

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung eines bürgerorientierten und bürgernahen Ansatzes in der Binnenmarktpolitik“ (Initiativstellungnahme)

(2012/C 143/04)

Berichterstatter: **Jorge Pegado LIZ**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 20. Januar 2011 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Entwicklung eines bürgerorientierten und bürgernahen Ansatzes in der Binnenmarktpolitik".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 1. Februar 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 478. Plenartagung am 22./23. Februar 2012 (Sitzung vom 22. Februar) mit 118 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

"Die Argumente, die für Europa sprechen, entwickeln sich ständig weiter. Europa ist ein Konzept, das an die Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden muss."

(José Manuel Barroso, Expresso, 19.11.2011)

1. Einleitung

1.1 Zu einem Zeitpunkt, zu dem nach den Vorstellungen von Jacques Delors der große europäische Binnenmarkt ohne Barrieren und Hindernisse schon seit 20 Jahren verwirklicht sein sollte, ist es an der Zeit, dass sich die im EWSA vertretene organisierte Zivilgesellschaft fragt, was erreicht wurde und wohin der Weg führt.

1.2 Über den Binnenmarkt nachzudenken, heißt heute aber auch, das Modell des Projekts Europa in seiner Gesamtheit zu überdenken. Wir müssen uns fragen, ob das Europa, das sich einige erträumt hatten, das so viele im Laufe dieser 60 Jahre mit viel Engagement aufzubauen und andere nach und nach zu zerstören versuchten, auch noch im Jahr 2050 als Modell der Freiheit, Leuchtfeuer der Kultur, Vorkämpfer des Friedens, Beispiel der Brüderlichkeit der Völker und Verfechter der Gleichheit aller Menschen in einer Welt ohne Diskriminierung und ohne Grenzen Bestand haben wird. Diese Frage stellte sich unlängst EU-Kommissar Michel Barnier in seinem ausgezeichneten Vortrag in der Humboldt-Universität.

1.3 Dies gilt umso mehr in unsicheren Zeiten wie diesen, in denen sich Europa in einer systemischen und nicht bloß konjunkturellen Dauerkrise befindet, die nicht nur wirtschaftlicher und finanzieller, sondern auch sozialer und kultureller Art ist und für die sich nach Ansicht der im EWSA vertretenen Interessenträger bisher keine tragfähigen Lösungen abzeichnen.

1.4 Die EU steckt in einer Arbeitsmarktkrise. Es ist mittlerweile so, dass Europa seinen Bürgerinnen und Bürgern keine Arbeitsplätze mehr garantieren kann. Dieses Problem können wir nur durch die Schaffung von Wachstum bewältigen und das Hauptinstrument muss dabei die Vollendung des Binnenmarktes sein.

1.5 **Die organisierte Zivilgesellschaft fragt sich** daher zu Recht, ob mit dem aus dem Vertrag von Lissabon entstandenen heutigen institutionellen Modell der EU die Krise zu bewältigen ist. **Sie bezweifelt**, dass sich das aktuelle Wirtschafts- und Sozialmodell wirksam und angemessen selbst regulieren kann, und stellt konsterniert fest, dass es keine kohärenten und wirksamen regulatorischen Maßnahmen, sondern immer mehr vereinzelte, widersprüchliche Beschlüsse von Einzelnen gibt. **Sie fragt sich**,

wie angesichts der sukzessiven "Crashes" der Börsen und der damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Schäden eine wirksamere und strengere Kontrolle des Finanzsystems erreicht werden kann. **Sie befürchtet**, dass die tiefer liegenden Symptome der Krise angesichts einer drohenden globalen Rezession auf einen Kollaps des bestehenden europäischen Modells hindeuten. Die Zivilgesellschaft ruft die heutigen europäischen Verantwortlichen daher dazu auf, den notwendigen Ehrgeiz und Weitblick zu zeigen, damit eine Erneuerung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells gelingt, in dem die Werte und Grundprinzipien des Vertrages eingehalten werden.

1.6 Daher ist es als außerordentlich positiv zu bewerten, dass der Beratende EFTA-Ausschuss es für notwendig erachtete, parallel zur Ausarbeitung dieser Stellungnahme ebenfalls eine Stellungnahme zum gleichen Thema abzugeben, und dass in einer gemeinsamen Sitzung in Oslo einige Standpunkte abgeglichen werden konnten ⁽¹⁾.

2. Binnenmarkt: Merkmale und Hintergründe

2.1 Die Idee eines "gemeinsamen Marktes" war bereits im ursprünglichen EWG-Vertrag als **Instrument** für die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten enthalten (Artikel 2). **Von Beginn an wurde der Binnenmarkt nicht als isolierte Politik oder reine Freihandelszone aufgefasst, wie es die EFTA war, sondern vielmehr als Teil einer allgemeinen Strategie.**

2.2 Damit waren die Grundzüge der Entwicklung der künftigen Binnenmarktpolitik festgeschrieben, die einige zu Recht als "das Juwel in der Krone" der europäischen Politik betrachteten, und deren "schrittweise" Verwirklichung für eine "Übergangszeit von zwölf Jahren" (Artikel 8) vorgesehen war, mit einer maximalen Dauer von 15 Jahren ab dem Datum des Inkrafttretens des Vertrages.

