

IND/499

Brüssel, den 22. September 1993

**STELLUNGNAHME**  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zu dem  
**"Arbeitsdokument der Kommission -  
Für ein strategisches Programm zur Verwaltung  
und Weiterentwicklung des Binnenmarktes"**  
(Dok. KOM (93) 256 endg.)

---

Elektronisch  
abgespeicherter Text

Die Kommission beschloß am 7. Juni 1993, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 198 des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Arbeitsdokument der Kommission - Für ein strategisches Programm zur Verwaltung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes"*  
(Dok. KOM (93) 256 endg.)

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Industrie, Handel, Handwerk und Dienstleistungen nahm ihre Stellungnahme am 15. September 1993 an. Berichterstatter war Herr CONNELLAN, Mitberichterstatter war Herr SCHMITZ.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 308. Plenartagung (Sitzung vom 22. September 1993) mit großer Mehrheit bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

## 1. Einleitung

1.1. Am 27. Mai 1993 verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine erste Stellungnahme zum Sutherland-Bericht und der darauffolgenden Mitteilung der Kommission Dok. SEK (92) 2277 endg., in der er sich vor allem mit seiner eigenen Rolle bei der Verwirklichung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes auseinandersetzte. Der Ausschuß beschloß damals, in einer ergänzenden Stellungnahme im einzelnen auf die in der Mitteilung und dem SUTHERLAND-Bericht unterbreiteten Empfehlungen einzugehen.

Am 2. Juni 1993 veröffentlichte die Kommission ihr Arbeitsdokument für ein strategisches Programm zur Verwaltung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes zusammen mit ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament<sup>1</sup>. Darin setzt sich die Kommission erneut und ausführlich mit dem SUTHERLAND-Bericht auseinander und legt ihre Ansichten über eine umfassende Strategie zur Entwicklung des Binnenmarktes dar.

Diese Stellungnahme geht nun auf ebendieses Arbeitsdokument sowie die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Verstärkung der Effizienz des Binnenmarktes (Dok. KOM (93) 256 endg.) ein. Der Ausschuß knüpft darin an die in seiner ersten Stellungnahme bezüglich seiner Rolle ausgesprochenen Empfehlungen an und stellt ferner die seines Erachtens wichtigsten Themen in den Vordergrund. Der Ausschuß wird künftig auf Einzelthemen zurückkommen.

1.2. In ihrem Arbeitsdokument über die Verstärkung der Effizienz des Binnenmarktes gibt die Kommission als übergeordnetes Ziel der Gemeinschaft die Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bürger an und betont, daß eine Strategie zur Verwaltung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes gewährleisten muß, daß der Rechtsrahmen der Gemeinschaft zum wesentlichen Bestandteil des Umfeldes der Bürger, der Wirtschaftsakteure und der Verwaltungen wird; in diesem Sinne werden drei Einzelziele formuliert:

- a) den Erwartungen der Bürger durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung des Wirtschaftswachstums entsprechen und somit eine Verbesserung des sozialen Schutzniveaus und der Arbeitsbedingungen bewirken;
- b) ein günstiges Wettbewerbsumfeld für die Unternehmen schaffen, in dem der freie Verkehr gewährleistet ist, die rechtlichen Maßnahmen der Gemeinschaft aber auf die Bereiche begrenzt bleiben, in denen die gegenseitige Anerkennung nicht für den Schutz der wesentlichen Interessen ausreicht;
- c) die Rolle des Binnenmarktes als Motor der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sichern und die Gemeinschaftsvorschriften in denjenigen Bereichen ergänzen, die die Dynamik des Marktes

beeinflussen.

Der Ausschuß unterstützt diese von der Kommission vorgeschlagenen Einzelziele, denn der Erfolg des Binnenmarktes hängt letztlich davon ab, inwieweit er einen Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigung und des Wohlstandes in der gesamten Gemeinschaft leistet.

1.3. Der Ausschuß hält ein gutes Funktionieren des Binnenmarktes für sehr wichtig, weil auf diese Weise maßgeblich zu einer ausgewogenen Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen beigetragen werden kann. Die Mitteilung der Kommission über eine Verstärkung der Effizienz des Binnenmarktes enthält in einer kurzen Darstellung eine klare Analyse der Ziele der Gemeinschaft und des Binnenmarktes sowie der Probleme bei der Vollendung des Binnenmarktes.

1.4. Der Ausschuß teilt die Auffassung, daß das vorrangige Ziel der Europäischen Gemeinschaft die Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bürger ist. Die Funktionsweise des Binnenmarktes muß in der Tat aus dieser Sicht beurteilt werden. Vor allem die Besorgnis über die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit war in den 80er Jahren ein maßgeblicher Auslöser für das Bemühen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie durch die Schaffung eines echten Binnenmarktes zu verbessern.

Der Binnenmarkt kann - u. a. weil er noch nicht vollendet ist - die positiven Erwartungen in bezug auf Wachstum, Arbeitsplätze und technologische Innovation bislang nur teilweise realisieren.

