn die Angebote einiger WTO-Mitgliedstaaten tatsächlich ungenügend waren, wesentlich ist, daß die im Dezember 1997 erzielte Übereinkunft auf der Achtung der Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigungsklausel beruht. Der gesamte Finanzdienstleistungssektor (Banken, Versicherungen Wertpapierdienstleistungen) wird dadurch den multinationalen Bestimmungen und Regeln des GATS unterworfen. Das Übereinkommen ist in zweifacher Hinsicht bedeutsam:

- Es ist unbefristet gültig, was zeigt, daß nach dem Vorbild der anderen, bereits in die WTO einbezogenen Wirtschaftssektoren nun auch die Finanzdienstleistungen einer ständigen Prüfung durch die Welthandelsorganisation unterliegen. Im übrigen hat keiner der großen Staaten sein Angebot mit einer allgemeinen Ausnahmeregelung vom Prinzip der Meistbegünstigung versehen. Jeder Unterzeichnerstaat kann sich an das Streitbeilegungsgremium der WTO wenden, wenn er der Ansicht ist, ein anderes WTO-Mitglied würde gegen die mit diesem Übereinkommen verbundenen Verpflichtungen verstoßen.
- Bei den meisten Angeboten der wichtigsten aufstrebenden Staaten läßt sich im Vergleich zur Situation im Jahr 1995 eine deutliche Verbesserung ihrer Liberalisierungsverpflichtungen feststellen.

## 3. Allgemeine Bemerkungen

In Erwägung der nachstehenden drei Ziffern begrüßt der Ausschuß den Vorschlag für einen Beschluß des Rates.

### 3.1. Position des Bankensektors

Die Vereinigung der Banken in der Europäischen Union hat ihre Interventionen für den endgültigen Abschluß

eines Übereinkommens mit substantiellen Verpflichtungen der größtmöglichen Anzahl von Teilnehmern verstärkt und bevorrechtigte Beziehungen mit den Vertretern der Europäischen Gemeinschaft und ihrer einzelstaatlichen Regierungen unterhalten.

### 3.2. Auswirkungen auf die Strategie der Banken

Für die Banken, wie für sämtliche Finanzberater, ist die Marktöffnung auf internationaler Ebene ein Schlüsselement ihrer Strategie, sowohl für die Vervollkommnung der Qualität der Dienstleistungen, die sie ihren Kunden schuldig sind — die ihrerseits ihre Tätigkeiten internationalisieren — wie auch für die Entfaltung ihrer eigenen Tätigkeit auf neuen Gebieten, die durch die Transparenz der Vorschriften und das Wissen abgesichert wird, daß alle Banken und Finanzberater denselben Rechts- und aufsichtsrechtlichen Vorschriften unterliegen.

#### 3.2.1. Die Globalisierung der Märkte

Die Internationalisierung der Wirtschaft ist eine Tatsache, ob man sie nun positiv oder negativ beurteilt, wünscht oder nur erträgt. Die Großkonzerne wie die Klein- und Mittelbetriebe haben ihre heimischen Märkte oft bereits ausgeschöpft und müssen den Schritt zur Internationalisierung tun. Dieses Phänomen wird in Zukunft durch die Schaffung des Marktes der einheitlichen Währung zweifellos noch verstärkt.

Es obliegt den Banken, den Bedürfnissen ihrer Kunden Rechnung zu tragen. Da die Internationalisierung der Großkonzerne tatsächlich schon stattgefunden hat, ist eine zweite Welle, die die mittleren Unternehmen ergreift, die unvermeidbare Folge. Die Inlandsmärkte der Industrieländer schrumpfen aufgrund des Doppeleffekts von Überproduktion und Sättigung der Nachfrage. Die Erschließung neuer Horizonte ist für den gesamten Produktionssektor unumgänglich. Die Banken sind es sich schuldig, das Netz ihrer Aktivitäten zu internationalisieren, um die geographische Reichweite ihres Dienstleistungsangebots erheblich weiter auszudehnen.

#### 3.2.2. Die Transparenz

Die Einführung einheitlicher, verständlicher und dauerhafter Rechtsvorschriften wird die Tätigkeit der Kreditgeber anregen und den Banken ermöglichen, in einem Klima des Vertrauens und verbesserten Risikomanagements einen größeren Beitrag zur Finanzierung der Entwicklungsländer zu leisten. Dabei werden die Banken der Industrieländer durch die verstärkte Internationalisierung ihrer Tätigkeiten und ihrer Finanzierung zusätzliche Erträge erwirtschaften, die auf ihren heimischen Märkten oft nicht mehr möglich waren.

Ein neues internationales Gleichgewicht zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern, gestützt von allgemein anerkannten Rechtsvorschriften im Banksektor, wird die Fluidität des Finanz- und Geldmarktes wiederherstellen, die für stabile Beziehungen zwischen den Staaten unabdingbar ist.

### 3.2.3. Die Nicht-Diskriminierung

Die Akzeptanz und Anwendung des Grundprinzips des GATT (die Meistbegünstigungsklausel), durch das alle Partner unter Ausschluß jeder Diskriminierung zwischen den Vertragspartnern, ungeachtet ihrer Heimatzugehörigkeit oder Nationalität, gleichgestellt werden, zwingt die Staaten zur Abschaffung der Privilegien, die sie ihren Bürgern tendenziell zubilligen.

In diesem Zusammenhang bedeutet die letzten Dezember in Genf unterzeichnete Übereinkunft einen großen Fortschritt.

### 3.3. Dauerhafte Zunahme der Kapitalströme in die aufstrebenden bzw. gering entwickelten Staaten

Die dauerhafte Zunahme der Kapitalströme in die aufstrebenden bzw. gering entwickelten Volkswirtschaften dürfte dem Wachstum derselben Auftrieb geben. Im übrigen dürfte sie die Sanierung dieser Volkswirtschaften erleichtern und das Vertrauen der Investoren in die krisengeschüttelten asiatischen Staaten (z. B. Südkorea, Thailand, Indonesien) wiederherstellen.

## 4. Öffnung des Versicherungsmarktes

4.1. Der europäische Versicherungssektor ist gleich dem europäischen Bankensektor der Auffassung, daß die aus den WTO-Verhandlungen hervorgegangene Übereinkunft einen bedeutenden Erfolg für die Europäische Union sowie für die europäischen Versicherer darstellt.

4.2. Der europäische Versicherungsmarkt wird durch das von den WTO-Mitgliedern ausgehandelte Fünfte Protokoll und die Verpflichtungen, die mit dem Angebot der Kommission eingegangen wurden, nicht gefährdet.

4.3. Der Versicherungssektor betont, daß die Übereinkunft vom 12. Dezember 1997 im Gegensatz zu dem im Juli 1995 auf EU-Initiative abgeschlossenen Interimsübereinkommen endgültig ist und keine Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung beinhaltet.

4.4. Mit der Übereinkunft wird eine für das gute Funktionieren des multilateralen Handelssystems und die Interessen des europäischen Finanzdienstleistungs- und Versicherungssektors äußerst nachteilige Situation beendet. Diese war auf den Beschluß der Vereinigten

Staaten im Juni 1995 zurückzuführen, eine Ausnahmeregelung von der Meistbegünstigungsklausel beizubehalten und bilaterale Abkommen über die Marktöffnung auszuhandeln.

4.5. Für den Versicherungssektor beinhaltet die neue Übereinkunft eine bedeutende, sowohl quantitative als auch qualitative Verbesserung der Angebote der aufstrebenden Staaten Asiens, Lateinamerikas, Mittel- und Osteuropas, Afrikas und des Mittleren Ostens.

4.6. Gemäß den Bestimmungen der meisten der 60 unterbreiteten Angebote wird es in Zukunft möglich sein, Mehrheitsbeteiligungen an ausländischen Unternehmen zu halten, Zweigniederlassungen zu eröffnen, von der Gleichbehandlung mit inländischen Versicherern zu profitieren und, in der Transportversicherung wie in der Rückversicherung, unbeschränkt grenzüberschreitende Transaktionen zu tätigen.

4.7. Der Ausschuß weist besonders darauf hin, daß Japan zugestimmt hat, das gesamte bilaterale Abkommen, das es im Dezember 1996 im Versicherungsbereich mit den Vereinigten Staaten abgeschlossen hat, in Form von zusätzlichen Verpflichtungen in sein Angebot aufzunehmen.

## 5. Schlußfolgerung

Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die im Rahmen der Welthandelsorganisation im Dezember 1997 unterzeichnete Übereinkunft einen großen Schritt in Richtung Liberalisierung der Finanzmärkte bedeutet. Er schließt sich der von der Kommission an den Rat gerichteten Empfehlung an, den Wortlaut des Fünften Protokolls im Namen der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der unter ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche anzunehmen.

Trotz der erzielten Fortschritte bleibt noch viel Arbeit: die beiden weltweit größten Märkte, China und Rußland, sind noch nicht in die Übereinkommen eingeschlossen. Im übrigen sind die von den einzelnen Staaten eingegangenen Verpflichtungen von sehr unterschiedlicher Qualität. Die Verhandlungen müssen fortgesetzt werden, um eine Verbesserung dieser Verpflichtungen zu erreichen, wenn möglich gegen die wettbewerbsverzerrenden Rechtsvorschriften anzukämpfen und eine wirkliche Abschaffung der Handelshemmnisse zu bewirken. Ebenso muß darauf geachtet werden, bei neuen Verhandlungen auch Überwachung und Kontrolle zu behandeln.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Tom JENKINS

**Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Beschäftigung und Euro“**

(98/C 407/48)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 27. Januar 1998 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der diesbezüglichen Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen nahm ihre Stellungnahme am 14. Juli 1998 an. Berichterstatter war Herr Geuenich.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 9. September 1998) mit 115 Ja-Stimmen, 2 Nein-Stimmen und 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme.

**BEDINGUNGEN FÜR DEN BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHEN ERFOLG DER EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION****1. Einleitung**

1.1. Für die Beurteilung der Beschäftigungswirkungen der EWU ist die Trennung zwischen kurz- und langfristigen Effekten bedeutsam. So dürften insbesondere die enormen Einsparbemühungen der öffentlichen Hand etlicher europäischer Staaten zur Erreichung des Defizitkriteriums von 3 % die konjunkturelle Entwicklung in etlichen Ländern Europas in den letzten Jahren gedämpft haben. Entsprechend ungünstiger fiel auch die Beschäftigungsentwicklung aus. Diese negativen kurzfristigen Wachstumseffekte dürften auch noch den Beginn der EWU überschatten.

1.2. Mit der dadurch ausgelösten Dämpfung der Wirtschaftsaktivität verschärfte sich aber bei dann sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben der Druck auf die öffentlichen Haushalte, der in der Regel zu höheren Defiziten führt. In dieser Hinsicht bestand somit ein Konflikt zwischen den monetären und fiskalischen Kriterien. Wollte die Finanzpolitik die selbstgesetzten Defizitziele erfüllen, mußte sie die konjunkturelle Entwicklung mit erheblichen Folgen für Wachstum und Beschäftigung bremsen. Nach Beginn der EWU dürften die Auswirkungen der fiskalischen Restriktionen nachlassen.

1.3. Kurzfristige Effekte können auch noch von der Fixierung der Umtauschkurse in den Euro ausgehen. Die Umtauschkurse sollten weitgehend wettbewerbsneutral sein. Dies könnte zum einen durch kurzfristige Wechselkurspekulationen verhindert werden, wofür es derzeit allerdings keine Anzeichen gibt. Als gravierender könnte sich aber die derzeitige Veränderung der realen Wechselkurse bei faktisch stabilen nominalen Wechselkursen innerhalb der EU erweisen. So verbesserte insbesondere die Bundesrepublik Deutschland zuletzt ihre Wettbewerbsposition durch sinkende Lohnstückkosten zu Lasten ihrer Partner innerhalb der EU. Erwartungsgemäß dürften jedoch bis zum Start der EWU am 1. Januar 1999 keine Wechselkurskorrekturen mehr eintreten. So haben am Anfang die teilnehmenden Staaten unterschiedliche Startvoraussetzungen, gemessen an ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Es dürfte dann einige Zeit dauern, bis die davon ausgehenden Wirkungen ausgelauften sind.

1.4. Die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik werden herkömmlicherweise in einem tripartistischen Prozeß ausgehandelt. Die Währungspolitik mit Wechselkurspolitik und Politik der kurzfristigen Zinssätze liegt häufig in Händen der nationalen Zentralbank, während sich Parlament und Regierung in die Zuständigkeit für die Fiskalpolitik einschließlich Bildungswesen und Sozialsystem teilen. Löhne und Gehälter werden zwischen den Tarifparteien ausgehandelt.

1.5. Die längerfristigen Auswirkungen der EWU auf Wachstum und Beschäftigung hängen dann von der Ausrichtung und dem koordinierten Verhalten von Lohn-, Geld- und Finanzpolitik in Europa ab. Dabei entscheidet sich, ob die Vorteile der EWU, die durch geringere Transaktionskosten und Nominalzinsen und höheren Wettbewerb und bessere Preistransparenz für die Verbraucher entstehen können, nicht durch zusätzliche Risiken, die möglicherweise in einer verminderten Anpassungsfähigkeit des erweiterten Währungsraumes nach Störungen bestehen, aufgewogen werden.

1.6. Ausgeklammert aus der Analyse bleiben alle die Wirkungen, die dem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt und der Freizügigkeit von Arbeit und Kapital zuzurechnen sind. Hierdurch wurden und werden weiterhin insbesondere eine Intensivierung des innereuropäischen Handels, höhere ausländische Direktinvestitionen und Wanderungsbewegungen ausgelöst. Betrachtet werden in dieser Stellungnahme dagegen nur die Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation, die auf die Einführung des Euro zurückgehen.

**2. Allgemeine Bemerkungen****2.1. Lohnentwicklung und Konvergenz im Vorfeld der Währungsunion**

2.1.1. Im Zuge des europäischen wirtschaftlichen Konvergenzprozesses glichen sich die Nominallohnsteigerungen seit Mitte der achtziger Jahre in den europäischen Ländern einander an. Noch Mitte der siebziger Jahre war dies anders gewesen. Die Geld- und Lohnpolitik reagierte damals in den einzelnen Ländern Westeuropas sehr unterschiedlich auf den Anstieg der Importpreise infolge der Ölpreisschocks.

2.1.2. Während einige Volkswirtschaften unmittelbar danach auf einen stabilitätsorientierten Pfad zurückkehrten, blieben in anderen sowohl Lohnsteigerungen als auch Inflation hoch. In den um Preisstabilität bemühten Ländern differierte die Inflation unmittelbar nach dem Anstieg der Ölpreise nur geringfügig und konvergierte danach wieder rasch. Spiegelbild dieser Entwicklung waren weitgehend konstante Wechselkurse zwischen den Währungen dieser Länder.

2.1.3. Erst zu Beginn der achtziger Jahre erfolgte eine deutliche Trendwende in ganz Europa. Zwar beschleunigte sich auch hier die Inflation als Reaktion auf die erneute Ölpreiserhöhung, doch gingen die Inflationsraten aufgrund einer restriktiven Geldpolitik und schwachen Nachfrage seit etwa 1985 erheblich zurück. Damit näherten sich die Preissteigerungsraten in Europa immer mehr an; die Streuung der Inflationsraten ließ merklich nach. Die neunziger Jahre waren dann geprägt von den Auswirkungen der deutschen Vereinigung und dem gemeinsamen Bemühen der europäischen Länder zur Erreichung der Maastricht-Kriterien. In Hinblick auf die Bildung einer gemeinsamen Währung ist der Prozeß der Konvergenz der Inflationsraten — sowohl was Niveau als auch Streuung betrifft — seit Beginn der neunziger Jahre noch weiter vorangeschritten. Ein halbes Jahr vor dem geplanten Beginn der Währungsunion unterscheiden sich die Preissteigerungsraten — ebenso wie die Zuwächse bei den Einkommen — innerhalb der EU kaum noch.

2.1.4. Eine ähnliche Angleichung wie bei den Inflationsraten konnte bei den Arbeitslosenzahlen nicht erreicht werden, wobei eine Vielzahl unterschiedlicher Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in Europa verantwortlich sein dürfte. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit sich die Arbeitsmärkte in Europa wirklich angeglichen haben. Reicht auf lange Frist für eine erfolgreiche Währungsunion die Konvergenz der Inflationsraten tatsächlich aus, wenn dies möglicherweise nur unter dem Druck unterschiedlich hoher Arbeitslosenquoten erreicht wird?

2.1.5. Kurzfristig können unterschiedliche Niveaus der Arbeitslosigkeit mit einer gemeinsamen Währung kompatibel sein. Wenn sich auf lange Frist jedoch keine reale Konvergenz einstellt, bzw. sich bei Auftreten eines erneuten negativen Angebotsschocks die Arbeitsmärkte noch weiter auseinanderwickeln sollten, dürften Forderungen nach Transfers zwischen den Mitgliedstaaten nicht ausbleiben, und es besteht die Möglichkeit des Auftretens politischer Instabilitäten innerhalb der Währungsunion. Um dies und die Einführung zusätzlicher Transfers zu verhindern, müssen die Arbeitsmärkte in den teilnehmenden Ländern auf lange Frist einen ähnlichen Grad an Arbeitsmarktflexibilität aufweisen. Auch für die nicht teilnehmenden Länder gestaltet sich die Situation fast identisch.

2.1.6. Äußerst heterogen gestaltet sich die institutionelle Ausgestaltung des Lohnfindungsprozesses in den Ländern der EU. Dies betrifft weniger die Ebene der Lohnverhandlungen als vielmehr die Organisationsformen der Gewerkschaften — Richtungsgewerkschaften in Anlehnung an die politischen Parteien oder Einheitsgewerkschaften und sektorale oder berufsständische Gliederung — sowie die Intensität der gesamtwirtschaftlichen Koordination. Eine eindeutige Klassifizierung der Lohnbildung in Europa ist somit nicht möglich.

2.1.7. Mit Beginn der Europäischen Währungsunion wächst der Lohnpolitik in den einzelnen EU-Ländern eine entscheidende Rolle zu. Durch die Teilung der Souveränität über die Geldpolitik und den Verlust der eigenen Währung sind zukünftig Inflationsratendifferenzen im Bereich der handelbaren Güter zwischen den einzelnen Ländern bei einer unterschiedlichen Stabilitätsorientierung der Lohnpolitik kaum mehr möglich. Die Zentralbank wird nicht mehr die Befugnis zur Währungsabwertung haben, um überschäumende Lohn- und Preisentwicklungen auszugleichen, und die Regierungen werden in ihrer Fiskalpolitik durch die EWU-Konvergenzkriterien eingengt sein. Als Folge davon dürften über die Produktivitätssteigerung und das Inflationsziel hinausgehende Lohnabschlüsse tendenziell zu höherer Arbeitslosigkeit führen.

2.1.8. Soll die regionale Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet werden, sind in einem monetär voll integrierten Markt Nominallohnsteigerungen durch den zu erwartenden Produktivitätsfortschritt im eigenen Land und die Lohnstückkostensteigerungen in den anderen Ländern begrenzt. Sanktionen für Stabilitätsverletzungen der Lohnpolitik in Form steigender Arbeitslosigkeit folgen bei einer europäischen Geldpolitik nicht mehr mit einer nennenswerten Verzögerung, wie bei einer nationalen Geldpolitik, die zuerst eine höhere Inflationsrate toleriert und erst später einen restriktiven Kurs einschlägt, sondern unmittelbar durch den Verlust der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Der Druck auf eine schnelle Anpassung nimmt somit zu.

2.2. *Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes*

## 2.2. *Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes*

2.2.1. Eine der zentralen Forderungen im Hinblick auf die Schaffung einer gemeinsamen Währung in Europa betrifft die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Gerade wenn der Wechselkurs als Puffer zwischen unterschiedlichen Volkswirtschaften wegfällt, müßte die Lohnpolitik so flexibel sein, daß sie Störungen, die die einzelnen Länder unterschiedlich treffen, ausgleichen könnte. In einer sehr allgemeinen Definition mißt der Grad der Arbeitsmarktflexibilität die Geschwindigkeit, mit der sich eine Volkswirtschaft an eine exogene Störung anpaßt. Dies kann sich jedoch auf eine Vielzahl von Bereichen beziehen, so auf die Lohn- und Arbeitszeitflexibilität und die qualifikatorische und räumliche Mobilität und institutionelle Regelungen. In Zukunft dürfte auch die Sprachflexibilität — die Fähigkeit mehrere Sprachen zu beherrschen — immer wichtiger werden. Für die Frage nach der Arbeitsmarktflexibilität in einem gemeinsamen Währungsraum ist aber insbesondere die Anpassungsfähigkeit der Lohnpolitik in Hinblick auf reale und nominale Störungen von besonderer Bedeutung, weil Wechselkursveränderungen auch nur Einfluß auf die relativen Lohnkosten zwischen Ländern nehmen können.

2.2.2. Analysiert man die Lohnfindung innerhalb der EU, so zeigen sich noch immer deutliche Unterschiede. Zwar wirkte die Arbeitslosenquote überall dämpfend

auf die Lohnentwicklung, der Grad der Reagibilität dürfte aber unterschiedlich hoch gewesen sein. Noch deutlichere Unterschiede dürften bei der Orientierung an der langfristigen Produktivitätsentwicklung und der Reaktion auf sich verändernde Preissteigerungsraten bestanden haben. Die unterschiedlichen Entwicklungen der Preise sowie der Arbeitslosenquoten spiegeln diese Differenzen der Lohnreagibilitäten zwischen den einzelnen Ländern wider.

2.2.3. Auf Dauer wird die wirtschaftliche und politische Zukunft in der Europäischen Union mit einem gemeinsamen Binnenmarkt und einer gemeinsamen Währung nur spannungsfrei verlaufen, wenn sich die derzeit bestehenden Unterschiede in den Lebensbedingungen nicht nur nicht weiter vergrößern, sondern auf lange Sicht gesehen sogar verringern. Dies bezieht sich sowohl auf die Höhe des Beschäftigungsstandes als auch auf das Einkommensniveau in den einzelnen Ländern. Ist bei beiden keine Konvergenz oder sogar eine Divergenz zu beobachten, dürften auf längere Frist der Ruf nach Transfers bzw. Wanderungsbewegungen aus den zurückbleibenden Ländern unvermeidlich sein.

2.2.4. In dem Falle, daß sich das Lohnwachstum auf der sektoralen (Branchen-)Ebene an der Entwicklung der sektoralen (Branchen-)Produktivität orientiert, steigen ex post die Reallöhne bei konstanter Lohnquote mit dem Produktivitätsfortschritt, und die Lohnstückkosten steigen mit der tolerierten Inflationsrate. In der Regel vollzieht sich der Wachstumsprozeß aber nicht stetig, sondern die Expansion wird von negativen oder positiven Angebots- und Nachfragestörungen gebremst bzw. beschleunigt. Die Lohnpolitik muß darauf entsprechend flexibel reagieren. Verfolgt sie eine produktivitätsorientierte Strategie, riskiert sie keine Konflikte mit der Zentralbank, die die Investitionsdynamik abbremsen. Damit steigen die Möglichkeiten zur Expansion erfolgreicher Unternehmen.

2.2.5. Neben der Ausgestaltung der Lohnpolitik bestehen weitere wettbewerbsrelevante Aktionsparameter. Dazu gehören einmal Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt direkt betreffen, seien es Verbesserungen der Qualifikation der Arbeitnehmer oder die institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes (Kündigungsschutz, Mutterschutz, Erziehungsurlaub, Schwerbehinderte, Krankengeld u.v.a.). Unstrittig ist, daß alle Maßnahmen zur Verbesserung des Humankapitals die Bewältigung eines raschen Strukturwandels in einer Volkswirtschaft begünstigen. Dies zeigt sich in entsprechend höheren Produktivitätsfortschritten und Lohnzuwachsen. In einem Binnenarbeitsmarkt hängt die Wettbewerbsposition einer Person oder einer Personengruppe mit vergleichbaren Qualifikationen in erster Linie davon ab, ob sie: a) im Verhältnis zur Marktnachfrage angemessene Qualifikationen aufweisen, b) die von ihnen geforderten Löhne und Gehälter usw. wettbewerbsfähig sind und c) sie räumliche Mobilitätsbereitschaft aufweisen.

2.2.6. Die Vielfalt der diesbezüglichen Regelungen in Europa deutet scheinbar auf ein erhebliches Risiko der Währungsunion hin, nämlich, daß Länder mit ausgeprägteren Regulierungsvorschriften oder Systemen der sozialen Sicherheit dauerhaft Wettbewerbsnachteile erleiden würden. Zumindest zu Beginn der EWU besteht

aber kein Problem, weil bei wettbewerbsneutralen Umstellungskursen diese Unterschiede bereits berücksichtigt wurden. Ist die Lohnbildung dann auch weiterhin an der Produktivität orientiert, beeinträchtigt auch danach die Verstärkung von Schutzvorschriften, die dann zu entsprechend niedrigeren Reallohnzuwachsen führen müssen, die wirtschaftliche Entwicklung nicht.

2.2.7. Zu den nicht-lohnbezogenen Arbeitsmarktspezifika gehören auch die Regelungen zu den Arbeits- und Betriebszeiten. Dabei spielt weniger die Länge der individuellen Arbeitszeit eine Rolle, deren „Kosten“ schon in den Lohnstückkosten berücksichtigt werden, sondern insbesondere Fragen der Flexibilisierung der Arbeitszeit. Mit einer Flexibilisierung der Arbeitszeit lassen sich — bei unveränderten Stundenlöhnen — die Arbeitszeiten besser an die betrieblichen Belange anpassen. Dabei lassen sich sowohl Lohnkosten einsparen als auch Kapitalkosten, z. B. über eine Ausdehnung der Betriebsnutzungszeiten, reduzieren. Auf diese Weise können Wettbewerbsvorteile erzielt werden. Damit könnte in Zukunft gerade die Arbeitszeitflexibilisierung ein wichtiger Wettbewerbsfaktor in Europa werden.

2.2.8. Investitionen in die Infrastruktur sind ähnlich wie Investitionen in Humankapital zu behandeln. Entscheidet sich ein Land für verstärkte Infrastrukturinvestitionen und bringt es die dafür erforderlichen Mittel auf, dann stehen ihm anschließend auch die Erträge in Form höherer Produktivitäten und höheren Wachstums zu.

2.2.9. Schwieriger ist die Behandlung externer Kosten. Im Prinzip müssen externe Kosten der Produktion den verursachenden Unternehmen aufgebürdet werden. Das weitere Vorschreiten einzelner Länder im Umweltschutz könnte sich in diesem Zusammenhang nach Beginn der EWU als schwierig erweisen, da mögliche Wettbewerbsverluste nicht mehr durch Wechselkursanpassungen ausgeglichen werden können. Entweder gelingt es z. B. Ländern mit dem Wunsch nach höheren Umweltstandards, diese wachstumsneutral durchzuführen, oder die Umweltstandards werden einheitlich in der EU angehoben.

### 3. Anforderungen an die Politik

#### 3.1. Zur Geldpolitik in der EWU

3.1.1. Die monetäre Konvergenz steht seit längerem im Mittelpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik. Dies implizierte bereits seit einiger Zeit eine weitreichende Veränderung der Rollenzuweisung für die Wirtschaftspolitik in den Ländern, die sich um eine Teilnahme an der dritten Stufe bemühten. Denn um die monetäre Konvergenz zu erreichen, war die Harmonisierung der europäischen Geldpolitik unumgänglich. Dabei gab Deutschland in den achtziger Jahren als Land mit niedrigen Preissteigerungsraten und als größte Volkswirtschaft Europas das Stabilitätsziel faktisch vor. Da zudem der D-Mark neben dem US-Dollar die Rolle einer weltweiten Reservewährung zufiel, gestaltete sich die Harmonisierung im wesentlichen als eine Anpassung an die deutsche Geldpolitik, die sich nicht unbedingt an europäischen Interessen orientierte und zudem stark auf

die Preisstabilität fixiert war. Anderenfalls wären die übrigen Länder Gefahr gelaufen, bei den geforderten unveränderten Wechselkursen ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren.

3.1.2. In den Ländern, die aufgrund deutlich höherer Inflationsraten als in Deutschland einen hohen Konvergenzbedarf hatten, führte die Harmonisierung wegen der damit unter diesen Rahmenbedingungen verbundenen Beschäftigungseinbußen und interner Spannungen immer wieder zu Erwartungen der Märkte, daß die entsprechenden Währungen abgewertet werden müßten. Mit der Strategie der Anpassung antizipierte die europaweit einheitliche Orientierung der Geldpolitik die Verhältnisse einer Währungsunion.

3.1.3. Welche Strategie wird nun die Europäische Zentralbank (EZB) verfolgen? Nach dem Vertrag von Maastricht wird die Aufgabe der europäischen Zentralbank „vorrangig“ in der Sicherung der Preisstabilität bestehen. Damit wurde dem Konzept der amerikanischen Fed, die Preisstabilität und Wachstum als gleichrangige Ziele versteht, zumindest im Vertrag von Maastricht eine Absage erteilt. Es wäre dennoch wünschenswert, wenn die EZB in der Ausrichtung ihrer Geldpolitik — orientiert an Artikel 105 des Maastrichter Vertrags — die Ziele „Wirtschaftswachstum“ und „Abbau von Arbeitslosigkeit“ neben der Preisstabilität mitverfolgen würde.

3.1.4. Der Vorteil einer Beschränkung auf das Ziel Preisstabilität bestände zwar in der eindeutigen Zurechenbarkeit der Verantwortung für die Zielerreichung. Folgt man keynesianischem Denken, bestände mit der Vorgabe des vorrangigen Ziels der Preisstabilität für Europa jedoch die Gefahr, daß es zwar eine für die Preisstabilität verantwortliche Zentralbank haben würde, diese Zentralbank aber zugleich entscheidenden Einfluß auf Wachstum und Beschäftigung in Europa ausüben würde. Dies könnte dazu führen, daß die Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung der Finanzpolitik zugeschoben würde und die Geldpolitik ohne weitere Rücksichten auf diese Ziele im Aufschwung jeweils zu früh um eine Preisdämpfung bemüht wäre und im Abschwung u.U. zu spät und nicht in ausreichendem Maße auf Expansion umschaltete. Hinzu kämen die Probleme des Übergangs.

3.1.5. Notwendig ist, daß beim Empfänger eines geldpolitischen Signals sowohl der Anreiz zum Aufgreifen des Signals besteht als auch die Fähigkeit, überhaupt zu reagieren<sup>(1)</sup>. Ob dies der Fall ist, hängt primär von den Zielen der Institutionen ab. Dies läßt sich am Beispiel des Verhältnisses zwischen Zentralbank und Tarifparteien verdeutlichen. Streben die Zentralbank nach Preisstabilität, die Gewerkschaften nach möglichst hohem Realeinkommen ihrer Mitglieder und die Unternehmen nach möglichst hohen Gewinnen, dann wären die Anreize zur wechselseitigen Reaktion auf Signale gegeben. Diese Überlegungen sprechen für die Verwendung eines intermediären Ziels, wie der Inflationsrate, das klare und glaubwürdige Signale an aufnahmefähige

Marktteilnehmer gibt. Auf der Grundlage einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik und stabiler Preise kann und sollte die EZB eine die Investitionsnachfrage fördernde Niedrigzinspolitik verfolgen.

### 3.2. Zur Finanzpolitik in der EWU

3.2.1. Die finanzpolitische Diskussion um die Erfüllung der Kriterien des Vertrages von Maastricht wirft die grundsätzliche Frage auf, welche Rolle eine nationale Finanzpolitik in einer Währungsunion spielen kann und sollte. Dabei ist einmal zu klären, welchen Beitrag die Finanzpolitik zur Stabilisierung von wirtschaftlicher Aktivität zu leisten vermag. Zum anderen ist zu überlegen, ob angesichts des Verlustes der geldpolitischen Instrumente zur Stabilisierung asymmetrischer Störungen der Finanzpolitik diese Rolle zu wachsen sollte. Eine solche Rollenverteilung trifft aber auf Vorbehalte.

3.2.2. Neben der in neoklassischen theoretischen Vorstellungen wurzelnden grundsätzlichen Skepsis gegenüber der Fähigkeit antizyklischer Finanzpolitik, eine konjunkturelle Stabilisierung zu erreichen<sup>(2)</sup>, ist die Sorge verbreitet, daß einzelne Staaten sich zu Lasten aller Teilnehmer übermäßig verschulden würden<sup>(3)</sup>. Aus diesem Grund wurden zum einen die Referenzwerte für die fiskalischen Defizite in den Vertrag von Maastricht eingefügt, an denen sich die nationale Finanzpolitik orientieren sollte. Des weiteren enthält der Vertrag eine „No Bailing-Out“-Klausel, nach der die einzelnen Staaten für ihre Schulden selbst aufkommen müssen.

3.2.3. Die Verhängung von Defizitschranken birgt für die EU insgesamt die Gefahr eines kontraproduktiven Policy-mix in sich. Als besonders schädlich erweisen sich Kürzungen der öffentlichen Investitionen in Sach- und Humankapital. Insgesamt spricht einiges dafür, daß eine Kombination aus expansiver Geldpolitik, die für gute Wachstumsbedingungen sorgt, und einer Politik, die wachstumsbedingte Steuermehreinnahmen nicht zu zusätzlichen Ausgaben, sondern zur Konsolidierung nutzt, den größten Konsolidierungseffekt aufweisen würde.

3.2.4. Die Finanzpolitik dürfte in Zukunft nicht der Politikbereich sein, der die volle Anpassungslast bei Störungen, die die einzelnen Länder unterschiedlich treffen, übernimmt. Diese Aufgabe wird wohl teilweise der Lohnpolitik zufallen. Um so bedeutsamer ist daher die beschäftigungsfördernde Umgestaltung der Steuer- und Abgabensysteme. Dazu gehört vor allem eine Reduzierung der Lohnnebenkosten, finanziert durch eine Erhöhung der indirekten Steuern, wobei vor allem die Mehrwertsteuer und die Energiesteuern in Frage kommen.

### 3.3. Zur Lohnpolitik in der EWU

3.3.1. Um nach dem Beginn der EWU eine stabile Entwicklung in Europa einzuleiten, bedarf die Lohnpolitik einer doppelten Verankerung. Notwendig ist einmal

<sup>(1)</sup> Vgl. Hall, Franzese (1996): Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage-Bargaining and European Monetary Union, 15.7, unveröffentl. Manuskript.

<sup>(2)</sup> Diese Skepsis dürfte weniger auf eine koordinierte Finanzpolitik zutreffen.

<sup>(3)</sup> Vgl. Baumgartner et al (1997): Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion, WIFO-Manuskript.

ein monetärer Anker, der den Spielraum für Preissteigerungen definiert. Nur die Geldpolitik, also die Europäische Zentralbank, kann diesen Anker setzen. Mit der Festlegung einer von ihr tolerierten Inflationsrate definiert sie den Rahmen, in dem sich die europäische Lohnpolitik insgesamt bewegen darf, ohne daß monetäre Restriktionen verhängt werden.

3.3.2. Die Lohnpolitik bedarf neben des Inflationsziels eines weiteren Ankers, nämlich eines realen, um ihre Aufgabe erfüllen zu können. Erst dieser zweite Anker liefert der Lohnpolitik, unabhängig davon, auf welcher Ebene und mit welchem Zentralisierungsgrad sie stattfindet, die Orientierung, an der sie sich ausrichten kann, ohne in Konflikt mit der Geldpolitik zu geraten und zugleich Wachstum, Beschäftigung und die reale Konvergenz zu fördern.

3.3.3. Optimal wäre es, wenn sich die Lohnbildung in allen Ländern an der jeweiligen potentiellen sektoralen (Branchen) Produktivität orientieren würde.

3.3.3.1. Eine solche Ausrichtung würde zum einen jenen Ländern wie z. B. Portugal, die sich in einem Aufholprozeß mit hohen Produktivitätszuwächsen zum Rest Europas befinden, Raum für relativ hohe Lohnzuwächse lassen und den Beschäftigten dort die Möglichkeit eröffnen, ihre Realeinkommen an den Rest Europas anzugleichen.

3.3.3.2. Zum zweiten verhinderte diese Orientierung, daß Inflationsgefahren auftreten, da im Idealfall keine das Inflationsziel überschreitenden Preiswirkungen der Lohnentwicklung bestehen würden.

3.3.3.3. Allerdings wird es Ausnahmen von dieser Regel geben müssen. Länder mit einer weit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote (z. B. Spanien und Finnland) müßten, sofern sie nicht ausschließlich auf „Arbeitsumverteilung“ durch Arbeitszeitverkürzungen setzen, ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum erzielen, um eine „Konvergenz“ ihrer Arbeitslosenquoten zu erreichen. Wenn sie ihr Wachstum nicht steigern können, müssen die Nominallöhne für einige Zeit hinter dem Zuwachs der heimischen Produktivität zurückbleiben, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder zu verbessern. Dieser Gewinn an internationaler Wettbewerbsfähigkeit müßte aber von den übrigen Ländern akzeptiert werden.

3.3.4. Das institutionelle Konzept für die Lohnfindung sollte folglich so sein, daß die Implementierung der Ausrichtung an der Produktivität gelingt. Entscheidend ist, ob die an der Lohnfindung Beteiligten in der Lage sind, sowohl die Signale der Zentralbank aufzunehmen als auch eine Produktivitätsorientierung zu erreichen. Mehrere Strategien stehen hierfür zur Verfügung. In einigen europäischen Ländern treffen die Signale der Zentralbank auf Tarifparteien, die aufgrund ihrer zentralistischen Ausrichtung gesamtwirtschaftlich orientiert sind. Das Instrument sogenannte tripartistischer Räte (Beispiel Niederlande) ließe sich dazu ausbauen.

3.3.5. Theoretisch gäbe es auch die Möglichkeit für kleinere europäische Länder, sich an den Ergebnissen

der Lohnfindung in den einzelnen Branchen von wichtigen Nachbarländern zu orientieren. Dazu ist allerdings die Verbesserung der Informationen über Tarifabschlüsse und die Bedingungen der Manteltarifverträge in den europäischen Nachbarländern zwingend notwendig. Hier könnte/sollte die Europäische Kommission aktiv werden. Überläßt man die Herausbildung der lohnpolitischen Institutionen einem unkoordinierten Suchprozeß, dann besteht die Gefahr, daß aus stabilitätswidrigem Verhalten externe Effekte resultieren. In diesem Fall wären tiefgreifende regionale Unterschiede, also das Gegenteil von Konvergenz, die Folge, und der Ruf nach Transfers zur Überwindung dieser Ungleichgewichte wäre wahrscheinlich. Würde dem Verlangen nach Transfers nachgegeben, blieben die regionalen Ungleichgewichte bestehen, und jene Länder, die einem stabilitätsorientierten Lohnbildungsprozeß folgten, wären dauerhaft durch Transferzahlungen belastet.

3.3.6. Die derzeit aktuellere Gefahr besteht nicht in einer Überschreitung der Stabilitätsvorgaben, sondern in ihrer Unterschreitung. Aus europäischer Sicht ist ein Lohnsenkungswettlauf keine tragfähige Strategie, da sie zu Lasten europäischer Nachbarländer geht. So würden zwar die Exporte einzelner Länder steigen, im wesentlichen aber zu Lasten der europäischen Handelspartner. Das europäische Wachstum würde hierdurch kaum gefördert, und ein Konvergenzprozeß käme nicht in Gang. Selbst wenn man sich auf die neoklassischen Vorstellungen vom Produktionsprozeß mit seinen ausgeprägten Substitutionsmöglichkeiten einließe, ergäbe sich doch ein ernüchterndes Resultat. Reale Lohnsenkungen implizieren einen Einbruch des Konsums, da die Realeinkommen mit der abnehmenden Arbeitsproduktivität sinken müssen, und sie implizieren auch einen Einbruch der Investitionen, weil der Einsatz von Kapital im Vergleich zu Arbeit zu teuer wird.

3.3.7. Die Überlegungen zu einer Lohnpolitik für ganz Europa enthalten eine für die wirtschaftliche Entwicklung essentielle Botschaft. Wirtschaftlicher Fortschritt ist zwar untrennbar mit Wettbewerb verbunden, aber nicht mit jeder Art von Wettbewerb. Höheres Wachstum in ganz Europa und ein Aufholen der ärmeren Länder ist nur möglich, wenn Wettbewerb einen unternehmerischen Charakter hat. Das heißt, er muß sich im privaten Sektor auf die Anwendung neuer Technologien, auf die effizientere Verknüpfung von Produktionsfaktoren oder die Entwicklung neuer Produkte fokussieren, um Wettbewerbsvorteile für Unternehmen zu schaffen. Im öffentlichen Sektor können es die Verbesserung der Infrastruktur, des Humankapitals, das effizientere Bildungs- und Steuersystem sein, die Wettbewerbsvorteile einer Region begründen. Diese Art von Wettbewerb erzeugt Wachstum durch ökonomische Kreativität.

3.3.8. Dagegen steht jene Form von Wettbewerb, die Beschäftigung durch Lohnsenkungen, den Abbau von Sozialleistungen oder Steuersenkungen schaffen will. Ein solcher Ansatz ist nur aus Sicht eines einzelnen Landes, einer einzelnen Firma, oder ganz allgemein einzelwirtschaftlich betrachtet, erfolversprechend. Die hieraus resultierenden Wettbewerbsvorteile beruhen aber nicht auf der Schaffung von Neuem, sondern ausschließlich aus der „Abwertung“ von Bestehendem. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eröffnen sich daraus

keine zusätzlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten, sondern bestenfalls ein Nullsummenspiel, bei dem der Verlierer, der bei dieser Art von Kostensenkungswettlauf zurückbleibt. Aus europäischer Sicht sind Lohnsenkungswettläufe und der Abbau von Sozialleistungen abzulehnen, da sie mit Wohlstandsverlusten einhergehen. Die europäische Politik kann zwar kein einheitlich hohes soziales Sicherungsniveau garantieren, weil sich das Niveau immer nur am jeweiligen wirtschaftlichen Niveau der einzelnen Länder orientieren kann. Doch sollte die europäische Politik auch Kräften entgegenwirken, die mit dem Verweis auf das niedrigere Niveau im Nachbarland einen Sozialabbau im eigenen Land fordern. Davon unberührt bleiben Reformen des Sozialsystems, die stärker auf aktive Impulse denn auf passives Reagieren setzen.