⁽¹⁾ Siehe gemeinsame Schlussfolgerungen des Beratenden EFTA-Ausschusses und der Binnenmarktbeobachtungsstelle des EWSA: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight>. 21343.

2.3 Trotz der für ihre Umsetzung vorgesehenen Instrumente überlagerte die politische, soziale und wirtschaftliche Realität die Ideen von 1957, und man musste feststellen, dass man nach Ablauf der 15 Jahre von den Zielen, die zur erfolgreichen Schaffung eines "gemeinsamen Marktes" geführt hätten, noch weit entfernt war.

2.4 In dem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes von 1985 wurden präzise Vorgaben zur Erreichung dieses Ziels bis 1992 festgelegt. Gleichzeitig kam der Wunsch auf, die Römischen Verträge dahingehend zu ändern, dass die politischen Ziele des Weißbuchs leichter umzusetzen wären. Dies war der Ursprung der Einheitlichen Europäischen Akte⁽²⁾, die in dem Teil, der sich auf den Binnenmarkt bezieht, bedeutende Veränderungen einleitet, u.a.:

- a) **die Regel der qualifizierten Mehrheit** statt Einstimmigkeit bei der Verabschiedung der Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften zwecks Verwirklichung des Binnenmarktes (Artikel 8a und Artikel 100a);
- b) der erstmalige Hinweis auf ein **hohes Schutzniveau** im Zusammenhang mit Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz (Artikel 100a Absatz 3);
- c) die generelle Festschreibung des **Prinzips der gegenseitigen Anerkennung** nach dem Vorbild des wohlbekannteren "Cassis de Dijon"-Urteil des Gerichtshofs (Artikel 100b);
- d) eine klare Forderung nach **wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt** als wesentlichem Ziel, das bei der Errichtung des Binnenmarktes zu berücksichtigen ist (Artikel 130a und Artikel 130b).

2.5 Konsistenz gewannen die neuen Bestimmungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes allerdings erst 1992 mit dem Vertrag von Maastricht über die Europäische Union⁽³⁾, als bereits offensichtlich war, dass die Frist 1992 für die Vollendung des Binnenmarktes bei Weitem nicht eingehalten wurde⁽⁴⁾.

2.6 Ganz im Gegenteil: In den meisten Mitgliedstaaten wurde eine Zunahme der rechtlichen und sonstigen Hindernisse festgestellt, was, in Verbindung mit der liberalen und permissiven Politik der Kommission, den Prozess der Verwirklichung des Binnenmarktes in einigen besonders relevanten Bereichen, insbesondere im Dienstleistungsbereich, praktisch lahmlegte.

2.7 Viele der Initiativen zur Verwirklichung des Binnenmarktes führten tatsächlich zu einer **reinen Anhäufung von einzelnen, schlecht koordinierten und von einer gemeinsamen Politik losgelösten Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften**. Diese wiederum konterkarierten die

Mitgliedstaaten häufig mit einer wettbewerbsbehindernden nationalen Politik, beispielsweise durch die Gewährung illegaler Staatshilfen, die Einführung neuer mengenmäßiger Beschränkungen oder sonstiger Restriktionen oder durch die systematische Ablehnung von Fortschritten in wesentlichen Bereichen wie der industriellen Integration, dem Steuerwesen oder der Ordnungspolitik.

2.8 Selbst die Wirksamkeit von offensichtlich erfolgreich durchgeführten und allgemein begrüßten Initiativen wie die Unterzeichnung des Schengener Abkommens, die Einführung des Euro, die jüngste Vergemeinschaftung eines Raums der Freiheit und des Rechts und die Aufnahme der Grundrechtecharta der EU in die endgültige Fassung des Vertrags von Lissabon wurde durch die Nichtteilnahme einiger Mitgliedstaaten und die Vorbehalte anderer eingeschränkt. Auch ihre Reichweite und ihre Anwendung wurden begrenzt, wenn ihnen nicht sogar frontal entgegen gearbeitet wurde. Dass sie nicht von anderen wesentlichen komplementären Maßnahmen wie einer tatsächlichen europäischen Finanzpolitik begleitet wurden, war ausschlaggebend dafür, dass **Europa nicht in der Lage ist, die aktuelle Krise zu meistern**, die es an den "Rand des Abgrunds" gebracht hat, wie Jacques Delors am 18. August 2011 im Interview mit den Zeitungen "Le Soir" und "Le Temps" erklärte.