1.5. Der Ausschuß vertritt wie die Kommission die Auffassung<sup>2</sup>, daß "der Binnenmarkt (...) Teil einer Globalpolitik der Gemeinschaft" ist und "daher nicht losgelöst von anderen Gemeinschaftspolitiken gesehen werden" darf, "die zum Funktionieren des einheitlichen Raums ohne Binnengrenzen beitragen:

- die Freizügigkeit ist eng mit dem Konzept der europäischen Staatsbürgerschaft und der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz, die das Kernstück des Vertrags der Europäischen Union bilden, aber auch mit der Verwirklichung der Sozialcharta verknüpft;
- der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital ist nicht nur an die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und die Anwendung wettbewerbsrechtlicher Instrumente, sondern auch an die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion gebunden;
- die interne Dimension des Binnenmarktes ist selbst eng mit der Stärkung der externen Identität der Gemeinschaft und ihrer Verhandlungskapazität verknüpft."

1.6. Die volle Entfaltung des Binnenmarktes ist eine wichtige Rahmenbedingung für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung. Ohne zusätzliche wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen wird jedoch die dramatisch hohe Arbeitslosigkeit nicht deutlich zu verringern sein. Der Ausschuß setzt deshalb große Hoffnungen auf das Ende des Jahres vom Europäischen Rat zu verabschiedende Weißbuch "Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung".

1.7. Große Enttäuschungen hat es vor allem bei den Arbeitnehmern über die Defizite der auf Gemeinschaftsebene geltenden Arbeits- und Sozialrechte gegeben. Ohne eine aktivere Sozialpolitik wird ihr Mißtrauen gegenüber dem Binnenmarktprozeß anwachsen, so daß aufgrund zunehmender sozialer Konflikte nicht alle Vorteile des Binnenmarktes ausgeschöpft werden können.

1.8. Angesichts der allgemeinen Wirtschaftskrise müssen sich die Mitgliedstaaten und die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen dringend um einen angemessenen Ausgleich der verschiedenen Interessen bemühen, die bei der Umsetzung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken zum Tragen kommen.

1.9. In dieser Stellungnahme befaßt sich der Ausschuß mit der Vorbereitung der Binnenmarktrechtsetzung, ihrer Umsetzung in einzelstaatliches Recht und ihrer Anwendung durch die Mitgliedstaaten. Er analysiert die beiden Kommissionsmitteilungen und die Empfehlungen des Sutherland-Berichts insbesondere in bezug auf folgende Punkte:

- Vertrauen der Verbraucher, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in das gemeinschaftliche Rechtsetzungsverfahren;

- Transparenz und Kohärenz des gemeinschaftlichen Rechtsetzungssystems;
- Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf der Ebene von Verwaltung und Justiz;
- Subsidiarität.

1.10. Darüber hinaus befaßt sich der Ausschuß mit weiteren Themen des Sutherland-Berichts und des Arbeitsdokuments:

- Verwaltung des Gemeinschaftsraums, d.h. die Verwirklichung des Binnenmarktes, die Verwaltung der Gemeinschaftsregeln, die Überwachung des Funktionierens des Binnenmarktes, die Organisation der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und die Transparenz der Gemeinschaftsmaßnahmen;
- Ausbau des Binnenmarktes, d.h. ein hindernisfreies Umfeld, eine aktive Normenpolitik, eine Qualitätspolitik, die Förderung des Mittelstandes und die Außenhandelspolitik;
- transeuropäische Netze.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Die Mitteilung über eine Verstärkung der Effizienz des Binnenmarktes enthält in einer kurzen Darstellung eine klare Analyse der Ziele der Gemeinschaft und des Binnenmarktes sowie der Probleme bei der Verwirklichung des Binnenmarktes. Außerdem wird übersichtlich dargelegt, welche verschiedenen Arten von Initiativen für eine gute Funktionsweise des Binnenmarktes nötig sind.

2.2. Nach Ansicht des Ausschusses ist die effektive Beteiligung der Gemeinschaftsbürger aus den verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen durch die sie vertretenden Organisationen wesentlich für die Verwirklichung der in Ziffer 1.2 beschriebenen Zielsetzungen. Der Ausschuß verweist auf seine Standpunkte, die er bereits in früheren Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht hat<sup>3</sup>. Insbesondere möchte der Ausschuß die Notwendigkeit einer wirksamen Überwachung, einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den wirtschaftlichen und sozialen Interessengruppen sowie der Gewährleistung einer transparenten Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften hervorheben.

2.3. Der Ausschuß nimmt den erweiterten Horizont der zweiten Kommissionsmitteilung zur Kenntnis, in der im Sutherland-Bericht übergangene Themen wie Freizügigkeit, die Weiterentwicklung des Binnenmarktes und die Einrichtung transeuropäischer Netze behandelt werden. Er bedauert jedoch, daß die Kommission dem allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umfeld nicht genügend Aufmerksamkeit widmet. Die Aufstellung eines "strategischen Programms für den Binnenmarkt" ist kein vorrangig technokratisches Problem; es muß vielmehr ein auf die aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen abgestimmtes politisches Konzept entwickelt werden. Die dazu notwendigen Voraussetzungen erfüllt das Arbeitsprogramm jedoch nicht. In diesem Zusammenhang kommt dem Weißbuch über eine mittelfristige Strategie für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung besondere Bedeutung zu.

