KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 03.05.1995
KOM(95) 163 endg.

WEISSBUCH

# VORBEREITUNG DER ASSOZIIERTEN STAATEN MITTEL- UND OSTEUROPAS AUF DIE INTEGRATION IN DEN BINNENMARKT DER UNION

(von der Kommission vorgelegt)

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammen Fassung

VOLUME 1.

1. Leinführung

2 Der Binnenmarkt und die Heranführungsphase

3 Die Binnenmarktvorschriften der Gemeinschaft

4 Die situation in den ländern mittel- und osteuropas

5 Fachliche technische hilfe

6 Schlussfolgerunggen

ANHANG

# ZUSAMMENFASSUNG

Das vorliegende Weißbuch ist Teil der auf der Essener Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1994 vereinbarten Heranführungsstrategie für die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas. Es soll den assoziierten Ländern als Richtschnur bei der Vorbereitung auf Wirtschaftsabläufe unter den Anforderungen des Binnenmarktes der Europäischen Union dienen. Die Angleichung an den Binnenmarkt ist vom Beitritt zur Union zu unterscheiden, bei dem der "Integrationsstand" der Gemeinschaft als Ganzes übernommen werden muß.

In dem Weißbuch werden jeweils die zentralen Maßnahmen in den einzelnen Bereichen des Binnenmarktes aufgezeigt und eine zeitliche Abfolge für die Annäherung der Rechtsvorschriften empfohlen. Eine rein formale Übertragung der Rechtsvorschriften wird jedoch nicht ausreichen, um die erwünschten ökonomischen Rückwirkungen zu erzielen oder zu gewährleisten, daß der Binnenmarkt nach einer künftigen Erweiterung effektiv funktioniert. Dementsprechend wird der Errichtung angemessener Strukturen für die Um- und Durchsetzung der Rechtsvorschriften ebenso viel Bedeutung beigemessen - eine Aufgabe, die sich letzten Endes als noch schwieriger erweisen könnte. Die Berücksichtigung von Gesetzgebung im Bereich von Wettbewerbs-, Sozial- und Umweltschutzpolitik, die zum Teil von unabdingbarer Notwendigkeit für das Funktionieren des Binnenmarktes ist, wird einen ausgeglichenen Ansatz gewährleisten.

In erster Linie sind die assoziierten Länder selbst für die Angleichung an das Binnenmarktrecht verantwortlich und werden ihre eigenen Prioritäten für die einzelnen Bereiche festlegen müssen. Die Union leistet jedoch bereits Hilfe bei der Annäherung der Rechtsvorschriften, vor allem über PHARE, und diese Hilfe sollte nunmehr verstärkt und entsprechend den Empfehlungen des Weißbuchs angepaßt werden.

Zusätzliche Hilfe wird vor allem über ein neues Amt für den Informationsaustausch über technische Hilfe geleistet werden, das von der Kommission verwaltet und durch ein länderübergreifendes PHARE-Programm unterstützt werden soll. Dieses Amt wird die Bereitstellung von Hilfen durch Einrichtung einer Datenbank über die Angleichung an das Binnenmarktrecht und damit verbundene Hilfen erleichtern, die allen Beteiligten zugänglich sein soll; das Amt wird außerdem als Clearingstelle für die Bereitstellung der innerhalb der Union verfügbaren Beratungsdienste und Fachkenntnisse auf entsprechende Hilfsanträge hin fungieren. Derartige Hilfsangebote werden von der Kommission, den Mitgliedstaaten und privaten Körperschaften ausgehen. Das Weißbuch sieht eine Koordinierung der Hilfe und Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung seiner Empfehlungen vor.

Es wird erwartet, daß die Angleichung an den Binnenmarkt die Wirtschaftsreformen und die Umstrukturierung der Industrie verstärken und den Außen- und Binnenhandel anregen wird. In dem Weißbuch wird skizziert, welche Schritte die Kommission, die assoziierten Länder und die Mitgliedstaaten unternehmen müssen, damit diese Nutzeffekte tatsächlich erzielt werden.

## 1.EINFÜHRUNG

### Hintergrund der Heranführungsstrategie

1.1 Um den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten) bei der großen Aufgabe der Vorbereitung auf ihren Beitritt zur Europäischen Union zu helfen, wurde auf der Essener Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1994 eine umfassende Heranführungsstrategie beschlossen. Der Rat bezeichnete die Vorbereitung der assoziierten Länder auf die Integration in den Binnenmarkt als Schlüsselelement der Strategie zur Verringerung des Abstandes und forderte die Kommission auf, eine Weißbuch hierzu auszuarbeiten. Vom Gesichtspunkt der Union aus liegt die Bedeutung dieses Prozesses in der Notwendigkeit , die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Binnenmarkt auch nach der Erweiterung zum Nutzen aller Mitglieder reibungslos funktionieren kann.

1.2 Das Weißbuch bildet nur ein Element der in den Schlußfolgerungen von Essen dargelegten Heranführungsstrategie. Diese Strategie stützt sich auf zwei Hauptinstrumente: die Europa-Abkommen und die strukturierten Beziehungen zwischen den assoziierten Ländern und den Institutionen der Europäischen Union. Die durch die Europa-Abkommen errichteten Assoziationsverhältnisse werden den MOE-Staaten nach Ansicht der Vertragsparteien bei der Erreichung des eigentlichen Ziels helfen, nämlich Mitglieder der Union zu werden. In den Abkommen werden Fortschritte auf dem Wege zu den wirtschaftlichen Freiheiten angestrebt, auf die sich die Union und insbesondere ihr Binnenmarkt stützt. Sie sehen besondere Anstrengungen zur Angleichung an die EU vor und enthalten Bestimmungen über die Rechtsangleichung.

1.3 Die strukturierten Beziehungen zu den Institutionen der Union ergänzen die bilateralen Assoziationsabkommen durch einen multilateralen Rahmen für einen verstärkten Dialog und verstärkte Konsultationen. Auf der Essener Tagung des Europäischen Rats wurde hervorgehoben, daß der strukturierte Dialog die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den assoziierten Staaten fördern soll. Eine solche Zusammenarbeit und die dadurch gebotenen Möglichkeiten für einen anhaltenden Dialog werden wichtig sein, um den Prozeß der Vorbereitung der MOE-Staaten auf die Integration in den Binnenmarkt zu unterstützen.

### Hintergrund und Zweck des Weißbuchs

1.4 Ein Weißbuch zur Vorbereitung auf den Binnenmarkt wurde erstmals in zwei Mitteilungen der Kommission vom Juli 1994 vorgeschlagen[1][2]. Damit sollte ein Programm für die Erfüllung der Binnenmarktverpflichtungen aufgestellt werden, das von den einzelnen assoziierten Staaten befolgt und von der Union überwacht werden könnte. Dies sollte in Partnerschaft mit den assoziierten Staaten geschehen, wobei jeder assoziierte Staat sein eigenes Programm vorrangiger Aufgaben und seinen eigenen Zeitplan aufstellen müßte. Die Kommission hob ferner die Größenordnung dieser Aufgabe der Annäherung und die Notwendigkeit einer engen Koordinierung und technischen Unterstützung hervor. Die Mitgliedstaaten könnten ihre eigene Sachkenntnis beisteuern, unter anderem diejenigen Staaten, die kürzlich ihre eigenen Rechtsvorschriften zur Vorbereitung auf den Beitritt zur Union angepaßt haben.

1.5 Die Aufgabe der Annäherung kann nur von den assoziierten Ländern selbst vollbracht werden. Um sie bei dieser Aufgabe zu unterstützen, werden in dem Weißbuch die Fortschritte anerkannt, die bereits in sämtlichen MOE-Staaten vor allem unter dem Einfluß der Europa-Abkommen erzielt wurden. Die MOE-Länder entwickeln zur Zeit Koordinierungsmechanismen, die den Heranführungsprozeß beschleunigen und überwachen werden, sowie umfassende Gesetzgebungsstrategien, die ihre jeweiligen Interessen und Prioritäten widerspiegeln. Um ihnen bei der Planung und Aufstellung von Programmen zu helfen, geht das Weißbuch über eine bloße Aufzählung der relevanten Rechtsvorschriften hinaus. Es nennt die zentralen Maßnahmen für jeden Sektor und gibt Empfehlungen für die Reihenfolge der Annäherungsschritte ab. Dies ist der erste spezifische Beitrag des Weißbuchs, um den MOE-Ländern die Aufgabe der Annäherung zu erleichtern.

1.6 Als der Europäische Rat den Vorschlag für ein Weißbuch über die Vorbereitung der MOE-Staaten auf die Integration in den Binnenmarkt aufgriff, erkannte er an, daß es sich dabei um mehr als eine bloße Annäherung der Rechtsvorschriften handelt. In den Schlußfolgerungen von Essen ist die Rede von der "Schaffung der Voraussetzungen für die Errichtung eines einheitlichen Marktes"; die Aufgaben der assoziierten Länder werden beschrieben. Sie müssen u.a. "die Rechtsvorschriften und Durchführungsvorschriften erlassen und Normen und Zertifizierungsverfahren einführen, die mit denjenigen der EU in Einklang stehen". Über die Annäherung der Rechtsvorschriften hinaus werden somit in dem Weißbuch die Strukturen hervorgehoben und beschrieben, die notwendig sein werden, wenn die Rechtsvorschriften wirklich greifen sollen. Darin besteht der zweite Beitrag des Weißbuchs.

1.7 In Essen wurde außerdem anerkannt, daß die MOE-Staaten bei dieser Aufgabe unterstützt werden müßten. Unterstützung bei der Annäherung der Rechtsvorschriften gewährt die Union den assoziierten Ländern bereits über PHARE im Rahmen der Europa-Abkommen. Das Weißbuch macht deutlich, wie diese Hilfe nunmehr verstärkt und zur Förderung des Heranführungsprozesses entsprechend den Empfehlungen des Weißbuchs angepaßt werden kann. Es enthält Leitlinien für Inhalt und Gestaltung eines

[1] 13. Juli 1994 KOM(94)320 endg.
[2] 26. Juli 1994 KOM(94)361/3

intensiven und kohärenten Programms, bei dem die Mitgliedstaaten ihren vollen Anteil übernehmen sollen. Hierin ist der dritte spezifische Beitrag des Weißbuchs zu sehen.

**Der rechtliche Kontext**

1.8 Als ein Element der Heranführungsstrategie ist das Weißbuch nicht Gegenstand von Beitrittsverhandlungen und greift den Einzelheiten dieser Verhandlungen einschließlich etwaiger Übergangsregelungen nicht vor. Die Beitrittsverhandlungen werden das gesamte Feld des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken abdecken, während das Schwergewicht des Weißbuchs auf denjenigen Gemeinschaftsmaßnahmen liegt, mit denen der Binnenmarkt geschaffen und erhalten wird.

1.9 Das Weißbuch ändert auch nichts an den vertraglichen Beziehungen zwischen der Union und den MOE-Staaten, die sich auf die Europa-Abkommen stützen. Wie in den Europa-Abkommen vorgesehen, wird die Annäherung der Rechtsvorschriften von einem besonderen Unterausschuß überwacht. Die Abkommen sind dynamisch angelegt, wobei manche Schritte in Richtung einer engeren Integration nach einer bestimmten Zeit automatisch erfolgen und andere wiederum Gegenstand von Verhandlungen sein könnten, u.a. beispielsweise Abkommen über gegenseitige Anerkennung.

**Der wirtschaftliche Kontext**

1.10 Der Europäische Rat hob auch hervor, daß eine gesunde makroökonomische Politik für den Erfolg der Reform und der Heranführungsstrategie wesentlich ist. Die allmähliche Angleichung an die Binnenmarktpolitik der Union wird die Wettbewerbsfähigkeit der MOE-Wirtschaften stärken und den Nutzen des Übergangs mehren und so zur Erreichung und Konsolidierung der makroökonomischen Stabilität beitragen. Unmittelbar kommt es darauf an, die zeitliche Abfolge und das Tempo der Rechtsannäherung in den einzelnen assoziierten Ländern so anzupassen, daß die Wirtschaftsreformen dadurch gestärkt werden.

1.11 Im Zuge der Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa entstehen allmählich die Institutionen, die die Grundlagen einer Marktwirtschaft bilden. Dazu gehört ein System von Rechts- und Handelsnormen (z.B. Handelsgesetzbuch, Eigentumsrecht, Konkursrecht, Vertragsrecht, Verbraucherschutzrecht), die den Wirtschaftsteilnehmern Rechtssicherheit und Transparenz gewährleisten. Dazu gehören aber auch die Institutionen wie Unternehmen, Märkte und Regulierungsbehörden, die eine dezentralisierte Finanzintermediation durch private Wirtschaftsteilnehmer möglich machen. Weitere Privatisierungsfortschritte sind in diesem Zusammenhang höchst wichtig.

1.12 Eine Angleichung an das Binnenmarktrecht der Union reicht weiter als die zur Errichtung einer Marktwirtschaft notwendigen Wirtschaftsreformen. Sie soll die Integration der auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen, aber immer noch im Übergang befindlichen MOE-Wirtschaften mit den industriellen Marktwirtschaften der Union erleichtern. Dies wird mehr Zeit sowohl für die Einführung der Rechtsvorschriften als

auch für den Aufbau der notwendigen Institutionen für die praktische Umsetzung der neuen Gesetze und die Überwachung der Fortschritte erfordern. Zu diesem Prozeß gehört auch die Konsolidierung der Rechtsreformen in den MOE-Ländern. Ohne die notwendigen institutionellen Veränderungen liefe die Einführung des Binnenmarktrechts möglicherweise nur auf eine rein formale Übertragung von Normen hinaus. Dies wäre aber keine solide Grundlage für gegenseitiges Vertrauen zwischen allen Beteiligten, auf das der Binnenmarkt angewiesen ist. Auch die von den assoziierten Ländern angestrebten realwirtschaftlichen Auswirkungen und Vorteile würden so nicht erreicht.

