

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines
Vertrags zur Gründung der Europäischen Union

Punkt der 560. Sitzung des Bundesrates am 31. Januar 1986

Der Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften
empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

A

**Zur Fortentwicklung der Einigung Europas geht der Bundesrat
von folgenden Überlegungen aus:**

1. Die Einigung Europas ist der historische Auftrag der europäischen Völker. Durch ihre Einheit können sie wesentlich dazu beitragen, Freiheit und Frieden dauerhaft zu sichern. Ziel ist die Errichtung einer Europäischen Union.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der Gemeinschaft nur um einen Teil von Europa handelt. Bei ihren Bestrebungen hin zu einem geeinten Europa müssen sich die Mitgliedstaaten daher stets der gemeinsamen geistig-kulturellen Verbindung aller Staaten des europäischen Kontinents bewußt sein und anstreben, daß jeder Fortschritt des gemeinschaftlichen Einigungswerks den Interessen von ganz Europa dient.

31/86

- 2 -

Gleichzeitig bietet eine so verstandene europäische Einigungspolitik die Voraussetzung für eine Überwindung der deutschen Teilung.

2. Die Initiative des Europäischen Parlaments ist ein grundsätzlich zu begrüßender Schritt auf dem Weg, die seit den Römischen Verträgen erreichten gemeinsamen Errungenschaften in der Gemeinschaft zu festigen und zusätzlich die seit Jahren andauernde Phase der Stagnation innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu beenden. Die in den letzten Jahren gefundene Form der Zusammenarbeit und der Entscheidungsprozeduren in der EG hat sich als nicht geeignet erwiesen, auf die drängenden Herausforderungen der Gegenwart und auf die großen Veränderungen in der Welt zügig und wirksam zu antworten.
3. Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sind die Grundlage für die Fortentwicklung zu einer Europäischen Union. Über die Ausschöpfung dieser Verträge hinaus ist eine gemeinsame politische Gesamtorientierung erforderlich. Dazu gehört auch eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Außen- und Sicherheitspolitik. Eine solche verstärkte politische Zusammenarbeit wird mit jeder Erweiterung der Gemeinschaften schwerer zu erreichen sein. Es bedarf großer Anstrengungen, um die gemeinsame politische Gesamtorientierung zu erreichen. Dies schließt aber auch künftig nicht aus, daß sich an einzelnen Projekten und Maßnahmen der EG vorübergehend nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen.
4. Die Europäische Union muß eine föderative Struktur erhalten. Sie muß die verfassungsrechtliche Stellung der Länder der Bundesrepublik Deutschland sowie die traditionelle Vielfalt und die Rechte der Regionen als gesicherten Bestandteil einer europäischen Staatsordnung

- 3 -

wahren. Das Recht auf Selbstverwaltung der Kommunen ist zu beachten. Zentrale Entscheidungsinstanzen dürfen Befugnisse nur für Gebiete und Maßnahmen erhalten, deren Übertragung für die Verwirklichung der politischen Union unabweisbar notwendig sind und die eindeutig nur auf Gemeinschafts- bzw. Unionsebene sinnvoll und wirksam geregelt werden können. Im übrigen müssen die Mitgliedstaaten und ihre Länder für ihre Angelegenheiten nach dem Prinzip der Subsidiarität selbst zuständig bleiben. Die Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Länder bedürfen einer eindeutigen Abgrenzung.

5. Dem föderalistischen Aufbau einzelner Mitgliedstaaten ist Rechnung zu tragen, wobei vor allem den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ihr Kernbereich eigener staatlicher Hoheitsmacht mit klar abgegrenzten eigenen Zuständigkeiten verbleiben muß. Zudem muß ein ihrer Bedeutung innerhalb des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland entsprechendes ausreichendes Mitwirkungsrecht an den Entscheidungen der Union sichergestellt werden.
6. Eine Reform der Organe der Gemeinschaften ist erforderlich. Dabei muß dem Europäischen Parlament das Recht zu einer gleichgewichtig mitentscheidenden Gestaltung in der Gesetzgebung eingeräumt werden. Bei der Beschlußfassung im Rat sollte in der Regel von Mehrheitsentscheidungen ausgegangen werden.
7. Die Finanzverfassung einer Europäischen Union muß eine den zugewiesenen Aufgaben angemessene Mittelausstattung unter Berücksichtigung der Deckungsmöglichkeiten und eine ausgewogene Verteilung der Lasten auf die Mitgliedstaaten gewährleisten.

8. Der Schutz der Rechte der Bürger, insbesondere der Freiheitsrechte, muß auf der Grundlage der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten weiterentwickelt werden.

B

Zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

9. Allgemeine Gesichtspunkte

Der Bundesrat begrüßt, daß das Europäische Parlament durch die Vorlage des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, aufbauend auf den Europäischen Gemeinschaften, dem Europäischen Währungssystem und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, dem Zusammenschluß Europas neue Impulse gibt.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist vor allem, daß das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat echte Gesetzgebungsaufgaben wahrnehmen soll.

Hervorzuheben ist auch, daß die Mitgliedstaaten durch den Rat weiterhin unmittelbar an der Gesetzgebung der Union mitwirken sollen. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, daß die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes eine wirkungsvolle Balance zwischen den Interessen von Zentralstaat und Gliedstaaten gewährleisten kann.

Bei der Aufgabenabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten geht der Entwurf zu Recht davon aus, daß die Zuständigkeitsbereiche der Union in der Verfassung selbst festgelegt werden müssen. Im Prinzip ist auch zustimmend hervorzuheben, daß dabei der Grundsatz der Subsidiarität gelten soll. Auch die Bestimmung, daß sich die Union in den Bereichen ihrer Zuständigkeit bei gemeinsamen Aktionen auf die Festlegung der Grundsätze beschränken und den Mitgliedstaaten möglichst viel Spielraum für Durchführungsbestimmungen überlassen soll, weist in die richtige Richtung.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch die vorgeschlagene Anwendung des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen des Rates. Dabei ist anzuerkennen, daß vitale Interessen einzelner Staaten für eine Übergangszeit eines besonderen Schutzes bedürfen.

Ferner bedeutet die Anknüpfung des Artikels 4 des Entwurfs an die Europäische Menschenrechtskonvention und an die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten garantierten Grundrechtspositionen einen wesentlichen Schritt zur Weiterentwicklung des Schutzes der Rechte der Bürger, insbesondere der Freiheitsrechte. Zu begrüßen ist auch, daß der Entwurf eine Verpflichtung zur Einführung eines Grundrechtskatalogs enthält.

Insgesamt ist der Vertragsentwurf eine geeignete Grundlage für die weitere Diskussion. Gemessen an den eingangs dargelegten Grundsätzen bestehen jedoch die folgenden erheblichen Bedenken.

10. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

- Der Entwurf bringt eine erhebliche Ausweitung der Zuständigkeiten, vor allem der Gesetzgebungskompetenzen, der Europäischen Union. Dabei weist der Zuständigkeitskatalog eine stark zentralistische Tendenz auf und wird durch die sehr vage gehaltene Subsidiaritätsklausel nicht genügend eingegrenzt.

Nimmt man die im Vertragsentwurf vorgesehenen konkurrierenden Kompetenzen der Union zusammen, so bleibt kaum noch ein Sachbereich übrig, der nicht den Mitgliedstaaten früher oder später entzogen werden könnte.

Zu warnen ist vor der Annahme, daß eine zentrale Aufgabenwahrnehmung einer dezentralen grundsätzlich überlegen ist. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland haben im Gegenteil gezeigt, daß die Tendenz zu einer immer stärkeren Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung erhebliche Nachteile mit sich gebracht hat. Es besteht hier daher im Grundsatz Einigkeit, daß die eigene Verantwortlichkeit der Länder wieder gestärkt werden muß. Änderungsbedürftig ist der Entwurf deshalb insoweit, als er dieser Tendenz entgegenwirkt.

- Die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder werden von dem Katalog der Unionskompetenzen vor allem auf den Gebieten der Bildungs- und Kulturpolitik, Sozial- und Gesundheitspolitik, Regionalpolitik, Umweltpolitik, Verbraucherpolitik, Medienpolitik und Finanzpolitik betroffen. Bei einer weitgehenden Ausschöpfung dieser Kompetenzen würde die verfassungsrechtliche Bestands-

garantie des Artikels 79 Abs. 3 Grundgesetz, wonach den Ländern ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleiben muß, berührt.

Beispielsweise kann die Union nach Artikel 60 des Vertragsentwurfs gemeinsame oder vergleichbare Ausbildungsziele festlegen oder die unionsweite Geltung und Gleichwertigkeit von Diplomen und von Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten vorsehen. Die dazu erforderliche Festlegung von Mindeststandards darf aber nicht dazu führen, daß in die inhaltliche Gestaltung der Bildungs- und Ausbildungsgänge eingegriffen wird.

Im Bereich von Wissenschaft und Forschung (Artikel 53, 55, 60) besteht zwar eine Notwendigkeit zu mehr Gemeinsamkeiten bei der Spitzentechnologie und -forschung. Die vorgesehenen Kompetenzen der Union für die Forschungs- und Technologieförderung sind jedoch so abzugrenzen, daß sie die gegenwärtig bestehende Vielfalt in Forschung und Lehre nicht in Frage stellen.

Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ist es nicht vertretbar, Aufgaben auf die Ebene der Europäischen Union zu heben, die in der Bundesrepublik Deutschland nicht einmal auf der Ebene des Bundes wahrgenommen werden.

- Die Tätigkeitsbereiche und Kompetenzen der Europäischen Union werden zu ungenau abgegrenzt. Auch bei einer Erweiterung der Kompetenzen der Union gegenüber den Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften dürfen nur scharf abgrenzbare Aufgabenbereiche auf die

Union übertragen werden. Einer globalen Zuweisung unscharf abgegrenzter Aufgabenbereiche, etwa der "Sozial- und Gesundheitspolitik" (vgl. Artikel 56) sowie der "Verbraucherpolitik" (Artikel 55 und 57), kann nicht zugestimmt werden. Anzustreben wäre vielmehr, die übertragenen Aufgaben eindeutig in einem Zuständigkeitskatalog unter Vermeidung globaler Zuweisungen zusammenzustellen.

- Die weitreichenden konkurrierenden Zuständigkeiten werden durch die weiche Formulierung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 12 Abs. 2 ungenügend eingegrenzt. Danach kann die Europäische Union tätig werden, wenn die Aufgaben "gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können als von einzelnen Mitgliedstaaten allein". Das lädt die Unionsorgane geradezu ein, von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch zu machen. Die Bestimmung ist wenig justitiabel und nicht geeignet, Zentralisierungsgefahren entgegenzusteuern.
- Der Entwurf räumt der Europäischen Union die Möglichkeit ein, ihre Zuständigkeiten zu erweitern, indem sie Bereiche aus der Zusammenarbeit in die gemeinsame Aktion überführt (Artikel 11, 54 Abs. 1 und 68). Das kann letztlich zur Allzuständigkeit der Union und einer Aushöhlung der Befugnisse der Mitgliedstaaten führen.

11. Verteilung der Verwaltungskompetenzen

- Aus dem Entwurf wird nicht hinreichend deutlich, ob sich die Kompetenzaufteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union nur auf die Gesetzgebung oder auch auf die Verwaltungszuständigkeit bezieht.

Eine eindeutige Kompetenzaufteilung und eine deutliche Unterscheidung zwischen Rechtsetzungs- und Verwaltungskompetenzen sind jedoch unabdingbar. Im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung sollte dabei der Verwaltungsbereich weitgehend den Mitgliedstaaten vorbehalten werden. Die Bereiche der unionseigenen Verwaltungen sollten auf ein Minimum beschränkt werden. So wird beispielsweise kein Bedürfnis für eine eigene Finanzverwaltung (Artikel 71 Abs. 3 Satz 3) und eine europäische Bankenaufsichtsbehörde (Artikel 51) gesehen. Die Möglichkeit, in bestimmten Einzelbereichen der Wirtschaftspolitik (Artikel 54 Abs. 2), europäische Fachbehörden einzusetzen und die für sie geltenden Formen der Kontrolle festzulegen, muß näher umschrieben und eingegrenzt werden.

- Aus Artikel 28 i. V. m. Artikel 26 ist zu folgern, daß die Kommission nach Maßgabe eines Organgesetzes die Anwendung des Unionsrechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten überwacht und damit unmittelbare Aufsichtsbefugnisse gegenüber nationalen Behörden besitzt. Solche Aufsichtsbefugnisse sollten sich auf unentbehrliche Maßnahmen beschränken und genau abgegrenzt werden (entsprechend Artikel 84 Abs. 3 bis 5 sowie Artikel 85 Abs. 3 und 4 GG). Bei den im Entwurf enthaltenen Regelungen zeichnen sich vielfältige Kollisionsmöglichkeiten ab.

31/86

12. Finanzierung der Europäischen Union

- Es ist anzuerkennen, daß die Europäische Union feste eigene Einnahmen haben muß, um eine eigenverantwortliche Haushaltsführung zu betreiben.
- Bedenken bestehen dagegen, daß die Europäische Union im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes autonom einen ihr zufließenden Mehrwertsteueranteil festsetzt. Ein solches Verfahren hätte erhebliche Auswirkungen auf die innerstaatliche Verteilung dieser Steuer zwischen Bund und Ländern, da wegen des jederzeit möglichen Zugriffs der Europäischen Union das verbleibende Aufkommen mittelfristig nicht mehr kalkulierbar wäre. Notwendig ist es vielmehr, entsprechend den bisherigen Bestimmungen eine Obergrenze festzulegen, deren Änderung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Das Verfahren ist von der Haushaltsaufstellung zu trennen.
- Abzulehnen ist das in Artikel 71 Abs. 2 vorgesehene allgemeine Steuerfindungsrecht der Europäischen Union, da es erhebliche Rückwirkungen auf Steuersysteme und -aufkommen der Mitgliedstaaten haben würde. Zumindest müßte das Steuerfindungsrecht durch ein Gleichartigkeitsverbot beschränkt werden.

Es muß vermieden werden, daß aus einer etwaigen konkurrierenden Zuständigkeit der Europäischen Union auf dem Gebiete der Geld- und Kreditpolitik, der Wirtschafts- und Regionalpolitik die Berechtigung zu Eingriffen in das Besteuerungssystem der Mitgliedstaaten hergeleitet werden kann.

Eine so weitgehende Öffnung der innerstaatlichen Finanzordnung für autonome Gesetzgebungsakte der Union würde das Grundgefüge des Bund-Länder-Verhältnisses und die tragenden Strukturprinzipien der Verfassung in einem solchen Ausmaß antasten, daß der Vertragsentwurf nicht durch einfaches Gesetz unter Ausschöpfung von Artikel 24 GG, sondern nur unter Änderung des Grundgesetzes ratifiziert werden könnte.

- Auch die Finanzierungszuständigkeit ist unzureichend geregelt. Vor allem fehlt eine dem Lastenverteilungsgrundsatz des Artikels 104 a Abs. 1 GG entsprechende klare Aussage, wer im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union die Kosten einer "Gemeinsamen Aktion" zu tragen hat.

Aus dem Fehlen einer Regelung - Artikel 70 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs reicht wegen der unklaren Verteilung von Einnahmen und Ausgaben hierfür nicht aus - kann geschlossen werden, daß es der Union überlassen bleiben soll, ob und wieweit die Mitgliedstaaten an den Kosten solcher Aktionen beteiligt werden. Die Aufteilung der Finanzverantwortung soll sich offenbar aus der mehrjährigen Finanzplanung der Union (Artikel 74 Abs. 1) ergeben. Durch die Auferlegung von Ausgabeverpflichtungen könnte die Europäische Union so erheblich in die eigenverantwortliche Finanzwirtschaft der Mitgliedstaaten eingreifen.

- Der Entwurf sieht in Artikel 73 einen Finanzausgleich zur Verringerung des Ungleichgewichts in der Wirtschaftskraft vor, ohne auch nur die Grundlinien eines Ausgleichssystems vorzugeben. Die Einführung eines weiteren Ausgleichssystems neben den zahlreichen

31/86

bestehenden Fonds und Finanzierungsinstrumenten erscheint nicht sinnvoll. Das Problem der übermäßigen finanziellen Belastung einiger Mitgliedstaaten würde damit weiter verschärft. Zumindest müßten aber die Grundzüge des geplanten Ausgleichs in der Verfassung niedergelegt werden.

- Einer Kreditfinanzierung sollten enge Grenzen gesetzt werden.

13. Stellung der Länder der Bundesrepublik Deutschland

Trotz der Präambel, die von der Notwendigkeit der Mitwirkung der kommunalen und regionalen Körperschaften spricht, enthält der Entwurf keine Bestimmungen, die diese Mitwirkung sicherstellen. Erforderlich ist daher eine Berücksichtigung der föderalen Struktur einzelner Mitgliedstaaten durch die Unionsverfassung. Insbesondere wäre in Artikel 20 zu regeln, daß in die Vertretungen der Mitgliedstaaten im Rat der Union bei Mitgliedstaaten mit föderativem Aufbau auch Vertreter der Länder etc. aufgenommen werden.

14. Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Organen der Union

- Die Ausgestaltung des in Artikel 38 geregelten Vermittlungsverfahrens ist noch nicht befriedigend.

Vor allem ist darauf hinzuweisen, daß die Stellung des Parlaments nach einem erfolglosen Vermittlungsverfahren stärker ist als die Stellung des Rates der Union. Das Parlament kann (mit absoluter oder qualifi-

zierter Mehrheit) nach erfolglosem Vermittlungsverfahren zusammen mit der Kommission Vorstellungen durchsetzen, die vom Rat nur noch mit qualifizierter Mehrheit zu Fall gebracht werden können. Es ist also möglich, daß Gesetze zustande kommen, obwohl dem Gesetz im Rat der Union nur eine Minderheit zugestimmt hat. Da dies nach Artikel 38 Abs. 4 ausnahmslos für alle Gesetze gilt, können sogar Organgesetze gegen eine Mehrheit im Rat der Union erlassen werden, obwohl diese Organgesetze tief in die Rechte der Mitgliedstaaten einschneiden können. Zumindest Gesetze, die in starkem Maße die Interessen der Mitgliedstaaten berühren, dürfen daher nicht ohne Zustimmung des Rates der Union zustande kommen.

- Der Entwurf grenzt in einer für das deutsche Staatsrecht ungewöhnlichen Weise die Zuständigkeiten von Kommission und Parlament gegeneinander ab. Das Parlament hat nicht nur die Aufgaben einer Legislative, sondern nach Artikel 16 und Artikel 28 bedarf auch das Regierungsprogramm der Kommission der Zustimmung des Parlaments.

Bedenken bestehen auch gegen die Kompetenz des Parlaments, programmatische Vorhaben auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik (Artikel 50) und für die mehrjährige Finanzplanung (Artikel 72 i. V. m. Artikel 74) verbindlich festzulegen.

15. Legitimation des Parlaments

Ein schwerwiegendes Problem ergibt sich auch daraus, daß in Artikel 14 des Entwurfs der Grundsatz gleicher Wahl für das Europäische Parlament fehlt. Damit können die

31/86

- 14 -

Wählerstimmen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat weiterhin ungleichen Erfolgswert haben. Dadurch werden grundlegende Fragen der Legitimation des Parlaments für die weitgehenden Gesetzgebungsvollmachten berührt. Eine Ausnahme vom Grundsatz der gleichen Wahl wäre allenfalls im Interesse des Minderheitenschutzes für die bevölkerungsarmen Mitgliedstaaten denkbar.

C

16. Nach Auffassung des Bundesrates sind einzelne Reformen vordringlich, um die Europäische Gemeinschaft handlungsfähiger zu machen und die Schaffung einer Europäischen Union einzuleiten. Der Europäische Rat hat am 2./3. Dezember 1985 in Luxemburg dazu Beschlüsse gefaßt. Der Bundesrat wird zu diesen Beschlüssen gesondert Stellung nehmen.

14

30.01.86

Antrag

der Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland

zur

EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union

- Punkt 25 der 560. Sitzung des Bundesrates am 31. Januar 1986 -

Der Bundesrat möge beschließen:

In der vom Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften empfohlenen Stellungnahme - Drs. 31/86 - wird in Ziff. 9, letzter Absatz (Seite 5), Satz 2 ("Gemessen an den eingangs dargelegten Grundsätzen bestehen jedoch die folgenden erheblichen Bedenken") gestrichen und an seine Stelle folgender Satz gesetzt:

"Unter Berücksichtigung der eingangs dargelegten Grundsätze nimmt der Bundesrat zur Ausgestaltung des Vertragsentwurfs im einzelnen wie folgt Stellung:"

30.01.86

Antrag

der Länder Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland

zur

Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union

- Punkt 25 der 560. Sitzung des Bundesrates am 31. Januar 1986 -

Der Bundesrat möge beschließen:

Die vom Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften empfohlene Stellungnahme wird in Ziff. 10, nach Absatz 8 (S. 8 der Drs. 31/86) um folgenden Absatz 9 erweitert, so daß die bisherigen Absätze 9 und 10 zu Absätzen 10 und 11 werden:

"Darüber hinaus muß erreicht werden, für bestimmte geeignete Bereiche, in denen der Vertrag eine konkurrierende Gesetzgebung vorsieht (insbesondere in Bereichen der Sozial- und Gesundheitspolitik sowie Umweltpolitik), die Kompetenzen der Union darauf zu beschränken, zum Zwecke der europäischen Integration Mindeststandards (insbesondere Untergrenzen und Mindestwerte) festzulegen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, weitergehende Regelungen zu treffen. Obergrenzen und Höchstwerte sollte die Union in diesen Bereichen nur mit besonderen Mehrheiten festlegen können."

16

Beschluß
des Bundesrates

zur

Entschlieung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines
Vertrags zur Gründung der Europäischen Union

Der Bundesrat hat in seiner 560. Sitzung am 31. Januar 1986 zu
der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

**I. Zur Fortentwicklung der Einigung Europas geht der Bundesrat
von folgenden Oberlegungen aus:**

1. Die Einigung Europas ist der historische Auftrag der
europäischen Völker. Durch ihre Einheit können sie wesent-
lich dazu beitragen, Freiheit und Frieden dauerhaft zu
sichern. Ziel ist die Errichtung einer Europäischen Union.
Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich bei der Gemein-
schaft nur um einen Teil von Europa handelt. Bei ihren
Bestrebungen hin zu einem geeinten Europa müssen sich die
Mitgliedstaaten daher stets der gemeinsamen geistig-
kulturellen Verbindung aller Staaten des europäischen
Kontinents bewußt sein und anstreben, daß jeder Fortschritt
des gemeinschaftlichen Einigungswerks den Interessen von
ganz Europa dient.
Gleichzeitig bietet eine so verstandene europäische
Einigungspolitik die Voraussetzung für eine Überwindung der
deutschen Teilung.

2. Die Initiative des Europäischen Parlaments ist ein grundsätzlich zu begrüßender Schritt auf dem Weg, die seit den Römischen Verträgen erreichten gemeinsamen Errungenschaften in der Gemeinschaft zu festigen und zusätzlich die seit Jahren andauernde Phase der Stagnation innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu beenden. Die in den letzten Jahren gefundene Form der Zusammenarbeit und der Entscheidungsprozeduren in der EG hat sich als nicht geeignet erwiesen, auf die drängenden Herausforderungen der Gegenwart und auf die großen Veränderungen in der Welt zügig und wirksam zu antworten.
3. Die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sind die Grundlage für die Fortentwicklung zu einer Europäischen Union. Über die Ausschöpfung dieser Verträge hinaus ist eine gemeinsame politische Gesamtorientierung erforderlich. Dazu gehört auch eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Außen- und Sicherheitspolitik. Eine solche verstärkte politische Zusammenarbeit wird mit jeder Erweiterung der Gemeinschaften schwerer zu erreichen sein. Es bedarf großer Anstrengungen, um die gemeinsame politische Gesamtorientierung zu erreichen. Dies schließt aber auch künftig nicht aus, daß sich an einzelnen Projekten und Maßnahmen der EG vorübergehend nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen.
4. Die Europäische Union muß eine föderative Struktur erhalten. Sie muß die verfassungsrechtliche Stellung der Länder der Bundesrepublik Deutschland sowie die traditionelle Vielfalt und die Rechte der Regionen als gesicherten Bestandteil einer europäischen Staatsordnung wahren. Das Recht auf Selbstverwaltung der Kommunen ist zu beachten. Zentrale Entscheidungsinstanzen dürfen Befugnisse nur für Gebiete und Maßnahmen erhalten, deren Übertragung für die Verwirklichung der politischen Union unabweisbar notwendig sind und die

eindeutig nur auf Gemeinschafts- bzw. Unionsebene sinnvoll und wirksam geregelt werden können. Im übrigen müssen die Mitgliedstaaten und ihre Länder für ihre Angelegenheiten nach dem Prinzip der Subsidiarität selbst zuständig bleiben. Die Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Länder bedürfen einer eindeutigen Abgrenzung.

5. Dem föderalistischen Aufbau einzelner Mitgliedstaaten ist Rechnung zu tragen, wobei vor allem den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ihr Kernbereich eigener staatlicher Hoheitsmacht mit klar abgegrenzten eigenen Zuständigkeiten verbleiben muß. Zudem muß ein ihrer Bedeutung innerhalb des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland entsprechendes ausreichendes Mitwirkungsrecht an den Entscheidungen der Union sichergestellt werden.
6. Eine Reform der Organe der Gemeinschaften ist erforderlich. Dabei muß dem Europäischen Parlament das Recht zu einer gleichgewichtig mitentscheidenden Gestaltung in der Gesetzgebung eingeräumt werden. Bei der Beschlußfassung im Rat sollte in der Regel von Mehrheitsentscheidungen ausgegangen werden.
7. Die Finanzverfassung einer Europäischen Union muß eine den zugewiesenen Aufgaben angemessene Mittelausstattung unter Berücksichtigung der Deckungsmöglichkeiten und eine ausgewogene Verteilung der Lasten auf die Mitgliedstaaten gewährleisten.
8. Der Schutz der Rechte der Bürger, insbesondere der Freiheitsrechte, muß auf der Grundlage der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten weiterentwickelt werden.

II. Zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Gesichtspunkte

Der Bundesrat begrüßt, daß das Europäische Parlament durch die Vorlage des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, aufbauend auf den Europäischen Gemeinschaften, dem Europäischen Währungssystem und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, dem Zusammenschluß Europas neue Impulse gibt.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist vor allem, daß das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat echte Gesetzgebungsaufgaben wahrnehmen soll.

Hervorzuheben ist auch, daß die Mitgliedstaaten durch den Rat weiterhin unmittelbar an der Gesetzgebung der Union mitwirken sollen. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, daß die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes eine wirkungsvolle Balance zwischen den Interessen von Zentralstaat und Gliedstaaten gewährleisten kann.

Bei der Aufgabenabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten geht der Entwurf zu Recht davon aus, daß die Zuständigkeitsbereiche der Union in der Verfassung selbst festgelegt werden müssen. Im Prinzip ist auch zustimmend hervorzuheben, daß dabei der Grundsatz der Subsidiarität gelten soll. Auch die Bestimmung, daß sich die Union in den Bereichen ihrer Zuständigkeit bei gemeinsamen Aktionen auf die Festlegung der Grundsätze beschränken und den Mitgliedstaaten möglichst viel Spielraum für Durchführungsbestimmungen überlassen soll, weist in die richtige Richtung.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch die vorgeschlagene Anwendung des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen des Rates. Dabei ist anzuerkennen, daß vitale Interessen einzelner Staaten für eine Übergangszeit eines besonderen Schutzes bedürfen.

Ferner bedeutet die Anknüpfung des Artikels 4 des Entwurfs an die Europäische Menschenrechtskonvention und an die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten garantierten Grundrechtspositionen einen wesentlichen Schritt zur Weiterentwicklung des Schutzes der Rechte der Bürger, insbesondere der Freiheitsrechte. Zu begrüßen ist auch, daß der Entwurf eine Verpflichtung zur Einführung eines Grundrechtskatalogs enthält.

Insgesamt ist der Vertragsentwurf eine geeignete Grundlage für die weitere Diskussion. Gemessen an den eingangs dargelegten Grundsätzen bestehen jedoch die folgenden erheblichen Bedenken.

2. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

- a) Der Entwurf bringt eine erhebliche Ausweitung der Zuständigkeiten, vor allem der Gesetzgebungskompetenzen, der Europäischen Union. Dabei weist der Zuständigkeitskatalog eine stark zentralistische Tendenz auf und wird durch die sehr vage gehaltene Subsidiaritätsklausel nicht genügend eingegrenzt.

Nimmt man die im Vertragsentwurf vorgesehenen konkurrierenden Kompetenzen der Union zusammen, so bleibt kaum noch ein Sachbereich übrig, der nicht den Mitgliedstaaten früher oder später entzogen werden könnte.

Zu warnen ist vor der Annahme, daß eine zentrale Aufgabenwahrnehmung einer dezentralen grundsätzlich überlegen ist. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland haben im Gegenteil gezeigt, daß die Tendenz zu einer immer stärkeren Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung erhebliche Nachteile mit sich gebracht hat. Es besteht hier daher im Grundsatz Einigkeit, daß die eigene Verantwortlichkeit der Länder wieder gestärkt werden muß. Änderungsbedürftig ist der Entwurf deshalb insoweit, als er dieser Tendenz entgegenwirkt.

- b) Die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder werden von dem Katalog der Unionskompetenzen vor allem auf den Gebieten der Bildungs- und Kulturpolitik, Sozial- und Gesundheitspolitik, Regionalpolitik, Umweltpolitik, Verbraucherpolitik, Medienpolitik und Finanzpolitik betroffen. Bei einer weitgehenden Ausschöpfung dieser Kompetenzen würde die verfassungsrechtliche Bestands-garantie des Artikels 79 Abs. 3 Grundgesetz, wonach den Ländern ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleiben muß, berührt.

Beispielsweise kann die Union nach Artikel 60 des Vertragsentwurfs gemeinsame oder vergleichbare Ausbildungsziele festlegen oder die unionsweite Geltung und Gleichwertigkeit von Diplomen und von Schul-, Studien- und Ausbildungszeiten vorsehen. Die dazu erforderliche Festlegung von Mindeststandards darf aber nicht dazu führen, daß in die inhaltliche Gestaltung der Bildungs- und Ausbildungsgänge eingegriffen wird.

Im Bereich von Wissenschaft und Forschung (Artikel 53, 55, 60) besteht zwar eine Notwendigkeit zu mehr Gemeinsamkeiten bei der Spitzentechnologie und -forschung. Die vorgesehenen Kompetenzen der Union für die Forschungs-

und Technologieförderung sind jedoch so abzugrenzen, daß sie die gegenwärtig bestehende Vielfalt in Forschung und Lehre nicht in Frage stellen.

Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ist es nicht vertretbar, Aufgaben auf die Ebene der Europäischen Union zu heben, die in der Bundesrepublik Deutschland nicht einmal auf der Ebene des Bundes wahrgenommen werden.

- c) Die Tätigkeitsbereiche und Kompetenzen der Europäischen Union werden zu ungenau abgegrenzt. Auch bei einer Erweiterung der Kompetenzen der Union gegenüber den Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften dürfen nur scharf abgrenzbare Aufgabenbereiche auf die Union übertragen werden. Einer globalen Zuweisung unscharf abgegrenzter Aufgabenbereiche, etwa der "Sozial- und Gesundheitspolitik" (vgl. Artikel 56) sowie der "Verbraucherpolitik" (Artikel 55 und 57), kann nicht zugestimmt werden. Anzustreben wäre vielmehr, die übertragenen Aufgaben eindeutig in einem Zuständigkeitskatalog unter Vermeidung globaler Zuweisungen zusammenzustellen.
- d) Die weitreichenden konkurrierenden Zuständigkeiten werden durch die weiche Formulierung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 12 Abs. 2 ungenügend eingegrenzt. Danach kann die Europäische Union tätig werden, wenn die Aufgaben "gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können als von einzelnen Mitgliedstaaten allein". Das läßt die Unionsorgane geradezu ein, von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch zu machen. Die Bestimmung ist wenig justitiabel und nicht geeignet, Zentralisierungsgefahren entgegenzusteuern.

- e) Der Entwurf räumt der Europäischen Union die Möglichkeit ein, ihre Zuständigkeiten zu erweitern, indem sie Bereiche aus der Zusammenarbeit in die gemeinsame Aktion überführt (Artikel 11, 54 Abs. 1 und 68). Das kann letztlich zur Allzuständigkeit der Union und einer Aushöhlung der Befugnisse der Mitgliedstaaten führen.

3. Verteilung der Verwaltungskompetenzen

- a) Aus dem Entwurf wird nicht hinreichend deutlich, ob sich die Kompetenzaufteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union nur auf die Gesetzgebung oder auch auf die Verwaltungszuständigkeit bezieht.

Eine eindeutige Kompetenzaufteilung und eine deutliche Unterscheidung zwischen Rechtsetzungs- und Verwaltungskompetenzen sind jedoch unabdingbar. Im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung sollte dabei der Verwaltungsbereich weitgehend den Mitgliedstaaten vorbehalten werden. Die Bereiche der unionseigenen Verwaltungen sollten auf ein Minimum beschränkt werden. So wird beispielsweise kein Bedürfnis für eine eigene Finanzverwaltung (Artikel 71 Abs. 3 Satz 3) und eine europäische Bankenaufsichtsbehörde (Artikel 51) gesehen. Die Möglichkeit, in bestimmten Einzelbereichen der Wirtschaftspolitik (Artikel 54 Abs. 2), europäische Fachbehörden einzusetzen und die für sie geltenden Formen der Kontrolle festzulegen, muß näher umschrieben und eingegrenzt werden.

- b) Aus Artikel 28 i. V. m. Artikel 26 ist zu folgern, daß die Kommission nach Maßgabe eines Organgesetzes die Anwendung des Unionsrechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten überwacht und damit unmittelbare Aufsichtsbefugnisse gegenüber nationalen Behörden besitzt. Solche Aufsichtsbefugnisse sollten sich auf unentbehrliche Maßnahmen beschränken und genau abgegrenzt werden (entsprechend Artikel 84 Abs. 3 bis 5 sowie Artikel 85 Abs. 3 und 4 GG). Bei den im Entwurf enthaltenen Regelungen zeichnen sich vielfältige Kollisionsmöglichkeiten ab.

4. Finanzierung der Europäischen Union

- a) Es ist anzuerkennen, daß die Europäische Union feste eigene Einnahmen haben muß, um eine eigenverantwortliche Haushaltsführung zu betreiben.
- b) Bedenken bestehen dagegen, daß die Europäische Union im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes autonom einen ihr zufließenden Mehrwertsteueranteil festsetzt. Ein solches Verfahren hätte erhebliche Auswirkungen auf die innerstaatliche Verteilung dieser Steuer zwischen Bund und Ländern, da wegen des jederzeit möglichen Zugriffs der Europäischen Union das verbleibende Aufkommen mittelfristig nicht mehr kalkulierbar wäre. Notwendig ist es vielmehr, entsprechend den bisherigen Bestimmungen eine Obergrenze festzulegen, deren Änderung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Das Verfahren ist von der Haushaltsaufstellung zu trennen.

- c) Abzulehnen ist das in Artikel 71 Abs. 2 vorgesehene allgemeine Steuerfindungsrecht der Europäischen Union, da es erhebliche Rückwirkungen auf Steuersysteme und -aufkommen der Mitgliedstaaten haben würde. Zumindest müßte das Steuerfindungsrecht durch ein Gleichartigkeitsverbot beschränkt werden.

Es muß vermieden werden, daß aus einer etwaigen konkurrierenden Zuständigkeit der Europäischen Union auf dem Gebiete der Geld- und Kreditpolitik, der Wirtschafts- und Regionalpolitik die Berechtigung zu Eingriffen in das Besteuerungssystem der Mitgliedstaaten hergeleitet werden kann.

Eine so weitgehende Öffnung der innerstaatlichen Finanzordnung für autonome Gesetzgebungsakte der Union würde das Grundgefüge des Bund-Länder-Verhältnisses und die tragenden Strukturprinzipien der Verfassung in einem solchen Ausmaß antasten, daß der Vertragsentwurf nicht durch einfaches Gesetz unter Ausschöpfung von Artikel 24 GG, sondern nur unter Änderung des Grundgesetzes ratifiziert werden könnte.

- d) Auch die Finanzierungszuständigkeit ist unzureichend geregelt. Vor allem fehlt eine dem Lastenverteilungsgrundsatz des Artikels 104 a Abs. 1 GG entsprechende klare Aussage, wer im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union die Kosten einer "Gemeinsamen Aktion" zu tragen hat.

Aus dem Fehlen einer Regelung - Artikel 70 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs reicht wegen der unklaren Verteilung von Einnahmen und Ausgaben hierfür nicht aus - kann geschlossen werden, daß es der Union überlassen bleiben

soll, ob und wie weit die Mitgliedstaaten an den Kosten solcher Aktionen beteiligt werden. Die Aufteilung der Finanzverantwortung soll sich offenbar aus der mehrjährigen Finanzplanung der Union (Artikel 74 Abs. 1) ergeben. Durch die Auferlegung von Ausgabeverpflichtungen könnte die Europäische Union so erheblich in die eigenverantwortliche Finanzwirtschaft der Mitgliedstaaten eingreifen.

e) Der Entwurf sieht in Artikel 73 einen Finanzausgleich zur Verringerung des Ungleichgewichts in der Wirtschaftskraft vor, ohne auch nur die Grundlinien eines Ausgleichssystems vorzugeben. Die Einführung eines weiteren Ausgleichssystems neben den zahlreichen bestehenden Fonds und Finanzierungsinstrumenten erscheint nicht sinnvoll. Das Problem der übermäßigen finanziellen Belastung einiger Mitgliedstaaten würde damit weiter verschärft. Zumindest müßten aber die Grundzüge des geplanten Ausgleichs in der Verfassung niedergelegt werden.

f) Einer Kreditfinanzierung sollten enge Grenzen gesetzt werden.

5. Stellung der Länder der Bundesrepublik Deutschland

Trotz der Präambel, die von der Notwendigkeit der Mitwirkung der kommunalen und regionalen Körperschaften spricht, enthält der Entwurf keine Bestimmungen, die diese Mitwirkung sicherstellen. Erforderlich ist daher eine Berücksichtigung der föderalen Struktur einzelner Mitgliedstaaten durch die Unionsverfassung. Insbesondere wäre in Artikel 20 zu regeln, daß in die Vertretungen der Mitgliedstaaten im Rat der Union bei Mitgliedstaaten mit föderativem Aufbau auch Vertreter der Länder etc. aufgenommen werden.

6. Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Organen der Union

- a) Die Ausgestaltung des in Artikel 38 geregelten Vermittlungsverfahrens ist noch nicht befriedigend.

Vor allem ist darauf hinzuweisen, daß die Stellung des Parlaments nach einem erfolglosen Vermittlungsverfahren stärker ist als die Stellung des Rates der Union. Das Parlament kann (mit absoluter oder qualifizierter Mehrheit) nach erfolglosem Vermittlungsverfahren zusammen mit der Kommission Vorstellungen durchsetzen, die vom Rat nur noch mit qualifizierter Mehrheit zu Fall gebracht werden können. Es ist also möglich, daß Gesetze zustande kommen, obwohl dem Gesetz im Rat der Union nur eine Minderheit zugestimmt hat. Da dies nach Artikel 38 Abs. 4 ausnahmslos für alle Gesetze gilt, können sogar Organgesetze gegen eine Mehrheit im Rat der Union erlassen werden, obwohl diese Organgesetze tief in die Rechte der Mitgliedstaaten einschneiden können. Zumindest Gesetze, die in starkem Maße die Interessen der Mitgliedstaaten berühren, dürfen daher nicht ohne Zustimmung des Rates der Union zustande kommen.

- b) Der Entwurf grenzt in einer für das deutsche Staatsrecht ungewöhnlichen Weise die Zuständigkeiten von Kommission und Parlament gegeneinander ab. Das Parlament hat nicht nur die Aufgaben einer Legislative, sondern nach Artikel 16 und Artikel 28 bedarf auch das Regierungsprogramm der Kommission der Zustimmung des Parlaments.

Bedenken bestehen auch gegen die Kompetenz des Parlaments, programmatische Vorhaben auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik (Artikel 50) und für die mehrjährige Finanzplanung (Artikel 72 i. V. m. Artikel 74) verbindlich festzulegen.

7. Legitimation des Parlaments

Ein schwerwiegendes Problem ergibt sich auch daraus, daß in Artikel 14 des Entwurfs der Grundsatz gleicher Wahl für das Europäische Parlament fehlt. Damit können die Wählerstimmen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat weiterhin ungleichen Erfolgswert haben. Dadurch werden grundlegende Fragen der Legitimation des Parlaments für die weitgehenden Gesetzgebungsvollmachten berührt. Eine Ausnahme vom Grundsatz der gleichen Wahl wäre allenfalls im Interesse des Minderheitenschutzes für die bevölkerungsarmen Mitgliedstaaten denkbar.

III. Nach Auffassung des Bundesrates sind einzelne Reformen vordringlich, um die Europäische Gemeinschaft handlungsfähiger zu machen und die Schaffung einer Europäischen Union einzuleiten. Der Europäische Rat hat am 2./3. Dezember 1985 in Luxemburg dazu Beschlüsse gefaßt. Der Bundesrat wird zu diesen Beschlüssen gesondert Stellung nehmen.