

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluß des Landtags; hier: Neuordnung der Europäischen Gemeinschaft

Landtagsbeschluß zur föderativen Struktur Europas

Der Landtag hat am 20. Juni 1991 folgenden Beschluß gefaßt
(Drucksache 10/5335 lfd. Nr. 1 Abschnitte I und II):

1.

1. Der Landtag begrüßt nachdrücklich die Absicht zur Verwirklichung eines Europäischen Binnenmarktes zum Jahresende 1992
 - als einen entscheidenden und unumkehrbaren Schritt auf dem Weg zur europäischen Union;
 - als Voraussetzung für eine dauerhafte europäische Friedensordnung in Freiheit und
 - als weitreichenden Impuls für wirtschaftliches Wachstum und die Sicherung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze.
2. Das geeinte Europa darf nicht zentralistisch und bürgerfern sein. Die kulturelle Vielfalt und die historisch gewachsenen gesellschaftlichen Eigenarten der Regionen Europas müssen erhalten bleiben. Dies setzt eine nach den Grundsätzen der Subsidiarität und des Föderalismus organisierte Gemeinschaft voraus.
3. Baden-Württemberg ist als eigenständiger Staat mit originären Zuständigkeiten und als eine der Zentralregionen in einem zusammenwachsenden Europa aufgerufen, den föderalistischen Staatsgedanken im europäischen Einigungsprozeß zu vertreten und bei den europäischen Partnern und den Regionen Europas für den föderativen Staatsaufbau als das tragfähige Modell für das sich einigende Europa zu werben.
4. Alle staatlichen Organe Baden-Württembergs werden aufgefordert, im Rahmen ihrer Aufgaben die europäische Einigung zu unterstützen und durch ihr Amtshandeln gegenüber den Organen der Gemeinschaft und der Partnerländer für die Eigenstaatlichkeit der deutschen Länder in einem föderalen Europa zu werben.
5. Die Landesregierung wird ersucht, künftig noch stärker auf allen Ebenen der Politik, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Kunst und Kultur mit geeigneten Maßnahmen auf den Verlauf des europäischen Einigungsprozesses mit dem Ziel Einfluß zu nehmen, die Gemeinschaft föderativ auszugestalten. Insbesondere soll sie
 - Kenntnisse über die Idee und die Funktionsweise eines föderalistischen Staatswesens am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland solchen Mit-

- gliedstaaten vermitteln, deren Staatsaufbau Föderalismus und Selbstverwaltung heute nicht kennt;
- Bewegungen zur kulturellen und gesellschaftlichen Eigenständigkeit der europäischen Regionen stärken;
 - um Verständnis für die staatliche Eigenständigkeit der deutschen Länder bei den Partnerländern werben;
 - sich um eine Erweiterung der bestehenden Länder-Zuständigkeiten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht bemühen;
 - sich für die Selbstbeschränkung der europäischen Gesetzgebung nach dem Prinzip der Subsidiarität einsetzen;
 - auf der Respektierung der Gesetzgebungshoheit der Länder in der Kulturpolitik bestehen;
 - gegenüber der EG-Kommission und der Bundesregierung mit Nachdruck darauf drängen, daß den deutschen Bundesländern auch in Zukunft ein eigenständiger Handlungsspielraum in der Strukturpolitik und Regionalförderung erhalten bleibt;
 - für die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa eintreten.
6. Der Landtag von Baden-Württemberg bekennt sich zu einem Europa mit föderativen Strukturen, in dem die Länder und Regionen weitgehende Handlungsspielräume und Kompetenzen zur Gesetzgebung und Gesetzesausführung sowie der Verwirklichung ihrer sonstigen Aufgaben und Vorstellungen haben.
- Die Zentralgewalt muß nach Auffassung des Landtags von einem europäischen Parlament - und nicht vom Ministerrat oder der Kommission - ausgehen, wobei der Kompetenzrahmen eindeutig durch eine europäische Verfassungsordnung zu regeln ist.
7. Der Landtag von Baden-Württemberg stellt fest:
- Der Europäische Einigungsprozeß hat seit der Verabschiedung des Gesetzes über die Einheitsliche Europäische Akte deutliche Fortschritte gemacht. Die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes wird ein bedeutender Schritt Europas in eine gemeinsame Zukunft sein.
- Die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Gemeinschaftscharta der Regionalisierung vom 18. November 1988 stellt einen weiteren Schritt auf dem Weg dar, die Regionen an den europäischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.
- Im Rahmen der Vollendung der politischen Union und in einer Europäischen Verfassung sind eine föderale Struktur der Union und klare Aussagen über die Kompetenzverteilung mit dem Ziel einer Stärkung der Regionen in Europa vorzusehen.
8. Der Prozeß der fortschreitenden Einigung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hat erhebliche Auswirkungen auf die Entscheidungsbefugnis der Länder in Gesetzgebung und Verwaltung.
- Kompetenzverlagerungen von der nationalen auf die supranationale Ebene gehen einher mit zentralistischen Tendenzen bei der Europäischen Gemeinschaft und beim Bund. Aus der Sicht der deutschen Landesparlamente muß die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes und der weitere Integrationsprozeß zur politischen Union der Gemeinschaft begleitet werden von der politischen Stärkung der deutschen Bundesländer und der europäischen Regionen. Nur wenn die Länder und Regionen verfassungsrechtlich gesichert ihre Aufgaben selbständig wahrnehmen können, wird Europa eine lebendige, föderative und demokratische Struktur erhalten.
9. Der Landtag hält es mit den Regierungschefs der Länder für erforderlich, das Subsidiaritätsprinzip in den Gemeinschaftsverträgen zu verankern. Grundsätzlich müssen die Länder und Regionen von einer generellen Zuständigkeit ausgehen können, ihre Angelegenheiten selbst zu ordnen. Dabei fordert der

