

15. Europaministerkonferenz in Bonn (Brandenburg)
(27. 02. 1997)

Beschluß

TOP 4 Die Haltung der Länder zum Verhandlungsstand in der Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertrages über die Europäische Union

Berichterstatter: Bayern, Rheinland-Pfalz

- I. Die EuropaministerInnen und -senatoren nehmen den Bericht von Rheinland-Pfalz und Bayern zum Stand der Verhandlungen in der Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertrages über die Europäische Union zur Kenntnis.

- II. Die EuropaministerInnen und -senatoren begrüßen den von der irischen Präsidentschaft am 05. Dezember 1996 vorgelegten allgemeinen Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge als einen wesentlichen Orientierungspunkt für die Verhandlungen der Regierungskonferenz, der in einer Reihe von wesentlichen Reformfeldern erste konkrete Vertragsformulierungen enthält.

Die EuropaministerInnen und -senatoren bedauern jedoch, daß aufgrund des Verhandlungsstandes in der Regierungskonferenz zum einen in dem Papier zu den wesentlichen institutionellen Fragen keine Festlegungen getroffen werden. Zum andern bleiben eine Reihe von vordringlichen Anliegen der deutschen Länder in dem Papier unberücksichtigt bzw. haben noch nicht den Stellenwert, der ihnen nach Auffassung der Länder zukommt. In der Regierungskonferenz müssen noch erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um substantielle Ergebnisse zu erreichen, die den Interessen und Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern Rechnung tragen und zu mehr Handlungsfähigkeit, Transparenz, Demokratie und zu einer stärkeren Mitwirkung der Regionen in der Europäischen Union führen. Mit diesen Reformen sollen zugleich Voraussetzungen für die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit assoziierten mittel- und osteuropäischen Reformstaaten geschaffen werden.

- III. Bei der inhaltlichen Würdigung des gegenwärtigen Verhandlungsstandes in der Regierungskonferenz verweisen die EuropaministerInnen und -senatoren auf ihre früheren

Beschlüsse zu diesem Thema, auf den Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz hierzu vom 18. Dezember 1996 und auf die entsprechenden Entschließungen des Bundesrates vom 31. März 1995, vom 15. Dezember 1995 und vom 8. November 1996. Unter Bestätigung der dort entwickelten Positionen halten die EuropaministerInnen und -senatoren angesichts des gegenwärtigen Verhandlungsstands Fortschritte der Regierungskonferenz in folgenden drei Bereichen für vordringlich:

1. Die Regierungskonferenz muß Bürgernähe und Handlungsfähigkeit der EU stärken

- a) Die von der irischen Präsidentschaft vorgeschlagene starke Verankerung einzelner grundlegender Grund- und Menschenrechte im EU-Vertrag, einschließlich verbesserter Regelungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern, würde die Identifikation der Menschen mit der Europäischen Union erleichtern und ist deshalb grundsätzlich zu unterstützen.
- b) Angesichts von mehr als 18 Millionen Menschen ohne Arbeit in der EU erscheint es unabdingbar, das Ziel der Beschäftigungspolitik stärker als bisher im EG-Vertrag zu verankern und dort einen neuen Titel zur Beschäftigung einzufügen mit dem Ziel, die Koordinierung der Beschäftigungspolitik zu stärken. Der irische Vorsitz hat in seinem Papier entsprechende Vorschläge entwickelt, die bei den Mitgliedstaaten weitreichende Unterstützung finden. Die Länder stimmen darin überein, daß die Kompetenzen der Beschäftigungspolitik auch künftig bei den Mitgliedstaaten und Regionen liegen müssen und daß die im irischen Vorschlag enthaltenen neuen finanzwirksamen Beschäftigungsprogramme auf EU-Ebene abzulehnen sind. Das Sozialprotokoll ist in den EG-Vertrag zu überführen.
- c) Der Bereich Innen und Recht ist zu einem wesentlichen Thema der Konferenz geworden. Die Europäische Union muß zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden. Die vom Vorsitz vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich des Asylrechts, der Visapolitik und der Einwanderungspolitik werden grundsätzlich begrüßt. Die EuropaministerInnen und -senatoren halten aber daran fest, daß das Asylrecht, die Visapolitik und wesentliche Teile der Einwanderungspolitik (ohne Ausländerrecht) in den EG-Vertrag überführt werden sollten. Die hierzu vom Vorsitz vorgesehene Einführung von Fristen beim Übergang könnte dazu beitragen, heute noch in anderen EU-Staaten bestehende Widerstände zu überwinden.

Weiter begrüßen die EuropaministerInnen und -senatoren die

vorgeschlagene Stärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit und die Weiterentwicklung von Europol zur Verhütung und Bekämpfung internationaler Kriminalität. Hierbei muß sich die Zusammenarbeit auf schwerwiegende Formen grenzüberschreitender Kriminalität beziehen. Europol soll zu einer operativen Koordinierungsstelle ausgebaut werden, ohne jedoch hierbei in Exekutivbefugnisse der nationalen Polizeibehörden einzugreifen. Voraussetzung für derartige Reformen in der Innen- und Rechtspolitik sind jedoch die Beachtung der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Legitimation und die Wahrung der verfassungsmäßigen Grundlagen der vorhandenen Polizeistrukturen der Mitgliedstaaten und ihrer Gebietskörperschaften sowie des Datenschutzes. Die internationale Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen ist zu vergemeinschaften.

Die EuropaministerInnen und -senatoren nehmen die Vorschläge des irischen Vorsitzes zur Einführung des Rahmenbeschlusses als neues Rechtsinstrument in der dritten Säule zur Kenntnis. Diese Neuerung wird begrüßt als ein Mittel zur Erleichterung der Beschlußfassung in denjenigen Teilbereichen der Innen- und Rechtspolitik, die nach Auffassung der Länder vergemeinschaftet werden sollen, im Ergebnis der Regierungskonferenz jedoch noch nicht vergemeinschaftet werden. Hierbei ist in einzelnen Bereichen die qualifizierte Mehrheit wie beispielsweise bei der Ausgestaltung der Visapolitik ausreichend. In den übrigen Bereichen der dritten Säule wenden sich die EuropaministerInnen und -senatoren jedoch gegen die mit dem Vorschlag eines Rahmenbeschlusses verbundene Ausschaltung der nationalen Parlamente. Bei legislativen Maßnahmen im Bereich der dritten Säule muß auch künftig den nationalen Parlamenten einschließlich der Länderparlamente die maßgebliche Rolle zukommen.

- d) Die Europäische Union muß in der Außen- und Sicherheitspolitik zusätzliche Kompetenzen erhalten, um ihr eine aktivere Rolle zu ermöglichen. Hierzu gehören auch stärkere Handlungsmöglichkeiten der EG in der Außenwirtschaftspolitik in den Bereichen Dienstleistungen, geistiges Eigentum und ausländische Direktinvestitionen. In diesen Bereichen soll künftig nur noch die Kommission für die Mitgliedstaaten in internationalen Verhandlungen agieren. Dadurch darf aber die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung - insbesondere in der Kultur- und Medienpolitik - nicht angetastet werden. Soweit die EG nicht im Rahmen eigener Zuständigkeiten handelt, ist bei entsprechenden internationalen Abkommen eine Ratifizierung durch die nationalen Parlamente erforderlich.

- e) Den Bürgerinnen und Bürgern muß gegenüber den Dienststellen der EU ein Auskunfts- und Informationsrecht eingeräumt werden, dessen praktische Ausgestaltung im einzelnen noch zu regeln ist. Dieses Recht geht weit über den auf der Regierungskonferenz unter dem Stichwort "Transparenz" abgehandelten verbesserten Zugang zu EU-Dokumenten hinaus.
- f) Die Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit in Regionen und Kommunen, die Europa für die Bürger unmittelbar erlebbar macht, sollte im Vertragswerk angemessen verankert werden.

2. Die Verfahren der Europäischen Union müssen demokratischer und effizienter werden, auch um der veränderten Situation nach der absehbaren Erweiterung um eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten gerecht zu werden.

- a) Die EuropaministerInnen und -senatoren halten weitreichende Fortschritte der Regierungskonferenz in diesem Bereich für unabdingbar und verweisen auf die diesbezüglichen Länderforderungen unter "IV. Stärkung der Handlungsfähigkeit und Demokratie" vom 15. Dezember 1995. Unverzichtbar ist künftig vor allem die Regel, daß Mehrheitsabstimmungen im Rat bei allen Entscheidungen der Gesetzgebung sowie bei Personalentscheidungen zur Regel werden müssen. Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen gut begründet sein und sind auf wenige Fälle zu beschränken. Ausländersicht sollen lediglich Entscheidungen in besonders sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel die Steuerharmonisierung, die Eigenmittelbeschlüsse, die Vorschriften zur WWU, Artikel 128 EGV, Medienpolitik, Art. 235, die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten und die Vertragsänderung, der Einstimmigkeit im Rat unterliegen.
- b) Die Vertretung der künftigen Mitgliedstaaten in den Institutionen der EU und die Größe der Kommission sind bereits jetzt festzulegen, um mögliche Konflikte in den Beitrittsverhandlungen zu vermeiden.

3. Der föderale Charakter der Europäischen Union muß weiterentwickelt werden.

Die EuropaministerInnen und -senatoren halten an den Forderungen des Bundesrates vom 15. Dezember 1995 hierzu fest. Das irische Präsidentschaftspapier enthält nur wenige Vorschläge, und diese bleiben zudem unbefriedigend.

- a) Es ist zu begrüßen, daß der Vorschlag eines Subsidiaritätsprotokolls vom Vorsitz aufgegriffen wurde. Inhaltlich muß dieses Subsidiaritätsprotokoll aber noch entsprechend dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten deutschen Vorschlag fortentwickelt werden. Mit der in diesem Protokoll enthaltenen abstrakten Definition der ausschließlichen Kompetenzen würde zugleich ein Schritt in die von den Ländern erwünschte verbesserte Kompetenzabgrenzung verwirklicht.
- b) Im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der Rolle des Ausschusses der Regionen begrüßen die EuropaministerInnen und -senatoren, daß das irische Präsidenschaftspapier die Aufhebung des gemeinsamen organisatorischen Unterbaus des Ausschusses der Regionen mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vorsieht. Sie fordern jedoch darüber hinausgehend eine weiterreichende Stärkung der Stellung des Ausschusses der Regionen.
- c) Die EuropaministerInnen und -senatoren erwarten von der Regierungskonferenz erste Schritte in Richtung auf die im BR-Beschluß vom 15. Dezember 1995 geforderte verbesserte Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union von denen der Mitgliedstaaten und Regionen.

Dazu erklären Bayern und Baden-Württemberg zu Protokoll:

Als erster Schritt der im BR-Beschluß vom 15.12.1995 geforderten verbesserten Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union von denen der Mitgliedstaaten und Regionen fordern Bayern und Baden-Württemberg

- Art. 3 Buchstabe t EGV (Katastrophenschutz, Fremdenverkehr, Energie) zu streichen,
- die im deutschen Entwurf für ein Subsidiaritätsprotokoll enthaltene Definition der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeiten zu übernehmen,
- das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung durch ein klarstellendes Protokoll zu Art. 3 b Abs. 1 EGV zu betonen,
- die Aktivitäten der Kommission im Bereich der Raumordnung durch eine Ergänzung von Art. 130 a EGV einzugrenzen sowie
- eine einschränkende Formulierung entsprechend der Rechtsprechung des EuGH für die weitgefaßte Binnenmarkt-Generalklausel des Art. 100 a EGV.

Bei allen neuen Vertragsbestimmungen ist darauf zu achten, daß keine neuen Grauzonen der Vermischung von Kompetenzen der verschiedenen politischen Ebenen entstehen.

- d) Kommunale Selbstverwaltung: Die EuropaministerInnen und -senatoren weisen darauf hin, daß es mit dieser Forderung nicht um einen Eingriff in die mitgliedstaatlichen Verfassungskulturen, sondern im Gegenteil darum geht, das national gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsrecht vor Eingriffen durch die Europäische Union zu schützen.
 - e) Um einen unnötigen Verwaltungsaufwand - insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen und nicht zuletzt auch auf Gemeindeebene - zu vermeiden, sollten sich EU-Statistiken künftig auf übergreifende Fragen beschränken. In einem neuen Art. 213 a EGV sollte vorgesehen werden, daß statistische Erhebungen auf Gemeinschaftsebene künftig nur veranlaßt werden können, wenn ein unabweisbarer Bedarf der EU besteht, kein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entsteht und nicht Statistiken aus den Mitgliedstaaten herangezogen werden können.
- IV. Die EuropaministerInnen und -senatoren halten die Einführung von Regelungen zur Flexibilität bzw. zu einer verstärkten Zusammenarbeit in den Vertrag über die Europäische Union für ein aus integrationspolitischen Gründen vorsichtig anzuwendendes, aber notwendiges Instrument, das jedoch kein Ersatz für den angestrebten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen sein darf. Flexibilität kann lediglich ein letzter Ausweg sein, wenn einzelne EU-Partner sich dem Verlangen einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten nach weiteren Einigungsschritten verschließen. Der Gefahr eines "Europa à la carte" ist durch entsprechende institutionelle Regelungen wirksam vorzubeugen. Flexibilität wird schwerpunktmäßig in den Bereichen gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres eine Rolle spielen können.
- Bei der Anwendung von flexiblen Verfahren ist sorgfältig darauf zu achten, daß der vorhandene Besitzstand und vor allem das Funktionieren des Binnenmarktes nicht gefährdet werden. Für heute im EG-Vertrag geregelte Materien sollte die Flexibilität grundsätzlich nicht gelten; in keinem Fall sollte sie in Bereichen mit qualifizierter Mehrheit Anwendung finden. Die Rolle der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs muß auch in Bereichen der Anwendung flexibler Verfahren gewahrt bleiben. Zur Einführung von flexiblen Verfahren ist ein Beschluß mit der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich.
- V. Die EuropaministerInnen und -senatoren betonen ihr nachdrückliches Interesse an einem fristgerechten Abschluß der Regierungskonferenz mit tragfähigen Ergebnissen beim Europäischen Rat von Amsterdam im Juni 1997. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die

Positionen der Länder weiterhin mit Nachdruck in den Verhandlungen zu vertreten.

- VI. Die EuropaministerInnen und -senatoren beauftragen das Vorsitz führende Land, diesen Beschluß dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu übermitteln.