1.13 Zeitliche Abfolge und Tempo der von den einzelnen MOE-Staaten für die allmähliche Angleichung an die Binnenmarktvorschriften der Union gewählten Strategie müssen regelmäßig überprüft werden, um die Übereinstimmung mit ihren wirtschaftlichen Reformanstrengungen zu gewährleisten. Auch werden auf mittlere Sicht ein transparenterer Wettbewerb und eine mit der Politik der EU abgestimmte Handelspolitik notwendig sein, um die schrittweise Integration der Wirtschaften von EU und MOE-Staaten zu unterstützen und gleichzeitig die Wirtschaftsreformen zu fördern.

**Konzept und Gliederung des Weißbuchs**

1.14 Im Mittelpunkt des Weißbuchs stehen die für das Funktionieren des Binnenmarktes wesentlichen Rechtsvorschriften. Sie werden in einer Weise dargestellt, die die zentralen Maßnahmen in jedem Bereich und diejenigen Maßnahmen deutlich macht, die als erste in Angriff genommen werden sollten, jedoch wird nicht der Versuch unternommen, Prioritäten zwischen den einzelnen Bereichen festzusetzen. Außerdem werden die administrativen und organisatorischen Strukturen ausführlicher beschrieben, die in jedem Bereich notwendig sind, wenn die Rechtsvorschriften effektiv umgesetzt und durchgesetzt werden sollen.

1.15 Das Weißbuch wendet sich an die sechs Länder, mit denen bereits Assoziierungsabkommen geschlossen wurden (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Bulgarien und Rumänien) und wird gleichermaßen für diejenigen Länder gelten, die mit der Union über Europa-Abkommen verhandeln (derzeit die drei baltischen Republiken, die die Abkommen paraphiert haben, und Slowenien). Das Weißbuch ist ein allgemeines Referenzdokument, das in seinen Empfehlungen nicht auf die spezifischen Erfordernisse der einzelnen Länder abstellt. Jeder MOE-Staat wird seine eigenen Prioritäten und seinen eigenen Zeitplan unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen, sozialen und politischen Realität und der bisher geleisteten Arbeiten festlegen.

1.16 Das Weißbuch wird in zwei **Teilen** vorgelegt. Im ersten **Teil** werden Zweck, Kontext und Art dieser Untersuchung unter politischen Gesichtspunkten behandelt und das weitere Vorgehen aufgezeigt. Im **zweiten Teil, dem Anhang dieses Weißbuchs,** werden die Binnenmarkt-Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im einzelnen dargelegt.

**Teil I**

**Kapitel 1:** Im vorliegenden Kapitel werden Inhalt, Wirkungsradius und Konzept des Weißbuchs beschrieben.

**Kapital 2** zeichnet den Hintergrund der Untersuchung nach. Darin werden die wesentlichen Merkmale des Binnenmarktes beschrieben und ihre Bedeutung erläutert. Das Kapitel beschreibt, wie mit Hilfe des Gemeinschaftrechts verschiedene Arten von Hindernissen für die Freizügigkeit abgebaut werden. Dabei wird auch auf die fundamentale Rolle der Wettbewerbspolitik im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt eingegangen.

In **Kapitel 3** wird beschrieben, wie die einschlägigen Rechtsvorschriften über die Errichtung und Erhaltung des Binnenmarktes für die Zwecke des Weißbuchs ausgewählt und nach Prioritäten geordnet wurden. In dem Kapitel wird erläutert, wie die Sektordarstellungen, die den Anhang bilden, ausgearbeitet wurden und welchem Zweck sie dienen.

**Kapitel 4** beschreibt in großen Zügen die Lage in den MOE-Staaten unter dem Gesichtspunkt der Rechtsvorschriften und Strukturen und nennt einige besondere Schwierigkeiten, die sich für diese Länder bei der Angleichung an die Gemeinschaftsnormen und -praktiken ergeben.

**Kapitel 5** betrifft die Hilfe, die die Union auch weiterhin den MOE-Staaten leisten wird, um sie bei der Vorbereitung auf den Binnenmarkt zu unterstützen. Es wird ein neuer Rahmen skizziert, in dem die bestehenden EU-Maßnahmen verstärkt, ergänzt und kohärenter gestaltet werden könnten. Besondere Aufmerksamkeit wird einer engeren Abstimmung mit der technischen Hilfe der Mitgliedstaaten gewidmet.

In **Kapitel 6** werden die Vorteile aufgezählt, die eine Umsetzung des Weißbuchs erwarten läßt, und die Maßnahmen beschrieben, die die Kommission, die assoziierten Länder und die Mitgliedstaaten ergreifen müssen, damit diese Vorteile Realität werden.

**Anhang**

Dieser umfangreichere Band enthält eine nach Bereichen geordnete Analyse der zentralen Elemente des einschlägigen Gemeinschaftsrechts, wobei jeweils Zweck und Entwicklung der Rechtsvorschriften erläutert, die für ihre Umsetzung und Durchsetzung erforderlichen Strukturen beschrieben und eine zeitliche Abfolge für die Rechtsangleichung in den einzelnen Bereichen empfohlen werden. Daß der Akzent auf die Frage gelegt wird, wie gewährleistet werden kann, daß die Rechtsvorschriften effektiv greifen, ist nach Ansicht der Kommission eine wichtige Botschaft für die assoziierten Länder. Dies wird ihnen und letzten Endes einer erweiterten Union dabei helfen, eine tatsächliche und nicht nur eine rein formale Angleichung zu erreichen.

## 2. DER BINNENMARKT UND DIE HERANFÜHRUNGSPHASE

### *Die Bedeutung des Binnenmarkts für die Verwirklichung der Unionsziele*

2.1 Der Binnenmarkt ist kein Selbstzweck, sondern vielmehr eines der Hauptinstrumente zur Erreichung einer ganzen Reihe von Zielen: ausgewogenes und nachhaltiges, umweltverträgliches Wachstum, hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau, bessere Lebenshaltung und Lebensqualität sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt.

2.2 Der Binnenmarkt dient diesen Zielen, weil das Potential der beteiligten Volkswirtschaften gesteigert wird, und zwar durch effizientere Allokation der Produktionsfaktoren, durch Produktion in großem Maßstab und Nutzung der sich ergebenden Einsparungen, durch bessere Wirtschaftsleistung infolge größeren Wettbewerbs und durch Investitionsanreize.

2.3 Die Wirtschaftsintegration in einem grenzfreien Binnenmarkt geht weiter als andere Formen der Zusammenarbeit wie Freihandelszonen, Zollunionen und gemeinsame Märkte mit weiterbestehenden physischen Grenzen. Dadurch wird ihr positiver ökonomischer Impakt maximiert. Die Rechtsvorschriften in ihrer Gesamtheit geben den rechtlichen Rahmen für die Erzielung dieser wirtschaftlichen Effekte ab; auf diesen Bereich sollten daher die assoziierten Länder ihre Beitrittsvorbereitungen konzentrieren.

2.4 Ein Binnenmarkt ohne Binnengrenzen beruht auf weitreichendem gegenseitigen Vertrauen und gleichwertigen ordnungspolitischen Maßnahmen. Gelingt es insgesamt nicht, die gemeinsamen Regeln in einem Teil des Binnenmarkts anzuwenden, wird das ganze System gefährdet und seine Einheit unterminiert. Doch gibt es noch einen weiteren Grund, um durch besondere Anstrengungen die richtigen Bedingungen für die Anwendung derartiger Rechtsvorschriften zu schaffen.

2.5 Das Ziel der Angleichung an die Binnenmarktregeln und -gepflogenheiten schließt ein selektives und graduelles Vorgehen nicht aus, so daß die in den MOEL herrschenden Verhältnisse berücksichtigt und ihre Bemühungen zur Vollendung des wirtschaftlichen Übergangsprozesses und zur Herbeiführung der makroökonomischen Stabilität fortgesetzt werden können. Für die assoziierten Länder ist es wesentlich, ihr Annäherungstempo dem wirtschaftlichen Reformprozeß anpassen zu können.

### *Grundsätze*

2.6 In Artikel 7a des Unionsvertrags wird der Binnenmarkt als ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, definiert. Es handelt sich außerdem um einen Markt mit einer ausgeprägten sozialen Dimension, in dem

der aktive Wettbewerb gefördert wird und in dem die systematischen Kontrollen zur Einhaltung der Vorschriften innerhalb des Marktes stattfinden und nicht bei der Überschreitung der nationalen Grenzen. Im Vertrag sind die Grundregeln zur Herstellung dieser Bedingungen festgelegt:

- **Artikel 6** verbietet Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Staatsangehörigen.

- **Artikel 8a** sihert den Unionsbürgern das Recht, sich im Gemeinschaftsgebiet frei zu bewegen und aufzuhalten.

- **Artikel 9-12** fordern die Abschaffung der Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

- **Artikel 30-36** untersagen mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen mit gleicher Wirkung auf den Warenhandel und legen die Voraussetzungen für Ausnahmeregelungen fest.

- **Artikel 37** verbietet Diskriminierung durch staatliche Monopole.

- **Artikel 48-51** enthalten die Grundsätze für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Artikel 52-57 für die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit der Selbständigen und Artikel 58 für Unternehmen.

- **Artikel 59-66** garantieren den freien Dienstleistungsverkehr.

- **Artikel 67**, der später durch **Artikel 73b** ersetzt wurde, bildet die Grundlage für die Abschaffung der Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs.

- **Artikel 85/86** verhindern wettbewerbswidriges Verhalten durch Unternehmen, damit die Binnenmarktwirkungen nicht ausgeschaltet werden; **Artikel 90** stellt sicher, daß die Wettbewerbsregeln auch für öffentliche Unternehmen sowie Unternehmen gelten, denen besondere oder ausschließliche Rechte gewährt werden.

- **Artikel 92** enthält zum Schutz der Binnenmarkteinheit strenge Bedingungen für staatliche Beihilfen an staatliche Unternehmen.

- **Artikel 95** verpflichtet die Mitgliedstaaten zur steuerlichen Gleichbehandlung.

2.7 Maßgebend für die Entwicklung der Rechtsstruktur der Union sind auch die Grundsätze, die vom Europäischen Gerichtshof in seinen Entscheidungen zur

Auslegung des Vertrags aufgestellt wurden, darunter das Grundsatzurteil "Cassis de Dijon" im Jahre 1979: **das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung**. Alle in einem Mitgliedstaat legal im freien Verkehr befindlichen Waren müssen auch in allen anderen Teilen der Gemeinschaft frei zirkulieren können, es sei denn, ein Mitgliedstaat kann nachweisen, daß die Regeln des Herkunftsmitgliedstaats keinen gleichwertigen Schutz des wesentlichen Allgemeininteresses bieten. Dieser Grundsatz gewährleistet die Freizügigkeit verschiedenartiger Waren und Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft, ohne daß auf Gemeinschaftsebene Rechtsvorschriften zu erlassen sind.

2.8 Die Urteile des Gerichtshofs waren auch für die Auslegung bestimmter Vertragstermini von Bedeutung, z.B. Maßnahmen mit "gleicher Wirkung" wie mengenmäßige Beschränkungen (Artikel 30 ff.) und die aus verschiedenen Gründen der öffentlichen Ordnung zulässigen Verbote, Beschränkungen oder Begrenzungen (Artikel 36, Artikel 48 Abs.3 usw.). Derartige Auslegungen haben die Schaffung und den Erhalt des Binnenmarkts ohne weitere Rechtsvorschriften in zahlreichen nicht harmonisierten Sektoren erleichtert.

2.9 Die Anwendung dieser Grundsätze führt zur Beseitigung der physischen, technischen, steuerlichen Hemmnisse und Zollschranken. Nach dem Vertrag erfolgt die Schaffung des Binnenmarktes schrittweise. Die Aufhebung der physischen Kontrollen an den Binnengrenzen (im freien Personenverkehr noch nicht vollständig) wurde nur möglich, weil sich die Mitgliedstaaten in Vereinbarungen bereit erklärt hatten, die Kontrollen, die in vielen Fällen an den Grenzen selbst vorgenommen worden waren, mit anderen Mitteln und an anderen Orten durchzuführen.

2.10 Die Schaffung der Voraussetzungen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr in der Gemeinschaft und in geringerem Maße auch den freien Personen- und Kapitalverkehr ließ sich allein durch Anwendung der Vertragsvorschriften, der Auslegungen des Vertrags durch den Gerichtshof und den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht in vollem Umfang erreichen Es bedurfte auch ausführlicherer abgeleiteter Rechtsvorschriften überall da, wo große Unterschiede zwischen den Vorschriften und der Praxis in den Mitgliedstaaten die Freizügigkeit behindern. Der Gesetzgeber der Gemeinschaft muß den Grundsatz der Subsidiarität beachten und soll nur dann Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene erlassen, wenn sich auf nationaler oder regionaler Ebene der gleiche oder ein besserer Effekt nicht erreichen läßt.

2.11 Die nationalen Vorschriften verfolgen im allgemeinen allen Mitgliedstaaten gemeinsame legitime Ziele des "ordre public", z.B. die öffentliche Sicherheit (was die Bekämpfung von Verbrechen, Betrügereien und illegalem Handel einschließt), den Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt und der Verbraucher, Erhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit in den Finanzsektor und Sachkundebindungen für bestimmte Berufe. Diesen politischen Zielen muß auch weiterhin entsprochen werden, und in den meisten Fällen können die nationalen Vorschriften harmonisiert werden, um einen

einheitlichen Komplex von Gemeinschaftsvorschriften zu schaffen, oder soweit angenähert, daß die Mitgliedstaaten zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung bereit sind. Durch die Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene wurden viele nationale Vorschriften und Gepflogenheiten in Frage gestellt.