Landtag eine Beschränkung gemeinschaftlicher Rechtsetzungsgewalt durch eine konsequente Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, das heißt eine generelle Zuständigkeitsvermutung für die Länder und Regionen und eine zusätzliche daran gekoppelte, eng gefaßte und justitiable Bedürfnisklausel.

10. Insbesondere begrüßt der Landtag die Forderung der Ministerpräsidentenkonferenz, den Ländern und Regionen durch Änderung von Artikel 173 Abs. 1 EWGV und der beiden anderen Gemeinschaftsverträge ein eigenständiges Klagerecht gegen Maßnahmen des Rates und der Kommission einzuräumen.

Der Landtag geht davon aus, daß die Länder als eigenständige Verfassungsorgane jeweils ein eigenes Klagerecht erhalten.

Das setzt die Anerkennung der europäischen Regionen und der deutschen Bundesländer als autonome und föderale Körperschaften voraus.

11. Der Landtag begrüßt die Resolution der Versammlung der Regionen Europas (VRE) zur institutionellen Beteiligung der regionalen Ebene am Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft vom 5. Dezember 1990, in der gefordert wird, in einem ersten Schritt die Mitwirkungsrechte der Regionen durch Schaffung eines Regionalrats sicherzustellen.

Mittelfristig ist in einem Europa mit föderativen Strukturen und mit eigener Verfassung die Einrichtung einer Regionalkammer anzustreben.

Der Landtag fordert, daß diese Regionalkammer von den Volksvertretungen der Regionen und Länder beschickt wird, in Deutschland also von den Landtagen. Die Regionalkammer hat ein Mitentscheidungsrecht in allen Fragen, die die Interessen von Ländern und Regionen berühren.

Die Zahl der Sitze der europäischen Regionalkammer sollte mindestens der Hälfte der Sitze des Europäischen Parlaments (gleich 259) entsprechen, um eine annähernd repräsentative und plurale Vertretungskörperschaft der europäischen Regionen zu gewährleisten.

12. Der Landtag fordert die Bundesregierung auf, die Länder bei den weiteren Verhandlungen über eine Änderung und Erweiterung der Verträge über die Europäischen Gemeinschaften angemessen zu beteiligen.

13. Die Landesregierung wird ersucht,

a) über den Bundesrat darauf hinzuwirken, daß der Bund in den Ausschüssen des EG-Ministerrats und im Ministerrat selbst in Fragen, die der Kompetenz der Bundesländer unterliegen, eine hinsichtlich der Wahrung dieser Länderkompetenzen konstruktive Politik betreibt;

b) über den Bundesrat darauf hinzuwirken, daß der Bund im Ministerrat alles daran setzt, um gegen das duale System der beruflichen Ausbildung gerichtete Mehrheitsentscheidungen infolge der Harmonisierungsbemühungen der EG-Kommission zu verhindern;

c) im Bundesrat initiativ zu werden mit dem Ziel, daß die Bundesregierung mit den EG-Partnern Verhandlungen zur Änderung der Gemeinschaftsverträge aufnimmt, um eine institutionelle Beteiligung der regionalen Ebene am Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft zu gewährleisten

und dazu

eine Bundesratsinitiative einzubringen, die folgenden vom Vorstand der Versammlung der Regionen Europas (VRE) unterbreiteten Vorschlag aufgreift:

„Das Subsidiaritätsprinzip ist als selbständiger Artikel in die Gemeinschaftsverträge aufzunehmen.“

II.

