

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

EntschlieÙung zum Siebten Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1989

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT –

- A. unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 9. Februar 1983¹⁾ auf der Grundlage des Berichts von Herrn Sieglerschmidt im Namen des Rechtsausschusses zur Verantwortung der Mitgliedstaaten und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1-1052/82),
- B. unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 21. Oktober 1985²⁾ auf der Grundlage des Berichts von Frau Vayssade im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten – 1983 und 1984 (A2-112/85),
- C. unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 14. April 1988³⁾ auf der Grundlage des Berichts von Herrn Lafuente Lopez im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1986 (A2-305/87),
- D. unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 14. April 1989⁴⁾ auf der Grundlage des Berichts von Herrn Janssen van Raay im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1987 (A3-438/88),
- E. unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 13. Juli 1990⁵⁾ auf der Grundlage des Berichts von Herrn De Gucht im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1988 (A3-158/90),

¹⁾ ABl. Nr. C 68 vom 14. März 1983, S. 32.

²⁾ ABl. Nr. C 343 vom 31. Dezember 1985, S. 8.

³⁾ ABl. Nr. C 122 vom 9. Mai 1988, S. 154.

⁴⁾ ABl. Nr. C 120 vom 16. Mai 1989, S. 361.

⁵⁾ ABl. Nr. C 231 vom 17. September 1990, S. 230.

- F. in Kenntnis des Siebten Jahresberichts der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1989 (C3-191/90) – KOM(90) 288 endg.⁶⁾,
- G. in Kenntnis des Entschließungsantrags von Herrn Langes und anderen zur Errichtung einer Europäischen Rechtsakademie für die Europäische Gemeinschaft (B3-271/90),
- H. in Kenntnis des Entschließungsantrags von Herrn Luster zur Bekanntmachung von Änderungen von Rechtsvorschriften (B3-008/89),
- I. in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte sowie der Stellungnahme des Petitionsausschusses (A3-012/91),
1. stellt fest, daß sich das Gemeinschaftsrecht, seit dem 9. Februar 1983, als es beschlossen hatte, die Kommission um die alljährliche Ausarbeitung eines Berichts über die Kontrolle der Anwendung dieses Rechts zu ersuchen, insbesondere mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 erheblich weiterentwickelt hat;
 2. weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Kommission im November 1990 gemäß Artikel 8 b) des EWG-Vertrags einen zweiten Bericht über den Stand der Arbeiten im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarkts vorgelegt hat⁷⁾, ferner, daß sie zweimal pro Jahr einen Bericht über die Durchführung des Weißbuchs vorlegt⁸⁾ und das Europäische Parlament und den Rat durch regelmäßige Mitteilungen über die Umsetzung der Instrumente für die Vollendung des Binnenmarkts unterrichtet;
 3. ist der Ansicht, daß die obengenannten Berichte und Mitteilungen der Kommission in diesem Zusammenhang geprüft werden sollten, wenngleich die Jahresberichte der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts einen größeren Bereich abdecken; berücksichtigt daher insbesondere die Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament vom 5. Oktober über die Umsetzung der Instrumente für die Vollendung des Binnenmarkts⁹⁾ und den obengenannten Bericht über den Stand der Arbeiten nach Artikel 8 b) des EWG-Vertrags vom 23. November 1990;
 4. vertritt die Auffassung, daß die Jahresberichte keinesfalls durch die in regelmäßigeren Abständen vorgelegten Mitteilungen und Berichte über die Durchführung des Weißbuchs ersetzt werden sollten, da sie einen größeren Bereich ab-

⁶⁾ ABl. Nr. C 232 vom 17. September 1990, S. 1.

⁷⁾ Bericht vom 23. November 1990, KOM (90) 552 endg.

⁸⁾ Der letzte und fünfte Bericht über die Durchführung des Weißbuchs erschien am 28. März 1990 [KOM(90) 90]; er wurde im Rahmen des Berichts De Gucht über den Sechsten Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1988 geprüft.

⁹⁾ KOM(90) 473 endg.

decken, insofern als sie eine Beurteilung der Arbeit der Kommission als Hüterin der Verträge erlauben und darüber hinaus dem Parlament einen umfassenden Überblick über die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten und die Haltung der nationalen Gerichte zu diesem Recht vermitteln;

5. ist daher der Ansicht, daß die Jahresberichte unbestreitbar ein wichtiges Arbeitsinstrument zur Beurteilung der Probleme bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts darstellen, wenn die Kommission sie nur früher, d. h. (wie sie dem Parlament am 23. Mai 1985 versprach) bis Ende März des auf das Bezugsjahr folgenden Jahres vorlegt; bedauert, daß der Siebte Jahresbericht erst im Juni 1990 erschien, und fordert die Kommission auf, den Achten Jahresbericht für 1990 bis spätestens Ende März 1991 vorzulegen;
6. bedauert, daß die Kommission sich anmaßt, die wiederholten Forderungen des Parlaments nach einer sinnvolleren inhaltlichen Gestaltung dieser Jahresberichte glatt zu ignorieren; fordert die Kommission nachdrücklich auf, bei der Vorbereitung des nächsten Jahresberichts insbesondere
 - a) dem Stand der Durchführung des Weißbuchs durch die Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit zu widmen, damit das Parlament durch diese Berichte die Fortschritte der Arbeiten zur Vollendung des Binnenmarkts im Januar 1993 beurteilen kann (die Kommission sollte, wie in ihrer letzten Mitteilung über die Umsetzung der Instrumente für die Vollendung des Binnenmarkts, die Lage in jedem einzelnen Mitgliedstaat durch eine Graphik veranschaulichen);
 - b) sowohl die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, die sich aus der verfassungsmäßigen Struktur der Mitgliedstaaten und der Dezentralisierung insbesondere ihrer legislativen und exekutiven Befugnisse ergeben, als auch die von den Mitgliedstaaten zur Überwindung dieser Probleme angewandten Mittel zu prüfen;
 - c) eine vollständige Aufstellung der in Anwendung des Gemeinschaftsrechts ergangenen Urteile der letztinstanzlichen nationalen Gerichte einschließlich der Auslegung von Artikel 177 EWG-Vertrag durch diese Gerichte auszuarbeiten;
 - d) eine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Übersicht über die dem Gerichtshof vorgelegten Vorabentscheidungsersuchen, die Art der vorlegenden Gerichte und die Fälle von Nichtbeachtung der Urteile des Gerichtshofs vorzulegen;
 - e) in Anbetracht der erheblichen Zunahme der Beschwerden mehr Informationen über den Gegenstand der Beschwerden von Einzelpersonen, die Kläger (auf deren Wunsch), die betroffenen Mitgliedstaaten, den Gegenstand der Beschwerde, die Weiterbehandlung und die durchschnittlich dazu nötige Zeit zu vermitteln; weist darauf hin, daß die Kommission dem Petitionsausschuß nicht immer rasch genug über die erforderlichen Maßnahmen berichtet, und fordert sie zu einer besseren Sachbehandlung auf;

7. fordert die Kommission auf, im Rahmen der Vorbereitung des Achten Jahresberichts bis spätestens März 1991 gleichzeitig einen eigenen Bericht über die Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts durch die Mitgliedstaaten vorzulegen;
8. ist der Auffassung, daß der Prozeß der Vollendung des Binnenmarkts noch nie so offenkundig unumkehrbar war, und stellt mit Genugtuung fest, daß, wie der Europäische Rat im Juni 1990 in Dublin erklärte, bereits zwei Drittel der Beschlüsse aus dem Programm des Weißbuchs angenommen wurden;
9. ist der Auffassung, daß die Frist vom 31. Dezember 1992 nicht nur politisch bedeutsam, sondern für Wirtschaftskreise, Öffentlichkeit und Drittländer darüber hinaus eine wirtschaftliche Bedeutung gewonnen hat; stellt mit Genugtuung fest, daß die Kommission in der Lage war, alle im Weißbuch vorgesehenen Maßnahmen vorzeitig vorzulegen, und fordert nunmehr den Rat und die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, alles daran zu setzen, damit die Frist eingehalten werden kann; der Europäische Rat sollte – wie die Kommission erklärt – weitere, gegebenenfalls auch außerordentliche Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, daß die Frist vom 31. Dezember 1992 unter allen Umständen eingehalten wird;
10. fordert den Rat dringend auf, im Jahre 1991 das Programm aus dem Anhang des Kommissionsberichts vom 23. November 1990 zu verwirklichen, und bedauert, daß das Parlament in der Frage der Abschaffung der Kontrollen im Personenverkehr, das in klarem Zusammenhang mit dem Binnenmarkt steht, zu Unrecht ausgeschlossen wurde, während der Rat – mit zweifelhafter Unterstützung seitens der Kommission – durch völkerrechtliche Verträge agierte und sich damit rücksichtslos über seine vertraglichen Verpflichtungen hinwegsetzte;
11. stellt mit Genugtuung fest, daß sich der Stand der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht gegenüber dem letzten Jahresbericht (1988) insofern verbessert hat, als im Rahmen des Weißbuchs ein Viertel von 107 in Kraft getretenen, umsetzungsbedürftigen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten, über die Hälfte jedoch in mindestens acht Mitgliedstaaten, umgesetzt wurden;
12. befürchtet jedoch, daß in einigen Mitgliedstaaten noch immer Verzögerungen bei der Umsetzung bereits angenommener Rechtsvorschriften bestehen; weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Mitgliedstaaten 33 Vorschriften im Jahre 1991, 22 Vorschriften im Jahre 1992 und 7 Vorschriften im Jahre 1993, ungeachtet der noch nicht erlassenen Maßnahmen, zur Gänze oder zum Teil umzusetzen haben werden;
13. stellt fest, daß die Zahl der Fristsetzungen gegenüber dem Vorjahr erheblich zugenommen hat (664 gegenüber 569 im Jahr 1988) und Verstoßverfahren hauptsächlich in den Bereichen Binnenmarkt, Landwirtschaft und Umwelt eingeleitet

wurden; begrüßt es, daß die Kommission ihre Kontrolltätigkeit insbesondere zu Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag verstärkt hat; fordert die Kommission auf, in ihrem nächsten Bericht genauer zu begründen, warum sie gegen einen Mitgliedstaat kein Verfahren wegen Untätigkeit einleitet bzw. Klagen in beim Gerichtshof anhängigen Verfahren zurückzieht oder beim Gerichtshof beantragt, die Verfahren in Erwartung einer Änderung des einschlägigen nationalen Rechts auszusetzen;