### 3.4. Europäische Strukturpolitik

3.4.1. Der EU und insbesondere den Mitgliedsstaaten kommt jedoch darüber hinaus die Aufgabe zu, auch über eine aktive Strukturpolitik die Standortbedingungen der einzelnen europäischen Regionen anzugleichen. Hierzu gehören insbesondere Investitionen in Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation), in Humanressourcen (Aus- und Weiterbildung), Forschung und Technologie, Umweltförderung, aber auch gezielte Hilfen für private Investoren (Wirtschaftsförderung). Diese, die weniger entwickelten Standorte stärkenden Investitionen, tragen dazu bei, die Produktivitätsunterschiede zu verringern. Die Lohnpolitik wäre überfordert, regionale Strukturunterschiede auszugleichen.

3.4.2. Das wirksamste Instrument der EU-Strukturpolitik stellen die Strukturfonds der Gemeinschaft dar, die für den Zeitraum 1994-1999 mit 141 Milliarden ECU bereits ein Drittel des Gesamthaushalts ausmachen; das sind lediglich -1,97 % des europäischen BIP für 1997.

Um den wachsenden strukturpolitischen Aufgaben zu entsprechen, die vor allem durch die künftigen Erweiterungen der EG entstehen werden, hat die Kommission Vorschläge für die Reform der Strukturfonds gemacht. Diese Fonds helfen, den Produktivitätsrückstand in den weniger entwickelten Regionen abzubauen und dort die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Insoweit stellen sie die sinnvolle Ergänzung einer koordinierten Geld-, Finanz- und Lohnpolitik in Europa dar. Für die Mitgliedstaaten mit einem BIP unter 90 % des EU-BIP-Durchschnitts sind überdies Mittel aus dem Kohäsionsfonds vorgesehen.

3.4.3. Die Hauptverantwortung bei der Verbesserung der regionalen Strukturunterschiede kommt jedoch den Mitgliedsstaaten zu, zumal ein Teil dieser Unterschiede weniger zwischen den Staaten als innerhalb der Staaten besteht (D, I, F, GB).

### 4. Fazit

Bei einem koordinierten Verhalten von Lohn-, Geld- und Finanzpolitik dürften von der EWU positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgehen. Diese beruhen im wesentlichen auf geringeren Transaktionskosten, niedrigeren Nominalzinsen und höherem Wettbewerb. Die Lohnpolitik sollte sich in den Sektoren (Branchen) der einzelnen Länder an dem jeweiligen durchschnittlichen Produktivitätswachstum und der Zielinflationsrate der EZB orientieren. Davon abweichende höhere Lohnabschlüsse sind genauso abzulehnen wie Lohnsenkungswettläufe zwischen den einzelnen europäischen Ländern. Damit wäre auch die Bedingung für ein inflationsfreies Wirtschaftswachstum geschaffen, das es der EZB erlauben würde, mit ihrer Geldpolitik den Abbau der Arbeitslosigkeit in Europa zu unterstützen. Dann könnte auch die Finanzpolitik über automatisch steigende Staatseinnahmen die öffentlichen Defizite begrenzen, ohne restriktive Effekte auszulösen.

Brüssel, den 9. September 1998.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Tom JENKINS

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem Titel ‘Elektronischer Handel und indirekte Steuern’“

(98/C 407/49)

Die Europäische Kommission beschloß am 23. Juni 1998, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen bildete eine Studiengruppe und bestellte Herrn Cal zum Berichterstatter.

Der Ausschuß bestellte auf seiner 357. Plenartagung am 9. und 10. September 1998 (Sitzung vom 9. September) Herrn Cal zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 77 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Zusammenfassung des Kommissionsdokuments

1.1. Es wird davon ausgegangen, daß alle Formen des elektronischen Handels ein rasches Wachstum erleben. Das Internet eröffnet sowohl der Wirtschaft als auch dem Verbraucher in Europa neue Möglichkeiten. In Ihrer Mitteilung „Europäische Initiative für den elektronischen Geschäftsverkehr“<sup>(1)</sup> stellte die Kommission fest, daß der „elektronische Geschäftsverkehr (...) von Natur aus übernational (ist)“, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa fördere und „einen potentiell lebenswichtigen Faktor für den Zusammenhalt und die Integration in Europa dar(stellt)“. Zugleich bringt diese Form des Handels aber auch neue Herausforderungen mit sich, nicht zuletzt im Bereich der indirekten Steuern. Da der Handel keine geographischen Grenzen mehr kennt, wird es für die Steuerbehörden immer schwieriger, den Ort eines Umsatzes und die Identität der Beteiligten zu ermitteln.

1.2. Die MwSt ist die für den elektronischen Handel am besten geeignete Steuerart. Sie wird unabhängig davon, welche Kommunikationsmittel und Handelsformen in Anspruch genommen werden, auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen innerhalb der EU sowie auf die Einfuhr von Gegenständen und den überwiegenden Teil der Dienstleistungen erhoben, die Unternehmen außerhalb der EU erwerben. Dagegen unterliegen von Privatpersonen aus der EU direkt erworbene Dienstleistungen — ein nicht allzu häufiger Fall — bisher zumeist nicht der MwSt. Diese letztgenannten Umsätze könnten im Zuge der Internet-Entwicklung künftig Probleme aufwerfen. Es muß deshalb bereits jetzt nach Lösungen gesucht werden, die mit dem dezentralen und internationalen Charakter der entstehenden elektronischen Märkte vereinbar sind. Damit sich der elektronische Handel uneingeschränkt entwickeln kann, muß die gemeinschaftliche MwSt für Rechtssicherheit (mittels eindeutiger und kohärenter Vorschriften, die das Risiko unvorgesehener steuerlicher Pflichten und Mißverständnisse bei der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit verringern), Einfachheit (Einführung des gemeinsamen MwSt-Systems auf der Grundlage

des Herkunftslandprinzips) und Neutralität (Steuerwirkung unabhängig davon, ob die Gegenstände und Dienstleistungen innerhalb oder außerhalb der EU erworben wurden) sorgen.

1.3. Das Thema wird derzeit auf internationaler Ebene (im Rahmen von OECD und WTO) erörtert. Auch die Kommission beteiligt sich intensiv — vor allem im Bereich des Steuerwesens — an diesem Diskussionsprozeß. Die Steuern werden eines der Schlüsselthemen der OECD-Ministerkonferenz sein, die unter dem Titel „A Borderless World: Realising the Potential of Electronic Commerce“<sup>(2)</sup> sein, die vom 6. bis 8. Oktober 1998 in Ottawa stattfindet.

1.4. Das Ziel der zu erörternden Kommissionsmitteilung besteht darin, den Beitrag der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Diskussion von Fragen der indirekten Steuern auf der Konferenz von Ottawa vorzubereiten. Zu diesem Zweck werden steuerpolitische Leitlinien aufgestellt, die als Grundlage für die weitere Erörterung mit allen Beteiligten — Regierungen, Industrie, Handel und Verbrauchern — dienen sollen. Das derzeitige MwSt-System der Gemeinschaft ist eines der Haupthindernisse für die Entwicklung des elektronischen Handels im Binnenmarkt. Die Kommission bleibt daher weiterhin der Einführung eines gemeinsamen MwSt-Systems auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips verpflichtet, bei dem eine Registrierung für MwSt-Zwecke nur in einem einzigen Land erforderlich ist, in dem dann ein Unternehmer seine sämtlichen mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze in der EU und sein Vorsteuerabzugsrecht wahrnehmen kann. Die Kommission schlägt folgende sechs Leitlinien vor:

### Leitlinie 1

#### Keine neuen Steuern

Es soll eine Anpassung der geltenden Steuern — insbesondere der MwSt — erfolgen.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 157 endg. vom 16.4.1997. Siehe auch die Stellungnahme des WSA zu dieser Mitteilung — ABl. C 19 vom 21.1.1998, S. 72.

<sup>(2)</sup> Im Deutschen etwa: „Welt ohne Grenzen: Ausschöpfung des Potentials im Bereich des elektronischen Handels“.

*Leitlinie 2*

Alle Arten der elektronischen Übertragung und sämtliche auf diesem Wege gelieferten immateriellen Güter (Musik, Videos, Software usw.) gelten in der EU für MwSt-Zwecke als Dienstleistungen. Sämtliche Umsätze in der EU, die im Wege des elektronischen Handels bewirkt werden und zum Verbrauch in der EU führen, unterliegen der in der Gemeinschaft erhobenen MwSt. Dieser Standpunkt wird im übrigen von der EU und ihren Mitgliedstaaten auch in der WTO vertreten.

*Leitlinie 3*

## Gewährleistung der Neutralität

Dienstleistungen, die von Privatpersonen in der EU bei Lieferanten außerhalb der EU bestellt und online geliefert werden, stellen für die Erhebung der MwSt die größte Herausforderung dar. Sobald das Volumen derartiger, an Endverbraucher gelieferter Dienstleistungen, die derzeit nicht der MwSt unterliegen, ein wirtschaftlich erhebliches Maß erreicht, kann es sich als notwendig erweisen, in Abstimmung mit der Wirtschaft Mechanismen zur Besteuerung derartiger Lieferungen zu entwerfen. Die Nichtbesteuerung derartiger Lieferungen hätte einen unfairen Wettbewerb zu Lasten der EU-Unternehmen zur Folge, die ja bereits ihre Dienstleistungen an EU-Privatverbraucher versteuern müssen. Da nach den derzeitigen EU-Vorschriften viele Online-Dienstleistungen der MwSt im Herkunftsland unterliegen, müssen EU-Unternehmen auch auf alle in Drittländern gelieferten Dienstleistungen MwSt erheben. Dagegen würden Lieferungen aus Drittländern in die EU nicht besteuert, was auf einen eindeutigen Wettbewerbsnachteil für EU-Unternehmen hinausläufe. Die einschlägige Gesetzgebung der Gemeinschaft müßte daher gewährleisten, daß alle aus Drittländern online an Privatpersonen in der EU gelieferten Dienstleistungen mit der MwSt belastet werden und alle derartigen Dienstleistungen, die aus der EU in Drittländer geliefert werden, von der MwSt befreit sind. Dies würde im Gegensatz zur derzeitigen Situation bedeuten, daß auch solche Dienstleistungen der MwSt unterlägen, die von außerhalb der EU auf herkömmlichem Wege, etwa per Telefon oder Fax, an Privatpersonen in der EU geliefert werden.

*Leitlinie 4*

## Geringer Aufwand zur Einhaltung der Vorschriften

Die Glaubwürdigkeit eines jeden Steuersystems hängt von seiner Anwendbarkeit in der Praxis ab. Die Steuermechanismen sollten in jeder Hinsicht mit den Handelsgewohnheiten vereinbar sein, die sich im Zuge der Entwicklung des elektronischen Handels allerdings verändern dürften.

*Leitlinie 5*

Steuerkontrolle und Durchsetzung der Steuervorschriften

*Leitlinie 6*

Einfachere Verwaltung der Steuer

Es muß gewährleistet sein, daß sowohl die Fakturierung als auch die Buchführung auf elektronischem Wege erfolgen können.

1.5. Die vorstehenden Leitlinien stehen mit den Zielen des gemeinsamen MwSt-Systems der EU voll in Einklang und lassen zugleich die Möglichkeit einer neutralen Schnittstelle mit den Steuerregelungen der Drittländer offen. Letztere müßten entscheiden, ob sie die bei ihnen eingehenden Lieferungen indirekten Steuern unterwerfen wollen. Von besonderer Bedeutung ist dies für die Beratungen über die Festlegung eines weltweiten steuerrechtlichen Rahmens, die in Ottawa geführt werden sollen. Die Kommission ersucht deshalb den Rat, die vorstehend skizzierten Leitlinien für die indirekte Besteuerung des elektronischen Handels in der EU zu billigen. Da sich die einschlägige Technologie noch im Entwicklungsstadium befindet und die Handelsstrukturen noch nicht ausreichend genau definiert sind, ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder notwendig noch möglich, das geltende Steuersystem zu ändern. Nichtsdestoweniger bedarf es allgemeiner Leitlinien, um den laufenden Diskussionen eine Grundlage zu geben und in Absprache mit der Wirtschaft die künftigen steuerrechtlichen Entwicklungen auf diesem neuen und rasch wachsenden globalen Markt vorzuzeichnen. Die Kommission ist davon überzeugt, daß eine diesen Leitlinien entsprechende Besteuerung sowohl dem elektronischen Handel selbst als auch der EU-Wirtschaft insgesamt zum Vorteil gereichen wird, da sie den EU-Unternehmen gleiche Ausgangsbedingungen im Wettbewerb einräumt.

**2. Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß nimmt mit Interesse die Mitteilung der Kommission zum Thema „Elektronischer Handel und indirekte Steuern“ zur Kenntnis, deren Ziel darin besteht, den Standpunkt der Europäischen Union in der internationalen Debatte über dieses Thema vorzubereiten. Der elektronische Handel ist in geradezu typischer Ausprägung ein globales Phänomen, das sich im Rahmen der Entwicklung des Internet und dessen Nutzung als Handelsinstrument herausbildet.

2.2. Der Ausschuß schließt sich uneingeschränkt den grundsätzlichen Positionen der Kommission und des Rates an, denen zufolge bei der Organisation des elektronischen Handels folgenden Erfordernissen Rechnung zu tragen ist:

- Rechtssicherheit im Rahmen klarer und kohärenter Regeln;
- Einfachheit, um unnötigen Aufwand für die Wirtschaftsakteure möglichst gering zu halten;

— Neutralität durch die Einführung einer Besteuerung, die unabhängig davon erfolgt, wie der Umsatz bewirkt wurde und ob die Gegenstände innerhalb oder außerhalb der EU erworben wurden.

2.3. Die Erwägung von Kommission und Rat, daß der elektronische Handel von den geltenden Steuern erfaßt werden sollte und somit zu keiner neuen Sondersteuer führen darf, ist zu begrüßen.

2.4. In Anbetracht der Tatsache, daß die Kommission gleichzeitig die Arbeiten fortsetzt, mit denen sie das derzeitige MwSt-System in der EU durch „ein neues MwSt-System auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips“ ersetzen will, „bei dem eine Registrierung für MwSt-Zwecke nur in einem einzigen Land erforderlich ist, in dem dann ein Unternehmer seine (...) Umsätze versteuern und sein Vorsteuerabzugsrecht wahrnehmen kann“, wirft der Ausschuß die Frage auf, ob sich diese Leitlinie der Kommission, die seit langem bekannt und unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit zwischen Mitgliedstaaten und Unternehmen wohl auch gerechtfertigt ist, mit den Schlußfolgerungen des Rates vom 6. Juli 1998 vereinbaren läßt, in denen deutlich zum Ausdruck gebracht wird, daß „hinsichtlich der im elektronischen Handel erbrachten Dienstleistungen eine Besteuerung — ohne Präjudiz für die innerhalb der EU anzuwendenden Regelungen — grundsätzlich am Ort des Verbrauches stattfinden (sollte)“.

2.4.1. Der Ausschuß stellt fest, daß sich die Kommission mit dem Gedanken trägt, die derzeitigen Verhältnisse im Bereich der indirekten Steuern in signifikanter Weise zu ändern, indem sie gemäß ihrer Leitlinie 3 dafür sorgen will, daß „Dienstleistungen, die auf elektronischem oder anderem Wege zum Verbrauch innerhalb der EU geliefert werden, (...) der MwSt in der EU (unterliegen), unabhängig davon, von wo aus sie erbracht werden.“ Mit dieser Aussage wird ganz offensichtlich die Einführung einer neuen Steuer angekündigt: Besonders deutlich wird dies im letzten Satz des die „Leitlinie 3“ betreffenden Texts, wo es heißt, daß „im Gegensatz zu heute (...) auch solche Dienstleistungen der MwSt unterliegen würden, die von außerhalb der EU an Privatpersonen in der EU in herkömmlicher Weise geliefert werden, etwa (via) Telefon oder Fax“. Da die wirkliche Dimension dieses Phänomens jedoch nicht bekannt ist, kann derzeit nicht von der Existenz eines Wettbewerbsproblems gesprochen werden.

2.4.2. Eines ist gewiß: Erfolgt die MwSt-Erhebung auf internationaler Ebene nach dem Herkunftslandprinzip, wird die Frage nach der Höhe dieser Steuer und ihrer Auswirkungen auf den Wettbewerb als ein wesentlich markanteres Problem zutage treten, als dies auf Gemeinschaftsebene der Fall wäre.

2.5. In seinem Bericht vom 4. Mai 1998<sup>(1)</sup> stellt das Europäische Parlament mit Recht fest, daß es „bislang keine allgemein akzeptierte Definition des elektronischen Geschäftsverkehrs (gibt)“, und daß letzterer „zum einen den indirekten elektronischen Geschäftsverkehr

(elektronische Bestellung materieller Güter), zum anderen den direkten elektronischen Geschäftsverkehr (Online-Lieferung immaterieller Güter) (umfaßt)“. Nach Ansicht des Ausschusses stellen sich bei auf elektronischem Wege erfolgenden geschäftlichen Transaktionen, die materielle Güter betreffen, die gleichen Probleme wie im herkömmlichen Handel. Alle derartigen Transaktionen sind mehrwertsteuerpflichtig — ob sie auf elektronischem Wege erfolgen oder nicht. Das Problem der „Nichtkontrollierbarkeit“ kleiner Versandstücke, die in der EU ansässige Privatpersonen aus Drittstaaten erhalten, stellt sich unter steuertechnischen Gesichtspunkten unabhängig davon, ob es sich um einen elektronischen Auftrag handelt oder nicht. Da damit zu rechnen ist, daß das Volumen derartiger Transaktionen infolge der Nutzung der Möglichkeiten, die durch den elektronischen Handel und das elektronische Geld geboten werden, in ganz erheblichem Maße ansteigt, könnte das Phänomen noch besorgniserregendere Ausmaße annehmen.

### 3. Besondere Bemerkungen und Schlussfolgerungen

3.1. Wer ein materielles oder immaterielles Gut zu gewerblichen Zwecken erwirbt, muß darauf MwSt entrichten, die er in der folgenden Vertriebsphase überwälzen kann. Der einzige Fall, der wirklich ein Problem darstellt, ist daher der Erwerb von direkt auf elektronischem Wege transferierten Gütern durch Privatpersonen.

3.2. Zuerst einmal stellt sich die Frage, ob auf das (bzw. die) auf elektronischem Wege an eine Privatperson transferierte Gut (bzw. Dienstleistung) MwSt erhoben werden soll. Die Vorstellung, daß zahlreiche der betreffenden Gegenstände auch auf anderen Trägern (Diskette, CD-ROM oder Buch) erworben werden können, macht sie, wenn sie in einer dieser Formen transferiert werden, mit den Waren vergleichbar, die von traditionellen Händlern geliefert werden und mehrwertsteuerpflichtig sind (d.h. die MwSt wird dem Kunden in Rechnung gestellt und anschließend an die Finanzbehörde abgeführt). Eine Nichtbesteuerung derartiger, auf elektronischen Wege transferierter Gegenstände führte somit zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern.

3.3. Anschließend stellt sich die Frage, wo die MwSt auf diese immateriellen Güter erhoben werden kann. Mehrere Möglichkeiten sind denkbar:

- a) beim Verkäufer, was das Problem der Einfuhren aus Drittstaaten aufwirft;
- b) beim „Internet“-Server des Käufers, was für diesen Schwierigkeiten mit sich bringen würde, die angesichts des technischen Fortschritts im Software-Bereich allerdings leicht behoben werden könnten;
- c) beim Transportunternehmer, wenn das elektronisch transferierte Gut in ein materielles Gut umgewandelt und als solches ausgeliefert wird;
- d) bei Banken oder sonstigen Finanzinstituten (Kredit- und Debetkarten);

<sup>(1)</sup> Berichterstatlerin: Erika Mann; EP 223.962/endg. (A4-0173/98), S. 15.

- e) beim Verbraucher selbst (in Form einer „ehrenwörtlichen“ Erklärung bei dessen turnusmäßiger Einkommensteuererklärung);
- f) bei einer unabhängigen Gemeinschafts- oder internationalen Einrichtung, die als Sammelstelle für die von den Verkäufern abzuführende MwSt fungiert und dieses Steueraufkommen anschließend an die Staaten weiterleitet, in denen die jeweiligen Verbraucher ansässig sind.

3.4. Nach Ansicht des Ausschusses weist jede der vorstehend in Erwägung gezogenen Lösungen Nachteile auf, weil in keinem Fall Sicherheit vor Mißbrauch und Betrug besteht. Das Vorhandensein dieser „Steuerunehrlichkeit“ sollte jedoch nicht zum Anlaß dafür genommen werden, die Möglichkeit einer indirekten Besteuerung der auf elektronischem Wege transferierten Güter für alle Zeiten auszuschließen.