Abschnitt II des Antrags der Abg. Birgitt Bender u. a. GRÜNE - Drucksache 10/4832 - wird der Regierung als Material überwiesen.

Bericht

Mit Schreiben vom 22. Januar 1992 Az.: 11/0123.052 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Bonn, den 14. Januar 1992

Bericht über das Ergebnis der Regierungskonferenz zur Politischen Union

Dieser Bericht, den der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten am 12. Dezember 1991 dem Landtag zugesagt hat, gibt in seinem ersten Teil einen allgemeinen Überblick über das Ergebnis der Regierungskonferenz. Im zweiten Teil werden einige Fragen, die für die Länder von besonderer Bedeutung sind, vertiefend dargestellt.

Der Landtag hat am 20. Juni 1991 im Blick auf die Regierungskonferenz grundlegende Beschlüsse zur Neuordnung der Europäischen Gemeinschaft und ihres Verhältnisses zu den Ländern und Regionen gefaßt. Zu Grunde lagen die Anträge

- der Fraktion der CDU „für ein föderatives Europa“, Drucksache 10/2119,
- der Fraktion der FDP/DVP „Kulturhoheit der Länder und gemeinsame Berufsausbildungspolitik der EG“, Drucksache 10/2441,
- der Fraktion der FDP/DVP „Institutionelle Beteiligung der regionalen Ebene am Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft“, Drucksache 10/4326,
- der Fraktion der SPD „Stärkung der Regionen in Europa“, Drucksache 10/4666.

In dem Bericht ist jeweils im Sachzusammenhang dargestellt, inwieweit die in den Beschlüssen des Landtags angesprochenen Themen im Konferenzergebnis aufgegriffen sind.

Einbezogen ist außerdem ein Bericht des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten gegenüber dem Ständigen Ausschuß des Landtags aufgrund eines Antrags der Abg. Birgitt Bender GRÜNE „Stärkung des Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft“, Drucksache 10/4832.

Der Bericht enthält schließlich eine vorläufige Bewertung des Konferenzergebnisses. Vor einer endgültigen Bewertung als Grundlage für die Ratifikation muß der Unionsvertrag noch intensiv geprüft werden. Alle Bundesländer wollen diese Prüfung gemeinsam im Rahmen der Europakommission mit dem Ziel durchführen, zu einer einheitlichen Länderauffassung zu kommen. Das geschlossene Auftreten der Länder hat sich bereits während der Konferenz bewährt. Baden-Württemberg hat im Ratifikationsjahr 1992 von den Ministerpräsidenten den Vorsitz der von den Ländern eingerichteten Europakommission übertragen bekommen.

Teil I: Allgemeiner Überblick**Der Vertrag über die Europäische Union**

Durch den Unionsvertrag wird neben der bisherigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Montan-Union eine neue umfassende Gemeinschaft, die „Europäische Union“, gegründet. In die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wird die

Wirtschafts- und Währungsunion integriert, sie soll künftig „Europäische Gemeinschaft“ heißen. Der 308 Seiten umfassende Unionsvertrag enthält (ansatzweise vergleichbar einer nationalen Verfassung) in erster Linie Regelungen über Organe, Kompetenzen und Verfahren, nach denen die Organe die Kompetenzen auszuüben haben.

Verhältnis Union – Europäische Gemeinschaft

Die Europäische Union wurde neben der Europäischen Gemeinschaft geschaffen, weil eine Mehrheit der Mitgliedstaaten die Aufgabenbereiche „Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Innen- und Justizpolitik“ nicht zu den Regeln, die in der Europäischen Gemeinschaft gelten, abgeben wollten.

Artikel C des Unionsvertrages bestimmt zwar, daß die Union über einen „einheitlichen institutionellen Rahmen“ verfügt. Dies gilt jedoch nur für die Organe an sich; nicht für ihre Entscheidungsbefugnisse. In der Gemeinsamen Außenpolitik und bei der Innen- und Justizpolitik sind die Entscheidungsverfahren völkerrechtlich (intergouvernemental) ausgerichtet. Es ist jedoch vorgesehen, daß der Rat bei der „Durchführung“ zu Mehrheitsentscheidungen übergehen kann. Die Stellung von Kommission und Europäischem Parlament ist sehr viel schwächer als innerhalb in der Europäischen Gemeinschaft. Die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof ist bei der Außen- und Sicherheitspolitik ausgeschlossen und bei der Innenpolitik nur als vom Rat zu beschließende Möglichkeit vorgesehen. Es gibt nicht die Handlungsinstrumente der Gemeinschaft (Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen), sondern „Gemeinsame Standpunkte“, „Gemeinsame Aktionen“, „Gemeinsame Maßnahmen“ und „Übereinkommen“.