2.4. Weitgehend außer acht gelassen werden die Berührungspunkte mit dem unmittelbaren Umfeld des Binnenmarktes wie z.B.:

- die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes, durch den auch Drittländer von der Verwaltung und Entwicklung des Binnenmarktes berührt werden;
- das Europäische Währungssystem und die Europäische Währungsunion: der Binnenmarkt ist erst dann wirklich vollendet, wenn es eine einheitliche Währung gibt;
- die Wettbewerbspolitik, bei der vor allem die Unterstützung von Unternehmen seitens der Mitgliedstaaten stärker überwacht werden muß;
- die Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung;

- die Regionalpolitik.

2.5. Das Europäische Parlament hat dem Rat in einer Entschließung zum Binnenmarktprogramm 1992 vorgeschlagen, im Rahmen des Ausschusses ein Binnenmarkt-Forum zu schaffen, das regelmäßig zu der Durchführung und künftigen Gestaltung eines neuen gemeinschaftlichen Aktionsprogramms konsultiert wird und in regelmäßigen Abständen dessen Verlauf und Auswirkungen für die verschiedenen, im Ausschuß vertretenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen analysiert und prüft.

In ihrem Arbeitsdokument knüpft die Kommission an diese Entschließung an. Im Zusammenhang mit der Überwachung des Funktionierens des Binnenmarktes und der Bewertung der verabschiedeten Vorschriften sei sie "bereit, sich an den Wirtschafts- und Sozialausschuß zu wenden, der diese Kreise vertritt und folglich für derartige Bewertungen sowohl über die notwendigen technischen Kompetenzen als auch die erforderliche politische Sensibilität verfügt."

2.6. Der Ausschuß begrüßt dieses Engagement der Kommission und beabsichtigt, umfassend an der Bewertung der Wirksamkeit der Gemeinschaftsvorschriften mitzuarbeiten. Dazu müssen ihm unbedingt die notwendigen Mittel an die Hand gegeben werden.

Eine aktive Mitarbeit des Ausschusses an der Gesamtbewertung der Wirksamkeit der Gemeinschaftsvorschriften von ihrer Erarbeitung bis zu ihrer Umsetzung in einzelstaatliches Recht ist notwendig.

2.7. In ihrer Mitteilung und dem Arbeitsdokument geht die Kommission nicht darauf ein, wie die einzelstaatlichen Regierungen zur Bürgernähe der Gemeinschaft beitragen können. Die Propagierung der Ideale, Errungenschaften und Chancen der Gemeinschaft durch die Regierungen der Mitgliedstaaten wäre bestens dazu geeignet, den Bürgern die Gemeinschaft verständlich zu machen.

### **3. Besondere Bemerkungen**

#### **3.1. Vorbereitung der Rechtsakte der Gemeinschaft**

3.1.1. Der Ausschuß nimmt die Reaktion der Kommission auf die Empfehlungen des Sutherland-Berichts in bezug auf die Gründe und Kriterien für ein Tätigwerden der Gemeinschaft, insbesondere was die Aspekte Notwendigkeit des Tätigwerdens, Effizienz, Verhältnismäßigkeit, Kohärenz und Kommunikation betrifft, zur Kenntnis. Der Ausschuß fordert die Kommission auf, eine Methode für die Entwicklung von Rechtsetzungsvorschlägen auf der Grundlage dieser Kriterien zu erarbeiten. In ihrem Arbeitsdokument hat sie hierauf keine ausreichende Antwort gegeben.

3.1.2. Der Ausschuß erwartet die Vorlage von Kommissionsvorschlägen für ein Konzept für die Koordinierung der Rechtsetzungsarbeit mit dem Ziel, die Kohärenz sicherzustellen und eine Fragmentierung zu vermeiden. Die Gemeinschaft muß auch sicherstellen, daß sie die angestrebten Vereinfachungen durchsetzt und unnötige bürokratische Belastungen für Unternehmen, vor allem KMU, vermeidet, auch im Interesse der Verbraucher und Arbeitnehmer.

3.1.3. Der Ausschuß nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, in Zukunft ausführlichere Anhörungen als bisher durchzuführen. In seiner ersten Stellungnahme hatte der Ausschuß darauf gedrängt, stärker in die Vorbereitung von Rechtsakten, d.h. in die Phase vor der Annahme eines Vorschlags durch die Kommission, einbezogen zu werden. Beispielsweise könnte die Kommission den Ausschuß über ihre Vorschlagsabsichten unterrichten und ihn zu relevanten geplanten Rechtsvorschriften, die anhand der fünf im Sutherland-Bericht empfohlenen Kriterien - Notwendigkeit, Effizienz, Verhältnismäßigkeit, Kohärenz und Kommunikation - zu analysieren sind, konsultieren. Diese Unterrichtung und Konsultation sollte der Detailausarbeitung eines Rechtsetzungsvorschlags der Kommission vorausgehen. Die Vorlage von Hintergrundinformationen und Diskussionspapieren ist für die Effizienz dieses Prozesses unerlässlich. Dies dürfte in Zukunft eher möglich sein, denn wenn die Fülle der für die Zielvorgabe 1992 erforderlichen Rechtsakte erst einmal verabschiedet ist, werden die Rechtsetzungsvorhaben zwar nicht mehr so zahlreich, dafür aber substantieller sein.