14. unterstützt voll und ganz, daß die Kommission den Stand der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht dadurch systematisch kontrollieren will, daß sie sofort ein Verstoßverfahren einleitet, sobald die festgesetzten Fristen – insbesondere in den Bereichen Binnenmarkt und Umwelt – überschritten werden; bedauert gleichzeitig die mangelnde politische Bereitschaft der Kommission, die Europäische Umweltagentur mit Kontrollvollmachten auszustatten, um so die gemeinschaftlichen Kontrollinstrumente gemäß der Forderung in seiner Entschließung vom 19. Februar 1991 zu dem Programm LEADER und den Nutzungsmöglichkeiten des ländlichen Raums¹⁰⁾ zu stärken;
15. räumt ein, daß die gerichtlichen Schritte nach Artikel 169 und 171 EWG-Vertrag nicht ausreichen, und unterstützt die Bemühungen der Kommission um die Förderung eines ständigen Dialogs mit den Mitgliedstaaten durch die Veranstaltung der sogenannten „Paket-Sitzungen“, in denen die vorhandenen Schwierigkeiten und der Stand der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts geprüft werden können; ist außerdem der Ansicht, daß diese Sitzungen eine größere Wirkung hätten, wenn sie regelmäßig vor Ablauf der Umsetzungsfrist mit den zuständigen nationalen Behörden einberufen würden; hofft, hier umfassender über die Schwierigkeiten der Kommission und die erzielten Ergebnisse informiert zu werden;
16. ist der Ansicht, daß man soweit wie möglich der Verwendung der Verordnung als direkt in den Mitgliedstaaten anwendbares Rechtsinstrument den Vorzug geben sollte, da auf diese Weise die Probleme der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht vermieden werden;
17. stellt fest, daß die derzeitigen Rückstände bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts insbesondere auf die Verwaltungsorganisation der einzelnen Mitgliedstaaten und nicht auf deren mangelnde Bereitwilligkeit zurückzuführen sind, zumal kein Zusammenhang zwischen dem Abstimmungsverhalten im Rat und Verzögerungen bei der Umsetzung festzustellen ist;
18. ersucht die Kommission, die Mitgliedstaaten aufzufordern, ihr ein Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die jeweilige Richtlinie genau über die für die Umsetzung in nationales Recht erforderlichen Maßnahmen Bericht zu erstatten;
19. sieht den Umstand, daß die Umsetzung nicht erfolgt, häufig als Folge einer mangelhaften Koordinierung zwischen den aus-

¹⁰⁾ Teil II Punkt 4 des Protokolls dieses Datums.

handelnden und den für die Umsetzung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten an;

20. fordert daher die Mitgliedstaaten auf, ihre für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts zuständigen Parlaments- und Verwaltungsorgane zu stärken; in den Parlamenten sollten Ausschüsse, Unterausschüsse und Arbeitsgruppen insbesondere mit den Problemen der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht befaßt werden (vgl. beispielsweise den Beratenden Ausschuß für Europäisches Recht des belgischen Parlaments); die schon bestehenden Ausschüsse nationaler Parlamente, insbesondere diejenigen, an deren Arbeiten Mitglieder des Europäischen Parlaments auf paritätischer Basis mitwirken, sollten außerdem jedes Umsetzungsproblem prüfen; in der Verwaltung könnte unabhängig vom internen Aufbau der nationalen Regierungen ein Ministerium für die Koordinierung und Überwachung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts die Probleme erheblich verringern und die Umsetzung als solche beschleunigen; hierbei könnten die Mitgliedstaaten die für die Vorbereitung der Durchführung von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zuständigen Beamten anweisen, die erforderlichen Verfahren gleich mit Verhandlungsbeginn in Gang zu setzen;
21. nimmt zur Kenntnis, daß sich die Kommission in ihrer Mitteilung vom 23. November 1990 verpflichtet hat, die strukturellen Instrumente einzusetzen, um denjenigen Mitgliedstaaten zu helfen, die Schwierigkeiten bei der Integration der gemeinsamen Politiken in ihre Verwaltungsführung haben;
22. verweist in diesem Zusammenhang als Beispiel auf ein italienisches Gesetz, das sogenannte „La Pergola“-Gesetz Nr. 86 vom 9. März 1988, wonach die Regierung dem nationalen Parlament alljährlich ein „Gemeinschaftsgesetz“ vorlegen soll, das die umsetzungsbedürftigen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zusammenfaßt und die hierfür am besten geeigneten Rechtsinstrumente angibt;
23. erinnert noch einmal daran, daß es im Juni 1990 beschlossen hatte, innerhalb seines Ausschusses für Recht und Bürgerrechte eine „Arbeitsgruppe für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ einzusetzen, die ständige Kontakte zu nationalen Abgeordneten, nationalen Verwaltungen und Juristen einleiten und pflegen soll, um so die in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Probleme lösen und die dynamische Weiterentwicklung des Binnenmarktes zu erhalten und zu fördern;
24. ist in Anbetracht dessen, daß die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten in letzter Zeit politisch stärker in den Vordergrund getreten sind, der Ansicht, daß der Ausschuß für Recht und Bürgerrechte im Zusammenhang mit dem nächsten Jahresbericht Kontakte zu den zuständigen Ausschüssen der nationalen Parlamente aufnehmen sollte, um die in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Probleme bezüglich der Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu beurteilen;

25. begrüßt, was die Kommission im Jahre 1989 für die Förderung der Zusammenarbeit der Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten in den wichtigsten Bereichen des Weißbuchs und für die geplante Einrichtung von „Informationsnetzen“ getan hat; fordert die Kommission auf, nächstes Jahr über die praktischen Ergebnisse in diesen beiden Bereichen zu berichten;
26. hält es für notwendig, den Austausch von Beamten im Rahmen spezifischer Programme weiter zu fördern, um die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinien zu verbessern;
27. stellt mit großer Genugtuung fest, daß der Rat es nunmehr auf wiederholten Wunsch des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte akzeptiert hat, daß ein Kommissionsvorschlag einen Mitgliedstaat verpflichtet, in dem nationalen Gesetz, das diesen Vorschlag in nationales Recht umsetzt, ausdrücklich auf das Gemeinschaftsrecht zu verweisen („interconnexion“);
28. ist fest davon überzeugt, daß einer der Gründe für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in dessen vielschichtigem und/oder bisweilen kaum verständlichen Aufbau liegen; verweist daher auf seine Entschließung vom 26. Mai 1989 zur Vereinfachung, Bereinigung (Transparenz) und Neufassung (Kodifizierung) des Gemeinschaftsrechts¹¹);
29. begrüßt es, daß die Kommission im Hinblick auf die Transparenz des Gemeinschaftsrechts eine neue, nach dem Verfahren von Bildschirmtext arbeitende Datenbank („INFO 92“) eingeführt hat, die sämtliche im Rahmen des Weißbuchs verabschiedeten Rechtsakte, eine Analyse der Maßnahmen und eine Referenztabelle der Durchführungs- oder Umsetzungsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten enthält;
30. bedauert, daß die Kommission im Hinblick auf die Neufassung des Gemeinschaftsrechts nicht die erforderlichen Schritte unternommen hat, um die hoffnungslos verworrene Präsentation der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu verbessern; fordert daher die Kommission auf,
 - ab dem nächsten Bericht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts ein nach Sektoren geordnetes Mehrjahresprogramm für die Vereinfachung und Neufassung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen;
 - Texte, die mehrfach geändert wurden, regelmäßig zu überarbeiten, wenn eine größere Änderung vorgesehen ist, in jedem Fall aber vor der fünften Änderung; kommt die Überarbeitung nicht in Frage, sollten die geltenden Texte redaktionell koordiniert werden;
31. ist jedoch der Auffassung, daß die Kommission keine Änderungen zu Richtlinien vorschlagen sollte, deren Bestimmungen noch nicht umgesetzt sind;

¹¹) ABl. Nr. C 158 vom 26. Juni 1989, S. 386.