3.5. Um zu verhindern, daß sich der elektronische Handel gegenüber dem herkömmlichen Handel als „unlauterer Wettbewerber“ erweist, könnte die Gemeinschaft in beiden Fällen vorübergehend bei allen aus der Gemeinschaft stammenden oder dorthin eingeführten Gütern oder Dienstleistungen, die auf elektronischem Wege geliefert werden könnten<sup>(1)</sup>, von der Erhebung der MwSt absehen.

3.6. Nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne (von beispielsweise drei Jahren) könnte eine Neubewertung der Lage anhand folgender Kriterien vorgenommen werden: technologische Entwicklung, Abgrenzung der verschiedenen Produkte, Stand der einschlägigen Vorbereitungen der KMU, Entwicklung des elektronischen und herkömmlichen Handels mit den betreffenden Gütern sowie Ergebnisse der Verhandlungen mit unseren Handelspartnern in allen Teilen der Welt, die mit einem ähnlichen Problem konfrontiert sind.

3.7. In diesem Zusammenhang muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß das Problem vor allem die Staaten betrifft, die die höchsten MwSt- bzw. Verbrauchsteuersätze anwenden. In den EU-Staaten Dänemark und Schweden beträgt der MwSt-Satz 25 %. In den Vereinigten Staaten gibt es keine MwSt; der

<sup>(1)</sup> Für Güter, die auf elektronischem Wege geliefert werden können, existiert keine präzise Definition bzw. Abgrenzung. Der einzige Fall, in dem dies offensichtlich ist, ist bislang der der Software.

Verbrauch wird dort mit einer niedrigen, von Bundesstaat zu Bundesstaat unterschiedlichen Steuer belegt, die häufig nicht über 3 % liegt. Der zuletzt genannte Prozentsatz kommt beispielsweise auch in Singapur zur Anwendung. In einigen Staaten werden Dienstleistungen grundsätzlich nicht besteuert. Die Gemeinschaft muß im Rahmen der internationalen Verhandlungen damit argumentieren, wie wichtig die MwSt für das Haushaltsgleichgewicht ihrer Mitgliedstaaten ist.

3.7.1. Die europäischen und US-amerikanischen Behörden tragen sich mit dem Gedanken, in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft steuerpolitische Maßnahmen in bezug auf den elektronischen Handel zu ergreifen. Nach Ansicht des Ausschusses sollten der Handel, die Unternehmen und alle übrigen sozialen und wirtschaftlichen Gruppen — namentlich die Verbraucher und Arbeitnehmer — in diese Abstimmung einbezogen werden.

3.7.2. In den genannten Kreisen sorgt man sich natürlich, daß steuerpolitische Maßnahmen, die ohne Rücksichtnahme auf den globalen Kontext ergriffen werden, negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung, die Investitionstätigkeit und die Beschäftigungslage mit sich bringen könnten (z. B. Produktionsverlagerungen, investitionshemmendes Klima, Wettbewerbsnachteile).

3.7.3. Der Ausschuß weist darauf hin, daß es gefährlich ist, punktuelle Lösungen für die Besteuerung des elektronischen Handel zu entwickeln. Diese Handelsform, die Teil einer tiefgreifenden Umgestaltung der Gesellschaft und der Arbeitsweise der Unternehmen ist, wirft für alle Bereiche des Steuersystems neue Probleme auf. Außerdem ist gegenwärtig zu beobachten, daß die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit weiter erhöht wird, was dazu führt, daß die Steuersysteme immer ungerechter werden.

3.8. Der Ausschuß bedauert, daß die Kommission in ihrer Mitteilung nicht auf das Ersuchen reagiert, das das Parlament in seiner Entschließung vom 14. Mai 1998 unter Punkt 22 formulierte. Das Parlament spricht dort die Besteuerungssproblematik in ihrer ganzen Tragweite an, indem es die Frage stellt, „ob der elektronische Geschäftsverkehr nach dem herkömmlichen System besteuert werden sollte oder ob neue Entwicklungen auf dem Internet weltweite Herausforderungen schaffen, die eine vollständige Neuformulierung aller Steuergrundsätze erforderlich machen (d.h. Festlegung territorialer Konzepte, Ursprungsregeln, Einkommensquelle)“.

Brüssel, den 9. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

## Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Anknüpfung an die Stellungnahme ‘Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung’“

(98/C 407/50)

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

Zur Vorbereitung der Arbeiten wurde gemäß Artikel 11 Absatz 4 und Artikel 19 Absatz 1 der Geschäftsordnung beschlossen, einen Unterausschuß zu bilden. Das Präsidium genehmigte in seiner Sitzung am 24. Februar 1998 die Bestellung von drei Berichterstattern. Der Unterausschuß hat am 30. Juli 1998 den Entwurf einer Initiativstellungnahme angenommen.

Die Berichterstatter, Frau Konitzer, Herr Simpson und Herr Rodríguez García Caro, haben die Arbeiten wie folgt aufgeteilt: Teil I: Kontext der Stellungnahme, Berichterstatter: Herr Simpson; Teil II: Wettbewerbsfähigkeit, Förderung des Unternehmergeistes und Investitionen, Berichterstatter: Herr Rodríguez García Caro; Teil III: Beschäftigungsfähigkeit, Schaffung von Arbeitsplätzen und Zukunft der Arbeit mit niedriger Produktivität, Berichterstatterin: Frau Konitzer; Teil IV: Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit, Berichterstatter: Herr Simpson; Teil V: Schlußfolgerungen; Berichterstatter: Frau Konitzer, Herr Rodríguez García Caro, Herr Simpson.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 357. Plenartagung (Sitzung vom 10. September 1998) mit 85 gegen 5 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

### I. KONTEXT DER STELLUNGNAHME

#### 1. Ziele und Beweggründe

1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat diese Stellungnahme ausgearbeitet, um einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union zu leisten. Die in Betracht gezogenen Maßnahmen hätten natürlich konsequenterweise über eine Verringerung der Arbeitslosigkeit hinausreichende Wirkungen<sup>(1)</sup>.

1.2. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik hat folgende, sich wechselseitig bedingenden Hauptziele:

- Nachhaltige Steigerung des Volumens und der Qualität der in der EU zu global wettbewerbsfähigen Preisen verfügbaren Güter und Dienstleistungen;
- Erhöhung der Fähigkeit der EU zur Schaffung von Beschäftigung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit;
- Erhöhung der Lebensqualität der Bürger der Union;
- Verbesserung der Lage benachteiligter Bevölkerungsgruppen;
- Erhöhung der Chancengleichheit für die Bürger;

— Steigerung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen infolge des durch höhere Wirtschaftsleistung bewirkten Anstiegs der Realeinkommen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele müssen die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und miteinander vereinbar sein.

1.3. Dieser Zielkatalog gilt sowohl für die Maßnahmen der Union, insbesondere (aber nicht nur) im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, als auch für die Maßnahmen der Regierungen der Mitgliedstaaten. Der WSA hat nicht nur Ziele benannt, sondern auch einige Aspekte der Ursachen der wirtschaftlichen und sozialen Probleme untersucht, die im Zusammenhang mit diesen Zielen stehen oder deren Verwirklichung behindern. Werden Vorschläge für ihre Verringerung oder Beseitigung gemacht, so muß den unterschiedlichen Rollen der verschiedenen „Akteure“ und dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden, während ergänzend die Mitgliedstaaten in ihren Politiken in höherem Maße zusammenarbeiten müssen, soweit diese das Funktionieren des Binnenmarktes berühren.

1.4. Die regionale Verteilung und die Auswirkungen der wirtschaftlichen und sozialen Probleme müssen erkannt und in die Diskussionen über potentielle Maßnahmen einbezogen werden.

1.5. In diesem einführenden Teil I wird der Kontext der Stellungnahme umrissen; dazu wird die Diskussion der schwierigen Frage wiederaufgenommen, wie eventuell gegensätzliche Elemente der Wirtschafts- und der Sozialpolitik miteinander in Einklang gebracht werden können oder aber wie zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik Synergieeffekte erzielt werden können. Teil II enthält eine Prüfung der Lage in bezug auf Wettbewerbsfähigkeit, Unternehmensförderung und Investitionen sowie Empfehlungen dazu. In Teil III werden die

<sup>(1)</sup> Eine Liste weiterer Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Beschäftigung befindet sich im Anhang. Insbesondere sei auf die Stellungnahmen zum Thema „Europäischer Rat für Beschäftigung“ (Abl. C 355 vom 21.11.1997) und zu der Mitteilung der Kommission „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“ (Abl. C 19 vom 21.1.1998) hingewiesen.

Themen Beschäftigungsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen erörtert, und es wird die Frage geprüft, welche Zukunft Arbeit mit niedriger Produktivität hat. In Teil IV beschäftigt sich der Ausschuß mit der entscheidenden Bedeutung der Anpassungsfähigkeit und der Chancengleichheit. Teil V enthält die Schlußfolgerungen.

## 2. Die Integration von Sozial- und Wirtschaftspolitik

2.1. Die Europäische Union verfolgt — im Rahmen ihrer eigenen Politiken oder im Rahmen der Beschlußfassung in den Mitgliedstaaten — das Ziel, die Elemente der Sozial- und der Wirtschaftspolitik miteinander zu verknüpfen, um es der EU zu ermöglichen, ihre Stellung als eine der fortschrittlichsten Volkswirtschaften, in der der Lebensstandard ihrer Bürger kontinuierlich steigt, zu sichern und auszubauen. Eine bloße Verringerung der Arbeitslosigkeit ohne gleichzeitige Erhöhung des gesamten Mehrwerts und Steigerung der realen Einkommen wäre kein befriedigendes Ergebnis.

2.1.1. Desgleichen käme eine Steigerung der Wirtschaftsleistung und Verbesserung des gesamten Mehrwerts in einer Art und Weise, durch die die ungleiche Verteilung der Arbeitsplätze, der Einkommen und sonstiger sozialer Errungenschaften noch verschärft würde, einem Mißerfolg gleich. Ein solcher Weg ist zu vermeiden.

2.2. Mit diesen Zielen wird hervorgehoben, wie wichtig angemessene und nachhaltige makroökonomische Politiken auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten sind. Die EU strebt weiterhin langanhaltendes, nachhaltiges Wirtschaftswachstum an.

2.3. Diese Fragen machen deutlich, welchen Beitrag angemessene Sozialpolitiken leisten können, wenn es um die Verteilung der Früchte von Wirtschaftswachstum und -entwicklung geht.

2.4. Konflikte zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen sind indessen möglich. Das Wirtschaftswachstum kann durch eine Sozialpolitik beeinträchtigt werden, die beispielsweise die Motivation der Menschen, ihren Beitrag zum Mehrwert zu verbessern, nachteilig beeinflußt. Ähnlich kann die Sozialpolitik durch den wirtschaftlichen Zwang an Grenzen stoßen, eine Verbesserung der Unternehmensleistung und die Förderung von Investitionen mit Methoden erreichen zu müssen, die sich z. B. negativ auf das Basis- oder Mindesteinkommen von Geringverdienenden auswirken.

2.5. Im Extremfall können sich Politiken, die die Steuerlast der Beschäftigten erhöhen, nachteilig auf die Bereitschaft auswirken, eine Beschäftigung anzunehmen, und zugunsten der Entscheidung, keine Arbeit zu suchen. Desgleichen können Sozialpolitiken, die von hohen Spitzensteuersätzen auf durch Investitionen erzielte Einkommen abhängen, gerade diese Investitionen beeinträchtigen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen würden. Es geht darum, diese Politiken miteinander in Einklang zu bringen, um eine optimale Balance zu erreichen und soweit als möglich Konflikte zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu vermeiden.

2.6. Diese Abstimmung von Sozial- und Wirtschaftspolitik muß in einer Europäischen Union geschehen, die zum großen Teil vom Funktionieren einer marktgesteuerten Wirtschaft abhängt, die durch die Tätigkeiten und Entscheidungen von Tausenden von Unternehmen geprägt ist. Das europäische Sozialmodell erkennt an, daß die Rolle des Staates bei der Steuerung der Volkswirtschaft im wesentlichen darin besteht, das wirtschaftliche Umfeld für Unternehmen zu beeinflussen. Der Staat kann selbst als Unternehmer oder Teilnehmer an der Unternehmensentwicklung oder -kontrolle fungieren, wenn besondere Prioritäten die Übernahme einer solchen zusätzlichen Rolle angezeigt erscheinen lassen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn neue Technologien oder der Umfang von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Tätigkeiten voraussetzen, die am ehesten vom Staat oder seinen Fachbehörden erbracht werden können. Dies hat zu einer marktgesteuerten Wirtschaft geführt, die innerhalb gewisser Bahnen arbeitet, die in der Regel vom Staat zur Verwirklichung weitergefaßter Ziele — oft im Zusammenhang mit der sozialen Kohäsion — vorgegeben werden.

## 3. Faktoren, die Einfluß auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik haben

3.1. Eine Reihe von Entwicklungen beeinflußt in zunehmendem Maße den Arbeitsmarkt der EU. Dazu zählen:

- a) Änderungen der Altersstruktur der Arbeitskräfte;
- b) zunehmende Anwendung von Vorruhestandsregelungen;
- c) Gegendruck von seiten derer, die nach Erreichen des Rentenalters weiterarbeiten möchten;
- d) geringere Zahl von Neuzugängen auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des natürlichen Bevölkerungsrückgangs in der EU;
- e) geringere Zahl und geringerer Anteil niedrigqualifizierter Arbeitsplätze;
- f) Tendenz einer immer schnelleren Änderung der für einen Arbeitsplatz notwendigen Qualifikationen;
- g) zunehmende Zahl von Beschäftigten, die ihre Beschäftigung wechseln;
- h) in einigen Ländern Zunahme des Anteils weiblicher Arbeitnehmer an der Wirtschaftstätigkeit;
- i) Rückgang des Anteils männlicher Arbeitnehmer an der Wirtschaftstätigkeit, insbesondere in den höheren Altersgruppen;
- j) steigende Zahl von Personen, die mehr als einen (gemeldeten oder nicht gemeldeten) Arbeitsplatz haben;
- k) Einfluß von Staatsangehörigen aus Drittländern, die in der EU leben und arbeiten wollen.

3.2. Es wird außerdem befürchtet, daß der Arbeitsmarkt teilweise durch Unternehmen verzerrt werden könnte, die Unterschiede der Arbeitsmarktbedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten ausnutzen, die nicht durch den Wettbewerb, sondern stärker durch finanzielle Anreize oder Formen der steuerlichen Ungleichbehandlung bedingt sind, die in einem Binnenmarkt unangebracht sind. Dazu zählt auch das Konzept des „Sozial- und Umweltdumpings“.

3.3. Das Verhältnis zwischen Steuer- und Sozialpolitik wird in der Europäischen Union ebenfalls zunehmend mit Besorgnis betrachtet. Für eine ausgewogene Wirtschaftspolitik erscheint eine Verringerung des Anteils der Steuern und Sozialabgaben an den Arbeitskosten ratsam. Außerdem wird darauf gedrängt, die steuerliche Gesamtbelastung im Verhältnis zum BIP zu verringern. Aufgrund der Konvergenzkriterien wurde jedoch der Umfang der Staatsverschuldung verringert, was zur Folge hat, daß die Ausgaben des öffentlichen Sektors stark begrenzt werden müßten. Gleichzeitig wird aber auch auf eine Steigerung der Höhe der Ausgaben für Sozialleistungen einschließlich der sozialen Sicherheit gedrängt. Um Steuer- und Sozialpolitik miteinander in Einklang zu bringen, müssen sozialpolitische Maßnahmen so angelegt werden, daß sie in den Bereichen des größten Bedarfs ansetzen, daß Mittelvergeudung vermieden wird und eine möglichst effiziente Durchführung gewährleistet ist, so daß die Steuerzahler durch die Verwirklichung sozialer Ziele so wenig wie möglich belastet werden.

#### 4. Aktionsplan zu dieser Stellungnahme

4.1. Die in Teil IV Ziffer 2.5 genannten Themen bestimmen einen Teil des Aktionsplans für eine Reihe von Optionen, die die Bedürfnisse der Menschen und die Auswirkungen für Unternehmen berücksichtigen müssen. Diese erfordern natürlich auf der entsprechenden Ebene, d.h. oft auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder untergeordneter Einheiten regionaler oder lokaler Verwaltungen, Maßnahmen, die bereits etabliert sind und eventuell weiterentwickelt werden müssen.

4.2. Der Aktionsplan sollte folgendes umfassen:

- i) geeignete makroökonomische Strategien zur Aufrechterhaltung und Steigerung der Gesamtnachfrage in den Volkswirtschaften;
- ii) geeignete makroökonomische Strategien, die auf der Angebotsseite der Wirtschaft ansetzen (einige davon werden in den folgenden Absätzen genannt);
- iii) Körperschaft- und Einkommensteuersätze und Sozialabgaben, die sich möglichst nicht nachteilig auf die Investitionsbereitschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken;
- iv) Aus-, Berufs- und Weiterbildungsmöglichkeiten in größerem Umfang, die bei angemessener Vorbereitung allgemein offenstehen und im Rahmen der Grundaus- und -fortbildung durch den Staat oder durch Unternehmen, die die Kosten ihrer speziellen Ausbildungsbedürfnisse tragen, bereitgestellt werden;

- v) selektive Systeme zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen und arbeitslosen Jugendlichen;
- vi) selektive Systeme zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Frauen einschließlich Maßnahmen, die Frauen nach einer Unterbrechung den Wiedereinstieg ins Berufsleben erleichtern;
- vii) Komplex von Maßnahmen zur Verringerung der hohen Arbeitslosigkeit in den am stärksten benachteiligten Gebieten (mit Unterstützung der Strukturfonds);
- viii) Maßnahmen, die es ethnischen Minderheiten erleichtern, sich an die Arbeitswelt in der Gesellschaft, in der sie leben, anzupassen;
- ix) vereinbarte EU-Politiken über Mindestlöhne und/oder -einkommen;
- x) Bekämpfung von Importen, die unter nicht hinnehmbaren Beschäftigungsbedingungen, die gegen vereinbarte internationale Standards verstoßen, produziert wurden und als eine Form unlauteren Wettbewerbs betrachtet werden;
- xi) Politiken zur Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben (einschließlich eines angemessenen Angebots von Betreuungsdienstleistungen für Kinder sowie der ausgewogenen Gewichtung von Steuern und Sozialleistungen, so daß ein positiver Anreiz gewährleistet ist);
- xii) Politiken, mit denen die Förderung des Unternehmertums neben Männern ausdrücklich auch auf Frauen ausgedehnt wird;
- xiii) Steuersysteme, von denen möglichst keine ungünstigen oder negativen Anreize ausgehen, in deren Folge sich die Bereitschaft zur Stellensuche verringert (denkbar wäre es z. B., daß eher die Einzelperson als die Familie als Besteuerungsgrundlage dient);
- xiv) Maßnahmen zur Vermeidung der „Armutsfalle“ mit gering bezahlter Beschäftigung und hohen (realen) Spitzensteuersätzen im Kontext von steigenden Leistungsentgelten und geringerem Rückgriff auf Sozialleistungen;
- xv) Politiken, die flexible Regelungen für den Beginn des Ruhestands einbeziehen, ggf. in Verbindung mit Sozialversicherungs- und/oder Rentenregelungen;
- xvi) flexible Arbeitsverträge, die Teilzeitarbeit vorsehen, mit fortwährender Vertragssicherheit, flexibler Arbeitszeit oder ausschließlich auf die Arbeit bezogene Dienstleistungsverträge und sonstige Varianten, mit denen die Produktivität gesteigert und gleichzeitig die Beibehaltung des Sozialversicherungssystems gesichert werden soll.

4.3. Der WSA hat zu diesen Fragen mehrfach Stellung genommen. Zweck dieser Stellungnahme ist es, jene Politikbereiche zu bestimmen, in denen sich sozialpolitische Maßnahmen nachteilig auf die Wirtschaftsleistung auswirken können und umgekehrt.

4.4. Für Unternehmen müssen die Nettoerträge für zusätzliche Investitionen ausreichend hoch sein, um Kapital anzulocken. Die Arbeitskosten sollten nicht durch Sozialabgaben erhöht werden, die die Grenzkosten erhöhen und das Beschäftigungspotential möglicherweise verringern. Der Arbeitsmarkt muß gut ausgebildete potentielle Arbeitnehmer bereitstellen.

4.5. Die Kosten für wünschenswerte Sozialpolitiken, die der breiteren Gemeinschaft oder Einzelpersonen, die spezielle Regelungen in Anspruch nehmen können, zugute kommen, können nicht einfach an einzelne Unternehmen weitergegeben oder diesen auferlegt werden.

4.6. Dennoch gibt es zahlreiche Beispiele von Unternehmen, die zusätzliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit weiter reichenden Sozialfragen akzeptieren. Unternehmensorganisationen beschließen oft Regelungen, um benachteiligte Personen dabei zu unterstützen, sich besser auf eine Berufstätigkeit vorzubereiten, oder um kleinere oder neue Unternehmen zu beraten, die aus dem Know-how größerer Organisationen Nutzen ziehen können. Der WSA empfiehlt den freiwilligen Abschluß von Unternehmenspartnerschaften in verschiedenen Formen, durch die die Unternehmen je nach ihren Sachkenntnissen einen passenden Beitrag leisten können.