3.1.4. In Bekräftigung seiner ersten Stellungnahme (Dok. CES 602/93, Ziffer 5.2.2) fordert der Ausschuß, daß

- "die relevanten Interessenvertretungen (...) rechtzeitig vor der Beschlußfassung der Kommission in allen wichtigen Fragen informiert und zu öffentlichen Anhörungen eingeladen werden";
- die Arbeitsgruppen des Rates, sofern dies möglich ist, erst nach der Vorlage der Stellungnahme des Ausschusses mit der Prüfung des Gesetzesvorschlags beginnen;
- die Konsultation über spezifische beratende Ausschüsse nur dann erfolgen sollte, wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuß hierzu aufgrund besonderer sektorieller Eigenheiten des zu beratenden Sachverhaltes nicht ohne weiteres geeignet ist.

3.1.5. Ein großes Manko bei der Vorbereitung der gemeinschaftlichen Rechtsakte besteht darin, daß der wichtigste Gesetzgeber der Gemeinschaft, der Rat, weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagt. Dies ist aus Gründen der Demokratie nicht akzeptabel und erschwert das Verständnis der Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmer für den Gesetzgebungsprozeß. Der Ausschuß fordert deshalb den Rat auf, öffentlich zu beraten, wenn er Rechtsvorschriften verabschiedet.

## 3.2. Anwendung des Gemeinschaftsrechts

3.2.1. In seiner ersten Stellungnahme hob der Ausschuß hervor, daß der Rat zwar 95% der Rechtsakte des Binnenmarkt-Weißbuchs verabschiedet habe, jedoch nicht feststehe, in welchem Umfang die einzelnen Mitgliedstaaten diese Regelungen auch in einzelstaatliches Recht umgesetzt hätten und tatsächlich anwendeten.

Bis dato sind nur 49 % aller vom Rat verabschiedeten Rechtsvorschriften, die eine Umsetzung in nationales Recht erfordern, in allen zwölf Mitgliedstaaten auch tatsächlich umgesetzt worden. Einige Mitgliedstaaten haben einen höheren Anteil umgesetzt als andere<sup>4</sup>. Der Gesamteindruck in einigen kritischen Bereichen, vor allem dem öffentlichen Beschaffungswesen, ist jedoch alles andere als zufriedenstellend.

3.2.2. Angesichts der über die Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorliegenden Zahlen müssen die diesbezüglichen Beziehungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten nach Meinung des Ausschusses verbessert werden. Der Ausschuß begrüßt, daß der regelmäßige Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Kommission und Mitgliedstaaten verstärkt werden soll.

3.2.3. Die Kommission sollte nach Ansicht des Ausschusses in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für die Transparenz der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sorgen. Beispielsweise lassen Richtlinien Raum für Unterschiede im einzelstaatlichen Recht. Die Kommission sollte sich darum bemühen, in den einzelnen Mitgliedstaaten das Bewußtsein für die Arbeit der Rechtsumsetzung in den anderen Mitgliedstaaten zu schärfen. Zwar liefert die Datenbank Info 92 allgemeine Informationen über die im Zuge der Umsetzung von Gemeinschafts- in nationales Recht entstandenen 2000 Rechtsakte, doch die Bereitstellung von detaillierten Informationen erfordert eine umfangreiche Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie ein stärkeres Engagement seitens des Rates.

Systematische Maßnahmen sind erforderlich, um bei Verbrauchern, Arbeitnehmern und Unternehmen das Bewußtsein für die Rechtsumsetzungsarbeit zu schärfen und die Inspektions-, Kontroll- und Zertifizierungsstrukturen bekannt zu machen. Ein Schritt in diese Richtung ist die Herausgabe eines Leitfadens über die "Neue Konzeption" zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse, der regelmäßig aktualisiert werden soll und in dem eine einfache Darstellung der Sachverhalte angestrebt werden sollte.

3.2.4. Der Ausschuß begrüßt die Absicht der Kommission, die Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten durch verbesserte Verwaltungsverfahren zu stärken, insbesondere durch die Einrichtung eines ständigen Netzes von Kontaktstellen, in dessen Rahmen Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht bearbeitet, operationelle Leitlinien aufgestellt und dringliche Angelegenheiten behandelt werden und das von den Mitgliedstaaten und der Kommission kofinanziert wird.