Europäischer Bundesstaat

Der Unionsvertrag ist ein Schritt in Richtung auf einen europäischen Bundesstaat.

- Die Tätigkeitsbereiche der neuen Union sind der eines Bundesstaates vergleichbar. Gab es bisher nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, so kommen jetzt insbesondere Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitik, Innen- und Justizpolitik, Kultur und Bildung und Währung hinzu.
- Bei der Demokratisierung gibt es Fortschritte. Die Gemeinschaft ist mit dem Mitentscheidungsverfahren in der Rechtsetzung einem Zweikammer-System (Rat und Europäisches Parlament) näher gerückt; dazu kommt die Institutionalisierung eines Ausschusses der Regionen.

Das Verhältnis zwischen Kommission und Europäischem Parlament ist dem zwischen einer Regierung und einem Parlament angenähert (Bestätigung der Kommissionernennung durch das Europäische Parlament, Angleichung der Amtsperioden von Kommission und Europäischem Parlament).

- Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. An die Unionsbürgerschaft geknüpft ist das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, das Kommunalwahlrecht und ein europaweites Aufenthaltsrecht.

Aufwertung der regionalen Ebene

Die regionale Ebene hat mit dem neuen Vertrag eine große Aufwertung erfahren:

- durch das Subsidiaritätsprinzip
- durch den Ausschuß der Regionen

- durch die Möglichkeit in Artikel 146 des Vertrages*), daß Landesminister einen Mitgliedstaat im Rat vertreten.

Unerfüllte deutsche Anliegen

Wenn man die Regelungen im Unionsvertrag im einzelnen betrachtet, gibt es aus deutscher Sicht eine Reihe von Anliegen, die nicht verwirklicht werden konnten. Da sind einmal die Fragen, bei denen Bund und Länder integrationsfreundlichere Lösungen anstrebten; so bei den Befugnissen des Europäischen Parlaments, der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik, bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und Europol.

Es gibt aber auch Regelungen des neuen Vertrages, die Deutschland in der Regierungskonferenz abzuwehren suchte; so die Verankerung von EG-Kompetenzen für eine Industriepolitik und die neuen Bestimmungen mit finanziellen Auswirkungen.

Besonders enttäuschend war, daß über die 18 Europaabgeordneten für die neuen Bundesländer in Maastricht nicht abschließend entschieden wurde.

Bei der Gesamtbewertung des Konferenzergebnisses ist aber zweierlei zu bedenken:

- Das Erreichte darf nicht an den deutschen Ausgangspositionen gemessen werden. Diese mußten aus verhandlungstaktischen Gründen höher angesetzt werden als das, was man realistischerweise erwarten konnte.
- Deutschland kann nicht einseitig von den anderen Mitgliedstaaten ein Eingehen auf seine Wünsche erwarten, ohne auch auf deren Wünsche einzugehen. Wie weit sich die anderen bewegt haben, wird in Teil 2 beispielhaft am Subsidiaritätsprinzip und am Regionalausschuß gezeigt. Auch der neue Artikel 146 ist ein Zugeständnis der anderen Mitgliedstaaten an Deutschland und Belgien.

Innerstaatlich zu regelnde Fragen

Einige Fragen mußten in der Regierungskonferenz offengelassen werden, weil die Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten für gemeinschaftsweite Lösungen zu unterschiedlich sind. Hier streben die Länder nationale Lösungen an, die ihrer staatlichen Eigenständigkeit Rechnung tragen.

Beispiele sind:

- Die ergänzenden Regelungen zum Regionalausschuß; sie werden in Teil 2 näher behandelt.
- Je weiter wir uns dem europäischen Bundesstaat nähern, um so weniger haltbar ist die bisherige Praxis, daß alles, was in der Europäischen Gemeinschaft geschieht, Außenpolitik sei, und die deutschen Mitwirkungsrechte in der Gemeinschaft deshalb bei der Bundesregierung liegen.

Nur noch die Außenbeziehungen der Gemeinschaft sind reine Außenpolitik. Ihre Tätigkeit nach innen ist Europäische Innenpolitik. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zwischen Bund und Ländern muß auch für die Vertretung Deutschlands im Rat und für die Ausübung der deutschen Stimmrechte gelten. Es muß deshalb festgelegt werden, in welchen Fällen die Länder über die deutsche Stimmabgabe im Rat entscheiden und in welchen Fällen Länderminister die Bundesrepublik im Rat vertreten.

