

10. Europaministerkonferenz in Würzburg

23./24.05.1995

Beschluß

TOP 1: Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996

1. Die Europaminister und -senatoren der Länder beschließen das als Anlage beigefügte Positionspapier zur Regierungskonferenz 1996-
2. Die Europaminister und -senatoren der Länder beauftragen die Ständige Arbeitsgruppe, auf der Grundlage dieser Positionsfestlegung unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Fachministerkonferenzen den Entwurf eines Bundesratsantrags vorzubereiten.
3. Sie beauftragen das Vorsitzland, diesen Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz und den deutschen Mitgliedern der Reflexionsgruppe zur Kenntnis zuzuleiten.
4. Sie beauftragen die Ständige Arbeitsgruppe, auf der Grundlage des Vorschlags der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bis September 1995 einen Beschluß der Europaministerkonferenz zum Thema „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ vorzubereiten.

Positionspapier der Europaminister und -senatoren der Länder
zur Regierungskonferenz 1996

Auf der Grundlage und in Fortentwicklung des Bundesratsbeschlusses vom 31.03.1995 (Drs. 169/95) fordern die Länder wesentliche Verbesserungen und Reformen der Gemeinschaftsverträge. Sie halten eine deutliche Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses durch institutionelle Reformen und eine klarere Kompetenzabgrenzung für dringend erforderlich, um

- die Bürgernähe der Europäischen Union zu verbessern;
- die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu erhalten und zu stärken und die demokratische Legitimität zu verbessern;
- die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern und die regionale Mitsprache zu stärken;
- Der Europäischen Union zusätzliche Kompetenzen zur Bewältigung wichtiger Herausforderungen in der Innen- und Rechtspolitik zu geben;
- eine aktivere Rolle der Europäischen Union in der Außen- und Sicherheitspolitik zu ermöglichen;
- mit diesen Reformen zugleich Voraussetzungen für die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit assoziierten mittel- und osteuropäischen Reformstaaten zu schaffen.

Die Länder weisen darauf hin, daß bedeutsame Fortschritte während der Regierungskonferenz 1996 auch für den geplanten Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion notwendig sind. Ziel ist eine gleichgewichtige politische Union, in der Belange der Außen- und Sicherheitspolitik, der Rechts- und Innenpolitik sowie ökologische und soziale Belange gleichwertig neben den Wirtschafts- und Währungsbelangen stehen.

Diese Vorstellungen der Länder werden entsprechend den Ergebnissen der Arbeit der Reflexionsgruppe und der sonstigen Vorbereitungsarbeiten für die Regierungskonferenz 1996 spätestens bis zum Beginn der Regierungskonferenz 1996 weiter fortgeschrieben werden.

I. Subsidiarität, verbesserte Kompetenzabgrenzung

Die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips als Regel für die Verteilung und für die Ausübung von Kompetenzen muß verbessert und eine klarere Kompetenzabgrenzung gefunden werden.

Ergänzend ist die gegenseitige Gemeinschaftstreue als für alle Ebenen der EU geltende Regel festzuschreiben.

1. *Subsidiaritätsprinzip*

Das Subsidiaritätsprinzip muß klarer als bisher formuliert werden, um eine wirksame und einheitliche Durchsetzung dieses wesentlichen Prinzips zu gewährleisten. Art. 3 b Abs. 2 EGV sollte daher wie folgt lauten:

„Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Zuständigkeit verfügen, nicht ausreichend erreicht werden können.“

2. *Verbesserte Kompetenzabgrenzung*

Eine verbesserte Abgrenzung der Kompetenzen der Europäischen Union von denen der Mitgliedstaaten und Regionen ist notwendig.

Ein Tätigwerden der Europäischen Union darf nur auf der Grundlage eindeutig definierter Kompetenzen - nicht wie bislang zum Teil nur von Zielsetzungen - erfolgen. Die Kompetenz-Kompetenz verbleibt auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Hierzu ist erforderlich,

- a) den weitgefaßten Zielkatalog des Art. 3 EGV in einen konkreten Aufgabenkatalog umzuwandeln, der lediglich auf die verschiedenen im Vertrag geregelten Einzelbefugnisse verweist und nicht mehr zur Begründung von Kompetenzen herangezogen werden kann. Der Einleitungssatz von Art. 3 EGV sollte daher einschränkend wie folgt lauten:

„Die Gemeinschaft besitzt Aufgaben in den Schranken des Art. 3 b und nach Maßgabe der in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse in folgenden Bereichen:“

Ein Vorschlag für einen konkret gefaßten Aufgabenkatalog findet sich in der Anlage.

b) Art. 3 b Abs. 1 EGV wie folgt zu fassen:

„Die Gemeinschaft wird nur innerhalb der ihr in diesem Vertrag ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse tätig.“

c) die ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft enumerativ aufzuzählen. Eine entsprechende Auflistung findet sich in der Anlage, Buchst. A). Art. 3 b EGV ist um den Zusatz zu ergänzen, daß ausschließliche Kompetenzen nur solche sind, die ausdrücklich als solche bezeichnet werden.

3. *Präzisierung von Befugnisnormen*

Zur Stärkung der Klarheit der Verträge und zur Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten ist es notwendig, einzelne Befugnisnormen der Europäischen Gemeinschaft präziser zu formulieren. Insbesondere ist für Art. 100 a EGV eine einschränkende, präzisere Formulierung zu finden.

4. *Verteilung der Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip*

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte auf eine Erweiterung des EG-Vertrages um spezielle Kompetenzen für die Energie- und Fremdenverkehrspolitik verzichtet werden. Zur Klarstellung der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten in diesem Bereich sollten im übrigen in Art. 3 t EGV die Worte „Energie“ und „Fremdenverkehr“ gestrichen werden.

Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes müssen auf eine eindeutige vertragliche Grundlage gestellt und dadurch gleichzeitig begrenzt werden.

Die Europäische Union muß zusätzliche Kompetenzen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Rechtspolitik sowie der Sozialpolitik erhalten.

Aus diesen Bereichen sind wesentliche Themenfelder von der intergouvernementalen Zusammenarbeit in den EG-Vertrag zu überführen und damit zu vergemeinschaften.

a) Innenpolitik

Das Asylrecht ist aus den Bestimmungen des EU-Vertrages über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (3. Säule) herauszunehmen und in die Zuständigkeit der Gemeinschaft zu überführen. In der Folge wären alsbald verbindliche gemeinschaftsrechtliche Regelungen über das materielle Asylrecht und über das Asylverfahrensrecht zu erlassen. Hierzu gehören insbesondere Regelungen über den Begriff des politischen Flüchtlings, die Zurückweisung in den sicheren Drittstaat, die Ermittlung des Sachverhalts, die Rechtsanwendung und das Verfahren über die Gewährung des Asyls.

Im Bereich der Visapolitik hat sich das Nebeneinander von intergouvernementaler Zusammenarbeit (Art. K. 1 Nr. 2 und 3 EGV) und Vergemeinschaftung (Art. 100 c EGV) als problematisch erwiesen. Um einheitliche Regelungen innerhalb der EU zu schaffen, sollte deshalb die gesamte Visapolitik vergemeinschaftet werden. Dies erfordert allerdings auch eine Bestandsaufnahme der unterschiedlichen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten und eine Analyse der Bevölkerungs- und Arbeitskräftesituation.

Das Ausländerrecht im übrigen soll bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Im Hinblick auf die grenzüberschreitende internationale Kriminalitätsbekämpfung sollte durch Änderung des EG-Vertrages unter strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, die Schaffung eines EG-weiten Fahndungs- und Datenverbunds (EIS, EUROPOL ohne Exekutivbefugnisse) in das Gemeinschaftsverfahren überführt werden.

b) Rechtspolitik

Der enge Bereich der internationalen Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen, der als Teilbereich der justitiellen Zusammenarbeit derzeit in Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit in Art. K 1 Nr. 6 und 7 EUV geregelt ist, sollte in den vergemeinschafteten Bereich des EG-Vertrages überführt werden.

c) Sozialpolitik

Das Protokoll über die Sozialpolitik des Vertrages über die Europäische Union sollte in den vergemeinschafteten Bereich des EG-Vertrages überführt werden.

5. Gegenseitige Gemeinschaftstreue

Das Rücksichtnahmegebot des Art. 5 EGV muß gegenseitig gelten. Art. 5 EGV ist daher um eine Rücksichtnahmepflicht auch der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und ihren Regionen gegenüber zu ergänzen:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. **Auch die Gemeinschaft hat bei der Ausübung ihrer Befugnisse auf die Belange und die inneren Strukturen der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sind zur gegenseitigen loyalen Zusammenarbeit verpflichtet.** Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten.“

II. Stärkung der Bürgernähe

Neben einer verbesserten Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips und einer klareren Abgrenzung der Kompetenzen sind folgende Punkte zur Stärkung der Bürgernähe der Europäischen Union wesentlich.

1. Grundrechte

Im Rahmen der Regierungskonferenz könnte - ergänzend zu dem bereits durch den Europäischen Gerichtshof sichergestellten Grundrechtsschutz - die Unionsbürgerschaft mit vereinzelt bereits vorhandenen grundrechtlichen Verbürgungen des EG-Vertrages zusammengefaßt und um einzelne spezifische grundrechtliche Regelungen, wie ein Informationsrecht der Unionsbürger gegenüber den Organen der Union, ergänzt werden. Weiter könnte eine Vorschrift zur Ächtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in das Gemeinschaftsrecht einbezogen werden.

Langfristig sollte bei entsprechender Weiterentwicklung der europäischen Integration ein Grundrechtskatalog im Gemeinschaftsrecht verankert werden.

2. Stärkere Verankerung von Bürgeranliegen im EG-Vertrag

Die Regierungskonferenz 1996 sollte zu einer gleichgewichtigen Verankerung wichtiger Bürgeranliegen, wie der sozialen Sicherheit, dem Umweltschutz, dem Verbraucher- und Gesundheitsschutz, neben wirtschaftlichen Zielsetzungen führen.

3. Kommunales Selbstverwaltungsrecht

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist in den Gemeinschaftsverträgen zu verankern. Hierzu ist Art. F Abs. 1 EUV um folgenden Satz zu ergänzen:

„Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln und eine durch das Volk gewählte Vertretung zu haben, wird gewährleistet.“

4. Öffentlichkeit

Die Regierungskonferenz 1996 muß durch eine umfassende öffentliche Diskussion unter Einbeziehung der Parlamente der verschiedenen Ebenen vorbereitet werden. Im Vorgriff auf künftige Regelungen sollten die Ergebnisse der Regierungskonferenz in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament umgesetzt werden.

5. Förderung der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit

Durch eine verstärkte Einbeziehung von Regionen und Kommunen in den Integrationsprozeß kann das „Europa der Bürger“ mit Leben erfüllt, der Zusammenhalt innerhalb der Gemeinschaft gestärkt, innovative Lösungsmodelle in den verschiedenen Politikbereichen erprobt und die Gemeinschaft von Vollzugsaufgaben entlastet werden. In die Förderung ist die Zusammenarbeit über EU-Außengrenzen hinweg einzubeziehen.

Der zweite Absatz von Art. 130 a EGV sollte daher um folgenden Satz ergänzt werden:

„Sie fördert durch ihre Tätigkeit die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit von Regionen und Kommunen unter strikter Beachtung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten und Regionen in diesem Bereich.“

III. Stärkung der regionalen Mitsprache

1. *Ausschuß der Regionen*

- a) Er sollte ein eigenständiges Klagerecht erhalten, das sich auf die Wahrung seiner Rechte und die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips erstreckt.
- b) Zudem sollten für den Ausschuß der Regionen zusätzliche obligatorische Anhörungsrechte u.a. in den Bereichen Umwelt, berufliche Bildung und Verwirklichung der Informationsgesellschaft vorgesehen werden.
- c) Dem Ausschuß der Regionen ist ein Fragerecht gegenüber der Kommission einzuräumen. Umgekehrt sollte neben der Kommission und dem Rat auch das Europäische Parlament den Ausschuß der Regionen anhören können. Die Kommission sollte zudem verpflichtet werden, dem Ausschuß der Regionen Bericht über die Berücksichtigung von Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen zu erstatten.
- d) Der Ausschuß der Regionen sollte ermächtigt werden, sich seine Geschäftsordnung in eigener Verantwortung zu geben.
- e) Der gemeinsame organisatorische Unterbau mit dem WSA ist im Interesse einer größeren Selbständigkeit des Ausschusses der Regionen aufzulösen.

2. *Klagerecht der Regionen*

Regionen, die durch Maßnahmen der Europäischen Union in eigenen Gesetzgebungskompetenzen betroffen sind, erhalten ein Klagerecht zum Europäischen Gerichtshof.

