

# Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

## Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 14. Wahlperiode, 1995-1996

07.05.1997 - Drucksache 14/657

**Mitteilung des Senats vom 6. Mai 1997****Stand der Regierungskonferenz der Europäischen Union**

Die Fraktion der CDU hat unter Drs. 14/635 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

**Zu 1.:**

Im Zeitpunkt der Formulierung der Antwort treten die Verhandlungen der Regierungskonferenz in ihre entscheidende Phase. Grundsätzlich ist zu sagen, daß die aus Sicht der deutschen Delegation bzw. der deutschen Länder noch nicht in zufriedenstellender Weise eingearbeiteten Punkte in diesen Tagen und Wochen Gegenstand intensiver Erörterungen sind oder noch werden, so daß sich ein „aktueller Stand“ der Verhandlungen infolge stetig eintretender Veränderungen unter dieser Einschränkung wiedergeben läßt.

Darüber hinaus gehen auch auf Bundesebene die Verhandlungen weiter, so daß die Beauftragten des Bundesrates für die Regierungskonferenz, die Ministerpräsidenten Stoiber und Beck, in einem Gespräch mit dem Bundeskanzler am 15. 5. 1997 die grundsätzlichen Positionen der deutschen Bundesländer noch einmal bekräftigen werden. Der Bundesrat hat sich in seiner Sitzung vom 15. Dezember 1995 (Drs. 667/95) über folgende Verbesserungen und Reformen verständigt:

- die Bürgernähe der Europäische Union ist zu verbessern;
- die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ist 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.

Darüber hinaus hat der Senat in seiner Mitteilung vom 17. September 1996 (Drs. 14/438) seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, daß die vorhandenen Möglichkeiten zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von der EU verstärkt genutzt und künftig zielgerichteter eingesetzt werden.

In jedem Fall war und bleibt der Senat bemüht, im Bundesrat und im Rahmen der Europaministerkonferenz den Zielen und Interessen der Freien Hansestadt Bremen Rechnung zu tragen und die jeweiligen Gesichtspunkte (z. B. Umweltpolitik) in die deutsche Verhandlungsposition mit einzubringen.

In den Sitzungen der Regierungskonferenz konnte bisher Konsens der teilnehmenden Staaten bei drei Themenkomplexen erzielt werden:

- „Der Bürger und die Union“: Die Regierungskonferenz soll Verbesserungen in den Bereichen Grundrechtsschutz, Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft, Zusammenarbeit bei Justiz und Innerem, Beschäftigungsförderung, Umweltschutz und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erreichen.

- „Die Institutionen in einer demokratischeren und effizienteren Union“: Dabei geht es um größere Effizienz der europäischen Institutionen durch verbesserte Rechtsetzungsverfahren, Stärkung des Europäischen Parlaments, stärkere Beteiligung nationaler Parlamente, eine Verbesserung der Arbeitsweise von Rat und Kommission, Ausbau der Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Rechnungshofs, Stärkung des Ausschusses der Regionen und Einführung des Prinzips der verstärkten Zusammenarbeit (Flexibilität).
- Die „Handlungsfähigkeit der Union nach außen“ soll im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vor allem durch mehr Kohärenz, Effizienz, Kontinuität, Solidarität und Sichtbarkeit gestärkt werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch Fragen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität zu beantworten, einschließlich Fragen des Verhältnisses der Europäischen Union zur Westeuropäischen Union (WEU) und der Zusammenarbeit im Rüstungsbereich.

Unter der irischen Ratspräsidentschaft wurde zum Thema Beschäftigung ein Text unterbreitet, der als neuer Titel nach Titel VI EGV vorgeschlagen ist. Mit diesem neuen Titel, der die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus als Ziel formuliert, würde eine beschäftigungspolitische Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ins Leben gerufen, die folgende Faktoren umfaßt:

- a) eine bedeutende Rolle für den Europäischen Rat bei der Erteilung politischer Impulse;
- b) Festlegung gemeinsamer beschäftigungspolitischer Leitlinien durch den Ministerrat;
- c) jährliche Bewertung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kohärenz;
- d) Bestimmungen für die Annahme von Fördermaßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden beschäftigungspolitischen Zusammenarbeit sowie
- e) Sicherstellung eines kohärenten beschäftigungspolitischen Ansatzes.

Vertragliche Veränderungsvorschläge werden u. a. auch vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission befürwortet.

Die Verhandlungssituation zu den einzelnen Punkten stellt sich zur Zeit wie folgt dar:

#### **Zu 2. a) Stärkung des Subsidiaritätsprinzips**

Die Bundesregierung hat im September 1996 in die Regierungskonferenz den Entwurf eines Protokolls zum EG-Vertrag über Prüfkriterien für die Subsidiaritätsprüfung („Subsidiaritätsprotokoll“) eingebracht. Über den Entwurf war zuvor Einigung zwischen Bund und Ländern erzielt worden.

Zweck des Protokolls ist es, die in Artikel 3 b Abs. 2 EG-Vertrag enthaltenen Kriterien der Subsidiarität zu präzisieren, um eine konsequente und kohärente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsorgane sicherzustellen.

Wie die Bundesregierung haben auch die britische und die französische Regierung jeweils einen Entwurf für ein Subsidiaritätsprotokoll vorgelegt.

Der vom niederländischen Vorsitz am 16. 4. 1997 vorgelegte Protokollentwurf stellt eine Verbesserung gegenüber dem Vorschlag der irischen Präsidentschaft vom Dezember dar, bleibt aber gleichwohl noch weit hinter den Vorstellungen der Bundesregierung zurück.

Die Meinungsbildung der deutschen Bundesländer hierzu steht noch aus, so daß derzeit davon auszugehen ist, daß die deutsche Delegation am eigenen Vorschlag für einen Protokollentwurf festhält.

#### **Zu 2. b) Europa der Bürger**

Um auf dem Weg zu einem Europa der Bürger weiter voranzuschreiten, widmet sich die Regierungskonferenz intensiv der Frage, inwieweit die Rechte des Europäischen Parlamentes gestärkt werden können. Wesentliche Fortschritte sind noch nicht zu erkennen.

Die vorsichtigen Öffnungsansätze Frankreichs sind durch den kürzlichen Streit zwischen dem Europäischen Parlament und der Regierung Frankreichs über die Ausländergesetze belastet worden. Auch die niederländische Präsidentschaft verfolgt diese Frage ohne großen Nachdruck.

Gleiches gilt auch bei der Frage, ob es zu einer Reduzierung der Entscheidungsverfahren kommt.

Angestrebt war, von den bisherigen vier Verfahren (Zustimmung, Mitentscheidung, Konsultation, Anhörung) das Konsultationsverfahren zugunsten eines Systems der Mitentscheidung zu streichen, was auf eine deutliche Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments hinauslaufen würde.

Als Stärkung der Rechte des Parlaments ist zu erwarten, daß die Benennung des Kommissionspräsidenten künftig der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf. Weiterhin ist damit zu rechnen, daß das komplizierte Verfahren der Mitentscheidung zwischen Europäischem Parlament und dem Rat vereinfacht wird.

Hinsichtlich dem Anliegen, den Zugang zu Informationen für die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, sind die bisherigen Text-Vorschläge aus Sicht der deutschen Bundesländer noch nicht zufriedenstellend. Dies betrifft vor allem den geplanten neuen Artikel 192 a EGV.

Bezüglich Artikel 151 EGV vertritt die Bundesregierung die Position, Protokollerklärungen nicht zugänglich zu machen. Diese Auffassung wird von den deutschen Bundesländern nicht geteilt. Vielmehr fordern sie, daß auch das Abstimmungsverhalten veröffentlicht wird.

## **Zu 2. c) Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres**

Die angestrebte Verbesserung im Bereich Justiz und Inneres bedarf noch der Klärung wichtiger Fragen (siehe auch Antwort zu Frage 1). Beispielsweise haben die zuständigen Fachminister des Landes Schleswig-Holstein noch am 14. April ein Memorandum zur gemeinschaftlichen Innen- und Rechtspolitik vorgelegt, das umfassende Kompetenzen für eine gemeinschaftliche Innen- und Rechtspolitik fordert.

Die Bundesländer, die in diesem Zusammenhang sowohl über die Europa- als auch die Innenministerkonferenz an der Meinungsbildung beteiligt sind, haben ihre Positionen zur Innenpolitik unter anderem wie folgt formuliert:

- Einer Vergemeinschaftung von Asylrecht und Visapolitik wird zugestimmt.
- Eine Verlagerung des Bereichs Asyl von der dritten in die erste Säule wird nur akzeptiert mit Einstimmigkeit und einem Koinitiativrecht der Mitgliedstaaten.
- Die operativen Befugnisse von Europol müssen definiert werden, vor allem angesichts der bisherigen Haltung der Bundesländer, daß Europol eigenständige Ermittlungsverfahren in den Mitgliedstaaten nicht soll durchführen können.
- Die polizeiliche Zusammenarbeit soll auf Fälle schwerwiegender Kriminalität und auf solche von grenzüberschreitendem Interesse beschränkt werden (keine generalklauselartigen Formulierungen).

Für den Bereich der Justiz ist festzustellen:

Sowohl die Entschließung des Bundesrats vom 15.12. 1995 als auch die Mitteilung des Senats vom 17. 9. 1996 äußern die Erwartung, daß die internationale Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen in den vergemeinschafteten Bereich des Vertrags überführt werden. Der Vertragsentwurf der irischen Ratspräsidentschaft beläßt diese Gegenstände jedoch im Bereich der Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit.

Die vorgeschlagenen Erweiterungen und Konkretisierungen der Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Bereich Justiz lassen jedoch graduelle Verbesserungen für den Rechtshilfeverkehr erwarten.

Für den Fall, daß die auch von der Bundesregierung unterstützte Förderung einer Überführung in den vergemeinschafteten Bereich des EG-Vertrages nicht erreicht werden kann, soll nach Auskunft der Bundesregierung gegenüber der Justizministerkonferenz überlegt werden, ob nach einer gewissen Erprobungsphase eine Überprüfung des Vertrags mit dem Ziel einer Vergemeinschaftung dieses Bereichs vertraglich vorgesehen werden soll.

Zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß die deutschen Bundesländer in den Bereichen Polizeizusammenarbeit, Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen und Einwanderung noch den meisten Klärungs- bzw. Änderungsbedarf sehen, es aber zu einer Vergemeinschaftung in Verbindung mit der Einstimmigkeit kommen kann.

## **Zu 2. d) Gemeinsame Außen- und Sicherheits-/Verteidigungspolitik**

Weitgehend konsensfähig sind die verschiedenen Ideen für die Schaffung der dafür nötigen institutionellen Voraussetzungen, so daß die EU im Außenverhältnis klar identifizierbar auftreten kann. Dazu zählt beispielsweise die Schaffung eines GASP-Generalsekretariats.

Einigkeit wurde bereits darüber erzielt, daß eine GASP-Einheit im Ratssekretariat den Rat im Bereich der GASP unterstützen soll.

Als wichtige Weichenstellung für die Entwicklung der EU zu einer Zone gleicher Sicherheit wird bei der Regierungskonferenz die vertragliche Festlegung des Ziels der Integration der WEU in die Europäische Union im Rahmen eines Phasenkonzepts diskutiert.

Unter Berücksichtigung des bisher erreichten Verhandlungsstandes — wie in den Punkten 1 bis 2 d) dargestellt — beabsichtigt die Bundesregierung mit folgenden Positionen in die Schlußverhandlungen der Regierungskonferenz auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 zu gehen:

1) Die Verbesserung der GASP durch Steigerung von Effizienz, Kontinuität, Kohärenz, Solidarität und Sichtbarkeit. Dazu sollen vor allem eine Verbesserung des Entscheidungsverfahrens durch Entscheidungen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit im Rat, die Schaffung eines GASP-Generalsekretärs sowie einer Analyse- und Planungseinheit im Ratssekretariat beitragen. Die Europäische Union muß längerfristig zu einer Zone gleicher Sicherheit entwickelt werden. Dazu gehören auch die schrittweise Integration der WEU in die Europäische Union und die Festigung der Europäischen Union als Solidargemeinschaft.

Zu diesen Zielen besteht weitgehender Konsens. Zu den noch offenen Punkten zählt die Frage, ob Grundsatzentscheidungen/gemeinsame Strategien mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können.

2) Die effizientere Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Insbesondere bei der Inneren Sicherheit sollen vor allem Verbesserungen bei der Bekämpfung internationaler Kriminalität, Terrorismus und Drogenkriminalität verwirklicht werden. Hierzu zählen:

- Die Prüfung des schrittweisen Ausbaus von Europol zu einer wirksamen Polizeibehörde mit operativen Befugnissen;
- Die Einbeziehung des Schengener Abkommens in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union unter Nutzung des Flexibilitätsgedankens über ein Protokoll zum EU-Vertrag;
- Eine gemeinschaftliche Politik hinsichtlich der Außengrenzenregelung, im Visabereich, hinsichtlich der Einwanderung, des Asyls und der Zollzusammenarbeit;
- Die Stärkung der integrativen Elemente in den nicht vergemeinschafteten Bereichen durch Stärkung der Rolle der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes sowie Prüfung, inwieweit Verfahren aus dem Gemeinschaftsbereich für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres nutzbar gemacht werden können. Dies gilt insbesondere für die Einführung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und die Schaffung eines richtlinienähnlichen Instrumentes mit Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten.

Im Bereich Justiz und Inneres hat es seit dem EU-Gipfel von Dublin im Dezember 1996 in intensiven Verhandlungen unter der niederländischen Präsidentschaft Fortschritte gegeben. Inzwischen besteht weitgehender Konsens der meisten Mitgliedstaaten, die mit dem Überschreiten der Außengrenzen zusammenhängenden Fragen (Visapolitik, Asylrecht, Einwanderung, Zoll und Außengrenzenregelungen) zu vergemeinschaften. Als Hauptproblem erweist sich die Definition von operativen Befugnissen von Europol.

Die Themen Polizeizusammenarbeit, Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen und Einwanderung befinden sich ebenso noch in der intensiven Diskussion, wie folgende Fragen:

- Wie kann ein Gleichklang zwischen der Herstellung von Freizügigkeit und Fortschritten bei der Kriminalitätsbekämpfung hergestellt werden?
- Wie soll Europol zu einem operativen Polizeiamt ausgebaut werden? Welche Befugnisse muß es dazu erhalten?
- In welchen Bereichen kann eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden?
- In welchen Bereichen soll das neue Rechtsinstrument eines Rahmenbeschlusses angewandt werden?
- Welche Rolle soll der Europäische Gerichtshof künftig in der Innen- und Rechtspolitik spielen?

3) Institutionelle Reformen zur Erhöhung der Effizienz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auch vor dem Hintergrund der anstehenden Osterweiterung.

Dabei stehen im Vordergrund die Verbesserung der Funktionsweise von Rat und Kommission, die Ausdehnung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, Stimmengewichtung bzw. doppelte Mehrheit im Rat (d. h. stärkere Berücksichtigung des Bevölkerungselements), die Vereinfachung der Beteiligungsverfahren des Europäischen Parlaments und die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 189 b EG-Vertrag, Überlegungen zur Zusammensetzung und zu Bestellungsverfahren der Kommission sowie einer Stärkung der Rolle des Präsidenten der Kommission und die Stärkung des Ausschusses der Regionen.

Die Institutionellen Reformen behandeln eine Vielzahl von Fragen, von denen erst in der Schlußphase der Regierungskonferenz ersichtlich sein wird, wie sie entschieden werden.

Die Bundesregierung wird bei ihrer Verhandlungsposition folgenden Diskussionsstand berücksichtigen:

**a) Erweiterung des Anwendungsbereichs für Beschlußfassungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat**

Die deutschen Bundesländer haben sich über den Bundesrat, über Ministerpräsidentenkonferenz und Europaministerkonferenz für eine Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen ausgesprochen.

Fast alle Mitgliedstaaten wollen das Einstimmigkeitsprinzip in der Steuer- und Beihilfepolitik, beim Waffenhandel, bei der Frage der sozialen Sicherheit und bei institutionellen Angelegenheiten sowie bei verfassungspolitischen Themen wahren. Zur Diskussion steht eine Liste mit 18 Vertragsartikeln, für die Mehrheitsentscheidungen in Betracht gezogen werden sollen. Sie betrifft u. a. Fragen wie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt für die Bürger, Umweltfragen, spezifische Aktionen außerhalb des Strukturfonds, Änderungen von Kommissionsvorschlägen, Ernennungen der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen (AdR), die Ernennung des Generalsekretärs des Ministerrates, Entscheidungen über die EU-Haushaltsordnung.