2.9 Der EWSA macht schon seit Langem darauf aufmerksam, dass ein klarer Paradigmenwechsel notwendig ist, der die Qualität bei der Verwirklichung des Binnenmarktes in den Vordergrund rückt. Zentrales Anliegen müssen die konkreten Interessen und die Grundrechte der Bürger im Allgemeinen und der Verbraucher und Arbeitnehmer im Besonderen sein, wobei die sozialen und die wirtschaftlichen Aspekte gleichberechtigt zum Tragen kommen im Rahmen eines am Menschen orientierten Ansatzes als Kontrapunkt zum bisher rein ökonomistischen Ansatz, der für die Einschränkungen, die Zurückhaltung, das Zögern und das Misstrauen verantwortlich ist⁽⁵⁾.

2.10 Als der derzeitige Präsident der Kommission zu Beginn seiner zweiten Amtszeit seine neue Vision des Binnenmarktes für das 21. Jahrhundert⁽⁶⁾ im Anschluss an eine frühere Mitteilung zum Thema "Eine bürgernahe Agenda: konkrete Ergebnisse für Europa"⁽⁷⁾ vorstellte, wurde natürlich erwartungsvoll vermerkt, dass die Kommission anscheinend für eine grundlegende Neuausrichtung ihrer Binnenmarktpolitik zum letztendlichen Nutzen der Bürger und Verbraucher eintrat. Als wichtigste Ziele für den Binnenmarkt, der nicht mehr als Gegenstand einer isolierten Politik, sondern als Teil einer umfassenden Strategie – dem Vorläufer der späteren Europa-2020-Strategie – betrachtet wurde, nannte die Kommission die Stärkung des Verbrauchervertrauens, die Förderung der wirtschaftlichen Integration und des sozialen Zusammenhalts sowie die Entwicklung der Wissensgesellschaft in einem nachhaltigen Europa in einer globalisierten Welt. Grundlegendes Instrument dieses Ansatzes war eine immer bessere Rechtsetzung in einem "sanierten" und vereinfachten Regelungsumfeld⁽⁸⁾.

⁽²⁾ ABl. L 169 vom 29.6.1987.

⁽³⁾ ABl. C 191 vom 29.7.1992, was als Nachahmung des Spinelli-Projekts gewertet werden sollte in dem Versuch, die Zustimmung sowohl der Föderalisten als auch deren Gegnern zu gewinnen.

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission "Der Binnenmarkt der Gemeinschaft nach 1992 - Folgemaßnahmen zum Sutherland-Bericht" (SEC(92) 2277 final vom 2.12.1992) und Stellungnahme des EWSA (ABl. C 201 vom 26.7.1993, S. 59), deren Schlussfolgerungen noch heute aktuell sind und Aufmerksamkeit verdienen.

⁽⁵⁾ Siehe hierzu u.a. die wichtigen Stellungnahmen des EWSA: ABl. C 39 vom 12.2.1996, S. 70, ABl. C 255 vom 14.10.2005, S. 22, ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 1, ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 8, ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 68 und den Informationsbericht "Die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Funktionsweise des Binnenmarktes".

⁽⁶⁾ Mitteilung "Ein Binnenmarkt für die Bürger" (COM(2007) 60 final vom 21.2.2007).

⁽⁷⁾ COM(2006) 211 final vom 10.5.2006.

⁽⁸⁾ ABl. C 77 vom 31.3.2009, S. 15.

2.11 Zur Konsolidierung ihrer Neuausrichtung beauftragte die Kommission den ehemaligen EU-Kommissar Mario Monti mit einer wichtigen Studie, die im Mai 2010 vorgelegt wurde⁽⁹⁾; zur gleichen Zeit hatte auch der Rat eine aus renommierten Persönlichkeiten bestehende "Reflexionsgruppe", der Mario Monti ebenfalls angehörte, unter dem Vorsitz des spanischen Ex-Premierministers Felipe Gonzalez mit einem Bericht zu den Perspektiven Europas bis 2030 beauftragt⁽¹⁰⁾; das EP seinerseits hatte (ebenfalls im Mai 2010) den Grech-Bericht vorgelegt, der die Grundlage für seine Entschließung zur "Schaffung eines Binnenmarktes für Verbraucher und Bürger"⁽¹¹⁾ vom 20. Mai bildete.

2.12 Im Wesentlichen wird in all diesen wichtigen Dokumenten auf die Notwendigkeit eines grundlegenden Paradigmenwechsels bei der Festlegung und Umsetzung der politischen Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes aufmerksam gemacht, das gegenwärtige Modell als überholt betrachtet und darauf hingewiesen, dass die erzielten Ergebnisse – trotz wichtiger Fortschritte in einigen Bereichen – generell kaum bekannt und für Europa, das sich unerwarteten Herausforderungen und düsteren Aussichten gegenübersteht, in verschiedenerlei Hinsicht unzureichend und enttäuschend sind.

