Mitteilung des Senats vom 7. November 2000

Erwartungen der deutschen Länder an die Regierungskonferenz von Nizza

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat unter Drucksache 15/506 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. Wie beurteilt der Senat den Entwurf einer Neufassung der Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, den die Kommission am 20. September 2000 auftragsgemäß vorgelegt hat, insbesondere was die Kernaussagen zum Entwicklungsziel der Daseinsvorsorge sowie zur nationalen Kompetenz in Sachen Daseinsvorsorge einerseits und zu Kontrollrechten und Kontrollpflichten der Kommission andererseits betrifft? Haben die deutschen Länder hierzu eine gemeinsame Haltung?

Grundsätzlich kann der Senat die in der Mitteilung der Kommission vorgenommene Auslegung der geltenden Vertragslage nachvollziehen. In einigen wichtigen Punkten kommt die Kommission damit den Anliegen der deutschen Länder entgegen:

- Dies betrifft insbesondere die Feststellung, dass es den Mitgliedstaaten zukommt zu definieren, was Leistungen der Daseinsvorsorge sind und wie sie innerstaatlich organisiert werden (Ziff. 22), sowie den Grundsatz, dass die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregelungen überhaupt nur Anwendung finden können, wenn der Handel zwischen den Mitgliedstaaten betroffen ist (Ziff. 31).
- Positiv ist auch die Klarstellung zu bewerten, dass Dienstleistungen und Tätigkeiten, die sich nur unwesentlich auf den Markt auswirken und einen räumlich begrenzten Charakter aufweisen, nicht dem EGV unterfallen (Ziff. 32), und die Aussage, dass es den Mitgliedstaaten frei steht, einen öffentlichen Versorgungsauftrag an ein Unternehmen oder an eine beschränkte Anzahl von Unternehmen zu vergeben und deren Tätigkeit zu reglementieren und zu finanzieren, falls die vorhandenen Marktkräfte nicht in der Lage sind, das gewünschte Leistungsniveau zu erbringen (Ziff. 22).
- Schließlich hat die Kommission ausdrücklich anerkannt, dass alle nicht-marktbezogenen Tätigkeiten von vornherein nicht unter den Anwendungsbereich der Wettbewerbsvorschriften fallen (Ziff. 28); dazu zählen insbesondere die Kernbereiche staatlicher Angelegenheiten sowie Tätigkeiten sozialer Funktion von Gewerkschaften, Parteien, Kirchen, Verbraucherorganisationen und Wohlfahrtsverbänden, soweit sie nicht wirtschaftlich orientiert sind.

Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk bekräftigt die Kommission ihre Haltung, dass gegen eine Finanzierung aus Werbeeinnahmen und öffentlichen Zuschüssen solange nichts einzuwenden ist, wie die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt und der Wettbewerb auf den sachlich relevanten Märkten nicht in einem den Gemeinschaftsinteressen zuwiderlaufenden Ausmaß beeinträchtigt wird.

Ihre Kontrollbefugnisse will die Kommission zwar auf „offenkundige Fehler“ bei der Definition von Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interessen beschränken. Hier wie auch bei der Überwachung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bleibt die Beschreibung der Zuständigkeiten allerdings vage und lässt der Kommission aus Sicht der Länder einen zu großen Ermessensspielraum.

Auch wenn die Kommission mit ihrer Mitteilung nach Auffassung des Senats einige positive Klarstellungen vorgenommen hat und darüber hinaus weitere Konkretisierungen im sekundärrechtlichen Bereich — z. B. durch Gruppenfreistellungsverordnungen — ausdrücklich befürwortet (Ziff. 36), kann die Mitteilung auftragsgemäß nur die geltende Rechtslage im Rahmen des EG-Vertrages interpretieren und bleibt daher unzureichend.

Im Sinne einer verbesserten Rechtssicherheit strebt der Senat daher im Einvernehmen mit den anderen Ländern weiterhin eine präzisere und rechtsverbindliche Absicherung von Systemen und Leistungen der Daseinsvorsorge und die vertragliche Anerkennung der innerstaatlichen Zuständigkeit an. Dies erfordert nach Auffassung des Senats eine Ergänzung bzw. Präzisierung des EG-Vertrages.