**b) Stimmengewichtung im Rat**

Die fünf großen Mitgliedstaaten setzen sich für die Erhöhung ihres Stimmengewichtes ein, was durch die zehn kleineren Mitgliedstaaten bisher abgelehnt wird. Es ist aber eine wachsende Bereitschaft der kleineren Mitgliedstaaten zu erkennen, sich mit Vorstellungen einer doppelten qualifizierten Mehrheit vertraut zu machen. Der deutsche Vorschlag für eine solche Mehrheit sieht vor, daß eine Zustimmung zu einem Gesetzentwurf dann gegeben ist, wenn für diesen Entwurf 71 % der gewichteten Stimmen (nach dem derzeitigen System der Stimmengewichtung) und 60 % der Bevölkerung zusammenkommen.

Es herrscht allgemeines Einvernehmen darüber, daß die qualifizierte Mehrheit in Zukunft einen bestimmten Mindestanteil der Bevölkerung repräsentieren muß.

### c) Kommission

Tendenziell wird von den Mitgliedstaaten eine Verkleinerung der Kommission verfolgt, wenn auch die meisten kleineren und mittleren Mitgliedstaaten darauf bestehen, auch künftig ein Mitglied in die Kommission entsenden zu können.

Die Niederlande haben den Außenministern jüngst drei Optionen zur Diskussion unterbreitet, von denen eine nun wieder eine Kommission mit 15 bis 20 Mitgliedern — also faktisch die Beibehaltung des Status quo — vorsieht.

Die deutschen Bundesländer teilen uneingeschränkt die Position der Bundesregierung, wonach es künftig weniger Kommissare als Mitgliedstaaten geben muß, zumal im Lichte der anstehenden Osterweiterung.

Hinsichtlich des Präsidenten der Kommission schlägt die Präsidentschaft den Außenministern vor, seine Rolle „dadurch zu stärken, daß

- a) seine Benennung von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig gemacht wird,
- b) dem benannten Präsidenten ein größeres Mitspracherecht bei der Benennung der übrigen Kommissionsmitglieder eingeräumt wird.“

4) Mehr Bürgernähe und demokratischere Verankerung der Union. Dazu werden im wesentlichen die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments, eine bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente sowie die Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips angestrebt.

Hinsichtlich dieser Anliegen sind im Moment wesentliche Fortschritte nicht erkennbar (siehe auch Antwort zu Frage 2). Im Bereich der Subsidiarität wird ein neuer Vorsitztext vorgelegt werden, der die Positionen der deutschen Länder im wesentlichen enthält, nachdem die Bundesregierung hierzu einen Vorschlag für ein Zusatzprotokoll zum Vertrag in die Verhandlungen eingeführt hatte.

5) Mehr Flexibilität im Vertrag. Länder, die willens und fähig sind, müssen auf dem Weg der Integration voranschreiten und innerhalb des einheitlichen institutionellen Rahmens Formen verstärkter Zusammenarbeit entwickeln können. Verstärkte Zusammenarbeit muß aber für alle offenstehen, die daran teilnehmen wollen. Entsprechend dieser Linie ist ein wachsender Konsens zum deutsch-französischen Ansatz für eine Flexibilitätsklausel im Vertrag festzustellen. Von deutscher und französischer Seite wird angestrebt, daß in den Vertrag eine allgemeine Flexibilitätsklausel für gemeinsame Grundsätze und drei Ermächtigungsklauseln für EG-Vertrag, GASP sowie den Bereich Justiz und Inneres mit spezifischen Festlegungen aufgenommen werden.

Die vom Vorsitz vorgeschlagene Generalklausel verlangt „mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten“. Während die Bundesregierung eine, wie es heißt, „möglichst große Teilnehmerzahl“ anstrebt, stimmen die deutschen Länder dem Vorsitztext zu.

Bezüglich der Spezialklausel EG-Vertrag vertreten die deutschen Länder die Auffassung, nur dort Flexibilität zuzulassen, wo Einstimmigkeit vorgesehen ist. Nach derzeitigem Stand träfe dies auf den Bereich des ersten Pfeilers (Binnenmarkt), nicht aber auf die Bereiche GASP sowie Innen- und Rechtspolitik zu.

Die Länder unterstützen die Position der Bundesregierung, daß der Rat über die Initiative zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit beschließen soll.