32. nimmt, was die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Gerichte anbelangt, die Erklärung der Kommission zur Kenntnis, wonach 1989 kein nationales Obergericht ein Urteil erlassen hat, das mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar gewesen wäre; hält diese Feststellung zwar als solche für ermutigend, bedauert jedoch, daß die Kommission wieder einmal nicht in der Lage war, in ihrem letzten Bericht umfassend über die Art der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die letztinstanzlichen nationalen Gerichte zu informieren; fordert daher erneut, daß der nächste Bericht eine vollständige Aufzählung der Urteile der letztinstanzlichen nationalen Gerichte in Anwendung des Gemeinschaftsrechts enthalten soll;
33. bedauert außerdem, daß die Kommission keine vollständige, nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Liste der Vorabentscheidungsersuchen der obengenannten nationalen Gerichte nach Artikel 177 EWG-Vertrag vorgelegt hat;
34. hält es in Anbetracht der Bedeutung der vorgenannten Vorabentscheidungen für unerlässlich, daß in den künftigen Jahresberichten eine vollständige Zusammenfassung der entsprechenden Ersuchen, der Art der vorlegenden Gerichte und der noch nicht vollzogenen Urteile des Gerichtshofs geprüft wird; fordert daher die Kommission auf, eine solche Zusammenfassung im nächsten Jahresbericht oder gegebenenfalls in einem gesonderten Dokument zu veröffentlichen; weist in diesem Zusammenhang außerdem darauf hin, daß die Inanspruchnahme der Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 durch die Unterschiede in den nationalen Prozeßkostenregelungen erschwert werden dürfte, und fordert die Kommission daher erneut auf, auf Gemeinschaftsebene einen Vorschlag zur Lösung dieses Problems, möglichst durch Einsetzung eines Gemeinschaftsfonds, vorzulegen;
35. bedauert, daß die Kommission gegen das mangelhafte Problembewußtsein bei Richtern und Anwälten in Fragen des Gemeinschaftsrechts offenbar überhaupt nichts unternimmt, und fordert sie auf, gezielte Fortbildungsprogramme vorzulegen, um hier Abhilfe zu schaffen; schlägt zunächst die Errichtung einer Europäischen Rechtsakademie sowie eine Beteiligung der Gemeinschaft an der Finanzierung sowohl von Lehrstühlen für Gemeinschaftsrecht an den Universitäten der Mitgliedstaaten als auch der Veranstaltung von Besuchen/Seminaren für Richter aus den Mitgliedstaaten beim Gerichtshof und bei der Kommission vor;
36. empfiehlt den Mitgliedstaaten erneut, Gemeinschaftsrecht als Pflichtfach in den rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten und in den Weiterbildungskursen für Richter, Verwaltungsfachleute und höhere Beamte einzuführen; unterstützt ferner die regelmäßige Veranstaltung von Sonderkursen innerhalb der Berufsverbände, insbesondere für Anwälte und Wirtschaftsfachleute;
37. ist der Auffassung, daß der hohe Anteil an noch nicht vollzogenen Urteilen des Gerichtshofs (82 Urteile im Jahre 1989) unan-

nehmbar ist und das Grundprinzip der Rechtsgemeinschaft in Frage stellt; hält dieses Problem für sehr bedenklich und ist der Ansicht, daß es bei der bevorstehenden Vertragsänderung berücksichtigt werden sollte; verweist hierbei auf seine Entschlieung vom 21. November 1990¹²⁾ und unterstützt den geänderten Vorschlag dahin gehend, daß der Gerichtshof nach Artikel 171 ermächtigt werden sollte, bei Nichtvollzug seiner Urteile durch einen Mitgliedstaat entsprechende finanzielle oder andere Strafmaßnahmen gegen diesen zu verhängen;

38. hält es für erforderlich, daß in allen Instrumenten und Programmen, durch die Gemeinschaftsmittel bewilligt werden, die Auszahlung von Mitteln gemäß diesen Instrumenten vermerkt wird, und daß bei Nichterfüllung der einschlägigen Gemeinschaftsnorm Programme ausgesetzt bzw. Rückzahlungen gefordert werden können; die Jahresberichte sollten genaue Informationen darüber enthalten, wie die Kommission ihre diesbezüglichen Vollmachten einsetzt;
39. fordert die Kommission auf, die kommenden Jahresberichte über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts mit dem entsprechenden Bericht des Europäischen Parlaments als eigene Veröffentlichung herauszugeben;
40. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschlieung und den Bericht der Kommission dem Gerichtshof, dem Rat, den nationalen Parlamenten, den Regierungen der Mitgliedstaaten und insbesondere ihren Justiz- und Bildungsministern zu übermitteln.

¹²⁾ Entschlieung aus dem Bericht von Herrn Martin über die Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union (A3-270/90).

BERICHT

des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte

über den Siebten Jahresbericht der Kommission
an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung
des Gemeinschaftsrechts – 1989
[KOM(90) 288 endg. – Dok. C3-181/90]

Berichterstatter: Lord Inglewood

INHALT

	Seite
A. ENTSCHLIESSUNGSANTRAG.....	11
B. BEGRÜNDUNG	11
Stellungnahme des Petitionsausschusses	26

A.**ENTSCHLIESSUNGSANTRAG**

zum Siebten Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – 1989

*)

B.**BEGRÜNDUNG****Einleitung**

1. Seit das Parlament am 9. Februar 1983 beschloß, die Kommission um die alljährliche Vorlage eines Berichts über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu ersuchen, haben sich die Verhältnisse erheblich geändert. Dies zeigte sich besonders am Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte im Juli 1987 und der in Artikel 13 genannten „magischen“ Frist vom 31. Dezember 1982, ferner an den letzten Regierungskonferenzen, die umfangreiche Vertragsänderungen nach sich ziehen dürften.
2. Der vorliegende Jahresbericht der Kommission wurde unter diesem Aspekt geprüft. Parallel zu den Jahresberichten über die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts hat die Kommission regelmäßig Mitteilungen an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Instrumente für die Vollendung des Binnenmarkts herausgegeben. Außerdem legte sie zwei Berichte nach Artikel 8 b) EWG-Vertrag über den Stand der Arbeiten vor; der zweite und letzte dieser Berichte wurden am 23. November 1990 angenommen [KOM(90) 552 endg.]. Der vorliegende Bericht wird somit zusammen mit der Mitteilung der Kommission vom 5. Oktober 1990 über die Umsetzung der Instrumente für die Vollendung des Binnenmarktes¹³⁾ und dem vorgenannten Bericht vom 23. November 1990 über den Stand der Arbeiten geprüft.
3. Obwohl der Zusammenhang zwischen diesen Dokumenten und dem Jahresbericht auf der Hand liegt, ist letzterer doch nach wie vor von größerer Bedeutung, und zwar aus zwei Gründen:
 - er deckt einen größeren Bereich ab, wenngleich die Kontrolle der Umsetzung der gemäß dem Weißbuch verabschiedeten Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten das Hauptanliegen des Parlaments ist;

*) Der Text des Teiles A ist identisch mit der Entschlieûung der Kommission an das Europäische Parlament (Seiten 1 bis 9 dieser Drucksache)

¹³⁾ Mitteilung vom 7. September 1989, Arbeitsdokument vom 4. Dezember 1989, 5. Bericht über die Durchführung des Weißbuchs vom 28. März 1990 und letzte Mitteilung vom 5. Oktober 1990 [KOM(90) 473 endg.]. Das letztgenannte Dokument wird zusammen mit dem vorliegenden Jahresbericht geprüft.

- da der Bericht jährlich übermittelt wird, bietet er einen umfassenderen Überblick, außerdem ist er jedenfalls auch noch für nach 1993 vorgesehen.

Deshalb ist das Parlament der Meinung, daß die regelmäßig erscheinenden Mitteilungen der Kommission den Jahresbericht weder ersetzen noch auf alle Bereiche des Gemeinschaftsrechts ausgedehnt werden sollen¹⁴).

4. Nach Ansicht des Parlaments sollte man bei der derzeitigen Praxis bleiben, sofern die Kommission bereit ist, seine wiederholten Forderungen nach einer sinnvolleren Gestaltung der Jahresberichte zu erfüllen. Diese Forderungen und Bemerkungen werden im einzelnen noch erläutert. Die Kommission hat sich für die Bemerkungen des Parlaments zu den früheren Berichten überraschend unempfindlich gezeigt. Die Berichte erschienen trotz entsprechender Anregungen seitens des Parlaments nach wie vor in der gleichen Form; die Kommission erwähnte diese Anregungen noch nicht einmal. Diese Sachlage ist bedauerlich und in gewisser Weise gleichbedeutend mit einem „Dialog zwischen Tauben“. Sie wird der Bedeutung des Themas gewiß in keiner Weise gerecht, und die Kommission wird aufgefordert, den Bemerkungen des Parlaments bei der Abfassung des nächsten Jahresberichts Rechnung zu tragen. Der Berichterstatter findet dies auch insofern überraschend, als zwischen Parlament und Kommission doch offenkundig eine Interessengemeinschaft besteht, und man eigentlich davon ausgehen könnte, daß die Kommission durchaus davon profitiert, wenn sie die Anregungen des Parlaments aufgreift. Wäre die Kommission offener, so hätte das Parlament eher die Möglichkeit, die Probleme auf politischer Ebene zur Sprache zu bringen; dies kann es aber nicht, wenn die Kommission sich weigert, ihre Karten auf den Tisch zu legen.

Der Berichterstatter hat seinen Bericht in zwei Teile untergliedert; zunächst wird der Kommissionsbericht auf Form und Inhalt geprüft (I), dann der Stand der Durchführung des Gemeinschaftsrechts (II).

I. BEURTEILUNG DES SECHSTEN JAHRESBERICHTS

A. FORM

5. Obwohl in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind, wurde der Bericht noch immer zu spät übermittelt (Juni 1990). Die Kommission erklärte am 23. Mai 1985, die Jahresberichte sollten bis spätestens Ende März des auf das Bezugsjahr folgenden Jahres vorgelegt werden. Daran muß sie noch einmal erinnert werden.
6. Dies dürfte aber leider schon die einzige Verbesserung sein, die bei diesem Bericht zu erkennen ist. Alle Forderungen des

¹⁴) Vgl. hierzu das Schreiben von Herrn Douglas Hurd an den EP-Präsidenten vom 9. Mai 1990, das der Rechtsausschuß zusammen mit dem vorliegenden Bericht prüfen will.