2.12 Die Kommission hat nach Artikel 100a Absatz 3 in ihren Harmonisierugsvorschlägen in Fragen der Gesundheit, der Sicherheit, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Dennoch wollen manche Mitgliedstaaten vielleicht auch nach der Harmonisierung weiterhin höhere nationale Standards anwenden, was nach Artikel 100a Abs.4 möglich ist. In diesen und anderen Ausnahmefällen können Beschränkungen des freien Verkehrs gerechtfertigt sein, sofern es sich dabei nicht um verdeckte Handelsbeschränkungen handelt und sie verhältnismäßig und dem Zweck angemessen sind.

2.13 Aus der Notwendigkeit, gleiche Bedingungen für alle Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen und zu erhalten, ergibt sich ein weiterer Grund für Rechtssetzung auf Gemeinschaftsebene. Wettbewerbsverzerrungen könnten dadurch entstehen, daß Unternehmen in einem Teil der Gemeinschaft weitaus höhere Kosten zu tragen haben als in einem anderen Teil, was auch zu einer Verlagerung der Wirtschaftstätigkeit in kostengünstigere Standortgebiete führen könnte.Zu diesen Kosten gehören auch die Belastungen, die der öffentlichen Hand und den Wirtschftsteilnehmern durch Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzmaßnahmen entstehen. Die Einführung gemeinsamer hoher Schutzstandards wird von der Union angestrebt und trägt gleichzeitig zur Sicherung des"level playing field" bei.

2.14 Der Binnenmarkt steht auch in engem Zusammenhang mit anderen politischen Bereichen und hätte nicht zustande kommen können, wenn nicht die Vorschriften auf anderen wichtigen Gebieten durch immer neue Vertragsrevisionen ausgebaut worden wären. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und für den Umwelt- und Verbraucherschutz. Das Abstellen auf die rein wirtschaftlichen oder Marktaspekte der Integration hätte zu einer unausgewogenen Gemeinschaft geführt, die von den meisten Mitgliedstaaten nicht akzeptiert worden wäre. Die Beziehung zwischen Binnenmarkt und anderen Politikbereichen wird in Kapitel 3 eingehender erörtert.

***Das abgeleitete Recht als Mittel zur Beseitigung von Schranken***

2.15 Daher waren Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene notwendig, wenn die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu groß waren, als daß die Grundsätze des freien Verkehrs und der gegenseitigen Anerkennung hätten unmittelbar Anwendung finden können. Dieses Weißbuch befaßt sich hauptsächlich mit der Darstellung und Erläuterung des umfangreichen abgeleiteten Gemeinschaftsrechts für die assoziierten Länder. Wie dies

geschieht, ist Kapitel 3 zu entnehmen, und eine eingehende Darstellung findet sich in dem Anhang.

2.16 In Übereinstimmung mit den Vertragsartikeln, auf die es sich stützt, besteht der größte Teil des Binnenmarktrechts aus **Richtlinien**, die für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich sind, wobei diese die Maßnahmen zu ihrer Durchführung erlassen. (Falls die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien nicht fristgemäß oder in einer unvollständigen bzw. unangemessenen Weise treffen, können die Unionsbürger ihre Rechte durchsetzen, indem sie sich unmittelbar auf die Richtlinie berufen, vorausgesetzt, deren Wortlauf ist so eindeutig, daß den Mitgliedstaaten kein Ermessensspielraum bleibt, wie einige Urteile des Gerichtshofs gezeigt haben). Richtlinien sind manchmal relativ ausführlich und bieten dem nationalen Gesetzgeber nur geringfügigen Spielraum. In anderen Fällen enthalten sie nur weitgefaßte Ziele oder wesentliche Voraussetzungen, so daß der nationale Gesetzgeber sie auf verschiedene Weise umsetzen kann. Damit wird soweit wie möglich gewährleistet, daß die nationalen Traditionen und Präferenzen berücksichtigt werden.

2.17 Die Verordnungen, bei denen es sich um unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbare Gemeinschaftsakte handelt, sind ebenfalls Teil des Binnenmarktrechts, insbesondere im Agrarbereich und beispielsweise auch zur Koordinierung der Sozialversicherungsbestimmungen für Wanderarbeitnehmer. Außerdem gibt es **Entscheidungen**, die für diejenigen verbindlich sind, an die sie sich richten.

*Rechtsvorschriften über den freien Warenverkehr*

2.18 Der größte Teil des abgeleiteten Binnenmarktrechts betrifft die Warenproduktion und -vermarktung. Dabei geht es um Bereiche, in denen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht anzuwenden war, weil die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (sogenannte technische Handelshemmnisse) zu groß waren und somit die "gleiche Wirkung" wie Zölle oder mengenmäßige Beschränkungen hatten. In frühen Richtlinien traten ausführliche Gemeinschaftsvorschriften an die Stelle der einzelstaatlichen. In jüngster Zeit wird bei der technischen Harmonisierung nach dem "neuen Konzept" verfahren, d.h. es wird eine begrenzte Anzahl wesentlicher Forderungen aufgestellt, und die eingehenderen Regeln werden sonstigen regulierenden Stellen auf freiwilliger Basis überlassen.

2.19 Besonders bei Nahrungs- und Arzneimitteln, aber ebenso für potentiell gefährliche, doch gängige Waren wie Kraftfahrzeuge wird das alte Konzept der vollständigen Harmonisierung immer noch als das geeignetere betrachtet. Diese Vorschriften umfassen auch strenge Test- und Zertifizierungsanforderungen und in einigen Fällen auch Marktüberwachungsmaßnahmen. Ein weiteres Problem, mit dem sich das Gemeinschaftsrecht befaßt, ist die Harmonisierung der

unterschiedlichen einzelstaatlichen Regeln z.B. für die Bezeichnung bestimmter Erzeugnisse, ihre Etikettierung und/oder Verpackung.

2.20 Diese Vorschriften gewährleisten zusammen mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, daß jeder Produzent oder Importeur in der Gemeinschaft ein Produkt in den Verkehr bringen und es ohne weiteres überall in der EU, ohne lokale Vorschriften beachten zu müssen, vermarkten kann. Ein Mitgliedstaat muß nicht nur den Gemeinschaftsstandards entsprechende Voraussetzungen für die Produktion von Waren schaffen (dies gilt für alle Länder, die in die EU exportieren), sondern auch sicherstellen können, daß alle auf seinem Markt befindlichen Waren diesen Standards entsprechen. Er muß ebenfalls gewährleisten, daß alle Waren aus anderen Mitgliedstaaten innerhalb seines Gebiets frei verkehren können. Damit bedarf es nicht nur in allen Mitgliedstaaten der richtigen Rechtsvorschriften, sondern auch eines vollständigen Rahmens technischer und sonstiger Einrichtungen für die effektive Durchführung dieser Vorschriften. Diese Einrichtungen - ob Prüflabore, meßtechnische Institute oder Zollstellen an den Außengrenzen der Gemeinschaft - müssen alle das Vertrauen der gesamten Gemeinschaft erwerben, wenn der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zur Anwendung gelangen soll.

*Rechtsvorschriften für den freien Dienstleistungsverkehr*

2.21 Ein weiterer Hauptkomplex des abgeleiteten Rechts betrifft die Voraussetzungen für das Anbieten bestimmter Dienstleistungen. Hier mußte gehandelt werden, weil die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten - selbst wenn sie Ausländer nicht offen diskriminierten - zu unterschiedlich waren, als daß der freie Verkehr durch bloße Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gesichert gewesen wäre. Viele dieser Vorschriften betreffen die Finanzdienstleistungen und enthalten Mindestaufsichtsvorschriften, z.B. für die Zulassung von Banken oder Versicherungsunternehmen. Auch sollen mit diesen Vorschriften die nationalen Märkte in Bereichen geöffnet werden, die traditionellermaßen von staatlichen Monopolen beherrscht wurden, wie Telekommunikation und bestimmte Teile der Verkehrs- und Energiewirtschaft.

*Rechtsvorschriften für den freien Personenverkehr*

2.22 In Artikel 8a des Vertrags ist der weitgefaßte Begriff des freien "Bewegungs- und Aufenthaltsrechts" als ein Grundrecht verankert, das nicht mit einem vom Bürger verfolgten Wirtschaftsziel verknüpft ist, aber den entsprechenden abgeleiteten Rechtsvorschriften unterliegt. Die Rechtsvorschriften gliedern sich in Regeln, die die harmonische Entwicklung des Arbeitsmarktes gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen verhindern, und solche, die die Zugangsbedingungen für Bürger aus anderen Mitgliedstaaten regeln. Die meisten einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften betreffen den letztgenannten Aspekt und regeln Angelegenheiten wie Aufenthaltserlaubnisse, Einreiserecht, Auslieferungsbeschränkungen und

Familienbeihilfen. (Dieser Teil des "Integrationsstandes" der Gemeinschaft kann nicht als Teil der schrittweisen Angleichung betrachtet werden, um die es in diesem Weißbuch geht, auch wenn er zweifellos von Bedeutung für die Errichtung des Binnenmarktes nach dem Beitritt ist).

2.23 Einige Freizügigkeitsvorschriften stehen in enger Verbindung mit dem freien Dienstleistungsverkehr, insbesondere wenn es sich um die Dienstleistungen handelt, die ein Mindestmaß an Sachkunde erfordern. Wie für Waren hat die Kommission auch hier mit einer durchgehenden Harmonisierung begonnen, so daß die Gemeinschaftsvorschriften an die Stelle der einzelstaatlichen Vorschriften für Berufe wie Architekten, Ärzte und Krankenpfleger treten konnten. Den jüngeren Richtlinien liegt ein horizontaler Ansatz zugrunde, weshalb sie allgemeine Auflagen umfassen, damit die gegenseitige Anerkennung der Befähigungsnachweise Anwendung finden kann.

2.24 Rechtsvorschriften sind ebenfalls notwendig, damit Arbeitnehmer, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern, weiterhin uneingeschränkt ihre sozialen Rechte beanspruchen können. Dies bedeutet nicht nur Geldleistungen, sondern auch Leistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen. Die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten sind nicht harmonisiert worden, müssen jedoch nach Artikel 51 des Vertrags koordiniert werden, damit Migranten im Zuge der Mobilität nicht ihre erworbenen Rechte verlieren.

2.25 Auch das Gesellschaftsrecht fällt unter dieses Kapitel. Nach Artikel 58 des Vertrags sind Gesellschaften für die Zwecke der Freizügigkeit natürlichen Personen gleichzustellen. Mit dem Gemeinschaftsrecht werden einige der wichtigsten Unterschiede im einzelstaatlichen Recht, z.B. für Gründung und Verwaltung von Gesellschaften, beseitigt. Jedoch gewährleistet das Gemeinschaftsrecht noch nicht die vollständige "Freizügigkeit" für Unternehmen bei grenzübergreifenden Fusionen sowie Übernahmen und Sitzverlegungen.

*Rechtsvorschriften für den freien Kapitalverkehr*

2.26 Der freie Kapitalverkehr ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht gerechtfertigt, sondern auch weil er eine Voraussetzung für den freien Verkehr von Finanzdienstleistungen und Personen darstellt. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs konnte jedoch erst kürzlich vollendet werden, da für die meisten Mitgliedstaaten Kapitalverkehrskontrollen ein wichtiges Instrument der gesamtwirtschaftlichen Politik waren. Die Artikel 67 bis 71, die bis Ende 1993 für diesen Bereich maßgeblich waren, sind vorsichtiger abgefaßt als die anderen entsprechenden Vorschriften. Artikel 73 sieht einen Schutzmechanismus bei Störungen auf dem Kapitalmarkt vor. Durch die abgeleiteten Rechtsvorschriften konnten die Kapitalverkehrskontrollen in den Mitgliedstaaten schrittweise aufgehoben werden. Seit 1994 sind die Artikel 73b-73g, die die Beseitigung der Beschränkungen auf breiter Grundlage

vorschreiben, an die Stelle der ursprünglichen Bestimmungen getreten und unmittelbar anzuwenden.

*Wettbewerbspolitik*

2.27 Die Wettbewerbspolitik ist für die Errichtung des Binnenmarkts von grundlegender Bedeutung. Ohne "ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt" (Artikel 3 Absatz g), würde der Binnenmarkt nicht funktionieren.

2.28 Durch die Beseitigung der Handelsschranken wird es notwendig, neue transparente Wettbewerbsregeln aufzustellen und nach und nach zu verstärken. Geschieht dies nicht, würde die angestrebte optimale Ressourcenallokation durch wettbewerbswidriges Verhalten verhindert. Mit Wettbewerbsvorschriften ist das Verhalten von Privatwirtschaft und Staat in vier Hauptbereichen zu steuern:

- Fallen die Handelsschranken, könnten die Unternehmen versucht sein, sich gemeinsam den Markt aufzuteilen oder andere restriktive Absprachen zu treffen oder ihre beherrschenden Stellungen zu mißbrauchen, um den Wettbewerb zu unterbinden. Damit verliert die Wirtschaft die Vorteile des Freihandels und des aktiven Wettbewerbs. Der Nutzen von Handelsschranken jedoch, der früher dem Staat zufiel (z.B. durch Einfuhrzölle), wird nun von den privaten Partnern der Absprache an sich gezogen. Somit ist ein effektives Wettbewerbsrecht notwendig, um derartige mißbräuchliche Verhaltensweisen zu verhindern.

- Der Binnenmarkt stellt die Unternehmen vor neue Probleme, die sie möglicherweise besser lösen können, indem sie strategische Allianzen in Form von Zusammenschlüssen und Übernahmen eingehen. Zwar ist dies grundsätzlich eine legitime Unternehmensstrategie, jedoch ist dafür Sorge zu tragen, daß die Marktstrukturen kompetitiv bleiben. Ohne Regulierung könnte es zu beherrschenden Stellungen und deren Mißbrauch und damit zu einem globalen Wohlfahrtsverlust kommen.

