

BERICHT DES BAYERISCHEN STAATSMINISTERS FÜR BUNDES- UND EUROPAANGELEGENHEITEN REINHOLD BOCKLET VOR DEM AUSSCHUSS FÜR BUNDES- UND EUROPAANGELEGENHEITEN DES BAYERISCHEN LANDTAGS AM 14. NOVEMBER 2000 ZUR REGIERUNGSKONFERENZ 2000, OSTERWEITERUNG UND EU-GRUNDRECHTSCHARTA - MANUSKRIPTFASSUNG

I. Regierungskonferenz 2000

1. *Stand der Verhandlungen*

Seit meinem Bericht vor diesem Ausschuss am 23.5.2000 ist die Diskussion in der Regierungskonferenz in den wichtigen Punkten nicht nennenswert vorangekommen. Dies belegte zuletzt der Europäische Rat von Biarritz am 13./14.10.2000.

Der französische Ratsvorsitz hat am 3. November ein Synthesepapier mit allen in der Diskussion befindlichen Vertragsänderungen vorgelegt, das den weiteren Verhandlungen bis zum Europäischen Rat in Nizza im Dezember zugrunde liegen wird.

Zur aktuellen Verhandlungslage:

Hinsichtlich der Größe und Zusammensetzung der Kommission lehnen die kleinen Mitgliedstaaten den Verzicht auf einen eigenen Kommissar ab. Die Verhandlungen schwanken zwischen dem Modell „Ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ und dem Modell „Obergrenze mit Rotation“.

Bei der Stimmwägung im Rat bewegen sich die Verhandlungen tendenziell in Richtung einer Erhöhung des Stimmgewichts großer Mitgliedstaaten. Offen ist jedoch, ob und wie hierbei zwischen den großen Mitgliedstaaten differenziert wird, insbesondere natürlich, ob Deutschland eine höhere Stimmenzahl als andere große Mitgliedstaaten erhält.

Hinsichtlich des verstärkten Übergangs von der Einstimmigkeit zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit besteht unverändert nur zu wenigen Vorschriften Konsens, in die Mehrheitsentscheidung überzugehen. Nach den bisherigen Einlassungen einer Reihe von Mitgliedstaaten scheint der Übergang zur qualifizierten Mehrheit insbesondere in den Bereichen Steuern, soziale Sicherheit und Asyl und Einwanderung unwahrscheinlich.

Bei der erleichterten Ingangsetzung der „verstärkten Zusammenarbeit“ ist eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit zu beobachten, die Vetomöglichkeit einzelner Mitgliedstaaten abzuschaffen und die Mindestteilnehmerzahl zu verringern.

Ferner soll der Europäische Gerichtshof durch Erhöhung der Richterzahl und Maßnahmen zur Entlastung reformiert werden. Auch hinsichtlich der Reform des Europäischen Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen besteht weitgehendes Einvernehmen, die institutionellen Bestimmungen den Erfordernissen der Erweiterung anzupassen.

Schließlich besteht wachsender Konsens, den EU-Sanktionsmechanismus gemäß Artikel 7 EU-Vertrag um eine Art „Vorwarnstufe“ zu erweitern.

2. Stand der Meinungsbildung der Länder

Die Regierungschefs der deutschen Länder haben bei ihren Konferenzen am 15.6.2000 sowie vom 25. – 27.10.2000 ihre Forderungen zur institutionellen Reform und Weiterentwicklung der Europäischen Union ergänzt und aktualisiert.

Sie weisen insbesondere darauf hin, dass der Reformprozess der Europäischen Union mit dem Vertrag von Nizza keineswegs abgeschlossen ist. Sie fordern, dass anlässlich des Abschlusses der laufenden Regierungskonferenz rechtsverbindlich die nächsten Schritte einer grundlegenden Reform der Europäischen Union und der Zeitplan ihrer Umsetzung in einer weiteren Regierungskonferenz festgelegt werden müssen.

Diese Regierungskonferenz soll in erster Linie mit dem Mandat ausgestattet werden, eine präzise Kompetenzabgrenzung nach dem Subsidiaritätsprinzip zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu erreichen. Die Reform der Kompetenzabgrenzung soll so beschleunigt werden, dass weitere Beitritte nicht behindert werden.

Zu den weiteren Länderforderungen möchte ich hervorheben, dass die Kommissionsmitteilung zu Leistungen der Daseinsvorsorge vom 20.9.2000 aus Sicht der Regierungschefs der Länder nicht die notwendige Rechtssicherheit gewährleistet. Wegen ihrer fehlenden Rechtsverbindlichkeit kann sie die geforderten Vertragsänderungen nicht ersetzen.

3. Fazit

Die stockenden Verhandlungen der Regierungskonferenz zeigen, dass es konzeptionell falsch war, die Beratung der von Bayern geforderten Kompetenzabgrenzung zu vertagen.

Eine klare Kompetenzabgrenzung ist Voraussetzung für Fortschritte bei der Verbesserung der Handlungsfähigkeit Europas: Werden die Aufgaben der Europäischen Union klar geregelt und auf das konzentriert, was unbedingt auf europäischer Ebene erledigt werden muss, dann fällt auch der Verzicht auf Veto-Rechte leichter.

Wegen der absehbaren mageren Ergebnisse der Regierungskonferenz in den wichtigen Fragen werden Erfolge bei nicht erweiterungsrelevanten Nebenthemen gesucht. Das gilt etwa für die angekündigte „Reform des EU- Sanktionsverfahrens“, die ich für äußerst problematisch halte.

Das Konzept der Flexibilität birgt die Gefahr einer Spaltung der EU und wird deshalb vor allem von den Beitrittskandidaten skeptisch gesehen. Wir sind nicht grundsätzlich dagegen, die verstärkte Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu erleichtern. Das darf aber nicht dazu verleiten, den zentralen Reformforderungen vor allem im Bereich der Aufgaben der EU auszuweichen.

Erfreulicherweise wächst die Einsicht, dass eine klare Kompetenzabgrenzung nach dem Subsidiaritätsprinzip notwendig ist. So greifen etwa die jüngsten Reden von Bundesaußenminister Fischer, Staatspräsident Chirac und Premierminister Blair diese zentrale bayerische Forderung auf.

Hinweisen möchte ich auch auf den „Europapolitischen Dialog“, der am 17.10.2000 in Berlin stattfand. Teilnehmer waren u.a.: Premierminister Juncker, Bundeskanzler Schröder, die Ministerpräsidenten Stoiber, Clement, Biedenkopf, Gabriel, Höppner und

Müller, die Bundesminister Fischer und Müller sowie Frau Wulf-Mathies. Die Diskussion zeigte den allgemeinen Konsens, dass eine verbesserte Abgrenzung der Zuständigkeiten in Europa insbesondere auch zur Stärkung der Akzeptanz der europäischen Integration beim Bürger erforderlich sei.

Konkrete Schritte zur Verwirklichung dieser Bekenntnisse sind aber bisher ausgeblieben. Mit Interesse sehen wir daher den Vorgaben von Nizza für den sogenannten „Post-Nizza-Prozess“ entgegen. Die Bayerische Staatsregierung wird diesen Prozess engagiert begleiten.

II. Osterweiterung

1. Stand der Beitrittsverhandlungen

Mit den Ländern der 1. Gruppe (sog. Luxemburg-Gruppe) – das sind Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern – wird seit 1998 verhandelt. Mittlerweile sind die Verhandlungen über praktisch alle 31 Kapitel eröffnet worden.

Bislang konnten zwischen 11 (Polen, Ungarn) und 16 (Zypern) Verhandlungskapitel vorläufig abgeschlossen werden. Dazu zählen z.B. Kapitel wie „Wissenschaft und Forschung“, „Telekommunikation und Informationstechnologie“, „Allgemeine und berufliche Bildung“, „Industriepolitik“, „KMU“, „WWU“, „Verbraucher- und Gesundheitsschutz“, „Statistik“ und „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“.

Mit den Ländern der 2. Gruppe (sog. Helsinki-Gruppe) – das sind die Slowakei, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien und Malta – wird seit Februar 2000 verhandelt. Dabei sind zwischen 5 und 8 – jeweils relativ unproblematische – Kapitel eröffnet und zwischen 4 (Bulgarien) und 7 (Malta) Kapitel vorläufig abgeschlossen worden.

Mit der Türkei wird noch nicht verhandelt, weil sie die dafür notwendigen politischen Anforderungen bislang nicht erfüllt.

2. Fortschrittsberichte und Strategiepapier der Kommission

Die Kommission hat am 8. November zusammen mit ihren alljährlichen Berichten über die Fortschritte der einzelnen Bewerberländer auf dem Weg zum EU-Beitritt ein Strategiepapier zur Erweiterung vorgelegt.

Was die Beitrittsfähigkeit anbelangt, werden den meisten Kandidaten gute Fortschritte bescheinigt. Alle Beitrittskandidaten, mit denen derzeit verhandelt wird, erfüllen hiernach weiterhin die politischen Kriterien von Kopenhagen.

Die wirtschaftlichen Kriterien – also eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standzuhalten – sieht die Kommission von Malta und Zypern als erfüllt an. Estland, Ungarn, Polen, Tschechien und Slowenien dürften sie nach Einschätzung der Kommission in naher Zukunft und Lettland, Litauen und die Slowakei mittelfristig erfüllen. Die Schlusslichter sind Bulgarien, Rumänien und die Türkei.

Den meisten Bewerberländern wird zwar attestiert, bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes gut vorangekommen zu sein. Bei der Anwendung und Durchsetzung des *acquis* stellt die Kommission allerdings noch erhebliche Probleme fest, weil häufig die Verwaltungsstrukturen zu schwach seien.

Die Kommission schlägt in ihrem Strategiepapier zur Erweiterung nicht vor, jetzt schon konkrete Beitrittstermine festzulegen. Das begrüßen wir.

Kern des Strategiepapiers ist vielmehr die Aufstellung eines Zeitplans für den weiteren Fortgang der Beitrittsverhandlungen, die sich ab 2001 intensiv mit den eigentlichen Problemen – nämlich den jeweils geforderten Übergangsregelungen – auseinandersetzen sollen.

Derzeit gibt es etwa 170 offene Anträge auf Übergangsregelungen seitens der Beitrittskandidaten. Eine vom Auswärtigen Amt erstellte Übersicht wurde an Sie verteilt. Bislang hat die EU weder hierzu substantiell Stellung bezogen noch selbst Übergangsfristen zum Schutz eigener Belange gefordert.

Problembereiche sind insbesondere:

Landwirtschaft (v.a. Einbeziehung der Beitrittsländer in die Direktzahlungen);

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit (Übergangsfristen zugunsten der jetzigen Mitgliedstaaten notwendig);

Umwelt (Übergangsfristen von den Beitrittsländern wegen der hohen Kosten gefordert);

Justiz und Inneres (v.a. Sicherung der künftigen Außengrenzen, ausreichende personelle und sächliche Ausstattung von Polizei und Justiz);

Nukleare Sicherheit (Behandlung der KKW, die nicht den von der EU geforderten Sicherheitsstandards entsprechen);

Freier Kapitalverkehr (zum Teil extrem lange Übergangsfristen v.a. für land- und forstwirtschaftlichen Grunderwerb von Beitrittsländern gefordert);

(Straßengüter-)Verkehr (Übergangsregelung zugunsten der jetzigen Mitgliedstaaten notwendig).

Die sogenannte „Wegskizze“ oder „road map“ benennt für jedes der nächsten drei Halbjahre problematische Kapitel, die prioritär verhandelt werden sollen. Nach Auffassung der Kommission dürfte es die vorgeschlagene Strategie ermöglichen, die Verhandlungen mit den Bewerberländern, die alle Kriterien für die Mitgliedschaft erfüllen, im Laufe des Jahres 2002 abzuschließen, so dass die EU – so die Kommission – in der Lage sein sollte, ab Ende 2002 neue Mitgliedstaaten aufzunehmen.

Enttäuschend sind die Aussagen des Strategiepapiers zu den Grenzregionen. Hier will die Kommission lediglich in den nächsten Monaten eine objektive Lageanalyse erstellen und prüfen, inwieweit die bestehenden Instrumente der Gemeinschaft bestmöglich ausgestaltet und besser abgestimmt werden können. Von einem besonderen Aktionsprogramm der EU zugunsten der Grenzregionen, das Kommissar Verheugen für Ende dieses Jahres in Aussicht gestellt hatte, ist keine Rede mehr.

Dafür ist die Bundesregierung zu einem Großteil mitverantwortlich. Denn sie hat sich bislang in keiner Weise für die Grenzregionen eingesetzt. Sie hat es im Gegenteil

ausdrücklich abgelehnt, unsere Forderung nach einem Sonderförderprogramm zu unterstützen.

Allein mit kostspieligen Informationskampagnen lässt sich die Akzeptanz der Bevölkerung für die Osterweiterung vor allem in den besonders betroffenen Grenzregionen aber nicht gewinnen. Die Bundesregierung muss jetzt endlich anfangen, den Erweiterungsprozess im Sinne einer Optimierung der Chancen und Minimierung der Risiken aktiv mitzugestalten.

Die bayerischen Positionen liegen schon lange auf dem Tisch. Die vom Ministerrat am 14.3.2000 angenommenen Forderungspapiere sind Ihnen ja bekannt. Wir setzen uns immer wieder und auf allen Ebenen mit Nachdruck für unsere Anliegen ein. In diesem Zusammenhang darf ich darauf hinweisen, dass die Staatsregierung zusammen mit der Vertretung der Europäischen Kommission in München am 27. November eine Konferenz bayerischer Grenzregionen in Weiden veranstalten wird. Unter dem Motto „Osterweiterung richtig machen“ wollen wir mit den Akteuren vor Ort Chancen und Risiken erörtern und unsere Forderungen erneut artikulieren.

III. EU-Grundrechtscharta

Der Schlussentwurf der Charta wurde am 2.10.2000 im Konvent verabschiedet. Der Europäische Rat hat die Charta bei seiner informellen Tagung in Biarritz am 13./14.10.2000 ohne weitere Änderungen begrüßt. Sie wird auf dem Gipfel in Nizza durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission feierlich proklamiert werden.

Die Staatsregierung hat sich mit Kabinettsbeschluss vom 12.09.2000 umfassend zur Grundrechtscharta geäußert. Die Grundaussagen dieses Beschlusses wurden in gemeinsamen Kabinettsitzungen mit der Sächsischen Staatsregierung am 10.10.2000 und mit der Landesregierung von Baden-Württemberg am 7.11.2000 bestätigt.

Die Grundrechtscharta stellt – angesichts der Unterschiedlichkeit der Grundrechtstraditionen in den Mitgliedstaaten – eine bedeutende Leistung dar.

Dies ist vor allem auch der Autorität und der Kompetenz des Vorsitzenden des Konvents, Prof. Roman Herzog, zu verdanken.

Die Charta ist ein begrüßenswertes Instrument, um den Bürgern deutlich zu machen, welche Rechte sie gegenüber einer EU besitzen, die in immer mehr Lebensbereiche eingreift.

Die Charta weist aus der Sicht der Staatsregierung aber noch zahlreiche Mängel auf, die vor ihrer Integration in die Verträge beseitigt werden sollten. Ich möchte zunächst auf zwei Kritikpunkte eingehen, die auch im Dringlichkeitsantrag der CSU-Fraktion aufgegriffen wurden:

– In der Charta fehlt eine ausdrückliche Erwähnung der Verantwortung vor Gott bzw. der christlich-abendländischen Tradition der EU. Im Ergebnis konnte nur erreicht werden, dass in der Präambel der Charta auf das geistig-religiöse Erbe der EU Bezug genommen wird.

– Weiter fehlt in der Charta ein Recht auf Heimat und auf Schutz vor Vertreibung. Dies ist angesichts der schrecklichen Erfahrungen des vergangenen Jahrhunderts bis zu den

jüngsten Krisen auf dem Balkan ein erhebliches Versäumnis. Durchsetzbar war nur ein Verbot von Kollektivausweisungen.

Als weitere Kritikpunkte sind zu nennen:

– Die Aufnahme der rein politischen Zielbestimmungen Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz widerspricht dem klaren Auftrag des Europäischen Rats von Köln.

– Vor allem im Bereich der sozialen Rechte fehlt eine klare Linie, wann es sich um sogenannte Grundsätze, wann um Abwehrrechte, wann um Teilhabe- oder Schutzrechte oder gar um Leistungsansprüche handelt.

Das wichtigste strukturelle Problem der Charta bleibt jedoch der Widerspruch zwischen ihrer umfassenden Ausgestaltung und den begrenzten Zuständigkeiten der EU. Damit besteht die Gefahr einer kompetenzansaugenden Wirkung.

Die Charta übersteigt in vielen Artikeln ganz oder teilweise den Kompetenzrahmen der EU. Dies gilt beispielsweise für das Recht auf Bildung und für die Gewährleistung des rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutzes der Familie.

Zwar wurde eine Bestimmung in die Charta aufgenommen, wonach sie weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union begründet noch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert. Solange diese Zuständigkeiten und Kompetenzen in den Verträgen aber so unscharf formuliert sind, wie dies gegenwärtig der Fall ist, läuft diese Schranke leer.

Als Beispiel für die Gefahr der schleichenden Ausweitung der EU-Kompetenzen durch die Charta weise ich nur auf die überarbeitete Mitteilung der Kommission zur Daseinsvorsorge vom 20.9.2000 hin. Obwohl sie dafür keine Zuständigkeit hat, fordert die Kommission unter Berufung auf Artikel 36 der Charta ein „gemeinsames Konzept für Leistungen der Daseinsvorsorge“, „um die Bindung an die Union zu stärken“. Dabei ist die Charta noch nicht einmal feierlich verkündet worden!

Es gibt nur einen Weg, Übergriffe auf die Kompetenzen der Mitgliedstaaten bzw. der deutschen Länder unter Berufung auf einzelne Chartaartikel mit ausreichender Sicherheit abzuwenden: Die Charta darf ohne gleichzeitige klare Beschreibung und Abgrenzung der EU-Kompetenzen nicht in die Verträge aufgenommen werden.

Thüringen hatte für die Sitzung des Bundesrates am 10.11.2000 einen Entschließungsantrag zum Schlussentwurf der Charta eingebracht, der diese Forderung enthielt. Die Staatsregierung beabsichtigte, dieser Entschließung trotz ihres teilweise zu unkritischen Inhalts vor allem wegen dieser Aussage zuzustimmen.

Der Entschließungsantrag von Thüringen hätte jedoch in der Sitzung des Bundesrats am 10.11.2000, wie sich im Vorfeld herausstellte, weder mit noch ohne diese Forderung eine Mehrheit bekommen, und so entschied sich der Bundesrat für Vertagung.

Die Staatsregierung wird sich im weiteren Verfahren dafür aussprechen, die sachlich gebotene Verknüpfung der Aufnahme der Charta in die Verträge mit der Kompetenzabgrenzung aufrecht zu erhalten. Denn es ist absehbar, dass sich die Tendenzen zur weiten Auslegung und Überdehnung der bestehenden EU-Kompetenzen

weiter verstärken werden, wenn die Charta in der vorliegenden Fassung rechtliche Verbindlichkeit erlangen würde, ohne dass vorher die Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten vertraglich neu geregelt werden.

Ich komme zum Schluss: Wir blicken mit Spannung auf den Gipfel in Nizza. Und wir werden die Bundesregierung daran messen, wie sie die deutschen Interessen vertritt und unsere Forderungen durchsetzt.

[Quelle: www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2000/001114-2.html]