2.13 Diese Bemerkungen und Schlussfolgerungen werden im Übrigen umfassend dokumentiert durch regelmäßige "Binnenmarktanzeigen"⁽¹²⁾, detaillierte periodische Eurobarometer-Erhebungen in den Mitgliedstaaten zu der Meinung und zu den Erfahrungen der Bürger und Unternehmen bezüglich des Binnenmarktes, durch ebensolche "Anzeigen" betreffend die Verbraucher im Binnenmarkt⁽¹³⁾ sowie Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts im Allgemeinen⁽¹⁴⁾ und den Stand der Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz im Besonderen⁽¹⁵⁾; die in den angeführten Dokumenten geäußerten Bedenken und Zweifel werden bei korrekter Interpretation, sachkundiger Analyse und kritischer Bewertung der Dokumente voll und ganz bestätigt.

2.14 Wenn man sich jedoch von der Kommission eine echte Neuausrichtung der Binnenmarktpolitik erhoffte, die unter Berücksichtigung all dieser Schlussfolgerungen und im Rahmen der gegenwärtigen Finanzkrise einen echten neuen und veränderten Ausblick auf den Binnenmarkt für das 21. Jahrhundert entwickelt und den durch eine ganze Reihe von Erklärungen auf höchster politischer Ebene geweckten Erwartungen gerecht wird, musste man enttäuscht feststellen, dass das Dokument "Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft" trotz zugegebenermaßen zahlreicher Verdienste dennoch auch nur eine weitere Auflistung 50 isolierter Maßnahmen ohne eine genau umrissene strategische Linie war⁽¹⁶⁾, deren Schwächen und Mängel in der Entschließung des EP vom 6. April 2011 klar aufgezeigt wurden⁽¹⁷⁾.

⁽⁹⁾ "Eine neue Strategie für den Binnenmarkt im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas".

⁽¹⁰⁾ "Projekt Europa 2030 – Herausforderungen und Chancen", ebenfalls im Mai 2010 veröffentlicht.

⁽¹¹⁾ Entschließung des EP A7-0132/2010.

⁽¹²⁾ SEC(2011) 372 final vom 21.3.2011.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 299 final vom 4.3.2011, dessen Feststellungen im Übrigen durch das Eurobarometer-Spezial "E-Communications Haushaltsumfrage" vom Juli 2011 umfassend bestätigt werden.

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 538 final vom 1.10.2010.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 18 vom 19.1.2011, S. 100.

⁽¹⁶⁾ ABl. C 132 vom 3.5.2011, S. 47.

⁽¹⁷⁾ Dok. A7-0072/2011 auf der Grundlage des Berichts des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz zum "Binnenmarkt für die europäischen Bürger" (2010/2278 (INI), PE 456.691v02-00 vom 24.3.2011), Berichterstatter: António Fernando Correia de Campos.

2.15 Mit der jüngsten Kommissionsmitteilung zu einer Auswahl von 12 "Hebeln" wurde diese Lücke nicht geschlossen. Es wurde nicht wirklich deutlich, was als roter Faden der grundlegenden politischen Ausrichtung für die Verwirklichung des Binnenmarktes bei der taktischen Entscheidung zugrunde gelegt wurde, genau diese 12 sogenannten "Hebel" und nicht irgendwelche anderen auszuwählen, wie z.B. diejenigen, die der EWSA in seiner diesbezüglichen Stellungnahme angeführt hatte⁽¹⁸⁾.

2.16 In einigen jüngeren Verlautbarungen, insbesondere des Kommissionspräsidenten und von EU-Kommissar Michel Barnier, sowie in dem mittlerweile vorgelegten Arbeitsprogramm⁽¹⁹⁾ der Kommission scheint sich zu bestätigen, dass ein effektiver Paradigmenwechsel bei der künftigen Verwirklichung des Binnenmarktes vorgesehen ist. In dieselbe Richtung gehen auch die Erklärung von Krakau⁽²⁰⁾ und die Erklärung des europäischen Lenkungsausschusses der Denkfabrik *Notre Europe*.

3. Ein neues Paradigma für die Verwirklichung des Binnenmarktes

3.1 Es muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass im Bereich der EU-Politik, wie sie aus den Grundprinzipien des Vertrags von Lissabon hervorgeht, **die Verwirklichung eines Binnenmarktes kein Selbstzweck ist, sondern ein Mittel, ein Instrument** zur Verwirklichung einer ganzen Reihe politischer Ziele in unterschiedlichen Bereichen⁽²¹⁾.

3.2 Wichtig ist außerdem, dass diese Ziele **gleichzeitig und gleichgewichtet wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Natur** sind und dass sie alle letztendlich dem Zweck dienen, das Wohlergehen der Völker zu sichern und die Werte der Achtung der Menschenwürde, Gleichheit, Freiheit, Solidarität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte zu fördern (Artikel 2 und 3 EUV)⁽²²⁾.