- Werden die Grenzen geöffnet, könnten auch die Regierungen versucht sein, zum Schutz der Industrien gegen zunehmenden Wettbewerb staatliche Beihilfen zu gewähren. Geschieht dies, um allgemeine Ziele wie Forschung und Entwicklung, Umweltschutz oder regionale Kohäsion zu fördern, können sie akzeptiert werden, sofern die Investitionen für die Gesellschaft eine positive Wirkung zeitigen, die vom Unternehmen selbst nicht herbeigeführt werden kann. Andere Beihilfeformen, die den Wettbewerb verzerren, ohne Vorteile zu bringen, sind jedoch zu verurteilen. Dies rechtfertigt eine strenge Überwachung der staatlichen Beihilfen.

- Staatliche Monopole kommerzieller Art, öffentliche Unternehmen und Unternehmen mit Sonder- oder Ausschließlichkeitsrechten sind ebenfalls eine Gefahr für den freien und offenen Wettbewerb. Es werden absichtlich ökonomische Renten für bestimmte Wirtschaftsbeteiligte angestrebt, wobei davon ausgegangen wird, daß der Ertrag für die Erbringung öffentlicher Dienste verwendet oder dem Staat als Einnahme zufallen wird. Zwar ist im Grunde dagegen nichts einzuwenden, doch ist es schwierig, die Marktverzerrung auf das zu beschränken, was unbedingt im Allgemeininteresse notwendig ist, z.B. die Erbringung öffentlicher Dienste in entlegenen Gebieten.

2.29 Eine aktive Wettbewerbspolitik trägt zur Schaffung gesunder Wirtschaftsstrukturen und zur Vermeidung anomaler Gewinne bei. Sie ist für die Entstehung des Binnenmarkts in Bereichen wie Energie, Verkehr und Telekommunikation unabdingbar. In der Wettbewerbspolitik wie in anderen Bereichen müssen nicht nur Gesetze angenommen und Strukturen geschaffen werden. Diese Politik ist mit unablässigen Bemühungen durchzusetzen, weithin bekannt und akzeptierbar zu machen und mit der Perspektive zu verbinden, daß sie tatsächlich angewendet wird. Nur dann kann das volle Marktpotential realisiert werden.

**Um- und Durchsetzung**

2.30 Auf Gemeinschaftsebene ist es Sache der Kommission und des Gerichtshofs, für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen. Die tatsächliche Um- und Durchsetzung auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts - ob dieses nun in den Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung hat oder zunächst in innerstaatliches Recht umgesetzt wird - stützt sich auf einen angemessenen Gerichts- und Verwaltungsapparat in den Mitgliedstaaten. Verfassungsmäßig unterliegen die Mitgliedstaaten rechtsstaatlichen Prinzipien mit Gewaltenteilung, die die Unabhängigkeit der Justiz garantiert. Das Gerichtswesen muß dem einzelnen Bürger rechtliches Gehör sichern, zumal bei Verwaltungsentscheidungen. Das für Marktwirtschaften charakteristische dezentralisierte Wirtschaftssystem erfordert ebenfalls einen angemessen raschen Zugang zu den Gerichten. Die Gewähr, daß das Gemeinschaftsrecht auch effektiv angewandt wird, hängt ferner von einer Vielfalt spezifischer Verwaltungsstrukturen sowie technischen und berufständischen Körperschaften im Privatsektor ab.

*Fazit*

2.31 Die Binnenmarktgrundsätze sind im Prinzip einfach, aber die Regeln und Strukturen, damit sie funktionierende Wirklichkeit werden, sind zahlreich und vielschichtig. Sie bauen die dem freien Verkehr entgegenstehenden Schranken ab, stellen sicher, daß andere wichtige Ziele des "ordre public" nicht außer acht gelassen werden, verhindern das Entstehen neuer Hemmnisse und gewährleisten, daß weder der Staat noch private Einrichtungen kurzsichtige

oder selbstbezogene Maßnahmen treffen, die den lauteren und aktiven Wettbewerb beeinträchtigen. Zwar ergibt sich ein Bild, das noch immer von Unvollkommenheiten gekennzeichnet ist, doch wird die Union auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts und zur Erhaltung seines reibungslosen Funktionierens weiter voranschreiten.

## 3. Die BINNENMARKTVORSCHRIFTEN DER GEMEINSCHAFT

3.1 Der Anhang dieses Weißbuchs enthält einen umfassenden und detaillierten Überblick über die geltenden Binnenmarktvorschriften der Union. Dreiundzwanzig verschiedene Gebiete, auf denen die Gemeinschaft Rechtsvorschriften erlassen hat, werden nacheinander untersucht. In diesem Kapitel werden die Vorgehensweise der Kommission und bestimmte Aspekte der Informationen im Anhang II erläutert.

3.2 Die Darstellung der einzelnen Vorschriften im Weißbuch beruht auf vier Grundsätzen:

- Das Weißbuch soll sich auf den Binnenmarkt beschränken und nicht den ganzen erreichten Integrationsstand beschreiben.

- Innerhalb der ausgewählten Gebiete sollten die Vorschriften nicht als einheitlicher Katalog oder Block dargestellt werden. Die wichtigeren Maßnahmen waren hervorzuheben und logischerweise zuerst zu behandeln.

- Das Weißbuch soll assoziierten und assoziierungswilligen Staaten Orientierungshilfen geben und ist daher nicht auf die Bedürfnisse eines bestimmten Landes zugeschnitten.

- Anhand der Darstellung der Vorschriften soll den MOE- Ländern verdeutlicht werden, welche Maßnahmen und Strukturen erforderlich sind, damit sie ihre volle Wirksamkeit entfalten können.

### Abgrenzung der Binnenmarktvorschriften

3.3 Bei der Abfassung des Weißbuchs galt es, die Binnenmarktvorschriften vom übrigen Gemeinschaftsrecht abzugrenzen. Wie im vorhergehenden Kapitel erläutert, beruht die erfolgreiche Verwirklichung des Binnenmarkts nicht nur auf einem umfassenden System detaillierter Vorschriften zur Beseitigung formaler Hindernisse, sondern setzt auch die Erfüllung zahlreicher wirtschaftlicher Grundbedingungen voraus. Um z.B. einen offenen und fairen Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu gewährleisten, müssen formelle und transparente Wettbewerbsregeln und ein gemeinsamer Rahmen eingeführt werden, der soziale Mindeststandards und einen angemessenen Umweltschutz in der gesamten Union gewährleistet.

3.4 Schon der Vertrag wahrt eine sorgfältige Balance zwischen den verschiedenen Zielen und politischen Aufgaben, so daß sich bestimmte Teile des Gemeinschaftsrechts in der Praxis nicht von den übrigen trennen lassen. Diese Interdependenz wird im Vertrag selbst ausdrücklich hervorgehoben.So bestimmt etwa Artikel 130 r, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen. Etwaige Beitrittsverhandlungen

mit den MOE- Ländern werden daher das gesamte Gemeinschaftsrecht einschließen. Eine Annäherung der Vorschriften ist demnach von großer Bedeutung. In zahlreichen Bereichen ist diese Annäherung in den Europaabkommen bereits vorgesehen. Unter anderem wird dort auf die Gebiete Wettbewerb, Umweltschutz, Sozialpolitik und Verbraucherpolitik hingewiesen.

3.5 In dem Weißbuch werden die einschlägigen Vorschriften nach Schwerpunkten behandelt. Im Anhang werden die Bestimmungen des Vertrags und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts beschrieben, die unmittelbare Auswirkungen auf den freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr haben und ohne die die Hindernisse für die Freizügigkeit weiterbestehen oder wiedererstehen würden. Andere Vorschriften, die die Binnenmarktabläufe nur indirekt betreffen, weil sie z.B. Folgen für die Wettbewerbslage der Unternehmen haben, werden in der Detaildarstellung nicht erfaßt.

3.6 Diese Vorgehensweise bietet nicht zuletzt wegen des Umfangs des einschlägigen abgeleiteten Gemeinschaftsrechts praktische Vorteile. So können die Vorschriften im Rahmen eines kohärenten Arbeitsprogramms und mit technischer Hilfe systematischer angenähert werden. In anderen Bereichen wird die Annäherung der Rechtsvorschriften weiterhin über Einzelinitiativen im Zuge der Heranführungsstrategie erfolgen.

3.7 Um bei der Eingrenzung der für das Funktionieren des Binnenmarkts unerläßlichen Vorschriften das richtige Gleichgewicht herzustellen, waren insbesondere die Sozial- und die Umweltpolitik einer genauen Prüfung zu unterziehen. Auch auf anderen Gebieten bedarf die vorgenommene Abgrenzung einer Erklärung.

3.8 Wie im Vertrag ausdrücklich erwähnt wird, ist die soziale Dimension ein wichtiger Bestandteil der Binnenmarktpolitik. Auch wird so manche Vorschrift im Sozialbereich mit Binnenmarkterwägungen begründet. Uneinheitliche einzelstaatliche Grundvorstellungen über Arbeitnehmerrechte oder Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz können unterschiedliche Kosten für die Wirtschaftsbeteiligten zur Folge haben und den Wettbewerb verzerren. Aus diesem Grund wurden zahlreiche der vor 1985 erlassenen sozialpolitischen Vorschriften auf der Grundlage von Artikel 100 angenommen.

3.9 Einige Bestimmungen des Sozialrechts sind allerdings nicht ausschließlich zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungn gedacht. Ein hohes Maß an sozialem Schutz ist ein grundlegendes Ziel der Union, zu dem u.a. der Binnenmarkt durch seinen wirtschaftlichen Nutzen beiträgt. Die Darstellung der Binnenmarktvorschriften im Weißbuch enthält diejenigen Sozialbestimmungen, die Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts haben oder notwendige Ergänzungen zu anderen zentralen Maßnahmen, z.B. im Gesellschaftsrecht, darstellen. Auf früheren Tagungen hat der Europäische Rat betont, daß die Annäherung der Vorschriften im Sozialbereich von den assoziierten Ländern nicht vernachlässigt werden dürfe und wesentlicher Bestandteil ihrer Vorbereitungen auf den Beitritt zur Union sei.

3.10 Ähnliche Überlegungen gelten für die Umweltschutzbestimmungen. Umweltpolitik und Binnenmarkt stützen sich gegenseitig. Im EG-Vertrag sind ein beständiges Wachstum und ein hohes Umweltschutzniveau als Ziele der Union verankert. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden. Eine umfassende Politik, die der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eine tragfähigere Grundlage geben soll, ist nicht nur für die Umwelt, sondern auch für die langfristigen Erfolgsaussichten des Binnenmarkts von vitaler Bedeutung.

3.11 Das Weißbuch bezieht die direkt den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr beeinflussenden Vorschriften ein, nicht aber Bestimmungen, die die Verschmutzung durch ortsfeste Emittenten oder Verfahren statt Erzeugnisse betreffen und daher nur indirekte Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben. Die meisten Umweltschutzvorschriften werden deswegen nicht erfaßt. Wichtige Vorschriften über Qualitätsstandards für Luft, Wasser und Naturschutz werden überhaupt nicht aufgeführt, Abfallwirtschafts-Strategien nur teilweise. Diese Abhandlung über den Binnenmarkt sollte aus diesem Grund ergänzt werden durch einen umfassenderen umweltpolitischen Ansatz, da der Umweltschutz ein Gemeinschaftsziel mit hohem Eigenwert ist.

3.12 Was das Energiewesen betrifft, so ist eine Annäherung nicht ohne die Beachtung der Wettbewerbsregeln denkbar. Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Elektrizitäts-, Gas- und Kohlesektor ist für die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen in einem integrierten Energiemarkt unerläßlich. Die Bestimmungen über Preistransparenz müssen mit der Anwendung der Wettbewerbsregeln einhergehen, was auch Sanktionen nicht ausschließt. Die Energiepolitik ist überdies eng mit anderen Politikbereichen wie der Umweltpolitik verknüpft. Es erscheint z.B. kaum vorstellbar, Stromeinfuhren zuzulassen, wenn die Stromproduktion im Ausfuhrland nicht gleich strengen Standards in Sachen Umweltschutz und nukleare Sicherheit genügt.

3.13 Auch die Landwirtschaft ist sowohl wegen des Umfangs der Vorschriften als auch wegen ihrer Rolle für die Wirtschaft vieler MOE-Staaten von großer Bedeutung. Zahlreiche Aspekte der Agrarpolitik und viele einschlägige Vorschriften sind in diesem Weißbuch nicht erfaßt worden, da sie eher auf die Marktstützung abzielen als auf den freien Warenverkehr. Auch wenn sich die Stützung der Landwirtschaft sowohl wegen ihrer Ausmaße als auch wegen der dafür eingesetzten Mittel auf den Binnenmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse auswirkt, ist sie für die Verwirklichung und die Sicherung des freien Warenverkehrs nicht von wesentlicher Bedeutung. Die Kommission wird vor Jahresende eine separate Mitteilung zur Landwirtschaft im Rahmen der Heranführungsstrategie vorlegen. Das Weißbuch deckt daher die Bereiche Veterinär-, Pflanzenschutz- und Tierfutterkontrollen sowie Anforderungen für das Inverkehrbringen einzelner Erzeugnisse ab. Die entsprechenden Vorschriften dienen dem Verbraucherschutz, der öffentlichen Gesundheit und dem Tier- und Pflanzenschutz.

**Die Darstellung der Binnenmarktvorschriften in dem Anhang**

3.14 Im Anhang wird das einschlägige Gemeinschaftsrecht nach 23 Sektoren geordnet vorgestellt und analysiert. Einige Sektoren decken größere Politikbereiche ab und wurden daher in Teilgebiete gegliedert. Jedem Politikbereich geht eine allgemeine Einführung voraus, in der Ziele und Methodik der Gesetzgebung beschrieben, begründet und in ihrer Entwicklung nachverfolgt werden. Auch das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem und Gemeinschaftsrecht wird erläutert.