4.7. Zur Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit müssen die Kosten je Produkt- oder Leistungseinheit minimiert werden. Dies wirft eine ganze Reihe von Fragen zur Kostenstruktur von Unternehmen, zur Verbesserung des Managements, besseren FTE-Anwendung, angemessenen Materialbeschaffung usw. auf.

4.8. Die Beschäftigungskosten werden immer ein maßgeblicher Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit sein. Entscheidend hierfür ist es, daß ein Zusammenhang mit der Art und Weise besteht, in der das Einkommensniveau im Unternehmen und auf einer Makro-Ebene, die dann die einzelnen Unternehmen beeinflußt, bestimmt wird. In einigen Mitgliedstaaten ist dieser Prozeß durch einen formellen Mechanismus unter Beteiligung von Regierung und Sozialpartnern institutionalisiert (wie im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Irland). In anderen Mitgliedstaaten gibt es keinen derartigen Mechanismus. Soll die Wirtschaftsleistung gestärkt werden, so müssen sich die Lohnabschlüsse insgesamt im Rahmen des Gesamtproduktivitätszuwachses bewegen.

4.9. Im Zuge der Entwicklung des Protokolls über die Sozialpolitik, das dem Maastrichter Vertrag beigefügt und nun im Amsterdamer Vertrag verankert wurde, hofft der WSA, daß die schwierigen Fragen, bei denen Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung im Zusammenhang gesehen werden, zunehmend zu einem Bereich engerer Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten werden. Der WSA erkennt an, daß mit der seit kurzem an die Kommission gestellten Anforderung, außer den bestehenden Grundzügen der Wirtschaftspolitik auch beschäftigungspolitische Leitlinien auszuarbeiten, eine sinnvolle Verbesserung bei der Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten und bei der allgemeinen Inte-

gration von entscheidenden sozial- und wirtschaftspolitischen Aspekten auf Gemeinschaftsebene erreicht wurde. Wichtig ist eine Zusammenführung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien, damit sie bei der Ankurbelung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen ineinandergreifen.

4.10. Der WSA schlägt vor, daß die Kommission im Rahmen des Mandats zur Ausarbeitung der beschäftigungspolitischen Leitlinien auch formell die Verpflichtung übernimmt, eine Evaluierung vorzunehmen und sich dazu zu äußern, inwieweit die Sozial- und Wirtschaftspolitiken integriert und verbessert wurden, um einige der negativen internen Effekte der derzeitigen Situation zu beseitigen.

4.11. In den folgenden Teilen II, III und IV legt der WSA seine Vorstellungen zur Ausweitung und Integration der für 1998 ausgearbeiteten beschäftigungspolitischen Leitlinien dar.

## II. WETTBEWERBSFÄHIGKEIT, FÖRDERUNG DES UNTERNEHMERGEISTES UND INVESTITIONEN

Mit dieser Stellungnahme werden die Arbeiten der Stellungnahme fortgesetzt, die der Wirtschafts- und Sozialausschuß zum Thema Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung abgegeben hat. Der Titel dieses Teils der Stellungnahme „Wettbewerbsfähigkeit, Förderung des Unternehmergeistes und Investitionen“ verweist auf die Träger der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Europäische Union hat sich in der letzten Zeit intensiv mit den drei hier behandelten Themen befaßt und wird es auch weiterhin tun. Sie sind eng miteinander verknüpft und daher gemeinsam zu untersuchen.

### 1. Wettbewerbsfähigkeit

#### 1.1. *Der allgemeine Rahmen*

1.1.1. Im Mittelpunkt der politischen Debatte auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten steht gegenwärtig die Arbeitslosigkeit. Bei diesem Thema darf ein Faktor nicht außer acht gelassen werden, der für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa von entscheidender Bedeutung ist: die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

1.1.2. Der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit ist vielfach in unangemessener Weise verwendet worden, so daß er in der Öffentlichkeit einen negativen Beiklang bekommen hat und mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, Betriebsverlagerungen und Anpassungsmaßnahmen assoziiert wird.

1.1.3. Eine der Ursachen für die Vernichtung von Arbeitsplätzen ist aber gerade umgekehrt die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Dabei betrifft die Wettbewerbsfähigkeit jedoch nicht nur die Wirtschaft, sondern alle Akteure der Gesellschaft.

1.1.4. In einer Welt, die sich den Herausforderungen einer zunehmenden Globalisierung stellen muß und deren Hauptkennzeichen der ständige Wandel ist, bedeu-

tet Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeit einer Gesellschaft zur kontinuierlichen Anpassung an die sie umgebende Umwelt sowie zur Einflußnahme auf deren Entwicklung.

1.1.5. Diese dreifache Fähigkeit ist der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit und muß daher bei jedem Bürger, jeder Regierung und jedem Unternehmen vorhanden sein. Dies gilt umso mehr, da der Wandel sich immer schneller vollzieht. Insbesondere die Fähigkeit zur Folgenabschätzung, die die Gemeinschaftsinstitutionen durch Beratung und sachdienliche Informationen stärken können, trägt per definitionem dazu bei, soziale Spannungen zu dämpfen und die notwendige Anpassung reibungsloser durchzuführen.

1.1.6. Auf die Unternehmen bezogen ist Wettbewerbsfähigkeit die Fähigkeit, nachhaltig und besser als die Mitbewerber die Bedürfnisse der Kunden zu befriedigen, indem ihnen Güter und Dienstleistungen angeboten werden, die in bezug auf den Preis und sonstige Faktoren attraktiver als die der Mitbewerber sind.

1.1.7. Ein Land wird als langfristig international wettbewerbsfähig angesehen, wenn folgende Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind:

- 1) Die Produktivität nimmt mit der gleichen oder einer höheren Geschwindigkeit zu als die der Hauptwirtschaftspartner, die ein vergleichbares Entwicklungsniveau haben.
- 2) Die Außenhandelsbilanz ist im Kontext einer offenen Marktwirtschaft ausgeglichen.
- 3) Das Beschäftigungsniveau ist hoch.
- 4) Es herrscht politische und soziale Stabilität.

1.1.8. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität ist in der Europäischen Union in den letzten 24 Jahren mit einem Jahresdurchschnitt von 2 % stabil geblieben und lag somit über der der USA (0,7 % jährlich) und — in den letzten Jahren — auch über der Japans (1,9 % jährlich im Zeitraum von 1986-1997) <sup>(1)</sup>.

1.1.9. Die Leistungsbilanz der Europäischen Union fluktuierte wie üblich innerhalb eines begrenzten Rahmens, war fast ausgeglichen oder sogar überschüssig.

1.1.10. Sieht man sich allerdings den dritten Punkt der Definition der Wettbewerbsfähigkeit an, so ist man mit dem größten Problem der Europäischen Union konfrontiert — der Arbeitslosigkeit.

1.1.11. Letztes Jahr gab es in der Europäischen Union etwa 18 Millionen Arbeitslose, das sind 10,7 % der Erwerbsbevölkerung.

1.1.12. Diese Arbeitslosenrate steht in starkem Kontrast zu der im gleichen Jahr in den USA verzeichnete Quote von 4,7 % auch wenn natürlich die sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den USA und in Europa nicht ohne weiteres vergleichbar sind.

1.1.13. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft stellt die Grundlage für Wachstum, Arbeitsplatzschaffung und Erhöhung des Wohlstands dar. Daher muß man zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus in Europa die Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

1.1.14. Um wettbewerbsfähig zu sein, muß die europäische Wirtschaft die Herausforderungen im Zusammenhang mit der ständigen Modernisierung und der zunehmenden Konkurrenz annehmen können. Die Unternehmen müssen in der Lage sein, mit diesen Veränderungen fertig zu werden, und die Arbeitnehmer müssen über die nötigen Kenntnisse verfügen.

1.1.15. Die Europäische Union war nicht in der Lage, das beständige Wirtschaftswachstum mit dem gleichen Erfolg wie ihre Mitbewerber in Beschäftigungszuwachs umzuwandeln. Europa war sich in der Vergangenheit nicht rechtzeitig dieses Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit bewußt und hat mit Anpassungsmaßnahmen reagiert, als es darum ging, vorausschauend zu handeln.

1.1.16. Eine wettbewerbsfähige Gesellschaft wird in erster Linie von den Bürgern getragen und kommt in erster Linie den Bürgern zugute. Daher gewinnen im Rahmen des hier verwendeten Begriffs der Wettbewerbsfähigkeit Investitionen in die Humanressourcen sowie eine bessere allgemeine und berufliche Bildung immer mehr an Bedeutung.

1.1.17. In ihrer Funktion als Verbraucher können die Bürger in einem wettbewerbsfähigen Umfeld aus einem Angebot an Produkten in größerer Vielfalt, in besserer Qualität und zu niedrigeren Preisen wählen. Daher ist der Verbraucher ein Schlüsselement zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

## 1.2. Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Europa muß in einer globalen Wirtschaft wettbewerbsfähig sein. Dazu müssen eine Reihe von Maßnahmen ergriffen werden:

### 1.2.1. Eine stärkere Flexibilisierung der Märkte, insbesondere des Arbeitsmarktes

1.2.1.1. Die Arbeitsmärkte in Europa reagieren derzeit nur außerordentlich langsam auf die internen und externen Anstöße. Notwendig ist mehr Flexibilität der Regierungen, der Unternehmer und der Arbeitnehmer durch:

- 1) eine Neugestaltung der Arbeitszeit, bei der der Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch Verhandlungen erfolgt;
- 2) neuartige Arbeitsverträge, wie zum Beispiel Teilzeitarbeitsverträge und Verträge für Telearbeit;
- 3) eine stärkere geographische und berufliche Mobilität;

<sup>(1)</sup> KOM(98) 103 endg. Wachstum und Beschäftigung im Stabilitätsrahmen der WWU.

- 4) stärkere Bemühungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, sowohl was die Qualität als auch eine praxisnahe Lösung der Probleme der Unternehmen und natürlich die Verbesserung des Kenntnisstandes der Arbeitslosen betrifft;
- 5) eine Verringerung vor allem der Arbeitskosten, besonders der indirekten, damit ein besser ausgewogenes Verhältnis in der Substitutionsrate von Kapital und Arbeitskräften entsteht;
- 6) die Konzipierung neuer Sozialschutzmodelle, die die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhen.

1.2.1.2. Die Regierungen müssen eine Reihe von Strukturreformen durchführen, um die Wirtschaften wettbewerbsfähiger zu machen, und die Sozialpartner müssen in Ausübung ihrer Tarifautonomie über die verschiedenen Mechanismen des Sozialen Dialogs zur Anpassung der Vorschriften in den jeweiligen Bereichen an die Besonderheiten der Sektoren und der Unternehmen beitragen.

## 1.2.2. Überprüfung der Rolle des Staates in der Wirtschaft

1.2.2.1. Die Lösung zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit Europas liegt nicht im Abbau des Wohlfahrtsstaates oder in der Kürzung der sozialen Mindeststandards, sondern in der Reform des Staates mit dem Ziel der Wahrung seiner Grundwerte (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Gerechtigkeit, Freiheit, Toleranz, Chancengleichheit und Dialog).

1.2.2.2. Die Rolle des Staates muß überprüft werden, denn Europa muß global wettbewerbsfähig sein und kann dies nicht vorwiegend durch öffentliche Ausgaben schaffen. Der Staat muß angemessene Rahmenbedingungen schaffen, damit die europäische Wirtschaft auf den Weltmärkten konkurrieren kann, ohne jedoch übermäßig einzugreifen.

1.2.2.3. In den letzten 25 Jahren sind die öffentlichen Ausgaben in Europa von 36,9 % des BIP 1970 auf 51 % 1995 gestiegen. 1996 erfolgte mit 50,4 % eine leichte Trendumkehr, die sich 1997 mit 48,7 % — dank der von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingegangenen Verpflichtungen — verstärkte.

1.2.2.4. Die Zunahme der öffentlichen Ausgaben in den letzten Jahren bezog sich vor allem auf die laufenden Ausgaben und nicht die Investitionen. Dies wirkte sich vor allem auf die Staatsverschuldung und die Höhe des Haushaltsdefizits aus.

1.2.2.5. Angesichts der Globalisierung sind aber gerade die Investitionsausgaben ein Faktor für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas.

1.2.2.6. Die Rolle des Staates sollte weniger administrativ und mehr auf die Vorbereitung der Bürger auf den Wandel der Wirtschaft ausgerichtet sein, wobei den Bereichen Ausbildung, Weiterentwicklung der Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen, Technologie, Qualitätsinfrastrukturen und einigen Prinzipien der

Förderung des Unternehmergeistes besondere Aufmerksamkeit gebührt.

1.2.2.7. Die tiefgreifenden Veränderungen, deren Zeuge wir sind, zwingen uns dazu, die Spielregeln neu festzulegen, die sich in einem positiven Sozialmodell niederschlagen müssen.

1.2.2.8. Die öffentlichen Ausgabenprogramme müssen in allen Einzelheiten geprüft werden, um eine größere wirtschaftliche Effizienz zu erreichen; dies kann auch eine Übertragung von Aufgaben auf den Privatsektor bedeuten. Ebenso müssen Aufgaben, die aufgrund ihrer Besonderheiten weiterhin vom öffentlichen Sektor gehandhabt werden müssen, mehr und mehr nach Effizienzkriterien durchgeführt werden.

1.2.2.9. Die Systeme der sozialen Sicherheit müssen analysiert werden, wobei überlegt werden muß, welche Leistungen angeboten und wie dies finanziert werden soll. In bezug auf die Formen der Finanzierung ist rasches Handeln geboten, um zu erreichen, daß die Finanzierung weniger auf die Beschäftigung drückt, so daß die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht erschwert wird und der Fortbestand der Sozialversicherungssysteme auch in Zukunft gewährleistet ist. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Auffassung, daß die Sozialversicherungssysteme den neuen Erfordernissen und Entwicklungen anzupassen sind. Der Sozialschutz kann dazu beigetragen, die Wirtschaftsentwicklung anzuregen und zu stärken.

1.2.2.10. Schließlich ist zu bedenken, daß eine Reduzierung der laufenden staatlichen Ausgaben, die zur Verringerung der steuerlichen Belastung eingesetzt wird, die Investitionskraft der Wirtschaft erhöht. Dies sollte wiederum die Schaffung neuer Arbeitsplätze begünstigen.

## 1.2.3. Verbesserung der Leistungen der Unternehmen und der Ergebnisse ihrer Innovationen sowie Erhöhung ihres Investitionsvolumens

1.2.3.1. Die (im Zusammenhang mit dem Euro) verzeichneten Fortschritte bei der wirtschaftlichen Konvergenz in den einzelnen Mitgliedstaaten haben bereits heute in geringeren Zinssätzen und stabileren Wechselkursen ihren Niederschlag gefunden. Dies stellt zweifellos einen Anreiz für Investitionen und den innergemeinschaftlichen Handel dar.

1.2.3.2. Allerdings sind Strukturreformen nötig, um die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu sanieren.

1.2.3.3. Nur die Unternehmen und Sektoren, die ihre Wettbewerbsfähigkeit durch bessere Qualität, niedrigere Kosten, kontinuierliche Innovation und ständiges Bemühen um die Erschließung neuer Märkte bewahren, werden ihre Beschäftigtenzahlen halten und neue Arbeitsplätze schaffen können.

1.2.3.4. Es liegt auf der Hand, daß selbst wettbewerbsfähige Unternehmen in einem nicht wettbewerbsfähigen Umfeld nicht überleben können.

## 2. Der Unternehmergeist

2.1. Die Förderung des Unternehmergeistes als dynamischer Prozeß, der die Entwicklung der Unternehmertätigkeit begünstigt und daher die Entdeckung und Nutzung geschäftlicher Chancen erlaubt, ist eine in der europäischen Gesellschaft unerläßliche Grundvoraussetzung. Die kleinen und mittleren Unternehmen, die zwei Drittel der Arbeitsplätze in Europa stellen, stehen hier großen Schwierigkeiten gegenüber, u.a. beim Zugang zu Finanzmitteln, durch das Fehlen von Eigenkapital oder durch ein Übermaß an Vorschriften. Bemerkenswert ist, daß 50 % der neuen Unternehmen eine Lebensdauer von weniger als fünf Jahren haben<sup>(1)</sup>.

2.2. Auf Gemeinschaftsebene wird dem Unternehmergeist in den letzten Monaten die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt; dies zeigt die Vorlage einer Mitteilung zu diesem Thema durch die Europäische Kommission oder die Einigung im Rat über die Bedeutung des Unternehmergeistes für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung. Dieses Anliegen muß auch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verfolgt werden, damit auf entsprechender Ebene dazu beigetragen wird, die Unternehmenskultur zu fördern und ihre Entwicklung zu erleichtern.

2.3. Die Elemente, die die Unternehmenskultur ausmachen, sind vielfältig; hier muß man ansetzen, wenn man den Unternehmergeist fördern und so eine bessere Wettbewerbsfähigkeit und stärkeres Wachstum in Europa erreichen will.

2.3.1. Kulturelle Voraussetzungen: In Europa muß die Bereitschaft, ein Risiko auf sich zu nehmen, verstärkt werden. Geboten ist daher eine Mentalitätsänderung, die bereits in der Schule ansetzt, wo die Unternehmertätigkeit positiv behandelt und als Berufsstart dargestellt werden soll, der nicht nur für einige wenige in Frage kommt. Man wird nicht als Unternehmer geboren, sondern entwickelt sich dazu. Das setzt voraus, daß Maßnahmen ergriffen werden, die die Menschen zur Aufnahme einer Unternehmertätigkeit ermuntern, indem ihnen die notwendigen Kenntnisse vermittelt werden.

Auch die gesellschaftlichen Vorurteile müssen abgebaut werden, die in Europa bei einem unternehmerischen Fehlschlag aufkommen. In diesem Sinne sind die USA ein gutes Beispiel, wo ein Unternehmer in Schwierigkeiten nicht als „Verlierer“ angesehen wird und die Möglichkeit zu einem erneuten Versuch erhält.

2.3.2. Ausbildung: Die Bürger müssen nicht nur ermutigt werden, Unternehmer zu werden, sondern es muß auch die dazu nötige allgemeine und berufliche Ausbildung angeboten werden. Die lebenslange Weiterbildung gilt auch für den Unternehmer.

Außerdem muß die Verbindung zwischen den Unternehmen und den Ausbildungsstätten sowohl auf universitärer Ebene als auch auf Ebene der Berufsausbildung enger werden, damit an den Schulen und Universitäten jene Dynamik entsteht, die zur Ausbildung von Fachleuten notwendig ist, die den aktuellen und vorausgeschätzten Bedürfnissen der Gesellschaft insgesamt, vor allem aber der Unternehmen (sowohl für die Führungsebene als auch für eher technische Sparten) gewachsen sind. So kann das große Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Europa [1996 lag die Rate bei über 20 %, verglichen mit 12 % in den USA und weniger als 7 % in Japan<sup>(2)</sup>] zu einem großen Teil vermindert werden.

2.3.3. Innovation: Der tatsächliche Einsatz der technischen Innovationen erfordert eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Forschungszentren und den Unternehmen. So können optimale Ergebnisse erzielt werden. Die Förderung von Technologieparks, wo eine größere Zusammenarbeit zwischen den großen und kleinen Unternehmen und den Forschungszentren erzielt wird, stellt eine Priorität dar. Ein europäisches Patent wird die Umsetzung der Innovationen in der Wirtschaft erleichtern.

In diesem Zusammenhang steht die Europäische Union schlechter da als die Vereinigten Staaten oder Japan, die jeweils 2,5 % bzw. 2,8 % des BIP für Forschung ausgeben. Die Europäische Union gibt dafür im Durchschnitt 1,8 % aus.

Schließlich darf nicht vergessen werden, daß die Sektoren mit einem hohen Technologieniveau das größte Wachstumspotential aufweisen.

2.4. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung „Förderung von unternehmerischer Initiative in Europa: Prioritäten für die Zukunft“<sup>(3)</sup> unterstreicht, sind gute Ergebnisse auf makroökonomischer Ebene ein wesentliches Element für die Förderung des Unternehmergeistes. Stabile und daher vorhersehbare makroökonomische Bedingungen tragen dazu bei, daß die Unternehmer Risiken einzugehen bereit sind, d.h. Investitionen tätigen.

2.5. Unternehmen in Europa verfügen heute über einen Handlungsspielraum, der durch die Errichtung des Binnenmarktes und die bevorstehende Einführung der einheitlichen Währung begünstigt wird.

2.6. Die Vorteile des Binnenmarktes sind nicht zu übersehen. Schätzungen der Europäischen Kommission zufolge stieg das gemeinschaftliche Einkommen 1994 zwischen 1,1 % und 1,5 % stärker an, als es ohne den Binnenmarkt der Fall gewesen wäre. Die Arbeitsweise des Binnenmarktes muß aber natürlich noch verbessert werden, damit er seine volle Leistung erreicht. Ein deutliches Beispiel für diese Hindernisse sind die Probleme im Zusammenhang mit der Gründung von Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Europäische Beobachtungsstelle für KMU, Fünfter Jahresbericht 1997 (S. 140).