3.2.5. Die Kommission hat folgende Strategie angekündigt:

- Notifizierung der Maßnahmen zur Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten einschließlich der zur Durchführung erlassenen Verwaltungsvorschriften;

- Aufstellung der Ziele und Regeln einer administrativen Zusammenarbeit in der Phase der Durchführung der Rechtsvorschriften auf jedem Gebiet der gemeinschaftlichen Rechtsetzung;
- Aufstellung der Leitlinien für die administrative Zusammenarbeit;
- Ausarbeitung eines Programms zur Förderung der administrativen Zusammenarbeit durch die Kommission;
- Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über den Stand der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen, erforderlichenfalls mit ergänzenden Vorschlägen.

Der Ausschuß begrüßt die von der Kommission noch für dieses Jahr angekündigten Leitlinien für die administrative Zusammenarbeit und wird sich gerne zu ihrer Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit äußern, insbesondere von der Warte der Verbraucher, Arbeitgeber und Arbeitnehmer aus.

3.2.6. Zunächst unterstreicht der Ausschuß die Notwendigkeit, die Wirksamkeit der nationalen Kontrollsysteme zur Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, insbesondere in den Bereichen öffentliche Auftragsvergabe, soziale Vorschriften, Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutz, zu überprüfen, um eine einheitliche Anwendung, u.a. auch im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen, sicherzustellen. Nützlich wäre dabei auch die Verstärkung von gemeinschaftlichen Qualifizierungs- und Austauschprogrammen.

3.2.7. Der Ausschuß ist bereit, bezüglich der Zweckmäßigkeit der Bestimmungen über die administrative Zusammenarbeit regelmäßig die Auffassungen und Erfahrungen der Organisationen, die die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen einschließlich der Verbraucher vertreten, zu erkunden.

3.2.8. Außerdem besteht der Ausschuß darauf, daß er als Vertreter der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte der Gemeinschaft insbesondere die Interessen der Verbraucher, Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Anwendung von Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einbringt.

3.2.9. Als ersten Schritt in diese Richtung beabsichtigt der Ausschuß, in sinnvollen Abständen Anhörungen zu veranstalten, bei denen eine Reihe repräsentativer europäischer Organisationen über ihre Erfahrungen mit der bisherigen Anwendung der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften berichten.

Außerdem will der Ausschuß auf geeignetem Wege die anerkannten Interessengruppen in der ganzen Gemeinschaft, die die Verbraucher, Arbeitnehmer, Unternehmer und andere wirtschaftliche und soziale Bereiche vertreten, um Mitteilung von Kritik und Vorschlägen im Zusammenhang mit dem gemeinschaftlichen Rechtsetzungsprozeß ersuchen. Diese Mitteilungen könnten über die im Ausschuß vertretenen zuständigen nationalen Organisationen übermittelt werden oder auf direktem Wege erfolgen. Diese Vorschläge könnten dann in die Stellungnahmen des Ausschusses sowohl zu den regelmäßigen Fortschrittsberichten der Kommission über die Anwendung von Rechtsvorschriften als auch zu speziellen Themen im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarkts eingebracht werden.

3.2.10. Aufgrund der den Richtlinien inhärenten Auslegungsspielräume sind Unterschiede bei der Anwendung von Binnenmarkts-Rechtsvorschriften möglich. Derartige Abweichungen treten am ehesten in Grenzregionen zutage, wo die Verbraucher und die wirtschaftlichen und sozialen Kräfte häufig mit den Rechtsvorschriften und Verfahrensweisen eines angrenzenden Staates in Berührung kommen. Auffallend ist auch, daß 77 % der 1992 eingegangenen Beschwerden im Zusammenhang mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts von Privatpersonen oder Unternehmen stammten. Der Ausschuß empfiehlt daher der Kommission, beidseitig der Grenzen zwischen ausgewählten Mitgliedstaaten eine Reihe von Pilotprojekten durchzuführen, um solchen Unterschieden sowie ihren potentiellen Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf die Spur zu kommen (beispielsweise in der Euregio Rhein-Maas und der Saar-Loth-Lux-Region).

3.2.11. Der Ausschuß begrüßt, daß mit dem Vertrag über die Europäische Union das Amt eines Bürgerbeauftragten geschaffen wurde, der Beschwerden über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft entgegennehmen soll. Hierunter fallen auch Fragen der Anwendung der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften. Der Ausschuß geht davon aus, daß die Mitgliedstaaten die notwendigen personellen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen, damit dieser Bürgerbeauftragte seiner Funktion gerecht werden kann<sup>5</sup>

### 3.3. Zugang zur Justiz und Zusammenarbeit im Justizbereich

3.3.1. Die Kommission stellt fest, daß die Unterrichtung über Schadenersatzmöglichkeiten aufgrund des Subsidiaritätsprinzips in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, und sie konzentriert ihre Anstrengungen folglich darauf, die Unternehmen, Verbraucher und Privatpersonen durch ihre Publikationen zu informieren.

Titel VI des Vertrags über die Europäische Union beteiligt die Kommission durch ein Initiativrecht an der juristischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten - nach Ansicht des Ausschusses eine heikle Angelegenheit.