IV. Stärkung der Handlungsfähigkeit und Demokratie

1. *Entscheidungsverfahren*

Zur Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsverfahren der Europäischen Union müssen Beschlußverfahren der Europäischen Union vereinfacht und in ihrer Zahl

verringert werden. Deshalb sind für die Rechtsetzung drei Standardverfahren zu entwickeln, für die jeweils einheitliche Entscheidungsregeln gelten. Diese sind das Zustimmungsverfahren insbesondere für internationale Verträge und Assoziierungsabkommen, das Anhörungsverfahren in den Fällen, in denen Einstimmigkeit vorgesehen ist, sowie ein vereinfachtes Mitentscheidungsverfahren, soweit Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind.

2. *Europäisches Parlament*

Das Europäische Parlament muß bei allen Entscheidungen der Europäischen Union, bei denen der Rat bei der Rechtsetzung mit Mehrheit entscheidet, gleichberechtigt neben dem Rat mitentscheiden können. In diesem Zusammenhang geht es auch um die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl (bei Zuerkennung einer Mindestzahl von Mandaten für kleine Staaten).

3. *Einheitliches Wahlverfahren mit regionalem Bezug*

Ein einheitliches europäisches Wahlverfahren mit regionalem Bezug der Abgeordneten sollte bei der Europawahl 1999 Anwendung finden.

Zur Erreichung dieses Zieles ist an zwei Möglichkeiten zu denken:

- Im Rahmen der Regierungskonferenz könnte die bisherige Regelung von Art. 138 Abs. 3 EG-Vertrag durch die Verankerung der für ein einheitliches Wahlverfahren maßgeblichen Grundsätze unmittelbar im Vertrag ersetzt werden;
- zumindest aber sollte der bereits in Art. 138 Abs. 3 EG-Vertrag vorgesehene Beschluß des Rates über das einheitliche Wahlverfahren gefaßt und in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden; im Hinblick auf die nächste Europawahl im Jahre 1999 muß dies in zeitlichem Zusammenhang mit der Regierungskonferenz
- - spätestens bis 31.12.1997 - geschehen.

In beiden Fällen sollte sich die Regelung inhaltlich an der vom Europäischen Parlament in der Sitzung am 10.03.1993 angenommenen Entschließung (BR/Drs. 228/93) orientieren, dabei jedoch die regionale Verankerung der Mandate für das Europäische Parlament noch deutlicher herausarbeiten.

4. *Doppelte Mehrheit im Rat*

Mehrheitsentscheidungen sollten im Rat bei der Abstimmung über Rechtsetzungsakte der Europäischen Union zur Regel werden. Für den Rat sollte anstelle der bisherigen qualifizierten Mehrheit eine doppelte Mehrheit gelten, nach der Beschlüsse zustande kommen, wenn sie die Mehrheit der im Rat vertretenen Staaten repräsentierten Bevölkerung finden. Die doppelte Mehrheit kommt in der Regel durch jeweils einfache Mehrheiten, bei besonders wichtigen Fällen durch jeweils qualifizierte Mehrheiten zustande. Einstimmigkeit kann dann auf wenige, besonders sensible Fälle begrenzt werden.

5. *Kommission*

- a) Die Regierungskonferenz sollte im Interesse der Arbeitsfähigkeit eine Obergrenze für die Zahl der Mitglieder der Europäischen Kommission festlegen. Der Kommissionspräsident soll ein Mitentscheidungsrecht bei der Auswahl der Kommissare erhalten. Zur Verdeutlichung der politischen Verantwortung der Kommission sollten die bisher von den Mitgliedstaaten einvernehmlich zu treffenden Entscheidungen bei der Auswahl der Kommission künftig vom Rat der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs mit doppelter, qualifizierter Mehrheit erfolgen. Die so ernannte Kommission muß sich als solche einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen.
- b) Die politische Leitungsfunktion der Kommission - auch in der zweiten und dritten Säule - sollte gestärkt werden. Die Kommission muß insbesondere - neben den Mitgliedstaaten - ein Initiativrecht auch für die zweite und dritte Säule des EU-Vertrages erhalten.

6. *Sprachenregelung*

Auch bei künftigen Beitritten müssen die Sprachen aller Mitgliedstaaten **Amtssprachen** der Gemeinschaft bleiben. Im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane sollte aber eine Regelung über die Verwendung von **Arbeitssprachen** gefunden werden, bei der Deutsch gleichberechtigt berücksichtigt wird.