3.15 Die detailliertere Darstellung innerhalb der einzelnen Sektoren soll den assoziierten Ländern bei der Planung ihrer Strategien für eine schrittweise Annäherung an das Gemeinschaftsrecht und dessen Um- und Durchsetzung Hilfestellung leisten. Jede Einzelanalyse enthält Hinweise auf *die mögliche Abfolge der einzelnen Angleichungsschritte und einen Abschnitt über die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anwendung der Vorschriften in der Praxis*.

**Vorschläge für die Festlegung von Prioritäten bei der Rechtsangleichung**

3.16 Obwohl grundsätzlich alle Gemeinschaftsvorschriften wichtig sind und ein Beitritt zur Union nur bei Übernahme des gesamten Gemeinschaftsrechts möglich ist, hält es die Kommission für sinnvoll, den assoziierten Ländern in der Heranführungsphase eine zweckmäßige Reihenfolge für die Rechtsangleichung in den jeweiligen großen Bereichen vorzuschlagen. Sowohl in der Gemeinschaft als auch in den assoziierten Ländern stehen für die Angleichung nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung. Dies gilt für fachliche Beratung auf rechtlichem und technischem Gebiet ebenso wie für Ausbildungskapazitäten. Auch die Zeit für die parlamentarischen Verfahren ist knapp bemessen. Daher sollten die Ressourcen auf die Gebiete konzentriert werden, in denen sie die größte Wirkung entfalten.

3.17 Die Kommission hat daher in ihrer Darstellung in jedem einzelnen Bereich die zentralen Maßnahmen gegenüber den übrigen einschlägigen Bestimmungen hervorgehoben und zwei Stufen zugeordnet. Die Zuordnung zu Stufe I oder Stufe II spiegelt die auf der logischen Abfolge der Gesetzgebung beruhende Rangordnung wider und soll den assoziierten Ländern einen Leitfaden für eine möglichst effiziente zeitliche Abfolge ihrer Programme zur Angleichung, Umsetzung und Anwendung der Vorschriften bieten.

3.18 Die Zuordnung von Maßnahmen zur Stufe I erfolgte in der Regel nach folgenden Kriterien:

- Maßnahmen, die den allgemeinen Rahmen für detailliertere Vorschriften bilden,

- Maßnahmen, die die Grundprinzipien oder die grundlegenden Verfahren für bestimmte Sektoren betreffen,

- Maßnahmen, die eine Voraussetzung für das tatsächliche Funktionieren des Binnenmarkts in einem bestimmten Sektor bilden.

In einigen Bereichen wurden auch Maßnahmen der Stufe I zugeordnet, deren Umsetzung besonders viel Zeit erfordert.

3.19 Mit Blick auf das Vorgehen der Kommission sollten außerdem folgende allgemeine Punkte festgehalten werden. Erstens sind nicht alle zentralen Maßnahmen von der Gemeinschaft bereits endgültig angenommen worden. Einige befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren. Viele der angeführten Bestimmungen sind erst vor kurzem erlassen worden, darunter auch einige der Stufe I zugerechneten. Ihre Annahme durch die Gemeinschaft erst in einem relativ späten Stadium der Binnenmarktentwicklung schmälert nicht zwangsläufig ihre Bedeutung für die MOE-Länder. Die noch im Annahmeverfahren befindlichen Maßnahmen werden sehr wahrscheinlich Teil des "erreichten Integrationsstands", den künftige Mitgliedstaaten akzeptieren müssen.

3.20 Zweitens beruhen die für die vorgeschlagene Reihenfolge der Angleichungsmaßnahmen herangezogenen Kriterien auf der Gesetzgebungslogik an sich ohne Berücksichtigung der mit ihrer Annahme verbundenen wirtschaftlichen Kosten oder Nutzen. Die wirtschaftliche Dimension wird jedes assoziierte Land für sich bei der Planung seiner Angleichungsstrategie zu beurteilen haben.

3.21 Drittens gelten die vorgeschlagenen Prioritäten innerhalb eines analysierten Sektors oder Vorschriftenkatalogs. Es wurde nicht der Versuch unternommen, eine Gesamtrangordnung der Prioritäten aufzustellen, was ein Werturteil über die Dringlichkeit der verschiedenen Politikbereiche vorausgesetzt hätte. In gewisser Weise ist das die logische Folge des oben beschriebenen Ansatzes. Da eine gesamtwirtschaftliche Analyse nicht vorgenommen wurde, fehlen objektive Kriterien für die Bestimmung sektorübergreifender Prioritäten. Manche der aufgeführten Vorschriften, z.B. grundlegende Bestimmungen des Gesellschaftsrechts, sind allerdings als unerläßliche "Bausteine" einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzusehen und wurden daher von den assoziierten Ländern bereits in früheren Phasen ihres wirtschaftlichen Übergangs in Angriff genommen. Es ist eher Aufgabe der MOE-Länder als der Union, die vorrangigen Bereiche anhand ihrer jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Lage festzulegen.

3.22 Viertens war in einigen wenigen Bereichen eine klare Unterteilung in Stufen nicht möglich, da die einschlägigen Vorschriften ein homogenes Gesamtwerk darstellen und der Erlaß isolierter Einzelvorschriften keinen Nutzen bringt.

3.23 Fünftens wurde bei der Auflistung der Vorschriften auch nicht berücksichtigt, welche Maßnahmen die assoziierten Länder bereits ergriffen haben, selbst wenn angenommen werden konnte, daß alle die einschlägigen Vorschriften bereits erlassen hatten. Die Kommission wollte vielmehr einen allgemeinen Leitfaden für alle in Zukunft beitrittswilligen Länder vorlegen. Außerdem ist es nicht Aufgabe des

Weißbuchs, ein Urteil über die Konformität bestimmter einzelstaatlicher Vorschriften abzugeben.

3.24 Sechstens schließlich wurde kein Zeitplan vorgegeben. Über ihn müssen die assoziierten Länder anhand ihrer eigenen Lage und Beitrittsstrategie selbst entscheiden.

**Voraussetzungen für die Um- und Durchsetzung der Vorschriften**

3.25 Die wichtigste Herausforderung für die assoziierten Länder bei der Übernahme der Binnenmarktvorschriften liegt nicht in der Angleichung der Rechtstexte, sondern in der Schaffung der administrativen und gesellschaftlichen Voraussetzungen dafür, daß die Vorschriften auch wirklich greifen. Dieser komplexe Prozeß erfordert den Aufbau oder die Anpassung der erforderlichen Institutionen und Strukturen und damit eine fundamentale Neuverteilung der Kompetenzen sowohl der staatlichen Einrichtungen in Recht und Verwaltung als auch des entstehenden Privatsektors. Um die MOE-Länder dabei zu unterstützen, gibt die Einleitung zu Band II einen Überblick über die verschiedenen Strukturen, die die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten. In den Einzelanalysen werden - auf die einschlägigen Erfahrungen in der Union gestützt - die jeweiligen nationalen (und internationalen) Einrichtungen aufgeführt.

3.26 Um anderen Mitgliedern der Gemeinschaft die Sicherheit zu verschaffen, daß die Vorschriften korrekt angewandt werden, sind Behörden zu ihrer Durchsetzung unbedingt erforderlich. Diese Strukturen in Verwaltung, Justiz und Privatwirtschaft können aber nur dann ordnungsgemäß funktionieren, wenn das dort tätige Personal angemessen ausgebildet und geschult wird. Ausbildung und Weitergabe der einschlägigen Erfahrungen der Gemeinschaft werden eine der wichtigsten Aufgaben im Rahmen der Heranführungsstrategie sein und daher in Kapitel 5 eingehender behandelt.

**Abschließende Bemerkung**

3.27 Der Anhang enthält detaillierte Empfehlungen an die assoziierten Länder für die Angleichung ihrer Vorschriften an das für die einzelnen Binnenmarktbereiche geltende Gemeinschaftsrecht und die Anwendung dieser Vorschriften. Diese Empfehlungen sind nicht verbindlich. Manche assoziierte Länder können aus guten politischen, wirtschaftlichen oder handelspolitischen Gründen anderer Ansicht über die Reihenfolge der Annäherungsmaßnahmen sein. In jedem Fall werden die Analysen aber hilfreich sein, da sie zeigen, welche Maßnahmen von zentraler Bedeutung sind und wie ihre wirksame Anwendung gewährleistet werden kann.

## 4. DIE SITUATION IN DEN LÄNDERN MITTEL- UND OSTEUROPAS

*Einleitung*

4.1 Während der Ausarbeitung des Weißbuches unterhielt die Kommission mit den assoziierten Ländern regelmäßige Kontakte. Zunächst lud sie sechs MOEL im November 1994 zu einem Treffen, auf dem sie die von ihr vorgeschlagene Konzeption erläuterte und die einzelnen assoziierten Länder darüber berichteten, wie weit bei ihnen die Arbeiten zur Annäherung gediehen waren, sowie zu der Konzeption des Weißbuchs Stellung nahmen. Entsprechend den Essener Schlußfolgerungen führte die Kommission im Februar und März dieses Jahres zweiseitige Gespräche mit den MOEL. Beamte der Kommission statteten den Hauptstädten Besuche ab, um über die einzelnen Sektoren zu diskutieren und die MOEL-Regierungen über den Stand der Arbeiten am Weißbuch zu unterrichten. Gesprächsschwerpunkte waren die Maßnahmen für Stufe I und die neuzuschaffenden Strukturen zur Umsetzung und Durchsetzung.

4.2 Außerdem steht die Kommission über die Rechtsangleichungs-Unterausschüsse der Europa-Abkommen mit jedem assoziierten Land in ständigem Dialog. Die Ausschüsse liefern Informationen über die in den MOEL gemachten Fortschritte. Trotzdem sind die Kenntnisse der Kommission unvollständig. Viele neue Vorschriften sind noch in keine Sprache der Gemeinschaft übersetzt. Häufig deckt sich der Anwendungsbereich nicht mit dem der betreffenden EG-Normen, was Vergleiche erschwert. Es soll in diesem Abschnitt nicht versucht werden, die in einzelnen Ländern bereits erlassenen Vorschriften im einzelnen zu erläutern.

4.3 Für die Planung der künftigen technischen Hilfestellung in diesem Bereich muß man jedoch eine allgemeine Vorstellung davon haben, in welchem Umfang die MOEL ihre Rechtsvorschriften an die der Gemeinschaft angeglichen und die zur Um- und Durchsetzung erforderlichen Strukturen geschaffen haben. Außerdem ist ein Überblick darüber erforderlich, in welchen Punkten Probleme bestehen. Dies soll in diesem Abschnitt geleistet werden.

*Fortschritte bei der Rechtsangleichung*

4.4 Die assoziierten Länder sind dabei, zahlreiche neue Rechtsvorschriften vorzubereiten und zu erlassen. Sie verfolgen dabei das allgemeine Ziel, daß diese Vorschriften mit denen der EG vereinbar sind. Gemäß den Europaabkommen sie in der Tat verpflichtet, sich darum zu "bemühen", daß "ihre Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar werden". Bei der Annäherung der Rechtsvorschriften gehen die einzelnen MOEL jedoch nach ihren eigenen Prioritäten vor.

4.5 Ihre Herangehensweise ist dabei durch wirtschaftliche und politische Gegebenheiten bedingt, insbesondere die sich verstärkenden Handelsbeziehungen der

MOEL mit der EU, aber auch durch ihre jeweilige Beurteilung der Frage, welche Rechtsvorschriften für den wirtschaftlichen Übergang und die Vorbereitung des Beitritts zur EU besonders wichtig sind. Sie entsprechen ebenfalls den in den Europaabkommen aufgeführten Annäherungsprioritäten. Einige MOEL hatten zudem anderen internationalen Verpflichtungen zu genügen, was ihre Prioritätenwahl beeinflußte. Zum Teil rühren die Unterschiede auch daher, daß bestimmte Länder viel früher als andere mit der Rechtsangleichung im Hinblick auf einen EU-Beitritt begonnen haben. Insgesamt ergibt sich bei den MOEL ein sehr uneinheitliches Bild hinsichtlich der Anzahl und Art der Rechtsvorschriften, die bisher erlassen sind, und der zeitlichen Abstufung, der hierbei gefolgt wird.

4.6 Alle MOEL jedoch haben damit begonnen, systematisch Rechtsangleichungsprogramme aufzustellen, Prioritäten zu setzen und die Übereinstimmung mit den entsprechenden EG-Normen zu überprüfen. Die meisten haben bereits in ihrer Verwaltung einen Koordinierungsapparat aufgebaut. Planung und Programmaufstellung sind unterschiedlich weit gediehen. In den meisten Ländern wird schon vor Veröffentlichung des Weißbuches eine gewisse nationale Prioritätensetzung stattgefunden haben. Die Prioritätenvorschläge in Band II dieses Dokuments sollte dazu führen, daß in jedem assoziierten Land Vergleiche angestellt und Neueinschätzungen vorgenommen werden.

4.7 Im großen und ganzen läßt sich feststellen, daß alte Vorschriften, teils viele Jahre alt, neben neuen stehen. In einigen wenigen Sektoren ist die neue Gesetzgebung bereits abgeschlossen, in anderen dagegen u. U. erst in Planung und noch nicht ausgearbeitet. Zahlreiche neue Vorschriften befinden sich im Entwurfsstadium oder stehen vor der Verabschiedung durch die nationalen Parlamente. Der Stand der Arbeiten in einem bestimmten Sektor entspricht dabei nicht unbedingt dessen wirtschaftlicher Bedeutung.

4.8 In einigen Gebieten erkennen die MOEL selbst an, daß bereits erlassene Gesetze oder Gesetzesvorlagen mit den einschlägigen EU-Texten nicht voll übereinstimmen. Teilweise war dies von vornherein so beabsichtigt (im Rahmen einer stufenweisen Angleichung), teilweise ist es die Folge von Abänderungen, die im parlamentarischen Legislativprozeß eingebracht wurden. In bestimmten Fällen hat man sich bewußt dafür entschieden, in Erwartung neuer oder geänderter EG-Normen in dem betreffenden Bereich bereits vorliegende Rechtsvorschriften vorläufig nicht anzuwenden.