3.3.2. Der Ausschuß begrüßt die Absicht der Kommission zu prüfen, wie der Zugang zur Justiz und die Zusammenarbeit im Justizbereich verbessert werden können. Der Europäische Gerichtshof hat seine Rechtsprechung durch ein Urteil erweitert, in dem er einer Privatperson das Recht auf Schadenersatz wegen Nichtumsetzung einer Gemeinschaftsrichtlinie zuspricht.

Der Ausschuß begrüßt die noch für dieses Jahr angesetzte Veröffentlichung eines Grünbuchs über die Verbesserung des Zugangs zur Justiz, zu dem er Stellung nehmen wird.

3.3.3. Der Ausschuß befürwortet den Vorschlag, eine größere Einheitlichkeit bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts, einen vergleichbaren Zugang zur Justiz und eine bessere juristische Zusammenarbeit zu gewährleisten. Für Richter und Rechtsberufe sollten zusätzliche freiwillige Ausbildungsgänge in der transnationalen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, möglichst im Rahmen bestehender Ausbildungsstrukturen, angeboten werden. Der Ausschuß begrüßt die Bereitschaft der Kommission, solche Programme zu unterstützen. In vielen Mitgliedstaaten sind Ausbildungsgänge in Europarecht für Rechts- und Steuerberufe fakultativ anstatt obligatorisch. Es ist unerlässlich, daß diejenigen - einschließlich Beamte - , die voraussichtlich mit der Überwachung und Anwendung der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften in Berührung kommen, eine entsprechende Ausbildung erhalten.

### 3.4. Qualitative Verbesserung der geltenden Rechtsvorschriften

3.4.1. Ihre eigene Aufgabe im Bereich der Rechtsetzung sieht die Kommission darin, die Durchführung der Vorschriften bezüglich der Freizügigkeit und des Funktionierens des Binnenmarktes zu gewährleisten. Rechtliche Maßnahmen müssen nach ihrem Dafürhalten auf diejenigen Bereiche beschränkt bleiben, in denen die gegenseitige Anerkennung nicht ausreicht, um die wesentlichen Interessen zu schützen.

3.4.2. Der Ausschuß befürwortet die in dem Programm vom Februar 1993 enthaltenen Vorschläge der Kommission für konstitutive Kodifizierungen und stellt fest, daß die Notwendigkeit einer äquivalenten und transparenten Kodifizierung auch auf nationaler Ebene besteht.

3.4.3. Nach Ansicht des Ausschusses müssen die Zertifizierungs- und Prüfverfahren erheblich verbessert werden, um sicherzustellen, daß alle in der Gemeinschaft in Verkehr gebrachten Erzeugnisse vertretbare Sicherheitsanforderungen erfüllen. Einige Mitgliedstaaten haben in den Bereichen Sicherheit, Prüfung und Zertifizierung noch einen gewaltigen Nachholbedarf.

3.4.4. Der Ausschuß kann die im Sutherland-Bericht unterbreitete Empfehlung allgemein gutheißen, daß für die Rechtsetzungsarbeit der Gemeinschaft ein Konzept in Betracht gezogen werden sollte, bei dem "die Richtlinie als Instrument gewählt wird, das in einer ersten Phase eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtssysteme erlaubt, die gleichzeitig die nationalen Eigenheiten respektiert"; und " in einer zweiten Phase, d.h. nach einer Reihe von Jahren, in denen ein ausreichendes Niveau der Rechtsannäherung erreicht wurde, diese Richtlinien in unmittelbar geltende Verordnungen umgewandelt werden, damit sich die Verbraucher, die Unternehmen und die Kontrollbehörden auf einen in der gesamten Gemeinschaft einheitlichen Rechtstext beziehen können".

3.4.4.1. Je nach Rechtsetzungsbereich ist eine flexible Verfahrensweise unabdingbar. Verordnungen sind Richtlinien dann vorzuziehen, wenn es um rein technische Vorschriften geht und nicht um Bereiche, in denen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aus kulturellen oder anderen Gründen erheblich voneinander abweichen.

3.4.4.2. Ein verstärkter Übergang zu Verordnungen begünstigt eine bessere Transparenz. Oft ist den

Betroffenen völlig unklar, ob ihre Rechtsansprüche aufgrund europäischen oder nationalen Rechts geltend gemacht werden können, vor allem dann, wenn die nationalen Parlamente nicht an der Umsetzung beteiligt sind. Es ist unbedingt erforderlich, daß bei der Einführung von Verordnungen der demokratischen Rechenschaftspflicht Genüge getan wird. Die im Vertrag über die Europäische Union vorgesehene Erweiterung der legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments wird dem förderlich sein.

3.4.5. Die Kommission hat vor, ein Verfahren der Notifizierung durch die Mitgliedstaaten über die Nichtanerkennung von Erzeugnissen aufgrund technischer Anforderungen einzuführen, und wird ihren ersten Bericht über die Ergebnisse dieser Notifizierung noch 1993 veröffentlichen.

Der Ausschuß wird ferner eine Bewertung der Schwierigkeiten im Bereich der gegenseitigen Anerkennung, die im Zusammenhang mit den oben erwähnten Mitteilungen und Anhörungen zutage treten, vornehmen.

