

## **32. Europaministerkonferenz der Länder**

am 05./06. Juni 2002

in Hann.Münden

### **TOP 2 : Zukunft der Europäischen Union**

#### **Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union**

##### **Beschluss**

1. Die Europaminister und -senatoren nehmen den Bericht Niedersachsens (EMK-Vorsitzland), Bremens (länderseitiges Vorsitzland der Bund-Länder-AG) und Baden-Württembergs (Land des vom Bundesrat benannten Konventsmitglieds) zum Fortgang der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union zur Kenntnis. Sie beschließen die im Zusammenwirken mit den Fachministerkonferenzen erarbeitete, anliegende „Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union“.
2. Sie bitten das Vorsitzland, der Ministerpräsidentenkonferenz entsprechend dem von dieser erteilten Auftrag zum Fortgang der Debatte zur Zukunft der Europäischen Union zu berichten und die oben genannte Stellungnahme zur Beratung vorzulegen.
3. Sie schlagen der Ministerpräsidentenkonferenz folgende Beschlussfassung vor:
  1. Die Regierungschefs der Länder nehmen den Bericht Niedersachsens (EMK- Vorsitzland), Bremens (länderseitiges Vorsitzland der Bund-Länder-AG) und Baden-Württembergs (Land des vom Bundesrat benannten Konventsmitglieds) zum Fortgang der Debatte zur Zukunft der Europäischen

Union zur Kenntnis. Sie nehmen die anliegende „Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union“ zustimmend zur Kenntnis.

2. Sie bitten die Europaministerkonferenz unter Beteiligung der Fachministerkonferenzen die Beratungen des EU-Konvents zu begleiten, das vom Bundesrat benannte Konventsmitglied und seinen Vertreter bei ihren Arbeiten zu unterstützen und hierüber der MPK zu berichten.
3. Sie bitten die Ländervertreter unter Vorsitz Bremens in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, weiterhin mit dem Bund auf der Basis der Beschlusslage der Länder zu den Themen des Konvents gemeinsame Positionen abzustimmen.
4. Sie bitten das EMK-Vorsitzland, die oben genannte Stellungnahme als gemeinsamen Entschließungsantrag aller Länder in den Bundesrat einzubringen.

## **Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union**

*(Stand: 06.06.2002)*

Nachdem sich die Länder bereits zu den allgemeinen Fragen der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geäußert haben (BR-Drs.1081/01 Beschluss)<sup>[1]</sup>, nehmen sie nunmehr zu weiteren Themen Stellung, die in der Debatte zur Zukunft der Union im Konvent sowie in der nachfolgenden Regierungskonferenz 2004 zu behandeln sein werden. Die Fragen nach dem Status der Grundrechte-Charta, der Neuordnung der Kompetenzen in den Fachpolitiken, der Stellung der Regionen in der EU, der demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen und der Vertragsvereinfachung werden nur insoweit behandelt, wie sie von primärrechtlicher Relevanz sind.

### **A.**

#### **I. Vertragsvereinfachung/Europäischer Verfassungsvertrag**

- Vordringliche Aufgabe des Konvents zur Zukunft der EU ist die Ausarbeitung eines europäischen Verfassungsvertrages auf der Grundlage der bestehenden Verträge und der Grundrechte-Charta. Der neue, konsolidierte Vertragstext soll klar und verständlich aufgebaut sein und die konstitutiven Grundsätze, die Institutionen, Entscheidungsverfahren und Zuständigkeiten der Europäischen Union zusammenführen.
2. Die Europäische Union soll durch den Europäischen Verfassungsvertrag als eine bürgernahe politische Union ausgeformt werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Vorteile der Europäischen Union – ihre Bedeutung als Interessen- und Wertegemeinschaft - klar erkennen können. Ziel des Europäischen Verfassungsvertrages sollte es sein, die Handlungsfähigkeit der EU auch nach der Erweiterung zu wahren, die demokratische Legitimation von EU-Entscheidungen zu verbessern, die Aufgaben der EU auf Bereiche von europäischer Dimension auszurichten und politische Verantwortung klar zuzuweisen. Dazu gehört neben der Konzentration bestehender Kompetenzen auch die Übertragung neuer Zuständigkeiten z.B. in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Inneren Sicherheit, um die Union in die Lage zu versetzen, auch weiterhin strategische Lösungen für Probleme mit europäischer bzw. weltweiter Dimension zu finden.
  3. Der künftige Vertrag sollte Europäische Union und Gemeinschaften zusammenführen und mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit ausstatten. Unterschiedliche

Formen der Zusammenarbeit in der Europäischen Union können im Rahmen dieses Vertrages dabei erhalten bleiben.

4. Die Europäische Union muss auch weiterhin entwicklungs offen und handlungsfähig bleiben. Für Änderungen des Verfassungsvertrages ist zu berücksichtigen, dass es auch künftig der Zustimmung und Ratifikation aller Mitgliedstaaten gemäß der jeweiligen Verfassungsordnung bedarf. Um eine Vertragsänderung zu beschleunigen, sollte allerdings die Vorbereitung einer Vertragsanpassung erleichtert werden. Eine förmliche Regierungskonferenz erscheint insbesondere bei Einzelanpassungen künftig nicht mehr erforderlich. Für solche Vertragsänderungen könnte beispielsweise ein einstimmiger Ratsbeschluss mit anschließender Ratifikation gemäß den jeweiligen innerstaatlichen Bestimmungen genügen.

Vertragliche Bestimmungen „technischen Charakters“, insbesondere Bestimmungen, die nicht die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die EU betreffen, sollten entweder in das Sekundärrecht überführt oder im Vertrag stärker als bisher einem vereinfachten Anpassungsverfahren ohne Ratifikation unterworfen werden.

5. Das Verfahren zur Vorbereitung einer grundsätzlichen Reform des Verfassungsvertrages sollte mit Blick auf eine demokratisch legitimierte, aber gleichwohl effektive und handlungsfähige EU geändert werden. Da bei anstehenden Verfassungsänderungen auf europäischer Ebene in der Regel Kompetenzabgrenzungsfragen berührt werden, sollte die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente und des Europäischen Parlaments in einem der Verfassungsänderung vorausgehenden Verfahren vorgesehen werden. Dadurch kann eine enge Rückkopplung zwischen europäischer und nationaler parlamentarischer Ebene gewährleistet und etwaigen Problemen bei der Ratifikation vorgebeugt werden.
6. Der Aufbau des künftigen Vertrages sollte sich an einer klaren Ordnung orientieren. Vorgeschlagen wird dies wie folgt:
  - a) Präambel und Grundlagen der Europäischen Union
  - b) Grundrechte und Unionsbürgerschaft
  - c) Grundprinzipien der Union und ihres Verhältnisses zu den Mitgliedstaaten
  - d) Kompetenzordnung
  - e) Institutionelle Ordnung (Organe und Verfahren)
  - f) Haushalt und Finanzen
  - g) Verstärkte Zusammenarbeit
  - h) Übergangs- und Schlussbestimmungen

## II. Grundprinzipien

Die bestehenden Grundprinzipien der Europäischen Union sind in das neue Vertragswerk zu überführen und in der erforderlichen Klarheit zu formulieren. Besondere Bedeutung kommt dabei den Prinzipien der Freiheit, Demokratie – einschließlich vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung –, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Unionsbürgerrechte, der Rechtsstaatlichkeit, Bürgernähe, gegenseitigen Treue und Rücksichtnahme von Mitgliedstaaten und EU, Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, Solidarität, Bewahrung der kulturellen Vielfalt, der begrenzten Einzelmächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Handelns zu.

### **III. Der Status der Grundrechte-Charta**

1. Der mit der Erklärung von Laeken einberufene Konvent wird die Frage beantworten, „ob die Charta der Grundrechte in den Basisvertrag aufgenommen werden soll.“ Die Länder sehen in der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte den „Kern eines europäischen Verfassungsvertrages“ und unterstützen insoweit die Forderung, die Charta in Verbindung mit den verfassungsrelevanten Elementen der demokratischen Teilhaberechte und der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Europäischer Union und deren Mitgliedstaaten in der vorliegenden Fassung in einen europäischen Verfassungsvertrag zu integrieren.
2. Sie lehnen eine bloße Verweisung auf die Charta in Artikel 6 Absatz 2 des EU - Vertrages ab. Dies würde dem besonderen Geltungsrang und der grundsätzlichen normativen und integrationspolitischen Wirkung der Grundrechte-Charta nicht gerecht.
3. Die Länder weisen darauf hin, dass sich der aus der Grundrechte-Charta ergebende zusätzliche individuelle Grundrechtsschutz durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und die Gerichte der EU gewährleistet sein muss.  
Nach einem angemessenen Zeitraum der rechtsverbindlichen Geltung der Grundrechte-Charta sollte überprüft werden, ob Lücken im Individualrechtsschutz bestehen.

### **IV. Zuständigkeitsordnung zwischen EU und Mitgliedstaaten**

1. Der Bundesrat hat bereits in seinem Beschluss vom 20. Dezember 2001 die Grundprinzipien und Kriterien formuliert, an denen sich eine klare und präzise Zuständigkeitsverteilung in Europa orientieren soll. Dieser Beschluss ist Bestandteil dieser Stellungnahme der Länder und wurde dem Konvent durch das vom Bundesrat benannte Konventsmitglied und seinen Vertreter übersandt. Bei der Ausformulierung im künftigen Vertragswerk sollen die Gesetzgebungszuständigkeiten von Rat und EP dementsprechend künftig an diesen Grundsätzen gemessen werden. In Ergänzung hierzu werden nunmehr (siehe B.) Empfehlun-

gen der deutschen Länder für eine Neuordnung der EU-Kompetenzen in den Fachpolitiken vorgelegt.

2. Im Lichte dieser Empfehlungen sind dementsprechend die Formen, in denen die EU ihre Ziele verfolgt (künftig begrenzt auf einige wenige wie Harmonisierung, gegenseitige Anerkennung, finanzielle Förderung, Ergänzung und Koordination) differenziert für die einzelnen Zuständigkeiten zu benennen. Dies gilt auch für die Arten der gemeinschaftlichen Rechtsakte (Verordnung, Richtlinie, Entscheidung).
3. Schließlich streben die Länder auch eine differenzierte Zuordnung von Einzelermächtigungen zu Kompetenzkategorien an. In den Fällen, in denen nur die EU handlungsbefugt sein soll, sind ausschließliche EU-Zuständigkeiten festzulegen. Bei Festlegung einer Grundsatzkompetenz macht die EU von einer Rahmengesetzgebungskompetenz unter strikter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips Gebrauch. Die Mitgliedstaaten haben den Vorrang dieser Bestimmungen zu achten, behalten aber im übrigen ihre Gesetzgebungszuständigkeiten. Einige Zuständigkeiten sind als Ergänzungszuständigkeit einzustufen. Sie sollen der EU dort ein Handeln ermöglichen, wo eine Komplettierung mitgliedstaatlicher Rechtsetzung für transnationale Sachverhalte notwendig wird. Europäisches Recht ersetzt in diesem Bereich nicht die mitgliedstaatliche Regelungen, sondern ergänzt sie.

[2]

## V. Demokratie, Transparenz und Effizienz

1. Die Verbesserung der demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen sowie der Transparenz und Effizienz im europäischen Entscheidungsprozess ist für die Akzeptanz der Integration Europas bei den Bürgerinnen und Bürgern maßgebend. Die bevorstehende Reform des Vertragswerks muß diesem Ziel dienen.
2. Die EU beruht als Staatenverbund <sup>[3]</sup> auf zwei Legitimationsquellen, der mitgliedstaatlichen und der gemeinschaftlichen, wobei grundsätzlich gilt, dass die nationalen Parlamente die einzelstaatliche Ebene demokratisch legitimieren und kontrollieren, das Europäische Parlament und vermittelt durch die nationalen Parlamente auch der Rat die europäische Ebene. Die demokratische Mitwirkung verschiedener Ebenen darf nicht zur Vermischung der bestehenden politischen Verantwortlichkeiten und damit zu wachsender Intransparenz führen. Das Recht, an Wahlen teilzunehmen, beinhaltet den Anspruch der Bürger auf Klarheit darüber, wer welche Entscheidungen trifft und dafür die Verantwortung trägt. Eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten leistet daher einen bedeutenden Beitrag für die demokratische Legitimation. Sie steht nicht im Widerspruch zur Handlungsfähigkeit der EU.

3. Die demokratische Teilhabe der Unionsbürger an den Entscheidungsprozessen in der EU setzt deren Transparenz und Verständlichkeit voraus. Die Zahl und die Komplexität der Entscheidungsverfahren ist daher weiter zu reduzieren. Bei der Gesetzgebung soll das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments als Regelverfahren installiert werden. Bei der Festlegung des Haushalts der EU sollte künftig das EP unabhängig von der Unterscheidung in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben umfassend zuständig sein.
4. Wenn der Rat legislativ tätig wird, soll er künftig öffentlich tagen. Auf der Grundlage einer klaren Kompetenzordnung sollte die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit, mit der Ausnahme bestimmter konstitutioneller Entscheidungen, zum Regelfall werden. Entscheidungen sollten danach mit der Mehrheit der Staaten und der von ihnen repräsentierten Bevölkerungszahl getroffen werden. Zu prüfen sind längerfristige Regelungen für den Vorsitz der Ratsformationen. Überlegt werden sollte auch eine stärkere Koordinierung der Arbeit in den verschiedenen Räten.
5. Eine vom Konvent zu prüfende längerfristige Option ist auch die Weiterentwicklung des Rates zu einer Staatenkammer in seiner Funktion als Legislative.
6. Im Hinblick auf die politische Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission sollte eine neue Regelung über die Wahl des Kommissionspräsidenten gefunden werden, die dessen demokratische Legitimation weiter erhöht. Zu bevorzugen wäre eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, welche durch den Rat bestätigt werden müsste.
7. Maßgeblich für die Legitimation der parlamentarischen Vertretung der Unionsbürger ist deren Repräsentativität. Die Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts für das EP ist daher eine vordringliche Aufgabe. Weiterhin sollte auch hinsichtlich des Zählwerts der Wahlstimmen für die Zusammensetzung des EP eine Verbesserung der Repräsentativität ausgehend von den Ergebnissen von Nizza herbeigeführt werden.
8. Den Gesetzgebungsorganen selbst steht gegenwärtig weitgehend kein Recht zu, die Initiative zu ergreifen. Grundsätzlich ist es Aufgabe der EU-Kommission, die Kohärenz des Rechts durch ihr Initiativmonopol zu wahren.

Jedoch sollte geprüft werden, ob dem Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen klarer vertraglicher Zuständigkeits- und Beteiligungsregelungen sowie unter Einholung der Stellungnahme der EU-Kommission künftig Initiativrechte in geeigneten Politikfeldern zugestanden werden und ob und unter welchen Bedingungen es dem Europäischen Parlament und dem Rat ermöglicht werden könnte, Initiativvorschläge der Kommission leichter zu ändern.

9. Auch künftig sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, der Kommission die Befugnis zum Erlass allgemeingültiger Durchführungsbestimmungen zu legislativen

Akten durch Rat und Parlament zu übertragen. Entscheidungen im Rahmen solcher Kommissionsbefugnisse haben bedeutende Auswirkungen auf die konkrete Anwendung europäischen Rechts. Im Interesse von Effizienz und Effektivität muss daher die Koordination mit den vielfältig betroffenen Mitgliedstaaten gewährleistet sein und sind die Belange und Erfahrungen des Verwaltungsvollzugs ausreichend zu berücksichtigen. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten in einer ausreichenden Frist und die Transparenz des entsprechenden Verfahrens (sogenanntes Komitologieverfahren) ist dabei sicherzustellen. Es sollte geprüft werden, inwieweit zu diesem Zweck und im Lichte der institutionellen Reformen im übrigen eine Änderung der vertraglichen Grundlage für dieses Verfahren erforderlich ist, etwa hinsichtlich der Beteiligung der Mitgliedstaaten. Klargestellt werden sollte dabei, dass der Übertragungsakt bezüglich seiner Reichweite hinreichend bestimmt sein muss. Entscheidungen mit wesentlicher Bedeutung für Grundrechte der Unionsbürger, die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips oder mit erheblichen Belastungen für den mitgliedstaatlichen Vollzug können nicht auf die Kommission übertragen werden.

## **VI. Die Stellung der Regionen in der Europäischen Union**

1. Die Länder sind der Auffassung, dass bei dem vom Europäischen Rat in Laeken ins Auge gefassten Weg „zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“ die Regionen stärkere Berücksichtigung finden müssen.
2. Die Länder unterstreichen, dass eine bessere Kompetenzordnung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten auch im Sinne der Regionen ist, deren innerstaatliche Handlungsmöglichkeiten dadurch geschützt werden. Wo europäisches Handeln in regionale Zuständigkeiten eingreift, ist die Mitwirkung der Regionen an den europäischen Entscheidungen innerstaatlich zu regeln. Dazu gehört ggf. auch die Teilnahme regionaler Minister im EU-Ministerrat gemäß Art. 203 EG-Vertrag.
3. Die Länder erinnern an die Forderung, im Ausschuss der Regionen die politische Repräsentativität dadurch zu erhöhen, dass die Sitzverteilung gem. Art. 263 EGV stärker entsprechend der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten erfolgt. Dies erscheint insbesondere für die Stärkung der demokratischen Legitimation dieses Gremiums unabdingbar.
4. Die Länder sprechen sich auch künftig für eine aktive Mitwirkung von Ländern und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis im Ausschuss der Regionen aus. In diesem Zusammenhang betonen sie die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung dieser Institution durch folgende Maßnahmen:
  - Verleihung eines ausdrücklichen Organstatus im Sinne von Artikel 7 Abs. 1 EG-Vertrag



- Einräumung eines Klagerechts an den Ausschuss zur Wahrung seiner Rechte und zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch Ergänzung von Artikel 230 EG-Vertrag.
  - Einräumung eines Fragerechts gegenüber der Kommission für den Ausschuss
  - regelmäßige Berichterstattung durch die EU-Kommission über die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Ausschusses und Begründungspflicht bei Nichtberücksichtigung einer Stellungnahme in den Fällen, in denen der Ausschuss obligatorisch angehört werden muss.
5. Ebenfalls im Hinblick auf die Beratungen des Konvent sprechen sich die Länder für eine Aufnahme der Regionen in die europäischen Verträge und den zukünftigen europäischen Verfassungsvertrag aus.
- Es sollte z. B. - ähnlich wie bereits bisher im Kulturartikel des EG-Vertrages - festgehalten werden, dass die in Artikel 6 Abs. 3 EU-Vertrag verankerte Achtung der „nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten“ auch deren innerstaatlichen Aufbau, insbesondere die innerstaatliche Kompetenzverteilung, die regionale Gliederung, die kommunale Selbstverwaltung und die rechtliche Stellung der Kirchen umfasst.
  - Bei der Definition des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 5 Abs. 2 EG-Vertrag sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass vor dem Erlass von EG-Regelungen die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Regionen und Kommunen berücksichtigt werden müssen.
  - Weiter sprechen sich die Länder für ein Klagerecht der Regionen zur Wahrung ihrer Rechte und Zuständigkeiten aus.

## B.

### Empfehlungen zur Reform der Fachpolitiken

#### I. Fachpolitiken, die im EG-Vertrag in einem eigenen Titel geregelt sind

Dritter Teil. Titel II: Die Landwirtschaft (Art. 32ff. EGV)

Eine Gemeinsame Agrarpolitik muss im Hinblick auf die Weiterentwicklung des europäischen Landwirtschaftsmodells und die gesellschaftlichen Erwartungen daran sub-

stanziall erhalten bleiben. Es muss jedoch klargestellt werden, dass die in Artikel 33 EGV formulierten allgemeinen Ziele der Agrarpolitik für sich kein Tätigwerden der Gemeinschaft begründen können. Statt der bisherigen - potentiell allumfassenden - Zuständigkeit auf Gemeinschafts-ebene sind die Kompetenzen in den definierten Teilbereichen der Agrarpolitik im einzelnen und abschließend festzulegen:

Die Agrarmarktpolitik, d.h. die staatlichen Eingriffe in die Agrarmärkte und die Agraraußenhandelsfragen (WTO, OECD, bilaterale Handelsabkommen) sollten der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft zugeordnet werden. Die Gemeinschaft trägt für diesen Bereich der ausschließlichen Kompetenz die vollen finanziellen Lasten.

Für den Bereich der ländlichen Entwicklungspolitik, Agrarstruktur- und Agrarumwelt-politik ist eine geteilte Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Vertrag festzulegen.

Mit Bezug auf die Politikinhalte sollte sich die Kompetenz der Gemeinschaft auf die Festlegung des Rahmens beschränken. Eingriffe in die Verwaltungs- und Organisationshoheit müssen ausgeschlossen werden.

Der Gemeinschaft sollte in den genannten Bereichen auch weiterhin eine ergänzende Finanzierungskompetenz zukommen. Für den Bereich der marktordnungsgestützten direkten Transferzahlungen sollte eine verpflichtende nationale Kofinanzierung im Vertrag verankert werden. Nach Auffassung der Länder muss diese Kofinanzierung in Deutschland vollständig durch den Bund sichergestellt werden.

Im Hinblick auf eine europaweite Verbesserung des Tierschutzes sollte eine Bestimmung in den Agrartitel aufgenommen werden, nach der der Gemeinschaft im Bereich des Tierschutzes eine Harmonisierungskompetenz zugeordnet wird, um die hohen nationalen Tierschutzstandards zu sichern und die zunehmenden Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedliche Tierschutzbestimmungen in den Mitgliedstaaten verursacht werden, zu beseitigen.

### Titel III. Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Art. 39ff. EGV)

### Titel IV. Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr (Art. 61ff. EGV)

Im Bereich des Privatrechtes sollten Harmonisierungskompetenzen für konkrete Rechtsbereiche mit typischerweise grenzüberschreitender Bedeutung (Vertragsrecht, Handels- und Gesellschaftsrecht, gemeinschaftsweiter gewerblicher Rechtsschutz, Urheberrecht) geschaffen werden.

Das internationale Arbeitsvertrags- und Arbeitsverfahrensrecht, welches typische transnationale Aspekte enthält, sollte einheitlich durch die Gemeinschaft geregelt werden.

Im übrigen Individualarbeitsrecht sollen EU-Vorgaben auf Mindeststandards konzentriert sein, die grundlegende Arbeitnehmerschutzregeln festlegen.

Die Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen muss an die zunehmend transnational organisierten Formen unternehmerischer Tätigkeit angepasst werden.

Dementsprechend bedarf die Gemeinschaft – begrenzt auf transnationale Sachverhalte - einer Kompetenz<sup>[4]</sup> in Bezug auf Information, Konsultation, Mitbestimmung<sup>[5]</sup>.

Es sollte im Primärrecht klargestellt werden, dass der europäischen Ebene im Bereich Asyl, Flüchtlinge und Einwanderung eine Rahmenkompetenz zusteht, lediglich Mindeststandards festzulegen. Weitergehende Entscheidungen bleiben im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Das Primärrecht sollte ausdrücklich die Zuständigkeit der Gemeinschaft ausschließen, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten zu regeln.

## Titel VI. Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 81ff. EGV)

### Kap. 1. Wettbewerbsregeln (Art. 81ff. EGV)

Die Ausgestaltung des Wettbewerbsrechts wird bislang vornehmlich durch die Kommission geprägt. Künftig sollte konsequenter zwischen deren exekutiven Aufgaben (Beihilfenaufsicht) und den legislativen Aufgaben von Rat und Parlament in diesem Bereich unterschieden werden. Dies kann durch eine Klarstellung im Vertrag und durch Ausführungen im Sekundärrecht erfolgen.

Es sollte eine unabhängige europäische Kartellbehörde geschaffen werden, der die alleinige Zuständigkeit zum Vollzug des europäischen Kartellrechts obliegt. Zugleich sollte die kartell-rechtliche EG - Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit auf bedeutende grenzüberschreitende Sachverhalte eingegrenzt werden.

Für den Bereich der staatlichen Beihilfen sollte der bestehende Anwendungsbereich der Beihilfenkontrolle vertraglich klargestellt werden. Insbesondere sollte der Beihilfenbegriff im EG-Vertrag definiert werden und hierbei sollte unter anderem der Beihilfenbegriff insoweit präzisiert werden, als dass für das Vorliegen einer unzulässigen Beihilfe Wettbewerb und Handel in der EU spürbar beeinträchtigt sein müssen.

Des Weiteren sollte z.B. die Beihilfenkontrolle im Kulturbereich auf die Beihilfen zur Förderung der Kulturwirtschaft beschränkt werden.

In den EU-Beihilfenkontrollregeln (Art. 87 ff EGV) soll klargestellt werden, dass unfaire Steuerpraktiken wie beispielsweise die punktuelle Befreiung einzelner Unternehmen oder Unternehmenssektoren wettbewerbsrechtlich unzulässig sind; ggf. sollte eine Rechtsgrundlage zur Beurteilung steuerlicher Beihilfen geschaffen werden.

Ein Freiraum der Mitgliedstaaten und Regionen für eine eigenständigere Regionalpolitik muss gewährleistet werden.

Sofern der laufende Prozess im Bereich der Daseinsvorsorge keine ausreichende Rechtssicherheit im Sinne der nachstehenden Gewährleistungen ergibt, sind entsprechende vertragliche Anpassungen erforderlich.

Die vertragliche Regelung soll im Bereich der Daseinsvorsorge gewährleisten:

- Staatliche Leistungen, mit denen die Mehrkosten ausgeglichen werden sollen, die einem mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen durch die Erfüllung der ihm übertragenen gemeinwohlorientierten Aufgaben entstehen, sollten zulässig sein.
- Beihilfenvorschriften sollten auf „nicht wirtschaftliche“ Tätigkeiten keine Anwendung finden.
- Die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Definition der Daseinsvorsorgeleistungen und die von ihnen zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Mittel sollten nur einer Missbrauchkontrolle unterliegen.

### Kap. 2. Steuerliche Vorschriften (Art. 90ff. EGV)

Eine Harmonisierung des Steuerrechts soll nur erfolgen, soweit dies für die Vollendung des Binnenmarktes oder zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen nötig ist.

Eine Harmonisierung des Steuerrechts darf aber nicht dazu führen, dass das gemeinsame Ziel, eine möglichst niedrige Gesamtsteuerlastquote zu erreichen, verfehlt wird.

### Kap. 3. Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 94ff. EGV)

Zur zielgerichteten Konzentration der Binnenmarktcompetenz sollte der Anwendungsbereich von Art. 94, 95 EGV auf Vorhaben beschränkt werden, welche „primär und unmittelbar“ auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes gerichtet und hierfür unbedingt erforderlich sind.

Ergänzend sollte eine Kollisionsklausel in den Vertrag aufgenommen werden, um den Vorrang einer speziellen Handlungsermächtigung zu wahren. Damit soll klargestellt werden, dass die Eröffnung des Anwendungsbereiches von Spezialnormen den Rückgriff auf Generalklauseln ausschließt. Darüber hinaus soll der Anwendungsbereiches der Binnenmarktcompetenz, neben den reformierten Generalklauseln der Art. 94, 95 EGV durch weitere ergänzende spezielle Einzelermächtigungen präzisiert werden, wie sie den Vorschlägen zu den Fachpolitiken zu entnehmen sind.

### Titel VIII. Beschäftigung (Art. 125ff. EGV)

Der Turnus für die Aufstellung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Erarbeitung der nationalen Aktionspläne sollte auf mindestens zwei Jahre verlängert werden, um die Wirksamkeit der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu erhöhen.

### Titel XI. Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 136ff. EGV)

#### Kap. 1. Sozialvorschriften

Bei einer engeren Kooperation in der Sozialpolitik auf europäischer Ebene geht es darum, Transparenz zu steigern, bewährte bzw. innovative Praktiken zu vergleichen,

Lernprozesse anzustoßen und die Leistungsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems in den Ländervergleich einzubringen.

Es sollte klargestellt werden, dass die allgemeine Zuständigkeit für Organisation, Finanzierung und Leistungen des sozialen Schutzes, insbesondere in den Bereichen Kranken-, Renten-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung sowie der Sozialhilfe, den Mitgliedstaaten obliegt.

Die Regelungsgegenstände der Sozialpolitik (insbesondere des Art. 137 EGV) sollten definiert und abschließend aufgezählt werden. Art. 140 EGV sollte gestrichen werden, da dessen Anwendungsbereich vom Regelungsumfang des Art. 137 EGV (neu) nunmehr umfasst ist.

#### Titel XI. Kap. 3. Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 149f. EGV)

Da zahlreiche über den Regelungsrahmen der Art. 149 und 150 EGV hinausgehende, in die Zuständigkeiten der Länder in den Bereichen Bildung und Jugend eingreifende Handlungen der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen in anderen Politikbereichen oder auf Aktionen beruhen, die keine Grundlage im Primärrecht haben, ist im Vertrag an geeigneter Stelle festzuschreiben, dass die Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bildung und der Jugend in den Art. 149 und 150 EGV abschließend geregelt und entsprechende Maßnahmen daher nur auf Grundlage dieser Normen zulässig sind. Art. 47 EGV sollte hiervon unberührt bleiben.

#### Titel XIII. Gesundheitswesen (Art. 152 EGV)

Die Regelung von Gegenstand, Erbringung und Finanzierung von Leistungen der gesundheitlichen Versorgung fällt wie bisher in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. In der Gesundheitspolitik muss weiterhin eine Harmonisierung der Gesundheitssysteme durch die EU ausgeschlossen bleiben.

Im Zusammenhang mit der Präzisierung der Binnenmarkt-Generalklausel wird es für notwendig erachtet, dass die hiervon sowie von Art. 40 f. EGV erfassten Kompetenzen im Bereich der Gesundheitspolitik (Arzneimittel und Medizinprodukte, Gesundheitsberufe <sup>[6]</sup>) zukünftig in den Titel „Gesundheitswesen“ des EG-Vertrages überführt werden.

#### Titel XIV. Verbraucherschutz (Art. 153 EGV)

Die Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes muss erhalten bleiben. Dabei sollte die Anwendung des Vorsorgeprinzips im Artikel 153 EGV festgeschrieben werden.

Darüber hinausgehende Kompetenzen der Gemeinschaft auf der Grundlage des Art. 153 Abs. 3b EGV sind insbesondere im Hinblick auf Überwachungsbefugnisse zu präzisieren und explizit auf die Überprüfung der sachgerechten Umsetzung von EU – Rechtsakten durch die Mitgliedstaaten zu beschränken.

### Titel XVII. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Art. 158ff. EGV)

Vor dem Hintergrund der erheblich größeren regionalen und sozialen Disparitäten in einer erweiterten Union gewinnt nach 2006 die Politik für die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts qualitativ an Bedeutung.

Im Primärrecht sollte noch deutlicher als bisher das Ziel einer wirksamen Kohäsionspolitik formuliert werden. Dabei ist sicherzustellen, dass Fördermaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik nicht zur Begründung von neuen Zuständigkeiten der EU oder zur Ausdehnung der Zuständigkeit auf andere Politikbereiche, z.B. die Bereiche Stadtentwicklung und Raumentwicklung, herangezogen werden. Bei der Umsetzung muss künftig das Subsidiaritätsprinzip stärker zur Anwendung kommen und ausreichender Entscheidungsspielraum vor Ort ermöglicht werden.

Im Hinblick auf die angestrebte Vereinfachung der Verträge sollten die auf die Instrumente der Kohäsionspolitik ausgerichteten Vertragsvorschriften so weit wie möglich in das Sekundärrecht überführt werden.

### Titel XVIII. Forschung und technologische Entwicklung (Art. 163ff. EGV)

Das Ziel der EU-Forschungspolitik muss wie bisher am Exzellenzkriterium ausgerichtet sein und ist zu unterscheiden von den Zielen der Kohäsionspolitik.

Die Regelungen über Forschung und technologische Entwicklung in den Art. 163 ff. EG-Vertrag sollten künftig die umfassende Grundlage der EG-Forschungsförderung darstellen. Zu diesem Zweck werden die die Forschung betreffenden Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft in den EGV überführt.

Im Hinblick auf die gewachsene Bedeutung der Regionen als eigenständige Partner bei der Errichtung des Europäischen Forschungsraumes sollte die Zusammenarbeit mit den Regionen bei der in Art. 165 EG-Vertrag vorgesehenen Koordinierung der Forschungspolitik Erwähnung finden.

### Titel XIX. Umwelt (Art. 174ff. EGV)

Zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist eine Fortentwicklung der Umweltpolitik notwendig. Dabei muss im Interesse des künftigen Übergangs zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen klarer differenziert werden, welche Bereiche der Umweltpolitik auf gemeinschaftlicher und welche auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden sollen.

Der Erlass von Verfahrensvorschriften durch die EU sollte allerdings nur insoweit möglich sein, als diese für die Anwendung und Einhaltung von gemeinschaftlichem Umweltrecht in allen Mitgliedstaaten unerlässlich sind.

## **II. Empfehlungen zu den Bereichen Tourismus, Justiz/Strafrecht/EUROPOL und Sport**

### **1. Tourismus**

Die Tourismuspolitik soll in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben. Daher muss auch das Wort „Fremdenverkehr“ in Art. 3 Abs. I lit. u EGV gestrichen werden.

### **2. Justizpolitik / Strafrecht; EUROPOL**

Im strafrechtlichen Bereich sollte die EU über wirksame Kompetenzen verfügen, um

- ihre finanziellen Interessen zu schützen sowie
- einen Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der internationalen Verbrechen, insbesondere des international operierenden Terrorismus, zu leisten (ggf. Ausbau der bestehenden Kompetenzen im Rahmen der Art. 29, 31, 34 EUV sowie Klarstellung in Art. 280 EGV).

Für Europol fehlen noch europaweit geltende Eingriffsermächtigungen, die Bestandteil eines gerichtsverfassungsrechtlichen und strafprozessualen Kontextes sind und Gegenstand parlamentarischer Kontrolle auf europäischer Ebene sein müssten.

Es sollte bereits jetzt die Möglichkeit verankert werden, EUROPOL<sup>[8]</sup> an gemeinsamen Ermittlungsgruppen unter nationaler Leitung und auf der Grundlage des nationalen Rechts zu beteiligen.

[9]

Es wird zu prüfen sein, durch welche Maßnahmen die notwendige justizielle Sachleitungsbefugnis sowie die Aufsicht über die verwaltungsrechtlichen und polizeilichen Einrichtungen bzw. Ämter auf europäischer Ebene, namentlich von EUROPOL und OLAF, sichergestellt werden kann, soweit deren Kompetenzen im Bereich von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ausgeweitet werden. Es scheint denkbar, dass EUROJUST in der weiteren Entwicklung diese Funktionen wahrnehmen und damit die „Keimzelle“ einer Europäischen Staatsanwaltschaft darstellen könnte.

### **3. Sport**

Die Sportpolitik fällt nicht in die Zuständigkeit der EU. Auch in Zukunft sollte der EU keine entsprechende Zuständigkeit übertragen werden. Allerdings betreffen Regelungen u.a. der Wirtschafts- und der Kulturpolitik den Sport, obwohl dieser sich im Hinblick auf seine Eigenständigkeit keinem dieser Politikbereiche vollständig zuordnen lässt. Da die Politiken der EU zwangsläufig auch den Sport betreffen, muss seine Eigenständigkeit und Bedeutung von ihr geachtet werden.<sup>[10] [11]</sup> Dabei ist, wie bereits durch die Erklärungen von Amsterdam und Nizza zum Sport anerkannt, der gesellschaftlichen Bedeutung des Sports, insbesondere seiner Rolle bei der Identitätsfindung

und Begegnung der Menschen, sowie den Besonderheiten des Amateursports Rechnung zu tragen.

### **III. Politikfelder ohne Änderungsbedarf**

In den Politikfeldern Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Art. 149, 150 EGV), Kultur (Art. 151 EGV), Gesundheit (Art. 152 Abs. 1-4 EGV), Steuerharmonisierung, Verkehr, Industrie, Energie sprechen sich die Länder darüber hinaus ausdrücklich dafür aus, den gegenwärtigen Umfang der EU-Kompetenzen beizubehalten, um einer weiteren Ausdehnung der gemeinschaftlichen Handlungsbefugnisse entgegenzuwirken. Auch im Politikbereich Gleichstellung soll die bisherige Kompetenzverteilung erhalten bleiben.

Die Politikbereiche Gesundheitspolitik/Leistungen der gesundheitlichen Versorgung (Art. 152 Abs. 5 EGV), Bau- und Wohnungspolitik, Stadtentwicklung, Raumentwicklung, Kriminalprävention, in denen die Gemeinschaft bislang keine Kompetenzen besitzt, sollen nach dem Willen der Länder auch zukünftig der alleinigen Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten obliegen.

### **C.**

#### **Verhandlungsführung im Konvent**

Die Länder bitten das vom Bundesrat benannte Konventsmitglied sowie dessen Vertreter, sich bei ihrer Verhandlungsführung im Konvent an diesem Beschluss sowie am Beschluss des Bundesrates vom 20.12.2001 (BR-Drs. 1081 /01) zu orientieren.



## **In der EMK abgegebene Protokollerklärungen zur „Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union“**

(Die Ziffern beziehen sich auf die hochgestellten Ziffern im Text der „Stellungnahme“.)

1. (zu Seite 1 der Stellungnahme) HH Klarstellung: Eine klare Kompetenzverteilung soll Generalklauseln wie Art. 308 EGV entbehrlich machen. Derzeit kann auf Art. 308 EGV jedoch noch nicht verzichtet werden.
2. (zu Seite 4 der Stellungnahme) BW Einfügung als eigene Ziffer: *„Vor Verabschiedung eines Rechtsaktes soll ohne Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens durch eine Schiedsstelle gutachtlich und nicht bindend geprüft werden, ob die geplanten Regelungen von den vertraglichen Zuständigkeiten der EU abgedeckt sind und die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beachtet werden. Zur Überprüfung der Zuständigkeit der EU für den Erlass von Rechtsakten sollte auch die Anrufung eines Kompetenzsenats des EuGH ermöglicht werden, in dem auch eine Beteiligung nationaler Verfassungsrichter vorgesehen werden kann.“*
3. (zu Seite 4 der Stellungnahme) BE, HH Streichung der Worte *„als Staatenverbund“*

### Begründung:

Die Bezeichnung der EU als Staatenverbund ist eine rückblickend zutreffende rechtliche Beschreibung der Union. Als Zielvorstellung für die künftige europäische Verfassung ist sie angesichts der großen Herausforderungen für Europa unzureichend.

4. (zu Seite 9 der Stellungnahme) Einfügung BE, HB, MV, NI, NW, RP, SH *„insbesondere“*,
5. (zu Seite 9 der Stellungnahme) Einfügung BE, HB, MV, NI, NW, RP, SH *„und Koalitionsrecht“*,
6. (zu Seite 11 der Stellungnahme) BE, HB, MV, NI, RP, SH Streichung des Wortes *„Gesundheitsberufe“*

### Begründung:

Die Anerkennung der Berufsabschlüsse ist wesentlicher Bestandteil des Binnenmarktes. Aus Gründen der Kohärenz und Transparenz der Verträge sollte diese Querschnittsmaterie übergreifend im Binnenmarktkapitel behandelt werden.

7. (zu Seite 12 der Stellungnahme) BB, BW, BY, HE, TH Einfügung von:  
„Fünfter Teil. Titel II. Finanzvorschriften (Art. 268ff. EGV)  
*Die Einführung einer eigenen EU-Steuer als Alternative oder Ergänzung zum gegenwärtigen EU-Eigenmittelsystem wird abgelehnt.“*

Begründung:

Die Finanzierung der EU erfolgt im wesentlichen durch Mittelzuweisungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt, die sogenannten EU-Eigenmittel. Die EU verfügt über kein eigenes Steuererhebungsrecht und ist dadurch für den Umfang ihrer Einnahmen politisch nicht verantwortlich.

Mit Hilfe einer EU-Steuer könnte versucht werden, die Transparenz der Eigenmittelquelle der EU zu verbessern und die parlamentarische Verantwortung des EP für die EU-Mittelvereinnahmung herzustellen.

Das Steuererhebungsrecht ist jedoch ein Kernelement staatlicher Souveränität. Eine (teilweise) Übertragung auf die EU würde die steuerpolitischen Lenkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten empfindlich einschränken. Eine EU-Steuer würde die Haushaltsdisziplin auf EU-Ebene schwächen und letztlich zu einer Erhöhung der Gesamtbelastung der Bürger führen.

8. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BE, BW, HE, HH, HB, MV, NI, RP, SL, ST Einfügung  
*„- einschließlich der Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse –“*
9. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BB, BW, HB, HH, NI, NW, MV, SH Einfügung: *“Auch sollte mit dem Ziel einer gemeinsamen „Europäischen Grenzpolizei“ ein Mechanismus oder gemeinsame Dienststellen für die Kontrolle der Außengrenzen geschaffen werden.“*
10. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BE, BW, HB, HE, HH, MV, NI, NW, RP, SH, SL, ST Einfügung: *„Dieses sollte auf Vertragsebene sichergestellt werden.“*
11. (zu Seite 13 der Stellungnahme) BB, BY, TH Einfügung: *„Dieses sollte bei den entsprechenden Einzelermächtigungen sichergestellt werden.“*