<sup>(2)</sup> OECD, Perspectives de l'emploi — Dezember 1997/OECD, Perspectives économiques OECD — Juli 1997.

<sup>(3)</sup> KOM(98) 222 endg.

<sup>(4)</sup> ABl. C 235 vom 27.7.1998.

2.7. Die Einführung des Euro wird neue Möglichkeiten für die europäischen Unternehmen, vor allem für die KMU, mit sich bringen, da ihre Internationalisierung und eine Verringerung wechselkursbedingter Kosten begünstigt wird. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß arbeitet derzeit an einer Reihe von Texten, die sich mit den Auswirkungen der Einführung des Euro in verschiedenen Bereichen befassen.

2.8. Es bestehen aber immer noch Faktoren, die den Handlungsspielraum der Unternehmer in großem Maße einengen. Wie bereits zuvor erwähnt, erschweren administrative Hindernisse, die Kompliziertheit der Steuergesetzgebung und der schwierige Zugang zu Finanzierungsquellen die Unternehmertätigkeit erheblich. Man geht davon aus, daß die jährlichen Gesamtausgaben für administrative Formalitäten, die die Unternehmen in der EU bestreiten müssen, bei 200 Milliarden ECU liegen, das sind etwa 3 % des gemeinschaftlichen BIP<sup>(1)</sup>. Die Zahlungsrückstände im Handelsverkehr erschweren in großem Maße die Unternehmertätigkeit in der Europäischen Union, vor allem für neu gegründete Unternehmen und generell für kleine und mittlere Unternehmen.

2.9. Seitens der zuständigen Behörden sind unbedingt Maßnahmen notwendig, die die Gründung und die Übergabe von Firmen erleichtern. Gemäß den Empfehlungen der Task FORCE zur Vereinfachung des Unternehmensumfeldes (BEST) müssen eine einheitliche Registrierungsstelle, ein einheitliches Eintragungsdokument sowie eine einheitliche Identifikationsnummer eingerichtet werden. Außerdem ist eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden mittels Informationsaustausch nötig. Dies wäre ein begrüßenswerter erster Schritt zur Förderung der Unternehmertätigkeit. Außerdem ist es ratsam, daß die Unternehmen vor allem zu Beginn ihrer Geschäftstätigkeit Zugang zu Informations- und Beratungsdiensten haben.

2.10. Die Beziehungen zwischen dem Banksektor und den KMU können und müssen auf Verständigung ausgerichtet sein, so daß beide Seiten davon profitieren.

2.11. Ein weiterer, im Zusammenhang mit dem Unternehmergeist sehr wichtiger Aspekt ist die Notwendigkeit, die Qualität der Gesetzgebung durch eine Vereinfachung der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verbessern, so daß die administrative Last für die europäischen Unternehmen, vor allem für die Klein- und Mittelbetriebe, geringer wird. Das bedeutet nicht, daß es keine Vorschriften geben soll, sondern es soll eine gute Gesetzgebung geschaffen werden, die unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips auf den entsprechenden Ebenen verabschiedet wird und so zu einer Verbesserung der Unternehmertätigkeit beiträgt.

2.12. In diesem Zusammenhang ist auf die hohen Produktionskosten in Europa gegenüber den Vereinigten Staaten hinzuweisen. So sind die wichtigsten Dienst-

leistungen und Produktionsfaktoren wie Energie, Transport und Telekommunikation in Europa wesentlich teurer als in den übrigen Regionen der Welt<sup>(2)</sup>.

2.13. Die Einbeziehung des Unternehmergeistes in die diesjährigen beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission, die am 15. Dezember 1997 vom Rat angenommen wurden, ist sehr zu begrüßen. Dies muß auch in den kommenden Jahren wieder geschehen, wobei dieses Prinzip vertieft werden und in die Ausrichtungen der nächsten Jahre einbezogen werden soll.

2.14. Außerdem soll der Informationsaustausch im Bereich des Unternehmergeistes im Sinne eines Vergleichs der besten Methoden gefördert werden.

2.15. Die Branchen und Unternehmen in Europa, die sich unter den neuen, durch die Globalisierung und die rasche Entwicklung der Informationstechnologien gekennzeichneten Verhältnissen behaupten können, sind der Hauptmotor für die Wirtschaft der Zukunft und die wichtigste Quelle für neue Arbeitsplätze.

### 3. Investitionen

3.1. Diese Herausforderungen verlangen große Anstrengungen wie z. B. Investitionen in F+E, in die Ausbildung, in neue Anlagen und Ausrüstungen sowie in neue Produkte. Die Forschung muß ihre logische Fortsetzung in industrietauglichen Anwendungen finden. Erforderlich ist auch eine geeignete Strategie zur Erschließung neuer Märkte.

3.2. Nur in einem stabilen wirtschaftlichen Umfeld können die Unternehmen Risiken auf sich nehmen, d.h. Investitionen tätigen, die zu einem stärkeren Wachstum und damit zu einem höheren Beschäftigungsniveau führen. Die Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion, genauer gesagt die bisher erreichte wirtschaftliche Konvergenz, hat bereits heute zu einem verbesserten gesamtwirtschaftlichen Umfeld beigetragen.

3.3. Die KMU haben — wie bereits erwähnt — große Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierungsquellen, da sie nicht über ausreichend Eigenkapital verfügen. Zur Förderung des Unternehmergeistes ist es unerlässlich, daß die Unternehmer, sobald ihr Unternehmen lebensfähig ist (Start-, Übergangs- bzw. Ausbauphase), Zugang zu einer kostengünstigen Finanzierung haben.

3.4. Heute zweifelt niemand daran, daß die Risikokapitalmärkte ein geeignetes Instrument dafür sind, den Unternehmen diese Finanzierung zuzuleiten. Der breite Einsatz dieses Instruments in den USA, die zum bevorzugten Markt für schnell wachsende KMU werden, belegt dies.

<sup>(1)</sup> Quelle: Mitteilung der Kommission an den Rat „Förderung von unternehmerischer Initiative in Europa: Prioritäten für die Zukunft“, KOM(98) 222, S. 5/Rede von Kommissionsmitglied Frau Cresson in Coventry am 18.5.1998.

<sup>(2)</sup> Quelle: Internationale Straßentransportunion IRU, Internationale Energie-Agentur, International Telecommunications Users Group und Perspectives de communication der OECD (1997).

3.5. In der Europäischen Union sind die Risikokapitalmärkte noch immer sehr klein und aufgesplittert, und es bestehen noch zahlreiche Hindernisse auf rechtlicher und steuerlicher Ebene, die ihre Entwicklung und daher die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen bremsen. Die Initiative der Europäischen Kommission<sup>(1)</sup> zur Abschaffung dieser Hindernisse, die vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ angenommen wurde, ist durchaus begrüßenswert.

3.6. Das Risikokapitalvolumen in der Europäischen Union ist geringer als in den USA. Daher ist es ratsam, diesem Instrument einen stärkeren Impuls zu verleihen und es noch mehr auf die höheren Risiken, die Spitzentechnologie-Sektoren mit hohem Investitionsbedarf und die Gründung von Unternehmen auszurichten.

3.7. Die Einführung des Euro wird die Integration der Finanzmärkte und daher die Bildung eines großen europäischen Risikokapitalmarktes fördern. Schließlich geht es darum, die Finanzinstrumente zu fördern, damit die Unternehmertätigkeit unterstützt werden kann und nicht mehr in erster Linie von anderen Arten finanzieller Mittel abhängig ist, wie z. B. der Verschuldung bei den Kreditinstituten, was nicht die gewünschten Auswirkungen auf das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen hat. Der Europäische Rat von Luxemburg hat die Rolle anerkannt, die große gesamteuropäische Kapitalmärkte bei der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen können.

3.8. Kurz nach der Tagung des Europäischen Rates von Amsterdam am 16. und 17. Juli 1997 hat die Europäische Investitionsbank das Sonderaktionsprogramm von Amsterdam verabschiedet, dessen Ziel die Schaffung konkreter Investitionsmöglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa ist. Eine dieser Maßnahmen ist ein Europäischer Mechanismus für Technologie, dessen Ziel die Bereitstellung von Risikokapital für die kleinen und mittleren Unternehmen im Bereich der Hochtechnologie ist. Dieser dynamische Ansatz der EIB ist ein gutes Beispiel für mögliche Maßnahmen zur Investitionsförderung in Europa.

3.9. In seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“<sup>(2)</sup> hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß bereits die Verbindung zwischen der neuen Unternehmertkultur und dem von der Europäischen Investitionsbank aufgestellten Aktionsplan sowie die Bedeutung der Rolle der EIB bei der Ankurbelung von Wachstum und Investitionen, insbesondere in KMU, betont. Darin hatte der Ausschuß die EIB bereits aufgefordert, eine risikofreudigere Haltung an den Tag zu legen und sich stärker auf Projekte zu konzentrieren, die die Beschäftigungswirksamkeit und die Qualität der Arbeitsplätze erhöhen.

3.10. In diesem Sinne unterstreicht der Ausschuß nochmals die Bedeutung, die Investitionstätigkeit in der EU zu fördern und den Ausschuß zu den künftigen Arbeiten in diesem Bereich zu konsultieren.

<sup>(1)</sup> KOM „Risikokapital: ein Schlüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Europäischen Union“, 31.3.1998.

<sup>(2)</sup> ABl. C 19 vom 21.1.1998.

3.11. Der Ausschuß nimmt auch den Beschluß des Rates über Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung innovativer und arbeitsplatzschaffender KMU mit Befriedigung zur Kenntnis<sup>(3)</sup>.

3.12. Im 1993 vorgelegten Weißbuch der Kommission „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ werden die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung als die wichtigsten Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bezeichnet.

3.13. Was die Beschäftigung angeht, so wuchs in den vergangenen 25 Jahren in Europa der Anteil der im öffentlichen Sektor Beschäftigten gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten beträchtlich, während er in den Vereinigten Staaten und Japan konstant blieb. Heute beträgt der Anteil der Beschäftigten in diesem Bereich an der Zahl aller Erwerbstätigen in der Europäischen Union (ohne die Beschäftigten in den öffentlichen Unternehmen) insgesamt 18 %, in den Vereinigten Staaten und Japan dagegen jeweils 15 % bzw. weniger als 10 %<sup>(4)</sup>. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß vor allem im Privatsektor stabile Beschäftigung ohne nachteilige Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft — wie hohe Haushaltsdefizite, die es im Europa der einheitlichen Währung nicht mehr geben darf — geschaffen wird. Aus diesen Gründen ist es dringend geboten, die Bedingungen zu schaffen, die notwendig sind, damit der Privatsektor die ihm gebührende Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ausüben kann.

3.14. Auch die Beratende Gruppe für Wettbewerbsfragen unter dem Vorsitz von Jean-Claude Paye bringt in ihrem Bericht „Die Wettbewerbsfähigkeit im Dienste der Beschäftigung“ (November 1997), der im Rahmen des Sondergipfels zur Beschäftigung (20./21. November 1997) dem Präsidenten der Kommission sowie den Staats- und Regierungschefs übermittelt wurde, ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß der einzige Weg zur vollen und dauerhaften Erreichung des Ziels der Schaffung von Beschäftigung und des Abbaus der Arbeitslosigkeit über die Wettbewerbsfähigkeit führt<sup>(5)</sup>.

### III. BESCHÄFTIGUNGSFÄHIGKEIT, SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN UND ZUKUNFT DER ARBEIT MIT NIEDRIGER PRODUKTIVITÄT

#### 1. Einleitung

1.1. In seinen Stellungnahmen zum Thema „Europäischer Rat für Beschäftigung“<sup>(6)</sup> und zu der Mitteilung der Kommission „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“<sup>(2)</sup> hat sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß in der jüngsten Vergangenheit bereits ausführlich zum Thema Arbeitsmarkt geäußert und einen Katalog politischer Prioritäten aufgestellt.

<sup>(3)</sup> ABl. C 157 vom 25.5.1998.

<sup>(4)</sup> OECD, Statistiques historiques.

<sup>(5)</sup> Beratende Gruppe für Wettbewerbsfragen: „Die Wettbewerbsfähigkeit im Dienste der Beschäftigung“, November 1997, S. 4.

<sup>(6)</sup> ABl. C 355 vom 21.11.1997.

1.2. Die Ausführungen zum Arbeitsmarkt in dieser Stellungnahme werden im Lichte des allgemeineren Themas „Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung“ vorgenommen. Sie basieren auf der Überlegung, daß ein hoher Beschäftigungsstand Voraussetzung für hohe und nachhaltige wirtschaftliche Wachstumsraten ist, genauso wie deren Resultat.

1.3. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß es keinen Automatismus für die Schaffung von Beschäftigung gibt, sondern daß alle Kräfte vereint werden müssen, um der großen Herausforderung an der Schwelle zum folgenden Jahrtausend zu begegnen.

1.4. Es gilt vorrangig, unterschiedliche Interessen und Ansprüche positiv zusammenzuführen, um in den Prozeß einer Aufwärtsspirale zu gelangen und diese fortwährend zu gewährleisten. So sollte z. B. eine Strategie der Wettbewerbsfähigkeit für Unternehmen mit den Bildungs- und Ausbildungswünschen der Arbeitskräfte vereinbart werden, weil sich dadurch die Arbeitsproduktivität erhöht. Ebenfalls sollte beispielsweise der Schutz der Umwelt mit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes positiv verknüpft werden, indem auf nachhaltiges Wirtschaftswachstums gesetzt wird<sup>(1)</sup>.

1.5. Eine der noch ungelösten Aufgaben besteht darin, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kohärent in einen gesamtwirtschaftlichen Policy-mix einzubinden.

## 2. Beschäftigungsfähigkeit

2.1. „Beschäftigungsfähigkeit“ ist ein sogenanntes „keyword“ aus den „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“. In ihrer Mitteilung definiert die Kommission den Begriff wie folgt<sup>(2)</sup>: „Beschäftigungsfähigkeit bedeutet die Möglichkeit, in eine Stelle vermittelt werden zu können, womit nicht nur gefragte Fertigkeiten und Kenntnisse, sondern auch Anreize und Chancen gemeint sind, die den Menschen geboten werden, damit sie eine Beschäftigung suchen“.

2.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Auffassung, daß Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit die größten und drängendsten Probleme am Arbeitsmarkt sind.

2.2.1. Grundlage für die Weiterentwicklung der Qualifizierung von Jugendlichen sollte möglichst die Neigung und Eignung von Jugendlichen sein. Wirtschaft, Staat und Gesellschaft sollten dabei nicht nur den technischen und wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums Rechnung tragen, sondern gleichermaßen auch den gesellschaftlichen Bestimmungsfak-

toren (u.a. Bildung, Partizipation, Chancengleichheit, Umweltverträglichkeit).

2.2.2. Bildung ist im Verständnis des Wirtschafts- und Sozialausschuß ein integraler Bestandteil der Lebens- und Arbeitsverhältnisse und daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der alle Akteure ihren Beitrag leisten sollten:

- Der einzelne sollte die Notwendigkeit lebenslangen Lernens erkennen und sich aktiv um Bildungs- und Weiterbildungsangebote bemühen.
- Schule und Elternhaus sind künftig stärker gefordert, die dazu nötigen Fertigkeiten zu vermitteln sowie das individuelle und gesellschaftliche Verantwortungsbewußtsein zu fördern, so daß der einzelne dieser Herausforderung auch gerecht werden kann.
- Arbeitgeber bzw. Staat und Gesellschaft sollten durch gezielte Bildungsmaßnahmen für eine Pflege des Humankapitals der Arbeitnehmer sorgen.

2.2.3. Mit langfristiger und wiederholter Arbeitslosigkeit sind neben dem Einkommensverlust auch Frustration und Aussichtslosigkeit verbunden, die negative Begleiterscheinungen haben und gesellschaftliche Kosten verursachen. Daher sollten humankapitalfördernde und -erhaltende Elemente im System der Sozialen Sicherung gezielt ausgebaut und gefördert werden.

2.2.4. Auf europäischer Ebene sollte hier nach den Best Practices gesucht werden, denn in vielen Mitgliedstaaten werden neue praktische Wege bereits erprobt oder haben sich sogar schon bewährt: Als ein positives Beispiel kann Dänemark genannt werden, wo ein System gezielter Job Rotation mit verbundenen Qualifizierungsmaßnahmen erprobt wird. In Deutschland besteht die Möglichkeit, daß Arbeitnehmer bei ihrem Arbeitgeber während des Erziehungsurlaubs zeitweise weiter beschäftigt werden, sofern sie selbst den Wunsch äußern. In Schweden werden Fortbildungszeiten unter bestimmten Voraussetzungen als Beitragszeit für die Rentenversicherung anerkannt. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß sieht darin viele gute Ansatzpunkte. Bei Übertragung von Maßnahmen auf andere Mitgliedstaaten ist jedoch den jeweiligen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

2.3. Generell sollten sowohl Sozial- als auch Arbeitsmarktpolitik noch stärker als bisher zu einer aktiven und aktivierenden Politik der Befähigung ausgebaut werden. Dabei darf zum einen die Priorität, die Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten, nicht aus den Augen verloren werden. Ein Weg, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, besteht nämlich darin, daß sie gar nicht erst entsteht. In diesem Sinne gilt es, das Konzept einer präventiven Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu betreiben. Zum anderen ist aber die aktive Integration der Arbeitslosen durch geeignete arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen von Bedeutung, denn hier sind die psychologischen und sozialen Folgewirkungen bereits akut. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände als eigenständiger

<sup>(1)</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission zum Thema Umwelt und Beschäftigung (Die Schaffung nachhaltiger Wirtschaftsstrukturen in Europa), KOM(97) 592 endg. vom 18.11.1997.

<sup>(2)</sup> Mitteilung der Kommission zu den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998, KOM(97) 497 endg. vom 1.10.1997, Abschnitt III: Schaffung einer neuen Kultur der Beschäftigungsfähigkeit, erster Absatz.

Teil der europäischen Sozialstaatlichkeit hinzuweisen<sup>(1)</sup>.

2.4. Wichtig ist die Einbindung jeglicher Maßnahmen in einen kohärenten makroökonomischen Policy-mix, so daß ihre gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen mitbedacht werden.

2.5. Besondere Priorität kommt dabei der regionalen, sozialen und beruflichen Mobilität von Beschäftigten zu. Eine erhöhte Mobilität der Beschäftigten ist Ausdruck von Flexibilität, die den gesamten Wirtschaftsprozeß verbessert. Allerdings kann Mobilität kein Selbstzweck sein. Es sollten Überlegungen angestellt werden, wie der Gefahr von Entwurzelung vorgebeugt werden kann.

2.5.1. Regionale Mobilität der Beschäftigten zum Erhalt und Ausbau ihrer Beschäftigungsfähigkeit ist insbesondere im internationalen Sinne noch wenig entwickelt. Wenn auch nach Maastricht formale Mobilitätshindernisse für Personen zunehmend aus dem Weg geräumt werden, bleiben immer noch kulturelle und sprachliche, aber auch soziale Barrieren<sup>(2)</sup>. In diesem Zusammenhang ist die Förderung grenzüberschreitender kultureller Projekte, die die internationale Mobilität von Beschäftigten fördern, eine wichtige Aufgabe europäischer Politik, die nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses in der beschäftigungspolitischen Diskussion nicht ausreichend Beachtung findet. In der Mitteilung der Kommission „Kohäsionspolitik und Kultur: Ein Beitrag zur Beschäftigung“<sup>(3)</sup> werden sowohl direkte als auch indirekte Beschäftigungseffekte von „Kultur“ analysiert. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wünscht, daß auf Basis dieser Analyse weitergearbeitet wird, um hier versteckte Potentiale aufzudecken.

2.5.2. Soziale Mobilität wird insbesondere durch ein Aus- und Weiterbildungssystem verwirklicht, das Chancengleichheit gewährleisten muß.

2.5.3. In bezug auf die berufliche Mobilität ist es von besonderer Bedeutung, daß der sogenannte Wettbewerbssektor der Wirtschaft und der weiterzuentwickelnde Bereich mit niedriger Arbeitsproduktivität nicht auseinanderfallen. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sollten Sorge dafür tragen, daß das Wechseln zwischen den Sektoren problemlos möglich ist.

2.6. Zu untersuchen wäre auch, inwiefern Sozial- und Arbeitsmarktpolitik eine Risikokultur fördern können. In diesem Zusammenhang ist das richtige Gleichgewicht von Flexibilität und Sicherheit von Bedeutung.

<sup>(1)</sup> Vgl. die Initiativstellungnahme des WSA zum Thema „Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und den Wirtschafts- und Sozialpartnern“, ABl. C 73 vom 9.3.1998.

<sup>(2)</sup> Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt die Mitteilung der Kommission „Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer“, KOM(97) 586 endg.

<sup>(3)</sup> KOM(96) 512 endg. Der WSA begrüßt außerdem die in der Kommission zur Zeit noch intern geführten Debatte zu dem Thema: „Culture, The Cultural Industries and Employment“, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, und drängt darauf, an diesem Thema intensiv weiterzuarbeiten.