3.4.6. Der Ausschuß hat auch die Absicht, sich in regelmäßigen Abständen dazu zu äußern, ob die Funktionsweise des Binnenmarktes an sich gewährleistet, daß die Ziele, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die Lebensbedingungen der europäischen Bürger sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu verbessern, erreicht werden. Er schlägt vor, 1994 eine erste Untersuchung in Form von Anhörungen durchzuführen und diese jährlich zu aktualisieren.

Schwerpunkt dieser Anhörungen wird zunächst die Art und Weise der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sein. Der Ausschuß nimmt die EntschlieÙung des Rates zur Kenntnis, in der festgestellt wird, daß die Auswirkungen der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften noch auf einige Jahre hinaus nicht genau bewertet werden können, und hat einen Aufschub der ersten wirtschaftlichen Bewertung bis 1996 gefordert.

### 3.5. Information und Kommunikation

3.5.1. Der Ausschuß teilt uneingeschränkt die Auffassung der Sutherland-Gruppe, daß die Kommission eine Informationsstrategie verfolgen muß, um sicherzustellen, daß Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmen über ihre Rechte und Pflichten angemessen unterrichtet sind; er nimmt die vor kurzem von der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß gerichtete Mitteilung über Transparenz in der Gemeinschaft zur Kenntnis<sup>6</sup>.

3.5.2. Der Ausschuß wird sich zu dem auf Empfehlung der Sutherland-Gruppe erstellten Jahresbericht der Kommission äußern und konkrete Empfehlungen für Verbesserungen der Informationsstrategie aussprechen.

## 4. Abschnitte B und C

4.1. Bezüglich Abschnitt B des Arbeitsdokuments schließt sich der Ausschuß weitgehend den von der Kommission vertretenen Ansichten an und verweist für ausführlichere Informationen auf seine früheren Stellungnahmen zu den diversen Themen. Er bedauert jedoch, daß nicht genügend auf die Wechselwirkung mit den anderen Gemeinschaftspolitiken eingegangen wurde, so daß die hier vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf die volle Entfaltung des Binnenmarkts nicht ausreichen (s. Ziffer 1.3).

4.1.1. Der Binnenmarkt hat auch eine soziale Dimension, die zum Teil von der Gemeinschaft und zum Teil sowohl von den Behörden als auch von den Sozialpartnern auszugestaltet ist. Der Ausschuß vermißt in dem Strategieprogramm die Beachtung der sozialen Dimension. Eine gute Ausgestaltung der sozialen Dimension ist ein Beitrag zum Binnenmarkt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine aktive gemeinschaftliche Arbeitsmarktpolitik. In einem strategischen Programm für den Binnenmarkt müÙte die Kommission deutlich zum Ausdruck bringen, inwieweit nach ihrer Einschätzung zwischen den Vorschlägen im Aktionsprogramm zur Durchführung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer einerseits und dem guten Funktionieren des Binnenmarktes andererseits ein Zusammenhang besteht.

4.2. Der Ausschuß hält das im Arbeitsdokument der Kommission entwickelte Konzept betreffend transeuropäische Netze für unzulänglich. Es wird nicht genügend Gewicht auf die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes gelegt, denn die Erörterung der Interoperabilität der Netze wird auf ihre Verbindung untereinander beschränkt; der Beschlußfassungsprozeß wird durch sektorale und regionale Zersplitterung behindert und trägt - entgegen den Empfehlungen des Ausschusses<sup>7</sup> - den Belangen der globalen Gemeinschaftspolitik nicht genügend Rechnung. Ferner werden bei den veranschlagten Finanzmitteln die Beiträge der Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt, obwohl sich der Investitionsbedarf dem Arbeitsdokument

zufolge "nach einer ersten Schätzung (...) auf 20 Mrd. ECU pro Jahr" beläuft.

## **5. Arbeitsverfahren**

5.1. Im Einklang mit seiner Stellungnahme vom 27. Mai 1993 (Ziffer 5.2.6) empfiehlt der Ausschuß, daß Kommission und Rat mit dem Ausschuß eine Vereinbarung zum Verfahren abschließen sollten. In dieser Vereinbarung sollten

- technische Fragen zur Vorlage der Dokumente, zum Zeitablauf und zur Abstimmung des Beratungsverfahrens mit Parlament und Rat geregelt werden,

- mögliche Konsultationsverfahren vor Entscheidung der Kommission festgelegt werden sowie
- Kriterien zur Berücksichtigung der Vorschläge des Ausschusses durch Kommission und Rat bestimmt werden.

Geschehen zu Brüssel am 22. September 1993

Der Präsident Der Generalsekretär  
des Wirtschafts- und des Wirtschafts- und  
Sozialausschusses Sozialausschusses

Susanne TIEMANN Simon-Pierre NOTHOMB

\*

\* \*

### Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

1. Der Ausschuß begrüßt viele der in dem Arbeitsdokument unterbreiteten Einzelvorschläge. Insgesamt erfüllt das Dokument jedoch nicht die Voraussetzungen für ein "strategisches Programm für den Binnenmarkt", da den für einen Erfolg des Binnenmarktes (im Sinne einer Verbesserung der Lebensbedingungen seiner Bürger) unabdinglichen allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen nicht genügend Rechnung getragen wird.
2. Durch die enge Einbeziehung der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen über den Wirtschafts- und Sozialausschuß in die Überwachung der Durchführung des Binnenmarktprogramms und die diesbezügliche Beratung kann ein wesentlicher Beitrag dazu geleistet werden, in der Gemeinschaft ein Klima des Vertrauens und der Zusammenarbeit zu wahren.
3. Der Ausschuß wird umfassend an der Bewertung der Wirksamkeit der Gemeinschaftsvorschriften mitarbeiten. Dazu müssen ihm unbedingt die notwendigen Mittel an die Hand gegeben werden.
4. Der Ausschuß möchte in der Phase vor der Annahme eines Vorschlags durch die Kommission stärker in die Vorbereitung einbezogen werden. Der Ausschuß sollte zu relevanten geplanten Rechtsvorschriften konsultiert werden. Bei wichtigen Fragen wäre der Ausschuß bereit, Anhörungen der relevanten Interessengruppen im Ausschußgebäude durchzuführen.
5. Der Ausschuß möchte stärker in den Prozeß zur Steigerung der Transparenz bei der Durchführung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften einbezogen werden. Als ersten Schritt in diese Richtung plant er, in sinnvollen Abständen Anhörungen zu veranstalten, bei denen eine Reihe repräsentativer europäischer Organisationen über ihre Erfahrungen mit der bisherigen Anwendung der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften berichten sollen.
6. Der Ausschuß wird ferner auf geeignetem Wege die anerkannten Interessengruppen in der ganzen Gemeinschaft, die die Verbraucher und die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche vertreten, um Mitteilung von Kritik und Vorschlägen im Zusammenhang mit dem gemeinschaftlichen Rechtsetzungsprozeß ersuchen.
7. Da Unterschiede bei der Auslegung der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften eher in Grenzregionen zutage treten, empfiehlt der Ausschuß der Kommission, beidseitig der Grenzen zwischen ausgewählten Mitgliedstaaten eine Reihe von Pilotprojekten durchzuführen, um solchen Unterschieden auf die Spur zu kommen.
8. Nach Ansicht des Ausschusses ist es unerlässlich, daß alle diejenigen - einschl. der Beamten -, die voraussichtlich mit der Überwachung und Anwendung der Binnenmarkt-Rechtsvorschriften in Berührung kommen, eine entsprechende Ausbildung erhalten.
9. Der Ausschuß kann die im Sutherland-Bericht unterbreitete Empfehlung generell gutheißen, daß in Bereichen, in denen eine ausreichende Rechtsangleichung erreicht worden ist, schrittweise von Richtlinien zu Verordnungen überzugehen ist.

10. Der Ausschuß empfiehlt dringend, im Wege einer Initiative allgemeine Maßnahmen zur Beseitigung der Entwicklungshemmnisse für die transeuropäischen Netze zu ergreifen. Dadurch könnte eine raschere und integrierte Entwicklung dieser Netze gewährleistet werden, und den Bürgern sowie den Investoren und Finanzmärkten würden konkrete Orientierungsmarken gegeben.
11. Der Ausschuß hat die Absicht, sich in regelmäßigen Abständen dazu zu äußern, ob die Funktionsweise des Binnenmarktes gewährleistet, daß die damit verbundenen Zielsetzungen erreicht werden.
12. Der Ausschuß empfiehlt, daß Kommission und Rat mit dem Ausschuß eine Vereinbarung betreffend Anhörungsverfahren im Rechtsetzungsprozeß treffen.

---

<sup>1</sup> Dok. KOM (93) 256 endg.

<sup>2</sup> S. Mitteilung über die Verstärkung der Effizienz des Binnenmarktes  
Dok. KOM (93) 256 endg., "Gemeinsame Definition eines strategischen Programms", Punkt 6

<sup>3</sup> "Die Vollendung des Binnenmarktes und der Verbraucherschutz"  
"Verbraucher und Binnenmarkt"

<sup>4</sup> B: 89%; DK: 94%; D: 79%; GR: 75%; SP: 81%; F: 84%; IRL: 80%; I: 89%; L: 83%; NL: 82%; P: 84%, VK: 90%

<sup>5</sup> Siehe "Mehr Demokratie für Europa und seine Institutionen; verbesserte Informationen für die Bürger und die gesellschaftlichen Akteure; Rolle des Bürgerbeauftragten beim Europäischen Parlament" (Dok. CES 534/93 vom 8.6.93)

<sup>6</sup> Dok. KOM (93) 258 endg. vom 2. Juni 1993

<sup>7</sup> Stellungnahme des WSA zu den Transeuropäischen Netzen, ABI. Nr. C 14 vom 20.1.92

CES 890/93 (E) UR/R/js

.../...