

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(22. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 13/9339 –

Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997

A. Problem

Durch das Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite aus erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte geschaffen werden.

Der Vertrag von Amsterdam ist das Ergebnis der Folgekonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags, die am 29. März 1996 in Turin eröffnet wurde und die mit dem Europäischen Rat in Amsterdam am 16. und 17. Juni 1997 ihren Abschluß fand. Das Mandat der Konferenz, das zunächst durch Artikel N Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union vorgegeben war, wurde schrittweise vom Europäischen Rat in verschiedenen Tagungen ausgeweitet. Es umfaßte ursprünglich insbesondere die Überprüfung der mit dem Maastrichter Vertrag eingeführten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Eine weitere Herausforderung, die als Aufgabe in die Folgekonferenz integriert wurde, war die Sicherstellung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer sich erweiternden Europäischen Union. Zur Erreichung dieses Ziels wurde die Reform der Institutionen und ihrer Verfahren sowie die Einführung des Instituts einer „verstärkten Zusammenarbeit – Flexibilität“ für unverzichtbar angesehen. Die Globalisierung der Wirtschaft und ihre wettbewerbs- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen, die Überwindung der Arbeitslosigkeit, aber auch die wachsenden Gefahren durch Terrorismus, Drogenhandel und internationales Verbrechen, die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die zunehmende Zuwanderung in die Mitgliedstaaten der Union waren weitere drängende Probleme.

me, auf die die Konferenz eine Antwort suchte. Ziel war die bürgernahe Union, die sich unter Wahrung von Subsidiarität und Transparenz der Sorgen der Menschen annimmt.

B. Lösung

Zustimmung zum Vertragswerk gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Aufgrund des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG gilt die verfassungsändernde Mehrheit des Artikels 79 Abs. 2 GG.

Mehrheit im Ausschuß**C. Alternativen**

Neuverhandlung des Vertrags von Amsterdam, Antrag der Gruppe der PDS (vgl. Beschlußempfehlung und Bericht in Drucksache 13/9912).

D. Kosten

Durch die Ausführung des Gesetzes auf Drucksache 13/9339 entstehen keine unmittelbaren Kosten für die öffentlichen Haushalte (vgl. Begründung zum Entwurf des Vertragstextes).

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 13/9339 – anzunehmen,
2. folgende Entschließung anzunehmen:

Der Vertrag von Amsterdam ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Vollendung der politischen Union. Er ermöglicht den Beginn des Erweiterungsprozesses und gibt europäische Antworten auf globale Herausforderungen. Er stärkt das Europäische Parlament und damit die Demokratie in Europa und erhöht die Bürgernähe, insbesondere durch mehr Transparenz und Subsidiarität. Er enthält darüber hinaus ein neues Kapitel zur Beschäftigungspolitik, das die Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Kommission zur Überwindung der Arbeitslosigkeit fördert. Die Innen- und Justizpolitik wird in wesentlichen Teilen vergemeinschaftet; der Kampf gegen Kriminalität wird erleichtert. In der Außen- und Sicherheitspolitik wird das Profil der Europäischen Union geschrft und ihre Handlungsfähigkeit erhöht.

Trotz der erreichten Fortschritte entspricht das Ergebnis der Verhandlungen nicht allen Erwartungen, die in den Vertrag von Amsterdam gesetzt wurden. Die europäische Einigung ist auch weiterhin ein Prozeß, der einer stndigen Entwicklung zur weiteren Vertiefung und Erweiterung bedarf.

Der Deutsche Bundestag hebt hervor, daß sich das anläßlich des Vertrags von Maastricht eingeführte innerstaatliche Verfahren der parlamentarischen Beteiligung in europäischen Angelegenheiten, insbesondere in den Vertragsverhandlungen, bewährt hat.

Die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik verbessern

Der Deutsche Bundestag begrüßt das verstärkte Bekenntnis der Europäischen Union zu den grundlegenden Prinzipien der Freiheit, Demokratie und zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Der EU-Vertrag enthält nunmehr Verfahren, nach denen bei schweren und anhaltenden Verletzungen der Grundrechte in einem Mitgliedstaat gegen diesen Staat Maßnahmen – bis hin zu einer Suspendierung seines Stimmrechts – ergriffen werden können. Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) für die Kontrolle der Einhaltung der Grundrechte wurde im neuen Vertrag verankert. Dies ist ein Fortschritt gegenüber den bisherigen Regelungen. Besonders hervorzuheben ist die Aufnahme eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes. Die Einführung der Möglichkeit zur aktiven Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein wichtiger Beitrag zur Durchsetzung der Gleichberechtigung.

Der Deutsche Bundestag stellt mit Bedauern fest, daß keine Einigung zur Erarbeitung einer Grundrechtscharta erzielt werden konnte. Er fordert die Bundesregierung auf, dieses Anliegen wei-

ter zu verfolgen, um die Rechte des einzelnen auf Unionsebene zu stärken.

Der Deutsche Bundestag erkennt an, daß die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik erhebliche Verbesserungen erfahren hat. Wesentliche Teile wurden in den Gemeinschaftsbereich übertragen. Hierzu gehören Asylrecht, Visapolitik, Außengrenzkontrollen, einwanderungspolitische Maßnahmen und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige sowie die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß es mindestens noch für fünf Jahre – außer in bestimmten Bereichen der Visapolitik – bei der einstimmigen Beschlußfassung im Rat bleibt. Deshalb hat das Europäische Parlament nur das Anhörungsrecht. Der Deutsche Bundestag begrüßt, daß nach dieser Frist durch einstimmigen Ratsbeschluß der Übergang auf Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat und Einführung der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments festgelegt werden kann.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, frühzeitig auf eine Entscheidung zugunsten einer umfassenden Anwendung der Gemeinschaftsregeln hinzuwirken. Damit soll die Entwicklung zum Übergang auf Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments sichergestellt werden.

Der Vertrag sieht vor, daß innerhalb von fünf Jahren ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts schrittweise aufgebaut wird. Die Bundesregierung wird aufgefordert, auf substantielle Fortschritte in bezug auf freien Personenverkehr, Außengrenzkontrollen, Asyl, Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung zu drängen.

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen beteiligten Behörden wie Polizei, Zoll und anderen Behörden sowie die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen verbleiben im intergouvernementalen Bereich. Durch Einführung neuer, dem Gemeinschaftsbereich angenäherter Verfahren wird die Zusammenarbeit gestärkt. Hiermit wird einem zentralen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen.

Solange das Europäische Parlament über kein volles Mitentscheidungsrecht verfügt, ist die Kontrolle und politische Entscheidung der nationalen Parlamente in diesen Politikbereichen von besonderer Bedeutung. Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß seine parlamentarische Beteiligung auf der Grundlage des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union erfolgt. Dies gilt insbesondere für die „Rahmenbeschlüsse“.

Die Möglichkeiten gemeinsamen Handelns bei der Verbrechensbekämpfung, insbesondere gegenüber Terrorismus, Menschenhandel und Straftaten gegen Kinder, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, illegalem Drogenhandel sowie gegen Korruption und Betrug, wurden verbessert. Es kommt nun darauf an, daß die verbesserten rechtlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit durch konkretes Handeln auch genutzt werden. Das Europäische Polizeiamt Europol soll innerhalb von fünf Jahren durch

operative Befugnisse gestärkt werden. Der Deutsche Bundestag begrüßt, daß der EuGH grundsätzlich für die Auslegung der Europol-Konvention zuständig ist. Die parlamentarische und justitielle Kontrolle muß bei einem weiteren Ausbau von Europol verbessert werden. Auch bezüglich der noch nicht vergemeinschafteten Bereiche der Innen- und Justizpolitik sind die Kompetenzen des EuGH maßgeblich ausgeweitet worden. Dies ist jedoch nicht ausreichend. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf, sich für umfassende Zuständigkeiten des EuGH einzusetzen.

Der Deutsche Bundestag bewertet die Überführung des Schengen-Besitzstands in den Rechtsrahmen der Europäischen Union positiv. Er bedauert, daß für Dänemark, Großbritannien und Irland weiterhin Ausnahmen bestehen.

Die Europäische Union und die Bürgerinnen und Bürger

Der Deutsche Bundestag sieht in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die wichtigste gesellschaftliche Herausforderung und begrüßt daher die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag. Außerdem ist in die Zielbestimmung des Vertrags der Europäischen Union die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus aufgenommen worden. Hierzu soll die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten stärker aufeinander abgestimmt werden. Der Vertrag enthält die Grundlagen für eine koordinierte Beschäftigungsstrategie. Die Gemeinschaft erhält eine fördernde und ergänzende Rolle zu den Politiken der Mitgliedstaaten, in deren Kompetenz die Beschäftigungspolitik verbleibt. Der Deutsche Bundestag betont die Bedeutung einer abgestimmten Sozial- und Wirtschaftspolitik für das Gelingen einer dauerhaften und stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Währungsunion.

Durch die Integration des Sozialabkommens in den EG-Vertrag werden die Einheit des europäischen Rechtsraumes und die Kohärenz der Sozialpolitik gestärkt. Damit werden gemeinsame Entscheidungen und Ansätze in der Sozialpolitik in der gesamten Europäischen Union ermöglicht.

Mit der Verankerung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung in der Präambel des Vertrags geht die Europäische Union die Selbstverpflichtung ein, den Umweltschutz als Querschnittsaufgabe in alle Politikfelder einzubeziehen und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen zu gewährleisten. Der Vertrag gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, weitergehende Umweltschutzmaßnahmen beizubehalten. Sie können solche selbst nach Harmonisierungsbeschlüssen auf europäischer Ebene neu erlassen, wenn das Funktionieren des Binnenmarktes nicht behindert wird. Durch diese Regelungen wird der Umweltschutz in der Europäischen Union weiter verstärkt.

Den Belangen der Bürgerinnen und Bürger wird durch einen verbesserten Gesundheits- und Verbraucherschutz in größerem Umfang Rechnung getragen.

Die neuen vertraglichen Bestimmungen zu größerer Transparenz der Beratungen und der Entscheidungen der europäischen Organe, insbesondere des Rates, können zu mehr Bürgernähe in der Europäischen Union beitragen. Der Deutsche Bundestag fordert, daß die Verträge vereinfacht und weiter konsolidiert werden.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß mit dem Subsidiaritätsprotokoll durch entsprechende Klauseln die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes klargestellt und konkretisiert wird.

Die Handlungsfähigkeit nach außen stärken

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Präzisierung der Ziele und Aufgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Verbesserung ihrer Verfahren und Instrumente. Durch die neuen Vertragsbestimmungen organisatorischer Art können sowohl die Handlungsfähigkeit als auch die Außendarstellung der GASP gestärkt werden. Ziel der GASP muß es sein sicherzustellen, daß die Europäische Union in den internationalen Beziehungen mit einer Stimme spricht, um ihr politisches Gewicht zugunsten einer Politik der Sicherung von Frieden und Kooperation geltend zu machen. Das gemeinsame Handeln der Europäischen Union wird so nach außen erkennbar. Die Veränderungen in den Beschlußfassungsverfahren in der GASP sind jedoch nur ein erster Schritt im Hinblick auf die Einführung von Entscheidungen des Rates mit qualifizierter Mehrheit. Im Zuge der Fortentwicklung der GASP sollte auch eine stärkere Mitwirkung des Europäischen Parlaments, über die Mitsprache bei der Finanzierung hinaus, eingeführt werden.

Der Vertrag sieht vor, zum Ausbau der gemeinsamen Sicherheitspolitik zu einer schrittweisen Festlegung der gemeinsamen Verteidigungspolitik zu gelangen. Der Europäische Rat kann in Zukunft über eine gemeinsame Verteidigung und eine Eingliederung der Westeuropäischen Union (WEU) in die Europäische Union beschließen. Er kann den Mitgliedstaaten empfehlen, diesbezügliche Beschlüsse gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bedingungen anzunehmen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die institutionelle Verbindung zwischen WEU und Europäischer Union. Dies ermöglicht auf Dauer die Integration. Die Europäische Union kann künftig die WEU in verteidigungspolitischen Fragen in Anspruch nehmen.

Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß die „Petersberg-Aufgaben“ der WEU, d. h. der Schutz humanitärer Aktionen sowie friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen, in den neuen Vertrag einbezogen worden sind. Die Kosten möglicher militärischer Aktionen werden von den Mitgliedstaaten, entsprechend ihrem Anteil am Bruttosozialprodukt, getragen, wenn nicht der Rat einstimmig anderes beschließt. Mitgliedstaaten, die sich an militärischen und verteidigungspolitischen Aktionen nicht beteiligen wollen, sind von finanziellen Beiträgen befreit.

Im Bereich der Außenwirtschaft ist die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nicht ausreichend gestärkt worden, um den Herausforderungen der Globalisierung und den Anforderungen des multilateralen Welthandelssystems gerecht zu werden. Die

Bundesregierung wird aufgefordert, sich für eine effiziente und einheitliche Außenvertretung der Europäischen Union, insbesondere in allen die Welthandelsorganisation betreffenden Bereichen, einzusetzen. Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Außenvertretung durch die Kommission sind hier erforderlich.

Das institutionelle Gefüge erneuern

Die Reform der europäischen Institutionen war eines der wesentlichen Ziele der Folgekonferenz, um die Europäische Union stärker zu demokratisieren, mehr Transparenz der Entscheidungsstrukturen zu schaffen und die bevorstehende Erweiterung vorzubereiten. Der Deutsche Bundestag bedauert, daß es trotz einiger Fortschritte nicht gelungen ist, die angestrebten Reformen konsequenter voranzubringen. Hierzu gehören insbesondere der weitere Übergang von der Einstimmigkeitsregel zur Mehrheitsentscheidung, die Neugewichtung der Stimmen im Rat und die Struktur der Kommission. Diese Reformen sind unabdingbare Voraussetzung, um die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der sich vergrößernden Europäischen Union auf Dauer zu gewährleisten.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Stärkung des Europäischen Parlaments insbesondere durch die substantielle Ausweitung des Mitentscheidungsrechtes und stellt zugleich fest, daß dieser Prozeß noch nicht abgeschlossen ist. Er fordert, daß in allen Bereichen, in denen der Rat künftig als Gesetzgeber mit Mehrheit entscheidet, das Europäische Parlament das Mitentscheidungsrecht erhält.

Der Deutsche Bundestag unterstützt die Aufforderung an das Europäische Parlament, einen Entwurf für allgemeine, unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen auszuarbeiten. Gleichzeitig muß eine gerechte Sitzverteilung gewährleistet sein, die die Einwohnerzahl der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt und zugleich sicherstellt, daß die kleineren Mitgliedstaaten ausreichend vertreten sind. Die Festlegung der Obergrenze der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 700, auch im Falle der Erweiterung der Europäischen Union, ist ein wichtiger Schritt, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu erhalten.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Berücksichtigung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, die neu in den Vertrag aufgenommen wurde. Er stellt fest, daß die Informationsrechte für den Deutschen Bundestag bereits gelten.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß die neuen Regelungen zu den Aufgaben und der Stellung der Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) einen pragmatischen Ansatz für einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch ohne schwerfällige neue institutionelle Regelungen darstellen. Der Deutsche Bundestag hält den informellen Austausch für wichtig, wendet sich aber zugleich gegen jede weitere Institutionalisierung der COSAC.

Eine verstärkte Zusammenarbeit ermöglichen

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit. Damit wird einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglicht, in bestimmten Bereichen enger zusammenzuarbeiten, ohne daß sich von Anfang an alle Mitgliedstaaten daran beteiligen müssen. Der Deutsche Bundestag hebt hervor, daß diese Zusammenarbeit der weiteren Integration dienen muß. Entscheidungen im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit fallen in den Geltungsbereich des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Bonn, den 12. Februar 1998

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Dr. Norbert Wleczorek
Vorsitzender

Dr. Gero Pfennig
Berichterstatter

Dr. Jürgen Meyer (Ulm)
Berichterstatter

Christian Sterzing
Berichterstatter

Dr. Helmut Haussmann
Berichterstatter

Manfred Müller (Berlin)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Gero Pfennig, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Christian Sterzing, Dr. Helmut Haussmann und Manfred Müller (Berlin)

A. Beratungsverfahren

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 13/9339 wurde in der 210. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. Dezember 1997 an den Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, den Auswärtigen Ausschuß, den Innenausschuß, den Rechtsausschuß, den Finanzausschuß, den Haushaltsausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen. Der Verteidigungsausschuß und der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten beteiligten sich gutachterlich an der Beratung der Vorlage.