- Die Länder werden unter der Geltung des neuen Vertrages nicht mehr akzeptieren, daß ohne ihre Mitwirkung und lediglich durch einstimmig-

*) In dem neuen Unionsvertrag sind die Artikel in den Titeln I, V, VI und VII mit Buchstaben und in den Titeln II, III und IV mit Zahlen bezeichnet. Alle Artikel mit Zahlen, die in diesem Bericht genannt werden, beziehen sich auf Titel II des Unionsvertrages „Europäische Gemeinschaft“.

gen Ratsbeschluß Länderkompetenzen auf die Gemeinschaft übertragen werden können; Artikel 235, der unverändert geblieben ist, ermöglicht dies weiterhin. Es wäre hier daran zu denken, die deutsche Stimmabgabe zu Kompetenzübertragungen nach Artikel 235 EG-Vertrag von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen.

Das gleiche gilt, wenn die Europäische Gemeinschaft den Vollzug von Gemeinschaftsrecht regeln will. Auch hier wird in den Hoheitsbereich der Länder nach Artikel 30 Grundgesetz eingegriffen.

Die Länder wollen bei den innerstaatlich zu regelnden Fragen eine gemeinsame Haltung im Rahmen der Europakommission erarbeiten und geschlossen in die Verhandlungen mit der Bundesregierung gehen. Die Neuregelung der Länderbeteiligung in europäischen Angelegenheiten soll mit der Ratifizierung des Unionsvertrages verbunden werden.

Die Länder wollen in diesem Zusammenhang eine Änderung des Artikels 24 Grundgesetz, mit der die Länderbeteiligung in EG-Angelegenheiten verankert wird, durchsetzen. Dieses Thema wird auch in der vom Bundesrat eingesetzten „Kommission Verfassungsreform“ behandelt.

Teil 2: Für die Länder besonders wichtige Fragen

Subsidiaritätsprinzip (Artikel 3 b und B des Vertrages)

Der Unionsvertrag verankert das Subsidiaritätsprinzip für die Europäische Gemeinschaft und für die Union. Dabei hat sich als Kompromiß eine deutsch-britische Formulierung durchgesetzt. Nur wenn ein Ziel auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann, darf die Gemeinschaft tätig werden. Dadurch, daß auf die Fähigkeit der Mitgliedstaaten abgestellt wird, ein Problem befriedigend zu lösen, wird – wie vom Landtag gefordert – eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten begründet.

Der Subsidiaritätsartikel enthält darüber hinaus weitere Schranken gegen einen europäischen Zentralismus: die Gemeinschaft darf nur „innerhalb der Grenzen der ihr im Vertrag übertragenen Befugnisse und gesteckten Ziele“ tätig werden; sie darf nicht über das „für die Zielerreichung erforderliche Maß“ hinausgehen.

Anfänglich wollten einige Mitgliedstaaten das Subsidiaritätsprinzip nur in der Präambel verankert haben; seine Einhaltung wäre dann nicht durch den Europäischen Gerichtshof überprüfbar gewesen. Vor Maastricht standen noch zehn Mitgliedstaaten hinter einer Formulierung des Präsidentschaftsentwurfs, wonach die Gemeinschaft bereits mit der schwer überprüfbaren Begründung hätte tätig werden können, sie sei „besser“ imstande, ein Problem zu lösen, als die einzeln handelnden Mitgliedstaaten.

Daß das Subsidiaritätsprinzip auch im internen Verhältnis der Mitgliedstaaten zu ihren Regionen gelte, wollten die zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten nicht akzeptieren. Soweit eigene Kompetenzen der Regionen berührt sind, gilt das Subsidiaritätsprinzip jedoch auch in deren Verhältnis zur Gemeinschaft.

Eine europaweite Stärkung der Stellung der Regionen im Verhältnis zu den jeweiligen Mitgliedstaaten ist es, wenn im ersten Artikel des Unionsvertrages bestimmt wird, daß in der Union „die Entscheidungen möglichst nahe bei den Bürgern getroffen werden“.

Länderminister im Ministerrat (Artikel 146 des Vertrages)

Landesminister können künftig die Bundesrepublik in Ratssitzungen vertreten. Der Rat besteht künftig aus „Vertretern auf Ministerienebene“, während bisher nur die nationalen Regierungen eines ihrer Mitglieder entsenden konnten.

Der Artikel kam auf Initiative der belgischen Regionen und der belgischen Regierung in den Vertrag. Die Bundesregierung hatte zuvor den Wunsch der Länder abgelehnt, der Konferenz eine solche Regelung vorzuschlagen.

Ausschuß der Regionen (Artikel 4, Artikel 198 a bis 198 c des Vertrages)

Neu geschaffen wird ein Ausschuß der Regionen. Er hat wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß gegenüber Rat und Kommission beratende Aufgaben.

Im Vertrag ausdrücklich vorgeschrieben ist seine Anhörung in den Bereichen Bildung, Kohäsion (Strukturfonds), transeuropäische Netze, Gesundheit und Kultur. Darüber hinaus hat er ein Selbstbefassungsrecht; er kann Stellungnahmen abgeben, „wenn er dies für zweckdienlich erachtet“.

Der Ausschuß besteht aus Vertretern regionaler und lokaler Körperschaften. Auf Deutschland entfallen 24 von seinen 189 Mitgliedern.

Anfänglich wollte die Mehrzahl der Mitgliedstaaten den Regionalausschuß nur als „Unterabteilung“ des Wirtschafts- und Sozialausschusses akzeptieren. Er sollte auch nur in wenigen, vertraglich vorgeschriebenen Fällen angehört werden. Jetzt haben der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Regionalausschuß nur noch das Sekretariat gemeinsam.

Die Mitglieder des Regionalausschusses und ihre Stellvertreter werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt. Das bedeutet faktisch, daß jeder einzelne Mitgliedstaat selbst entscheidet, wer in den Regionalausschuß entsandt wird. Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben sich mit dem Bundeskanzler dahin geeinigt, daß es den Ländern überlassen wird, wie der Regionalausschuß von deutscher Seite besetzt wird.

Es muß nunmehr von den Ländern eine Regelung über die Entsendung in den Regionalausschuß gefunden werden. Dabei sind sich die Länder darin einig, daß der Ausschuß seinem Namen entsprechend mit Vertretern der dritten Ebene – in der Bundesrepublik den Ländern – besetzt werden soll. Die Kommunen sollten ihre Interessen weiterhin im bestehenden Beirat bei der Kommission wahrnehmen, der zu einem spezifisch kommunalen Gremium umgestaltet werden sollte.

Auf den Antrag der FDP vom 13. November 1990, Drucksache 10/4326, „Institutionelle Beteiligung der regionalen Ebene am Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft“ hat die Landesregierung ihre Auffassung dargelegt, daß die Besetzung des Regionalausschusses im Sinne eines institutionellen Gleichgewichts zum EG-Ministerrat durch die Landesregierung erfolgen sollte.

Bildung (Artikel 126 des Vertrages)

Artikel 126 ermächtigt die Europäische Gemeinschaft zu Fördermaßnahmen im Bildungsbereich.

Die Länder wollten der Gemeinschaft lediglich finanzielle Förderprogramme (Aktionsprogramme) gestatten und die Ziele der Förderung eng begrenzen.

Erreicht wurde:

- Die Gemeinschaft darf nur „unterstützend und ergänzend“ zu den Mitgliedstaaten tätig werden.
- Von der Gemeinschaft wird die „strikte Beachtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für den Inhalt des Unterrichts und die Gestaltung der Bildungssysteme sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen“ verlangt.
- Jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften wird ausgeschlossen.

Problematisch kann jedoch das nunmehr eingeführte Instrument der „Fördermaßnahmen“ sein. Diesen Begriff gibt es bisher im Gemeinschaftsrecht nicht und man kann im voraus nicht mit Sicherheit sagen, daß ihn der Europäische Gerichtshof ausschließlich im Sinne finanzieller Förderung auslegen wird.

Wegen der Weite der Gemeinschaftsziele im Bildungsbereich und wegen der Unsicherheit, die in dem Begriff „Fördermaßnahmen“ steckt, hatten die Länder einstimmige Beschlußfassung im Rat verlangt. Die Bundesregierung hat dies in Maastricht nicht durchgesetzt.

Wie der Bildungsartikel aus Sicht der Länder endgültig zu beurteilen ist, bedarf noch einer genauen juristischen Prüfung.

Berufsbildung (Artikel 127 des Vertrages)

Der bisherige Artikel 128 EWG-Vertrag über die Berufsbildung wird gestrichen und durch den neuen Artikel 127 ersetzt.

Danach sind Beschlüsse des Rates künftig nicht mehr mit einfacher, sondern nur noch mit qualifizierter Mehrheit möglich. Die Gemeinschaft muß ihre Politik der beruflichen Bildung „unter strikter Beachtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung“ durchführen. Jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der beruflichen Bildung ist ausgeschlossen.

Damit dürften die Gefahren für das deutsche „duale System der beruflichen Ausbildung“ beseitigt sein.

Kultur, Medien (Artikel 128 des Vertrages)

Artikel 128 ermächtigt die Gemeinschaft zu Fördermaßnahmen in den Bereichen:

- bessere Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der Europäischen Völker,
- Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von Europäischer Bedeutung,
- nichtkommerzieller Kulturaustausch,
- künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich audiovisueller Sektor.

Die Länder wollten die Gemeinschaftskompetenz ausschließlich auf die finanzielle Förderung (Aktionsprogramme) beschränkt und die Förderbereiche eng begrenzt haben.

Wichtige Begrenzungen der Gemeinschaftstätigkeit wurden durchgesetzt:

- Die Gemeinschaft darf die Mitgliedstaaten nur „unterstützen und erforderlichenfalls ergänzen“.
- Die Gemeinschaft wird ausdrücklich verpflichtet, die „nationale und regionale Vielfalt der Kulturen der Mitgliedstaaten“ zu wahren.
- Jegliche „Harmonisierung“ ist ausgeschlossen.

Aber auch hier besteht die Unsicherheit, wie der Europäische Gerichtshof den neuen Begriff „Fördermaßnahmen“ auslegen wird.

Der Juristische Dienst des Rates ist der Auffassung, daß der Erlaß von Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen nicht möglich sei.

Die Länder haben wegen der verbliebenen Unsicherheiten und Unschärfen einstimmige Beschlußfassung im Rat verlangt. Dies wurde von der Bundesregierung in Maastricht durchgesetzt.

Wenn – wie beabsichtigt – innerstaatlich festgelegt wird, daß im Kulturbereich die Länder über die deutsche Stimmabgabe im Rat entscheiden, dürften Gefahren für die Kulturhoheit der Länder abgewendet sein.

Kulturförderung (Artikel 92 des Vertrages)

Nach dem Unionsvertrag muß die Kulturförderung der Länder bei der Kommission notifiziert werden. Dies folgt aus dem neuen Buchstaben d des Artikels 92 Abs. 3, der lautet:

„Mit dem gemeinsamen Markt vereinbar sind . . . Beihilfen zur Förderung der Kultur und des Schutzes des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse entgegensteht“.

Die Länder hatten verlangt, daß die Kulturförderung durch eine Aufnahme in Artikel 92 Abs. 2 von den Beihilfenvorschriften des EWG-Vertrages ausgenommen wird.

Auf Drängen der Länder hat die Bundesregierung folgende „Erklärungen der Konferenz“ vorgeschlagen:

„Die Regierungskonferenz ist der Auffassung, daß finanzielle Maßnahmen öffentlicher Körperschaften zugunsten von Museen, Theatern, Opern, Orchestern, öffentlichen Bibliotheken, zugunsten der Kulturförderung im audiovisuellen Bereich und zugunsten von Kultureinrichtungen mit lokalem und regionalem Wirkungskreis keine Beihilfen im Sinne des Artikels 92 Abs. 1 EWG-Vertrag sind.“

Bei der Diskussion dieses Vorschlags wurde darauf hingewiesen, daß die Kommission die Kulturförderung bisher nicht kontrolliert habe und daß dies auch künftig so bleiben solle. Die Beihilfenkontrolle sei jedoch nach dem Vertrag eine Kompetenz der Kommission. Nicht die Mitgliedstaaten, sondern nur die Kommission könne die Erklärung abgeben, daß auch unter der Geltung des Unionsvertrages die bisherige Kommissionspraxis beibehalten werde.

Der Entwurf der Kommissionserklärung zur Kulturförderung wurde den Mitgliedstaaten bisher nicht übersandt.

Eine Beihilfenaufsicht der Kommission über die Kulturförderung in den Mitgliedstaaten wäre ein schwerer Eingriff in die Kulturhoheit der Länder. Der Inhalt der Kommissionserklärung und ihre rechtliche Verbindlichkeit muß deshalb vor einer Ratifizierung des Unionsvertrages sehr sorgfältig geprüft werden.

Strukturpolitik und Regionalförderung

Die Beihilfenvorschriften des EWG-Vertrages werden (die Bestimmung zur Kulturförderung ausgenommen) durch den neuen Vertrag nicht geändert. Das Subsidiaritätsprinzip wird aber auch für die Beihilfenaufsicht durch die Kommission gelten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch Artikel 3 b des Vertrages: „Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.“

Die Länderförderung nach mehr Handlungsspielraum in der Strukturpolitik und in der Regionalförderung könnte in die 1992 in Brüssel anstehenden Finanzverhandlungen eingebracht werden. Thema dieser Verhandlungen wird auch die Neuordnung der Regionalförderung und der Strukturpolitik sein.

Kommunalwahlrecht (Artikel 8 b des Vertrages)

Der neue Vertrag schafft eine Unionsbürgerschaft. Zu den Rechten der Unionsbürger (Staatsangehörige der EG-Mitgliedstaaten) gehört das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen. Das Recht gilt in jedem

Mitgliedstaat, in dem ein Unionsbürger seinen Wohnsitz hat. Die „Modalitäten“ müssen vom Rat vor dem 31. Dezember 1994 festgelegt werden.

Asyl, Europol (Artikel K.1 des Vertrages)

Nach Artikel K.1 betrachten die Mitgliedstaaten die Asyl- und Einwanderungspolitik und die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse; der Aufbau einer europäischen kriminalpolizeilichen Zentralstelle (Europol) ist vorgesehen.

Die Bestimmungen stehen außerhalb des EG-Vertrages. Die hier geltenden, stärker intergouvernemental ausgeprägten Entscheidungsverfahren sind in Teil I im Abschnitt „Verhältnis Union – Europäische Gemeinschaft“ dargestellt.

Die Mitgliedstaaten haben sich in einer Konferenzklärung verpflichtet, die europäische Asylpolitik vorrangig in Angriff zu nehmen und bis Ende 1993 eine gemeinsame Aktion zur Harmonisierung der dringendsten Aspekte dieser Politik zu verabschieden.

Klagerecht der Regionen

Ein Klagerecht der Regionen und des Regionalausschusses beim Europäischen Gerichtshof ließ sich im Unionsvertrag nicht durchsetzen. Die Bundesregierung hat den Ländern jedoch eine innerstaatliche Lösung in Aussicht gestellt.

Föderative Ausgestaltung der Europäischen Union

Während vor Maastricht im Vertragsentwurf noch von der schrittweisen Verwirklichung einer „Union mit föderaler Ausrichtung“ gesprochen wurde, wurde in Maastricht die föderale Ausrichtung auf britisches Betreiben hin gestrichen.

Das Verhältnis zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft/Union ist föderativ. Die Europäische Gemeinschaft hat nur die Kompetenzen, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen worden sind. Alle anderen Kompetenzen liegen bei den Mitgliedstaaten. In Artikel 3 b des neuen Vertrages ist dies ausdrücklich klargestellt: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag übertragenen Befugnisse und gesteckten Ziele tätig.“

Der neue Vertrag enthält jedoch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich in ihrem Innern föderal zu organisieren. Dies ergibt sich neben anderen Bestimmungen aus Artikel F, in dem es heißt: „Die Union achtet die nationale Identität der Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.“ Der Vertrag enthält aber zugunsten föderal organisierter Mitgliedstaaten (deren „nationale Identität“ natürlich ebenfalls zu achten ist) große Zugeständnisse:

- so die Verpflichtung, daß in der Union möglichst nahe bei den Bürgern entschieden wird,
- den Regionalausschuß und
- die Möglichkeit, daß Mitgliedstaaten im Rat durch Landesminister vertreten werden.

Damit sind erste Ansätze für einen dreistufigen Aufbau der Europäischen Gemeinschaft geschaffen.

Sicherung der Eigenstaatlichkeit der Länder, ihrer Kulturhoheit und ihrer Bildungshoheit

Das Subsidiaritätsprinzip und eine am Subsidiaritätsprinzip orientierte Formulierung der gemeinschaftlichen Bildungs- und Kulturkompetenz genügen nicht, um die Eigenstaatlichkeit der Länder, ihre Kulturhoheit und ihre Bildungshoheit zu wahren. Bei einem Europäischen Gerichtshof, der sich als Motor der Integration versteht, bieten Vertragsvorschriften allein keine Gewähr. Auch ein beratender Regionalausschuß allein ist insoweit nicht ausreichend.

Notwendig ist, daß Gemeinschaftskompetenzen im Länderbereich nicht ohne Zustimmung der Länder begründet und ausgeweitet werden können. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre, Artikel 24 Grundgesetz – wie von der Verfassungskommission des Bundesrates vorgeschlagen – zu ändern und die Bundesregierung bei Ratsentscheidungen nach Artikel 235 EG-Vertrag an die Zustimmung des Bundesrates zu binden. Notwendig ist weiter, um eine Verlagerung der Länderkompetenzen zu vermeiden, daß im grundgesetzlich festgelegten Länderbereich die Länder selbst die deutschen Stimmrechte in Brüssel ausüben.

Dr. Heinz Eyrich

Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten