

Zwölfter Bericht und Empfehlung **der Europa-Kommission**

zur Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte

A. Problem

Die Bundesregierung hat die Einheitliche Europäische Akte (EEA) am 17. Februar 1986 unterzeichnet. Sie hat ihren Willen bekundet, alle Voraussetzungen zu schaffen, um die Ratifizierung des Vertragswerkes, das eine Änderung und Ergänzung der Römischen Verträge vorsieht, bis zum Ende des Jahres 1986 abzuschließen.

Die Bundesregierung hat bisher dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur EEA nicht zugeleitet. Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Forderung des Bundesrates vom 16. Mai 1986, in das Vertragsgesetz ein Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren des Bundesrates aufzunehmen, steht noch aus.

B. Lösung

Nach Auffassung der Europa-Kommission ist die Ratifizierung der EEA bis zum Ablauf des Jahres 1986 nur dann noch möglich, wenn die Bundesregierung den Entwurf des Vertragsgesetzes umgehend dem Deutschen Bundestag zuleitet.

Die Europa-Kommission hält die rechtzeitige Ratifizierung der EEA für unverzichtbar, um die neuen Verfahren zur Beschleunigung der Ratsentscheidungen und der Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung ab Januar 1987 anzuwenden. Die Europa-Kommission sieht in diesen Verbesserungen, die insbesondere die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes bis 1992 ermöglichen, jedoch nur einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer Europäischen Union, dem weitere folgen müssen. Sie bedauert, daß die dem Europäischen Parlament eingeräumten Mitwirkungsrechte nicht ausreichen, um die notwendige parlamentarische Legitimierung gemeinschaftlichen Handelns zu erreichen und er-

wartet, daß bei weiteren Reformbemühungen die Gewährung von Mitentscheidungsrechten des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung im Vordergrund steht.

Einstimmigkeit in der Kommission.

Die Europa-Kommission hält es aus verfassungsrechtlichen Gründen für geboten, in das Vertragsgesetz zur EEA keine Regelung eines Mitwirkungs- und Beteiligungsverfahrens des Bundesrates aufzunehmen, sondern diese Regelung in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern festzulegen. Sie empfiehlt, einer eventuellen Regelung im Vertragsgesetz nur zuzustimmen, wenn die verfassungsmäßigen Rechte der Bundesregierung in europapolitischen Fragen dadurch nicht beeinträchtigt werden und diese Regelung den Zeitabläufen und sonstigen Erfordernissen in den Beratungsgremien der Gemeinschaft Rechnung trägt.

Mehrheit in der Kommission.**C. Alternativen**

keine

D. Kosten

keine

Bericht

I.

Die Arbeitsergebnisse der durch den Europäischen Rat in Mailand am 29. Juni 1985 einberufenen Regierungskonferenz zur Änderung und Ergänzung der Römischen Verträge wurden durch den Europäischen Rat in Luxemburg am 2./3. Dezember 1985 gebilligt. Das in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zusammengefaßte Vertragswerk und die Schlußakte wurden von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) unterzeichnet, von der Bundesrepublik Deutschland am 17. Februar 1986. Alle Mitgliedstaaten erklärten ihre Absicht, bis zum Ende des Jahres 1986 das Ratifizierungsverfahren durchzuführen.

Die Bundesregierung hat das Verfahren eingeleitet. Sie hat am 4. April 1986 dem Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur EEA vorgelegt, der die Zustimmung des Bundesrates vorsieht. Der Bundesrat hat seine Stellungnahme am 16. Mai 1986 abgegeben — BR-Drucksache 150/86 (Beschluß).

Der Bundesrat macht seine Zustimmung davon abhängig, daß in das Vertragsgesetz ein neuer Artikel 1 a eingefügt wird, der ein Verfahren „seiner innerstaatlichen Mitwirkungsmöglichkeiten beim Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften“ festlegt.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu dieser Forderung liegt bis jetzt nicht vor. Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf noch nicht dem Bundestag zugeleitet. Der Bundestag hatte damit nicht die Möglichkeit, die parlamentarischen Beratungen zur Prüfung der Bestimmungen der EEA aufzunehmen.

Für die Weiterentwicklung der EG sehen die Bestimmungen der EEA sowohl neue Verfahren der Willensbildung im Rat als auch der Mitwirkung und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments (EP) bei der Rechtsetzung vor. Diese sollen insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992 dienen. Die EEA begründet außerdem Zuständigkeiten der EG auf den Gebieten Umweltschutz sowie Forschung und Technologie. Die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt werden geregelt. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) erhält eine vertragliche Grundlage. Die Vertragsänderungen umfassen außerdem eine Entlastungsmöglichkeit für den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH).

II.

Die Europa-Kommission hat sich auf Ihrer 24. Sitzung am 31. Januar 1986 und auf ihrer 25. Sitzung am 28. Februar 1986 über den Inhalt der EEA und über die für einige Mitgliedstaaten entstandenen

Schwierigkeiten der Unterzeichnung durch die Bundesregierung unterrichten lassen. Sie hat auf ihrer 28. Sitzung am 25. April 1986 einen Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ratifizierungsverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten entgegengenommen.

Auf ihrer 29. Sitzung am 6. Juli 1986 hat die Europa-Kommission die Fragen der Zustimmungsbedürftigkeit des Vertragsgesetzes und die Folgen des vom Bundesrat angestrebten Beteiligungsverfahrens für die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung behandelt. In der Fortsetzung der Aussprache in der 30. Sitzung am 20. Juni 1986 wurden dazu als Vertreter des Bundesrates Minister Einert (Nordrhein-Westfalen) und Staatsminister Schmidhuber (Bayern) eingeladen. In der 33. Sitzung am 17. Oktober 1986 wurden die Fragen abschließend beraten. Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Wirtschaft haben in jeder der Sitzungen berichtet und zu Fragen Stellung genommen.

III.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 16. Mai 1986 zum Ausdruck gebracht, daß er in der EEA einen geeigneten Schritt auf dem Weg der Weiterentwicklung der EG zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und auf weite Sicht zur Errichtung einer Europäischen Union sieht. Er hat dazu auf die Entschließung des Bundesrates vom 21. Februar 1986 — BR-Drucksache 50/86 (Beschluß) — verwiesen.

Der Bundesrat hat jedoch darauf hingewiesen, daß die EEA über den Umfang der durch die Römischen Verträge vorgenommenen Übertragungen von Hoheitsrechten hinaus weitere Übertragungen vorsieht. Dies führe zu wesentlichen Eingriffen in die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland und wirke sich zum Nachteil der Länder aus. Sowohl deren eigener Hoheitsbereich als auch deren grundgesetzlich gewährleistete Mitwirkungsbe-fugnisse an der Bundesgesetzgebung seien betroffen.

Staatsminister Schmidhuber führte aus, daß der Bundesrat seine Entschließung vom 16. Mai 1986 einstimmig gefaßt habe. Damit sei eine umfassende Darstellung des Verhältnisses der Länder zum Bund in Fragen der Integration gegeben. Die Anwendung der EEA würde in die Eigenstaatlichkeit der Länder eingreifen. Im Austausch dafür müßten die Länder entsprechende Mitwirkungsrechte in Integrationsfragen erhalten. Dieses Anliegen sei nicht neu entstanden, sondern habe bereits bei der Ratifizierung des EGKS-Vertrages und der Römischen Verträge zur Diskussion gestanden.

Minister Einert hob die ernsthafte Überzeugung der Länder hervor, daß die Integration gewollt sei und daß die Länder den Kompetenzübergang hinnehmen müßten. Dieser Kompetenzverlust zugunsten Europas werde jedoch zu einem Kompetenzzuwachs für die Bundesregierung, da ihr allein die Vertretung in den Organen der EG zustehe. Dies sei verfassungsrechtlich nicht zu begründen, wenn das föderale System im innerstaatlichen Bereich aufrecht erhalten werden solle. Bei zunehmender europäischer Integration müsse das Balancesystem zwischen Bund und Ländern auf der Ebene der innerstaatlichen Willensbildung besser ausgeformt werden. Wenn in den Organen der EG allein die Bundesregierung vertreten sei, widerspreche dies der klaren Aussage des Artikels 50 GG, nach der die Länder durch den Bundesrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken.

Der Vertreter der Bundesregierung führte in der 29. Sitzung aus, die Bundesregierung halte die Begründung für die Zustimmungsbefähigung des Vertragsgesetzes für zwingend. Die EEA ändere die römischen Verträge, deren Ratifizierung mit Zustimmung des Bundesrates zustande gekommen sei. Die Änderung erfordere deshalb ebenfalls die Zustimmung. Die Zustimmungsbefähigung ergebe sich außerdem daraus, daß der Rat einstimmig die Bestimmungen über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern und Verbrauchsabgaben sowie sonstige indirekte Steuern erlasse, soweit sie für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig seien. Nach Artikel 105 Abs. 3 GG bedürften Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließe, der Zustimmung des Bundesrates. Bei der Mehrwertsteuer sei dies nach Artikel 106 Abs. 3 GG unstrittig der Fall.

Aus politischen Gründen sei die Zustimmung zu dem unverzichtbar, weil man das Anliegen der Länder respektieren müsse, die innerstaatliche Willensbildung bei fortschreitender Integration neu zu ordnen. Anderenfalls müsse man mit einem Verfassungskonflikt rechnen, der das Ratifizierungsverfahren unkalkulierbar verzögern könne. Die Bundesregierung erkenne an, daß die europäische Politik sich immer weiter von der klassischen Außenpolitik entferne und zur europäischen Innenpolitik werde. Sie betreffe damit unmittelbar die Hoheitsrechte der Länder. Die Integrationspolitik könne nur im Konsens, nicht im Konflikt mit den Ländern vorangetrieben werden.

Bei der Neuregelung der innerstaatlichen Willensbildung sei jedoch der grundgesetzliche Rahmen strikt zu beachten. Die außen- und europapolitische Prerogative des Bundes und die uneingeschränkte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung im Rat müßten erhalten bleiben. Die Regelung müsse deutlich festlegen, daß die Mitarbeit von Länderbeamten in Delegationen und Arbeitsgruppen auf beratende Funktion beschränkt bleibe.

Die angestrebte Beteiligung der Bundesländer in Form des Bundesratsverfahrens habe den Vorteil,

daß die Bundesregierung nicht mit den einzelnen Ländern eine Abstimmung herbeiführen müsse. Vielmehr finde vorher eine Abstimmung im Bundesrat statt.

IV.

1. Die Europa-Kommission hat sich mit den Ursachen der verzögerten Zuleitung des Entwurfs eines Gesetzes zur EEA durch die Bundesregierung an den Bundestag auseinandergesetzt. Sie war einstimmig der Auffassung, daß das Ratifizierungsverfahren nur dann noch bis zum Ablauf des Jahres 1986 abgeschlossen werden kann, wenn die Zuleitung umgehend erfolgt. Anderenfalls sei dem Bundestag eine gründliche Prüfung der Bestimmungen der EEA im Jahre 1986 nicht mehr möglich. Die Europa-Kommission hält die Anwendung der EEA ab Januar 1987 für unverzichtbar, wenn die Verwirklichung des Binnenmarktes aufgrund der neuen Verfahren bis 1992 erreicht werden soll. Die integrationspolitischen Nachteile einer verspäteten Ratifizierung müßten vermieden werden.
2. Die Europa-Kommission war mehrheitlich der Auffassung, daß sie bereits vor der Zuleitung des Gesetzes zur EEA an den Deutschen Bundestag zu dem vom Bundesrat angestrebten Mitwirkungs- und Beteiligungsverfahren Stellung nehmen müsse. Sie lehnt die Forderung des Bundesrates, die Grundzüge dieses Verfahrens in das Vertragsgesetz aufzunehmen, ab.

Nach ihrer Auffassung ist die Zustimmungsbefähigung des Vertragsgesetzes zur EEA nicht zweifelsfrei gegeben, weil der Bund nach Artikel 24 Abs. 1 GG auch Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Diese Vorschrift kann die vom Grundgesetz gewollte integrationsfreundliche Wirkung nur entfalten, wenn sie nicht durch die innerstaatliche Willensbildung blockiert wird.

Die Europa-Kommission stimmt jedoch der politischen Überlegung der Bundesregierung zu, daß die Zustimmung zum Vertragsgesetz einen Konsens zwischen Bund und Ländern darstellt, der die Grundlage europapolitischer Weiterentwicklung in einem föderalistischen Staat sein muß.

Die Europa-Kommission hält das angestrebte Verfahren aus verfassungsrechtlichen Gründen für nicht zulässig. Der Bundesrat erwartet, daß die Bundesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt den Bundesrat unterrichtet und vor Entscheidungen im Rat die im Bundesrat abgestimmte Meinung der Bundesländer einholt. Davon soll die Bundesregierung, sofern Hoheitsrechte der Bundesländer betroffen sind, nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen dürfen. Bei Erfüllung dieser Forderung träte eine weitreichende Bindungswirkung für die Bundesregierung ein, die in ihrem Handlungsspielraum auf europäischer Ebene eingeschränkt würde. Die Bundesregierung geriete in die Situation der dänischen Regierung, die nur nach Weisung des Marktaus-

schusses des dänischen Parlaments handeln kann.

Eines der Hauptanliegen der EEA ist es gewesen, die Entscheidungsverfahren im Rat zu beschleunigen und auf vielen Gebieten Mehrheitsentscheidungen zuzulassen. Dieser Absicht läuft es zuwider, wenn die Bundesregierung ihre Haltung im Rat von einer vorhergehenden Abstimmung mit dem Bundesrat abhängig machen müßte. Sie würde damit einem Kontrollanspruch des Bundesrates unterliegen und bei Abweichungen sich einem Erklärungszwang aussetzen.

Dieser Anspruch ist weder europarechtlich noch verfassungsrechtlich begründet. Die Bundesregierung ist nach den Verträgen zu europafreundlichem Handeln verpflichtet. Diese Verpflichtung kann sie nicht den Interessen der Bundesländer unterordnen. Nach dem Grundgesetz ist die Bundesregierung zur alleinigen außen- und europarechtlichen Vertretung befugt und verpflichtet. Sie darf diesen Anspruch nicht aufgeben oder mit einem im Grundgesetz dafür nicht vorgesehenen Bundesorgan teilen. Der Hinweis, daß die Länder durch den Bundesrat nach Artikel 50 GG an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken, geht nach Auffassung der Europa-Kommission fehl. Diese Vorschrift bezieht sich ausdrücklich nicht auf die Gesetzgebung und Verwaltung der Europäischen Gemeinschaften, sondern des Bundes.

Die angestrebte Beteiligung von Vertretern der Bundesländer zu Verhandlungen in Gremien des Rates und der Kommission darf nach Auffassung der Europa-Kommission nicht die Grenze der bereits üblichen Beteiligung in Sachfragen überschreiten. Ihre Funktion muß auch in Zukunft lediglich beratender Natur sein.

Die Europa-Kommission ist gleichwohl der Auffassung, daß die Länder einen Informationsanspruch haben und daß ihnen Gelegenheit gegeben werden muß, ihre Interessen zu vertreten. Sie gibt jedoch zu bedenken, daß dies ein Fall der innerstaatlichen Willensbildung ist, der nach außen nicht wirksam werden darf. Sie sieht deshalb auch keinen Anlaß, die Regelung im Vertragsgesetz vorzunehmen und schlägt vor, diese einem Abkommen zwischen Bund und Ländern zu überlassen.

Sofern eine Regelung in das Vertragsgesetz aufgenommen werden sollte, dürfen dadurch nach Auffassung der Europa-Kommission die verfassungsmäßigen Rechte der Bundesregierung in europapolitischen Fragen nicht angetastet werden.

Eine Minderheit vertrat die Auffassung, es sei nicht Aufgabe der Europa-Kommission, die Regelung eines Mitwirkungs- und Beteiligungsverfahrens vorzuformulieren. Gegenwärtig gehe es lediglich um die umgehende Zuleitung des Gesetzentwurfes an den Deutschen Bundestag. Sie konnte deshalb der Ziffer 2 der Empfehlung nicht zustimmen.

3. Die Europa-Kommission spricht sich einstimmig für die Ratifizierung der EEA durch den Deut-

schen Bundestag aus. Sie hält dieses Vertragswerk für einen kleinen aber wichtigen Schritt auf dem Weg zur Europäischen Union. Die Praxis der Anwendung wird zeigen, welche Fortschritte auf dieser Grundlage möglich sind. Nach Auffassung der Europa-Kommission sollte die Bundesregierung nach zweijähriger Anwendung der EEA dem Deutschen Bundestag berichten, ob nach ihrer Beurteilung die Instrumente wirksam genug sind, um die vom Europäischen Rat vorgegebenen Ziele zu erreichen.

Die Europa-Kommission bedauert allerdings, daß dem EP nur in sehr geringem Umfang Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte gegeben worden sind. Sie hält es für erforderlich, das demokratisch-parlamentarische Prinzip in der Gemeinschaft zu stärken und bei der Gesetzgebung der EG dem Europäischen Parlament volle Mitentscheidungsrechte zu gewähren.

Die Europa-Kommission erwartet, daß sich die Bundesregierung im Rat mit Nachdruck dafür einsetzt, daß die Mitwirkungsrechte, die die EEA dem Europäischen Parlament im Gesetzgebungsverfahren einräumt, voll ausgeschöpft werden.

V.

Die Europa-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag,

1. die Bundesregierung aufzufordern, den Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte umgehend dem Deutschen Bundestag zuzuleiten, um das Ratifizierungsverfahren vor Ablauf des Jahres 1986 abzuschließen;
2. das Vertragsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte ohne eine Regelung für ein Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren des Bundesrates anzunehmen;

der Bundesregierung zu empfehlen, unabhängig von der Einheitlichen Europäischen Akte, die Beteiligung der Länder im Vorfeld von Entscheidungen über EG-Vorhaben in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zu regeln;

einer eventuellen Regelung von Beratungs- und Mitwirkungsrechten des Bundesrates im Vertragsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte nur dann zuzustimmen, wenn dadurch die verfassungsmäßigen Rechte der Bundesregierung in europapolitischen Fragen nicht beeinträchtigt werden und wenn den Zeitabläufen und sonstigen Erfordernissen in den Beratungsgremien der Gemeinschaft Rechnung getragen wird;

3. anläßlich der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte
 - festzustellen, daß die Einheitliche Europäische Akte trotz der Verbesserungen, die dieser Vertrag für den europäischen Integrationsprozeß darstellt, nur ein erster Schritt auf dem Wege zur Europäischen Union ist, dem weitere folgen müssen;
 - zu bedauern, daß die Einheitliche Europäische Akte dem Europäischen Parlament nur unzureichende Mitwirkungsrechte einräumt

und damit die notwendige parlamentarische Legitimierung gemeinschaftlichen Handelns nicht erreicht wird;

- die Erwartung auszudrücken, daß bei den weiteren Reformbemühungen die Gewährung von Mitentscheidungsrechten des Europäi-

schen Parlaments bei der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften im Vordergrund steht, um endlich das parlamentarisch-demokratische Gebot des Artikels 20 Abs. 2 GG auch für das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Gemeinschaftsrecht zu erfüllen.

Bonn, den 17. Oktober 1986

Die Europa-Kommission

Frau Dr. Hellwig

Vorsitzende