4.9 In den meisten Gebieten haben sich die MOEL außerhalb ihres nationalen Rahmens beraten lassen, häufig über PHARE-Programme. In der Regel suchen sie in einem oder mehreren Mitgliedstaaten nach Modellösungen. Für die Vorbereitungs- und Ausarbeitungsarbeiten bieten zuweilen Beamte der Gemeinschaft und einzelne Staaten Beratung, doch oft auch private Berater.

4.10 In den meisten assoziierten Ländern steht zuviel auf der parlamentarischen Tagesordnung an, so daß es zu Verzögerungen kommt. Die legislativen Aufgaben sind gewaltig, die Änderungen oft tiefgreifend, bestimmte Themen

eingewöhnungsbedürftig; zu den Vorlagen gibt es zahlreiche Abänderungsvorschläge, und man kommt langsam voran. Hinzu kommt, daß in den MOEL, wie anderswo auch, Regierungen und politische Prioritäten wechseln, wodurch sich der Angleichungsprozeß ebenfalls komplizieren und verlängern kann.

**Rechtsangleichung und Wirtschaftsreform**

4.11 Die heikle Aufgabe, die Angleichungsprogramme auf den Konsolidierungsbedarf bei den wirtschaftlichen Reformen abzustimmen, ist in den assoziierten Ländern bisher noch nicht voll gelöst. Die Schwierigkeiten, vor denen die MOEL stehen, seien durch folgende Beispiele veranschaulicht:

- Bei den Finanzdienstleistungen führen die Binnenmarktvorschriften zu strengeren Aufsichtsregeln und stärker deregulierten Märkten. Käme es zu rasch zu einem solchen normativen Wandel, so könnte dies alle Finanzinstitute in Mittel- und Osteuropa erheblich schwächen, haben sie doch zumeist mit der Hinterlassenschaft notleidender Kredite fertigzuwerden.

- Im Steuerwesen muß das Harmonisierungstempo sich nach der Entwicklung der verschiedenen Besteuerungsgrundlagen richten und außerdem auch berücksichtigen, daß vorübergehende Anreize notwendig werden könnten, um überkommene Allokationsverzerrungen zu korrigieren.

- Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs wird davon abhängig gemacht werden müssen, daß gesamtwirtschaftliche Stabilität erreicht wurde, damit keine einseitigen Kapitalabflüsse und Zahlungsbilanzprobleme auftreten. Gefestigte makroökonomische Rahmenbedingungen sind natürlich wiederum eng mit verschiedenen anderen entscheidenden Momenten des Übergangs verbunden, wie der Solidität der öffentlichen Finanzen und Erfolgen im Umstrukturierungsprozeß.

**Sektorspezifische Entwicklungen**

4.12 Im folgenden sollen nicht alle Sektoren untersucht werden, sondern bestimmte Entwicklungen und Probleme von besonderem Interesse.

4.13 In allen MOEL ist im Zuge ihres Übergangs zur Marktwirtschaft ein Kernbestand an **gesellschaftsrechtlichen Vorschriften** geschaffen worden. In der Regel lehnte man sich dabei an Rechtsformen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten an, wodurch mehr oder weniger für Übereinstimmung mit den EG-Normen gesorgt ist. Jedoch sind meistens nicht alle Bereiche abgedeckt. Die nichtdiskriminierende Behandlung ausländischer Privatpersonen oder Unternehmen ist in den meisten Fällen zufriedenstellend beachtet worden, denn es sollen ja ausländische Investitionen ins Land fließen. Im großen und ganzen ergibt sich im **Bilanzrecht** dasselbe Bild; hier ist vielen der Erfordernisse der drei wichtigsten EU-Richtlinien bereits Genüge getan, doch sind die Arbeiten noch nicht ganz abgeschlossen.

4.14 Aus den gleichen Gründen ist der Einführung der Kernvorschriften für den **Finanzdienstleistungsbereich** Priorität eingeräumt worden. Das Bankwesen ist dabei der Versicherungswirtschaft etwas voraus, doch können die MOEL nur bis zu bestimmten Grenzen gehen, solange Kapitalverkehrsbeschränkungen aus makroökonomischen Gründen erforderlich sind und auf den Banken notleidende Kredite aus der Vergangenheit lasten. In diesem Bereich befinden sich zahlreiche Vorschriften zur Zeit in Vorbereitung.

4.15 Zwei Bereiche mit vielen Fortschritten sind die **indirekten Steuern** und **Zölle**. Alle MOEL haben die Mehrwertsteuer eingeführt, und in mehreren Fällen besteht in diesem Bereich mehr oder weniger Übereinstimmung mit dem EG-Recht. Es handelt sich hier um einen der Sektoren, in denen gerade deswegen mehr erreicht wurde, weil von einem Nullpunkt ausgegangen werden konnte. Bei den spezifischen Verbrauchsteuern belasten die meisten MOEL im wesentlichen dieselben Produktsparten wie die Gemeinschaft. Einige Sätze werden gesenkt werden müssen, doch ist hier wegen der Bedeutung der Steuereinnahmen ein vorsichtiges Vorgehen erforderlich.

4.16 Beim Zoll folgte die Harmonisierung der raschen Entwicklung des Handels mit der EU. Auf dem harmonisierten System beruhende nationale Nomenklaturen sind eingeführt worden, und im Rahmen der Europaabkommen kommt es nach und nach zu einer engeren Harmonisierung mit der Kombinierten Nomenklatur der Gemeinschaft. Es gibt bereits enge Kontakte zwischen Zollbehörden, teils getragen von den Unterausschüssen für die Zusammenarbeit im Bereich Zoll im Rahmen der Europaabkommen und teils infolge der technischen Hilfe im Zuge des PHARE-Programms. Eine vollständige Angleichung ist vor dem Beitritt ohnehin nicht erforderlich.

4.17 Auch im Bereich der **Industrienormen** sind die Harmonisierungsbemühungen durch Handelsinteressen gefördert worden. Der Genehmigungsbedarf in diesem Bereich ist offensichtlich wohlbekannt. Alle MOEL haben mit der Anpassung an die EU-Normen begonnen. Häufig erfolgt dies jedoch über bestehende Mechanismen, die errichtet wurden, um verbindliche technische Vorschriften, nicht aber freiwillige Normen zu erarbeiten. Viel muß noch getan werden, vor allem von der Wirtschaft selbst, um volle Konvergenz zu erreichen. Vielfach kommt man deswegen nur langsam voran, weil versucht wird, einen großen Komplex an Vorschriften anhand eines einzelnen Rechtsinstrumentes zu übernehmen. In derselben Weise wirken sich die erheblichen Lücken aus, die noch bei der Konformitätsbewertung bestehen. Die durch die Europaabkommen gebotene Möglichkeit, Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung abzuschließen, wird weitere Anstrengungen in diesem Bereich fördern. (Weitere Ausführungen zu diesem Bereich finden sich weiter unten in dem Abschnitt über Fortschritte beim Aufbau von Um- und Durchsetzungsstrukturen).

4.18 In der **Landwirtschaft** - binnenmarktrelevante Vorschriften betreffen hier den Tierseuchen-, Pflanzenschutz- und Tierernährungsbereich und besonderen Vermarktungsnormen unterliegende Erzeugnisse wie Wein - schlägt sich in den bisher

erzielten Fortschritten die Bedeutung nieder, die der Sektor für die Wirtschaft des betreffenden Landes hat, aber auch dessen besondere Interessenlage hinsichtlich bestimmter Erzeugnisse. In einigen assoziierten Ländern haben Grundfragen wie die Landreform allergrößten Vorrang. Aber auch die Rechtsangleichungsmaßnahmen, die sich auf die Rahmenbedingungen für den Handel auswirken, werden im allgemeinen als hochprioritär eingestuft. In allen MOEL ist die Privatisierung angelaufen, auch in den Wirtschaftsbereichen, die der Landwirtschaft vor- und nachgelagert sind, doch muß sie noch vollständig durchgeführt werden. Die meisten MOEL unterstützen ihre Landwirtschaft in gewissem Umfang, doch ist die Protektion nach außen immer noch gering. Dies kann sich ändern, wenn das GATT-Übereinkommen umgesetzt wird. Alle MOEL stehen, wenn auch unterschiedlich intensiv, in Gesprächen mit der Kommission, die zum Abschluß von Äquivalenzabkommen in den Bereichen Veterinär-, Pflanzenschutz- und Tierernährungskontrollen führen sollen. Bleiben diese Abkommen auch immer noch weit von dem entfernt, was für einen einheitlichen Markt ohne Binnengrenzen erforderlich wäre, so bilden sie doch wichtige Fortschritte in die richtige Richtung. Zur Zeit verhandelt die Gemeinschaft darüber, die Europaabkommen so anzupassen, daß die Erweiterung und die Ergebnisse der Uruguay-Runde berücksichtigt werden.

4.19 Im **Verkehrs**sektor ist die Anstoßwirkung der Europaabkommen besonders ausgeprägt. Mandate für den Abschluß bilateraler sektorspezifischer Vereinbarungen mit bestimmten MOEL liegen dem Rat zum Beschluß vor; eines ist bereits beschlossen worden. Derartige Vereinbarungen bieten Aussicht auf Marktzugang und legen die Bedingungen fest, zu denen internationale Beförderungsleistungen angeboten werden können. Damit sind wirkungsvolle Anreize dafür gegeben, bereits vor dem Beitritt die Rechtsvorschriften anzugleichen. Förderlich hierfür wirkt sich auch die Beteiligung der MOEL an verschiedenen internationalen Übereinkommen aus.

4.20 Im **Energie**sektor ist das Bild von Land zu Land verschieden; beherrschend ist im allgemeinen nach wie vor die Monopolstellung des öffentlichen Sektors. Sind auch viele Vorschriften geplant oder in Ausarbeitung, so ist doch in diesem Sektor noch viel zu tun. Die Umstrukturierung der rechtlichen und betrieblichen Strukturen wird bedeutsame wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben.

4.21 In geringerem Maße gilt dies für den **Telekommunikations**sektor, in dem separate Einrichtungen mit Regelungsbefugnissen errichtet worden sind und eine gewisse Liberalisierung bereits stattgefunden hat, zumindest in einigen der assoziierten Länder. Möglicherweise kommt es hier nicht sehr bald zu einer Konformität mit den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft, denn viele Investoren, die sich darum bemühen, erhalten staatliche Darlehensbürgschaften und generöse Zusicherungen des Staates über die Laufzeit von Sonder- und Exklusivrechten. Die Bemühungen, Konformität mit den Vorschriften der Gemeinschaft zu erreichen, werden oft durch die Teilnahme an internationalen Gremien gefördert. Ähnliche Fortschritte in Richtung Angleichung sind dem **audiovisuellen Sektor** erzielt worden.

4.22 Die **Wettbewerbspolitik** ist in der gegenwärtigen Phase des wirtschaftlichen Übergangs von besonderer Bedeutung. Die grundlegenden Regeln sind in den Europa-Abkommen verankert; diese enthalten überdies Fristen für die Vereinbarung von Durchführungsvorschriften und eine Bestimmung, die die assoziierten Länder zur weiteren Anpassung ihres Wettbewerbsrechts an das der Union verpflichtet. Dabei müssen die MOEL die Grundsätze der Gemeinschaftspolitik übernehmen, können aber für die Überwachung und Durchsetzung die Strukturen wählen, die ihren Zwecken am besten dienen. Beim Beitritt werden bestimmte Aufgaben, für die jetzt die assoziierten Länder zuständig sind, an die Kommission übergehen.

4.23 Im Bereich des **geistigen Eigentums** ist die Entwicklung uneinheitlich, auch wenn die MOEL Interesse an den normativen Entwicklungen in der Union gezeigt haben und bestrebt sind, ihre eigenen Vorschriften zu modernisieren. Erhebliche Fortschritte sind beim gewerblichen Eigentum zu verzeichnen, vor allem bei Patenten und Warenzeichen. Auch im Urheberrecht und auf benachbarten Gebieten haben Arbeiten stattgefunden.

4.24 Beim **Umweltrecht** ist das Gesamtbild sehr uneinheitlich. Die assoziierten Länder sind sich nur zu sehr bewußt, was für Kosten es für sie bedeuten würde, das Umweltschutzniveau der Gemeinschaft zu übernehmen. In einigen Bereichen allerdings, u.a. bestimmte Erzeugnisse betreffend, sind die Vorbereitungsarbeiten zu neuen Vorschriften recht weit gediehen.

4.25 In bezug auf die **Sozialpolitik** sind die assoziierten Länder der Überzeugung, ihre Vorschriften entsprächen in weiten Bereichen weitgehend den EU-Normen; auch scheinen sie diesem Gebiet große Bedeutung beizumessen. In den meisten MOEL werden Vorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Arbeitsplatzsicherheit stark in den Vordergrund gestellt. Jedoch ist auch hier die Kostenfrage ein bestimmender Faktor. Man wird also noch sehen, in welchem Maße allein die Vorschriften, die bereits vorhanden sind, wirksam umgesetzt werden können.

4.26 Alle MOEL haben erkannt, daß der **Verbraucherschutz** als Bestandteil des Übergangs zur Marktwirtschaft ebenfalls bei ihren gesetzgeberischen Maßnahmen berücksichtigt werden muß. Die Anerkennung der Rechte der Verbraucher, durch die sie an der Entscheidungsbildung mitwirken können, wird auch als Beitrag zur Konsolidierung einer demokratischen Gesellschaftsordnung gesehen. In allen MOEL sind besondere verbraucherrechtliche Bestimmungen erlassen worden oder in Vorbereitung; außerdem werden in anderen sektoralen und horizontalen Rechtsgebieten oft ebenfalls verbraucherpolitische Aspekte berücksichtigt.

*Um- und Durchsetzungsstrukturen*

4.27 Besonders schwierig, ein vollständiges Bild davon zu erhalten, wie weit der Aufbau der erforderlichen Um- und Durchsetzungsstrukturen in den MOEL vorangekommen ist. Diesen Aspekt des Heranführungsprozesses hat die Kommission bei ihren Kontakten mit den assoziierten Ländern besonders in den Vordergrund

gerückt. Bessere Kenntnisse in diesem Bereich zu erlangen, wird nach Veröffentlichung des Weißbuchs und im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Leistung der damit verbundenen technischen Hilfe eine wichtige Aufgabe sein.

4.28 Im gegenwärtigen Stadium lassen sich daher nur einige allgemeine Aussagen treffen zu dem von den MOEL bisher Erreichten und bestimmten Schwierigkeiten, auf die sie gestoßen sind. Insgesamt ergibt sich der Eindruck, daß der Prozeß der Errichtung der erforderlichen Verwaltungsstrukturen, ihrer Ausstattung mit Personal und ihrer Arbeitsfähigmachung hinter dem Gesetzgebungsprozeß selbst zurückbleibt. Die Lage ist zwischen den einzelnen Ländern und von Sektor zu Sektor unterschiedlich, doch bedarf es so gut wie überall in diesem Bereich größerer Anstrengungen.

4.29 Die besondere Schwierigkeit, vor der die MOEL stehen und die die jetzigen Mitgliedstaaten nicht gekannt haben, ist der Übergang zur Marktwirtschaft. In entwickelten Marktwirtschaften sind viele der Strukturen bereits vorhanden, die erforderlich sind, damit die Erfüllung der EG-Recht-bedingten Verpflichtungen gewährleistet ist. Im allgemeinen kennen die Bürger ihre Rechte, und der Zugang zu den Gerichten ist gewährleistet. In den assoziierten Ländern dagegen ist es oft erforderlich, gänzlich neue Strukturen aufzubauen oder bestehende Strukturen stark umzubauen.

4.30 Mit dem Aufbau neuer marktwirtschaftlicher Grundstrukturen begannen sämtliche MOEL Anfang der neunziger Jahre. Durch Verfassungsänderungen wurde eine unabhängige Gerichtsbarkeit geschaffen; das gesamte Rechtssystem der Länder wird schrittweise reformiert. Teilweise sind noch weitere Änderungen erforderlich, um bei Ernennungen im Gerichtswesen die Kriterien der Unabhängigkeit und Qualität zu beachten. Alle MOEL sind mit dem Problem knapper Ressourcen im Gerichtswesen konfrontiert; daher sind die Gerichte stark überlastet, und ein rascher Zugang zur Gerichtsbarkeit ist noch lange nicht gewährleistet. Auch die Aufgaben für das Gerichtswesen in den assoziierten Ländern sind teilweise neu. Oft wird auf das geistige Eigentum als ein Bereich verwiesen, in dem neue Anforderungen entstehen werden, was die fachliche Qualifikation und die Straffung der Gerichtsverfahren anbetrifft. In einigen MOEL erkennen die Behörden auch, daß sie die Vorschriften über den Zugang zu den Gerichten ändern müssen, um Regelungen in Bereichen wie Verbraucherschutz Wirksamkeit zu verleihen.

4.31 Was grundlegende Einrichtungen des Wirtschaftssystems anbetrifft, so haben alle MOEL jetzt öffentliche Unternehmensregister und amtliche Mitteilungsblätter mit Informationen über Unternehmen. Einige verfügen auch bereits über Bankaufsichtsstellen, Ämter zur Registrierung geistiger Eigentumsrechte und ähnliche Einrichtungen, doch ist das Bild sehr uneinheitlich. Auch kommt es vor, daß die Einrichtungen als solche geschaffen wurden, entsprechend ausgebildete Mitarbeiter

jedoch nicht in allen Fällen zu finden waren. Im allgemeinen fehlt es dem Personal - zwangsläufig - an Erfahrung

4.32 Teilweise kann auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden. Ein Beispiel hierfür sind Veterinär- und Pflanzenschutzaufsichtsstellen. Einige der assoziierten Länder sind hiermit recht gut versehen. Aber auch hier müssen Ausstattung und Leistungsangebot modernisiert und die Tätigkeit auf das ganze Land ausgeweitet werden. Desgleichen gibt es Labore zum Erproben und Bewerten gewerblicher Waren, doch auch sie mit Bedarf an modernerer Ausstattung. In Bereichen, wo bereits Ausfuhren in die EU existieren, ist bei der Untersuchung entsprechender Strukturen bereits festgestellt worden, daß sie EG-Normen genügen, beispielsweise Schlachthäuser, bei der Fleisch- und Fleischproduktausfuhr. Die Integration in den Binnenmarkt vorzubereiten, bedeutet jedoch, alle diese Strukturen auf das erforderliche Niveau zu bringen.

4.33 Bei den Industrienormen kann der Übergang von einem System verbindlicher Vorschriften zu einer freiwilligen Regelung, die auf gesetzlich festgelegten Kernanforderungen aufbaut, gewisse Schwierigkeiten mit sich bringen. Dies ist auch bei Systemen möglich, bei denen die Hersteller eigenverantwortlich die Konformität bescheinigen müssen. All diese Änderungen machen nicht nur neue Strukturen notwendig, sondern auch ein neues Denken. Die Änderungen werden rein formal und ohne die gewünschte Wirkung bleiben, wenn sich nicht auch die Einstellungen ändern, bei den Regulateuren wie bei den Wirtschaftsakteuren.

4.34 In vielen Bereichen wird es auf jeden Fall sehr darauf ankommen, daß für ein breites Verständnis für die neuen Regelungen gesorgt wird. Im öffentlichen Beschaffungswesen beispielsweise kommt es in der Praxis nicht zu einer Öffnung der Märkte, obwohl die grundlegenden Vorschriften in Kraft sind. Die Unternehmen haben nämlich noch nicht begriffen, daß sie echte Chancen haben, Aufträge zu erhalten, und auf der anderen Seite haben alte Monopole noch nicht eingesehen, daß sie Aufträge verlieren können. In beiden Fällen werden keine Angebote abgegeben. Ähnlich ist es beim Verbraucherschutz: die Vorschriften sind da, sind aber vielleicht ganz umsonst, wenn nämlich die Verbraucher ihre Rechte nicht kennen oder die Mechanismen nicht existieren, durch die sie sie ausüben können.

*Fazit*

4.35 Alle assoziierten Länder unternehmen ernsthafte Anstrengungen, in abgestimmter Weise die Annäherung und Umsetzung voranzubringen, vor allem im Binnenmarktbereich. Ihre Aufgabe ist jedoch weitreichend und komplex und setzt außergewöhnliche Koordinierungsbemühungen und unerschütterliches Engagement voraus. Die Rolle der verschiedenen bisher eingerichteten interministeriellen Koordinierungsmechanismen könnte gestärkt, bei Planung und Prioritätensetzung stringenteren Konzepten gefolgt werden.

4.36 Die Union muß ihre technische Hilfestellung ausbauen und besser anpassen, mit der sie die Vorbereitung der MOEL auf die Integration in den Binnenmarkt

unterstützen will. Vor allem deswegen braucht die Gemeinschaft eine bessere Kenntnis der Lage vor Ort. Dies verlangt koordinierte Bemühungen, zu denen die MOEL selbst wie auch Kommission und Mitgliedstaaten in vollem Umfang beitragen müssen. Auf diese Fragen soll in den nächsten Abschnitten weiter eingegangen werden.

## 5. FACHLICHE TECHNISCHE HILFE

### *Einführung*

5.1 Der besondere Beitrag dieses Weißbuchs besteht über eine Darstellung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften darin, 1) Hinweise für die Herangehensweise an die gesetzgeberische Aufgabe anzubieten und 2) die Funktion der für die effektive Umsetzung in das innerstaatliche Recht erforderlichen Strukturen zu beschreiben und zu erläutern. Dies wird den MOE-Ländern dabei helfen, ihre Vorbereitungen auf die Integration in den Binnenmarkt gezielter zu betreiben und dafür Sorge zu tragen, daß die Änderungen ihrer Rechtsvorschriften sich tatsächlich auf die Wirtschaft auswirken. Die assoziierten Länder haben erklärt, daß sie die Empfehlungen des Weißbuchs bei der endgültigen Festlegung ihrer "Heranführungsstrategie" an den Binnenmarkt und der Festlegung ihrer Prioritäten berücksichtigen wollen.

5.2 Ein weiterer Beitrag des Weißbuchs besteht - wie schon in Kapitel 1 erwähnt - darin, Leitlinien für Inhalt und Organisation der technischen Hilfe zu liefern. Thema dieses Kapitels ist es, wie erreicht werden kann, daß die analytischen Beiträge des Weißbuchs in eine kohärente und wirksame technische Hilfe umgesetzt werden, die sich sowohl auf die Rechtsvorschriften als auch auf die Strukturen entsprechend dem Bedarf erstreckt, der sich auf der Grundlage der Heranführungsstrategie der MOE-Länder abzeichnet.

### *Strategien für die assoziierten Länder*

5.3 Die Aufgabe, den Anforderungen des Binnenmarktes entsprechende Rechtsvorschriften zu erlassen, durchzuführen und durchzusetzen, kann nur von den assoziierten Ländern selbst erfüllt werden. Diese entwickeln im Rahmen ihrer Heranführungs- und Annäherungsstrategie eigene Arbeitsprogramme für die Übernahme und Durchführung der Binnenmarktvorschriften. Diese Arbeitsprogramme müssen mit der Wirtschaftspolitik und dem Reformprogramm der einzelnen Länder sowie anderen Aspekten der Heranführungsstrategie übereinstimmen; überdies sollten sie die Empfehlungen des Weißbuchs berücksichtigen, sämtliche für das Funktionieren des Binnenmarkts bedeutsamen Bereiche umfassen und den administrativen und organisatorischen Aspekten der Anwendung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften Aufmerksamkeit schenken.

5.4 Es ist Sache jedes assoziierten Landes, seine Anträge auf Hilfe zu koordinieren und über die erzielten Fortschritte zu informieren, um zu gewährleisten, daß die von der Union den Mitgliedstaaten und anderen Gebern gewährte Hilfe widerspruchsfrei ist und sich gegenseitig ergänzt.

### *Eine koordinierte Antwort der Union*

5.5 Auf seiten der Union muß das zentrale Ziel darin bestehen, die technische Hilfe in diesem weiten und heterogenen Feld so einzusetzen, daß die knappen Ressourcen bestmöglich genutzt werden. Die Finanzmittel sind nicht unbegrenzt, und die Fachkenntnisse, auf die die assoziierten Länder angewiesen sind, konzentrieren sich auf eine relativ kleine Anzahl von Beamten und Praktikern vor allem in den Mitgliedstaaten. Technische Hilfe leistet die Union bereits über das PHARE-Programm. Diese sollte nunmehr intensiviert und an den Empfehlungen dieses Weißbuchs ausgerichtet werden. Andere den assoziierten Ländern offenstehende Gemeinschaftsprogramme und die Unterstützung durch einzelne Mitgliedstaaten und private Organisationen leisten ebenfalls einen nützlichen Beitrag. Es muß besonderer Wert darauf gelegt werden, daß sich alle diese Maßnahmen gegenseitig ergänzen und daß die Schwerpunkte richtig gesetzt werden.Ein verbesserter Informationsaustausch über die Entwicklungen in den assoziierten Ländern und die gebotene Hilfe und mehr Transparenz werden dazu beitragen, Angebot und Nachfrage möglichst ins Gleichgewicht zu bringen und überall da, wo ein gemeinsamer Bedarf festgestellt wird, gemeinsame Dienste anzubieten.

***Fachliche technische Hilfe***

5.6 Die technische Hilfe der Union sollte sich auf die Planung und Ausarbeitung der Rechtsvorschriften sowie ihre Um- und Durchsetzung erstrecken. Im einzelnen könnte die Hilfe folgende Maßnahmen umfassen:

- Hilfe bei der Bewertung von Kosten und Nutzen verschiedener Ansätze für die zeitliche Abfolge der Annäherungsschritte;

- unmittelbarer und rascher Zugang zu den gesamten, aktuellen EU-Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung der EU sowie zu den Übersetzungsdiensten;

- auf seiten der Union zentrale Anlaufstelle (on stop shop), bei der Hilfe für spezifische Probleme im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung beantragt werden kann;

- juristische und technische Beratung über das Rechtssystem der Union sowie die Auslegung der EU-Rechtsvorschriften und bei der Ausarbeitung der nationalen Rechtsvorschriften für die einzelnen Bereiche;

- Informationen über die Um- und Durchsetzungsmechanismen in den Mitgliedstaaten und Erfahrungen aus erster Hand über die Funktionsweise dieser Mechanismen durch Teilnahme an Austauschprogrammen;

- Zugang zu administrativen, sprachlichen und fachlichen Ausbildungsangeboten;

- Informationen über die Funktionsweise des Binnenmarktes für die Wirtschaftsteilnehmer in bestimmten Sektoren und für die breite Öffentlichkeit.

Die Hilfsmaßnahmen sollten der Tatsache Rechnung tragen, daß sowohl die nationalen Parlamente als auch die Verwaltungen erreicht werden müssen. Parlamentsabgeordnete und Beamte brauchen Informationen über die zur Um- und Durchsetzung der neuen Gesetze erforderlichen Strukturen wie auch über das Gemeinschaftsrecht, das sie in ihr innerstaatliches Recht umsetzen müssen.

5.7 Es würde sich ferner empfehlen, wenn die Union bestehende Gemeinschaftsprogramme, die speziell das Funktionieren des Binnenmarktes erleichtern sollen wie KAROLUS (Austausch der für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zuständigen Beamten), MATTHAEUS (ähnliches Programm für den Zoll), MATTHAEUS TAX (indirekte Steuern) und sonstige Programme Teilnehmern aus den MOE-Ländern zugänglich machen würde. Die näheren Einzelheiten und haushaltsmäßigen Rückwirkungen werden in getrennten Vorschlägen der Kommission behandelt.

**Unterstützungsmechanismen**

*Nationale Programme*

5.8 Für jedes assoziierte Land könnten nationale Rahmenprogramme zur Annäherung an die Binnenmarktvorschriften konzipiert werden, um die für die Ziele des Weißbuchs bedeutsamen PHARE-Programme aufeinander abzustimmen.

5.9 Diese nationalen Programme sollten jeweils der Aufsicht einer für die technische Hilfe und die Koordinierung im Rahmen der Heranführungsstrategie zuständigen Stelle unterstehen. Dem Assoziationsrat und den zuständigen Organe der Europa-Abkommen sollten regelmäßig Berichte über die Durchführung der nationalen Programme vorgelegt werden.

5.10 Die Programmplanung von PHARE für den in diesem Jahr beginnenden Fünfjahreszeitraum ist bereits weit fortgeschritten. Die Kommission wird so bald wie möglich nach Veröffentlichung des Weißbuchs jedes assoziierte Land zu Gesprächen einladen, um die jeweiligen nationalen Programme und Prioritäten auf der Grundlage des Weißbuchs zu klären. Bestehende nationale Rahmenprogramme zur Rechtsreform und -angleichung können entsprechend angepaßt werden.

*Ein Amt für den Informationsaustauch über technische Hilfe*

5.11 Bestimmte Bedürfnisse an Unterstützung sind allen assoziierten Ländern gemein. Um diesen Bedürfnissen gerecht zu werden, beabsichtigt die Kommission im Rahmen eines länderübergreifenden PHARE-Programms die Einrichtung eines Amtes für den Informationsaustauch über die technische Hilfe in Brüssel, das von der Kommission verwaltet werden soll. Damit soll der Informationsaustausch gewährleistet dazu beigetragen werden, den assoziierten Ländern möglichst hochwertige, kostengünstige und bedarfsgerechte Dienstleistungen einer Vielzahl öffentlicher und privater Einrichtungen anbieten zu können.

5.12 Die von dem Amt angebotene Unterstützung bezieht sich auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, deren Umsetzung in innerstaatliches Recht, die Rechtsterminologie, die Übersetzungen sowie Ausbildungs- und Austauschmaßnahmen einschließlich kurzer Praktika in den Kommissionsdienststellen und entsprechenden Einrichtungen in den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig soll damit eine Anlaufstelle geschaffen werden, an die Anträge auf Unterstützung durch fachliche Beratung gerichtet werden können.

5.13 Außerdem wird das Amt als Zentralstelle für fachliche Beratung über die Rechtsvorschriften und Anwendungsstrukturen erleichtern. Zu diesem Zweck soll durch ein PHARE-Rahmenübereinkommen ein Netz aus Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten mit einschlägigen Erfahrungen in den verschiedenen Politikbereichen geschaffen werden. Diese Dienste sollen auch für die auf nationaler Ebene durchgeführten Programme zur Verfügung stehen.

5.14 Um die erforderliche Transparenz zu gewährleisten und Überschneidungen zu vermeiden, wird eine Datenbank mit Informationen der Kommission, der Mitgliedstaaten, der assoziierten Länder und privater Einrichtungen eingerichtet, die allen beteligten Parteien zugänglich ist.

5.15 Die Kommission trägt dafür Sorge, daß alle einschlägigen Informationen über die Hilfeleistungen, die den MOE-Ländern im Phare-Programm oder anderen Gemeinschaftsprogrammen angeboten werden, über die Datenbank erhältlich sind. Sie wird auch alle verfügbaren Informationen über die Fortschritte der MOE-Länder bei der Umsetzung des Weißbuchs insbesondere in den Gebieten enthalten, in denen technische Hilfe geleistet wird. Die Kommission fordert die assoziierten Länder, die Mitgliedstaaten und andere Gebereinrichtungen auf, der Datenbank gleichfalls alle einschlägigen Angaben zuzuleiten

***Koordinierung und Monitoring***

5.16 Die Kommission wird den Assoziationsausschüssen und Unterausschüssen, die in den Europa-Abkommen vereinbart worden sind, regelmäßig über die Tätigkeit des Amtes berichten.

5.17 Koordinierung und Monitoring der technischen Hilfe erfolgt auf der Grundlage dieser Berichte und der in der Dantenbank enthaltenen Informationen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten im Rahmen des Phare-Verwaltungsausschusses und mit den assoziierten Ländern bilateral in den im Rahmen der Europa-Abkommen eingerichteten Organe. Multilaterale Fragen werden im Rahmen der strukturierten Beziehungen behandelt.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

6.1 In Mittel- und Osteuropa ist der Übergang zu politischen und wirtschaftlichen Systemen, die mit denjenigen der Europäischen Union kompatibel sind, ein komplexer Prozeß. Dazu gehören die Förderung der Demokratie und der Zivilgesellschaft, eine stabile makroökonomische Politik, die Privatisierung und Umstrukturierung der Industrie, die Anpassung der Rechtsvorschriften und der Institutionen sowie die Liberalisierung des Handels mit dem Ziel des Freihandels mit der Union und den Nachbarstaaten. Zwar stellt sich die Lage in den einzelnen Ländern unterschiedlich dar, doch ist der Umwandlungsprozeß fraglos überall im Gange.

6.2 Die Hauptverantwortung für den erfolgreichen Verlauf dieses Prozesses liegt bei den assoziierten Ländern selbst. Doch die in Essen vereinbarte Strategie sieht eine zusätzliche Unterstützung durch die Union vor. Dazu gehören auch eine engere Zusammenarbeit mit ihren Institutionen, die Anpassung der PHARE-Prioritäten an Bedarfsänderungen und umfangreiche neue Bemühungen zur Vorbereitung der assoziierten Länder auf ihre Integration in den Binnenmarkt.

6.3 Dieses Weißbuch markiert den Beginn eines Prozesses und soll den assoziierten Ländern als Leitfaden für die Anpassung ihrer rechtlichen Strukturen dienen, damit ihnen die Teilnahme am Binnenmarkt möglich wird. Es wird dargelegt, in welcher Reihenfolge die notwendigen Maßnahmen sinnvollerweise ergriffen werden. Ferner können die assoziierten Länder anhand des Weißbuchs Binnenmarkt-Arbeitsprogramme aufstellen, die den jeweiligen Prioritäten ihrer Wirtschafts- und Reformpolitik entsprechen. Das Weißbuch trägt auch dazu bei, daß die Union die Hilfe möglichst bedarfsgerecht unter Einbeziehung der unverzichtbaren Sachkenntnis von Experten der Institutionen der Union, der Mitgliedstaaten und der Privatwirtschaft anbieten kann. Der vorgeschlagene TH-Informationsaustausch über ein Amt wird die gezielte Unterstützung durch PHARE und durch Facheinrichtungen aus den Mitgliedstaaten erheblich erleichtern.

6.4 In dem Maße, in dem die assoziierten Länder die Binnenmarktvorschriften übernehmen und die Strukturen schaffen, die für die Um- und Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften benötigt werden, wird die Wirtschaftsreform gefestigt und entstehen der Industrie und dem Handel in den assoziierten Ländern und der Union beträchtliche wirtschaftliche Vorteile. Durch die zunehmende Beseitigung von Hemmnissen wird die Wettbewerbsfähigkeit steigen und die Wirtschaft expandieren. Da sich die Empfehlungen des Weißbuchs aber auch auf die Rechtsvorschriften in den Bereichen Wettbewerb, Soziales und Umweltschutz beziehen, die für das Funktionieren des Binnenmarktes von grundlegender Bedeutung sind, wird gleichzeitig eine ausgewogene Anpassung gewährleistet. Die Angleichung an die Binnenmarktvorschriften ist jedoch von einem Beitritt zur Union zu unterscheiden, der die Übernahme des gesamten *Aquis communautaire* voraussetzt.

6.5 Das Weißbuch wird nicht nur diesen spezifischen Prozeß in Gang setzen, sondern auch dem allgemeineren Prozeß der Intergration der assoziierten Länder und der Union neue Impulse verleihen und den Handel beleben. Die Kommission stellte bereits in ihrer Mitteilung vom 13. Juli 1994 über die Heranführungsstrategie fest: "Sobald die Umsetzung der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik (durch die assoziierten Länder) und die Anwendung anderer, für den erweiterten Markt relevanter Rechtsvorschriften der Gemeinschaft hinreichend gewährleistet sind, könnte die Union den Einsatz handelspolitischer Schutzinstrumente gegenüber gewerblichen Waren aus den betreffenden Ländern schrittweise verringern, da sie in ähnlicher Weise gegen unlauteren Wettbewerb geschützt wäre wie innerhalb des Binnenmarktes."

6.6 Außerdem wird mit dem Weißbuch der Handel erleichtert werden, da es günstige Vorausetzungen für den Abschluß von Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsprüfungen schafft, die nach bewährten Industrienormen durchgeführt werden. Ziel ist die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten, Konformitätszeichen und Prüfberichten der für Industrienormen zuständigen Stellen in den assoziierten Ländern und der Union. Die Aufnahme von Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung dürfte möglich sein, sobald die Verfahren der Zertifizierungsinstitute, Prüflabors und ähnlicher Einrichtungen in den assoziierten Ländern mit den Verfahren der Union in Einklang gebracht worden sind. Hierfür

liefert das Weißbuch Leitlinien. Ferner ist in diesen besonderen Bereichen verstärkte technische Hilfe im Rahmen von PHARE vorgesehen.

6.7 Die zunehmende Annäherung der assoziierten Länder an den Binnenmarkt wird die Wirtschaftsreform stärken und zu einem günstigen Umfeld für die wirtschaftliche Integration beitragen.Die Kosten für die öffentliche Verwaltung und die Unternehmen in den betreffenden Ländern und der Union werden sinken. Die Kommission will eine detaillierte Analyse der potentiellen Vorteile vornehmen und die Ergebnisse den Institutionen der Union und den assoziierten Ländern vorlegen.

6.8 Die Integration in den Binnenmarkt wurde über Konsultationen, die Zusammenarbeit und Hilfe aufgrund der Europa-Abkommen, über PHARE und mit der Ausarbeitung dieses Weißbuchs bereits eingeleitet. Im Anschluß an die Veröffentlichung des Weißbuchs und seine Prüfung durch den Europäischen Rat sollten nach Auffassung der Kommission zur Umsetzung ihrer Empfehlungen folgende Maßnahmen ergriffen werden.

6.9. Die Kommission wird

- den assoziierten Ländern das Weißbuch (in ihren Sprachen) sowie die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates übermitteln;

- mit jedem der assoziierten Länder Konsultationen über nationale Arbeitsprogramme zur Umsetzung der Empfehlungen des Weißbuchs, über die Anpassung und den Ausbau der technischen Hilfe sowie über die Koordinierung aller mit dem Weißbuch zusammenhängenden Fragen in den einzelnen assoziierten Ländern abhalten;

- im Rahmen eines neuen länderübergreifenden PHARE-Programms ein Amt für TH-Informationsaustausch (s. Kapitel 5) einrichten;

- dafür sorgen, daß die technische Hilfe und die Umsetzung der Empfehlungen des Weißbuchs in der Union vom Beratenden Ausschuß für Binnenmarktfragen und vom PHARE-Verwaltungsausschuß koordiniert und überwacht werden;

- die assoziierten Länder über Änderungen der Binnenmarktvorschriften ständig unterrichten;

- weiter an der Einbeziehung der assoziierten Länder in die Programme KAROLUS und MATTHÄUS arbeiten und die Ausdehnung anderer einschlägiger Programme auf diese Länder prüfen;

- Empfehlungen für die Beteiligung der assoziierten Länder an der Arbeit von beratenden Fachgremien aussprechen, damit sie die Funktionsweise des Binnenmarktes besser verstehen;

- den makroökonomischen Dialog mit den assoziierten Ländern über die Interedependenz von Annäherung an den Binnenmarkt und Übergangsprozeß insgesamt weiterführen;

- regelmäßig dem Binnenmarkt-Rat, dem Rat "Allgemeine Angelegenheiten" und dem Europäischen Rat im Anschluß an Vorbereitungstreffen mit Vertretern der assoziierten Länder über den aktuellen Stand berichten.

6.10. Die assoziierten Länder werden aufgefordert,

- einen Koordinator für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen des Weißbuchs zu ernennen;

- nationale Arbeitsprogramme für die Umsetzung dieser Empfehlungen auszuarbeiten; zu diesem Zweck werden im Rahmen von PHARE Beratung und Hilfe gewährt;

- gemeinsam mit der Kommission die bisherigen Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften und die in diesem Zusammenhang gewährte Hilfe zu prüfen, um diese an die nationalen Arbeitsprogramme anzupassen;

- die Möglichkeiten des vorgeschlagenen Amtes für den TH-Informationsaustauschs voll zu nutzen, um die Anpassung an die Binnenmarktvorschriften sowie ihre Anwendung und Durchsetzung zu verbessern.

6.11. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- die fachliche Beratung über die Umsetzung der Binnenmarktvorschriften der Union in nationales Recht sowie über die Strukturen zu ermöglichen, die für die Anwendung und Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften erforderlich sind;

- durch den PHARE-Verwaltungsausschuß und über das Amt für den TH-Informationsaustausch über ihre eigenen Unterstützungsmaßnahmen sowie über die Möglichkeiten der fachlichen Beratung zu informieren;

- die vorgesehene Unterstützung durch die obengenannten Mechanismen zu koordinieren und die Effizienz und Komplementarität der von verschiedenen Seiten gewährten Hilfe zu gewährleisten.

ISSN 0256-2383

KOM(95) 163 endg.

# DOKUMENTE

DE 11 01

Katalognummer : CB-CO-95-191-DE-C

ISBN 92-77-88421-5

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg