

36. Europaministerkonferenz der Länder

am 18. Juni 2003
in Berlin

TOP 1 : Europäischer Konvent

Berichterstattung: Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen

Beschluss

1. Die Europaminister und -senatoren nehmen den Bericht Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens zum Abschluss der Beratungen im Konvent zur Kenntnis. Sie beschließen die anliegende „Erste politische Bewertung des Verfassungsentwurfs“.¹
2. Sie bitten das Vorsitzland, diesen Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz entsprechend dem von dieser erteilten Auftrag vorzulegen.
3. Sie schlagen der Ministerpräsidentenkonferenz folgende Beschlussfassung vor:
 1. Die Regierungschefs der Länder nehmen die anliegende „Erste politische Bewertung des Verfassungsentwurfs“ zustimmend² zur Kenntnis. Sie danken Ministerpräsident Erwin Teufel und seinen Vertretern, Minister a.D. Wolfgang Senff und Minister Wolfgang Gerhards, für ihre erfolgreiche Arbeit.
 2. Sie bitten die Europaministerkonferenz, unter Beteiligung der Fachministerkonferenzen die abschließende Bewertung des Verfassungsentwurfs in der Gesamtschau vorzunehmen und hierüber der Ministerpräsidentenkonferenz zu berichten.

3. Sie bitten die Ländervertreter in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Vorsitz Bremens, im Hinblick auf die nachfolgende Regierungskonferenz die Abstimmung mit dem Bund weiter zu führen.

Fußnote

¹ Enthaltung Bayern

² Widerspruch Bayern

36. Europaministerkonferenz der Länder

am 18. Juni 2003
in Berlin

TOP 1: Europäischer Konvent

Berichterstattung: Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen

Anlage zum Beschluss der EMK vom 18. Juni 2003 zum Europäischen Konvent

Erste politische Bewertung des Verfassungsentwurfs¹

I.

Die Europaminister und –senatoren der Länder bewerten den Verfassungsentwurf, den der Konvent zur Zukunft der EU am 13. Juni 2003 verabschiedet hat, als insgesamt ausgewogenen Kompromiss. Der Entwurf ist ein wichtiger Schritt hin zu mehr Demokratie, Transparenz, Effizienz und Subsidiarität in der Europäischen Union. Die Union wird ihre demokratische Legitimation als Union der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten stärken. Ihre Handlungs- und Funktionsfähigkeit wird verbessert. Auf dieser Grundlage wird europäische Politik für die Menschen in Europa transparenter und nachvollziehbarer.

Aus Sicht der deutschen Länder sind wesentliche Anliegen, insbesondere deutliche Verbesserungen bei der Kompetenzabgrenzung, erreicht worden. Allerdings bleiben noch Forderungen, die nicht berücksichtigt wurden, darunter auch wesentliche Forderungen, die Teil III des Entwurfs betreffen. Zu diesen Punkten wird der Konvent im Juli verhandeln.²

II.

Mit der Erklärung von Laeken vom Dezember 2001 wurde erstmalig ein Konvent eingesetzt mit dem Auftrag, eine Verfassung auszuarbeiten, die die Strukturen für eine handlungsfähige Union von 25 und mehr Mitgliedstaaten schafft. Im Vordergrund stand dabei, eine Union mit demokratischen, transparenten und effizienten Strukturen und einer am Subsidiaritätsprinzip orientierten Aufgabenverteilung zu schaffen. Die Regierungskonferenz 2000 in Nizza war diesen Herausforderungen nur ansatzweise gerecht geworden.

Die Europaminister und -senatoren begrüßen grundsätzlich die Konventsmethode als neues Instrument zur Vorbereitung von größeren Vertragsreformen. Wenngleich ein endgültiges Urteil erst nach Abschluss der Regierungskonferenz gefällt werden kann, erhöht die Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes, der Kommission und einer weiteren Öffentlichkeit in die Reformen die Akzeptanz der europäischen Integration bei den Bürgerinnen und Bürgern. Aus der Sicht der deutschen Länder ist die unmittelbare Mitwirkung von Vertretern des Bundesrates zu begrüßen.³

III.

Die Europaminister und -senatoren begrüßen insbesondere folgende Festlegungen des Verfassungsentwurfs:

1. Mit der Eingliederung der Charta der Grundrechte als Teil II in den Verfassungsvertrag erhält die Union einen für ihre Bürgerinnen und Bürger sichtbaren Grundrechtskatalog, der die gemeinsamen europäischen Werte widerspiegelt.
2. Durch die einheitliche Rechtspersönlichkeit und den einheitlichen Verfassungsvertrag wird die intransparente Säulenstruktur aufgehoben.
3. Zur Sicherung einer klaren Kompetenzordnung und zur Verbesserung der Kompetenzausübung wurden in Teil I der Verfassung deutliche Festlegungen getroffen (Kompetenzkategorien, Prinzipien der Subsidiarität und der Verhält-

nismäßigkeit, Abgrenzung von Zielen, Maßgeblichkeit der Einzelermächtigungen in Teil III).⁴

4. Beschränkung der Zahl der Rechtsinstrumente: Die Beschränkung der Zahl und die Anpassung der Begriffe fördern die Transparenz und die Verständlichkeit des europäischen Rechts.
5. Mitentscheidungsverfahren als Regelfall: Die Festlegung des Mitentscheidungsverfahrens als Regelfall erhöht die demokratische Legitimation europäischer Rechtsetzung.
6. Mehrheitsentscheidung im Rat: Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat ist für die Handlungsfähigkeit einer Union von 25 und mehr Mitgliedstaaten erforderlich. Ausnahmen von diesem Prinzip sind jedoch weiterhin erforderlich.
7. Die Europaminister und -senatoren begrüßen, dass der Konvent eine Forderung der Länder aufgegriffen und das Prinzip der doppelten Mehrheit sowie die Möglichkeit einer „superqualifizierten“ Mehrheit aufgenommen hat.

IV.

Mit den Festlegungen zu den Institutionen wird das Gleichgewicht zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission gewahrt und die Handlungsfähigkeit der Institutionen gestärkt:

1. Die Rechte des Europäischen Parlaments werden durch die Ausweitung der Mitentscheidung und die Wahl des Kommissionspräsidenten gestärkt.
2. Der Europäische Rat erhält einen auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten (einmalige Wiederwahl möglich), dessen Befugnisse auf die Vorbereitung und Leitung des Europäischen Rates sowie die Außenvertretung begrenzt sind und der mit dem Präsidenten der Kommission zusammen arbeitet.
3. Die Formationen des Ministerrats werden gestrafft und tragen mit einem (mindestens) einjährigen Vorsitz dem Gebot größerer Kontinuität Rechnung.
4. Die Schaffung eines öffentlich tagenden Legislativrates trägt zu Kohärenz und Transparenz des Gesetzgebungsprozesses bei.
5. Ein europäischer Außenminister leitet künftig die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union.

6. Die Europäische Kommission wird (ab 2009) als stimmberechtigtes Kollegium nur noch 15 Mitglieder (einschließlich Präsident und Außenminister) umfassen. Sie werden von mindestens 10 beigeordneten Kommissaren ohne Stimmrecht unterstützt, damit jeder Mitgliedstaat in der Kommission vertreten bleibt. Der Europäische Rat regelt die Zusammensetzung der Kommission durch ein System gleichberechtigter Rotation.

V.

Nach erster Prüfung ist aus Sicht der Länder ein großer Teil ihrer Forderungen, wie sie auf der Grundlage der Bundesratsbeschlüsse vom 20. Dezember 2001 und 12. Juli 2002 zuletzt von der Ministerpräsidentenkonferenz am 23. Mai 2003 als zentrale Anliegen festgelegt wurden, im Verfassungsentwurf berücksichtigt:

1. Aufnahme der Grundrechtecharta als Teil II in den Verfassungsvertrag.
2. Die Festlegung von drei Kompetenzkategorien (ausschließlich, geteilt, ergänzend) führt zu einer klaren Zuordnung der Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass Zielbestimmungen keine Handlungsermächtigungen darstellen. Auch die Klarstellung, dass die Reichweite von Kompetenzen ausschließlich durch die Einzelermächtigungen in Teil III festgelegt wird, ist ein wichtiger Erfolg.⁵
3. Das Amsterdamer Protokoll zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk bleibt Verfassungsbestandteil.
4. Die offene Methode der Koordinierung wird nicht als allgemeines Handlungsinstrument im Vertrag verankert.
5. Alle Teile des Verfassungsvertrags sollen gleiche Rechtsqualität haben. Damit sind Vertragsänderungen auch weiterhin ratifikationsbedürftig.
6. Der Schutz der regionalen und lokalen Ordnung, insbesondere das regionale und lokale Selbstverwaltungsrecht, wird als Bestandteil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten von der Union geachtet.
7. Der Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften wird von der Europäischen Union sichtbar anerkannt. Die Amsterdamer Kirchenerklärung wird durch Übernahme in den Verfassungsvertrag rechtsverbindlich gemacht.

8. Das Klagerecht der zweiten Kammern der nationalen Parlamente bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips wird festgelegt. Bei entsprechender Ausgestaltung des innerstaatlichen Rechts ist auch ein indirektes Klagerecht der deutschen Länder möglich. Nicht erreicht wurde ein unmittelbares Klagerecht der Länder.
9. Das „Frühwarnsystem“ zur Subsidiaritätskontrolle ermöglicht es den nationalen Parlamenten, sich konkret gegen etwaige Kompetenzübergriffe der europäischen Ebene in ihre Zuständigkeitsbereiche zur Wehr zu setzen.
10. Die Rechte des Ausschusses der Regionen werden weiterentwickelt. Er ist klageberechtigt bei Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip und bei Verletzung eigener Rechte.

In den folgenden Punkten bleiben die Ergebnisse des Konvents teilweise hinter den Erwartungen der Länder zurück:

11. Die Präambel des Verfassungsentwurfs enthält keinen Gottesbezug. Sie hat jedoch eine Stärkung der religiösen Komponente erfahren, allerdings ohne Erwähnung des Christentums.
12. Die Europaminister und –senatoren stellen mit Bedauern fest, dass ihre Bestrebungen, die Flexibilitätsklausel nur als Kompetenzabrundungsklausel für unvorhergesehene Notfälle zu gestalten und eine Verfallsklausel festzulegen, nicht berücksichtigt wurden. Positiv ist jedoch der Erhalt des Einstimmigkeitsprinzips. Eine wichtige Verbesserung ist ferner das Harmonisierungsverbot im Rahmen der Flexibilitätsklausel für alle Bereiche, die ein solches vorsehen. Zu begrüßen ist, dass das Europäische Parlament den Vorhaben, die auf diesen Artikel gestützt werden, zukünftig zustimmen muss.
13. Die Forderung, dass die Wirtschaftspolitik von den Mitgliedstaaten koordiniert wird, ist nicht hinreichend erfüllt. Die Gesamtregelung ist widersprüchlich und missverständlich. Zwar verbleibt gemäß Art. I-14 Abs. 1 Satz 2 die Zuständigkeit für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken bei den Mitgliedstaaten. Kritikwürdig ist aber, dass diese richtige Zuweisung der Zuständigkeit durch die unklaren Formulierungen in Art. I-11 Abs. 3 und I-14 Abs. 1 Satz 1 relativiert

wird. Insbesondere der Vorschlag, wonach die EU neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik nun auch die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten koordinieren soll, widerspricht dem Ziel einer Aufgabenverteilung am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips.⁶

14. Eine Mitwirkung von Länderministern im Rat wie bisher ist nicht eindeutig geregelt. Es ist sicher zu stellen, dass das Recht der Länder gewahrt bleibt, bei Betroffenheit ausschließlicher Länderzuständigkeiten Deutschland durch einen vom Bundesrat bestellten Landesminister zu vertreten.
15. Art I-24 Abs. 4 ermöglicht dem Europäischen Rat einstimmig den Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung festzulegen. Dieses verfassungsautonome Vertragsänderungsverfahren unter Ausschluss der nationalen Parlamente ist abzulehnen. Der Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung ist eine wesentliche Festlegung, die damit dem allgemeinen Vertragsänderungsverfahren gemäß Teil IV unterliegen muss.
16. Die Einführung einer EU-Steuer bzw. eine Ermächtigung zu ihrer Einführung wird abgelehnt. Der Eigenmittelbeschluss sollte insgesamt weiterhin einstimmig festgelegt werden.⁷
17. Es fehlt die Klarstellung, dass Gemeinschaftsrecht nur in eng begrenzten Ausnahmefällen durch Gemeinschaftsinstitutionen durchgeführt werden soll. Die Verwaltungszuständigkeit der Mitgliedstaaten ist zu wahren.

VI.

Der Konvent wird die Beratungen zu Teil III der Verfassung mit den Einzelermächtigungen zu den Politikbereichen erst im Juli abschließen. Die Europaminister und –senatoren bitten die vom Bundesrat gewählten Vertreter im Konvent, sich verstärkt insbesondere für die Durchsetzung folgender Punkte einzusetzen:

1. Justiz und Inneres: Der Bereich Asyl und Einwanderung ist für die Länder von besonderer Bedeutung. Die Regelung des Zugangs von Staatsangehörigen

aus Drittstaaten zum nationalen Arbeitsmarkt muss mitgliedstaatliche Angelegenheit bleiben. Im Bereich Einwanderung ist klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten weiterhin berechtigt sind, über das Maß der Einwanderung aus Drittstaaten zu entscheiden; am Einstimmigkeitserfordernis ist festzuhalten. Mindeststandards sind für beide Bereiche ausreichend.

2. Der Anwendungsbereich der Binnenmarktklausel soll auf Maßnahmen beschränkt werden, die primär und unmittelbar das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, um die ausufernde Inanspruchnahme der Kompetenznorm auf ihren eigentlichen Kernbereich zu beschränken.
3. Die zu begrüßende Klarstellung, dass Zielen keine kompetenzbegründende Wirkung zukommt (Art. I-3 Abs. 5), darf nicht durch Bestimmungen des Teils III unterlaufen werden.
4. In den Beratungen zu Teil III sollte darauf geachtet werden, dass gemäß dem Auftrag des Europäischen Rates von Nizza – abgesehen von den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Innere Angelegenheiten - keine zusätzlichen Kompetenzen der Union geschaffen werden.^{8 9}

10 11 12 13 14 15 16 17

Die Europaminister und –senatoren halten es darüber hinaus für erforderlich, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union durch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu stärken.

VII.

Eine weitergehende Bewertung des Verfassungsentwurfs ist in der Gesamtschau erst zu einem späteren Zeitpunkt nach gründlicher fachlicher Prüfung des endgültigen Textes und unter Berücksichtigung des dann vorliegenden Teils III der Verfassung möglich. Die Länder behalten sich vor, erneut zur Regierungskonferenz zu beschließen.¹⁸

VIII.

Die Europaminister und –senatoren werden nach Vorlage des endgültigen Verfassungsentwurfs die Auswirkungen auf die innerstaatlichen Mitwirkungsmechanismen des Art. 23 GG und der begleitenden Vorschriften prüfen. Das neue Klagerecht des Bundesrates beim Europäischen Gerichtshof im Subsidiaritätsprotokoll sollte in seinem Verhältnis zur Bundesregierung möglichst rasch näher geregelt werden. Ebenso sollte die innerstaatliche Erweiterung dieses Klagerechtes als Klage einzelner Länder geprüft werden.

Fußnote

¹ Beschluss bei Enthaltung Bayerns

Protokollnotizen:

² Bayern zu I. [Alternativformulierung zu den vorstehenden Absätzen]: Die Europaminister und –senatoren der Länder begrüßen, dass der Verfassungsentwurf, den der Konvent zur Zukunft der EU am 13. Juni 2003 verabschiedet hat, Fortschritte erkennen lässt, vor allem im institutionellen Bereich. Allerdings bleiben viele Forderungen der Länder offen. Entscheidungen des Konvents über die Erhaltung des Ratifikationsanfordernisses für Vertragsänderungen und die Reichweite der EU-Zuständigkeiten stehen noch aus. Eine politische Gesamtbewertung ist deshalb erst nach Abschluss der Arbeiten an den Teilen III und IV der Verfassung möglich.

³ Bayern zu II.: Streichung des Absatzes

[Begründung: Der Freistaat Bayern ist der Auffassung, dass die Konventsmethode erst in Ansehung des Gesamtergebnisses beurteilt werden kann. So sehr die Beteiligung eines Ländervertreeters in den Konventsberatungen zu begrüßen ist, so sehr stößt die Konventsmethode auf Bedenken hinsichtlich der Beteiligungs- und Kontrollrechte der Parlamente.]

⁴ Bayern zu III. Ziffer 3 [Alternativformulierung zu Ziffer 3]: Die Kompetenzkategorien führen zu einer stärkeren Transparenz im Hinblick auf die Zuständigkeiten der EU.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde gestärkt. Die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der begrenzten Einzelermächtigung wurden erhalten.

⁵ Bayern zu V. Ziffer 2 [Alternativformulierung zu Ziffer 2]: Die Festlegung von drei Kompetenzkategorien (ausschließlich, geteilt, ergänzend) gibt eine allgemeine Übersicht über die EU-Kompetenzen. Die Klarstellung, dass die Reichweite von Kompetenzen ausschließlich durch die Einzelermächtigungen in Teil III festgelegt wird, ist ein wichtiger Erfolg. Allerdings sind dort noch keine Fortschritte bei der klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten erkennbar.

⁶ Bayern zu V. Ziffer 13 [Ergänzung]: Dadurch werden die allgemeinen und speziellen Koordinierungszuständigkeiten der EU ausgeweitet, so dass dies im Ergebnis einer Verankerung der Methode der offenen Koordinierung gleich kommt, ohne sie zu begrenzen.

⁷ Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen zu V. nach Ziffer 16 [Ergänzung – neue Ziffer]: Die den bisherigen Vertragstext verändernde Beschreibung der Geldpolitik der EZB relativiert das Ziel der Preisstabilität. Ziele wie Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum (Art. I-3 Gesamtvorschlag) würden neben das bislang primäre Preisstabilitätsziel treten. Damit würde z.B. der Weg in eine inflationsbegünstigende Geldpolitik eröffnet.

⁸ Zu VI. nach Ziffer 4: Die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt halten die Aussagen der folgenden Protokollnotizen (Nr. 9 bis 17), Sachsen die Aussagen der Protokollnotizen Nr. 9, 11 bis 17, dem Grunde nach für zustimmungsfähig. Der Konventsvertreter, Ministerpräsident Erwin Teufel, hat bereits wichtige Bestandteile davon in den Beratungsgang des Konvents zum Teil III schriftlich eingebracht. Eine Berücksichtigung ist nach ihrer Auffassung für eine Stellungnahme der Europaministerkonferenz zu detailliert.

⁹ Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Von der Schaffung neuer Zuständigkeiten in den Bereichen Energie, Raumfahrt, Zivilschutz, Sport, Verwaltungsförderung sollte abgesehen werden. Sie wider-

sprechen dem Ziel einer Konzentration der EU-Zuständigkeiten auf Kernaufgaben. Diese Vorschläge waren zudem zu keinem Zeitpunkt Gegenstand vertiefter Diskussion im Konvent.

¹⁰ Bayern, Hessen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Angesichts der begrenzten finanziellen Möglichkeiten der EU müssen die Spielräume der Mitgliedstaaten zur Gestaltung einer eigenständigen Strukturpolitik erweitert werden. Lokale oder regionale Fördermaßnahmen oberhalb der derzeitigen de-minimis-Grenze, die keine spürbaren Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben, sollen deshalb aus der Beihilfenkontrolle ausgenommen werden.

¹¹ Bayern, Hessen, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: In den sozialpolitischen Bestimmungen ist klarzustellen, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Organisation, Finanzierung und Leistungen der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere in den Bereichen Kranken-, Renten-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, sowie ihre umfassende Zuständigkeit für die Sozialhilfe zu wahren ist.

¹² Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Steuerrechtliche EU-Vorgaben müssen auf Bereiche beschränkt bleiben, die zur Vollendung des Binnenmarktes unbedingt erforderlich sind.

¹³ Bayern, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird eine extensive Ausweitung im Bereich Strafrecht und Familienrecht abgelehnt (z.B. keine Harmonisierung des Familienrechts und Begrenzung einer europäischen Staatsanwaltschaft auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union).

¹⁴ Bayern, Hessen, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Vorbehaltlich der Regelungen für die transeuropäischen Netze müssen EU-Vorgaben für die Raumordnung ausgeschlossen sein.

¹⁵ Bayern, Hessen, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Im Bereich der Daseinsvorsorge ist klarzustellen, dass die EU keine Befugnisse hinsichtlich der Bestimmung der Ausgestaltung solcher Leistungen hat.

¹⁶ Bayern, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Im Bereich Gesundheit ist die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Gesundheitsschutz sowie für Organisation, Finanzierung und Leistungen des Gesundheitswesens klarzustellen.

¹⁷ Bayern, Thüringen zu VI. nach Ziffer 4 [Ergänzung – neue Ziffer]: Die Erstreckung der Strukturpolitik auf das neue Ziel des „territorialen“ Zusammenhalts wird abgelehnt.

¹⁸ Bayern zu VII. [Ergänzung]: Die unerledigten Reformforderungen der Länder müssen Gegenstand weiterer Beratungen in der Regierungskonferenz sein.