

30. Europaministerkonferenz der Länder

am 10./11. Oktober 2001
in Goslar

TOP 5 **Mitwirkungsinstrumente der Länder in EU-Angelegenheiten;
Verbesserungsvorschläge**

Berichterstatter: Baden-Württemberg

Beschluss

1. Die Europaminister und -senatoren nehmen Kenntnis von der Vorlage der Ständigen Arbeitsgruppe und beschließen die in der Anlage beigefügten Eckpunkte für Verbesserungen der Mitwirkungsinstrumente der Länder in EU-Angelegenheiten.
2. Baden-Württemberg als Vorsitz des EU-Ausschusses des Bundesrates wird gebeten, die Umsetzung der das Verfahren im Bundesrat betreffenden Vorschläge zu übernehmen.
3. Die Ständige Arbeitsgruppe wird beauftragt, einen Beitrag der Europaministerkonferenz zu den europäischen Aspekten des Föderalismus für die Arbeitsgruppe der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ vorzubereiten.
4. Baden-Württemberg wird gebeten, die Beteiligung des Bundesrates im Rahmen der „Offenen Koordinierung“ mit dem Bund abzuklären.
Dabei sollte auch die Umsetzung des vom Bundesrat in seinem Beschluss vom 11. Mai 2001 (Drs. 200/01 Beschluss) enthaltenen Anliegens zur künftigen Ländermitwirkung behandelt werden.

Zu beiden Fragen sollte anschließend in Gesprächen einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter baden-württembergischen Vorsitz mit dem Bund eine Regelung getroffen werden.

5. Die in der Vorlage genannten Stellen werden im übrigen gebeten, die Vorschläge in ihren Bereichen aufzugreifen.
6. Die Ständige Arbeitsgruppe wird gebeten, der Europaministerkonferenz bis Mitte 2002 über die Ergebnisse zu berichten.

Eckpunkte zur Verbesserung der Mitwirkungsinstrumente der Länder in EU-Angelegenheiten

I. Stärkung der politischen Wirkung der Stellungnahmen des Bundesrates zu EU-Vorhaben

1. Umfassende europapolitische Rolle des Bundesrates

Aufgabe des Bundesrates ist nach dem Grundgesetz nicht nur die Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch an der Europapolitik des Bundes.

Zwar beziehen sich nur ca. 10 % der Stellungnahmen des Bundesrates auf Vorhaben, in denen qualifizierte Mitwirkungsrechte („maßgebliche Berücksichtigung“ der Stellungnahme, Verhandlungsführung durch Vertreter der Länder) vorliegen. Im Hinblick auf das Selbstverständnis von Bundesrat und Ländern sollte der Bundesrat jedoch weiterhin umfassend auf die Beschlussfassung der europäischen Organe unter politischen und fachlichen Gesichtspunkten Einfluss nehmen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Tatsache, dass die Länder im Rahmen ihrer Verwaltungshoheit die weit überwiegende Zahl von EU-Regelungen in Deutschland umzusetzen und anzuwenden haben.

Vorgeschlagen wird, dass sich der Bundesrat häufiger in politischen Debatten mit aktuellen europapolitischen Fragen, durch die in zunehmendem Maße die Länder betroffen sind, - etwa auch durch die häufigere Nutzung des Instruments „Fragen an die Bundesregierung“ - vor allem im Umfeld von Tagungen des Rates und des Europäischen Rates befasst. Weitere Ansatzpunkte dafür sind die halbjährlichen Programme der EU-Präsidentschaften sowie das jährliche Arbeitsprogramm der EU-Kommission.

Parallel dazu sollten im Vorfeld der Europäischen Räte regelmäßig Sitzungen des EU-Ausschusses des Bundesrates in politischer Besetzung stattfinden. Es sollte auch verstärkt der politische Dialog mit dem Europäischen Parlament und dem EU-

Ausschuss des Deutschen Bundestages gesucht werden. Das Sekretariat des EU-Ausschusses wird gebeten, dazuhin Möglichkeiten für eine Verbesserung des Informationsaustausches mit dem EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages zu prüfen.

2. Mitwirkung an der „Offenen Koordinierung“

Stärker noch als bisher sollte der Bundesrat auf die neueren Formen und Themen europäischer Beschlussfassungen eingehen. Eine besondere Rolle spielen hier inzwischen insbesondere Beschlüsse und die Umsetzung von Maßnahmen im Wege der „Offenen Koordinierung“ durch den Europäischen Rat. Diese fallen in den Anwendungsbereich von Art. 23 GG und der darauf gestützten Regelungen. Zu diesen Vorhaben sollte der Bundesrat unter Kompetenzgesichtspunkten sowie inhaltlich regelmäßig Stellung beziehen.

In diesem Zusammenhang sollten auch vorbereitende Papiere für die Europäischen Räte in dem nach Art. 23 GG und den Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Verfahren behandelt werden. Dies sollte in geeigneter Weise klar gestellt sowie ein Verfahren entwickelt werden, das zeitgerechte Stellungnahmen des Bundesrates ermöglicht.

3. Mitwirkung in den Bereichen Inneres und Justiz (Dritte Säule)

Ein weiteres Thema, dessen Bedeutung noch zunehmen wird, sind Vorhaben in den Bereichen Inneres und Justiz, die in der „dritten Säule“ auch auf Vorschläge der Mitgliedstaaten zurückgehen. Anders als Kommissionsvorlagen, werden diese Vorhaben nicht automatisch als Bundesratsdrucksachen umgedruckt und auf die Tagesordnung gesetzt. Die derzeitige Praxis führt dazu, dass Stellungnahmen zu diesen Vorhaben meist informell zwischen den Bundesratsbeauftragten und den jeweiligen Fachministerkonferenzen abgestimmt werden, ohne den Bundesrat einzuschalten. Dies bedeutet, dass eine allgemeine politische Bewertung und umfassende Prüfung gemäß Art. 23 GG, wie bei allen anderen EU-Vorhaben, nicht stattfindet.

Hier sollte gemeinsam mit Innen- und Justizministerkonferenz ein Verfahren entwickelt werden, mit dem Vorlagen aus den Bereichen Inneres und Justiz, die im Rahmen der

„Dritten Säule“ behandelt werden, einer Beschlussfassung im Bundesrat zugeführt werden.

4. Europatauglichkeit der Stellungnahmen des Bundesrates

Stellungnahmen des Bundesrates zu EU-Vorhaben müssen in den komplexen europäischen Entscheidungsprozessen ihre Wirkung entfalten. Im Hinblick darauf gilt eine Reihe von Besonderheiten im Vergleich zum innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren.

Für die Behandlung von EU-Vorlagen sollte vom Sekretariat des EU-Ausschusses gemeinsam mit den Sitzungsvertretern der Länder ein Leitfaden mit „Merkpunkten“ für Anträge bzw. Stellungnahmen zu EU-Vorlagen erarbeitet werden. Dieser sollte vom Ständigen Beirat des Bundesrates den Ausschüssen als Arbeitshilfe an die Hand gegeben werden.

Systematisch sollten zukünftig zum Beispiel darin enthalten sein:

- Angaben zur politischen Bedeutung und Auswirkungen des Vorhabens auf die Länder;
- Aussagen zur Berücksichtigung der Stellungnahme nach Art. 23 GG;
- eine Differenzierung nach zentralen Verhandlungspunkten und fachlichen und technischen Aspekten;
- die Kennzeichnung je nach Verhandlungsstand in Brüssel als Grundsatz- bzw. Folgebeschluss;
- Einordnung unter Kompetenzgesichtspunkten;
- Aussagen zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit;
- Ausführungen zu föderalen Aspekten;
- Hinweise zu Kosten und Umsetzungsnotwendigkeiten sowie Auswirkungen auf die Verwaltungen der Länder.

Dieser Leitfaden könnte zur Orientierung für die Antragstellung und zur Systematisierung der Beratungen in den Ausschüssen dienen.

5. Ausbau der koordinierenden Rolle des EU-Ausschusses

Die Geschäftsordnung des Bundesrates kennt bislang lediglich eine formale Federführung, die dem EU-Ausschuss für alle EU-Vorlagen zukommt. Anders als in der Parlamentspraxis des Deutschen Bundestages und der Landtage beschränkt sich die Federführung indes auf die redaktionelle Vorbereitung der Stellungnahmen des Bundesrates.

Im Hinblick auf diese Praxis erscheint die Übertragung einer materiellen Federführung auf den EU-Ausschuss kaum möglich. Allerdings sollte die koordinierende Rolle des Ausschusses gestärkt werden. Dies könnte durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundesrates erreicht werden, die insbesondere folgende Möglichkeiten für den EU-Ausschuss vorsieht:

- Hinsichtlich der inneren Logik bzw. des formalen Aufbaus der Stellungnahme eine stärkere Redaktionskompetenz;
- Zurückverweisung von Stellungnahmen in die Fachausschüsse, z. B. um bisher unterbliebene Voten einzelner Fachausschüsse bzw. zu einzelnen fachlichen Aspekten einzuholen, soweit es im Hinblick auf die Fristenlage möglich und sinnvoll ist;
- Möglichkeit, eine Vorlage, die in Brüssel zur Entscheidung ansteht, auch bei noch ausstehenden Voten einzelner Fachausschüsse auf die vorläufige Tagesordnung des Bundesrats oder der Europakammer zu setzen;
- Anregung der Wiederaufnahme der Beratungen in den Fachausschüssen zu Vorhaben, zu denen bereits eine Stellungnahme verabschiedet wurde.

6. Kontinuität der Verfolgung von EU-Vorlagen

In der Vergangenheit hat sich der Bundesrat - mit seltenen Ausnahmen - auf eine einmalige Stellungnahme zu Beginn des Brüsseler Beratungsverfahrens beschränkt. Die bisher vom Sekretariat des EU-Ausschusses betriebene laufende Erfolgskontrolle hat in der Regel nicht zu weiteren Beschlüssen geführt. Zur Stärkung der politischen Wirksamkeit der Stellungnahmen sollte eine laufende Verfolgung des Beratungsganges durch die Ausschüsse des Bundesrates („Monitoring“) erfolgen. Ein derartiges System könnte auf drei Säulen beruhen:

- Die Verfolgung der EU-Vorhaben, die Länderinteressen berühren, wird, wie in der Geschäftsordnung des Bundesrates vorgesehen, durch die zuständigen Fachausschüsse im Zusammenwirken mit den Bundesratsbeauftragten in den Gremien der EU und für die Weisungssitzungen für den Ausschuss der Ständigen Vertreter geleistet. Zu diesem Zwecke sollten auch verstärkt die Bundesratsbeauftragten bei der Behandlung der von ihnen betreuten Vorhaben in den Ausschüssen persönlich berichten.
- Zur Stärkung der laufenden Kommunikation zwischen den Bundesratsbeauftragten und den Ausschüssen des Bundesrates und zur fachlichen Koordinierung wird eine EU-Koordinierung beim Vorsitz der Fachausschüsse eingerichtet, wie dies bereits für den Umweltbereich erfolgreich praktiziert wird.
- In Fällen qualifizierter Mitwirkungsrechte richtet der EU-Ausschuss ein System der Nachbeobachtung und fortgesetzten Berichterstattung durch Benennung eines Verantwortlichen (Berichterstatter) zum weiteren Verlauf der Beratungen auf europäischer Ebene ein. Dadurch soll insbesondere sichergestellt werden, dass frühzeitig auf problematische Entwicklungen hingewiesen und zum Beispiel eine erneute Bundesratsbefassung eingeleitet wird. Diese zusätzliche Maßnahme darf Ländervertreter und Fachausschüsse jedoch nicht aus ihrer Verantwortung entlassen.

II. Wirksame Wahrnehmung der Ländermitwirkungsrechte im EU-Ministerrat

1. Politische Präsenz im EU-Ministerrat

Die Mitwirkung von Länderministern im EU-Ministerrat ist die „Krönung“ der Ländermitwirkung gemäß Art. 23. GG. Es ist zwingend, dass diese Rechte voll ausgefüllt und die Ratstagungen von den dafür benannten Ministern umfassend wahrgenommen werden.

2. Fachliche Vorbereitung

Zur Vorbereitung der mit der Mitwirkung im EU-Ministerrat beauftragten Minister sollten die Berichte der Bundesratsbeauftragten in den Ratsarbeitsgruppen sowie den vorbereitenden Weisungssitzungen im Auswärtigen Amt bzw. Bundesfinanzministerium unmittelbar übersandt werden. Auf die Weisungsgebung ist im Ländersinne Einfluss zu nehmen. Diese Unterlagen sollten auch dem Länderbeobachter zur Verfügung gestellt werden.

3. Berichterstattung über die EU-Ministerräte

Über die schriftliche Berichterstattung hinaus wäre an regelmäßige Kontakte der beauftragten Länderminister mit den zuständigen Fachausschüssen auf politischer Ebene zu denken. Dabei könnte auch der Länderbeobachter miteinbezogen werden.

4. Einfluss auf Antrag im Ministerrat auf Feststellung der Bevölkerungszahl

In diesem Zusammenhang hinzuweisen ist auf das Anliegen des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Nizza. Soweit Fälle einer maßgeblichen Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates vorliegen, gilt dies auch für den Antrag auf Feststellung der Bevölkerungszahl als Voraussetzung für einen Beschluss des Ministerrates. Dies sollte in geeigneter Weise klar gestellt werden.

III. Möglichkeiten einer verbesserten Mitwirkung und Einwirkung auf die Europäischen Räte und im Rahmen des Ausschusses der Ständigen Vertreter

1. Sitzungen des EU-Ausschusses auf politischer Ebene

Wieder aufgegriffen werden sollte die frühere Praxis, nach der der EU-Ausschuss auf politischer Ebene vor den Tagungen der Europäischen Räte (zumindest zweimal im Jahr) von der Bundesregierung unterrichtet wird und einen Meinungsaustausch durchführt. Eine besondere Rolle spielt dies im Hinblick auf Vorhaben der „Offenen Koordinierung“ (siehe oben).

2. Begleitung des Ausschusses der Ständigen Vertreter

Intensiviert werden sollte die Mitwirkung der Ländervertreter in den Weisungssitzungen für den Ausschuss der Ständigen Vertreter. Diese sollten rechtzeitig und unmittelbar von den Ländervertretern in den Ratsgremien, deren Vorhaben im Ausschuss der Ständigen Vertreter zur Beratung anstehen, über die notwendigen Elemente einer Weisung unterrichtet werden.

Weiterhin offen ist die Ländermitwirkung beim Ausschuss der Ständigen Vertreter. Zu prüfen wäre, inwieweit im Rahmen einer Intensivierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit hierfür neue Lösungen gefunden werden können.

IV. Stärkere Vernetzung zwischen den Ländervertretern in den verschiedenen Gremien auf EU- und nationaler Ebene

1. Standardisierung der Informationen

Die qualitativen Anforderungen an die Berichte der Bundesratsbeauftragten sollten vom Sekretariat des Bundesrates in einem überarbeiteten Merkblatt verdeutlicht werden. Insbesondere die verfahrensbezogene Gewichtung und Bewertung der Informationen im Hinblick auf das Verfahren im Bundesrat sollte verbessert werden.

Das Ende der Beratungen in einer Ratsarbeitsgruppe sollte per Zwischenbericht dem Bundesrat sowie mit den notwendigen Punkten für die Weisungsgebung den Beauftragten für die Weisungssitzungen für den Ausschuss der Ständigen Vertreter und dem Länderbeobachter zeitnah mitgeteilt werden.

2. Beschleunigung der Kommunikation

Die Berichte der Ländervertreter sollten zukünftig sofort nach der Sitzung per e-mail unmittelbar an Bundesrat (EU-Ausschuss und zuständiger Fachausschuss), Arbeitskreise der Fachministerkonferenzen und die Vertreter in den Weisungssitzungen für den Ausschuss der Ständigen Vertreter übermittelt werden.

3. Einbeziehung des Länderbeobachters

Der Länderbeobachter sollte in die fachlichen Arbeitskreise der Ländervertretungen in Brüssel sowie die künftig elektronische Übermittlung der Berichte der Bundesratsbeauftragten einbezogen werden.

4. Kontakt mit den Bundesratsbeauftragten

Die Fachausschüsse des Bundesrates sollten gemeinsam mit dem Sekretariat des EU-Ausschusses die Bundesratsbeauftragten aus ihrem Bereich zu einer Sitzung einladen und dort die weitere Zusammenarbeit festlegen. Damit könnten die Grundlagen für eine gemeinsame Verfolgung von EU-Vorhaben durch die Bundesratsbeauftragten und die Ausschüsse des Bundesrates verbessert werden.

V. Weiterentwicklung des Informationssystems

1. Verbesserungen beim Zugriff auf den Zentralen EU-Server

Der Zentrale EU-Dokumentenserver (ZEUS) wird als Spiegelserver des EU-Ratssekretariats im Auswärtigen Amt in Bonn betrieben. Die Ratsdokumente werden auf dem Server in Brüssel in der Ursprungssprache eingestellt und nach der Übersetzung auch in deutscher Sprache auf den Spiegelserver nach Bonn übertragen. Die Dokumentenrecherche wird durch die Auswahl von Sachgebieten bzw. Arbeitsgruppen unterstützt.

Es ist wünschenswert, dass die Planung, künftig auch Kommissionsdokumente in den EU-Server einzustellen, frühestmöglich realisiert wird. Zudem ist es anzustreben, dass Dokumente, die bei ihrer Entstehung noch einer Zugriffsrestriktion unterliegen (restreint bis Abschluss der Ratssitzung), für die Nutzer des Servers freigegeben werden, sobald die Gründe für die Restriktionen entfallen sind.

2. Vernetzung der vorhandenen Datenbanken sowie elektronische Verfügbarkeit aller Dokumente

Die für die Ländermitwirkung in europäischen Angelegenheiten erforderlichen Dokumente werden in einer Vielzahl von Datenbanken geführt. Teilweise sind sie bislang lediglich in Papierform verfügbar (insbesondere Bundesratsbeauftragtenberichte).

Anzustreben ist eine Vernetzung der vorhandenen Datenbanken mittels eines integrierten Managementsystems, das dem Nutzer den Zugriff auf alle EU-Dokumente unter einer einheitlichen Oberfläche ermöglicht („EUDISYS“). Das zu implementierende Verfahren umfasst zumindest die Basis-Datenbestände („Elektronische Sachakte“).

Dazu wird im Jahre 2002 vom Bundesrat auf der Grundlage der von den Nutzern erarbeiteten Anforderungen eine Studie in Auftrag gegeben. Die hier anstehenden Arbeiten sollten von der „Arbeitsgruppe Elektronischer Dokumentenaustausch EU/Bund/Länder“ (Vorsitz: Innenministerium Baden-Württemberg), die bereits bisher den Einsatz der Informationstechnik beim EU-Dokumentenaustausch steuert, begleitet werden.

3. Elektronische Form der Berichterstattung auch durch die Ländervertreter

Die vom Bundesrat in Gremien der Kommission oder des Rates entsandten Beauftragten fertigen regelmäßig Berichte und übersenden diese in Papierform an das Sekretariat des EU-Ausschusses des Bundesrates. Dort werden sie in das KEP-System eingestellt und in Papierform vierfach an die Landesvertretungen versandt. Die Landesvertretungen wiederum verteilen die Bundesratsbeauftragtenberichte an die im Land zuständigen Ministerien.

Um eine schnellere Verteilung zu gewährleisten und eine vollständige „Elektronische Akte“ aufzubauen, bedarf es der elektronischen Verfügbarkeit dieser Berichte. Diese sollten von den Ländervertretern auch unmittelbar anderen Empfängern im Länderbereich (z. B. Arbeitskreise der Fachministerkonferenzen) zugeleitet werden.

4. Maßnahmen innerhalb der Länder

Innerhalb der Länder ist ein Informationsmanagement erforderlich, das den Anforderungen des Gesamtsystems entspricht. Zu klären ist, wie viele Stellen innerhalb jeder Landesverwaltung Zugriff auf bestehende Systeme bzw. auf ein zu schaffendes integriertes System erhalten. Die einzelnen Nutzer müssen ihren Bedarf definieren, um angestrebte „Abonnements“ einzurichten (nach dem Vorbild der Versendung der Berichte durch den Länderbeobachter).

Wie insgesamt hängt auch hier die Leistungsfähigkeit der Ländermitwirkung von den von den Ländern für diese Aufgabe getroffenen Vorkehrungen ab.

VI. Rolle und Aufgabe der Ländervertretungen bei der EU

Zur intensiveren Vermittlung der europapolitischen Beschlusslage der Länder gegenüber den EU-Institutionen und den europäischen Regionen sollten neben den regelmäßigen Kontakten von Landespolitikern und dem Wirken der Mitglieder im Ausschuss der Regionen künftig verstärkt die Ressourcen und Netzwerke der deutschen Ländervertretungen in Brüssel genutzt werden. Hierzu wird in enger Rückbindung an die jeweils vorgesetzten Behörden eine regelmäßige Unterrichtung und Koordinierung entsprechender Initiativen unter den Leitern der Länderbüros angestrebt.