In diesem Sinne haben die Regierungschefs der Länder im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 26./27. Oktober 2000 u. a. festgestellt, dass „eine wirksame Klärung der Zuständigkeiten im Sinne der Sicherung bzw. Wiedererlangung nationaler und regionaler politischer Gestaltungsräume eine angemessene Berücksichtigung bei der Fortentwicklung des europäischen Vertragswerkes (erfordert)“.

2. Haben die deutschen Länder — bzw. der Senat, wenn es keine gemeinsame Haltung der Länder gibt — Forderungen zur Änderung der genannten Mitteilung der Kommission; wenn ja, welche?

Die Mitteilung der Kommission steht auf der Tagesordnung der nächsten Sitzung des Binnenmarktrates am 30. November 2000. Hierzu erarbeiten die Länder zurzeit mit der Bundesregierung eine gemeinsame Stellungnahme, die im Sinne der vorerwähnten Position der Ministerpräsidentenkonferenz insbesondere auf weitere Konkretisierungen, die Festlegung von Kriterien für die Anwendung des Binnenmarktrechts sowie auf die Definition möglicher Fallgruppen im Hinblick auf Gruppenfreistellungsverordnungen zielt.

3. Halten die deutschen Länder bzw. der Senat es für notwendig, Fragen der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ über die Mitteilung der Kommission hinaus in den Europäischen Verträgen selbst neu zu regeln, und wenn ja, wie?

Ja. Hierfür kommen insbesondere Ergänzungen in Artikel 16 bzw. Artikel 87 EG-Vertrag in Betracht. Die Meinungsbildung im Senat und unter den Ländern hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

4. Welche Vorschläge im Einzelnen haben die deutschen Länder in die Position der Bundesrepublik Deutschland eingebracht in Bezug auf

- die Größe und Zusammensetzung der Kommission,
- die Gewichtung der Stimmen im Europäischen Rat,
- die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat,
- die Ausweitung von Mitwirkungsrechten des Europaparlaments,
- die Erleichterung einer verstärkten Zusammenarbeit (nach dem Beispiel der Euro-Einführung),
- andere institutionelle Reformen?

Die Länder haben zu den o. g. Punkten im Rahmen des Bundesratsverfahrens (Drs. 61/00) und der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz folgende Haltung bezogen:

- Für die Zahl der Mitglieder der Europäischen Kommission sollte eine Obergrenze festgelegt werden. Diese muss nicht der Zahl der Mitgliedstaaten entsprechen.
- Bei der Neuordnung der Stimmengewichtung im Rat muss ein Modell erreicht werden, das die Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt. Hierzu haben sich die Regierungschefs der Länder für das „Prinzip der doppelten Mehrheit“ (Mehrheit der Stimmen im Rat und Mehrheit der Bevölkerung) ausgesprochen.
- Hinsichtlich des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen sind die Länder übereinstimmend der Auffassung, dass Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im

Rat künftig zur Regel werden sollten. Sie haben jedoch gleichzeitig deutlich gemacht, dass das Erfordernis der Einstimmigkeit im Einzelfall dazu geeignet sein kann, die Rechte und Zuständigkeiten der Länder in besonderem Maße zu schützen. Im Hinblick auf die laufenden Beratungen der Regierungskonferenz zur Vorbereitung des Europäischen Rates in Nizza sind die Länder in einem kontinuierlichen Abstimmungsprozess mit der Bundesregierung über die deutsche Haltung zu den Vertragsartikeln, die für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in Frage kommen.

- Im Hinblick auf die Stärkung der demokratischen Legitimation der EU haben sich die Länder für eine Festigung der gesetzgeberischen und repräsentativen Funktion des Europäischen Parlaments ausgesprochen. Hierzu sollte die Mitentscheidung durch das Parlament künftig grundsätzlich alle gesetzgeberischen Entscheidungen umfassen, in denen der Rat mit Mehrheit entscheidet.
- Die Länder haben sich darüber hinaus dafür ausgesprochen, Formen der differenzierten Integration und der flexiblen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Ländern und Regionen zu erproben, ohne dabei den Integrationsverbund und das Ziel eines Voranschreitens aller Mitgliedstaaten in Frage zu stellen.
- Schließlich haben sich die Länder für eine Stärkung der Rolle des Ausschusses der Regionen (AdR) eingesetzt, dem künftig ein ausdrücklicher Organstatus verliehen sowie ein Klagerecht zur Wahrung seiner Rechte eingeräumt werden sollte.

5. Wie ist die Haltung der deutschen Länder zur Charta der Grundrechte, insbesondere was ihre Verankerung als rechtsverbindlicher Teil der Europäischen Verträge betrifft?

Die deutschen Länder haben den Entwurf der Charta der Grundrechte begrüßt. Sie sehen darin einen wesentlichen Schritt zu einem Europa der Bürger. Die Länder stellen fest, dass die Charta die den Bürgern gegenüber der Europäischen Union bzw. Europäischen Gemeinschaft zustehenden Grundrechte zusammenfasst und dabei einen ausgewogenen und tragfähigen Kompromiss darstellt, in den vielfältige Verfassungstraditionen eingeflossen sind. Die Charta wird die Rechtstellung der in Europa lebenden Menschen verstärken und die Kontrolle der europäischen Hoheitsgewalt verbessern. Sie verdeutlicht überdies die Europäische Union als Wertegemeinschaft.

Die Länder stellen weiter fest, dass durch die Teilnahme von Vertretern der Länder im Konvent wesentliche Anliegen und Forderungen der deutschen Länder in den Chartaentwurf einfließen konnten, wie z. B. Art. 51 Abs. 2, wonach die Charta keine neuen Zuständigkeiten und Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union begründet und die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben nicht ändert. Außerdem fand das Subsidiaritätsprinzip Eingang in den Chartaentwurf, und in der Präambel wird die nationale Identität der Mitgliedstaaten und die eigenständige Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene herausgestellt.

6. Welche Vorschläge haben die deutschen Länder in die Position der Bundesrepublik Deutschland eingebracht, wie die Erarbeitung eines Verfassungsvertrages der Europäischen Union nach der Konferenz von Nizza weitergeführt werden soll, um zu einem Dokument zu gelangen, „das in klarer und übersichtlicher Form neben den Grundrechten die Ziele der Europäischen Union, ihre demokratischen Grundsätze, ihre Organe und ihre Kompetenzen — auch in Abgrenzung zu denen der Mitgliedstaaten — sowie die Verfahren zur Weiterentwicklung enthält“ (Beschluss der Bürgerschaft [Landtag] vom 12. Oktober 2000, Drs. 15/486)?

7. Welche inhaltlichen Vorschläge zur Abgrenzung und möglicherweise Verlagerung von Kompetenzen zwischen der europäischen, der nationalen und der regionalen Ebene haben die deutschen Länder gemeinsam vorgelegt? Welche Auffassungen vertritt der Senat in dieser Frage?

Die Länder begrüßen die Initiative der Bundesregierung, die anlässlich des informellen Europäischen Rates in Biarritz in Abstimmung mit der französischen Präsidentschaft vorgeschlagen hat, im Anschluss an den Europäischen Rat in Nizza im Rahmen einer neuen, erweiterten Regierungskonferenz insbesondere folgende Fragen einer umfassenden Verfassungsdiskussion der EU zu behandeln:

- Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Nationalstaaten,
- Übernahme der Grundrechtecharta in die Verträge,
- Verhältnis zwischen Europäischem Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament,
- Neuordnung und Vereinfachung der Verträge.

Hierzu werden die Länder nach Abschluss der Konferenz von Nizza konkrete Vorschläge erarbeiten und mit der Bundesregierung abstimmen.