3.3 Folglich sind die Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes, dessen Ziele heute rechtlich gesehen erheblich weitreichender sind, als sie es 1957 waren, im Lichte dieser Grundsätze, Werte und Ziele zu betrachten.

3.4 Der Binnenmarkt, der anfänglich klar als der wirtschaftliche Pfeiler eines föderalen Europas gesehen wurde, muss heute im Lichte der Entwicklung der vergangenen 30 Jahre und der Realität unserer Tage überdacht werden. Natürlich führen die derzeitigen Rahmenbedingungen dazu, dass der Binnenmarkt einer reinen Freihandelszone, wie dies seine Vorgängerin EFTA war, immer ähnlicher wird; für die Zukunft zeichnet er sich daher nicht als natürliche Folge eines politischen Projekts supranationaler Natur ab, sondern allenfalls als der **kleinste gemeinsame Nenner der nationalen Interessen der europäischen Staaten**.

3.5 Daher muss nochmals betont werden, dass der Binnenmarkt als **Klammer für diese nationalen Interessen** zu dienen

⁽¹⁸⁾ ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 99.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 777 final vom 15.11.2011.

⁽²⁰⁾ Im Anschluss an die begrüßenswerte Veranstaltung des Binnenmarktforums am 3./4. Oktober 2011.

⁽²¹⁾ ABl. C 93 vom 27.4.2007, S. 25.

⁽²²⁾ ABl. C 182 vom 4.8.2009, S. 1.

hat, und zwar **in einem voll integrierten institutionellen System der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung, das kurzfristig neu definiert und konkretisiert werden muss.**

3.6 Dazu braucht es vor allem eine realistische Sicht der **Grenzen des Binnenmarktes selbst.** Man darf nicht vorgeben, aus dem Binnenmarkt etwas zu machen, was er weder sein kann noch sein soll, indem man mit Gewalt häufig überflüssige und ungerechtfertigte Maßnahmen ergreift, die die Funktionsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere der KMU, zu denen auch freie Berufe zählen, nur beeinträchtigen⁽²³⁾. Das Gleiche gilt für Maßnahmen, bei denen eine vollständige Harmonisierung nicht gerechtfertigt ist, weil Werte anderer Art wie z.B. Qualitätssicherung überwiegen, wie es insbesondere bei gewissen Themen im Bereich der Verbraucherrechte und des Verbraucherschutzes der Fall ist. Hier sollte die *Maxime* und das *Credo* 'Stärke in Vielfalt' in der europäischen Binnenmarktpolitik neben dem Harmonisierungsaspekt auch wieder eine zentrale Rolle spielen.

3.7 Es wird unerlässlich sein, entschlossen, kompromisslos und unnachgiebig das **Programm "Bessere Rechtsetzung"** fortzusetzen, für das sich der EWSA stets aktiv eingesetzt hat⁽²⁴⁾. Dabei geht es nicht nur um die Erstellung von technisch einwandfreien Texten und die Abschaffung unnötiger und schädlicher bürokratischer Routinen, sondern im Wesentlichen um die Entwicklung eines **proaktiven Ansatzes für die Ausarbeitung von Gesetzen und für die Verwaltungsverfahren** unter effektiver Beteiligung der Zivilgesellschaft und beteiligter Wirtschaftskreise in allen Phasen der Konzeption und Definition. Insbesondere muss den **Folgenabschätzungen (Ex-ante-Bewertungen)** größere Bedeutung beigemessen werden und, wo dies ratsam ist, müssen zur Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften systematischer **Verordnungen anstelle von Richtlinien** eingesetzt werden. Man muss aber auch den Mut haben, neue Instrumente auszuprobieren, die besser geeignet sind als die aktuelle Gesetzesflut, namentlich **fakultative Regelungen**, wann immer dies gebührend gerechtfertigt ist⁽²⁵⁾. Dieser Mut muss ebenso gefunden werden, um bei mangelnden Effizienzen und Vorteilen von gemeinschaftlichen Initiativen ganz abzusehen.

3.8 Genauso wichtig ist es, den **gemeinschaftlichen Besitzstand und die Verwaltungsformalitäten**⁽²⁶⁾ zu überarbeiten, zu vereinfachen und zu kodifizieren und alles, was sich als unbrauchbar, überflüssig, kontraproduktiv oder sogar schädlich erweist, konsequent zu eliminieren⁽²⁷⁾. Dabei muss mit der notwendigen Sorgfalt vorgegangen werden, damit wesentliche Aspekte, die in relevanten Bereichen geregelt werden müssen, nicht durch mangelnde Koordination verworfen werden.