Parlaments zum Sechsten Jahresbericht hat die Kommission schlicht vergessen. In ihrem nächsten Bericht sollte sie daher unbedingt

- einen nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Überblick über die Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 177 EWG-Vertrag vorlegen;
es ist zwar sehr anerkennenswert, daß die Kommission eine „Zusammenstellung bedeutsamer Urteile letztinstanzlicher einzelstaatlicher Gerichte“ (Tabelle Nr. 11) bringt. Diese Urteile (nur 4) stehen jedoch nicht unbedingt im Zusammenhang mit Artikel 177 EWG-Vertrag;
- mehr Informationen über den Gegenstand von Individualbeschwerden, die Kläger, die betroffenen Mitgliedstaaten, die Weiterbehandlung der Beschwerden und die durchschnittlich dafür nötige Zeit vermitteln;
- insbesondere eine Anregung des Parlaments aufgreifen, wonach künftige Berichte nach Sachgebieten gegliedert und in diesem Rahmen auf die wichtigsten Themen des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses Bezug genommen werden sollte;
- einer ständigen Forderung des Parlaments nachkommen und die Jahresberichte gesondert (in Form einer Broschüre) zusammen mit dem entsprechenden Bericht des Parlaments veröffentlichen.

B. INHALT

7. Trotz des Umstandes, daß der vorliegende Kommissionsbericht wie schon der letzte lediglich auf die Befugnisse der Kommission nach Artikel 169 abstellt (und damit ein erheblicher Teil der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf der Grundlage von Artikel 177 EWG-Vertrag entfällt), räumt der Berichterstatter ein, daß der Bericht inhaltlich im großen und ganzen genauer und ausführlicher ist, vor allem im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes.

Der Inhalt des Berichts wird im folgenden zunächst allgemein (A) und dann nach Bereichen (B) geprüft.

A. ALLGEMEINES

8. Unter den folgenden drei Punkten lassen sich die wichtigsten Informationen des Berichts zusammenfassen:
- a) die Zahl der Individualbeschwerden nimmt weiter zu (1 137 im Jahre 1988 und 1 195 im Jahre 1989); ferner stieg die Zahl der von Amts wegen ermittelten Fälle (307 im Jahre 1988 und 352 im Jahre 1989), die im wesentlichen durch parlamentarische Anfragen oder Petitionen ausgelöst wurden.
Dies ist – wie schon in früheren Berichten des Parlaments erläutert – eine sehr wichtige Entwicklung, weil sie deutlich macht, daß sich die Bürger immer aktiver an der Verwirklichung der Gemeinschaft beteiligen und beteiligen werden. Hierbei reicht es gewiß nicht aus, die alljährlich von

den einzelnen Generaldirektionen der Kommission und in den betroffenen Mitgliedstaaten ermittelten Beschwerden (vgl. Tabelle 12) aufzuzählen. Die Kommission sollte, wie das Parlament immer wieder gefordert hat, auch den Gegenstand der einzelnen Beschwerden und deren Weiterbehandlung angeben. Der Kommissionsausschuß hat beispielsweise Schwierigkeiten hinsichtlich des Tempos, mit dem die Kommission auf seine Berichte reagiert. Während die Kommission grundsätzlich zur vertraulichen Behandlung der Beschwerden verpflichtet ist, hat das Parlament das Recht, die Tätigkeiten der Kommission in diesem wichtigen Bereich zu beobachten. Außerdem ist es bisweilen durchaus im Interesse des Beschwerdeführers, daß sein Fall vor die Öffentlichkeit kommt.

- b) Die Zahl der Fristsetzungen ist stark angestiegen (664 gegenüber 569 im Jahre 1988).

Nach Aussage der Kommission wurden Verstoßverfahren vorwiegend in den Bereichen Binnenmarkt, Landwirtschaft und Umwelt eingeleitet. Das Parlament kann die Verschärfung der Kontrolltätigkeit der Kommission insbesondere im Bereich Binnenmarkt nur begrüßen.

- c) Die Zahl der mit Gründen versehenen Stellungnahmen ist 1989 zurückgegangen (180 gegenüber 227 im Jahre 1988), während die Zahl der Anrufungen des Gerichtshofs stieg (96 im Jahre 1989 gegenüber 73 im Jahre 1988) und sich die Zahl der noch nicht vollzogenen Urteile des Gerichtshofs auf dem Vorjahresniveau gehalten hat.

9. Insgesamt faßte die Kommission ihre Tätigkeiten im Jahre 1989 folgendermaßen zusammen:

- man hat sich um ein zunehmendes Problembewußtsein der verantwortlichen Politiker in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes bemüht;
- Kontakte zwischen den Dienststellen der Kommission und den nationalen Behörden bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts wurden eingeleitet;
- die Bedeutung der Durchführung der Richtlinien wurde betont; durchschnittlich haben die Mitgliedstaaten nationale Durchführungsmaßnahmen zu rund 87 Prozent der fällig gewordenen Richtlinien getroffen. Hierzu plant die Kommission eine systematischere Kontrolle des Standes bei der Umsetzung der Richtlinien durch die sofortige Einleitung eines Verstoßverfahrens, sobald die festgesetzten Fristen überschritten werden.

(Diese Initiativen werden in einem der nächsten Kapitel dieses Berichts beurteilt.)

B. ANALYSE NACH BEREICHEN

10. Dieser Teil des Berichts gliedert sich in zwei große Kapitel: Binnenmarkt (1) und Europa der Bürger (2).

1. Der Binnenmarkt

a) Allgemeines

11. Der Bericht zeigt, daß die Kommission sich ernsthaft darum bemüht hat, die Ziele der neuen Entscheidungsmechanismen der Einheitlichen Europäischen Akte in jeder Hinsicht glaubwürdig erscheinen zu lassen. 103 der 151 definitiv verabschiedeten Maßnahmen traten 1989 in Kraft; 84 davon erfordern einzelstaatliche Durchführungs- oder Umsetzungsmaßnahmen¹⁵⁾.
12. Die Kommission unternahm in dieser Hinsicht zweierlei: zum einen setzte sie ihre gerichtlichen Maßnahmen fort und erweiterte sie (Artikel 169 EWG-Vertrag), zum andern leitete sie eine politische Diskussion ein, um den Mitgliedstaaten bewußt zu machen, in welchem Umfang die nationalen Behörden gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen.
13. Auch wenn sich die Lage im zweiten Halbjahr 1989 wesentlich verbessert hat, werden die Fristen in rund 45 Prozent aller Fälle noch immer nicht eingehalten, und in vielen Fällen wurden wegen Nichtbeachtung früherer Urteile neue Verfahren nach Artikel 171 eingeleitet.
 - b) Kurzer Überblick über die Lage in den wichtigsten Bereichen
 - i) Die Beseitigung der materiellen Schranken
14. Bei den Maßnahmen zum Abbau von Zoll- und Steuerformalitäten gab es wenig Probleme, da in den meisten Fällen Verordnungen und keine Richtlinien vorliegen. Dennoch strengte die Kommission vier Verfahren wegen Verstoßes gegen Artikel 9ff. des EWG-Vertrags an, zwei gegen Frankreich (wegen der Erhebung von Gebühren für die EDV-Überwachung von Zollerklärungen und wegen der Pauschalabgabe für die Ausfuhr wertvoller persönlicher Güter in andere Mitgliedstaaten), und zwei gegen Italien (wegen der Erhebung von Gebühren für Dienstleistungen, die gleichzeitig für mehrere Firmen geleistet werden, und wegen der Erhebung einer Stempelgebühr bei der Einfuhr bestimmter Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten).
15. Die Durchführung von Maßnahmen im Bereich der Veterinär- und Pflanzengesundheitskontrollen wurde in 80 Prozent der Fälle mitgeteilt. Verzögerungen gab es insbesondere in Italien und Griechenland.
 - ii) Beseitigung der technischen Schranken
16. Hier wurde sehr viel erreicht (80 Prozent der Vorschläge des Weißbuchs wurden angenommen), obwohl es erhebliche Probleme bei der Umsetzung in nationales Recht gibt (im Oktober 1990 waren der Kommission nur 65 Prozent der nationalen

¹⁵⁾ Am 5. Oktober 1990 traten 107 umsetzungsbedürftige Maßnahmen in Kraft; 20 waren im März 1990 von allen Mitgliedstaaten umgesetzt (s. obengenannte Mitteilung der Kommission vom 5. Oktober 1990, S. 2); am 23. November 1990 war ein Viertel der 107 in Kraft getretenen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten umgesetzt.

Durchführungsgesetze mitgeteilt worden). Verzögerungen gibt es vor allem bei Nahrungsmitteln und beim Verbraucherschutz.

17. Erfreuliche Ergebnisse sind im Anschluß an die sogenannten Paketsitzungen der Kommission mit den Vertretern der betroffenen nationalen Verwaltungen bei gewerblichen Erzeugnissen und Telekommunikationen zu verzeichnen (siehe Kommissionsbericht, S. 9f.). Die Handelshemmnisse, gegen die die Kommission vorgegangen ist, sind ganz unterschiedlicher Natur (ibid., S. 12).
18. Bei den technischen Vorschriften ist die Lage im großen ganzen zufriedenstellend, vor allem im Arzneimittelsektor, wo 92 Prozent der Durchführungsgesetze erlassen wurden. Weniger zufriedenstellend sind die Ergebnisse bei Nahrungsmitteln, da nur knapp die Hälfte der erforderlichen Maßnahmen erlassen wurden.
19. Bei der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens stellte die Kommission Verstöße in folgenden Bereichen fest:
 - Auslegung des Geltungsbereiches der Richtlinien und der ausgenommenen Sektoren;
 - Kriterien für die Auswahl der Marktteilnehmer;
 - in den Ausschreibungsunterlagen und bei ihrer Anwendung bei der Auswahl der Angebote festgelegte Klauseln.
20. Auf dem Dienstleistungsmarkt, insbesondere bei den Finanzdiensten, begrüßt es das Parlament, daß die Kommission eine gesteigerte Wachsamkeit bei der Kontrolle der Anwendung der einschlägigen Richtlinien an den Tag legen will. Die Lage ist offenbar sehr unbefriedigend. So hat nur Dänemark aufgrund der Urteile des Gerichtshofs vom 4. Dezember 1986 über die Schadensversicherung und die Mitversicherung seine Rechtsvorschriften angeglichen. Außerdem wurden weniger als 20 Prozent der Gesetze für die Umsetzung der drei geltenden Richtlinien (Rechtsschutz, Kredit und Schadensversicherung)¹⁶⁾ angenommen¹⁶⁾.

2. Europa der Bürger

21. In diesem Teil des Berichts erläutert die Kommission ihre Maßnahmen in vier Bereichen:
 - Freizügigkeit
 - Niederlassungsrecht und Anerkennung der Diplome
 - Beschäftigung, Sozialpolitik und Bildung
 - Verbraucherpolitik.
22. Diese Bereiche gehen vor allem den europäischen Bürger und die Mitglieder des Europäischen Parlaments an. Insbesondere kommt das Parlament nicht umhin, die Feststellung der Kommission aufs schärfste zu kritisieren, wonach „die Bedeutung der Arbeiten hervorzuheben ist, die von den fünf Mitgliedstaa-

¹⁶⁾ Siehe Mitteilung der Kommission vom 5. Oktober 1990, S. 5.

ten des Schengener Abkommens und den Zwölf in der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung geleistet wurden" (S. 26). Diese Feststellung ist um so überraschender, als die Mitgliedstaaten bekanntlich völkerrechtliche Verträge unter zweifelhafter Beteiligung der Kommission in Bereichen abschließen, die eindeutig im Zusammenhang mit dem Abbau der Personenkontrollen und folglich mit dem Binnenmarkt stehen (vgl. Bericht der Kommission vom 23. November 1990, S. 9 bis 11). Das Parlament hält es für ungerecht, unrealistisch und kontraproduktiv, daß es als einziges gewähltes Organ der Gemeinschaft von so einem wichtigen Bereich des Gemeinschaftsrechts ausgeschlossen wird.

23. Für den Verbraucherschutz trifft zwar zu, daß die Kommission 1989 innerhalb ihrer Dienststellen eine eigene Abteilung für Verbraucherpolitik eingerichtet hat; sie räumt jedoch in ihrem Bericht selbst ein, daß sie auf die Behandlungen zahlreicher Beschwerden einfach nicht vorbereitet ist.
24. Über den Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst gab die Kommission am 18. März 1988 ein Memorandum heraus (ABl. Nr. C 72, S. 2), aus dem hervorgeht, daß der Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst häufig von der Staatsangehörigkeit abhängt, was gegen Artikel 48 Abs. 4 EWG-Vertrag in seiner Auslegung durch den Gerichtshof verstößt. Begrüßenswert ist daher, daß die Kommission sich in ihrem Bericht selbst bereit erklärt (Punkt 129, S. 31), im Laufe des Jahres 1990 die allgemeinen Verstoßverfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag gegen alle betroffenen Mitgliedstaaten und in allen entscheidenden Sektoren einzuleiten, in denen Verstöße festgestellt wurden (d. h. Bildung, zivile Forschung, Gesundheitswesen, privatrechtliche Einrichtungen, denen die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen übertragen wurde). Das Parlament wünscht, hierüber in den nächsten Jahresberichten ausführlich informiert zu werden.

3. Andere Bereiche

Die Kommission geht in ihrem Bericht noch auf eine Vielzahl von anderen Bereichen ein, in denen sie tätig geworden ist. Zur Umweltpolitik stellte sie fest, daß „die Begehung vor Ort (...) auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben muß, denn dafür steht nicht genügend Personal zur Verfügung und die Kommission besitzt keine ortsveränderlichen Meßstationen, um selbst die Umweltverschmutzung messen oder Proben analysieren zu können“. Dies ist durchaus unbefriedigend, da ein Kernpunkt des rechtsstaatlichen Prinzips die Beachtung des Rechts ist, und wenn aus diesem Grund keine wissenschaftlichen Beweise erbracht werden können, stimmt etwas nicht. Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedauerlich, daß die Anregung des Parlaments, die Europäische Umweltagentur zu Begehungen vor Ort zu ermächtigen, nicht aufgegriffen wurde [KOM(89) 303 endg.].

Bestürzend ist ferner, daß einige Mitgliedstaaten „offensichtlich die rechtlich bindende Verpflichtung zur Aufstellung solcher Programme“ ignorieren (Punkt 156 des Berichts).

II. BEURTEILUNG DER FORTSCHRITTE BEI DER DURCHFÜHRUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

25. Die derzeitige Lage hat sich gegenüber dem Vorjahresbericht erheblich verbessert. Von den 107 in Kraft getretenen, umsetzungsbedürftigen Maßnahmen wurde ein Viertel in allen Mitgliedstaaten, über die Hälfte jedoch in mindestens acht Mitgliedstaaten umgesetzt¹⁷⁾. Die Umsetzungsrate ist – wie im vorhergehenden Kapitel dieses Berichts beschrieben – kontinuierlich angestiegen.
26. In einigen Bereichen, insbesondere im Rahmen des Weißbuchs, gibt es jedoch weiterhin erhebliche Rückstände, die die Verwirklichung des Binnenmarktes unter Umständen in Frage stellen. Zudem muß das Parlament neben dem Problem der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten zwei weitere Fragen prüfen, weil die Kommission sie in ihrem Bericht entweder übersehen oder nur zum Teil behandelt hat, und zwar
- die Notwendigkeit, in künftigen Berichten darzulegen, wie die nationalen Gerichte das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 177 (Vorabentscheidungsersuchen) anwenden;
 - das Problem des Nichtvollzugs von Urteilen des Gerichtshofs und mögliche Lösungen.

A. Die allgemeine Problematik der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

27. Wie sich aus vorstehenden Ausführungen ergibt, wurden bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht gewisse Fortschritte erzielt. Es muß anerkannt werden, daß einige Mitgliedstaaten insbesondere in einigen Bereichen des Weißbuchs sehr viel getan haben. Auch die Kommission hat sich im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf politischer und administrativer Ebene darum bemüht, die Umsetzung zu beschleunigen. Leider hat sie für die Transparenz und Neufassung des Gemeinschaftsrechts, die entscheidend zur Erleichterung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts beitragen können, eher wenig getan.

1. Schwierigkeiten im Bereich der Mitgliedstaaten

28. Gegenüber dem letzten Jahresbericht ist zu bemerken, daß sich die Zahl der 1988 festgestellten Verzögerungen in allen Mitgliedstaaten verringert hat¹⁸⁾. Noch immer aber bestehen Bedenken hinsichtlich der Umsetzung bereits angenommener oder noch anzunehmender Vorschriften¹⁹⁾.

¹⁷⁾ Neue Zahlen aus dem Bericht der Kommission über den Stand der Arbeiten vom 23. November 1990.

¹⁸⁾ Die Lage hat sich seit September 1989 weiter verbessert (vgl. Mitteilung der Kommission vom 15. Oktober 1990, S. 3).

¹⁹⁾ Die Mitgliedstaaten werden im Jahre 1991 33 Vorschriften, im Jahr 1992 22 Vorschriften und im Jahr 1993 7 Vorschriften, ungeachtet der noch nicht erlassenen Maßnahmen, zur Gänze oder zum Teil umzusetzen haben.

29. Nach Auffassung der Kommission sind die Rückstände in den meisten Fällen auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten und nicht auf mangelnde Bereitwilligkeit zurückzuführen. Eine Analyse der im Rat abgegebenen Stimmen zu den seit Juli 1987 (Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte) mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Vorschlägen ergibt in der Tat, daß zwischen dem Abstimmungsverhalten im Rat und dem Rückstand bei den Umsetzungen kein Zusammenhang besteht²⁰).
30. Die Nichtumsetzung ist häufig auf eine mangelhafte Koordination zwischen den aushandelnden und den durchführenden Stellen innerhalb der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Außerdem sind die verfassungsmäßigen Verfahren in einigen Mitgliedstaaten etwas schwerfällig und verlangsamten damit den Umsetzungsprozeß all zu sehr.
31. Daher sollten die Mitgliedstaaten Strukturen für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ausbauen bzw. schaffen. Italien ist hier mit gutem Beispiel vorangegangen, indem es ein jährliches „Gemeinschaftsgesetz“²¹) zur Regelung all seiner Gemeinschaftsverpflichtungen eingeführt hat. Parallel zu dieser Neuerung könnten die zuständigen Behörden bereits im Verhandlungsstadium die verantwortlichen Beamten anweisen, geeignete Umsetzungsverfahren festzulegen.
32. Das Parlament hat sich immer wieder mit dieser Frage befaßt und im Juni 1990 im Rahmen des 6. Jahresberichts beschlossen, innerhalb des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte eine Arbeitsgruppe für die Durchführung des Weißbuchs einzusetzen, deren Aufgabe hauptsächlich darin besteht, über die Art der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Binnenmarkt ständige Kontakte zu den nationalen Parlamenten und Regierungen zu unterhalten.
33. Die Kommission hat sich ihrerseits 1989 ernsthaft um eine Verbesserung der Lage bemüht. Was sie dabei unternommen hat, soll in diesem Bericht geprüft werden.

2. Beurteilung der Maßnahmen der Kommission im Jahre 1989

34. Die Kommission hat Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in vier verschiedenen Bereichen gemacht:
- Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der nationalen Umsetzungs- und Kodifizierungsmaßnahmen,
 - Stärkung der Vertragsverletzungsverfahren,
 - generelle Abhaltung globaler, den Stand der Umsetzung betreffender Zusammenkünfte mit jedem Mitgliedstaat,

²⁰) Ibid., S. 2.

²¹) Gesetz Nr. 86 vom 9. März 1989, das sogenannte „La Pergola“-Gesetz (ABl. vom 10. März 1989). Erläuterungen zu diesem Gesetz enthält der letzte Bericht des Parlaments (ABl. Nr. C 231 vom 17. September 1990, S. 230, Punkte 27 und 28).

- Ausbau der behördlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Die drei letztgenannten Punkte sollen im folgenden geprüft werden, der erste Punkt wird danach gesondert behandelt.

35. Was die Vertragsverletzungsverfahren anbelangt, so ist das Parlament entschieden für ihre Stärkung, vor allem bei der Nichtumsetzung der Richtlinien zum Binnenmarkt. Dies ist zweifellos der beste Weg, die Frist vom 31. Dezember 1992 glaubwürdig zu machen. Das Parlament ist jedoch der Auffassung, daß die Kommission es nicht hinreichend darüber informiert, welche vorbeugenden Maßnahmen sie ergreift bzw. wann sie beschließt, keine Verfahren wegen Untätigkeit einzuleiten oder Klagen in bereits eingeleiteten Verfahren zurückzuziehen.
36. Nun unterstützt das Parlament zwar die neuen Ansätze der Kommission zur Verstärkung der Vertragsverletzungsverfahren, aber nicht jedoch ihr recht bürokratisches Vorgehen bei der Behandlung von Individualbeschwerden, parlamentarischen Anfragen und Petitionen. Wie wir schon zuvor dargelegt haben, nimmt die Zahl dieser Beschwerden von Jahr zu Jahr zu, und dennoch hat die Kommission noch immer nicht die entsprechenden Instrumente an der Hand, um mit dieser neuen Entwicklung fertig zu werden. Fest steht, daß die Zunahme dieser Art von Beschwerden ein Zeichen für das große Interesse der europäischen Bürger und ihre Sorge um die gemeinsame Zukunft in der Gemeinschaft ist. Die Kommission macht jedoch weder nähere Angaben zu diesen Beschwerden, wie das Parlament in seinem letzten Bericht gefordert hatte, sondern schreckt die Beschwerdeführer offenbar auch davon ab, ihre Beschwerden vorzulegen (vgl. S. 31). Die Kommission sollte diesen Bereich ernster nehmen und dem Parlament in ihrem nächsten Bericht ausführlicher Bericht erstatten, und zwar vor allem durch Auflistung der Gegenstände der Beschwerden, der betroffenen Mitgliedstaaten, der für die Behandlung der Beschwerden nötigen Zeit und der einschlägigen Ergebnisse.
37. Die gleiche Kritik gilt für die Abhaltung von Sitzungen mit den einzelnen Mitgliedstaaten, in denen der Stand der Umsetzung erörtert werden soll. Grundsätzlich ist die Veranstaltung und Weiterentwicklung der sogenannten Paketsitzungen, in denen der allgemeine Stand der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ermittelt werden soll, sehr zu begrüßen. Aber auch hier ist es frustrierend festzustellen, wie wenig Informationen dem Parlament übermittelt werden. Dieser Umstand ist um so bedauerlicher, als die Mitglieder des Europäischen Parlaments, auch wenn sie nicht den nationalen Parlamenten angehören, enge Kontakte zu diesen pflegen und damit in der Lage sein sollten, auf ihre jeweilige nationale Legislative Einfluß zu nehmen. So sollen sich diese Sitzungen vor allem mit Spanien und Portugal als nützlich erwiesen haben. Der Jahresbericht enthält jedoch zu wenig Informationen über die Entwicklung dieser Sitzungen, über die anderen noch betroffenen Mitgliedstaaten und die Probleme der Nichtumsetzung des Gemein-

schaftsrechts, denen sich die Vertreter der Kommission gegenübersehen. Daher schlägt das Parlament der Kommission vor, diese Art von Sitzungen mit den zuständigen nationalen Behörden regelmäßig schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinien einzuberufen. Mit anderen Worten, ein präventiver Ansatz wird wirksamer und, politisch gesehen, weniger auffällig sein. Die Kommission könnte daher die Mitgliedstaaten auffordern, ihr ein Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die jeweilige Richtlinie im einzelnen über die vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen zu berichten.

38. Hilfsweise legt das Parlament der Kommission dringend nahe, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nach Möglichkeit direkt anwendbare Verordnungen vorzuschlagen, wie sie dies auch im Hinblick auf den Abbau der Zoll- und Steuerformalitäten tut (s. Entschließung des Parlaments vom 21. November 1990, B3-1999/90, Ziffer 5).
39. Als weitere wichtige Maßnahme führte die Kommission 1989 den Austausch von Beamten der nationalen Verwaltungen und die Errichtung von Informationsnetzen ein.
40. Das Programm für den Austausch von Beamten der nationalen Verwaltungen wird vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung in Maastricht koordiniert; die Finanzierung wird jeweils zur Hälfte von der Gemeinschaft und den beteiligten Mitgliedstaaten übernommen. Die Programme sind für bestimmte Schlüsselbereiche des Weißbuchs, vor allem Zertifizierung, öffentliches Auftragswesen, Diplome und pharmazeutische Produkte vorgesehen. Sie schließen sich an das Programm MATTAEUS für die Ausbildung von Zollbeamten an, das 1989 in die Wege geleitet wurde.
41. Was die Informationsnetze anbelangt, so sollen Netze zur Übertragung von Daten zwischen den Verwaltungen, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Energie und Ausbildung errichtet werden.
42. Das Parlament ist mit diesen beiden Initiativen voll und ganz einverstanden und vertritt die Auffassung, daß sie zu einer engeren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und einer besseren Kenntnis des anzuwendenden Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Behörden beitragen. Beide Programme sollten grundsätzlich vom Parlament unterstützt werden, sofern es hinreichende Informationen erhält. Sie sollten letztlich auch den Bürgern in den Mitgliedstaaten dienen und daher dort entsprechend bekanntgemacht werden.

B. TRANSPARENZ, VEREINFACHUNG UND KODIFIZIERUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

43. Bekanntlich wurde mit diesem Problem das Parlament und insbesondere der Ausschuß für Recht und Bürgerrechte befaßt. Umfassend dargestellt wurde es im Bericht GARCIA AMIGO vom 26. Mai 1989 (ABl. Nr. C 158 vom 26. Juni 1989, S. 386) (der im Kommissionsbericht überhaupt nicht erwähnt

wird) und im letzten Bericht des Parlaments über den 6. Jahresbericht. Wir verweisen hier ausdrücklich auf diese beiden Dokumente, um Wiederholungen zu vermeiden.

44. Zur Transparenz der nationalen Durchführungsvorschriften ist festzustellen, daß der Rat 1989 aufgrund einer wiederholten Forderung des Parlaments²²⁾ (die von der Kommission übernommen wurden) auf seiner Binnenmarkt-Tagung vom 9. November 1990 beschloß, daß alle Mitgliedstaaten in die nationalen Anwendungsbestimmungen einen ausdrücklichen Verweis auf die zugrundeliegende Gemeinschaftsbestimmung aufnehmen müssen („interconnexion“).
45. Zur Transparenz und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts wurde 1989 ein weiteres bedeutsames Ergebnis erzielt: die Einrichtung der neuen Datenbank INFO 92 durch die Kommission. Diese Datenbank arbeitet nach dem Bildschirmtextverfahren und enthält sämtliche im Rahmen des Weißbuchs verabschiedeten Rechtsakte, ganz gleich welcher Rechtsform. Sie bietet darüber hinaus eine Analyse der Maßnahmen und eine Referenztabelle der Durchführungs- oder Umsetzungsmaßnahmen in allen Mitgliedstaaten. Sie ist zweifellos ein höchst sinnvolles Instrument, und ihre Notwendigkeit und ihr Erfolg zeigen sich daran, daß bereits 1 250 Verträge mit Anwendern geschlossen wurden. Diese Initiative der Kommission ist sehr zu begrüßen und sollte an dieser Stelle erwähnt werden.
46. Leider sind die Ergebnisse bei der Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts nicht so positiv. Wie das Parlament bereits festgestellt hat, ist „einer der Gründe für die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts dessen komplexer, ja manchmal schwerverständlicher Charakter“²³⁾. Die Kommission räumt ein, daß es sich dabei um eine langwierige, schwierige Aufgabe handelt, und führt folgende Bereiche an, in denen das Gemeinschaftsrecht bereits kodifiziert ist: 7. Mehrwertsteuerrichtlinie, Kosmetika und Kennzeichnung von Nahrungsmitteln. Das Parlament ist sich darüber im klaren, daß die Kodifizierung schwierig und möglicherweise kostspielig ist; dennoch fordert es die Kommission noch einmal auf,
 - Texte, die mehrfach geändert wurden, regelmäßig zu überarbeiten, wenn eine größere Änderung vorgesehen ist, in jedem Fall aber vor der 5. Änderung; kommt die Überarbeitung nicht in Frage, sollten die geltenden Texte redaktionell koordiniert werden;
 - ab dem nächsten Bericht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts ein nach Sektoren aufgeschlüsseltes mehrjähriges Programm zur Vereinfachung und Neufassung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen.

Der Berichterstatter ist sich voll darüber im klaren, daß bei Vorlage eines kodifizierten Textes durch die Kommission die

²²⁾ S. Bericht Janssen van Raay über den 5. Bericht De Gucht über den 6. Jahresbericht der Kommission.

²³⁾ Bericht De Gucht, Ziffer 10, S. 6.

zugrundeliegenden Texte explizit oder auch implizit durch den neuen Text aufgehoben würden. Aus diesem Grund hält die Kommission wohl mit der Kodifizierung noch hinterm Berg, um die Weiterentwicklung von Bestimmungen, die das Ergebnis eines schwierigen politischen Kompromisses waren, nicht zu gefährden. Das Parlament sollte sich daher verpflichten, bei kodifizierten Texten Änderungsanträge nur zu den neuen Bestimmungen und nicht zu den bereits geltenden einzureichen.

C. Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Gerichte und Verbesserung der Aus- und Weiterbildung von Richtern und Anwälten im Gemeinschaftsrecht

1. Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Gerichte

47. Wie der 6., so enthält auch der 7. Jahresbericht lediglich eine kleine Anzahl „bedeutsamer Urteile letztinstanzlicher einzelstaatlicher Gerichte“ und eine Tabelle über die Anzahl der Vorabentscheidungen des Gerichtshofs.
48. Bei den Urteilen der letztinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gewahrt wird und das Bewußtsein um die Notwendigkeit der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften unabhängig von Art und Stand des Verfahrens sich immer mehr durchsetzt. Die Kommission hat keine Entscheidungen eines obersten nationalen Gerichts festgestellt, in denen eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts verletzt worden wäre. Dieses Ergebnis ist zwar als solches ermutigend, wäre jedoch noch positiver, wenn die Kommission bereit wäre, eine Aufstellung der Urteile der nationalen Obergerichte vorzulegen, die in Anwendung oder Auslegung des Gemeinschaftsrechts ergangen sind.
49. Im Jahre 1989 erhielt der Gerichtshof 139 Vorabentscheidungsersuchen gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag aus allen Mitgliedstaaten, davon 47 aus der Bundesrepublik Deutschland, 28 aus Frankreich und 18 aus den Niederlanden (vgl. S. 75f.). In diesem Zusammenhang ist auf den letzten Parlamentsbericht von Herrn De Gucht zu verweisen²⁴⁾, dem zufolge in die Jahresberichte eine Aufstellung aufgenommen werden sollte, die alle Urteile der obersten Gerichte zum Gemeinschaftsrecht und deren Auslegung von Artikel 177 EWG-Vertrag umfaßt, sowie eine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Aufstellung der an den Gerichtshof gerichteten Vorabentscheidungsersuchen, die verschiedenen Arten der vorlegenden Gerichte und die Fälle, in denen das nationale Gericht dem Urteil des Gerichtshofs nicht gefolgt ist.
50. Die Vorabentscheidungen sind bekanntlich ein wesentliches Instrument für das reibungslose Funktionieren der Gemein-

²⁴⁾ Ibid., S. 21.

schaften. Sie dienen nicht nur dazu, unterschiedliche Auslegungen des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Gerichte zu verhindern, sondern ermöglichen es diesen Gerichten darüber hinaus, vom Gerichtshof eine Entscheidung über die Auslegung bzw. Gültigkeit der von ihnen anzuwendenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu erhalten.

51. Die Kommission stellt die Bedeutung dieses Teils der Anwendung des Gemeinschaftsrechts keineswegs in Frage, hat sich jedoch immer geweigert, den wiederholten Forderungen des Parlaments nachzukommen, ohne die Gründe für diese Weigerung anzugeben. Dies ist um so überraschender, als der Gerichtshof ein System für die Kontrolle aller Urteile und Entscheidungen der nationalen Gerichte eingeführt hat, die sich auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts beziehen oder darauf verweisen. Das Parlament ist sich zwar bewußt, daß die Aufnahme einer entsprechenden Übersicht den Kommissionsbericht zwangsläufig verlängern würde, braucht und verlangt ihn jedoch, um einen groben Überblick in dieser Frage zu gewinnen und genau beurteilen zu können, wie sich die Haltung der nationalen Gerichte in dieser Frage entwickelt.
52. Wenn die Kommission dies nicht für machbar hält, würde das Parlament es auch akzeptieren, wenn sie diese Untersuchung in einem gesonderten Dokument veröffentlichen würde, zu dem es dann eine Stellungnahme abgibt.
53. Im Zusammenhang mit den Vorabentscheidungen ist darauf hinzuweisen, daß das Parlament in seinem letzten Bericht die Kommission aufgefordert hat, einen Vorschlag für eine Lösung des Problems der den Parteien des Ausgangsverfahrens entstehenden Kosten vorzulegen und zu diesem Zweck möglichst einen Gemeinschaftsfonds einzurichten. Auch hierzu hat sich die Kommission nicht geäußert.

Das gleiche gilt für die Frage des notwendigen Problembewußtseins von Richtern und Anwälten für die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts.

2. Die absolut notwendige Verbesserung der Aus- und Weiterbildung von Richtern und Anwälten im Gemeinschaftsrecht

54. Auch in dieser Frage stoßen die Empfehlungen des Parlaments auf taube Ohren. Das Parlament mußte immer wieder darauf hinweisen, daß allgemeine Kenntnisse und ein Problembewußtsein im Gemeinschaftsrecht fehlen.
55. Grundsätzlich ist Gemeinschaftsrecht nicht in allen rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Mitgliedstaaten ein Pflichtfach. Ebenso braucht ein Anwalt für seine Zulassung dieses Fach nie studiert zu haben. In manchen Mitgliedstaaten ist die Lage bei der Zulassung von Richtern etwas unterschiedlich (z. B. Portugal). Dennoch sollte es sich zwei Jahre vor Januar 1993 von selbst verstehen, daß zumindest alle neu ernannten Richter und neu zugelassenen Anwälte nachweislich umfassende Kenntnisse im Gemeinschaftsrecht haben.

56. Das Parlament begrüßt es, daß die Kommission diese Lücke zumindest für nationale Beamte in bestimmten Bereichen des Gemeinschaftsrecht füllt (vgl. beispielsweise das oben genannte Programm MATTAEUS), jetzt aber bedarf es eines sinnvollen Programms für Richter und Anwälte in den Mitgliedstaaten. Die Kommission sollte in ihrem nächsten Jahresbericht konkrete Vorschläge vorlegen.
57. Bis dahin wird der Ausschuß für Recht und Bürgerrechte in Anbetracht der offenbar völligen Untätigkeit der Kommission demnächst eine Europäische Rechtsakademie vorschlagen²⁵).

D. Nichtbeachtung der Urteile des Gerichtshofs

58. Die Zahl der Fälle, in denen die Urteile des Gerichtshofs nicht beachtet wurden, hat sich gegenüber dem Vorjahr kaum geändert (82 gegenüber 86 im Jahre 1988) (s. III). 1989 wurden 26 neue Verfahren auf der Grundlage von Artikel 171 EWG-Vertrag eingeleitet. Dieses Ergebnis ist besorgniserregend und stellt wesentliche Grundsätze einer Rechtsgemeinschaft in Frage.
59. Bekanntlich sehen die Gemeinschaftsverträge keine Strafmaßnahmen für den Fall der Nichtbeachtung eines Urteils des Gerichtshofs vor. Dabei hatte das Parlament bereits 1984 in seinem Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union vorgeschlagen, daß der Gerichtshof ermächtigt werden solle, bei einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts gegen den entsprechenden Mitgliedstaat Strafen zu verhängen (Artikel 43 und 44). Dieser Gedanke wurde nunmehr im dritten Zwischenbericht des Institutionellen Ausschusses (Bericht von Herrn Martin über die Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union – Dok. A3-270/90), den das Parlament am 21. November 1990 angenommen hat, wiederaufgegriffen. Darin wird die folgende geänderte Fassung von Artikel 171 vorgeschlagen:

„Der Gerichtshof kann zur Durchführung seines Urteils Zwangsgelder gegen den Mitgliedstaat verhängen, bei dem ein Verstoß festgestellt wurde. Der Vertrag und die Einziehungsmodalitäten dieser Zwangsgelder werden in einer Verordnung festgelegt, die gemäß dem Verfahren des Artikels 188b von der Gemeinschaft angenommen wird.

Der Gerichtshof kann ebenfalls gegen säumige Mitgliedstaaten andere Strafen verhängen, wie die Aussetzung des Rechts auf Beteiligung an bestimmten Gemeinschaftsprogrammen, der Inanspruchnahme bestimmter Vorteile oder des Zugangs zu bestimmten Gemeinschaftsfonds.“

Der Ausschuß für Recht und Bürgerrechte ist der Ansicht, daß diese Bestimmung, wenn sie angenommen würde, die derzeit noch bestehende Lücke im EWG-Vertrag füllen könnte.

²⁵) Siehe Entschließungsantrag von Herrn Langes u. a. zur Errichtung einer Europäischen Rechtsakademie (Dok. B3-271/90).

STELLUNGNAHME

(Artikel 120 der Geschäftsordnung)

des Petitionsausschusses
für den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte
Berichterstatter für die Stellungnahme:
Herr José Maria Gil-Robles

In seiner Sitzung vom 20. September 1990 benannte der Petitionsausschuß Herrn Gil-Robles als Berichterstatter für die Stellungnahme.

Der Ausschuß prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seiner Sitzung vom 28. Januar 1991 und nahm die darin enthaltenen Schlußfolgerungen mit 17 Stimmen bei 1 Enthaltung an.

An der Abstimmung beteiligten sich die Abgeordneten Reding, Vorsitzende; Pagoropoulos und Monnier-Besombes, stellvertretende Vorsitzende; Gil-Robles, Berichterstatter für die Stellungnahme; Cassidy, Coimbra Martins, Defraigne, Dillen, Gasoliba I Böhm, Gutierrez Diaz, Happart, Lambrias, Maher, Miranda de Lage, Newman, Newton Dunn, Schmidtbauer und Wilson.

I. Einleitung

Mit seiner Entschließung vom 9. Februar 1983²⁶⁾ forderte das Parlament die Kommission auf, ihm jedes Jahr einen Bericht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu unterbreiten. Die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsvorschriften stellt in der Tat ein unverzichtbares Erfordernis für ihre effektive Wirkung dar. Mit dem wachsenden Umfang der Gemeinschaftsvorschriften hat auch die Bedeutung einer angemessenen Kontrolle ihrer Anwendung zugenommen.

Daher hat das Parlament, die rechtmäßige Vertretung der Gemeinschaftsbürger, in seinen Stellungnahmen zu den Jahresberichten Schlußfolgerungen und Empfehlungen formuliert, die darauf abzielen, eine immer ausführlichere und transparentere Darstellung des Vorgehens der Kommission bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgabe, über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu wachen, zu erreichen.

Der Petitionsausschuß verfolgt diese Kontrolltätigkeit genau und ist bei der Behandlung der Petitionen, die die Gemeinschaftsbürger in immer größerer Zahl an ihn richten, auf die aktive Mitwirkung der Kommission angewiesen. Aus diesen ständigen Arbeitsbeziehungen resultiert der vorliegende Entwurf einer Stellungnahme für den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte, der mit der Prüfung des von der Kommission vorgelegten siebten Jahresberichts²⁷⁾ beauftragt ist.

²⁶⁾ ABl. Nr. C 68 vom 14. März 1983.

²⁷⁾ KOM(90) 288 endg.

II. Bewertung des Berichts

A) Frist

Die Kommission verpflichtete sich am 23. Mai 1985, den Jahresbericht jeweils vor Ende März vorzulegen. Dieser Verpflichtung wird immer noch nicht nachgekommen, wenngleich die Vorlage inzwischen mit erheblich geringerer Verzögerung erfolgt.

B) Form

Die Kommission schenkt den Empfehlungen des Parlaments für eine bessere Gestaltung des Berichts weiterhin kein Gehör. Für besonders mißlich hält es der Petitionsausschuß, daß:

- keine angemessenen Informationen hinsichtlich der Bearbeitungs- und Entscheidungsfrist bei den Beschwerden und den von Amts wegen ermittelten Fällen zur Verfügung gestellt werden (die in Absatz 4a zweimal erwähnte Tabelle 12 ist nicht aussagekräftig genug);
- nicht genau dargelegt wird, wie viele der 352 „von Amts wegen ermittelten Fälle“ (Absatz 4a) jeweils auf parlamentarische Anfragen, auf Petitionen und auf eigene Initiative der Kommission zurückgehen;
- nicht angegeben wird, wie viele Verfahren aufgrund einer Regelung der betreffenden Verstöße und wie viele aus anderen Gründen eingestellt worden sind, und letztere auch nicht näher bezeichnet werden;
- kaum Angaben gemacht werden, die es ermöglichen, die Art der Verstöße festzustellen, wie z. B. die Zahl der Betroffenen, die Dauer der Verstoßhandlung, ihre Auswirkungen usw.;
- nicht erwähnt wird, in welchen Fällen die Kommission von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, die Zahlung der Mittel auszusetzen, wenn ein Mitgliedstaat die Urteile des Gerichtshofs nicht vollzieht (vgl. Absatz 4e des Berichts).

C) Inhalt

- a) Die Kommission erwähnt mehrmals ihr Bemühen, die Verfahren so schnell wie möglich abzuwickeln (Absatz 4a und 5d). Es scheint jedoch nicht ausgereicht zu haben, um befriedigende Ergebnisse zu erzielen, zumindest was die Behandlung der Petitionen angeht.

Nach den im Petitionsausschuß vorliegenden Angaben für Ende 1989 bearbeitete die Kommission damals noch 3 Petitionen von 1986, 19 von 1987, 66 von 1988 und 150 aus dem Jahr 1989. Hinzu kamen noch diejenigen, die sich gerade in der Verfahrensphase der Fristsetzung oder der Abgabe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme befanden: 2 von 1986, 1 von 1987, 6 von 1988 und 12 von 1989. Angesichts der Tatsache, daß die Zahl der Petitionen und laut Bericht auch die der Beschwerden ständig zunimmt, besteht offenkundig die Notwendigkeit, effizientere Maßnahmen zu ergreifen, um die Bearbeitungsfrist der Petitionen zu verkürzen.

- b) Es erscheint den Bürgern unlogisch und unverständlich, daß bei von der Gemeinschaft finanziell geförderten Vorhaben oder Tätigkeiten Verstöße begangen werden können, ohne daß die Finanzierung daraufhin ausgesetzt oder rückgängig gemacht wird. Im Bericht wird zu diesem Thema folgendes gesagt:

„In einigen Fällen, d. h. wenn die Rechtsakte, Verordnungen und Programme zur Einrichtung der Gemeinschaftsfinanzierung die Möglichkeit vorsehen, die Zahlung von Mitteln auszusetzen, kann die Kommission finanziellen Druck ausüben, um die Durchführung der Rechtsakte durchzusetzen.“ (Absatz 4 e)

Also sollte in die Rechtsakte, Verordnungen und Programme, die die Finanzierung regeln, immer eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach im Falle der Nichterfüllung der Gemeinschaftsvorschriften die Zahlung von Mitteln ausgesetzt oder die Rückerstattung bereits ausgezahlter Mittel verlangt werden kann, um etwaige skandalöse Entwicklungen zu verhüten.

Die Erfahrungen des Petitionsausschusses lehrt ferner, daß in diesem Bereich die Koordinierung zwischen den einzelnen Generaldirektionen der Kommission und zwischen diesen und der Europäischen Investitionsbank verbessert werden muß.

- c) Die Kommission räumt ein, daß die Behandlung der Beschwerden über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Bereich Verbraucherschutz (vgl. Ziffer 134) und Umwelt (vgl. Ziffer Absatz 150) in den Mitgliedstaaten unbefriedigend ist. Allerdings sagt sie nicht genau, welche Maßnahmen sie zu treffen gedenkt, um hier Abhilfe zu schaffen – mehr noch, sie befindet es nicht einmal für notwendig, solche Maßnahmen zu ergreifen. Diese Haltung ist unzulässig, und das Parlament muß verlangen, daß die Kommission die erforderlichen Vorkehrungen trifft, um ihrer Verantwortung in diesen Bereichen gerecht zu werden.
- d) Ferner ist im Bericht eine bedeutende Lücke festzustellen, nämlich das Fehlen jedweder Erwähnung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission selbst in bezug auf ihr eigenes Personal. Die Zahl der Petitionen zu diesem Thema war zwar gering, sie haben aber beim Petitionsausschuß zu der Besorgnis Anlaß gegeben, daß die Gemeinschaftsvorschriften von den Institutionen, zu deren Hauptaufgaben es gehört, über ihre Einhaltung zu wachen, nicht in angemessener Weise beachtet werden. Deshalb müssen künftige Berichte präzise und ausführliche Informationen über die vom Personal der Gemeinschaften wegen Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht eingereichten Beschwerden sowie über ihre Bearbeitung und Regelung enthalten.

III. Schlußfolgerungen

1. Die Vorlage der Jahresberichte muß in der vom Parlament verlangten Form erfolgen, unter Spezifizierung der in dieser Stellungnahme erwähnten Angaben und innerhalb der Frist, zu der sich die Kommission selbst seinerzeit verpflichtet hat.

2. Die Kommission muß die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit die Beschwerden und Petitionen schneller und in bezug auf die Umwelt und den Verbraucherschutz effizienter bearbeitet werden. Diese Maßnahmen sollten in einem besonderen Kapitel im nächsten Jahresbericht aufgeführt werden.
3. In alle Rechtsakte, Verordnungen und Programme, die eine Gemeinschaftsfinanzierung vorsehen, ist eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Zahlung von Mitteln ausgesetzt und die Rückerstattung der ausgezahlten Mittel verlangt werden kann, wenn das Gemeinschaftsrecht nicht erfüllt wird. In den Jahresberichten ist der Gebrauch, den die Kommission von den ihr in diesem Bereich zustehenden Möglichkeiten macht, ausführlich zu schildern.
4. Die künftigen Jahresberichte müssen genaue und ausführliche Informationen über die vom Personal der Gemeinschaften eingereichten Beschwerden wegen Verstößen der Organe und Einrichtungen gegen das Gemeinschaftsrecht der Gemeinschaften sowie über ihre Bearbeitung und Regelung enthalten.