### 3. Schaffung von Arbeitsplätzen

3.1. In einigen Mitgliedstaaten wird eine Diskussion um die Bezuschussung von Niedriglöhnen, negativen Einkommensteuern und Grundrenten geführt. Diese Überlegungen stellen insgesamt darauf ab, Tätigkeiten mit niedriger Produktivität marktfähig zu machen. Die Idee besteht darin, daß der jeweilige Arbeitgeber zwar nur die produktivitätsorientierte Entlohnung zahlt, dem betroffenen Arbeitnehmer aber durch die Bezuschussung dennoch ein ausreichend hohes Einkommen zugesichert wird. Der WSA will sich diesen Überlegungen gegenüber nicht grundsätzlich verschließen, warnt aber vor der Gefahr möglicher Mitnahmeeffekte. Er fordert die Kommission daher auf, zu diesem Themenkreis eine Studie vorzulegen. Zu klären wäre insbesondere das Aktivierungspotential des Lohnzuschusses im Unterschied zu Sozialleistungen, die Frage der Finanzierung derartiger Lohnzuschüsse und ihre gesamtwirtschaftliche Einbettung.

3.2. Eng damit verbunden ist der Vorschlag, im Rahmen der Strukturpolitik ein differenziertes Mehrwertsteuersystem zu errichten, mit niedrigeren Steuersätzen in arbeitsintensiven Sektoren. Problematisch ist dabei, ebenso wie bezüglich eventueller Maßnahmen in Punkt 3.1, die Bereiche festzulegen, in denen eine derartige Politik sinnvoll sein könnte. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß betont, daß diesbezüglich transparente Verfahren unter Beteiligung der relevanten gesellschaftlichen Gruppen nötig sind.

3.3. Ebenfalls wird in einigen Mitgliedstaaten eine Diskussion um die Umbasierung der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme geführt.

3.3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat bereits an mehreren Stellen bedauert, daß die Entwicklung der Einkommensteuern und Sozialabgaben in der Europäischen Union in der Vergangenheit äußerst beschäftigungsfeindlich in dem Sinne verlaufen ist, daß der Faktor Arbeit mit Abgaben überbelastet wurde<sup>(4)</sup>.

3.3.2. Er begrüßt daher grundsätzlich Überlegungen, die darauf abzielen, die Bemessungsgrundlage für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu vergrößern<sup>(5)</sup>. In einigen Mitgliedstaaten wird in diesem Zusammenhang eine Wertschöpfungsabgabe diskutiert. Sie leitet ihre Bezeichnung davon ab, daß die gesamte Brutto-Wertschöpfung der Betriebe statt lediglich der Lohn- und Gehaltssumme als Beitragsbasis für Sozialleistungen dienen soll<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> „Die Steuern in der Europäischen Union — Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme“, WSA-Stellungnahme, ABl. C 296 vom 29.9.1997, oder „Europäischer Rat für Beschäftigung“, WSA Stellungnahme, ABl. C 355 vom 21.11.1997.

<sup>(5)</sup> In einigen Mitgliedstaaten wird diese Diskussion auf die Steuerpolitik insgesamt ausgedehnt.

<sup>(6)</sup> Für eine ausführliche Diskussion des Konzeptes, die exakte Definition, die statistische Abgrenzung und mögliche Meßprobleme sei auf eine Studie aus Österreich verwiesen: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, „Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogenen Dienstgeberbeiträgen zum Familienlastenausgleichsfonds“, Februar 1997. Auch in Großbritannien und Frankreich findet die Diskussion statt.

3.3.3. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß erkennt zunächst die Plausibilität der Argumentation: Da die Abgabenbelastung in der Vergangenheit in vielen Mitgliedstaaten einseitig am Faktor Arbeit ansetzte, hatte dies verzerrende Effekte. Arbeit wurde relativ teuer, somit wurden zunehmend Rationalisierungsinvestitionen getätigt. Arbeitslosigkeit war die Folge. Die Wertschöpfungsabgabe als alternative Finanzierung soll die bestehende Verzerrung korrigieren, mithin den relativen Preis von Kapital und Arbeit ins Gleichgewicht bringen. Dabei geht es nicht darum, das Niveau der Abgaben insgesamt zu erhöhen, sondern ihre Zusammensetzung zu ändern. Es gilt also das Gebot strikter Aufkommensneutralität.

3.3.4. Es gibt ein empirisches Indiz für die Richtigkeit der Argumentation. So existieren zwei Länder in der Europäischen Union, die ihre Sozialleistungen im wesentlichen aus dem allgemeinen Steuertopf und nicht aus der Belastung von Arbeit finanzieren: Großbritannien und Dänemark<sup>(1)</sup>. In diesen Ländern ist ebenfalls die Arbeitslosigkeit auf einem relativ niedrigen Niveau.

3.3.5. Ein zentraler Gegeneinwand darf jedoch nicht unberücksichtigt bleiben: Den Faktor Kapital relativ zu verteuern bedeutet, daß die Rentabilität von Investitionen herabgesetzt wird. Unter sonst gleichen Bedingungen hat dies zur Folge, daß weniger investiert wird.

3.3.5.1. Sollen die Folgewirkungen dieses Nachfrageausfalls vermieden werden, bedeutet dies zunächst, daß die relativ niedrigere Investitionsgüternachfrage durch eine entsprechend höhere Konsumnachfrage kompensiert werden muß, was besondere Anforderungen an die Flexibilität der Gütermärkte stellt.

3.3.5.2. Wenn weniger investiert wird, kommt außerdem der Kapazitätserweiterungseffekt der Investitionen weniger stark zum Tragen, was ein geringeres Wirtschaftswachstum zur Folge hat. Unter sonst gleichen Bedingungen hat dies einen adversen Effekt auf die Beschäftigung.

3.3.5.3. Dem kann jedoch entgegeng gehalten werden, daß sich die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöht, da aufgrund der Substitution von Kapital gegen Arbeit arbeitsintensiver produziert wird.

3.3.5.4. Im Ergebnis ist der Gesamteffekt zunächst also nicht eindeutig.

3.3.6. Ein weiterer Problembereich liegt darin begründet, daß der in den Investitionen gebundene technische Fortschritt niedriger ist, wenn weniger investiert wird. Auch hier kann jedoch entgegeng gehalten werden, daß der tatsächlich stattfindende technische Fortschritt weniger arbeitssparend sein wird, da weniger Anreiz besteht, Innovationen in Richtung Rationalisierungsinvestitionen voranzutreiben.

<sup>(1)</sup> Vgl. den Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit in Europa 1997 — Zusammenfassung“, KOM(98) 243 endg., in dem ausgeführt wird, daß Sozialbeiträge im Vereinigten Königreich weniger als 40 % und in Dänemark nicht mehr als exakt 23,5 % zur Finanzierung des Sozialschutzes beitragen (S. 10).

3.3.7. Auch wenn der Effekt, den eine Wertschöpfungsabgabe als alternatives System zur Finanzierung von Sozialer Sicherung auf die Beschäftigung hat, unter dem Strich zunächst nicht eindeutig ist, bekundet der Wirtschafts- und Sozialausschuß ein großes Interesse an dieser Diskussion.

3.3.7.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist sich im klaren darüber, daß ein derartiges Unterfangen „ein heißes Eisen“ ist, das anzufassen ein Wagnis darstellt. Selbst für den Fall, daß die Maßnahme theoretisch insgesamt als positiv eingeschätzt wird, sind beträchtliche Widerstände zu erwarten, da es Gewinner (arbeitsintensive Sektoren) und Verlierer (kapitalintensive Sektoren) geben wird. Daher ist es von großer Bedeutung, behutsam und unter konsequenter Einbeziehung der Sozialpartner vorzugehen. Wichtig ist ferner, daß eventuelle Umbasierungen von Abgabensystemen europäisch koordiniert verlaufen, um Verzerrungseffekte im Binnenmarkt von vornherein auszuschließen.

3.3.7.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß bittet die Kommission daher, zu diesem Themenkomplex ein Grünbuch zu erarbeiten und erklärt seine Bereitschaft, sich im Rahmen des Konsultationsprozesses aktiv einzubringen.

3.4. Ebenfalls sollte überprüft werden, welchen Beitrag ein Mindeststeuersatz auf Energie leisten kann. Eine zielorientierte ökologische Besteuerung, die einerseits marktwirtschaftliche Anreize für Energieeinsparungen und Umweltschutz gibt und andererseits den Faktor Arbeit von Kosten entlastet, könnte eine zukunftsorientierte Weichenstellung für ein umweltverträgliches und beschäftigungsintensives Wachstum sein<sup>(2)</sup>. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verweist in diesem Zusammenhang auf die Schlußfolgerungen seiner Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen“<sup>(3)</sup>.

#### 4. Zukunft der Arbeit mit niedriger Produktivität

4.1. Die Globalisierung der Wirtschaft verursacht Druck insbesondere auf Tätigkeiten mit niedriger Produktivität und deren Entlohnung. Intersektorale Überlegungen sollten von intrasektoralen unterschieden werden.

4.1.1. Intersektoral: Globalisierung beschleunigt den Strukturwandel. Sektoren mit niedriger Produktivität können einfacher in Länder verlagert werden, in denen mehr unqualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind, mithin ein niedrigeres Lohnniveau herrscht. Es ist wichtig, daß entsprechend den Verlagerungen von Sektoren mit niedriger Arbeitsproduktivität Neuansiedlungen von Zukunftsbranchen realisiert werden. So können sichere Arbeitsplätze geschaffen werden. Dazu ist es nötig, daß die Arbeitnehmer qualifiziert sind, solche Tätigkeiten

<sup>(2)</sup> Vgl. Kapitel 10 des Weißbuches „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“.

<sup>(3)</sup> ABl. C 19 vom 21.1.1998.

auszuüben. Die Infrastruktur, insbesondere bezüglich neuer Technologien, muß ausgezeichnet sein. Ein hohes Maß an sozialer Kohäsion ist Bestandteil stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die nötig sind, um arbeitsplatzschaffenden Investitionen Renditeerfolge zu versprechen.

4.1.2. Intrasektoral: In seiner mit großer Mehrheit verabschiedeten Stellungnahme „Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Globalisierung der Wirtschaft“<sup>(1)</sup> hat der Wirtschafts- und Sozialausschuß den Begriff der „asymmetrischen Globalisierung“ geprägt: Während Unternehmen international zunehmend mobil werden, verbleiben die existierenden wirtschaftspolitischen Institutionen zu sehr im nationalstaatlichen Kontext verhaftet. Bezüglich des Arbeitsmarktes heißt es in der Stellungnahme (Punkt 2.1.2): „Die Asymmetrie zeigt sich ... darin, daß die Akteure auf der Arbeitsangebotsseite in ... isolierten Aktionsfeldern verbleiben, während die Arbeitsnachfrager ihre Entscheidung auf Basis einer weltumspannenden Gesamtkalkulation vornehmen“.

4.1.3. Die asymmetrische Globalisierung könnte neben der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit eine der Ursachen sein, die zu einer Verschiebung der Verhandlungsgleichgewichte am Arbeitsmarkt zu Gunsten der Unternehmen geführt haben. In den letzten Jahrzehnten ist die Lohnquote kontinuierlich gesunken, während die Profitquote gestiegen ist. Als Resultat zeigt sich in den Branchen am unteren Ende der Lohnskala, daß der Abstand von Nettolohneinkommen zur Sozialhilfe zunehmend geringer wird, obwohl die Sozialhilfe konstant bleibt. Hieraus resultieren Anreizprobleme.

4.2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß wiederholt den Appell an die Beteiligten, ihren jeweiligen Beitrag für den Aufbau international funktionsfähiger Tarifverhandlungsstrukturen zu leisten, den er in der obengenannten Stellungnahme bereits als Forderung formulierte (Punkt 2.1.4): „Um das Verhandlungsgleichgewicht am Arbeitsmarkt wiederzuerlangen, werden international handlungsfähige Kollektivverhandlungsstrukturen und Formen des sozialen Dialogs aufgebaut“. Dabei sollte regionalen, nationalen und sektorspezifischen Gegebenheiten angemessen Rechnung getragen werden<sup>(2)</sup>.

4.3. Es ist im langfristigen Interesse aller Beteiligten, daß ein Unterbietungswettbewerb der Arbeitnehmer untereinander vermieden wird. Eine funktionierende Wirtschaft an der Wende in das folgende Jahrtausend

basiert wesentlich auf Dialog, Konsens und Kooperation der beteiligten Akteure. Dies gilt für das Miteinander in den Betrieben genauso wie für die Politik insgesamt<sup>(3)</sup>. Die aktuelle Situation in Südostasien zeigt eindrucksvoll, daß sich wirtschaftliche Probleme zu einer ernsten Krise verschärfen können, wenn ein wirtschaftspolitischer Ordnungsrahmen fehlt und ein Mangel an sozialer Stabilität vorherrscht. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt in diesem Zusammenhang, daß einige weitsichtige, transnational operierende Unternehmen bereits weltweite Interessenvertretungsstrukturen für Arbeitnehmer geschaffen haben (vgl. zum Beispiel den bei VW eingerichteten Weltbetriebsrat).

4.4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß schließt sich der an die Kommission gerichtete Empfehlung des Europäischen Parlaments an<sup>(4)</sup>, für die europäischen multinationalen Unternehmungen einen Verhaltenskodex auf Basis der einschlägigen Konventionen der ILO<sup>(5)</sup> auszuarbeiten, der insbesondere die folgenden Grundrechte verankert:

- Förderung der Koalitionsfreiheit und des Tarifabschlußrechts;
- Bekämpfung der Zwangsarbeit;
- Bekämpfung der Kinderarbeit;
- Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte.

4.5. In bezug auf die staatliche Tätigkeit stellt sich das Problem der Konkurrenz um international mobile Realinvestitionen transnationaler Unternehmen. Die Globalisierung der Wirtschaft und die zunehmend integrierten Finanzmärkte haben die Tendenz dazu zu führen, daß die Steuerpolitiken in den einzelnen Ländern zunehmend so ausgerichtet werden, daß sie transnationalen Unternehmen kurzfristige Renditeerfolge sichern,

<sup>(3)</sup> So heißt es z. B. in der Einleitung zur Entschließung des Europäischen Rates über Wachstum und Beschäftigung, verabschiedet in Amsterdam am 16. Juni 1997: „Wirtschaftliche Effizienz und soziale Integration sind komplementäre Aspekte der von uns allen angestrebten europäischen Gesellschaft mit größerem innerem Zusammenhalt. Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze ruft der Europäische Rat alle sozialen und wirtschaftlichen Akteure einschließlich der nationalen, regionalen und örtlichen Behörden und der Sozialpartner auf, sich ihrer Verantwortung in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich voll zu stellen.“ (Abl. C 236 vom 2.8.1997, S. 3 und 4).

<sup>(4)</sup> Europäisches Parlament, Entschließung zu Betriebsverlagerungen und ausländischen Direktinvestitionen in Drittländern vom 15.1.1998, Punkt Q.2.

<sup>(5)</sup> Der Ausschuß hat sich bereits mehrfach zu diesem Thema geäußert. Bezüglich der „Sozialklauseln“ vgl. die Stellungnahme zum Thema „Welthandel als globale Herausforderung: Eine Marktöffnungsstrategie der Europäischen Union“, Berichterstatter Herr van Dijk, insb. Punkt 5, Abl. C 56 vom 24.2.1997. Dort sind auch die relevanten Abkommen der ILO aufgeführt, zu denen es in Punkt 5.3 heißt: „All diese ILO-Abkommen wurden von der überwiegenden Mehrheit der Länder ratifiziert, so daß sie als weltweit anerkannte Normen betrachtet werden können.“

<sup>(1)</sup> Abl. C 158 vom 26.5.1997.

<sup>(2)</sup> Inzwischen gibt es erste nachahmenswerte Beispiele: So hat z. B. die Internationale Transportarbeiterföderation (ITF) für die Belegschaften von Billigfluggeschiffen einen weltweiten Tarifvertrag entwickelt, der schon heute mehr als ein Drittel der Beschäftigten weltweit schützt.

um ihre Investitionen anzulocken. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß vermutet, daß dies zur Überlastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben beigetragen hat, da er relativ immobil ist <sup>(1)</sup>. Dies ist gesamtwirtschaftlich nicht optimal und mit Folgeproblemen für den Arbeitsmarkt verbunden.

4.6. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Wirtschafts- und Sozialausschuß steuerliche Anreize zur Förderung unternehmerischer Initiative, wie sie von der Kommission vorgeschlagen werden, generell nicht gutheißt <sup>(2)</sup>. Wie die Ausführungen im Teil II (insbesondere Abschnitt 2) dieser Stellungnahme deutlich machen, unterstreicht der Wirtschafts- und Sozialausschuß die Bedeutung, die eine Förderung des Unternehmergeistes für die Beschäftigung haben kann.

4.7. In diesem Zusammenhang begrüßt der Wirtschafts- und Sozialausschuß den Ratsbeschluß vom 13. Dezember 1997, der besagt, daß in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik künftig u.a. „... der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie stärker beschäftigungsfördernden Steuer- und Sozialversicherungssystemen größere Aufmerksamkeit gewidmet“ werden soll. Dies ist jedoch nur ein Beispiel dafür, daß die Koordination relevanter Politikbereiche auf europäischer Ebene eine Strategie aktiver Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist. Weitere Bereiche, in denen noch Handlungsbedarf besteht, sind z. B. Fiskal- und Umweltpolitik.

4.8. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß warnt vor der Gefahr, daß das Beschäftigungspotential der lokalen Ebene zu vernachlässigt wird. Hier besteht noch immer Raum für kreative Lösungen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat bereits in früheren Stellungnahmen auf die Möglichkeit innovativer öffentlich-privater Partnerschaften hingewiesen, die durch gezielte Förderung und flankierenden Maßnahmen sowohl zur Sicherung dringender Versorgungsbedürfnisse als auch zur Realisation innovativer Projekte beitragen können.

4.9. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß konstatiert, daß einfache Tätigkeiten mit niedriger Produktivität in Europa häufig zu wenig über den Markt abgewickelt werden.

<sup>(1)</sup> Vgl. die Ausführungen zu Punkt 3.3. Eine Berechnung wird in der Stellungnahme zu „Die Steuern in der Europäischen Union“, ABl. C 296 vom 29.9.1997, angestellt. Dort wird ausgeführt, daß die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit von 1980 bis 1994 von 34,7 % auf 40,5 % gestiegen ist, während sie bei den übrigen Produktionsfaktoren von 44,1 % auf 35,2 % sank (kalkulatorische Steuersätze inklusive der Beiträge zur Sozialversicherung).

<sup>(2)</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat „Förderung von unternehmerischer Initiative in Europa: Prioritäten für die Zukunft“, KOM(98) 222 endg. Bezüglich der Steuern werden in Punkt II.2.5 genannt: „... Förderung von Investitionen in neugegründete Unternehmen, z. B. durch Steueranreize für Business Angels; Erleichterung der Übertragung eines Unternehmens an Angestellte ...; außerdem sollten die Mitgliedstaaten es in Erwägung ziehen, Schuldenfinanzierung und Eigenkapitalfinanzierung entsprechend zu besteuern, um so die Eigenkapitalbasis von KMU zu stärken.“

4.9.1. Dies kann zunächst darauf zurückgeführt werden, daß die Lohnnebenkosten bei diesen Tätigkeiten besonders stark zu Buche schlagen. Dazu sei auf die Ausführungen zur Wertschöpfungsabgabe verwiesen.

4.9.2. Es gibt aber möglicherweise eine zweite, kulturelle Komponente: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß stellt die Vermutung an, daß sich bisher auf Seiten der Konsumenten in Europa keine echte Dienstleistungskultur entwickeln konnte. Je nach Einzelfall kann dies unterschiedliche Ursachen haben. Beispielsweise kann es mit negativem Ansehen einhergehen, einfache Tätigkeiten fremderstellen zu lassen, oder mit der Ausübung einer solchen Tätigkeit ist ein negatives Image verbunden, oder die Selbsterstellung ist mit einem positiven Image behaftet bzw. gilt als weniger umständlich. Als konkrete Beispiele können dienen: die weitenteils in Eigenleistung erstellte regelmäßige Reinigung der Privathaushalte, die Do-ityourself-Bewegung bezüglich einfacher handwerklicher Arbeiten in den Haushalten oder die zunehmenden Selbstbedienungspraktiken in Supermarkt und Handel.

4.9.3. Zusammengenommen führt dies dazu, daß insbesondere einfache Dienstleistungen in die Schattenwirtschaft verdrängt oder von den Haushalten in Eigenarbeit erstellt werden.

4.9.4. Sich diesem Thema im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Analyse zu nähern, ist ein schwieriges Unterfangen, da es die Präferenzen der Individuen sind, die hier einer „Kultur-Kritik“ unterzogen werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß vermutet jedoch, daß hier möglicherweise ein latentes Beschäftigungspotential vorhanden ist. Er würde es begrüßen, wenn die Kommission Vorschläge erarbeiten würde, wie dieses Potential aktiviert werden kann, so daß möglicherweise neue Beschäftigung geschaffen wird. Dabei gilt es zu beachten, daß die resultierenden neuen Beschäftigungsverhältnisse regulär und diskriminierungsfrei sind.

4.10. Eine breitere Streuung des Produktivvermögens könnte dazu führen, daß die Erwerbsarbeit für weniger Bevölkerungsgruppen die einzige Quelle zur Einkommenserzielung ist. In Ergänzung dazu hat die Kommission in ihrem sogenannten PEPPER-Bericht festgestellt, daß Programme für eine Gewinn- und Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern die Produktivität steigern <sup>(3)</sup>. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist der Auffassung, daß die Bildung von Vermögen in breiten Bevölkerungsschichten ein langfristiger Prozeß ist, der beschleunigt werden sollte.

<sup>(3)</sup> Der erste „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Förderung der Beteiligung der Arbeitnehmer an den Gewinn- und Betriebsergebnissen (einschließlich Kapitalbeteiligung)“ stammt bereits von 1991 (Abl. C 245 vom 20.9.1991, S.12). Des weiteren: Empfehlung 92/443/EWG des Rates vom 27.7.1992 zur Förderung der Gewinn- und Betriebsergebnisbeteiligung der Arbeitnehmer (einschließlich Kapitalbeteiligung) (Abl. L 245 vom 26.8.1992). Der PEPPER-Bericht selbst ist neueren Datums: Bericht der Kommission „Die Förderung der Gewinn- und Betriebsergebnisbeteiligung (einschließlich Kapitalbeteiligung) der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten“, 1996 (KOM(96) 697 endg.).

#### IV. ANPASSUNGSFÄHIGKEIT UND CHANCENGLEICHHEIT IM EUROPÄISCHEN GESELLSCHAFTSMODELL

##### 1. Anpassungsfähigkeit

1.1. In den von der Kommission veröffentlichten beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 wird die Förderung und Unterstützung der Fähigkeit, sich an die durch die Einführung neuer Technologien und neuer Marktbedingungen ausgelöste Umstrukturierung anzupassen, empfohlen. Dieser Wandel ist so weitreichend, daß die Kommission darin die Entstehung einer neuen Wirtschaft mit technologisch fortschrittlicheren Unternehmen und einem wachsenden Dienstleistungssektor mit einer steigenden Zahl kleiner Firmen sieht.

1.2. Die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen kann für ihren Fortbestand und ihr Überleben ausschlaggebend sein. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist, daß die Unternehmen in der Lage sind, im vorhinein Veränderungen einzuschätzen, die sich zum einen aus dem Markt ergeben, auf dem sie konkurrieren, und zum anderen aus methodischen und technologischen Fortschritten, die die Art und Weise des Einsatzes von Ressourcen einschließlich der Humanressourcen bestimmen. Daraus entwickelt sich eine Verantwortung, die sich auf das Management und die Beschäftigten auswirkt. Verbesserte Managementmethoden, veränderte Berufsinhalte und Beschäftigungsformen, die Einführung neuer Technologien und die Änderungen von Produkten und Dienstleistungen sind Aspekte eines kontinuierlichen Wandels, der zu einer Verbesserung der Leistung führt.

1.3. Für die Arbeitnehmer ist die Notwendigkeit der Anpassungsfähigkeit oft mit Ungewißheit und einem Gefühl der Unsicherheit verbunden. Damit konstruktiv auf die Notwendigkeit des Wandels reagiert werden kann, muß sichergestellt werden, daß die Arbeitnehmer angemessen informiert und konsultiert werden und die Möglichkeit der Mitwirkung haben. Manchmal können die Berufsaussichten durch geänderte Prozesse, verbesserte Produktivität oder Verringerung des Personalbestands nachteilig beeinflusst werden. Dieser Mangel an Beschäftigungssicherheit ist Ausdruck des von vielen Unternehmen zu tragenden Risikos, daß ihr Markt sich ändern könnte oder ihre Produkte durch neue Produkte oder Technologien verdrängt werden könnten. Es ist das Kennzeichen eines schnelleren technischen Wandels, daß Beschäftigte ebenso wie Unternehmen ein gewisses Risiko tragen, das zum Teil durch Anpassungsfähigkeit und Flexibilität auf der Ebene der einzelnen Arbeitsplätze überwunden werden kann.

1.4. Die Kommission empfiehlt, daß die Sozialpartner auf den entsprechenden Ebenen Vereinbarungen über die Arbeitsorganisation und anpassungsfähige Arbeitsregelungen, ggf. einschließlich von Arbeitszeitverkürzungen, aushandeln, um die Unternehmen produktiv und wettbewerbsfähig zu machen und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen<sup>(1)</sup>. Der WSA erkennt an, daß dies in der Mehrzahl

der Unternehmen gängige Praxis ist, und ihm ist bewußt, daß diese Fragen äußerst komplex sind und von den Sozialpartnern mit einer positiven und konstruktiven Haltung angegangen werden müssen.

1.5. Die Kommission empfiehlt außerdem, daß die Mitgliedstaaten einen Rahmen für anpassungsfähigere Formen von Arbeitsverträgen schaffen, die verschiedene Formen der Beschäftigung zulassen. Damit sollten außerdem eine größere Beschäftigungssicherheit und ein besserer Arbeitnehmerstatus für die im Rahmen von verschiedenen Verträgen Beschäftigten gewährleistet werden. Des weiteren sollte es das Ziel sein sicherzustellen, daß Arbeitnehmer, die sich für eine reduzierte Arbeitszeit entscheiden, nicht im Hinblick auf Karriereaussichten oder soziale Absicherung benachteiligt werden. Der WSA empfiehlt dieses Konzept den Behörden der Mitgliedstaaten.

1.6. Die Modernisierung der Organisation der Arbeitsregelungen wird in der Verantwortung der Sozialpartner liegen. Damit diese Modernisierung jedoch bewältigt werden kann, sollten die Unternehmen dazu ermutigt werden, sich an die veränderten Bedingungen anzupassen. Die Mitgliedstaaten können diesen flexibleren Ansatz in Unternehmen fördern, indem sie Hindernisse beseitigen, die der Förderung von Investitionen in eine bessere Qualifikation des Personals und eventuell der Entwicklung von innerbetrieblichen Fortbildungsmaßnahmen entgegenstehen. Alternativ dazu sollten die Mitgliedstaaten und die Arbeitgeber ggf. andere Wege prüfen, um für die Arbeitnehmer Anreize zu schaffen, damit sie die Fortbildungsmöglichkeiten für eine Verbesserung ihrer Fähigkeiten wahrnehmen.

1.7. Die Kommission schlug vor, daß die Mitgliedstaaten ihre Politiken auf eine Verbesserung der Qualifikation der Arbeitnehmer und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes ausrichten und auf die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze hinwirken sollten.

1.8. Der WSA betrachtet die Empfehlungen der Kommission als das absolute Minimum an Maßnahmen zur Förderung einer höheren Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer. Da der Arbeitsmarkt in den einzelnen Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich funktioniert, müssen die Methoden, die zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts eingesetzt werden, die besonderen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Traditionen in dem jeweiligen Staat zum Ausdruck bringen. Die Entwicklung des Binnenmarktes sollte jedoch nicht durch Maßnahmen in einem (oder mehreren) Mitgliedstaat(en) behindert werden, durch die sie die Form der Arbeitsmarktregulierung in einer Weise abändern, daß sich daraus eine übermäßige Verzerrung des Beschäftigungsniveaus zu ihren Gunsten und zu Lasten des allgemeinen Interesses des Binnenmarktes ergibt.

1.9. Die Bedürfnisse von Stellenanbietern und -nachfragern sind zum Teil schlecht aufeinander abgestimmt. Zum Beispiel wird manchen Arbeitnehmern nur ein Teilzeit- oder befristeter Arbeitsvertrag angeboten, obwohl sie eine Vollzeitbeschäftigung vorziehen würden. Andere Arbeitnehmer möchten auf Teilzeit reduzieren,

<sup>(1)</sup> Mitteilung der Kommission — Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998 (KOM(97) 497 endg.).

können aber nicht. Viele Menschen suchen Beschäftigung, andere leisten unfreiwillige (oder freiwillige) Überstunden. Dieses Koordinationsproblem steht im Zusammenhang mit der Sozialpolitik, da z. B. die Beiträge zur Sozialversicherung personenabhängig entrichtet werden.

1.10. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß befürwortet, daß auf europäischer Ebene untersucht wird, inwiefern das aktuelle System der sozialen Sicherung und der Arbeitsbeziehungen flexibilitäts-hemmend wirkt und auf welche Weise diese Bereiche dereguliert oder neureguliert werden können, so daß eine neue Balance von Flexibilität und Sicherheit hergestellt wird. Die ideale Kombination müßte einen akzeptablen Grad an Sicherheit zu Bedingungen bieten, die für die Menschen einen wirklichen Anreiz darstellen, eine Arbeit zu suchen.

## 2. Chancengleichheit

2.1. Sozialpolitiken sind in der Regel darauf ausgerichtet, Maßnahmen zu fördern, die die Verbesserung der Chancengleichheit für Gruppen, die aus verschiedenen Gründen übermäßig benachteiligt sein könnten, zum Ziel haben.

2.2. Der Arbeitsmarkt ist ein außerordentlich wichtiges Element der Gesellschaft, wenn es um die Umsetzung von Politiken zur Förderung der Chancengleichheit geht. Der Zugang sollte allgemein offenstehen, und die Menschen sollten ermutigt werden, die Möglichkeiten wahrzunehmen und sich selbst so gut wie möglich zu qualifizieren, um mit Hilfe des Arbeitsmarkts sowohl zum eigenen Wohlstand als auch zum Nutzen der gesamten Gesellschaft beizutragen. In diesem Rahmen ist die Einstellung durch Arbeitgeber, die die bestgeeignete Person für ihre Arbeit suchen, ein rationaler Aspekt der Wirtschafts- und der Sozialpolitik. Darüber hinaus ist es ein entscheidendes Merkmal der modernen Wirtschaft, daß Unternehmen die bestgeeigneten Personen als Arbeitnehmer in größtmöglichem Umfang nutzen und die lebenslange Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Ausbildung fördern sollten.

2.3. Chancengleichheit garantiert nicht immer gleiche Ergebnisse. Um die Chancen ergreifen zu können, wenn sie geboten werden, müssen die Menschen Anstrengungen zur Verbesserung ihrer eigenen Aussichten unternehmen. Manche Ungleichbehandlung kann der Ausdruck von Besonderheiten sein, die die Ergebnisse beeinflussen, und die Verringerung mancher Ungleichbehandlung kann Zeit erfordern, wenn z. B. die Sozialpolitik nur auf den Zugang von Berufsanfängern zum Arbeitsmarkt Einfluß nehmen kann.

2.4. Dennoch gibt es in der EU einige Anzeichen von Ungleichbehandlung, die hoffentlich verringert wird. Einer der besten Wege, die Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt zu verringern, wäre es, Vollbeschäftigung sicherzustellen oder sich dem Ziel der Vollbeschäftigung zu nähern. Wenn die Arbeitslosigkeit so hoch ist, daß sie Anlaß zu Besorgnis gibt, wird die bestehende Ungleichbehandlung unausweichlich bei jenen zum Ausdruck kommen, die arbeitslos bleiben.

2.5. Politiken zur Förderung der Chancengleichheit sollten u.a. folgendes berücksichtigen:

- a) zu hohe Arbeitslosigkeit;
- b) jene, die aufgrund mangelnder Qualifikation arbeitslos sind oder deren Fähigkeiten nicht mehr benötigt werden;
- c) Langzeitarbeitslose;
- d) junge Menschen, die arbeitslos bleiben;
- e) Arbeitslosigkeit von Frauen, wenn die Arbeitslosenquote bei Frauen höher ist als bei Männern (bzw. in manchen Fällen umgekehrt);
- f) regionale Unterschiede bei der Arbeitslosenquote (unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Definition der Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten);
- g) höhere Arbeitslosigkeit bei ethnischen oder religiösen Minderheiten;
- h) benachteiligte Personengruppen mit geringeren Beschäftigungsaussichten;
- i) Löhne, die offiziell als zu niedrig betrachtet werden;
- j) Aus- und Fortbildungsbedarf und -chancen;
- k) geringerer Anteil von Frauen an der Zahl der Arbeitnehmer als von Männern;
- l) Förderung der Chancengleichheit von Frauen in der gesamten Beschäftigungsstruktur;
- m) Wechselwirkungen von Besteuerung und Löhnen, die die Bereitschaft, eine Beschäftigung zu suchen, verringern;
- n) Wechselwirkungen von nicht deklariertem Arbeit und Sozialleistungen, die die Ausweitung der Schwarzarbeit (bzw. der Schattenwirtschaft) begünstigen.

2.6. Ein erster Schritt wäre es, Indikatoren für fehlende Chancengleichheit zu prüfen und zu vereinbaren. Es müssen Strategien konzipiert werden, die die Ungleichbehandlung auf eine Weise verringern, die die Wirtschaftsleistung nicht beeinträchtigt.

2.7. In diesem Dualismus liegt die Ursache für die produktiven Konflikte — oder Synergien — zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftsleistung.

## V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Diese Stellungnahme wurde vom Wirtschafts- und Sozialausschuß ausgearbeitet, weil es nach einhelliger Meinung das vordringliche Ziel der EU sein muß, die Beschäftigungsaussichten derer zu verbessern, die keine Arbeit haben. Die Arbeitslosigkeit ist unannehmbar hoch. Der Erfolg der Europäischen Union in vielen unterschiedlichen Aspekten der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik steht außer Frage. Es muß jedoch

erreicht werden, daß das europäische Gesellschaftsmodell in der Frage der Beschäftigung für die Menschen, die Arbeit suchen, greifbarere Resultate hervorbringt.

2. Im Hinblick auf diese vorrangigen Ziele gibt es eine ganze Reihe politischer Maßnahmen, die zu besseren Lösungen beitragen können. Der WSA hat in dieser Stellungnahme einen Bereich von entscheidender Bedeutung durchleuchtet, in dem eine Interaktion zwischen Politikfeldern besteht, nämlich die Art und Weise, in der die Wirtschaftsleistung durch die Sozialpolitik beeinflusst werden kann. Die Stellungnahme zeigt, daß Sozialpolitiken notwendig sind und eine Stärkung der Wirtschaftsleistung bewirken können — zum beiderseitigen Nutzen. Es wird jedoch ebenso anerkannt, daß sozialpolitische Maßnahmen ohne sorgfältige Koordinierung Effekte erzeugen können, die dem Ziel einer höheren Wirtschaftsleistung zuwiderlaufen oder sie in Grenzfällen sogar beeinträchtigen.

3. Der Ausschuß hegt Bedenken, ob diese Fragen in allen Aspekten der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Politiken volle Berücksichtigung finden. Diese Stellungnahme kann seiner Ansicht nach als ein Rahmen für die weitere Erörterung dieser Fragen dienen.

4. Die Suche nach Maßnahmen, mit denen das Beschäftigungsniveau in der EU angehoben und die gegenwärtigen, unannehmbar hohen Arbeitslosenraten gesenkt werden können, vollzieht sich nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses in einem komplizierten Geflecht und einem Mix wirtschafts- und sozialpolitischer Aktionen, auf die wiederum Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit und zur Integration verschiedener Zuständigkeits Ebenen einwirken, die sich danach bestimmen, welcher Grad an Subsidiarität bei der Bandbreite der Initiativen notwendig ist. Einzelaktionen reichen nicht aus. Auch wenn das europäische Sozialmodell auf einem komplexen Mechanismus von Handlungen fußt, so verfügt die Europäische Union doch über den Einfallsreichtum, den Wohlstand und den Zusammenhalt für die Entwicklung von Ideen, die ein weltweit herausragendes Beispiel für fortschrittliches Denken darstellen können, das wirtschaftliche Verbesserungen und ein hohes Sozialschutzniveau miteinander in Einklang bringt.

5. Angesichts dieser für die Zukunft so wichtigen Herausforderung hält es der WSA für geboten, die Wechselwirkungen zwischen den derzeitigen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen gründlich zu durchleuchten. Eine derartige Untersuchung muß dem Handlungsspielraum der Europäischen Union, der die Festlegung beschäftigungspolitischer Leitlinien und der Grundzüge der Wirtschaftspolitik obliegt, und dem Handeln der Mitgliedstaaten im Rahmen der Subsidiarität Rechnung tragen. Insbesondere muß diese Untersuchung die Wirkung des verstärkten Ausbaus des Binnenmarktes und die weitere Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigen.

6. In dieser Stellungnahme werden der Diskussionsrahmen umrissen und einige einschränkende Faktoren dargelegt, die für eine derartige Untersuchung relevant wären.

7. Der WSA hat bereits zum Ausdruck gebracht, daß er die Einführung beschäftigungspolitischer Leitlinien als Konsequenz der auf der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam gefaßten Schlußfolgerungen befürwortet. Auch die in den Leitlinien für 1998 dargelegten allgemeinen Grundsätze hat der Ausschuß unterstützt <sup>(1)</sup>.

8. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union riefen dazu auf, daß die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft zusammenarbeiten, um die Bedingungen dafür zu schaffen, daß die Unternehmer und die kleinen Betriebe gefördert und ermutigt werden.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Cardiff wurde zudem bekräftigt, daß der volle Nutzen der WWU und des europäischen Binnenmarktes nur durch eine Strategie erzielt werden kann, mit der die Beschäftigung durch erhöhte Wettbewerbsfähigkeit sowie wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt gefördert wird.

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Cardiff im Juni 1998 wurden die Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten vorgelegten beschäftigungspolitischen Aktionspläne beurteilt. Der WSA hat zu seiner Zufriedenheit festgestellt, daß der Rat zu dem Schluß gelangte, daß die Mitgliedstaaten ernsthafte Anstrengungen unternehmen, um die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung zu erhöhen, den Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten sowie das lebensbegleitende Lernen aktiv fördern, sich bemühen, die Bedingungen für die KMU und die Selbständigen zu verbessern und Maßnahmen treffen, um Arbeit — anstatt Abhängigkeit — zu fördern. Diese Ziele finden die Unterstützung des WSA und stimmen mit den Grundgedanken dieser Stellungnahme überein.

9. Der Vorschlag des Europäischen Rates, der Rat „Soziales“ und der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ sollten weiterhin zusammenarbeiten, um u.a. die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 zu erörtern, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Der WSA sieht erwartungsvoll der Gelegenheit entgegen, zu den Leitlinien, die Ende dieses Jahres dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Wien vorgelegt werden sollen, Stellung zu nehmen.

10. Der Ausschuß unterstützt den Rat bei der Suche nach besseren Möglichkeiten, eine Steigerung der Wirtschaftsleistung mit der Weiterentwicklung engagierter Sozialpolitiken zu verbinden. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sind eine sinnvolle Neuerung, die im Zuge ihrer jährlichen Überprüfung weiter ausgefeilt werden.

11. Die für 1998 dargelegten zentralen Maßnahmen haben sich bereits als sachdienlich und konstruktiv erwiesen. Nach der Erörterung der einzelnen Politiken in dieser Stellungnahme gelangt der WSA zu der Auffassung, daß es jetzt Anhaltspunkte dafür gibt, wie ihre

<sup>(1)</sup> Stellungnahmen des WSA zum Thema „Europäischer Rat für Beschäftigung“, ABl. C 355 vom 21.10.1997 und zu der Mitteilung der Kommission „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 1998“, ABl. C 19 vom 21.1.1998.

Zweckmäßigkeit weiter erhöht und erreicht werden kann, daß sie eine kontinuierliche und zunehmende Wirkung auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitik entfalten.

12. Der WSA sieht die Notwendigkeit, für mehr Beschäftigungschancen zu sorgen, als erste Priorität der EU. Daran wirken der Rat, die Kommission, das Europäische Parlament, der Ausschuß der Regionen und der WSA mit. Bei dieser Aufgabe kommt dem WSA der besondere Vorteil zugute, bei seinen Ratschlägen aus der profunden Sachkenntnis seiner Mitglieder schöpfen zu können.

13. Für mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu sorgen, ist Aufgabe aller Institutionen, Gliederungen und gesellschaftlichen Organisationen der EU und der Mitglied-

staaten. Der WSA wird nicht nur seine Möglichkeiten nutzen, die Chancen für mehr Beschäftigung zu verbessern, sondern er fordert auch alle im Ausschuß vertretenen gesellschaftlichen Organisationen in der gesamten EU auf, daran mitzuarbeiten, die in dieser Stellungnahme zum Ausdruck gebrachten Gedanken umzusetzen und zu untermauern. Die Mitglieder des WSA sollten sicherstellen, daß die sie entscheidenden Organisationen das ihre tun, um sich dieser Herausforderung zu stellen.

14. Das Beschäftigungsproblem läßt sich nicht allein durch kurzfristige Maßnahmen lösen. Einige der Lösungsoptionen sind grundlegender und struktureller Art. Der Ausschuß wird daher weitere Gelegenheiten suchen, einen Beitrag zur Optimierung der Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und der Erhöhung des Lebensstandards der Unionsbürger zu leisten.

Brüssel, den 10. September 1998.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Tom JENKINS

---