3.9 **Regulieren ohne zu strangulieren sollte die Devise sein.** Es reicht nicht, innovativ und schöpferisch zu sein. Die

⁽²³⁾ ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 51.

⁽²⁴⁾ ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 39, ABl. C 175 vom 27.7.2007, S. 21, ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 107.

⁽²⁵⁾ ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 52, ABl. C 175 vom 28.7.2009, S. 26, ABl. C 21 vom 21.1.2011, S. 26.

⁽²⁶⁾ Unter Rückgriff auf den Ansatz der Kommissionsmitteilung "Aktualisierung und Vereinfachung des *Acquis communautaire*" (COM(2003) 71 final vom 11.2.2003), der vom EWSA klar befürwortet wurde (ABl. C 112 vom 30.4.2004, S. 4) und nach dieser Stellungnahme anscheinend in Vergessenheit geraten ist.

⁽²⁷⁾ Siehe Stellungnahmen ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 1, ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 105, ABl. C 133 vom 6.6.2003, S. 5, ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 18, ABl. C 10 vom 15.1.2008, S. 8.

Vorschläge des ersten "Berichts der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften" müssen wieder aufgegriffen werden, denn obwohl der Großteil dieser Vorschläge nicht umgesetzt wurde, sind sie noch immer aktuell und warten auf eine effektive Umsetzung⁽²⁸⁾.

3.10 Eine bedeutende Rolle kommt der **Normierung oder Standardisierung** nicht nur von Produkten, sondern auch von Dienstleistungen nach dem Modell des "neuen Konzepts" zu⁽²⁹⁾. Allerdings sollte auch hier eine genaue Analyse des Bedarfs, der Effizienzen und Effekte der erfolgenden Maßnahmen erfolgen, so dass bei Normung von Dienstleistungen eine Differenzierung zwischen Dienstleistungen für den Binnenmarkt sinnvoll ist.

3.11 Zudem muss das **Binnenmarktinformationssystem (IMI)** wieder in Schwung gebracht und ausgebaut werden, wobei nach den Vorschlägen und Empfehlungen, die der EWSA bei verschiedenen Gelegenheiten zum Ausdruck bringen konnte⁽³⁰⁾, der Wirkungsbereich auszuweiten und die Funktionsweise der Verwaltungszusammenarbeit zu verbessern wären. Gleichermassen müsste das SOLVIT-Netz überarbeitet und mit einem neuen Rahmen und adäquaten Mitteln ausgestattet werden.

3.12 Es wäre auch wichtig, die **Leitprinzipien für den Aufbau des Binnenmarktes**, insbesondere die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung⁽³¹⁾, der Subsidiarität⁽³²⁾, der Verhältnismäßigkeit⁽³³⁾ und der Vorsorge zu überdenken, die bislang auf bestimmte Bereiche wie die Ernährungssicherheit beschränkt waren, jedoch zum allgemeinen Grundsatz erhoben werden müssen, sowie neue Konturen und neue Anwendungsformen zu definieren, die näher an den realen Interessen der Bürger liegen.

3.13 **Klare Prioritäten** sind gefragt. Das heißt allerdings nicht, mehr oder weniger willkürlich einige symbolische Maßnahmen auszuwählen. Vielmehr muss nach eindeutig definierten Kriterien einer klaren, leider für Europa noch nicht vorliegenden politischen Orientierung vorgegangen werden, die **den Menschen absolute Priorität** einräumt.

⁽²⁸⁾ COM(95) 288 final vom 21.6.1995.

⁽²⁹⁾ Siehe Stellungnahmen ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 1, ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 69 und ABl. C 68 vom 6.3.2012, S. 35.

⁽³⁰⁾ Siehe ABl. C 43 vom 15.2.2012, S. 14, sowie die anderen hier angeführten früheren Stellungnahmen.

⁽³¹⁾ Wiederaufzunehmen sind insbesondere die Berichte der Kommission über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, die mit der Kommissionsmitteilung vom 16.6.1999 (COM(99) 299 final) aufgenommen, später jedoch aufgegeben wurden. Siehe Stellungnahme ABl. C 116 vom 20.4.2001, S. 14.

⁽³²⁾ Unter Rückgriff auf den Molitor-Bericht, um ihn vom Makel des "einen Schritt vorwärts und zwei zurück" zu befreien, der ihm aufgrund seiner ungeschickten Umsetzung durch die Kommission zu unrecht zum Vorwurf gemacht wurde (vgl. Alexis Feral "Le principe de subsidiarité, progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?", in *Revue du Marché Unique Européen*, 1, 1998, S. 95), und ihn zu einer echten "Herausforderung zum Wandel" nach den Vorstellungen von Jacques Delors zu machen.

⁽³³⁾ Dabei werden die verschiedenen Stellungnahmen des EWSA zu den Jahresberichten der Kommission gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden müssen.

3.14 Einen besonderen Stellenwert unter diesen Prioritäten müssen der **Dienstleistungssektor im Allgemeinen**⁽³⁴⁾ und **die Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Besonderen**⁽³⁵⁾ erhalten, wo der Rückstand bei der Verwirklichung des Binnenmarktes am deutlichsten ist. Gerade hier ist aber Innovation gefragt, und zwar sowohl bei den Maßnahmen als auch bei den einzusetzenden Instrumenten. Der EWSA fordert die Europäische Kommission insbesondere auf, die Umsetzung der 'Dienstleistungsrichtlinie', die bisher als einzige EU-Rechtsvorschrift die Öffnung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs vorsieht, zu überwachen und regelmäßig und transparent darüber zu berichten.

3.15 Ein Bereich, der besonders hervorgehoben werden muss, ist die praktische Vollendung des **Binnenmarktes für den grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr**, und zwar wegen der sozioökonomischen Vorteile, die er für die europäischen Verbraucher hat, insbesondere für Verbraucher in abgelegenen Regionen oder Menschen mit Behinderungen. Wichtig ist dieser Binnenmarkt auch für die Unternehmen der EU, insbesondere die KMU, weil er effektiv eine ganze Reihe von Problemen und Fragen löst, die zwar weitestgehend bekannt sind, für die bisher aber weder Instrumente noch Mechanismen entwickelt wurden, mit denen das Vertrauen der Verbraucher gewonnen und deren Schutz gewährleistet sowie ein günstiges Umfeld für Unternehmen und Berufsstände geschaffen werden könnte⁽³⁶⁾.

3.16 Zu nennen sind insbesondere Fragen bezüglich der Fragmentierung des Marktes, der Disparität der Normen, der Unsicherheit beim Schutz der Privatsphäre und hinsichtlich der Vertraulichkeit der Daten, der Sicherheit von Transaktionen, des Rechtsschutzes im Falle von Konflikten, der Existenz von illegalen Online-Diensten, der Produktpiraterie und der Cyberkriminalität. Zur Definition eines **kohärenten Rechtsrahmens für einen echten digitalen Binnenmarkt** ist eine übergreifende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission erforderlich.

3.17 Ein Bereich, der verstärkter Anstrengungen bedarf und in dem die EU bisher bedauerlicherweise keine überzeugenden Ergebnisse erzielt hat, ist **die wirksame Durchsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften**. Sie ist der einzige Garant für die Einhaltung des Rechts und eine wirksame Regulierung⁽³⁷⁾ und geht über den engen Rahmen der reinen "Verwaltungszusammenarbeit" hinaus⁽³⁸⁾. Für die europäischen Bürger ist es hier von entscheidender Bedeutung, dass das **Recht auf Sammelklage auf europäischer Ebene** eindeutig und ohne

weitere Verzögerungen verankert wird, um als letztes Mittel eine Verletzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften angemessen ahnden und so die freiwillige Einhaltung fördern zu können⁽³⁹⁾.

3.18 Am wichtigsten ist jedoch, **Parameter für einen Binnenmarkt zu bestimmen, der den Menschen und Bürger in den Mittelpunkt stellt**. Diese Aufgabe darf nicht irgendwelchen mehr oder weniger kompetenten Fachleuten anvertraut werden. Vielmehr muss die Initiative direkt von den Bürgern und der Zivilgesellschaft ausgehen, damit deren Anliegen und Forderungen, Frustrationen und Enttäuschungen Gehör finden.

3.19 Zwar muss dringend gehandelt werden, aber dies darf nicht auf unkoordinierte oder rein impulsive Weise geschehen. Der EWSA empfiehlt daher zum 20. Jahrestag des Vertrags über die Europäische Union von 1992 eine **Phase des Nachdenkens**. Als Beitrag möchte er einige der Parameter beleuchten, die ihm im Rahmen einer solchen Reflexion wesentlich erscheinen.

3.19.1 Zu thematisieren wäre in erster Linie die klare Unterordnung der Binnenmarktpolitik unter die Grundprinzipien und wesentlichen Ziele der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**, insbesondere unter jene, die in den Titeln IV und V behandelt werden und für die Stärkung der sozialen Dimension und der Verbraucherrechte besonders wichtig sind⁽⁴⁰⁾.

3.19.2 Eine weitere Frage ist, wie **sektorspezifische politische Maßnahmen unter einem gemeinsamen strategischen Ziel gebündelt** werden können. Mit anderen Worten: Wie können die Wirtschafts-, Industrie-, Handels-, Verkehrs-, Energie-, Umwelt-, Verbraucher- und Wettbewerbspolitik **in einem umfassenden Rechtsrahmen zusammengefasst werden, der die Integration fördert und das Vertrauen der sozialen und gesellschaftlichen Gruppen** (Verbraucher, Familien, Arbeitnehmer, Unternehmen, NGO etc.) stärkt. Dies würde eine Neubewertung und neue Impulse für die Europa-2020-Strategie erfordern.