1. Die mitberatenden Ausschüsse haben zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung genommen:

- a) Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner Sitzung am 15. Januar 1998 festgestellt, daß gegen den Gesetzentwurf keine parlamentsrechtlichen Bedenken erhoben werden. Die Erweiterung des Gesetzentwurfs um einen Artikel 1 a in der Fassung der Stellungnahme des Bundesrates auf Drucksache 13/9339 wird abgelehnt.
- b) Der Auswärtige Ausschuß hat in seiner Sitzung am 4. Februar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.
- c) Der Innenausschuß hat in seiner Sitzung am 11. Februar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.
- d) Der Rechtsausschuß hat in seiner Sitzung am 11. Februar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.
- e) Der Finanzausschuß hat in seiner Sitzung am 14. Januar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, F.D.P., SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimme der Gruppe der PDS die Annahme der Vorlage empfohlen.
- f) Der Haushaltsausschuß hat in seiner Sitzung am 4. Februar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimme der Gruppe der PDS bei Enthaltung

der Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.

- g) Der Ausschuß für Wirtschaft hat in seiner Sitzung am 14. Januar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.
- h) Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat in seiner Sitzung am 14. Januar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.
- i) Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner Sitzung am 14. Januar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.
- j) Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat in seiner Sitzung am 4. Februar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat in seiner Sitzung am 4. Februar 1998 im Wege einer gutachterlichen Stellungnahme mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion von SPD sowie einer Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Gruppe der PDS und einer Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.

Der Verteidigungsausschuß hat in seiner Sitzung vom 11. Februar 1998 im Wege einer gutachterlichen Stellungnahme mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme der Vorlage empfohlen.

2. Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat in seiner 70. Sitzung am 11. Februar 1998 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, F.D.P. und SPD gegen die Stimmen der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

B. Die Beratungen im federführenden Ausschuß**Allgemeines zum Ablauf der Beratungen**

Die parlamentarische Begleitung der auf eine Reform des Maastrichter Vertrags gerichteten Aktivitäten der Bundesregierung standen schon lange vor Einbringung des Ratifizierungsgesetzentwurfs im Mittelpunkt der Tätigkeit des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. So unterrichtete sich der Ausschuß bereits seit Juni 1995 kontinuierlich über die Arbeiten der sogenannten Reflexionsgruppe, die – zusammengesetzt aus den Europa-Staatssekretären der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie zwei Vertretern des Europäischen Parlaments – eine erste Vorsichtung von Vorstellungen für eine künftige Vertragsreform vornahm. Während der gesamten Dauer der Folgekonferenz (29. März 1996 bis 16./17. Juni 1997) machte der Ausschuß intensiven Gebrauch von den neuen, im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags eingeführten europapolitischen Beteiligungs- und Kontrollrechten des Deutschen Bundestages (Artikel 23 GG, Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union). So wurden im Rahmen einer kontinuierlich geführten, engen parlamentarischen Begleitung des Verhandlungsprozesses – durch Abgabe förmlicher Beschlüsse, aber auch durch Übermittlung informeller Meinungsbilder und Bewertungen des Ausschusses – der Bundesregierung die Vorstellungen und Wünsche des Parlaments zum Beratungsstand der Folgekonferenz und zu den von der Bundesregierung in den Verhandlungen zu vertretenden Verhandlungspositionen mitgeteilt.

Darüber hinaus wurden im Verlauf der Folgekonferenz zahlreiche an den Ausschuß überwiesene Fraktionsanträge und Entschließungen des Europäischen Parlaments mit Forderungen zur Vertragsrevision durch den Ausschuß behandelt und abgeschlossen. So brachte auf eine entsprechende Beschlußempfehlung des Ausschusses der Deutsche Bundestag noch vor Beginn der Folgekonferenz seine Erwartungen an die Novellierung des Vertrags in einem Beschluß zur zukunftsfähigen Gestaltung der Europäischen Union zum Ausdruck (Drucksache 13/3247 i. V. m. Drucksache 13/3040). Zu einer zentralen Frage der Verhandlungen, der Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments, verabschiedete das Plenum auf Empfehlung des Ausschusses eine Entschließung, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, sich für eine Stärkung des Europäischen Parlaments einzusetzen (Drucksache 13/7566). Zur zukünftigen Rolle der COSAC konnte das Plenum des Deutschen Bundestages aufgrund der kurzfristigen Beratung des Themas auf der Folgekonferenz und einer drohenden Festlegung, die den Vorstellungen des Deutschen Bundestages entgegenstand, nicht befaßt werden. Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union wählte daher gemeinsam mit dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung das neue Verfahren gemäß § 93a Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Dies ermöglichte die rechtzeitige Verabschiedung eines Be-

schlusses (Drucksache 13/6891), der letztlich in Formulierungen des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente zum Vertrag von Amsterdam Berücksichtigung fand. Schließlich verabschiedete der Deutsche Bundestag auf Empfehlung des Ausschusses eine „Entschließung zur Regierungskonferenz '96 als Wegbereiterin für eine soziale und ökologische Reform der Europäischen Union“ (Drucksache 13/4922).

Im Vorfeld der Tagungen des Europäischen Rates hörte der Ausschuß am 9. Dezember 1995, am 19. Juni 1996 und am 11. Dezember 1996 Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl zur grundsätzlichen Position der Bundesregierung hinsichtlich der Reform der Verträge.

Der Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, unterrichtete zum Stand der Verhandlungen der Folgekonferenz am 20. September 1995, 9. Oktober 1996 und 12. März 1997.

Zusätzlich zu der allgemeinen und laufenden Unterrichtung durch die Bundesregierung über den jeweiligen Stand der Folgekonferenz – regelmäßig wahrgenommen durch den Staatsminister des Auswärtigen Amts, Dr. Werner Hoyer, – befaßte sich der Ausschuß mit den besonderen Aspekten und thematischen Schwerpunkten der Vertragsverhandlungen; hierbei wurden Mitglieder der Bundesregierung und anderer Institutionen beteiligt.

Die beiden Vertreter des Europäischen Parlaments in der Reflexionsgruppe, Frau Elisabeth Guigou und Herr Elmar Brok, informierten den Ausschuß am 15. März 1995 über den Stand der Vorbereitungen.

EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies legte in der Sitzung des Ausschusses am 27. April 1995 die Haltung der Kommission vor Beginn der Folgekonferenz dar.

Gemeinsam mit dem Ausschuß für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates veranstaltete der Ausschuß am 8. Mai 1996 eine Anhörung zur „Subsidiarität“. Das Thema „Flexibilität in der Europäischen Union“ wurde in einer Expertenanhörung am 25. September 1996 behandelt.

Zu den Erfahrungen und dem Ausblick hinsichtlich der Entwicklung der GASP und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres berichtete der Generalsekretär des Rates, Jürgen Trumpf, am 16. Oktober 1996.

Die Frage der Schaffung einer Umweltunion im Rahmen der Revision der Verträge behandelte der Ausschuß in einer gemeinsam mit dem Umweltausschuß durchgeführten Expertenanhörung am 11. November 1996.

Zur Zusammenarbeit im Bereich Innen- und Justizpolitik und der Entwicklung von Europol führte der Ausschuß am 13. November 1996 ein Gespräch mit dem Bundesminister des Innern, Manfred Kanther.

Hinsichtlich der Rolle der nationalen Parlamente, insbesondere der Stellung der COSAC in der Europäischen Union, hielt der Ausschuß am 11. Dezember 1996 eine gemeinsame Sitzung mit dem Ausschuß

für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ab.

In seiner Sitzung am 29. Januar 1997 diskutierte der Ausschuß mit dem Bundesminister der Justiz, Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, über die Zusammenarbeit im Bereich Justiz im Kontext der bevorstehenden Vertragsänderung.

Ein weiteres Gespräch des Ausschusses mit MdEP Elmar Brok zum Stand der Folgekonferenz aus Sicht des Europäischen Parlaments fand am 19. März 1997 statt.

Am 16. April 1997 unterrichtete sich der Ausschuß in einem Gespräch mit dem Europol-Koordinator, Jürgen Storbeck, über die Erfahrungen mit der bisherigen Arbeit und die Ansätze zur weiteren Entwicklung von Europol.

Nach dem Abschluß der Vertragsverhandlungen auf dem Europäischen Rat in Amsterdam am 16./17. Juni 1997, noch vor der förmlichen Einbringung des Ratifikationsgesetzes durch die Bundesregierung, setzte der Ausschuß auf der Grundlage des Vertragstextes von Amsterdam seine Beratungen fort. Dazu wurden die Beratungen in Anlehnung an den ersten irischen Vertragsentwurf thematisch strukturiert. Die Innen- und Justizpolitik, die unter der Überschrift „Union der Bürger“ zusammengefaßten Einzelthemen Beschäftigung, Umwelt, Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Transparenz, Subsidiarität u. a. sowie die GASP und die institutionellen Reformen einschließlich der Einführung einer „verstärkten Zusammenarbeit – Flexibilität“ bildeten jeweils einen eigenständigen Schwerpunkt und wurden auf gesonderten Sitzungen behandelt. Die Rolle der nationalen Parlamente wurde ebenfalls in einer Einzelberatung diskutiert. Eine abschließende Beratung mit MdEP Elmar Brok zu den Ergebnissen der Folgekonferenz und ihren Auswirkungen auf das Europäische Parlament fand am 4. Februar 1998 statt.

Der gängige Begriff „Regierungskonferenz“ wurde, dem Selbstverständnis der parlamentarischen Beteiligung folgend, im Beratungsverfahren durch die Bezeichnung „Folgekonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags“ ersetzt.

Die Erstellung der vorliegenden Beschlußempfehlung und des Berichtes, die der Ausschuß am 11. Februar 1998 verabschiedete, erfolgten im Lichte der ausführlichen Beratungen im Vorfeld und im gesamten Verlauf der Folgekonferenz.

I. Zum Entwurf des Ratifizierungsgesetzes

Erforderliche Mehrheit

Der Bund kann nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 GG durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen.

Gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG gilt für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, Artikel 79 Abs. 2 und 3 GG.

Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf vorgelegt.

Nach Auffassung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erfordert die Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam keine Zweidrittelmehrheit. Der Vertrag von Amsterdam enthalte zwar Übertragungen von Hoheitsrechten. Diese hätten aber sämtlich keinen verfassungsändernden oder verfassungsdurchbrechenden Bedeutungsgehalt im Sinne des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG, sondern stellten eine „einfache“ Hoheitsrechtsübertragung im Sinne des Artikels 23 Abs. 1 Satz 2 GG dar, für die lediglich eine einfache Mehrheit notwendig sei. Die Neufassung des Artikels 23 GG anlässlich der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags habe bewußt die Möglichkeit der Hoheitsübertragung mit einfacher Mehrheit geschaffen; diese Möglichkeit dürfe nicht durch eine zu extensive Interpretation des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG sinnentleert werden.

Die Fraktion der SPD vertrat seit Beginn der Beratungen des Vertrags von Amsterdam die Auffassung, daß der Vertrag bei seiner Ratifizierung die Notwendigkeit einer verfassungsändernden Mehrheit im Sinne von Artikel 23 Abs. 1 GG auslöse. Sie begrüßte, daß die Bundesregierung im vorgelegten Gesetzentwurf zur Ratifizierung diesem Sachverhalt in vollem Umfang Rechnung trage.

Entscheidend für das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit seien sowohl die formalen Änderungen des Vertrags als auch die tatsächliche Übertragung von Hoheitsrechten mit Verfassungsrelevanz. Eine solche Übertragung sei gegeben, wenn die Bundesrepublik Deutschland ihren ausschließlichen Herrschaftsanspruch im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurücknehme und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle Raum lasse. Maßgeblich sei der Durchgriff eines nicht nationalen Rechts in den staatlichen Herrschaftsbereich. Eine Hoheitsübertragung liege auch dann vor, wenn einem europäischen Organ schlichtes hoheitliches Handeln ermöglicht werde, das tatsächlich auf Grundrechtspositionen einzelner einwirken könne. Die Übertragung von Hoheitsrechten, die einen Eingriff in verfassungsrechtlich garantierte Zuständigkeiten ermögliche, bewirke ebenfalls materiell eine Verfassungsänderung.

Der Vertrag von Amsterdam überantworte der Europäischen Union wichtige Bereiche der Innen- und Rechtspolitik; ebenso sei in einer Reihe von Bereichen der Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen vorgesehen. Damit werde die Möglichkeit der einzelnen Staaten nachhaltig eingeschränkt, auf Entscheidungen der Europäischen Union Einfluß zu nehmen.

Die Formulierung des Artikels 23 Abs. 1 GG mit dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit basiere auf den Beratungen des Deutschen Bundestages über den Vertrag von Maastricht von 1992, bei denen alle Fraktionen übereinstimmend der Meinung waren, daß zukünftige Vertragsänderungen ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung entsprechend nur mit verfassungsändernder Mehrheit

im Deutschen Bundestag beschlossen werden können.

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vertrat die Auffassung, daß es zur Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam im Deutschen Bundestag einer Zweidrittelmehrheit bedürfe. Zumindest das neugeschaffene Instrument des Rahmenbeschlusses (Artikel 34 Abs. 2 b EUV) beinhalte eine Übertragung von Hoheitsrechten auf ein Organ der Europäischen Union im Sinne des Artikels 23 Abs. 1 GG. Diese neue Regelung sei als verfassungsändernd bzw. in seinen Auswirkungen gleichartig zu betrachten, da sie von Bundesbürgerinnen und -bürgern, aber auch von deutschen Staatsorganen die Anerkennung und gegebenenfalls Befolgung von Akten der Unionseinrichtungen verlange und somit in verfassungsrechtliche Zuständigkeiten eingegriffen werde.

Die Fraktion der F.D.P. setzte sich bereits während der Verhandlungen dafür ein, daß der Vertrag von Amsterdam im Deutschen Bundestag mit Zweidrittelmehrheit ratifiziert werden müsse. Unabhängig von der juristischen Beurteilung sei diese Zweidrittelmehrheit ein entschiedenes Zeichen für die weitere Integration der Europäischen Union.

Beteiligungsrechte

Die Erweiterung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/9339 um einen Artikel 1 a in der Fassung der Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 13/9339 S. 167ff.) wurde in Übernahme des Mitberatungsvotums des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung einvernehmlich abgelehnt.

Der Ausschuß wandte sich gegen eine einseitige Veränderung des Zusammenarbeitsgesetzes zwischen Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten (EuZBL), auch weil das verfassungsrechtlich garantierte Gleichgewicht bei der Beteiligung von Deutschem Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten beeinträchtigt werden könnte.

Der Ausschuß begrüßte die Erklärung der Bundesregierung im Schreiben des Staatssekretärs des Auswärtigen Amts, Dr. Hans-Friedrich von Ploetz, vom 12. Februar 1998 an den Vorsitzenden des Ausschusses:

„Unter Bezugnahme auf die Erörterungen des Ausschusses über die Regelungen des Vertrags von Amsterdam zur Flexibilität und zu Rahmenbeschlüssen (Artikel 34 Abs. 2 b) und im Hinblick auf das Protokoll des Bund/Länder-Gesprächs vom 06. 02. 1998 bestätige ich die Auffassung der Bundesregierung, daß Artikel 23 GG und die Gesetze über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag und die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union die Beteiligung von Deutschem Bundestag und Bundesrat in bezug auf den gesamten Vertrag von Amsterdam regeln.“

Der Ausschuß erwartet von der Bundesregierung die Berücksichtigung der Stellungnahmen des Deutschen Bundestages zu der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes einschließlich außen-, verteidigungs-

und integrationspolitisch zu bewertenden Fragen.

Er hielt fest, daß nach § 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union der deutsche Vertreter im Rat seinen Verhandlungen die Stellungnahme des Deutschen Bundestages zugrunde legt.

II. Die Beratungen über den Inhalt des Vertrags¹⁾

1. Die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik verbessern

Grundrechte und Nichtdiskriminierung

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Der Schutz der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit sind Grundlagen der Union. Im Vertrag von Amsterdam werden diese Prinzipien deutlicher als zuvor hervorgehoben und konkretisiert. Das Bekenntnis der Europäischen Union zur Freiheit und Demokratie, zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit wird durch die Neufassung des Artikels 6 Abs. 1 (bisher Artikel F) EUV²⁾ verstärkt. Während in der bisherigen Vertragsfassung die Achtung der Grundrechte nur unter Bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gewährleistet war (bisher Artikel F Abs. 2 EUV), wird nun ein vorangestelltes, grundsätzliches Bekenntnis zu den von den Mitgliedstaaten gemeinsam getragenen Grundsätzen und Grundfreiheiten abgegeben (Artikel 6 Abs. 1 EUV).

Bei schwerwiegenden und anhaltenden Verletzungen der Grundsätze in einem Mitgliedstaat enthält der neue Titel I des EU-Vertrags erstmalig auch Verfahren, nach denen gegen diesen Staat Sanktionen ergriffen werden können, die bis hin zu einer Suspendierung des Stimmrechts gehen können (Artikel 7, bisher Artikel F.1 EUV).

Hinsichtlich der Kontrolle der Grundrechte ist in Artikel 46d (bisher Artikel L) i. V. m. Artikel 6 EUV die Zuständigkeit des EuGH im neuen Vertrag verankert worden.

Eine Gemeinschaftskompetenz zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts,

¹⁾ Die Gruppe der PDS hat eine grundsätzliche und mehrere Bereiche des Vertrags von Amsterdam umfassende Stellungnahme abgegeben, die unter S. 61ff. dargestellt ist.

²⁾ – Die ohne Kennzeichnung verwendeten Artikel beziehen sich auf die Neuregelungen des Amsterdamer Vertrags in der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) (hierzu siehe Drucksache 13/9339 S. 74ff., 85ff.).

– Die in Klammern zitierten Artikel mit der Kennzeichnung „bisher“ beziehen sich auf die Vorschriften des geltenden EU-Vertrags bzw. EG-Vertrags vom 7. Februar 1992 (Maastrichter Vertrag), die den thematischen Bereich bisher – zumindest teilweise – regeln.

der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung wird in Artikel 13 EGV eingeführt.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird unter den Zielbestimmungen in Artikel 2 EUV verankert; gleichzeitig ist im Aufgabenkatalog in Absatz 2 des Artikels 3 EUV aufgenommen, daß die Förderung der Gleichstellung und die Beseitigung von Ungleichheiten politikübergreifend zu berücksichtigen sind.

In Artikel 286 (bisher Artikel 213 b) EGV wird eine Rechtsgrundlage zum Erlaß von Datenschutzbestimmungen für die Organe der Europäischen Union, einschließlich einer Gemeinschaftskompetenz zur Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz für den Datenschutz, geschaffen.

Die Konferenz hat eine Erklärung zur Abschaffung der Todesstrafe abgegeben.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Im Beratungsverfahren forderten alle Fraktionen, daß sich die Bundesregierung bei der Folgekonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags dafür einsetze, die Rechte des einzelnen auf Unionsebene durch eine Grundrechtscharta zu stärken, die Voraussetzungen für einen Beitritt zur EMRK zu schaffen sowie die Verpflichtung festzuschreiben, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung zu sichern.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten besonders, daß die Menschenrechte und Grundfreiheiten ausdrücklich der Rechtsprechung des EuGH unterworfen werden. Sie sehen in dem Ergebnis von Amsterdam hinsichtlich der konkreten Formulierung, etwa der Antidiskriminierungsklauseln, das derzeit Erreichbare, das es in den kommenden Jahren schrittweise auszubauen gelte. Die Stärkung des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene sei eine wichtige Voraussetzung für die dauerhafte Schaffung eines europäischen Rechts- und Sicherheitsraumes. Für die Einführung eines konkreten Grundrechtskatalogs zeige sich bedauerlicherweise noch keine ausreichende Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten. Hervorgehoben wurde die Bedeutung der nun vereinbarten Sanktionsmechanismen, um den gemeinsam getragenen Grundsätzen und Grundfreiheiten auch in einer sich erweiternden Union Durchsetzung zu verschaffen.

Die Fraktion der SPD hat der Forderung nach einer Grundrechtscharta immer wieder nachhaltig Ausdruck verliehen. Wenn nicht bereits in der Folgekonferenz eine Einigung über die Aufnahme von Grundrechten erfolgen könne, müsse zumindest ein konkreter Auftrag an das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente erteilt werden, einen solchen Katalog zu erarbeiten. Als positiv bewertete sie, daß die in Artikel 6 Abs. 2 EUV definierten Grundrechte ausdrücklich der Rechtsprechung des EuGH unterworfen werden.

Besonders begrüßt und für notwendig erachtet wurden die erzielten Fortschritte bei der Verankerung der Gleichstellung von Frauen und Männern, das erweiterte Verbot der Diskriminierung sowie die Datenschutzbestimmungen und die von der Konferenz angenommene Erklärung zur Abschaffung der Todesstrafe.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte das Erfordernis, dem EU-Vertrag eine umfassende und für alle Organe der Europäischen Union verbindliche Grund- und Bürgerrechtscharta voranzustellen. Diese Charta müsse Regelungen zum wirksamen Schutz der sozialen, kulturellen und ökologischen Rechte, der Rechte der Frauen sowie zum Datenschutz, zur Informationsfreiheit und zum Schutz der physischen und genetischen Integrität enthalten. Diese Grundrechte müßten unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten und Ansprüche auf Teilhabe begründen. Hierzu wurde verfahrensrechtlich gefordert, daß die Folgekonferenz den Auftrag an eine weitere Konferenz erteilen solle, um mit breiter gesellschaftlicher und politischer Beteiligung in einem öffentlichen „Verfassungsprozeß“ einen Grundrechtskatalog zu entwickeln.

Begrüßt wurden Fortschritte bei der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot, das allerdings nur eine Handlungsermächtigung, aber keine Anwendungsverpflichtung darstelle. Das Diskriminierungsverbot beziehe sich zudem nur auf den Bereich des EG-Vertrags und nicht auf den EU-Vertrag und damit auch nicht auf den gesamten Bereich der Justiz- und Innenpolitik. Dies gelte auch für den Datenschutzartikel und führe dazu, daß die Datenschutzbestimmungen auf das Schengen-Informationssystem und auf die Ausweitung von Kompetenzen von Europol nicht anwendbar seien.

Die Fraktion der F.D.P. hob hervor, daß die Einführung eines konkreten Grundrechtskatalogs auch im Hinblick auf die von ihr angestrebte europäische Verfassung Ziel sei und bleibe. Um so bedauerlicher sei es, daß sich dafür keine ausreichende Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten finde.

Vergemeinschafteter Bereich der Innen- und Rechtspolitik

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Das Ziel, die Bewegungsfreiheit der Menschen innerhalb der Union zu vergrößern und sie vor Beschränkungen ihrer persönlichen Sicherheit zu schützen, wird im Vertrag festgeschrieben. Dazu wird ein neuer Titel IV (Artikel 61 ff.) im EG-Vertrag mit der Überschrift „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken, betreffend den freien Personenverkehr“ eingefügt. Durch die hiermit erfolgende Vergemeinschaftung großer Teilgebiete des Bereiches Justiz und Inneres werden die effizienteren Gemeinschaftsverfahren sowie eine verbesserte richterliche und parlamentarische Kontrolle eingeführt.

Im einzelnen werden damit die Bereiche des Asylrechts, der Visapolitik, der Außengrenzkontrollen, der Einwanderungs- und Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige sowie die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in den EG-Vertrag überführt. Hierbei wird es gemäß Artikel 67 EGV für fünf Jahre bei der einstimmigen Beschlußfassung im Rat und einer Beteiligung des Europäischen Parlaments lediglich in Form der Anhörung bleiben. Anschließend wird von den Mitgliedstaaten überprüft und gegebenenfalls mit Einstimmigkeit entschieden, ob die Gemeinschaftsregeln volle Anwendung finden. Eine Ausnahme besteht nur im Bereich der Visapolitik, bei der der Übergang auf Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat und die Einführung der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments keines weiteren Beschlusses bedürfen (Artikel 67 Abs. 3 und 4 i. V. m. Artikel 62 EGV).

In diesen Bereichen besteht eine umfassende Zuständigkeit des EuGH durch Artikel 68 i. V. m. Artikel 234 (bisher Artikel 177) EGV.

Nach Artikel 67 Abs. 1 EGV behalten Mitgliedstaaten für den Zeitraum von fünf Jahren ein Initiativrecht neben der Kommission.

Großbritannien, Irland und Dänemark sind nach den Protokollen über die Positionen dieser Staaten, betreffend Titel IV (bisher Titel IIIa) des EG-Vertrags, nicht verpflichtet, sich an diesen Maßnahmen zu beteiligen, haben aber die Möglichkeit, sich anzuschließen.

In Artikel 280 (bisher Artikel 209a) EGV wird die Bekämpfung von Betrug zu Lasten des EG-Haushalts vergemeinschaftet, und zugleich werden Mehrheitsentscheidungen im Rat und das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments bereits ab Inkrafttreten des Vertrags eingeführt.

Ein Protokoll regelt die Behandlung der Asylanträge von Bürgerinnen und Bürgern der Union in Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten gelten grundsätzlich als sichere Herkunftsländer. Bei der Prüfung solcher Asylanträge wird davon ausgegangen, daß der Antrag unbegründet ist, ohne daß die Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. bewerteten als wichtigen Fortschritt, daß die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik erhebliche Verbesserungen erfahre, dadurch daß wesentliche Bereiche der dritten Säule in den Gemeinschaftsbereich übertragen würden.

Allerdings gelte weiterhin für fast alle materiellen Bereiche für einen Zeitraum von fünf Jahren, möglicherweise aber auch darüber hinaus, das Einstimmigkeitsprinzip. Die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments, das – außer im Bereich der Visavorschriften – zunächst nur ein Anhörungsrecht erhält, wurden als unbefriedigend erachtet.

In den Feldern mit Übergangsfristen wiesen alle Fraktionen die Bundesregierung auf ihre Vorstellungen zugunsten einer weitergehenden Anwendung der Gemeinschaftsregeln einschließlich der Mehrheitsbeschlüsse hin. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, sich bei der Überprüfung nach fünf Jahren für eine Entscheidung zum Übergang auf Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments einzusetzen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. stellten fest, daß die Übergangsfristen einen Prozeß einleiteten und einen notwendigen Schritt in die richtige Richtung darstellten. Im übrigen sei auch für den Fünf-Jahres-Zeitraum bereits ein „Arbeitsprogramm“ zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Vertrag geschrieben worden (Artikel 61 EGV).

Die Fraktion der CDU/CSU stellte fest, daß es einen „Automatismus“ beim Übergang zur qualifizierten Mehrheit nicht geben werde. Entscheidend sei, daß es zu substantiellen Fortschritten nicht nur beim freien Personenverkehr, sondern auch in bezug auf Außengrenzkontrollen, Asyl, Einwanderung und Kriminalitätsbekämpfung komme. Im Zusammenhang mit der Harmonisierung des Asylrechts und im Hinblick auf die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen sei eine faire Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten unverzichtbar. Die CDU/CSU-Fraktion unterstrich, daß Angehörige von Drittstaaten auch künftig keinen unregelmäßigen Zugang zum deutschen Sozialsystem oder zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten sollen. Nationale Mindeststandards sollen im Rahmen künftiger Gemeinschaftsregelungen Beachtung finden.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten ferner, daß eine Gemeinschaftskompetenz für die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen geschaffen werde. Diese sei insbesondere im Hinblick auf die effektive Rechtsdurchsetzung im europäischen Binnenmarkt wichtig.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. wiesen darüber hinaus auf die Bedeutung verbesserter Amts- und Rechtshilfe in der Europäischen Union hin, wofür die neuen Vertragsvorschriften eine gute Grundlage gäben.

Die Fraktion der SPD kritisierte besonders, daß der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat nach fünf Jahren keineswegs gesichert sei, sondern danach eines einstimmigen Ratsbeschlusses bedürfe. Erst bei einem Übergang zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit werde es eine gleichberechtigte Mitwirkung des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren geben.

Sie begrüßte grundsätzlich, daß bei der Vertragsreform die Zuständigkeit des EuGH auf neue Bereiche ausgedehnt werde. Bedauert wurde jedoch, daß der Titel IV des EG-Vertrags über den freien Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung nicht in die uneingeschränkte Rechtsprechungszuständigkeit des EuGH falle.

Anzuerkennen sei, daß die neuen Bestimmungen zur Asylpolitik einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer europäischen Gesamtregelung darstellten. Jedoch sei der Prozeß der Entstehung eines europäischen Asylrechts in den nächsten fünf Jahren mit besonderer Aufmerksamkeit zu beobachten. Der Rat müsse innerhalb dieses Zeitraums in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und einschlägigen anderen Verträgen Beschlüsse zu Asyl treffen. Es müsse aber verhindert werden, daß die Entwicklung zu einer Nivellierung des Asylrechts auf niedrigstem Niveau führe.

Bevor die Bundesregierung im Rat Entscheidungen in Fragen des Asylrechts treffe, müsse der Deutsche Bundestag seine Entscheidung hierzu getroffen haben. Ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages könne die Bundesregierung keine Entscheidung treffen.

Die Fraktion der SPD stellte weiter fest, daß die Gewährung des Asylrechts für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch ein entsprechendes Protokoll geregelt werde. Nach dem Protokoll über die Asylgewährung würden zunächst alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union als sichere Herkunftsländer gelten. Sollte jedoch ein Mitgliedstaat gegen die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten oder schwerwiegend und anhaltend gegen die in Artikel 6 EUV enthaltenen Grundsätze verstoßen und der Rat diesen Verstoß feststellen, könne sein Staatsangehöriger auch nach dem Protokoll einen Asylantrag stellen. Im übrigen ermögliche das Protokoll die Prüfung jedes Asylantrags, der in der Bundesrepublik Deutschland gestellt werde, auch von Anträgen von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten. Es müsse lediglich der Rat hiervon unterrichtet werden. Die alleinige deutsche Entscheidungsbefugnis werde in einem solchen Fall in keiner Weise beeinträchtigt. Auch die Bundesregierung habe diese Auffassung in den Beratungen des Ausschusses ausdrücklich schriftlich bestätigt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte insbesondere, daß durch den Stufenplan trotz erfolgter Überführung in die erste Säule nicht zur Mitentscheidung des Europäischen Parlaments übergegangen werde. Es handele sich um eine Vergemeinschaftung „minderen Rechts“, da ein erheblicher Kompetenztransfer erfolge, ohne daß zugleich das Europäische Parlament mitentscheidungsbefugt sei. Das demokratische Defizit im Bereich der innen- und rechtspolitischen Zusammenarbeit könne nur durch Einräumung des vollen Mitentscheidungsrechts behoben werden. Insbesondere dürfe es keine Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit ohne gleichzeitige Mitentscheidungsbefugnis geben, da sich sonst das Demokratiedefizit im Bereich Justiz und Inneres durch Verringerung der Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente sogar vergrößere.

Im Bereich Asylpolitik sei eine ausdrückliche Bindung an die Genfer Flüchtlingskonvention erforderlich, da die herrschende Praxis ihr nicht entspreche. Das Protokoll, betreffend Asylanträge von Bürgerin-

nen und Bürgern der Europäischen Union, ermögliche Verletzungen internationaler Grundrechtsstandards, indem das Asylrecht für Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union in anderen Staaten der Europäischen Union faktisch abgeschafft werde.

In der dritten Säule verbleibende Bereiche

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die in der dritten Säule verbleibenden Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen beteiligten Behörden wie Polizei, Zoll und anderen Behörden sowie die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen werden durch Einführung neuer Verfahren in Titel IV des EU-Vertrags gestärkt (Artikel 29 bis 45 [bisher Artikel K.1 bis K.16] EUV). Der Anwendungsbereich der Regierungszusammenarbeit wird präziser gefaßt sowie die Möglichkeiten gemeinsamen Handelns bei der Verbrechensbekämpfung, insbesondere gegenüber Terrorismus, Menschenhandel und Straftaten gegen Kinder, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, illegalem Drogenhandel sowie gegen Korruption und Betrug erweitert.

In Artikel 34 (bisher Artikel K.6) EUV wird für diese Bereiche ein richtlinienähnliches Instrument, der „Rahmenbeschluß“, geschaffen. Der Rat kann auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates Rahmenbeschlüsse zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften annehmen, die hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten verbindlich sind, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Auswahl der Form und der Mittel überlassen und nicht unmittelbar wirksam sind (Artikel 34 Abs. 2b EUV).

In Artikel 35 (bisher Artikel K.7) EUV wird erstmals eine weitgehende Zuständigkeit des EuGH begründet. Bezüglich des Vorabentscheidungsverfahrens haben die Mitgliedstaaten jedoch nach Artikel 35 Abs. 2 und 3 EUV die Möglichkeit zu wählen, ob und in welchem Umfang sie ihren nationalen Gerichten die Vorlagemöglichkeit zum EuGH einräumen.

Die Kommission erhält in diesen Bereichen neben den Mitgliedstaaten ein umfassendes Initiativrecht.

Das Europäische Parlament ist bei Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen und ratifizierungsbedürftigen Abkommen gemäß Artikel 39 (bisher Artikel K.11) EUV im Wege der Anhörung zu beteiligen. Es bestehen gemäß Artikel 39 Abs. 2 und Artikel 44 (bisher Artikel K.16) EUV darüber hinaus besondere Unterrichtungspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament.

Das Europäische Polizeiamt Europol soll innerhalb von fünf Jahren durch operative Befugnisse gestärkt werden. Der Zuständigkeitsbereich wird konkretisiert und auf neue Felder schwerer Formen internationaler Kriminalität erweitert (s. o.). Hinsichtlich der Auslegung der Europol-Konvention wird die Zuständigkeit des EuGH – wenn auch mit „opt-out“-Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten – eingeführt,

was ein besonderes Anliegen des Deutschen Bundestages ist.

Durch ein Protokoll zum Vertrag wird die Schengen-Zusammenarbeit, die auf eine vollständige Abschaffung der Binnengrenzkontrollen abzielt, in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union überführt. Damit wird der Schengen-Acquis in Zukunft durch die Organe der Europäischen Union fortentwickelt, mit richterlicher Kontrolle durch den EuGH und unter Beteiligung des Europäischen Parlaments.

Es bestehen weitreichende Ausnahmen für Großbritannien, Irland und Dänemark, die selbst entscheiden können, ob sie sich generell – oder im Fall Dänemarks auch an einzelnen Fortentwicklungen – beteiligen wollen. Die Beibehaltung der nordischen Paßunion wird durch Assoziierung von Norwegen und Island hinsichtlich der Schengen-Zusammenarbeit gesichert.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Alle Fraktionen haben sich intensiv mit dem neuen Instrument des Rahmenbeschlusses befaßt und insbesondere Wert darauf gelegt, daß, solange noch keine volle Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in diesem Bereich bestehe, die parlamentarische Kontrolle und Mitwirkung durch die nationalen Parlamente wahrgenommen werde. Betont wurde hierbei die Geltung der in Artikel 23 GG verfassungsrechtlich garantierten Beteiligung des Deutschen Bundestages im Hinblick auf die neuen Strukturen und Verfahren im Bereich der dritten Säule einschließlich der Flexibilitätsregelung. Ebenso gelte das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union mit seinen Unterrichts- und Konsultationspflichten in vollem Umfang auch für die neue Handlungsform des Rahmenbeschlusses, was von der Bundesregierung bestätigt wurde.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten die erzielten Fortschritte im Bereich der Verbrechensbekämpfung. Die Fortschritte hinsichtlich des Ausbaus von Europol zu einer europäischen Polizeibehörde mit effizienten Handlungsmöglichkeiten in einem erweiterten Zuständigkeitsbereich wurden begrüßt. Die Möglichkeit, nach fünf Jahren operative Befugnisse an Europol zu übertragen, werde die Wirksamkeit der gemeinsamen Anstrengungen zur Verbrechensbekämpfung deutlich erhöhen. Die Fraktion der F.D.P. betonte hierbei, daß bei einem weiteren Ausbau von Europol die parlamentarische und justitielle Kontrolle verbessert werden müsse.

Positiv herausgehoben wurde, daß darüber hinaus eine engere justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen durch Präzisierung des Aufgabenkatalogs ermöglicht werde. Danach können Maßnahmen zur Erleichterung und Beschleunigung der Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten, zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten und erforderlichenfalls zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Vorschriften der Mitgliedstaaten, getroffen werden. Schrittweise sollen in den Bereichen der Organisierten Kriminalität,

des Drogenhandels und des Terrorismus zudem Mindestvorschriften für einzelne Merkmale von Straftatbeständen festgelegt werden können. Für verbesserte Amts- und Rechtshilfe in Strafrechtsangelegenheiten werde die Grundlage gelegt. Wenn der vorgegebene Rahmen entsprechend ausgefüllt werde, seien die in der Praxis notwendigen Erleichterungen damit umsetzbar.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten, daß mit der Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der Europäischen Union Tendenzen zur Bildung von Strukturen außerhalb der Europäischen Union entgegengewirkt und die Übernahme des Besitzstandes für neue Mitglieder verbindlich gemacht werde. Die Anwendung gemeinsamer Integrationsstrukturen innerhalb der Europäischen Union, insbesondere die Verfahren zur Beteiligung von EuGH und Europäischem Parlament, brächten Vorteile, auch wenn sich die Einarbeitung in die Verträge schwierig gestalte.

Die Fraktion der SPD stellte fest, daß sich der Schwerpunkt der Maßnahmen auf den Aufbau einer besseren polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen beziehe. Der Ausbau einer europäischen Innenpolitik und eine effiziente Kontrolle der Außengrenzen, insbesondere zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, bleibe eine dringliche Aufgabe. Es sei darauf zu drängen, daß im Rat möglichst schnell die notwendigen Beschlüsse gefaßt würden, um die Handlungsermächtigungen auch zu nutzen.

Besonders im Hinblick auf künftige operative Befugnisse von Europol vermisste die Fraktion der SPD die vollständige gerichtliche Kontrolle durch den EuGH, vor allem mangels eines wünschenswerten Individualklagerechts. Die Tätigkeit von Europol könne zwar durch die zuständigen einzelstaatlichen Stellen überprüft werden. Hierfür gälten die in jedem Mitgliedstaat zugrundeliegenden Rechtsvorschriften. In der Bundesrepublik Deutschland seien dies die Datenschutzbeauftragten oder die Verwaltungsgerichte.

Bedauert wurde, daß die Vorteile der grundsätzlich unterstützten Integration von Schengen in den Rahmen der Europäischen Union, durch die Ausnahmen für Großbritannien, Irland und Dänemark eingeschränkt würden. Weiterhin wies die Fraktion der SPD auf die ungenügende Beteiligung des Europäischen Parlaments hin, das keine Mitentscheidungsbefugnis erhalten habe. Die Möglichkeit weiterer Grenzkontrollen stehe dem Prozeß der Öffnung der Binnengrenzen der Europäischen Union zudem diametral gegenüber.

Der EuGH sei noch nicht einheitlich und umfassend zuständig, da die Mitgliedstaaten eine Wahlmöglichkeit hinsichtlich der Vorlagepflicht nationaler Gerichte zum EuGH im Bereich der Rahmenrichtlinie, wie auch bei Europol, hätten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN äußerte, daß das Demokratiedefizit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik durch die Einführung von Rahmenbeschlüssen sogar noch vergrößert werde. Das Europä-

ische Parlament habe lediglich ein Anhörungsrecht und keine Mitentscheidungsbefugnis. Es werde ein Instrument zur verbindlichen Formulierung einer gemeinsamen Politik geschaffen, den nationalen Parlamenten aber praktisch die direkte Einflußnahme auf die Rechtsetzung entzogen. Die ohne parlamentarische Beteiligung festgelegten Ziele seien verbindlich und könnten auf nationaler Ebene nur noch umgesetzt werden.

Im Hinblick auf eine weitere Vergemeinschaftung sei die Dynamik bei entscheidenden Bereichen eingefroren, weil nach fünf Jahren nur mit Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen und zum Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments übergegangen werde.

Mit den Neuregelungen zu Europol würden einer Polizeibehörde weitere Befugnisse verliehen, die sich durch lückenhaften Datenschutz und mangelnde demokratische und parlamentarische Kontrolle auszeichne.

Die Komplexität der Regelungen mit den Ausnahmeregelungen für mehrere Staaten und Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der EuGH-Zuständigkeit sowie die Unklarheit der Zuordnung des Schengen-Besitzstandes widersprächen klar den Forderungen nach Transparenz und rechtsstaatlicher Klarheit.

Darüber hinaus sei die eingeschränkte EuGH-Zuständigkeit bei den Neuregelungen im Bereich der dritten Säule und im Schengen-Protokoll auch jeweils mit der Ausnahme versehen, daß keinerlei Zuständigkeit bei Maßnahmen der Polizei oder bei Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung bestehe (Artikel 35 Abs. 5 EUV und Artikel 2 Abs. 2 Satz 6 Schengen-Protokoll).

2. Die europäische Union und die Bürgerinnen und Bürger

Beschäftigung

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus wird als Aufgabe der Gemeinschaft in Artikel 2 (bisher Artikel B) EUV und Artikel 2 EGV festgelegt. Artikel 2 EGV schreibt darüber hinaus die Schaffung eines hohen Maßes an sozialem Schutz vor. Dabei soll die Gemeinschaft laut Artikel 3 und Artikel 125 ff. EGV durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie die Abstimmung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten stärken und ihre Wirksamkeit fördern. Die Verfahren für die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich Beschäftigung werden unter dem neu eingefügten Titel VIII des EG-Vertrags beschrieben. Wesentlicher Ansatzpunkt ist eine Erhöhung der Flexibilität der Arbeitskräfte und Arbeitsmärkte, um auf den schnellen wirtschaftlichen Wandel reagieren zu können. Hierzu soll insbesondere die Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte gefördert werden.

Der Europäische Rat wird künftig auf der Grundlage eines gemeinsamen Jahresberichtes von Rat und Kommission die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft prüfen und seine Einschätzung der Situation veröffentlichen. Der Rat legt daraufhin mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Leitlinien fest, die die Mitgliedstaaten bei ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten berichten dem Rat und der Kommission jährlich über die wichtigsten Maßnahmen, die sie vor dem Hintergrund der beschäftigungspolitischen Maßnahmen durchgeführt haben. Im Rahmen des gemeinsamen Jahresberichtes erfolgt die Prüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen, um gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen. Hierzu kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten beschließen.

Die ständige Beobachtung und Bewertung der Beschäftigungslage und der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten werden durch einen neu einzurichtenden Beschäftigungsausschuß gewährleistet, in den jeder Mitgliedstaat und die Kommission jeweils zwei Vertreter entsenden.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Vertrag wurde von allen Fraktionen im Ausschuß positiv bewertet. Die Folgekonferenz habe hiermit auf die wichtigste soziale und wirtschaftliche Herausforderung der Mitgliedstaaten reagiert. Der Ausschuß begrüßte das neu eingeführte Verfahren zur stärkeren Koordination und Überwachung der nationalen Beschäftigungspolitiken. Mit der Entscheidung des Europäischen Rates von Amsterdam, das Verfahren bereits vor der Ratifikation der Vertragsergänzung in Gang zu setzen, sei auf die drängenden Beschäftigungsprobleme in Europa reagiert worden. Die Wirksamkeit des neuen Instrumentes müsse jedoch noch unter Beweis gestellt werden. Der Ausschuß betonte daher die Notwendigkeit einer weitestgehenden Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten, die nach wie vor die Hauptverantwortung für die Verbesserung der Beschäftigungssituation in Europa trügen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. betonten, daß sich aus der Aufnahme des Beschäftigungstitels keine Kompetenz der europäischen Ebene für Beschäftigungsprogramme ergebe. Die Zuständigkeit für eine konkrete Politik zur Schaffung neuer und zur Bestandssicherung bereits bestehender Arbeitsplätze folge vielmehr aus dem Grundsatz der Subsidiarität und verbleibe im Regelungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten. Der Europäischen Union komme in erster Linie eine koordinierende Funktion zu, die in der jährlichen Festlegung von beschäftigungspolitischen Leitlinien, der Überprüfung ihrer Implementierung und der Einsetzung eines Beschäftigungsausschusses ihren Ausdruck finde. Die neuen Vertragsvorschriften würden insbesondere auf die Qualifizierung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte sowie die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte setzen. Damit würden die bereits unter deutschem

Vorsitz auf dem Europäischen Rat in Essen im Dezember 1994 beschlossenen Politiken konsequent umgesetzt.

Die Fraktion der SPD unterstrich mit Nachdruck, daß sie der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam ohne die Verankerung eines Beschäftigungskapitels nicht zustimmen würde. Sie begrüßte daher, daß es im Verlauf der Verhandlungen gelungen sei, Einigung darüber zu erzielen, daß die Europäische Union in Zukunft auf die Verwirklichung einer aktiven Beschäftigungspolitik verpflichtet sei. Dies gelte vor allem für die Mitgliedstaaten, aber auch für die Kommission. Vor allem gehe es aber um die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und ihre Koordinierung sowie die Verpflichtung auf ein hohes Beschäftigungsniveau.

Damit sei im Vertrag nicht nur finanzielle Stabilität bei der Währungspolitik, sondern auch soziale Stabilität gleichgewichtig verankert. Angesichts der Beschäftigungskrise, die gegenwärtig alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union betreffe, sei dies das positivste Signal, das vom Vertragswerk ausgehe. Die Kommission habe bereits unmittelbar nach der Vertragsunterzeichnung ihre Arbeit an der Umsetzung des Beschäftigungskapitels begonnen. Dabei sei die Vorgehensweise der Kommission, die faktisch neben der Koordination auch innovativen Charakter tragen würde, sehr zu begrüßen.

Auch die Rolle der Europäischen Investitionsbank sei zu betonen. Sie habe Vorschläge zur Finanzierung der Transeuropäischen Netze sowie zur Förderung innovationsorientierter kleiner und mittlerer Unternehmen eingebracht. Diese würden unterstützt.

Mit der Annahme einer Entschließung zu Wachstum und Beschäftigung durch den Europäischen Rat sei es gelungen, den Stabilitätspakt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu ergänzen. Die Mitgliedstaaten seien nunmehr verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik auch mit Blick auf die Beschäftigungswirksamkeit stärker zu koordinieren.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte, daß die Beschäftigungspolitik der Wirtschafts- und Finanzpolitik untergeordnet bleibe. Die vertraglichen Bestimmungen folgten weitgehend der Strategie des Europäischen Rates von Essen 1994, die bisher keine Beschäftigungswirksamkeit gezeigt habe. Die Bundesregierung habe wirkungsvoll eine stärkere Verbindlichkeit der Koordination im Beschäftigungsbereich blockiert und damit ein wirklich substantielles Beschäftigungskapitel verhindert.

Die Fraktion der F.D.P. hob die besondere Verantwortung der Tarifparteien für die Beschäftigung hervor und stellte heraus, daß die Erfüllung der Kriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion sowie ein stabiler Euro gleichzeitig die wichtigsten Voraussetzungen für mehr Investitionen und Arbeitsplätze seien. Sie begrüßte die beabsichtigte Förderung von Existenzgründungen und Selbständigen in der Europäischen Union, da von diesen nachweislich die meisten neuen Arbeitsplätze geschaffen würden.

Sozialpolitik

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Das Abkommen über die Sozialpolitik, das alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien unterzeichnet hatten, wird in den EG-Vertrag integriert. Das Europäische Parlament wird durch eine Ausdehnung des Mitentscheidungsrechts gestärkt. Darüber hinaus wird die Politik der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf der Grundlage von Artikel 141 (bisher Artikel 119) EGV fortentwickelt. Der Artikel dient nunmehr als Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Sicherstellung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben. Großbritannien hat vor der Ratifikation des Vertrags von Amsterdam bereits begonnen, das Sozialprotokoll umzusetzen.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß begrüßte einstimmig die Integration des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag. Der Beitritt Großbritanniens zum Sozialabkommen und die Aufnahme der Regelungen in den eigentlichen Vertragstext trage zur Schaffung des einheitlichen Rechtsraums und zu einer stärkeren Kohärenz der Sozialpolitik bei.

Umwelt

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die Umweltpolitik erhält insbesondere durch die Hervorhebung des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe für alle Gemeinschaftspolitiken und durch die Verankerung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung einen höheren Stellenwert. Die Aufgabe zur Förderung eines hohen Maßes an Umweltschutz und zur Verbesserung der Umweltqualität findet Eingang in Artikel 2 EGV. Artikel 95 (bisher Artikel 100a) EGV wird insoweit geändert, als daß die Mitgliedstaaten zukünftig auch nach Harmonisierungsmaßnahmen der Gemeinschaft strengere nationale Bestimmungen im Umweltschutz beibehalten oder erlassen können. Diese Bestimmungen sind der Kommission mitzuteilen und zu begründen. Die Kommission prüft binnen sechs Monaten, ob die nationale Regelung eine verschleierte Handelsbeschränkung darstellt oder das Funktionieren des Binnenmarktes behindert, und entscheidet über die Zulässigkeit der Bestimmung. Trifft die Kommission innerhalb der sechs Monate keine Entscheidung, gilt die nationale Vorschrift als gebilligt.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Die Fraktion der CDU/CSU begrüßte die neuen vertraglichen Vorschriften und hob hervor, daß wirksamer Umweltschutz nur mit einem grenz- und sektorenüberschreitenden Ansatz möglich sei. Eine Angleichung der europäischen Umweltstandards auf höchstem Niveau sei jedoch nur langfristig möglich,

andernfalls werde die wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union gefährdet. Daher sei die zusätzliche Flexibilität zu begrüßen, wonach den weiter entwickelten Mitgliedstaaten ermöglicht werde, den Umweltschutz schnell zu verbessern, ohne andere Mitgliedstaaten durch europäische Höchststandards zu überfordern.

Die Fraktion der SPD hob die Bedeutung der Möglichkeit zum Erhalt und Erlass weitergehender nationaler Rechtsvorschriften im Umweltschutz hervor. Dabei sei besonders hervorzuheben, daß die Mitgliedstaaten trotz bereits bestehender europäischer Harmonisierungsvorschriften auch neue nationale Bestimmungen erlassen könnten, die über die europäischen Standards hinausgingen. Der Umweltschutz erfahre durch die Vertragsänderungen eine erhebliche Verbesserung. Der fachliche und politische Dialog mit der Kommission bleibe gewährleistet, die gerichtliche Kontrolle durch den EuGH möglich.

Der Vertrag bringt nach Auffassung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die ökologische Politik in der Europäischen Union keinen substantiellen Fortschritt. Die Veränderungen seien weitgehend kosmetischer Natur und dienten lediglich dem Zweck, die Akzeptanz des Vertrags in der Öffentlichkeit zu fördern. Die Vorherrschaft des Binnenmarktes gegenüber dem Umweltschutz bliebe unangetastet. Dies werde besonders deutlich an den Hürden zum Erlass und Erhalt nationaler Schutzbestimmungen, die Artikel 95 EGV aufbaue. Dadurch sei die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, eine Vorreiterrolle im Umweltschutz zu übernehmen, praktisch zunichte gemacht.

Die Fraktion der F.D.P. hob hervor, daß der Bestand des Binnenmarktes durch die Verfahren des Artikels 95 EGV ausreichend gesichert sei. Der Erlass weitergehender nationaler Bestimmungen müsse sich auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und sich auf ein spezifisches Problem des Mitgliedstaates beziehen, welches sich nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergebe. Darüber hinaus schreibe der Vertrag vor, daß die Bestimmung nicht zu einer Handelsbeschränkung oder einer Funktionsstörung des Binnenmarktes führen dürfe. Damit sei sichergestellt, daß die neuen Bestimmungen zum Umweltschutz nicht mißbraucht werden könnten, sondern der tatsächlichen Fortentwicklung des Umweltschutzes dienten.

Gesundheitsschutz

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die gemeinschaftliche Handlungsgrundlage für den Gesundheitsschutz wird in Artikel 152 (bisher Artikel 129) EGV konkreter gefaßt und um den Aspekt der Gesundheitsvorsorge ergänzt. Die bisherige Fassung des Artikels sah vor, daß die Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Kommission ihre Politiken und Programme im Gesundheitswesen koordinieren. Durch die Vertragsänderung erhält die Gemeinschaft die Möglichkeit, mehr Eigeninitiative bei der Zusammen-

arbeit der Mitgliedstaaten zu fördern und zu unterstützen.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß vertrat einhellig die Meinung, daß die neuen vertraglichen Bestimmungen einen stärker akzentuierten Gesundheitsschutz in der Europäischen Union ermöglichen, was grundsätzlich zu begrüßen sei. Mit der Änderung der Vorschriften habe die Konferenz insbesondere auf die BSE-Krise und die Skandale mit verseuchten Blutpräparaten reagiert.

Verbraucherschutz

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

In Artikel 153 (bisher Artikel 129a) EGV werden der Gesundheitsschutz, die Sicherheit, die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die Förderung des Rechts auf Information, Erziehung und Bildung von Interessenvereinigungen als klare Ziele für den Verbraucherschutz aufgenommen. Darüber hinaus wird der Verbraucherschutz nunmehr als Querschnittsaufgabe festgelegt, die bei der Gestaltung der anderen Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen ist.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß begrüßte die Stärkung des Verbraucherschutzes, insbesondere seine Festschreibung als Querschnittsaufgabe der Union, und betonte, daß die Reformen nunmehr angemessen umgesetzt werden müßten.

Subsidiarität

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die vertraglichen Vorschriften zur Subsidiarität in Artikel 5 (bisher Artikel 3b) EGV werden durch ein Protokoll zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ergänzt und konkretisiert. Das neue Protokoll enthält ausführliche rechtsverbindliche Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität. Es verpflichtet alle Organe der Gemeinschaft, insbesondere die Kommission, ihre Maßnahmen und Vorschläge unter dem Gesichtspunkt der festgelegten Kriterien zu prüfen und zu begründen. Dabei muß auch die finanzielle Belastung und der Aufwand der betroffenen amtlichen oder privaten Stellen sowie der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt werden. Die Kommission wird verpflichtet, jährlich einen Bericht über die Anwendung des Artikels 5 EGV vorzulegen.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß begrüßte einvernehmlich die Aufnahme des Subsidiaritätsprotokolls und die damit verbundene Klarstellung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Es werde damit gewährleistet, daß die zur Erreichung eines Zieles

getroffenen Maßnahmen auf der am besten geeigneten Ebene getroffen werden und im Verhältnis zum jeweiligen Ziel stehen. Die Begründungspflicht biete den Ansatz für eine gerichtliche Überprüfung durch den EuGH, wenn eine Maßnahme dem Anschein nach den Grundsätzen nicht entspreche.

Die Fraktion der CDU/CSU begrüßte nachdrücklich die primärrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprotokolls. Damit werde die Wichtigkeit dieses Strukturprinzips deutlich hervorgehoben. Wichtig sei auch die Klarstellung, daß beide Elemente des Subsidiaritätsprinzips, die sogenannte Notwendigkeitsklausel und Besserklausel, für ein Handeln auf Unionsebene notwendig seien.

Die Fraktion der SPD begrüßte das Subsidiaritätsprotokoll als erforderliche Präzisierung der bereits vom Europäischen Rat in Edinburgh getroffenen Beschlüsse. Es enthalte einen akzeptablen Ausgleich zwischen gemeinschaftlichem und mitgliedstaatlichem Verantwortungsbereich.

Transparenz

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die Entscheidungen der Europäischen Union sollen nach Artikel 1 (bisher Artikel A) EUV möglichst bürgernah und offen getroffen werden. Der neue Artikel 255 EGV ermöglicht jeder Bürgerin und jedem Bürger der Europäischen Union sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat den Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Die allgemeinen Grundsätze für das Verfahren werden von Rat und Europäischem Parlament innerhalb von zwei Jahren festgelegt. Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten legen die Organe in der jeweiligen Geschäftsordnung fest.

In Artikel 207 (bisher Artikel 151) EGV wird die Bestimmung aufgenommen, daß der Rat in den Fällen, in denen er als Gesetzgeber tätig wird, die Abstimmungsergebnisse, etwaige Erklärungen zur Stimmabgabe sowie die Protokollerklärungen veröffentlicht.

Doch kann jeder Mitgliedstaat gemäß einer Erklärung zur Schlußakte des Vertrags von Amsterdam die Kommission und den Rat ersuchen, ein von ihm stammendes Dokument nicht ohne Zustimmung weiterzugeben.

Im Rahmen der Konferenz wird eine Konsolidierung der bestehenden Verträge vorgenommen, die eine neue Artikelnummerierung einschließt. Obsolet gewordene Rechtsvorschriften werden gestrichen. Mit dieser Maßnahme sollen die Verträge durchschaubarer und nachvollziehbarer werden.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß begrüßte einstimmig die in Artikel 1 EUV aufgenommene Verpflichtung der Europäischen

Union auf ein möglichst hohes Maß an Transparenz ihrer Entscheidungen. Die Akzeptanz in der Bevölkerung erfordere ein größtes Maß an Klarheit und Verständlichkeit der vertraglichen Grundlagen und der Entscheidungsprozesse der Europäischen Union. Der Ansatz zur Vereinfachung und Konsolidierung der Verträge sei ein erster Schritt in die richtige Richtung. Weitere Fortschritte seien allerdings nötig.

Die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. kritisierten die offene Regelung zur Festlegung von Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten in der Geschäftsordnung jedes Organs. Eine realistische Bewertung der Transparenzentwicklung sei daher erst nach Kenntnis dieser Bestimmungen möglich. Auch sei nicht verständlich, warum Artikel 255 EGV nur für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission, nicht aber den Ausschuß der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuß gelte.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten die Bestimmungen zur Offenlegung der Abstimmungsergebnisse und Protokollerklärungen des Rates, wenn dieser als Gesetzgeber tätig geworden ist. Dies sei ein pragmatischer Ansatz, der ein hohes Maß an Transparenz der Ratsentscheidungen schaffe, zugleich aber die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit des Rates nicht gefährde.

Die Fraktion der SPD verwies auf ihre Forderung, daß der Rat in der Funktion als Gesetzgeber generell öffentlich tagen sollte. Die Ergebnisse von Amsterdam blieben hinter dieser Forderung weit zurück. Inwieweit die Bestimmungen zum Zugang zu Dokumenten einen wirklichen Fortschritt bedeuten, sei davon abhängig, welche Vorschriften Rat und Europäisches Parlament erließen und inwiefern geschäftsordnungsrechtliche Hürden bei den einzelnen Organen aufgebaut würden. Auch sei abzuwarten, wie stark die Mitgliedstaaten von ihrem Recht zur Verweigerung der Weitergabe von Dokumenten Gebrauch machten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bemängelte, daß sich das Akteneinsichtsrecht nur auf die Europäische Gemeinschaft, nicht aber auf die gesamte Europäische Union beziehe. In den Bereichen der Innen- und Justizpolitik, die noch nicht vergemeinschaftet seien, bestehe hiermit ein erhebliches Manko. Die Tatsache, daß die Organe die Zugangsbedingungen zu ihren Dokumenten eigenständig festlegen könnten, drohe den Grundansatz der Transparenz und insbesondere der Kontrollfähigkeit des Verhaltens der nationalen Regierungen auf europäischer Ebene zur Farce zu machen.

3. Die Handlungsfähigkeit nach außen stärken

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam faßt die Ziele und Aufgaben der GASP präziser und schafft durch neue Instrumente und Verfahren verbesserte Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union.

Zu den institutionellen Veränderungen gehören die Einsetzung eines Hohen Vertreters für die GASP, eine stärkere Einbeziehung der Kommission, eine veränderte Zusammensetzung der Troika sowie die Errichtung einer Strategie- und Frühwarnheit.

Der Vorsitz wird zukünftig nach Artikel 18 Abs. 3 (bisher Artikel J.8) EUV durch den Generalsekretär des Rates unterstützt, der die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die GASP wahrnehmen wird. Für die Erfüllung seiner bisherigen Aufgabe erhält der Generalsekretär des Rates einen Stellvertreter (Artikel 207 Abs. 2 [bisher Artikel 151] EGV).

Eine neue Form der Troika ist in Artikel 18 Abs. 4 EUV vorgesehen; diese setzt sich aus Ratsvorsitz, GASP-Generalsekretär und dem für die Außenpolitik zuständigen Kommissionsmitglied zusammen. Während die bisherige Troika auch die vorangegangene Präsidentschaft umfaßte, wird der Ratsvorsitz nunmehr allein durch die zukünftige Präsidentschaft unterstützt. Die Möglichkeit, Sonderbeauftragte für besondere politische Fragen zu ernennen, ist ausdrücklich vorgesehen.

In einer Erklärung zum Vertrag wird die Errichtung einer Strategie- und Frühwarnheit im Generalsekretariat festgelegt. Diese soll durch Überwachung und Analyse außenpolitischer Entwicklungen, durch Beurteilung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Europäischen Union sowie durch frühzeitige Warnung vor krisenhaften Entwicklungen in der Lage sein, Handlungsoptionen zu entwickeln und Empfehlungen bzw. Strategien für ein gemeinsames Vorgehen zu erarbeiten. Diese Aufgaben sollen in Zusammenarbeit mit der Kommission erfüllt werden. Rat und Vorsitz können Dokumente mit Handlungsoptionen anfordern, und jeder Mitgliedstaat kann dazu Vorschläge unterbreiten. Mitgliedstaaten und Kommission sollen die Einheit durch Bereitstellung auch vertraulicher Informationen unterstützen.

Das Beschlußfassungsverfahren im Rat ist weiterhin gemäß Artikel 23 Abs. 1 (bisher Artikel J.13) EUV grundsätzlich einstimmig. Es wird jedoch die Möglichkeit einer konstruktiven Enthaltung eingeführt, die bei ansonsten vorliegender Einstimmigkeit der Bindungswirkung eines Beschlusses nicht entgegensteht (Artikel 23 Abs. 1 EUV). Der Mitgliedstaat, der eine entsprechende förmliche Erklärung zur Enthaltung abgibt, kann das Vorgehen nach dem Beschluß nicht verhindern. Er selbst ist nicht zur Durchführung des Beschlusses verpflichtet. Die Enthaltungen dürfen ein Drittel der Stimmen nach der üblichen Stimmgewichtung nicht überschreiten.

Als neues Instrument ist in Artikel 13 Abs. 2 (bisher Artikel J.3) EUV die gemeinsame Strategie, die der Europäische Rat im Konsens verabschiedet, vorgesehen. In ihr werden Zielsetzung, Dauer und bereitzustellende Mittel festgelegt.

Bei der Umsetzung von solchen gemeinsamen Strategien und auch bei der Durchführung von gemeinsamen Aktionen oder Standpunkten kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden (Artikel 23 Abs. 2 [bisher Artikel J.13] EUV). Diese Vorschrift, die aus-

nahmsweise Mehrheitsentscheidungen ermöglicht, sieht zugleich ein Vetorecht der Mitgliedstaaten vor, die besondere nationale Interessen in einem speziellen Verfahren geltend machen können. Wird ein Veto eingelegt, erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann jedoch mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage dem Europäischen Rat vorgelegt wird.

Die operativen Ausgaben der GASP – mit Ausnahme von Ausgaben mit militärischem oder verteidigungspolitischem Bezug – werden aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert (Artikel 28 Abs. 3 [bisher Artikel J.18] EUV). Eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Kommission und Rat legt fest, daß es sich um nichtobligatorische Ausgaben handelt, mit der Folge einer entsprechenden Beteiligung des Europäischen Parlaments. Gleichzeitig ist die Flexibilität der Finanzierung gesichert.

Die verteidigungspolitischen Ausgaben gehen dagegen zu Lasten der Mitgliedstaaten, soweit der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt. Für die Mitgliedstaaten, die sich konstruktiv enthalten haben und sich nicht beteiligen, besteht keine Finanzierungspflicht für militärische Ausgaben.

Das Europäische Parlament wird gemäß Artikel 21 (bisher Artikel J.11) EUV zu wichtigen Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der GASP angehört und regelmäßig unterrichtet. Es kann darüber hinaus Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten.

Ein Bekenntnis zu einer schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ist in Artikel 17 (früherer Artikel J.7) EUV aufgenommen.

Der Europäische Rat kann durch einstimmigen Beschluß, der einer Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedarf, die WEU in die Europäische Union eingliedern (Artikel 17 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV). Insofern legt der Vertrag die Integration der WEU in die Europäische Union als eine Zielbestimmung fest. Das Protokoll zur WEU sieht zusätzlich vor, innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags Maßnahmen zur engeren Zusammenarbeit von Europäischer Union und WEU auszuarbeiten.

In Artikel 17 Abs. 2 EUV werden die „Petersberg-Aufgaben“ der WEU, d. h. humanitäre Aktionen und Rettungseinsätze sowie friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen, ausdrücklich in den neuen Vertrag einbezogen.

Die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates gilt nach Artikel 17 Abs. 3 EUV auch für die Inanspruchnahme der WEU durch die Europäische Union.

Während bisher wegen fehlender Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union keine Möglichkeit für den Rat bestand, internationale Abkommen abzuschließen, ist dies nun aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Rates möglich.

Im Bereich der Außenhandelspolitik ermöglicht eine Ergänzung von Artikel 133 (bisher Artikel 113) EGV, daß die Verfahren zur Durchführung einer gemeinsamen Handelspolitik auf internationale Verhandlungen sowie Übereinkünfte über Dienstleistungen und

Rechte des geistigen Eigentums ausgeweitet werden können. Diese Ausweitung erfordert eine einstimmige Beschlußfassung des Rates, die auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erfolgt.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Alle im Ausschuß vertretenen Fraktionen erklärten, daß eine Verstärkung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union im Bereich des Außenhandels über das erreichte Maß hinaus notwendig gewesen sei, um die Position der Europäischen Union im internationalen Handelssystem zu verbessern. Die vereinbarte Regelung sei jedoch nicht ausreichend. Die Möglichkeit zur Ausweitung der bestehenden Verfahren auf die Bereiche Dienstleistung und Schutz des geistigen Eigentums sei zu begrüßen. Es sei jedoch abzuwarten, inwieweit Rat und Kommission von dieser Möglichkeit Gebrauch machten.

Die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. begrüßten die institutionellen Reformen in der GASP und brachten die Erwartung zum Ausdruck, daß die Europäische Union damit in Zukunft unter praktischer Nutzung der neuen Instrumente eine aktivere, wahrnehmbarere Rolle spielen werde.

Die Veränderungen in den Beschlußfassungsverfahren im Bereich der GASP reichten allerdings im Hinblick auf Einführung von Entscheidungen des Rates mit qualifizierter Mehrheit noch nicht aus.

Hinsichtlich der Einbindung des Europäischen Parlaments sei festzustellen, daß lediglich ein Unterrichtsrecht über die Entwicklungen der GASP bestehe. Allerdings sei zu begrüßen, daß die Mitsprache des Europäischen Parlaments durch die interinstitutionelle Vereinbarung zur Finanzierung der GASP gestärkt werde.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bewerteten die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam im Bereich der GASP insgesamt als positive Schritte auf dem Weg zu einer kohärenteren, handlungsfähigeren und nach außen sichtbarerem Außenpolitik der Europäischen Union. Die Definition und Artikulation europäischer Interessen werden deutlich erleichtert.

Die weitergehenden Bestrebungen der Bundesregierung im Hinblick auf die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen seien richtig und sollten Grundlage künftiger Bemühungen bleiben. Das Europäische Parlament erhalte durch die interinstitutionelle Vereinbarung zur Finanzierung der GASP eine verbesserte Mitsprache.

Die Fraktionen begrüßten besonders, daß mit der Eingliederung der „Petersberg-Aufgaben“ in den Vertrag und durch die bessere Verzahnung zwischen Europäischer Union und WEU die operativen Fertigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Sicherheitspolitik deutlich gestärkt worden seien. Zu Recht sei gerade hier Nachdruck auf Maßnahmen gelegt worden, die wirksame praktische Ergebnisse gewährleisten sollen.

Die Fraktionen stellten fest, daß die Integration der WEU in die Europäische Union nur als langfristige Zielbestimmung ohne verbindlichen Zeitplan angelegt sei und einen einstimmigen Beschluß des Europäischen Rates erfordere. Es werde zwar ein Prozeß im Hinblick auf die Zusammenführung in Gang gesetzt, jedoch müsse das Ziel einer Integration weiterverfolgt werden.

Mit der Strategie- und Frühwarneinheit werde der Forderung des Deutschen Bundestages nach einem Instrument zur flexiblen und effektiven Steuerung gemeinsamen Handelns in der GASP Rechnung getragen. Durch personelle Beteiligung von Generalsekretariat, Mitgliedstaaten, Kommission und WEU würden die Kapazitäten zur Analyse und Planung in einer ständigen Instanz zusammengeführt. Zugleich gewährleiste die volle Beteiligung der Kommission an der neuen Troika die Einbeziehung ihres Sachverständnisses und eine erhöhte Kontinuität.

Die Fraktion der SPD begrüßte die stärkere Sichtbarkeit europäischen Handelns im Bereich der Außenpolitik durch den Generalsekretär als Hoher Vertreter. Sie bemängelte insbesondere, daß bei den Entscheidungsverfahren kaum ein Fortschritt erzielt werde und daß man hinter den Notwendigkeiten zurückbliebe. Die Grundsatzentscheidungen blieben einstimmig, wenn auch die konstruktive Enthaltung einen Fortschritt darstelle. Problematisch erscheine auch die Bestimmung dessen, was lediglich Durchführungsbeschlüsse und Umsetzung von Leitlinien des Europäischen Rates seien, die mit qualifizierter Mehrheit erfolgen könnten. Das Europäische Parlament erhalte lediglich ein Konsultationsrecht, wogegen ein Mitentscheidungsrecht und weitergehende Haushaltsbefugnisse im Vertrag nicht erreicht worden seien.

Die Fraktion der SPD stellte fest, daß die „Petersberg-Aufgaben“ in den Vertrag aufgenommen worden seien. Für den Gesamtbereich gelte weiterhin Einstimmigkeit im Rat. Wichtig sei, daß kein Mitgliedstaat gezwungen werden könne, sich an Maßnahmen zu beteiligen. Im übrigen bedürften friedensschaffende Maßnahmen auch künftig eines Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland hieran könne nur auf der Basis des Grundgesetzes erfolgen und müsse im Deutschen Bundestag entschieden werden.

Die Schaffung der Strategie- und Frühwarneinheit sei zu begrüßen. Ihre zukünftige Entwicklung müsse beobachtet werden. Bedauert wurde, daß der EuGH im Bereich der Außenpolitik keine Rechtsprechungszuständigkeit erhalte.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte grundsätzlich die Schwerpunktverlagerung der Reformbemühungen in den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu Lasten anderer Bereiche. Europäische Außenpolitik umfasse auch keineswegs nur den Bereich der GASP, sondern z.B. auch die in die erste Säule fallenden Politikbereiche der Entwicklungszusammenarbeit, des Welthandels und der Handelspolitik.

Es fehle im Vertrag von Amsterdam ein kohärentes Konzept für eine europäische Außenpolitik mit einer besonderen Rolle der Kommission.

Bei den Entscheidungsverfahren habe es keine qualitativ neue Struktur gegeben. Das jetzt gefundene zweistufige Verfahren sei im Kern bereits im Maastrichter Vertrag enthalten gewesen. In Zweifel gezogen wurde besonders, daß sich in der Praxis „Umsetzung“ gemeinsamer Strategien und die „Durchführung“ gemeinsamer Aktionen oder gemeinsamer Standpunkte von den einstimmig zu treffenden Entscheidungen abgrenzen ließen. Im Falle von Vermischungen werde das Verfahren durch eine Art Berufungsverfahren zum Europäischen Rat noch komplizierter.

Die Strategie- und Frühwarninheit stelle zwar einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar, da sie die Definition eines gemeinsamen europäischen Interesses im Rahmen der Außenpolitik erleichtern könne. Der entscheidende Mangel liege allerdings darin, daß das Instrument an den Rat gekoppelt sei und nicht an die Kommission, die eine bessere Gewähr für die Aufgabenerfüllung dieser Einheit biete.

Das gleiche Manko gelte für den Generalsekretär, da man dem Vorschlag, den Hohen Vertreter bei der Kommission anzusiedeln, nicht gefolgt sei.

Als wesentliches Element fehle die Einbeziehung des Europäischen Parlaments. Es verfüge lediglich über ein Anhörungsrecht, und was in der interinstitutionellen Vereinbarung an Mitwirkungsrechten in Haushaltsfragen vereinbart worden sei, falle hinter bisher übliches zurück.

Als positiv bewertete die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, daß sich die Bundesregierung nicht mit ihrem Konzept zur Verschmelzung von Europäischer Union und WEU habe durchsetzen können. Allerdings sei zu bedauern, daß begonnen werde, stärker militärische Elemente in die zivile Konstruktion der Europäischen Union aufzunehmen.

Hinsichtlich der Verankerung der „Petersberg-Aufgaben“ in den EU-Vertrag wurde kritisiert, daß kein Vorbehalt hinsichtlich der Vereinten Nationen (VN) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) aufgenommen werde. Es sei ein Hinweis im Vertrag erforderlich, daß derartige „Petersberg-Aufgaben“ nur im Rahmen eines VN- oder OSZE-Mandats wahrgenommen werden dürfen.

Die Fraktion der F.D.P. äußerte die Erwartung, daß die durch den Vertrag von Amsterdam erzielten Fortschritte und institutionellen Veränderungen die GASP künftig handlungsfähiger und nach außen sichtbarer machten. Sie unterstützte nachdrücklich die Bemühungen der Bundesregierung, das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen auch im Bereich der GASP als Grundsatz zu verankern. Sie begrüßte, daß der Einstieg zur Integration der WEU in die Europäische Union durch Übernahme der „Petersberg-Aufgaben“ in den Vertrag sowie die Richtlinienkompetenz des Europäischen Rates gegenüber der WEU gelungen sei, auch wenn kein verbindlicher Zeitplan habe aufgestellt werden können.

4. Das institutionelle Gefüge erneuern

Europäisches Parlament

Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments bei Rechtsetzungsverfahren werden substantiell verbessert. Das Europäische Parlament ist ein Gewinner der Folgekonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags.

Das Recht des Europäischen Parlaments, neben dem Ministerrat als gleichberechtigter Gesetzgeber (Mitentscheidungsverfahren) aufzutreten, wird auf 24 neue Materien ausgedehnt. Das Europäische Parlament erhält durch den Vertrag von Amsterdam das Mitentscheidungsrecht zusätzlich:

- in der Sozialpolitik, die durch Übernahme des Sozialabkommens in den Vertrag eingeführt wurde, gemäß Artikel 137 Abs. 2 (bisher Artikel 119) EGV,
- bei Durchführungsbeschlüssen betreffend den Europäischen Sozialfonds gemäß Artikel 146 (bisher Artikel 125) EGV sowie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gemäß Artikel 162 (bisher Artikel 130e) EGV,
- im Bereich des neu eingeführten Beschäftigungskapitels gemäß Artikel 129 EGV,
- auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gemäß Artikel 42 (bisher Artikel 51) EGV,
- bei Maßnahmen zur Durchsetzung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen gemäß Artikel 141 Abs. 3 (bisher Artikel 119) EGV,
- beim Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Artikel 12 (bisher Artikel 6) EGV (wohingegen beim neu eingeführten allgemeinen Diskriminierungsverbot nur ein Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments besteht),
- im Gesundheitswesen gemäß Artikel 152 Abs. 4 (bisher Artikel 129) EGV,
- bei der Festlegung der allgemeinen Grundsätze für das Recht auf Zugang zu Dokumenten gemäß Artikel 255 Abs. 2 EGV,
- beim Datenschutz gemäß Artikel 286 EGV und bei der Festlegung von Statistikverfahren gemäß Artikel 285 EGV,
- bei der Freizügigkeit gemäß Artikel 18 (bisher Artikel 8a) EGV und der Niederlassungsfreiheit gemäß Artikel 46 Abs. 2 (bisher Artikel 56 Abs. 2) EGV,
- bei der Koordinierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten, über den Zugang zu Beruf und Ausbildung nach Artikel 47 Abs. 2 (bisher Artikel 57 Abs. 2) EGV,
- bei Maßnahmen der beruflichen Bildung gemäß Artikel 150 Abs. 4 (bisher Artikel 127 Abs. 4) EGV,

- bei der Festlegung von Leitlinien und Maßnahmen zur Realisierung der Transeuropäischen Netze gemäß Artikel 156 (bisher Artikel 129 d Abs. 3) EGV,
- im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Artikel 71 (bisher Artikel 75) EGV sowie dem See- und Luftverkehr gemäß Artikel 80, 71 (bisher Artikel 84, 75) EGV,
- auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung gemäß Artikel 280 (bisher Artikel 209 a) EGV,
- bei der Zusammenarbeit im Zollwesen gemäß Artikel 135 EGV,
- bei Bestimmungen zur Durchführung von mehrjährigen Rahmenprogrammen und deren Zusatzprogrammen auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung gemäß Artikel 167, 168, 169 in Verbindung mit Artikel 172 (bisher Artikel 130 j, 130 k, 130 l in Verbindung mit Artikel 130 o) EGV,
- bei bestimmten Maßnahmen in der Umweltpolitik gemäß Artikel 175 Abs. 1 (bisher Artikel 130 s) EGV und
- bei erforderlichen Beiträgen zur Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 179 (bisher Artikel 130 w) EGV.

Neben der Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments führt die neue Fassung des Artikels 251 (bisher Artikel 189 b) EGV zur Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens und zu einer Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments. Durch die Streichung der dritten Lesung, die Abschlußmöglichkeit bei Übereinstimmung von Rat und Parlament sowie die einseitige Ablehnungsmöglichkeit in der ersten Lesung erhält das Europäische Parlament eine gleichberechtigte Rolle im Gesetzgebungsverfahren neben dem Rat.

Die Zahl der vielfältigen Beschlußverfahren wird durch die Vertragsreform im Grundsatz auf drei Beteiligungsarten des Europäischen Parlaments (Zustimmung, Mitentscheidung und Anhörung) reduziert. Nur im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion findet das bisherige Kooperationsverfahren weiterhin Anwendung.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam hat das Europäische Parlament gemäß Artikel 214 Abs. 2 (bisher Artikel 158 Abs. 2) EGV seine formelle Zustimmung zur Benennung des Kommissionspräsidenten zu geben, anstatt nur konsultiert zu werden. Das Europäische Parlament muß ferner bei der neu in den Vertrag eingeführten Verhängung von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, die gegen die Grundsätze der Union verstoßen haben, gemäß Artikel 7 (bisher Artikel F.1) EUV zustimmen.

Auch die Anhörungsrechte des Europäischen Parlaments werden durch den Vertrag von Amsterdam auf einige neue Bereiche ausgedehnt. Das Parlament muß bei Beschlüssen im neuen Titel IV des EG-Vertrags über Visa, Asyl, Einwanderung und andere mit Freizügigkeit verbundene Politiken gemäß Artikel 67 EGV sowie bei der in der Regierungskooperation ver-

bleibenden polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit nach Artikel 39 EUV angehört werden.

Im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit wird das Europäische Parlament gemäß Artikel 45 EUV regelmäßig über die Entwicklungen unterrichtet bzw. bei der Ermächtigung zur verstärkten Zusammenarbeit gemäß Artikel 11 Abs. 2 EGV angehört.

Für die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments legt der neu eingeführte Artikel 189 Abs. 2 (bisher Artikel 137) EGV eine Obergrenze von 700 Abgeordneten fest, die auch bei einer Erweiterung nicht überschritten werden darf. In diesem Zusammenhang wurde in Artikel 190 Abs. 2 (bisher Artikel 138) EGV der Passus eingefügt, daß auch bei Änderung der Sitzaufteilung durch eine Erweiterung eine angemessene Vertretung der Völker in der Gemeinschaft gewährleistet sein muß.

Das Europäische Parlament wird in Artikel 190 Abs. 4 EGV aufgefordert, einen Entwurf für allgemeine und unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten vorzulegen. Darüber hinaus ist das Europäische Parlament gemäß Absatz 5 derselben Norm verpflichtet, nach Anhörung der Kommission und Zustimmung des Rates ein Abgeordnetenstatut festzulegen.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Während der gesamten Folgekonferenz hat sich der Ausschuß intensiv mit der Rolle des Europäischen Parlaments befaßt. Er richtete als Ergebnis dieser Beratungen eine gesonderte Beschlußempfehlung (Drucksache 13/7566) zum Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens an das Plenum des Deutschen Bundestages. Alle Fraktionen im Ausschuß forderten die Bundesregierung auf, bei den Verhandlungen zur Revision des Maastrichter Vertrags darauf hinzuwirken, das Mitentscheidungsverfahren grundsätzlich auf die gesamte legislative Tätigkeit der Gemeinschaft auszuweiten, in der der Rat mit Mehrheit entscheidet. Weiterhin sollte die Bundesregierung dafür Sorge tragen, daß in keinem Fall, in dem bisher das Zusammenarbeitsverfahren vorgesehen ist, zu einem Verfahren mit geringerer Beteiligung des Europäischen Parlaments übergegangen wird.

Die Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. bewerteten die Ausweitung und Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens, das formelle Anhörungsrecht in der Innen- und Justizpolitik und das Zustimmungserfordernis bei der Benennung des Kommissionspräsidenten als positive Ergebnisse der Folgekonferenz.

Die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf zahlreiche Politikbereiche sei ein wichtiger Schritt zum Ausbau der parlamentarischen Kontroll- und Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlaments. Die Fraktionen begrüßten in diesem Zusammenhang die Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens und die dadurch erzielte Gleichstellung mit dem Rat in diesem Gesetzgebungsverfahren.

Auch die Reduzierung der Entscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments auf drei Verfahren wurde im Hinblick auf mehr Transparenz in der Europäischen Union positiv beurteilt.

Alle Fraktionen begrüßten im übrigen die Festlegung der Obergrenze von 700 Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Vertrag. Diese Obergrenze sei ein wesentlicher Garant für die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments in einer erweiterten Union.

Vor allem die Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. sprachen sich während der Beratung entsprechend einem Vorschlag der Kommission für die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle Legislativakte aus, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Sie erkannten den Einsatz der Bundesregierung zur Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments auf der Folgekonferenz ausdrücklich an und begrüßten das Resultat im Vertrag von Amsterdam. Das Europäische Parlament habe sich seit Gründung der Gemeinschaften schrittweise von einem Konsultationsorgan, bestehend aus Delegierten nationaler Parlamente, zu einem durch direkte Wahlen legitimierten Parlament mit Haushalts-, Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnissen entwickelt. Der Vertrag von Amsterdam stelle dabei eine wichtige Etappe dar.

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten, daß durch die Neufassung des Artikels 190 Abs. 4 (bisher Artikel 138 Abs. 3) EGV der Weg für die Annahme eines gemeinschaftlichen Wahlverfahrens frei gemacht worden sei, das Gewähr für ein höheres Maß an Proportionalität biete. Bezüglich der Obergrenze von 700 Mitgliedern des Europäischen Parlaments wurde darauf hingewiesen, daß eine pragmatische Umsetzungsregelung erforderlich sei; es müsse vermieden werden, daß es während des Erweiterungsprozesses bei jeder Neuwahl des Europäischen Parlaments zu Veränderungen der jeweils auf die alten Mitgliedstaaten entfallenden Anzahl der Sitze komme.

Der Fraktion der SPD gingen die in der Konferenz unterbreiteten Vorschläge nicht weit genug. Sie unterstützte in der Beratung mit besonderem Nachdruck die Forderungen des Europäischen Parlaments, das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche der klassischen Gesetzgebung auszudehnen. Alle Gesetzgebungsakte mit normativem, programmatischem und budgetärem Charakter sollten in das Mitentscheidungsverfahren überführt werden.

Die Fraktion der SPD habe sich zwar in einzelnen Politikbereichen weitergehende Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments gewünscht, stellte aber mit Befriedigung fest, daß das Europäische Parlament jetzt in etwa drei Viertel der Gesetzgebung der Europäischen Union mitentscheide.

Bedauert wurde, daß das Europäische Parlament auch weiterhin in wichtigen Politikbereichen, wie der Agrar-, Wettbewerb- und Steuerpolitik sowie der Rechtsangleichung und Vertragsergänzung nur konsultiert wird.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte in den Beratungen zur Folgekonferenz, daß der Europä-

ischen Union ein grundrechtliches Fundament und eine klare Struktur gegeben werde. Dabei sollten die Transparenz der Entscheidungsstrukturen, die Ausweitung demokratischer Partizipationsrechte und die Stärkung des Europäischen Parlaments im Vordergrund stehen.

Sie bedauerte, daß die Revision des Maastrichter Vertrags nicht die gewünschte Transparenz der Verfahren gebracht habe. Das Europäische Parlament sei noch immer nicht in allen Gesetzgebungsbereichen gleichberechtigtes Gesetzgebungsorgan neben dem Rat. In wesentlichen Politikbereichen sei das Mitentscheidungsverfahren dem Europäischen Parlament versagt. Auch in wichtigen Entscheidungen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bleibe es bei einem bloßen Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments. Gegenüber der erhobenen Forderung, durch die Folgekonferenz ein einheitliches Wahlverfahren für das Europäische Parlament einzurichten, stelle es einen Rückschritt dar, daß auch ein Verfahren im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen zugelassen wird.

Rat

Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam sieht eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen des Rates vor. Von etwa 70 Verfahren, in denen bislang nur durch einstimmige Beschlußfassung Entscheidungen herbeigeführt werden konnten, werden 15 Verfahren, teilweise in neu eingefügten Politikbereichen, in die Mehrheitsentscheidung überführt.

Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit:

- bei der Festlegung der Beschäftigungsleitlinien gemäß Artikel 128 Abs. 4 EGV,
- bei Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen gemäß Artikel 129 EGV,
- auf dem Gebiet der Förderung der Beschäftigung und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, des sozialen Dialogs, der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung nach Artikel 137 Abs. 2 EGV,
- bei Maßnahmen zur Durchsetzung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen gemäß Artikel 141 Abs. 3 (bisher Artikel 119) EGV,
- im Gesundheitswesen gemäß Artikel 152 Abs. 4 (bisher Artikel 129 Abs. 4) EGV,
- bei der Niederlassungsfreiheit gemäß Artikel 46 Abs. 2 (bisher Artikel 56 Abs. 2) EGV,
- auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung gemäß Artikel 280 (bisher Artikel 209a) EGV,
- bei der Zusammenarbeit im Zollwesen gemäß Artikel 135 EGV,

- bei der Festlegung spezifischer Maßnahmen, um die Bedingungen für die Anwendung des Vertrags in äußersten Randgebieten zu sichern, gemäß Artikel 299 (bisher Artikel 227) EGV und
- bei Gründung gemeinsamer Unternehmen zur Durchführung von Programmen für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration gemäß Artikel 172 (bisher Artikel 130 o) EGV sowie bei der Erstellung von mehrjährigen Rahmenprogrammen auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung gemäß Artikel 166 Abs. 1 (bisher Artikel 130 i) EGV.

Für die Stimmenwägung im Rat haben sich die Mitgliedstaaten in einem „Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung“ geeinigt, daß eine neue Regelung – sei es durch Neuwägung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – erst bei der ersten Erweiterung der Union getroffen werden muß und es bis zu diesem Zeitpunkt bei der bisherigen Stimmengewichtung verbleibt. An diese Entscheidung gekoppelt ist auch der Wegfall des zweiten Kommissars für größere Mitgliedstaaten.

Durch den Vertrag von Amsterdam werden die Kompetenzen des Rates ausgeweitet. Er erhält neue Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik, in der er – auf Vorschlag der Kommission – die beschäftigungspolitischen Leitlinien festlegen und Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen ergreifen kann.

In der GASP ist der Rat für die Einhaltung der gemeinsamen Grundsätze gemäß Artikel 11 Abs. 2 (bisher Artikel J.1) EUV verantwortlich. Er empfiehlt dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien gemäß Artikel 13 Abs. 3 (bisher Artikel J.3) EUV. Außerdem wird die Rolle des Generalsekretärs des Rates gestärkt, der nunmehr den Vorsitz bei der Vertretung der Union in GASP-Angelegenheiten unterstützt und die Aufgabe des Hohen Vertreters für die GASP gemäß Artikel 18 Abs. 3 (bisher Artikel J.8) EUV wahrnimmt.

Ferner kann der Rat gemäß Artikel 32 (bisher Artikel K.4) EUV festlegen, innerhalb welcher Grenzen die für die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen zuständigen Behörden im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates tätig werden, und er kann geeignete Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit nach Artikel 34 Abs. 2 (bisher Artikel K.6) EUV ergreifen.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Alle Fraktionen im Ausschuß waren sich einig, daß das Ergebnis von Amsterdam gemessen an den bei Beginn der Folgekonferenz aufgestellten Zielvorgaben im institutionellen Bereich nur einen Teilerfolg darstelle.

Die Fraktion der CDU/CSU begrüßte die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und betonte, daß der Rat damit handlungsfähiger sei. Sie kritisierte, daß während der Konferenz eine weitergehende Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip und eine An-

wendung der Mehrheitsentscheidungen im Rat als Regel nicht zustande gekommen sei; hier müsse die nächste Vertragsrevision auch im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung deutlichere Fortschritte bringen. Auch wurde bedauert, daß sich eine Neugewichtung der Stimmen im Rat unter stärkerer Berücksichtigung von Bevölkerungszahlen und die Einführung einer doppelten Mehrheit auf der Konferenz nicht habe durchsetzen lassen.

Die Fraktion der CDU/CSU erachtete die Ausweitung der Kompetenzen des Rates im Bereich der GASP und der dritten Säule als einen qualitativen Fortschritt der Integration, der der Europäischen Union im Hinblick auf ihre künftigen Herausforderungen die Handlungsfähigkeit sichere.

Die Fraktion der SPD bewertete die Ausweitung der Entscheidungen des Rates mit qualifizierter Mehrheit als noch immer unzureichend. Die Mehrheitsentscheidung müsse zukünftig weiter ausgedehnt und grundsätzlich verankert werden, um die Europäische Union noch handlungsfähiger zu machen.

Sie bedauerte auch, daß in der Folgekonferenz eine Einigung zur Neugewichtung der Stimmen im Rat nicht möglich gewesen sei. Damit werde die Osterweiterung der Europäischen Union zeitlich verzögert. Die Neugewichtung der Stimmen und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen seien insbesondere vor dem Hintergrund der Erweiterung unumgänglich, um die Europäische Union auch in Zukunft handlungsfähig zu erhalten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bedauerte, daß es nicht zu einer substantiellen Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen des Rates gekommen sei. Die erreichten Veränderungen stärkten die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nur marginal. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte, die notwendige Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen an die Ausweitung des Mitentscheidungsrechts des Europäischen Parlaments zu koppeln. Dabei dürften jedoch national verankerte höhere ökologische, soziale und rechtsstaatliche Standards nicht unterlaufen werden.

Da die Entscheidungsmechanismen im Rat insbesondere bei der Flexibilität erheblich komplexer gestaltet seien, könne man nicht von einer Steigerung der Effizienz dieses Gremiums ausgehen. Durch neue Kompetenzen des Rates insbesondere in der GASP – ohne entsprechende demokratische und parlamentarische Kontrolle – verändere sich das Ungleichgewicht zwischen den Institutionen zu Lasten des Europäischen Parlaments.

Die Fraktion der F.D.P. begrüßte die Ausweitungen der Mehrheitsentscheidungen und die Verankerung des entsprechenden Prinzips in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie bedauerte, daß gerade in der GASP nicht mehr erreicht werden konnte. Sie betonte, daß künftig das Prinzip der Mehrheitsentscheidung in allen Bereichen gelten und Einstimmigkeit die Ausnahme bleiben müsse.

Kommission*Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam*

Der Vertrag von Amsterdam stärkt insbesondere die Position des Kommissionspräsidenten und schafft durch die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei seiner Benennung eine größere demokratische Legitimierung als zuvor. Das Europäische Parlament muß jetzt nach Artikel 214 Abs. 2 (bisher Artikel 158) EGV der Benennung des Kommissionspräsidenten zustimmen. Die Auswahl der anderen Kommissionsmitglieder erfolgt gemäß Artikel 214 Abs. 3 EGV im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten. Seine Position im Kollegium der Kommission wird damit deutlich verbessert.

Die politische Führungsrolle des Kommissionspräsidenten ist in Artikel 219 (bisher Artikel 163) EGV festgeschrieben. Mit dieser Vorschrift wird dem Präsidenten eine Art „Leitlinienkompetenz“ für die Tätigkeit der Kommission eingeräumt. Die Erklärung zur Organisation und Arbeitsweise der Kommission unterstützt die Absicht des Kommissionspräsidenten, die Arbeitsweise der Kommission zu reformieren und zu straffen.

Da es der Konferenz nicht gelang, eine angesichts der Erweiterung notwendig erscheinende Festlegung der Zusammensetzung der Kommission zu beschließen, wird im Protokoll „über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ eine Übergangsregelung vereinbart. Die größeren Mitgliedstaaten verzichten mit Beginn der Erweiterung der Union um neue Mitgliedstaaten auf eines ihrer beiden Kommissionsmitglieder. Zugleich muß jedoch – wie dargestellt – eine Neugewichtung der Stimmen im Rat bzw. die Einführung einer doppelten Mehrheit im Rat beschlossen werden. Spätestens ein Jahr vor Beitritt des 21. Staates zur Europäischen Union soll eine Folgekonferenz einberufen werden, die die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend überprüft.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. erachteten die Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten und seine demokratische Legitimierung durch Zustimmung des Europäischen Parlaments als einen großen Fortschritt.

Sie bedauerten, daß auf der Konferenz kein konsensfähiger Modus zur Zusammensetzung der Kommission und zur Neugewichtung der Stimmen im Rat gefunden werden konnte.

Die Fraktion der SPD erinnerte daran, daß die Reform der Institutionen der Europäischen Union einer der Schwerpunkte der Folgekonferenz gewesen sei. Die für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union dringend erforderlichen Reformen im Hinblick auf die Erweiterung seien jedoch nicht erreicht. Dies gelte auch für die Zusammensetzung und Struktur der Europäischen Kommission. Die Fraktion der SPD bedauerte daher, daß auf dem Gipfel von Amsterdam

auch diese schwierigen institutionellen Fragen vertagt worden seien.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erkannte an, daß die Rolle der Kommission in der Innen- und Justizpolitik gestärkt sei und daß der Kommissionspräsident durch Zustimmung des Europäischen Parlaments zu seiner Benennung an demokratischer Legitimierung und politischem Gewicht gewinne. Über diese Veränderungen hinaus seien aber die Reformbemühungen gescheitert. Insbesondere die Größe der Kommission bleibe ein ungelöstes Problem.

Europäischer Gerichtshof*Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam*

Der EuGH erhält durch den Vertrag von Amsterdam mehr Zuständigkeiten im Bereich Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung in der ersten Säule. Gemäß Artikel 68 EGV in Verbindung mit Artikel 234 (bisher Artikel 177) EGV müssen jedenfalls letztinstanzliche Gerichte den EuGH bei Zweifeln über die Auslegung des Vertrags oder der Rechtsakte der Organe der Gemeinschaft im Wege der Vorabentscheidung anrufen. Darüber hinaus können ebenfalls der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat dem EuGH Fragen zur Auslegung des Titels selbst oder auf ihm beruhender Rechtsakte gemäß Artikel 68 Abs. 3 EGV vorlegen.

Auch in der nicht vergemeinschafteten polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit erhält der EuGH gemäß Artikel 35 (bisher Artikel K.7) EUV neue Prüfungskompetenzen. Für Vorabentscheidungen über die Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen sowie die Auslegung von Übereinkommen zur Zusammenarbeit steht es den Mitgliedstaaten frei, durch Erklärung die Zuständigkeit des EuGH anzuerkennen. Auch hier bestehen Klagemöglichkeiten für die Kommission und die Mitgliedstaaten.

Ferner werden die im Rahmen des EG-Vertrags bestehenden Prüfungskompetenzen des EuGH gemäß Artikel 40 Abs. 4 EUV auf Maßnahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die sich entschließen, verstärkt zusammenzuarbeiten, ausgedehnt.

Dem EuGH steht mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam auch die Grundrechtsüberprüfung gemäß Artikel 46 d (bisher Artikel L) EUV ausdrücklich zu. Durch Einbeziehung des Schengener Abkommens in den Vertrag kann der EuGH nun gemäß Artikel 2 Abs. 1 des entsprechenden Protokolls zur Überprüfung von Bestimmungen und Beschlüssen, die den Schengen-Besitzstand bilden, angerufen werden.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten ausdrücklich die Ausweitung der Prüfungskompetenzen des EuGH auf zahlreiche Politikbereiche und beurteilten dies als einen wesentlichen Fortschritt der Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union.

Durch die Kontrolle des Gerichtshofes über die Einhaltung der Grundrechte trage die Vertragsreform auch erheblich zum individuellen Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger bei.

Die F.D.P.-Fraktion setzte sich dafür ein, daß es langfristig zu einer uneingeschränkten Zuständigkeit des EuGH im Titel VI EGV kommt.

Die Fraktion der SPD erkannte an, daß die Folgekonferenz die Rechte des EuGH auf neue Bereiche ausgeweitet hat; sie bedauerte jedoch, daß der Titel VI EGV über den freien Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie der Bereich der Außenpolitik nicht in die uneingeschränkte Überprüfungszuständigkeit des EuGH fallen.

Auch das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sei nur beschränkt justitiabel, da jede Institution der Europäischen Union in ihrer Geschäftsordnung Sonderbestimmungen, Ausnahmen und Voraussetzungen für die Wahrnehmung dieses Rechts festlegen könne.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erachtete die Erweiterung der Zuständigkeiten des EuGH als völlig unzureichend. Insbesondere der Rechtsschutz in dem aus ihrer Sicht unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten besonders sensiblen Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen sei außerordentlich lückenhaft. Der EuGH bleibe im Bereich der GASP gänzlich ausgegrenzt. Insgesamt sei die angestrebte Einheitlichkeit der Auslegung europäischen Rechts durch den EuGH auch im Vertrag von Amsterdam nicht hinreichend gewährleistet.

Rolle der nationalen Parlamente

Veränderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Das Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente sieht in Teil I Verbesserungen für die rechtzeitige Unterrichtung der Parlamente der Mitgliedstaaten vor und statuiert einen Mindestzeitraum für deren Gelegenheit, Vorlagen der Europäischen Union zu prüfen. Erst sechs Wochen nach der Vorlage eines Dokuments mit Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission oder Vorschlägen im Bereich der dritten Säule kann gemäß Teil I Nr. 3 des Protokolls eine abschließende Beratung und Beschlußfassung im Rat erfolgen. Damit wird erstmalig unabhängig von den Regelungen des nationalen Verfassungsrechts für die Organe der Europäischen Union verbindlich geregelt, daß die nationalen Parlamente rechtzeitig zu beteiligen sind und Gelegenheit zur Prüfung europäischer Rechtsetzungsvorhaben haben müssen.

Die Rolle der COSAC wird in Teil II des Protokolls behandelt. Vorgesehen ist, daß sich die COSAC mit eigenen Beiträgen an die Organe der Europäischen Union wenden kann. Solche Beiträge der COSAC können u. a. zu Vorschlägen aus dem Bereich Justiz und Inneres und im Hinblick auf die Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes vorgelegt werden. Die Organe der Europäischen Union werden hierüber un-

terrichtet. Die Beiträge der COSAC haben jedoch weder für die beteiligten nationalen Parlamente selbst, noch auf europäischer Ebene eine bindende Wirkung.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Die Fraktionen nahmen bei der Beratung Bezug auf den Beschluß des Deutschen Bundestages vom Dezember 1996 (Drucksache 13/6891) zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union. Sie bekräftigten die Haltung zu den Schlußfolgerungen der COSAC von Dublin, die im wesentlichen dem Inhalt des vorliegenden Protokolls entsprechen.

Der Teil I des Protokolls zum Vertrag von Amsterdam wurde grundsätzlich als positive Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente bewertet. Die Sechs-Wochen-Frist für die Prüfung von Rechtsetzungsvorschlägen durch die einzelstaatlichen Parlamente bewirke zwar für den Deutschen Bundestag angesichts seiner innerstaatlichen Beteiligungsrechte gegenüber der Bundesregierung keine Verbesserung. Eine solche Regelung käme aber den Mitgliedstaaten zugute, die bisher keine entsprechende Informationspflicht ihrer Regierung gegenüber dem Parlament eingeführt haben. Zu begrüßen sei, daß eine Mindestfrist für die Parlamente aller Mitgliedstaaten sichergestellt und damit die Bedeutung ihrer Kontrollfunktion und deren effektiver Wahrnehmung betont werde.

Darüber hinaus brachten alle Fraktionen zum Ausdruck, daß die neuen Regelungen für die Aufgaben und Stellung der COSAC einen pragmatischen Ansatz darstellten und schwerfällige neue institutionelle Regelungen vermieden. Den Bedenken des Deutschen Bundestages hinsichtlich der Verkomplizierung von Entscheidungsprozessen und der mangelnden Repräsentativität und Legitimation der Konferenz gegenüber den beteiligten Parlamenten der Mitgliedstaaten sei dadurch Rechnung getragen, daß der Standpunkt der einzelnen Parlamente durch die Beiträge der COSAC nicht präjudiziert werde. Betont wurde, daß diese Beiträge der COSAC nicht rechtsverbindlich seien. Der Ausschuß werde keiner Regelung zustimmen, die die COSAC zu einem institutionalisierten Organ neben dem Europäischen Parlament aufwerte.

Eine verstärkte wechselseitige Information der einzelstaatlichen Parlamente und des in der COSAC vertretenen Europäischen Parlaments führe – neben den anderen Möglichkeiten der Zusammenarbeit, etwa zwischen Vertretern bestimmter Fachausschüsse der nationalen Parlamente – zu einem wertvollen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.

5. Eine verstärkte Zusammenarbeit ermöglichen

Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam

Die Mitgliedstaaten werden erstmals in die Lage versetzt, auf der Grundlage klarer Vorschriften eine vertiefte Kooperation in bestimmten Politikbereichen einzugehen, an der sich nicht zwangsläufig alle Mitgliedstaaten beteiligen müssen.

Im Gemeinschaftsrahmen regelt der neue Artikel 11 EGV das Verfahren zur verstärkten Zusammenarbeit. Diese darf keinen in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereich betreffen oder ihre Ziele beeinträchtigen. Damit sind beispielsweise die Unionsbürgerschaft, die vier Grundfreiheiten, die Zollunion, die gemeinsame Handelspolitik sowie alle Bereiche, in denen Wettbewerbsverzerrungen auftreten könnten, ausgenommen.

Das Verfahren im Bereich der nach wie vor intergouvernementalen polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (dritte Säule) regelt Artikel 40 EUV. Eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich muß die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft sowie die in der dritten Säule festgelegten Ziele wahren und der rascheren Entwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dienen.

Die Grundsätze der „verstärkten Zusammenarbeit – Flexibilität“ im Gemeinschaftsrahmen und im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen regelt der neue Titel VII EU-Vertrag. Die Verfahren und Grenzen der vertieften Kooperation beschreibt Artikel 43 EUV. Danach kann eine Mehrheit von Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit untereinander begründen, die Organe, Verfahren und Mechanismen der Europäischen Union in Anspruch nehmen. Die Zusammenarbeit muß jedoch den einheitlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union beachten, ihre Ziele fördern und darf den Besitzstand der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen. Sie darf nur als letztes Mittel herangezogen werden, wenn sich ein in den Verträgen angestrebtes Ziel nicht durch die einschlägigen Verfahren erreichen läßt. Die verstärkte Zusammenarbeit darf die nicht von Anfang an beteiligten Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht beeinträchtigen und muß ihnen jederzeit zur Teilnahme offenstehen.

Für die Entscheidungsverfahren innerhalb der verstärkten Zusammenarbeit gilt grundsätzlich die Einheitlichkeit der Struktur der Organe. Die einzige Ausnahme bildet gemäß Artikel 44 EUV der Rat, der zwar in seiner Gesamtheit die Beratungen durchführt; abstimmungsberechtigt sind jedoch nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, die sich an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligen. Die operativen Kosten werden ebenfalls nur von den beteiligten Mitgliedstaaten getragen, ausnehmlich der Verwaltungskosten der Europäischen Union, die aus dem laufenden Haushalt bestritten werden.

Im Bereich der GASP ist eine andere Form der Flexibilität gewählt worden. Durch die in Artikel 23 (bisher Artikel J.13) Abs. 1 Satz 2 EUV vorgesehene Einstimmigkeit mit der Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“ kann ein Mitgliedstaat erreichen, daß für ihn keine Verpflichtung besteht, an einer beschlossenen Maßnahme aktiv teilzunehmen.

In allen drei Säulen der Europäischen Union kann ein Mitgliedstaat aus wichtigen Gründen der nationalen Politik im Beschlußverfahren des Rates zur Einführung einer verstärkten Zusammenarbeit bzw. einer gemeinsamen Aktion im Rahmen der GASP ein zu begründendes Veto einlegen. Der Rat kann die

Frage dann zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verweisen.

Beratungen im federführenden Ausschuß

Der Ausschuß hob einvernehmlich hervor, daß im Anwendungsfall der verstärkten Zusammenarbeit die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 23 GG i. V. m. dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union gelten.

Die Fraktion der CDU/CSU begrüßte nachdrücklich die im Vertrag eröffnete Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit auf der Grundlage eindeutiger rechtlicher Regelungen. Dies schaffe die vertragliche Grundlage für eine Gruppe von Mitgliedstaaten, eine integrationspolitische Motor-Funktion zu übernehmen, ohne den inneren Zusammenhalt der Union zu schwächen. Dies sei besonders mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung äußerst wichtig. Durch die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit lasse sich der notwendige Angleichungsprozeß der neuen Mitgliedstaaten mit der genauso notwendigen Vertiefung der Integration in Einklang bringen.

Nach Auffassung der Fraktion der SPD sind die im Vertrag verankerten Bestimmungen so gefaßt, daß eine verstärkte Zusammenarbeit ohne die Gefahr der Desintegration ermöglicht werde. Dabei sei zu betonen, daß die verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel zur Anwendung komme und der Vertiefung der europäischen Integration dienen müsse. Beim Verfahren zur Auslösung der verstärkten Zusammenarbeit im Gemeinschaftsrahmen (erste Säule) sei zu kritisieren, daß keine über die Anhörung hinausgehende Beteiligung des Europäischen Parlaments festgelegt worden sei.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte den Ansatz zur Flexibilität, wie er im Vertrag von Amsterdam festgelegt wird. Dieser Ansatz könne dazu führen, daß sich Differenzierungen der Europäischen Union zu verfestigten Spaltungen entwickelten. Diese Gefahr sei nur dadurch eingegrenzt worden, daß sich das „Kerneuropa-Konzept“ nicht durchgesetzt habe und für die verstärkte Zusammenarbeit restriktive Bedingungen bestünden. Damit sei zugleich in Frage gestellt, ob dieses Instrument zur Anwendung komme. Alternativ solle die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union vielmehr durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat, das Einräumen von über die Mindeststandards hinausgehenden Regelungen und durch Ausnahmen in den einzelnen Regelungsbereichen gestärkt werden.

Haltung der Gruppe der PDS

Die Gruppe der PDS legte in der 69. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 4. Februar 1998 ihre Position zum Vertrag von Amsterdam in einem Antrag dar.

Die Gruppe der PDS forderte darin ein Europa, das die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen, die friedliche und gleichberech-

tigte Zusammenarbeit aller europäischen Völker, umfassend verwirklichte Grund- und Individualrechte und gleiche soziale, ökonomische und technologische Entwicklungschancen für alle zum Ziel habe. Sie befürwortete eine auf Gesamteuropa orientierte Integration, eine zivile europäische Außen- und Sicherheitspolitik und ein Europa, das bereit sei, zur Lösung weltweiter Probleme beizutragen.

Der mit dem Maastrichter Vertrag eingeschlagene und mit dem Vertrag von Amsterdam fortgesetzte Weg werde diesem Ziel nicht gerecht. Die Folgekonferenz habe weder verbindliche Ansätze zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, zur Gestaltung einer Sozial- und einer Umweltunion, zur Korrektur der Währungsunion noch zur Etablierung eines europäischen zivilen Sicherheitssystems gebracht.

Die Gruppe der PDS kritisierte, daß der in dem Vertrag von Amsterdam eingefügte Titel zur Beschäftigung dem Ziel der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit als vorrangige Aufgabe nationaler und europäischer Politik nicht gerecht werde. Die Herstellung der Vollbeschäftigung wurde nicht als Vertragsziel aufgenommen. Solange keine konkreten Vorgaben, Instrumente und Maßnahmen verbindlich festgelegt werden, bleibe das Beschäftigungskapitel eine unverbindliche Absichtserklärung.

Sie bedauerte, daß die Demokratisierung der Europäischen Union auf der Folgekonferenz nur eine marginale Rolle gespielt habe. Direkte Kontroll-, Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger und ihre Interessenvertretungen blieben ausgeklammert und ein bürgerrechtliches Fundament für die Europäische Union sei nicht geschaffen worden. Notwendige Reformen der Institutionen für die Erweiterung der Union seien nicht zustande gekommen. Das Europäische Parlament habe kein Mitentscheidungsrecht in den Bereichen GASP sowie Innen- und Justizpolitik erhalten. Die Gruppe der PDS forderte, daß das Europäische Parlament zum entscheidenden Rechtsetzungsorgan der Europäischen Union ausgebaut werde.

Aus Sicht der Gruppe der PDS trage der Vertrag von Amsterdam nicht zu mehr sozialer Marktwirtschaft bei. Der Prozeß wachsender Unterordnung aller Politikbereiche unter die Interessen transnationaler Großkonzerne und Großbanken sei jedenfalls durch den Vertrag von Amsterdam nicht aufgehoben worden. Es sei ferner nicht gelungen, eine Grundrechtscharta in den Vertrag von Amsterdam aufzunehmen. Die Gruppe der PDS forderte gleiche individuelle, soziale und politische Rechte für alle in der Europäischen Union lebenden Menschen.

Zu bedauern sei, daß im Vertrag von Amsterdam ein militärisch geprägter Sicherheitsbegriff der GASP zugrunde gelegt werde und damit eine weitere Militarisierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik erfolge. Die Gruppe der PDS kritisierte, daß die WEU schrittweise zum militärischen Arm der Europäischen Union ausgebaut und in diese integriert werden solle. Anstelle eines Verbotes von Waffenexporten, einer radikalen Abrüstung werde eine europäische Rüstungsagentur geschaffen, deren Hauptzweck darin bestehe, im weltweiten Rüstungswettbewerb den europäischen Waffenexporteuren bessere Verwertungsbedingungen zu verschaffen. Der Vertrag von Amsterdam bringe Europa einem zivilen Sicherheitssystem nicht einen Schritt näher.

Die Gruppe der PDS kritisierte, daß die seit Bestehen des Binnenmarktes vertraglich zugesicherte Freizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger der Union hinausgezögert werde und die Gefahr bestehe, daß sie letztlich nicht realisiert werde. Daher forderte die Gruppe der PDS unverzügliche Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit für alle in der Europäischen Union lebenden Bürgerinnen und Bürger.

Die im Vertrag von Amsterdam vereinbarte gemeinsame Asyl-, Flüchtlings- und Visapolitik ist aus Sicht der Gruppe der PDS eine Politik zur Verhinderung der Einreise von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Zuwanderern in die Europäische Union. Das Protokoll zur Gewährung von Asyl für Bürgerinnen und Bürger der Union in Zusammenhang mit dem Dubliner Auslieferungsübereinkommen höhle das Recht auf Asyl für Menschen in der Europäischen Union aus. Rechtssicherheit, Transparenz und parlamentarische Kontrollmöglichkeiten seien in der Innen- und Justizpolitik nicht ausgebaut worden. Sie würden wie bei Europol eingeschränkt. Europol arbeite bereits und erhalte zusätzliche operative Befugnisse, obwohl die Konvention für die Existenz der Behörde noch nicht in Kraft getreten sei. Die Gruppe der PDS fordere die Auflösung von Europol.

Die Gruppe der PDS vertrat die Ansicht, daß die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union nicht in der alleinigen Zuständigkeit der Regierungen verbleiben solle, und schlug deshalb vor, eine paritätisch zusammengesetzte „Europäische Versammlung“, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente, der Regierungen und Nichtregierungsorganisationen zu bilden. Diese solle dann mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zu einer Europäischen Verfassung beauftragt werden, die Ziele, Werte und Strukturen des zukünftigen Europas enthalte und den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten zu einer Volksabstimmung vorgelegt werde.

Bonn, den 12. Februar 1998

Dr. Gero Pfennig
Berichterstatter

Dr. Helmut Haussmann
Berichterstatter

Dr. Jürgen Meyer (Ulm)
Berichterstatter

Manfred Müller (Berlin)
Berichterstatter

Christian Sterzing
Berichterstatter