3.19.3 Nachgedacht werden muss auch über die Art und Weise, wie die **Freizügigkeit und die Mobilität der Bürger** im Allgemeinen und der Arbeitnehmer im Besonderen gesichert und ausgebaut werden können, ganz gleich, ob es sich um unselbständig Beschäftigte oder Freiberufler, Lehrende oder Studierende handelt. Ihre sozialen Rechte (Sozialversicherung, Rechtsschutz, Unfall- und Krankenversicherung, Altersversorgung etc.) müssen dabei unter allen Umständen diskriminierungsfrei gewährleistet und die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Abschlüssen überarbeitet werden. Hierbei müssen hohe Qualitätsanforderungen zur Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher in der EU die Maßgabe sein.

⁽³⁴⁾ Siehe Stellungnahmen ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 113, ABl. C 175 vom 27.7.2007, S. 14, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 109.

⁽³⁵⁾ Siehe Stellungnahmen ABl. C 56 vom 24.2.1997, S. 76, ABl. C 95 vom 30.3.1998, S. 72, ABl. C 209 vom 22.7.1999, S. 35, ABl. C 157 vom 28.6.2005, S. 1, ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 12, ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 126, ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 113, ABl. C 65 vom 17.3.2006, S. 134, ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 26, ABl. C 318 vom 23.12.2006, S. 51, ABl. C 115 vom 16.5.2006, S. 61, ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 84, ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 18, ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 22, ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 62, ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 66, ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 30, ABl. C 318 vom 29.10.2011, S. 133.

⁽³⁶⁾ Trotz der Mitteilung der Kommission vom 22.10.2009 über den **grenzüberschreitenden elektronischen Handelsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern in der EU** (COM(2009) 557 final).

⁽³⁷⁾ Siehe Stellungnahmen ABl. C 317 vom 23.12.2009, S. 67, ABl. C 18 vom 19.01.2011, S. 95.

⁽³⁸⁾ ABl. C 128 vom 18.05.2010, S. 103.

⁽³⁹⁾ Der EWSA gilt zu Recht als Verfechter der Sammelklage, hat er doch dazu verschiedene Stellungnahmen abgegeben, insbesondere: ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 1, ABl. C 324 vom 30.12.2006, S. 1, ABl. C 162 vom 25.6.2008, S. 1, ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 40, ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 97.

⁽⁴⁰⁾ Besonders berücksichtigt und in letzter Konsequenz durchdacht werden müssen die Feststellungen laut dem Bericht der Kommission über die **"Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007-2010"** (KOM(2010) 602 endg. vom 27.10.2010 sowie dem gleichzeitig vorgelegten **"Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 - Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten"** (COM(2010) 603 final vom 27.10.2010).

3.19.4 Zur Förderung der sozialen Inklusion und der Beschäftigung bedarf es einer Reflexion über die **effektive Öffnung der Arbeitsmärkte** für alle europäischen Bürger. Restriktionen und ungerechtfertigte Diskriminierung müssen nach sorgfältiger Prüfung abgeschafft werden.

3.19.5 Ein weiterer Aspekt, der eine genauere Reflexion verdient, ist die überfällige Schaffung eines **geeigneten Rechtsrahmens für die Unternehmen der Sozialwirtschaft im Allgemeinen** und für Stiftungen, europäische Gegenseitigkeitsgesellschaften und Verbände im Besonderen.

3.19.6 Gleichermaßen wäre eine Reflexion über die Schaffung eines **klaren Rechtsrahmens für die Dienste von allgemeinem Interesse, insbesondere die Sozialdienste**, drin-

gend notwendig. Es gilt, Qualitätskriterien für die wesentlichen öffentlichen Dienste festzulegen und die einschlägigen Regeln für das öffentliche Auftragswesen, den Wettbewerb und für staatliche Beihilfen zu klären ⁽⁴¹⁾.

3.20 Schließlich müssen im weiter gefassten Rahmen einer kohärenten und integrierten Kommunikationspolitik für Europa Mittel und Anstrengungen für eine **effektive Kommunikationspolitik für den Binnenmarkt** gebündelt werden – eine Politik, welche die Bürger einbezieht und die öffentliche Meinung und die europäischen Medien gebührend berücksichtigt, sodass durch den innovativen Einsatz der digitalen Medien die europäischen Bürger und insbesondere die Verbraucher richtig informiert werden ⁽⁴²⁾.

Brüssel, den 22. Februar 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON

⁽⁴¹⁾ Siehe Stellungnahme ABl. C 161 vom 13.7.2007, S. 80.

⁽⁴²⁾ Siehe Sondierungsstellungnahme ABl. C 27 vom 3.2.2009, S. 152 und Initiativstellungnahme ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 62.