

DEUTSCHER BUNDESTAG

15. Wahlperiode

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

(20. Ausschuss)

7. April 2005

Protokoll Nr. 66

ÖFFENTLICHE SITZUNG

Protokoll

der 66. Sitzung

des Ausschusses für die

Angelegenheiten der Europäischen Union

am Mittwoch, dem 16. März 2005

um 10.00 Uhr im Europasaal (PLH 4.900)

Vorsitz: Abg. Matthias Wissmann

Inhaltsverzeichnis:

	<u>Seite</u>
Tagesordnung.....	3
Anwesenheitslisten.....	6
Stenografisches Protokoll.....	11

DEUTSCHER BUNDESTAG

15. Wahlperiode
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Berlin, den 07.03.2005

Tel.: 30332 (Sitzungssaal)
Fax: 36332 (Sitzungssaal)

Mitteilung

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Die 66. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union findet statt am:

Mittwoch, dem 16.03.2005, 10:00 Uhr
Sitzungsort: Europasaal (PLH Saal 4.900)

Die Anhörung ist öffentlich!

**Wegen der geringen Platzkapazitäten für Besucher
ist eine telefonische Anmeldung im Ausschussesekretariat
(Tel.: 030/227-32505) unbedingt erforderlich!**

T a g e s o r d n u n g

Anhörung zu:

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa

BT-Drucksache 15/4900

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa
-15/4900-

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

BT-Drucksache 15/4939

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Michael Roth (Heringen), Günter Gloser, Dr. Angelica Schwall-Düren, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Rainer Steenblock, Volker Beck (Köln), Ulrike Höfken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union

BT-Drucksache 15/4925

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Peter Hintze, Dr. Wolfgang Schäuble, Dr. Gerd Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
Entwurf eines Gesetzes zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union

BT-Drucksache 15/4716

- d) Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Stärkung der Rolle des Deutschen Bundestages bei der Begleitung, Mitgestaltung und Kontrolle europäischer Gesetzgebung

BT-Drucksache 15/4936

- e) Antrag der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Claudia Winterstein, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Für mehr Mitsprache des Deutschen Bundestages bei der Rechtsetzung der Europäischen Union nach In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages

BT-Drucksache 15/4937

Themenbereiche:

- I. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa
Kurzbewertung anhand der Kriterien Handlungsfähigkeit, Demokratie, Transparenz -
Rechtliche Folgen der Aufnahme der EU-Charta der Grundrechte in den Vertrag über eine Verfassung für Europa
- II. Neue, sich aus dem Vertrag über eine Verfassung für Europa und die Protokolle unmittelbar ergebende Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente
 1. Subsidiaritätsrüge/Subsidiaritätsklage
 2. Brückenklausel - Art. IV 444
- III. Über die unmittelbaren, im Vertrag über eine Verfassung für Europa verankerten, neuen Mitwirkungsmöglichkeiten für nationale Parlamente ggf. hinausgehenden Mitwirkungsnotwendigkeiten

IV. Mitwirkung des Bundestages bei der innerstaatlichen Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union

Sachverständige:

- a) Prof. Dr. Dr. hc. Peter-Christian Müller-Graff
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels-, Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung, Universität Heidelberg
- b) Prof. Dr. Ingolf Pernice (angefragt)
Lehrstuhl für Öffentliches, Völker- und Europarecht, Geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Institutes für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (WHI)
- c) Prof. Dr. Ulrich K. Preuß
Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
- d) Thomas Fischer
Projektmanager der Bertelsmann-Stiftung
- e) Dr. rer. soc. Andreas Maurer
Stiftung Wissenschaft und Politik
Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration
- f) NN

Matthias Wissmann, MdB
Vorsitzender

Vorsitzender Matthias Wissmann: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte Sie alle herzlich willkommen heißen.

Wir haben uns heute zu einer öffentlichen Anhörung zum Vertrag über eine Verfassung für Europa zusammengefunden und wollen uns in diesem Zusammenhang vor allem zwei Grundthemen widmen: Auf der einen Seite wollen wir uns noch einmal mit dem Vertrag selbst auseinandersetzen; auf der anderen Seite wollen wir die Frage erörtern, was eine Ratifikation des Vertrages in allen Mitgliedstaaten für die Aufgaben der nationalen Parlamente bedeutet. Hierbei geht es sowohl um die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage als auch um die künftigen Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente, also auch des Deutschen Bundestages. Wir haben eine Unterteilung in zwei große Themenbereiche vorgenommen: „Bewertung des Verfassungsvertrages“ und „Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente heute und in Zukunft“.

Ich freue mich, dass wir sehr interessante Persönlichkeiten gewinnen konnten, die uns heute Rede und Antwort stehen und unseren Horizont erweitern sollen. Ich freue mich, dass Herr Professor Dr. Huber, Herr Professor Dr. Dr. h. c. Müller-Graff, Herr Professor Dr. Pernice, Herr Professor Dr. Preuß, Herr Dr. Maurer und Herr Fischer anwesend sind. Herzlich willkommen, meine Herren! Wir freuen uns, dass Sie da sind und dass Sie sich auf diese Sitzung intensiv vorbereitet haben.

Der Europaausschuss hat über Jahre hinweg die Arbeit am Verfassungsvertrag intensiv begleitet. Er hat eine Fülle von Impulsen für die Arbeit im Konvent gegeben. Wir waren uns immer darüber im Klaren, dass die Ratifikation am Ende möglicherweise die höchste Hürde sein würde; denn in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten findet neben der Abstimmung im Parlament ein Referendum statt. Bisher haben zehn Staaten ein Referendum angekündigt. Die Ratifizierung ist bisher in zwei Staaten erfolgt: in Litauen und in Slowenien. Spanien hat sich im Referendum mit 76,7 Prozent der Stimmen für die Verfassung ausgesprochen. Wir gehen jetzt mit einer gewissen Spannung dem französischen Referendum entgegen.

Wir selbst wollen den Vertrag Mitte Mai im Deutschen Bundestag ratifizieren. Insofern

kommt die heutige Anhörung zum richtigen Zeitpunkt, auch weil wir von Ihnen, den Sachverständigen, die eine oder andere Anregung zu der Frage „Was können wir bei der Ausgestaltung der nationalen Mitwirkungsrechte sinnvollerweise noch unternehmen?“ bekommen wollen.

Es liegen Gesetzentwürfe vor. Sie werden sie gesehen und durchgearbeitet haben. Wir sind noch nicht am Ende der Beratungen über mögliche gemeinsame Initiativen zum Thema „nationale Mitwirkungsrechte“ angelangt.

Ich persönlich sage dazu: Mir scheint es so, dass der Bundesrat mit seiner Machtposition schon bei der Ratifikation des Vertrags von Maastricht alles getan hat, um seine Rechte zu stärken. Ich möchte das nicht im Einzelnen bewerten; es gibt aber Leute, die sagen, dieser Einsatz ging bis an Grenzen, über die man kritisch diskutieren muss. Die Bundesregierung hat ihre natürlichen Rechte. Wir werden sehr aufpassen müssen, dass der Deutsche Bundestag als Vertreter des deutschen Volkes in der europäischen Politik nicht weniger Mitwirkungsrechte eingeräumt bekommt, als er eigentlich haben sollte. Die Frage, wie wir das auszugestalten haben, scheint mir ein ganz wichtiger Punkt zu sein, den wir heute besprechen müssen.

Wir werden jetzt so vorgehen, dass wir die Sachverständigen um vergleichsweise knappe einleitende Stellungnahmen zum ersten Themenbereich - Bewertung des Verfassungsvertrages - bitten. Wir haben darüber gesprochen: Die Stellungnahmen sollen fünf bis zehn Minuten dauern. Das deckt natürlich bei weitem nicht die Tiefe der Erkenntnisse ab, die die Sachverständigen gewonnen haben. Die zeitliche Beschränkung erlaubt aber, dass wir anschließend in einer Diskussionsrunde darüber sprechen. Wir würden danach - nach etwa anderthalb Stunden - im zweiten Teil zu dem Komplex „Mitwirkungsrechte“ in seinen verschiedenen Facetten - von der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage bis zu den sonstigen Mitwirkungsrechten heute und morgen - übergehen.

Wenn wir später merken, dass es aus dem Ruder läuft, werden wir strikte Zeitlimits einführen. Im Moment unterlasse ich das noch, weil ich weiß, dass sich Professoren viel besser als Politiker an einen straffen Zeitrahmen halten können.

Sv Prof. Dr. Huber: Herr Vorsitzender, ich hoffe, dass Ihre Vermutungen zutreffen. Ich werde mir jedenfalls Mühe geben, Sie nicht zu enttäuschen.

Zur Kurzbewertung. Lassen Sie mich vielleicht mit der Frage beginnen, was die Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die europäische Verfassung sind und wieweit das Auswirkungen auf die Diskussion, die wir zu den anderen Punkten führen werden, haben kann.

Erstens. Ein Referendum werden wir in Deutschland nicht brauchen, weil die europäische Verfassung das Grundgesetz nicht tangieren wird, jedenfalls nicht in seinem Kernbereich. Man muss jedoch sagen: Es gibt drei Punkte in dieser Verfassung, die das, was das Bundesverfassungsgericht vor allem aus dem Demokratieprinzip abgeleitet hat, berühren. Der erste Punkt ist der in der Verfassung festgeschriebene Vorrang der europäischen Verfassung letztlich auch vor dem Grundgesetz. In anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat der Vorrang vor der nationalen Verfassung zu lebhaften Diskussionen und auch zu einer Protokollklärung der Regierungskonferenz - sie besagt, damit werde nur festgeschrieben, was der Europäische Gerichtshof ohnehin seit 1964 judiziert - geführt. Man muss aber auch sagen, dass diese Auffassung des Europäischen Gerichtshofes in den Mitgliedstaaten unisono auf Grenzen und Vorbehalte gestoßen ist.

Wenn jetzt die Sicht des EuGH festgeschrieben wird, erfordert das gewisse juristische Argumentationsübungen, um zu dem Ergebnis zu kommen, dass sich am Status quo nichts ändert. Der französische Conseil constitutionnel, der sich schon mit der Frage befasst hat, kam zu diesem Ergebnis. Es ist aber schon festzuhalten, dass auf der Basis des Grundgesetzes natürlich keine Verfassung verabschiedet werden kann, die vor dem, was als unabänderlich garantiert ist, also auch vor Art. 79 Abs. 3 GG, Vorrang hätte.

Der zweite Punkt, der aus meiner Sicht ein bisschen problematisch ist: die Stellung der Kommission und vor allem ihre Investitur nach der Verfassung. Die Parlamentarisierung des europäischen Regierungssystems wird fast vollendet: Das Parlament wählt den Kommissionspräsidenten; die Wahlergebnisse sind dabei zu berücksichtigen. Der Rat wird in die Rolle einer zweiten Kammer verschoben. Auch das testet die Grenze dessen, was das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, dass nämlich die Legitimation der europäischen Institutionen über die Mitgliedstaaten und über die mitgliedstaatlichen Parlamente, die letztlich

durch den Ministerrat garantiert wird, tragend bleiben muss.

Der dritte Punkt, der Anlass zum Nachdenken geben kann und der auf der Agenda der Einzelpunkte steht: die Passerelle-Klausel. Es geht dabei vor allem um Art. IV-444 Abs. 2 der Verfassung für Europa, der bei Verfahren, bei denen die Verfassung eigentlich eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten vorsieht, den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen ermöglicht. Damit besitzen die Parlamente der Mitgliedstaaten nur noch ein Recht auf Gegenstellungnahme oder Einspruch binnen sechs Monaten. Man kann darüber streiten, ob damit die Herrschaft über die Verträge in einer noch zulässigen Weise erodiert. Das waren die kritischen Punkte.

Gleichwohl meine ich, dass die Vorteile dieser Verfassung insgesamt überwiegen. Ich glaube auch, dass man diese drei Punkte, wenn auch mit einigem argumentativen Aufwand, in den Griff bekommt. Die Handlungsfähigkeit der Organe - das wissen Sie alle - ist vor allem durch die Reform der Entscheidungen im Ministerrat und das Prinzip der doppelten Mehrheit deutlich gestärkt. Auch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen erhöht die Handlungsfähigkeit.

Die Demokratie auf europäischer Ebene basiert auf zwei Fundamenten: erstens auf dem Europaparlament, das von den Bürgern direkt gewählt wird, und zweitens auf den Parlamenten der Mitgliedstaaten. Anders als es die Formel von der Union der Bürger und Staaten suggeriert, sind die beiden Elemente - jedenfalls, wenn es nach den nationalen Verfassungen, auch nach dem Grundgesetz, geht - nicht gleichgewichtig. Die Legitimation über die Mitgliedstaaten, also die Union der Staaten, ist nach wie vor Standbein und muss es bleiben, solange das Grundgesetz gilt. Die Union der Bürger ist sozusagen das Spielbein. Das kann man praktisch dadurch deutlich machen, dass seit 1979 die Wahlen zum Europäischen Parlament regelmäßig stattfinden, dass das Parlament in immer stärkerer Weise in die europäische Gesetzgebung einbezogen wird und es sich dabei viele Verdienste erworben hat. Vor allem Ausschussanhörungen in Brüssel zeichnen sich durch ein besonders hohes Maß an Sachorientiertheit und Sachkenntnis aus. Das ist beeindruckend.

Gleichwohl bedeutet die Entscheidung für einen Europaabgeordneten oder eine Liste bei der Europawahl aus der Sicht des einzelnen Bürgers nicht dasselbe wie im nationalen Bereich, schon aus dem einfachen Grund, dass der parteienstaatliche Unterbau - das

Vorfeld - des Europäischen Parlaments noch nicht im selben Maße vorhanden ist. Solange die Entscheidung bei der Wahl zum Europäischen Parlament nicht eine Richtungsentscheidung im Hinblick auf Personen und inhaltliche Programme sein kann - das ist im nationalen Kontext selbstverständlich der Fall -, kann die demokratische Legitimität natürlich nicht dieselbe Bonität haben.

Das führt, wie es das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht zu Recht skizziert hat, dazu, dass man die Säule der Legitimation durch die Mitgliedstaaten und letzten Endes durch den Bundestag nicht aus dem Auge verlieren darf, sondern sie stärken muss. Hier bringt die Verfassung mit dem Subsidiaritätsprotokoll und mit der Fortschreibung des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente erhebliche Fortschritte. Das ist eine große Errungenschaft, die allerdings von den Parlamenten der Mitgliedstaaten noch angenommen werden und im nationalen Recht ihre Entsprechung und ihren Widerhall finden muss.

Die Transparenz wird verbessert. Die Aufnahme der Grundrechte in die Verfassung gibt Anlass zu der Hoffnung, dass der Europäische Gerichtshof eine Art Grundrechtsdogmatik - bisher fehlt sie - wird entwickeln können. Es ist vielleicht zu wenig bedacht worden, dass der Europäische Gerichtshof die Grundrechte eher als allgemeine Rechtsprinzipien oder objektive Rechtsgrundsätze behandelt, nicht aber als subjektive, einklagbare Individualrechte, die mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gekoppelt sind. Das führt zu einer gewissen Undeutlichkeit des europäischen Grundrechtsschutzes. Es kommt nicht von ungefähr, dass es seit 1969, als die Grundrechtsjudikatur des Europäischen Gerichtshofes begonnen hat, keinen einzigen Fall gegeben hat, in dem ein Rechtsakt der Europäischen Union an einem Freiheitsrecht gescheitert ist.

Mit der Zuweisung der Rechtssprechungsaufgabe können hierbei Verbesserungen erzielt werden, wenngleich die Abgrenzung von den bewährten Grundrechtsstandards auf nationaler Ebene ein Problem bleibt. Man muss befürchten, dass mit den nationalen Verfassungen etwas Ähnliches wie mit den Landesverfassungen im bundesstaatlichen Kontext passiert: Sie besitzen kaum noch eine eigenständige Bedeutung. Der Verfassungsvertrag versucht, hier eine Abschlachtung zu erreichen. Ob das funktioniert, wird man sehen müssen.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Zunächst herzlichen Dank für die Einladung.

Ich möchte mich strikt an die von Ihnen gestellte Frage, wie der Verfassungsvertrag anhand der Kriterien Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz zu bewerten ist, halten. Ich sage dazu: Dies sind drei mögliche Kriterien, mit denen man den Vertrag beurteilen kann. Man kann aber europarechtswissenschaftlich erweiternd nach der Klarheit des Konzeptes, nach der Systemrationalität der Einzelnormen, nach dem, was man noch vor einiger Zeit „Reduktion von Komplexität“ genannt hätte - das mag Transparenz sein -, nach der Realitätsfähigkeit der Einzelnormen und vor allem auch nach dem Verhältnis von Normsubstanz und Rhetorik fragen.

In Hinblick auf die drei Kriterien, die Sie, Herr Wissmann, vorgegeben haben, ist meine Gesamteinschätzung unter dem Gesichtswinkel „Gewinn an demokratischer Legitimation“ positiv und unter dem Aspekt „Gewinn an Handlungsfähigkeit“ tendenziell positiv. Die Einschätzung zum Gesichtspunkt „Gewinn an Transparenz“ ist eine Frage des Horizonts des Adressaten: Ein Transparenzgewinn für den juristisch geschulten Adressaten ist zweifellos gegeben, und zwar dank der fortentwickelten Systematisierung und der teilweisen Komprimierung, die allerdings nicht immer gelungen ist. Für den Laien mag gerade dies eine Erschwernis bedeuten.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel. Das derzeitige Dreisäulenmodell signalisiert schon äußerlich Unterschiede: juristisch in Gestalt der Rechtsverbindlichkeit von Maßnahmen und in der Rolle des Gerichtshofs. Der neue Vertrag ersetzt jetzt die derzeit äußerlich erkennbare, sicher sehr grobstrichige Unterscheidung durch eine Feindifferenzierung innerhalb des Textes. Der Teufel steckt also im Detail eines einheitlichen Normenkompens, in der Spannung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität, also etwa in den Unterschieden zwischen Binnenmarkt, Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik, polizeilicher Zusammenarbeit in Strafsachen und, nicht zu vergessen, Wirtschaftspolitik - zwar bislang im EG-Vertrag, aber eben auch mit intergouvernementalen Elementen.

Ich selbst begrüße das neue Konzept; aber ich bin schließlich auch Jurist. Ich habe mich auch in den Anhörungen im Konvent nachdrücklich für einen einzigen Vertrag, *eine* Organisation - wenn man einmal vom Fortleben der Europäischen Atomgemeinschaft absieht -, *eine* Rechtspersönlichkeit und vor allem *einen* Text nach der Methode der

kontinentaleuropäischen Rechtstradition - das ist nicht zu unterschätzen, auch für die künftige Rechtsprechung des EuGH - ausgesprochen. Mit anderen Worten, wir haben es hier mit einer systematisierten Kodifikation des Primärrechtes zu tun. Auch das ist im Hinblick auf die Tradition der deutschen Rechtswissenschaft sehr schön: Wir bewegen uns in einer pandektistischen Disziplin vom Allgemeinen zum Besonderen.

Das alles wird im Grundsatz geleistet. Manches hätte gewiss noch strikter ausfallen können. Lassen Sie es mich so sagen: Eine Verarbeitungsdichte wie bei der Urform des Bürgerlichen Gesetzbuches von 1896 ist hier noch nicht erreicht. Insgesamt liegt aber doch ein positiver Kodifikationssprung vor, und zwar auf der Grundlage des normtextlich und norminhaltlich Gewachsenen und Bewährten.

Der nächste Punkt ist der Demokratiegewinn. Diesen Gewinn sehe ich insbesondere in den Neuerungen zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung, und zwar zum einen auf der unionalen Organebene und zum anderen - das wird uns anschließend beschäftigen - in der Beteiligung der nationalen Parlamente. Ich konzentriere mich hier auf die unionale Organebene.

Am wesentlichsten erscheint mir hier die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit im Rat - für die ich auch immer gestritten habe - bei der Rechtsetzung, Art. I-25, I-34 und III-96. Unter dem Gesichtspunkt der Legitimation unionaler Rechtsetzung ist diese Neubestimmung systemrational zur Doppelnatur des Konzepts der neuen Union. Sie ist auf völkervertragliche Grundlage gestellt, also ohne genuine Souveränität. Sie ist aber eben doch ein transnationales Gemeinwesen mit Hoheitsbefugnissen. Der viel gescholtene Begriff des Verfassungsvertrages bringt meines Erachtens diese Janusköpfigkeit und Spannung optimal zum Ausdruck. Diese Spannung liegt ja in der Erwartungshaltung: Manche sprechen nur von Verfassung, andere sprechen nur von Vertrag. Diese Spannung wird auszuhalten sein: Verfassung, die kollektive Schicksalsgemeinschaft, und auf der anderen Seite das Austrittsrecht. Ich denke, das ist auch terminologisch gar nicht anders darstellbar.

Die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit als doppelte Mehrheit ist da zu konsequent. Sie kombiniert das völkerrechtliche Prinzip der Gleichwertigkeit jedes Staates - Malta hat ebenso *eine* Stimme wie Deutschland - mit dem demokratischen Prinzip der Stimmgleichwertigkeit jedes Unionsbürgers. Damit wird beispielsweise die Stimme eines

italienischen Unionsbürgers genauso gewichtet wie die eines polnischen Unionsbürgers, was im Augenblick - nach Nizza - nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität gerade nicht der Fall ist. Ich möchte eines anfügen: Ohne diese demokratische Legitimationsneuerung hätte ich auf Dauer verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem derzeitigen System der Rechtsetzung mit qualifizierter Mehrheit.

Ein demokratischer Legitimationsgewinn in der Rechtsetzung ist gewiss auch in all den Bereichen zu sehen - das ist schon angesprochen worden -, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, also dem bisherigen Mitentscheidungsverfahren und damit dem Vetorecht des Europäischen Parlaments, neu zugeordnet werden. Allerdings leistet das Europäische Parlament die demokratische Legitimation nicht in derselben Stringenz wie die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit - sie leistet dies auf andere Weise. Warum nicht? - Weil das Prinzip der sehr groben degressiven Proportionalität in der Repräsentanz der mitgliedstaatlichen Bevölkerungen beibehalten wird. Das steht in Art. I-20 Abs. 2 - sehr kaschiert ausgedrückt; aber es ist klar.

Ein kurzes Wort zur Beteiligung der nationalen Parlamente. Die Beteiligung ist zweifellos ein demokratischer Legitimationsgewinn für die Rechtsetzung, sowohl sekundärrechtlich - das ist in den Protokollen geregelt - als auch im primärrechtsändernden Bereich; ich verweise auf Art. IV-444. Besonders hervorhebenswert ist, dass dies die Beteiligung vor Erlass eines europäischen Rahmengesetzes ermöglicht, da nationale parlamentarische Debatten über die Wünschbarkeit einer Regelung nicht erst anlässlich der Umsetzung zu führen sind. Es ist ein bisschen mein Eindruck gewesen, dass dies etwa letzte Woche im Falle einer Umsetzung einer Richtlinie hier in Berlin geschehen ist.

Allerdings wird auch ein bisschen Wasser in den Wein gegossen: Trotz dieser Demokratisierungsgewinne bleibt unional strukturbedingt speziell das Element der parlamentarischen Demokratie auf unionaler Ebene beschränkt. Auch durch den neuen Vertrag wird über das Europäische Parlament ein Verfahren der parlamentarischen Zentralität und Diskussion nicht in vergleichbarem Maße gewährleistet, wie es sich innerstaatlich vollzieht. Das beginnt mit der Zusammensetzung des Parlamentes - das hatte ich schon gesagt -, führt über das Fehlen eines Initiativrechts und natürlich das Fehlen einer begleitenden, umrahmenden, grenzüber-

schreitenden öffentlichen Debatte, die man dann haben müsste, und endet bei den Grenzen aktiver Gestaltungsmöglichkeiten selbst in Mitentscheidungsverfahren.

Überdies - das hatte ich gerade schon angesprochen; ich will es aber doch noch einmal betonen - besteht der Eindruck, dass eine substantielle parlamentarische Debatte innerhalb der Mitgliedstaaten vor dem Erlass von Richtlinien eher akzidentell stattfindet, nicht in einem ausreichend systematischen Maße - es sind 25 Mitgliedstaaten -, sodass es dann doch eher zu Nachhutgefechten kommt. Das halte ich dann schon für eine unglückliche Situation im Hinblick auf eine effiziente parlamentarische Meinungsbildung im öffentlichen Umfeld.

Das nächste Stichwort ist der Gewinn an Handlungsfähigkeit. Dieser ist in einer Reihe von Einzelementen angelegt. Letztlich hängt alles aber davon ab, wie von diesen Einzelementen in der Praxis Gebrauch gemacht wird. Im projektierten Amt des Präsidenten des Europäischen Rates etwa steckt die Möglichkeit, die Staats- und Regierungschefs, also 25 große Alphatiere, phasenweise zu moderieren. Auch das Amt des europäischen Außenministers bietet die Chance besserer Koordination. Sicherlich wird der Rat in dem Maße handlungsfähig, in dem er nicht auf Einstimmigkeit verpflichtet ist.

Inwieweit - das ist ein Punkt, auf den ich doch noch einmal die Aufmerksamkeit richten möchte - die Verkleinerung der Kommission ab 2014 zu einer Steigerung der Handlungsfähigkeit beiträgt, scheint mir entgegen Vielem, was oft gesagt wird, doch eine offene Frage zu sein. Die Beantwortung dieser Frage hängt von dem noch zu entwickelnden Rotationssystem ab. Man muss sehen: In der Verkleinerung könnte zugleich das Risiko des Akzeptanzverlustes der Kommission bei umstrittenen Vorhaben oder Maßnahmen liegen, und zwar in den Bevölkerungen, die keinen Kommissar aus ihrem Land als eine Art Identifikations- und Dolmetschpartner sehen. Man muss sich aus deutscher Sicht nur eine Kommission vorstellen, die mit dem Projekt eines Dienstleistungsrahmengesetzes oder Antidiskriminierungsrahmengesetzes befasst ist, ohne dass ein dolmetschender Kommissar aus Deutschland in der Kommission ist. Trägt das wirklich zur Handlungsfähigkeit der Kommission bei?

Ich will nur noch ein Schlaglicht dazu geben. Allein der bemerkenswerte Umstand, dass gegenwärtig schon der zweite Kommissionspräsident hintereinander nicht in der Lage ist, sich in der Sprache mit den meisten

Muttersprachlern in der Union auszudrücken, dürfte wohl den öffentlichen Rückhalt der Kommission nicht gerade stärken.

(Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Was schlagen Sie vor?)

- Ich schlage vor, aus deutscher Sicht darauf zu achten, dass der Kommissionspräsident in der Lage ist, deutschen Rednern wenigstens zuzuhören und - wenn auch gebrochen - vielleicht auch auf Deutsch zu kommunizieren.

(Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Und aus französischer oder irischer Sicht?)

- Gut, ein solches Amt erfordert eben gewisse Sprachfertigkeiten, nicht wahr?

(Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Er soll also 23 Sprachen sprechen?)

- Nein, ich spreche von der Sprache mit den meisten Muttersprachlern in der Union. Wir werden da bitte schon Differenzierungen einführen dürfen.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Jetzt bitte keine Zwischenbemerkungen mehr.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Darf ich noch etwas zu den Grundrechten sagen?

Vorsitzender Matthias Wissmann: Sie haben noch 30 Sekunden.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Das hat jetzt offensichtlich doch eine Diskussion ausgelöst; diese Zeit ziehe ich von den 30 Sekunden ab.

(Heiterkeit)

Grundrechte unterscheiden zwischen unmittelbar fassbaren Folgen und Prognosen zur weiteren Entwicklung. Erstens wird der Grundrechtsschutz primärrechtstextlich verbindlich - das ist klar -, statt derzeit allein in Urteilstexten des Gerichtshofes. Zweitens erstreckt sich die Verbindlichkeit auf die gesamte Breite des unionalen Handelns. Drittens besteht allerdings eine Unklarheit, ob nämlich die Querschnittsbestimmung, Art. II-111, einen Rückschnitt der Erstreckungsrechtsprechung des EuGH enthält; denn die Norm formuliert die Bindung der Mitgliedstaaten mit den Worten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“. Das ist die EuGH-Formel in der Rechtssache Wachauf von 1989. Das ist nicht die weiter gefasste Formel des ERT-Urteils von 1991, in dem es heißt: „im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechtes“. Ich gebe zu, das ist

eine sehr spezielle Rechtsfrage. Das könnte aber die Konsequenz haben, dass unionale Grundrechte künftig nicht zur Einschränkung der Rechtfertigung der Beschränkung der Marktgrundfreiheiten herangezogen werden. Das ist ganz kompliziert. Ich erkläre es Ihnen gerne; aber so genau wollen Sie es vielleicht gar nicht wissen. - Doch?

Vorsitzender Matthias Wissmann: Das kommt später.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Dass das doch noch möglich ist - dies zeigen etwa die Urteile zu Schmidtberger und Familiapress -, liegt an einer Merkwürdigkeit in der Formulierung von Art. II-112 Abs. 7. Da findet sich nämlich, dass die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung der Charta verfasst wurden, von den unionalen und mitgliedstaatlichen Gerichten gebührend zu berücksichtigen sind. In diesen Erläuterungen findet sich wiederum die ERT-Formel. Das ist ein merkwürdiger Widerspruch zwischen Art. II-111 Abs. 2 und Art. II-112. Darauf wollte ich doch hingewiesen haben.

Mit Prognosen zur weiteren Entwicklung muss man behutsam sein. Sicherlich ist damit zu rechnen, dass die Grundrechte der Argumentation in Entscheidungen der Gerichte dienen, sowohl in der Begründung wie auch in der Begrenzung der Rechtsetzung - Bindungskraft und Überzeugungskraft. Allerdings scheint mir eine Dominanzentwicklung der Grundrechtsmaßstäbe mit einer entsprechenden Handlungerschwernis wie in der deutschen Rechtsordnung auf unionaler Ebene eher zweifelhaft. Im Verfassungsvertrag fehlt ja, wie schon derzeit, der Zwang, jede Rechtsfrage argumentativ in eine Grundrechtsfrage umzumünzen, wie etwa bei uns im Falle der Ehegattenbürgerschaft, um mit der Verfassungsbeschwerde den judikativen Ausspruch der Unwirksamkeit einer Maßnahme zu erreichen. Um eine unionale Maßnahme judikativ zu Fall zu bringen, gibt es im Rahmen der Art. III-365 und III-369 ganz andere Rechtsgedanken, namentlich die Nichterfüllung der Begründungspflicht; ich verweise auf den Fall Air France.

Meine letzte Bemerkung: Der Ausbildung unionaler Zuständigkeiten sollte hinreichend vorgebeugt sein.

Ich entschuldige mich dafür, dass ich schamlos überzogen habe.

(Beifall)

Vorsitzender Matthias Wissmann: Sie haben eine große interessierte Unruhe ausgelöst. Ich habe gemerkt, dass sich - sowohl auf der Tribüne wie auch im Saal - eine ganze Reihe von vor allem jungen, zukunftsfähigen Kolleginnen und Kollegen und Mithörern überlegt haben, wie sie jetzt ihre Anmeldungen für Sprachkurse organisieren sollen, da das ja doch Bedingungen für künftige Karrieren in der Europäischen Kommission sind.

(Heiterkeit)

Also herzlichen Dank für diese interessante Stellungnahme.

Sv Prof. Dr. Pernice: Ich möchte beginnen mit einem Dank an diejenigen in Ihrem Kreise, die so intensiv daran mitgewirkt haben, dass diese Verfassung zustande gekommen ist; ich nenne hier insbesondere Herrn Professor Meyer, der jetzt leider in der zweiten Reihe sitzt, und Herrn Altmaier. Der Ausschuss hat in enger Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Öffentlichkeit unheimlich intensiv zusammengearbeitet, um die Verfassung so zustande zu bekommen. Das verdient einmal hervorgehoben zu sein.

Ich möchte mich Herrn Müller-Graff anschließen: Es ist ein positiver Kodifikationsprung - ein schönes Wort - festzustellen. Insgesamt ist die Verfassung für Europa aus meiner Sicht positiv zu bewerten. In meinen Augen ist ganz besonders wichtig, dass es einen Paradigmenwechsel gibt. Verfassung hatten wir in meinen Augen schon. Jetzt drückt aber der einheitliche Text die Bedeutung dieses Elements als Verfassung für Europa, die auf den Willen der Bürgerinnen und Bürger - neben den Staaten - gestützt ist, besser aus.

Man kann sich natürlich fragen, was es bedeutet, wenn auch der Wille der Staaten genannt wird. Wessen Wille ist denn der Wille der Staaten? Letztlich sind das ja die Bürgerinnen und Bürger; nur läuft der Wille sozusagen über ein anderes Gleis, nämlich über die staatliche Organisation auf der einen Seite und jetzt direkt über das Europäische Parlament und über die Annahme der Verfassung auf der anderen Seite. Ich meine, es ist ein Gewinn an Legitimationskraft - nicht nur sprachlich, sondern auch inhaltlich -, dass sich diese Verfassung ausdrücklich auch auf den Willen der Bürgerinnen und Bürger stützt. Damit wird der Charakter dieser Verfassung der EU als Teil eines Verfassungsverbundes mit den nationalen Verfassungen gestärkt.

Mein zweiter Punkt ist die Handlungsfähigkeit. Auch hier ist, wie ich meine, ein we-

sentlicher Zugewinn zu verzeichnen. Das ist nicht nur wegen des neuen Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates so, der jetzt auf längere Zeit die Repräsentationsrolle übernimmt, die Union also besser sichtbar macht und personalisiert. Man kann jetzt sagen, wer auf der höchsten Ebene, also der Ebene der Staats- und Regierungschefs, für die Union spricht: Das ist dieser Präsident. Daneben koordiniert der Außenminister - auch hier zeigt sich wieder die Zweigleisigkeit - die Politik auf der europäischen Ebene nach außen hin. Ich meine, das ist ein wesentlicher Zugewinn.

Ein weiterer Zugewinn an Handlungsfähigkeit ist natürlich durch den Übergang zur Mehrheitsentscheidung in ganz vielen Bereichen gegeben. In diesem Zusammenhang möchte ich gerne schon in diesem Stadium etwas zu Art. IV-444, also zur Passerelle, vorausschicken. Ich denke, die deutsche Position war in ganz weiten Bereichen ein Übergang zum Mehrheitsprinzip, durchgehend und ohne Einschränkungen oder Ausnahmen. Die Passerelle ist eingeführt worden, weil man eine komplette Durchsetzung des Mehrheitsprinzips nicht im ersten Schritt schaffte. Sie dient dazu, das Verfahren zu erleichtern und das Ziel, das man hatte, letztlich doch zu verwirklichen. In diesem Licht sollte man die Passerelle betrachten; denn eigentlich ist mit Art. IV-444 der Übergang zum Mehrheitsprinzip und zum normalen Rechtsetzungsverfahren ganz allgemein schon geplant. Mit der Ratifikation dieses Artikels ist das schon programmiert; es geht dann nur noch darum, schrittweise das, was programmiert ist, zu vollziehen. In diesem Lichte müssen wir nachher betrachten, wie das letztlich in Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten umzusetzen ist.

Der dritte Punkt ist die Kommission; Herr Müller-Graff hat diesen Punkt schon angesprochen. Auch ich habe gewisse Bedenken, ob es wirklich sinnvoll ist, nachher zu einer verkleinerten Kommission überzugehen. Das macht es natürlich einfacher - ein kleiner Kreis kann schneller entscheiden -, aber die Scharnierfunktion der Kommissare im Verhältnis zwischen europäischer Ebene und nationalen Interessen ist, glaube ich, etwas, was man nicht vernachlässigen sollte, solange sich die Kommissare als europäische Vertreter fühlen und nicht als Vertreter der Mitgliedstaaten.

Zur Demokratie: Ich meine, dass die so genannte Wahl des Kommissionspräsidenten ein großer Fortschritt ist. Diese Wahl macht nämlich auch die Europawahl wieder zu einer

Wahl zwischen politischen Alternativen, jedenfalls dann, wenn sich die Parteigruppierungen bei den Europawahlen mit jeweils einem Kandidaten präsentieren. Dann wird der Bürger zum ersten Male eine Wahl zwischen verschiedenen Personen und Programmen haben. Das ist es, was die Bürger dazu animieren und motivieren kann, überhaupt an der Wahl teilzunehmen.

(Zuruf des Abg. Peter Altmaier
(CDU/CSU))

- Die Kandidaten würden sich dann vielleicht auch bemühen, ein Wort deutsch zu sprechen, das ist ganz richtig, Herr Altmaier.

Das Zweite ist der Fortschritt in Bezug auf den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren als allgemeinem Verfahren. Auch das muss man sehr hervorheben. Das Europäische Parlament wird stärker eingebunden.

Drittens. Wichtig für unsere heutige Debatte ist die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente. Schon ohne innerstaatliche Veränderungen gibt es zwei Punkte, die für die nationalen Parlamente einen deutlichen Zugewinn an Legitimationskraft und Kontrollmöglichkeiten bedeuten.

Der eine Punkt ist die Öffentlichkeit der Ratssitzungen im Legislativverfahren. Mit dieser Öffentlichkeit können Sie als Parlamentarier gucken, was der Minister da eigentlich erzählt. Das können Sie bisher nicht; nachher kann er Ihnen alles erzählen, nur nicht das, was Sie vielleicht wissen wollen. Wenn Sie und auch die Öffentlichkeit den Minister beobachten können, dann wird er sich ganz anders rechtfertigen müssen für das, was er vertritt. Das eröffnet überhaupt erst die Möglichkeit, effektiv parlamentarische Legitimation über den Bundestag und den Minister nach Brüssel, zur Rechtsetzung Europas, zu transportieren. Diese Öffentlichkeit ist ein wesentlicher Fortschritt, wenn sie auch vielleicht manche Verhandlungssituation erschwert, weil Minister manches lieber im Verborgenen abhandeln - also einen Kuhhandel machen -, als dass sie es öffentlich vertreten.

Der andere Punkt ist das Frühwarnsystem als Teil der Beteiligung der nationalen Parlamente. Die frühzeitige Information der Parlamente über Vorschläge der Kommission ist vielleicht nicht unbedingt neu; diese könnten wir auch jetzt schon haben. Aber die nationalen Parlamente werden jetzt institutionell ins Entscheidungsverfahren eingebunden. Das hilft hoffentlich, das Selbstbewusstsein des nationalen Parlaments als eines europäischen Verantwortungsträgers zu stärken.

Europapolitik ist Innenpolitik. Heute nehmen viele Parlamentarier - entschuldigen Sie, wenn ich das aus der unbefangenen Sicht eines Außenstehenden so sage - noch gar nicht ernst, wie viele wichtige Entscheidungen in Brüssel gefällt werden, die unser Leben innerstaatlich betreffen. Delors sprach einmal von 50 Prozent der wichtigen Entscheidungen; in manchen Bereichen ist es viel mehr. Das ist vielfach noch nicht angekommen, jedenfalls nicht bei den Wahlen zum Bundestag. Ich habe noch nie gehört, dass ein Europathema oder die Frage, wie eine Regierung fähig sein soll, in Europa wirksam zu handeln, zum Gegenstand von nationalen Parlamentswahlen wurde, obwohl doch so viel in Brüssel entschieden wird und obwohl das Parlament die Legitimation und die Kontrollfunktion hat. Ich finde es gut, dass das Frühwarnsystem diese institutionelle Bedeutung deutlich vor Augen führt, die das nationale Parlament in Bezug auf die Politik in Europa hat. Das müssen wir dann umsetzen.

Ganz kurz zur Justizpolitik. Dass die dritte Säule jetzt in den Gemeinschaftsrahmen überführt wird, bedeutet einen Zugewinn an Transparenz und demokratischer Kontrolle. Denn bisher lief das alles relativ im Schatten. Wer in der Politik, wer von den Bürgern weiß eigentlich, was in der dritten Säule seit 1998 passiert ist? Ich glaube, die CDU/CSU-Gruppe im Rechtsausschuss hat dazu einmal ein Papier gemacht und es als atemberaubend bezeichnet, und das zu Recht.

Ich komme jetzt zur Grundrechte-Charta. Dazu ist nicht sehr viel zu sagen. Herr Müller-Graff, die Grundrechte wurden vom EuGH schon als subjektive Rechte behandelt und geschützt.

(Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Das habe ich doch gar nicht bestritten!)

- Gut, dann sind wir uns einig. - Man kann nun die Frage diskutieren, ob man eine Grundrechtsbeschwerde hätte einführen müssen und sollen oder nicht. Das ist eine sehr heikle Frage. Wir kennen das; die Spanier kennen das. Wir haben mit der Fülle von Klagen und Beschwerden in dieser Hinsicht große Probleme. Die Frage ist, ob ein dezentrales Rechtsschutzsystem nicht doch die bessere Lösung ist.

Zum Schluss eine Bemerkung zum Referendum. Herr Huber, Sie haben das kurz angesprochen. Ich bedaure, dass das Referendum als ein Teil des Ratifikationsaktes jetzt beiseite geschoben ist - nicht weil ich meine, durch ein Referendum gäbe es mehr Legitimation, sondern weil ich meine, durch ein

Referendum würden die Bürger zum ersten Mal wirklich mit dem konfrontiert, was sich in Europa entwickelt. Sie müssten sich damit auseinander setzen und wüssten ein klein wenig mehr, dass es jetzt etwas Neues geben wird, nämlich die Verfassung für Europa. Ich fürchte, ohne ein Referendum geht das am Bürger vorbei. Das ist das Traurige. Am besten wäre ein europaweites Referendum gewesen.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Wir werden in einigen Wochen in Frankreich sehen, ob sich die Menschen mit der Verfassung beschäftigt haben oder ob bei der Abstimmung andere Fragen eine Rolle gespielt haben, die mit der Verfassung wenig zu tun haben. Ich erinnere an den Satz, den Pat Cox, der irische ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments vor einiger Zeit in diesem Ausschuss gesagt hat: Er wolle nicht für oder gegen ein Referendum eintreten; aber eines müsse man aus den irischen Referenden lernen, nämlich dass in Irland bei Referenden über alles gesprochen werde, bloß nicht über das Thema, das zur Abstimmung gestellt sei.

Sv Prof. Dr. Preuß: In dieser ersten Runde geht es um eine allgemeine Einschätzung. Insofern kann ich gleich an den Punkt anknüpfen, der eben in dem kleinen Gespräch mit Herrn Pernice von Ihnen angesprochen worden ist. Wer erwartet, dass mit der Idee einer europäischen Verfassung eine Art Integrationsschub stattfindet - aufgrund der Tatsache, dass Verfassungen nach unserer historischen Erfahrung normalerweise immer einen gewissen Neuanfang nach einer Revolution, einem Krieg oder einem anderen großen Ereignis in der Geschichte eines Volkes geschrieben werden -, wird enttäuscht werden. Diese Verfassung ist im Grunde genommen nur ein weiterer Schritt in dem evolutionären Prozess der Fortentwicklung der EU als einer Rechts- und politischen Gemeinschaft. Darauf werde ich gleich zu sprechen kommen. Jedenfalls sollte man Erwartungen dieser Art gar nicht erst entstehen lassen. Die Enttäuschung ist vorprogrammiert.

Was den Inhalt dieses Vertrages anbelangt, kann ich mich in vielem dem anschließen, was meine Herren Vorredner gesagt haben. Auch ich bin der Auffassung, dass dieser Verfassungsvertrag - Sie haben vollkommen Recht; darin ist eine Spannung enthalten, die gewollt ist -, sowohl was die Transparenz als auch was die Handlungsfähigkeit anbelangt, durchaus einen Fortschritt gegenüber der jetzigen Rechtslage darstellt. Ich glaube

allerdings in Abweichung von dem, was Herr Müller-Graff gesagt hat, dass die Beseitigung der Dreisäulenstruktur zu einer stärkeren Klarheit des Textes der Verfassung beigetragen hat.

(Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Für Juristen ja!)

- Vielleicht bin ich da etwas befangen, weil ich selber Jurist bin. Ich glaube, diese Beseitigung der Dreisäulenstruktur ist wirklich ein Fortschritt. Auch dass jetzt für alle Aktionen der EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit geschaffen worden ist, ist vielleicht nur für Juristen relevant, trägt aber zur Klarheit und zur Transparenz des gesamten Werkes bei.

Ich glaube auch, dass die Regelung der Kompetenzverteilung - ein Punkt, der bisher noch nicht erwähnt worden ist -, so sehr sie auch in einzelnen Fällen etwas allgemein formuliert ist, einen Schritt in Richtung Klarheit und Berechenbarkeit der Ausübung der Hoheitsbefugnisse der Union bedeutet, was gleichfalls positiv zu vermerken ist.

Über den Präsidenten des Europäischen Rates und über den Außenminister ist bereits gesprochen worden, sodass ich mir das ersparen kann, zumal ich meine Aufgabe als Experte hier nicht so sehr darin sehe, den Damen und Herren Abgeordneten durch meine Meinung zu bestätigen, ob ich mit ihnen übereinstimme oder nicht. Dafür bin ich als schlichter Bürger auch quantitativ nicht relevant genug. Ich glaube, als Experte bin ich eingeladen worden, um einige kritische Fragen aufzuwerfen, die sich bei der Lektüre dieses Werkes zeigen.

Das dritte Kriterienbündel, das Sie, Herr Vorsitzender, uns mitgeteilt haben, nämlich das demokratische Prinzip und die Frage der Legitimation, wirft eine gewisse Schwierigkeit auf, die wahrscheinlich strukturell bedingt ist und gar nicht aufgelöst werden kann. Aber man muss sich ihrer bewusst sein, um zu fragen, wie man darauf reagieren kann und wie der Verfassungsvertrag darauf reagiert.

Entscheidend ist, dass das Mehrheitsverfahren das Regelverfahren bei der Willensbildung des Rates ist. Darüber ist gesprochen worden. Allerdings muss man auch deutlich sehen, dass nach wie vor Grenzen für die Ausweitung des Mehrheitsverfahrens existieren. Ich bin nicht der Auffassung des Kollegen Pernice, dass es gewissermaßen der Maßstab für demokratische Legitimation sein sollte - so habe ich ihn jedenfalls verstanden -, dass alle Entscheidungen im Wege der Mehrheitsentscheidung getroffen werden. Das bedeutet unter Umständen, dass die Bürger

eines überstimmten Landes Rechtspflichten übernehmen, denen ihre demokratisch legitimierte Regierung nicht zugestimmt hat. Früher nannte man das Fremdherrschaft. Im Rahmen der EU ist es natürlich keine Fremdherrschaft, sondern eine Form der Bundeszugehörigkeit, die sicherlich einen qualitativen Sprung darstellt. Aber ob die Union bereits dieses selbstverständliche Bewusstsein hat, dass ein Überstimmtwerden und eine Gehorsamspflicht gegenüber Normen, denen man selber und die eigene Regierung nicht zugestimmt haben, nicht als eine Art Souveränitätskränkung empfunden werden, weiß ich nicht. Das ist, glaube ich, ein Lernprozess, der noch nicht abgeschlossen ist. Daher sollten wir da eher vorsichtig sein.

Ich persönlich habe das Gefühl, dass der jetzige Zustand der Verteilung von Mehrheits- und einstimmigen Entscheidungen eine Übergangsphase ist, die sich entweder im Zuge der weiteren Integration fortsetzt oder aber unter Umständen in eine Regression fällt. Wir alle wissen, dass es sehr starke antieuropäische Tendenzen in vielen Mitgliedstaaten gibt, sodass die Gefahr eines Rückschrittes keineswegs gebannt ist.

Das führt mich zu dem Kernpunkt meiner Erwägungen, dem strukturellen Legitimationsproblem der Union, das ich vorhin schon angedeutet habe. Bitte verstehen Sie das nicht falsch; das ist keine Kritik oder Abwertung, sondern eine analytische Beschreibung eines Sachverhaltes, der ein Problem darstellt, auf das Institutionen wie der Bundestag oder europäische Institutionen in irgendeiner Form reagieren müssen. Das Problem sehe ich in einer Inkongruenz. Auf der einen Seite wird auf der EU-Ebene der Binnenmarkt verwirklicht. Herr Pernice hat darauf hingewiesen, dass 50 Prozent - manchmal sogar mehr - der Angelegenheiten inzwischen auf EU-Ebene geregelt werden. Auf der anderen Seite entstehen auf der nationalstaatlichen Ebene Folgeprobleme, für deren Bearbeitung die Union keine Instrumente hat und für die sie keine politische Verantwortung übernimmt. Wo eine Politik der Marktöffnung, der Marktschaffung stattfindet, kommt es auf nationalstaatlicher Ebene zu Problemen wie Arbeitslosigkeit, Zerstörung tradierter Lebensformen und kultureller Verarmung. Eine Vielzahl von desintegrativen Konsequenzen wird freigesetzt, die auf der EU-Ebene nicht gelöst werden können. Die Probleme, die die EU schafft, werden gleichsam auf der nationalstaatlichen Ebene abgeladen. Die nationalen Regierungen haben die Aufgabe, für ihre Völker effektive und legitime Lösungen zu

finden. Das ist ein großes Problem, weil die nationalen Regierungen vor großen Schwierigkeiten stehen.

Ich nenne fünf Gründe, die die nationalen Regierungen daran hindern, die Folgeprobleme der marktschaffenden Politik der Union in jeder Hinsicht befriedigend zu lösen:

Erstens ist ihnen nach EU-Recht die Subventionierung von Unternehmen, also die Zahlung von Beihilfen, untersagt.

Zweitens setzt der Stabilitätspakt eine Hürde für eine keynesianische oder wie auch immer geartete Politik, die zu einer Ausweitung des Haushaltes führt.

Drittens verhindert die Heterogenität der Interessenlagen in der EU im Verbund mit den Erfordernissen bei der Beschlussfassung im Rat in der Regel eine Änderung einer einmal beschlossenen Politik oder Rechtslage. Wenn einmal etwas beschlossen ist, gibt es kaum einen Weg zurück, wenn man herausfindet, dass es vielleicht doch ein Fehler war.

Viertens entziehen sich die Entscheidungen der für die Integrationsdynamik der EU sehr bedeutsamen Akteure Europäische Zentralbank und EuGH vollständig, aber auch Entscheidungen der Kommission fast vollständig dem Einfluss der Mitgliedstaaten. Sie handeln fast als autonome Akteure.

Fünftens. Selbst wenn die Nationalstaaten nicht durch das EU-Regelwerk in ihrer Handlungsfähigkeit gebunden sein sollten, gibt es immer noch das vor allem nach der Osterweiterung gravierende Problem des Standortwettbewerbs unter den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Steuersätze, Lohnniveau, Arbeits- und Umweltschutz. Die nationalen Regierungen können gleichsam aus Gründen der Selbsterhaltung und der Wahrung der ökonomischen Stabilität in ihren Ländern gar keine Lösungen finden, die für die Wahrung bestimmter Sozialstandards erforderlich wären.

Diese Diskrepanz zwischen der Erzeugung von Problemen und den begrenzten Möglichkeiten, Probleme auf nationalstaatlicher Ebene zu lösen, bedeutet ein immenses Problem, das ich als ein Legitimationsproblem wahrnehme. Dies und nicht das Demokratiedefizit ist das Problem, weswegen es in fast allen Ländern eine euroskeptische Bewegung gibt. Die Menschen spüren, dass auf EU-Ebene Probleme erzeugt werden, für deren Lösung den nationalstaatlichen Regierungen die Hände gebunden sind.

Jetzt komme ich zu dem Hauptpunkt dieses Vertrages. Einen wichtigen Schritt in Richtung Problemlösung sehe ich darin, dass dieser Vertrag erstmals eine intensive Beteiligung der nationalen Parlamente vorsieht. Darüber ist

bereits gesprochen worden. Ich brauche das nicht im Detail auszuführen. Allein durch die Notwendigkeit der Begründung ihrer Vorhaben gegenüber den nationalen Parlamenten wird die Kommission gezwungen, sich an die nationalen Öffentlichkeiten zu wenden und die spezifischen Probleme in den Mitgliedstaaten aufzugreifen. Es gibt also eine Verflechtung der Legitimationsnotwendigkeiten auf EU-Ebene mit denen, die am Ende die Politik der EU gleichsam konsumieren müssen. Das geschieht durch die nationalen Parlamente. Ich glaube, dass darin ein entscheidender Fortschritt zu sehen ist, der es aus meiner Sicht rechtfertigt, diesem Vertrag ein insgesamt positives Urteil zuzusprechen.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Sie haben schon ein Stück in den zweiten Teil übergeleitet, in dem es um die Frage gehen wird, was wir aus den gewachsenen Rechten der nationalen Parlamente machen.

Ich darf jetzt Herrn Dr. Maurer von der Stiftung Wissenschaft und Politik bitten, den wir schon häufiger in diesem Kreis getroffen haben.

Sv Dr. Maurer: Ich möchte, ähnlich wie meine Vorredner, auf drei Prüfkriterien eingehen: Demokratie, Handlungsfähigkeit und Transparenz.

Macht der Verfassungsvertrag die Europäische Union demokratischer? Die Antwort ist ein klares Ja, zumindest für die parlamentarische Dimension. Die Aufwertung des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren ist erstaunlich. Die Ausweitung von 45 auf 86 Mitentscheidungsverfahren ändert die Struktur und die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments um 180 Grad. Viele im Europäischen Parlament werden sich noch wundern, insbesondere diejenigen, die gegenwärtig noch in Ausschüssen sitzen, die eher als Redeparlament arbeiten und in Zukunft auch als Arbeitsparlament tagen werden. Vor allem im Bereich der Innen- und Justizpolitik kommt einiges auf die Europa-abgeordneten zu.

Unterstreichen möchte ich auch die neuen Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments bzw. die Egalisierung des Europäischen Parlaments mit dem Ministerrat im Haushaltsrecht. Einen etwas bitteren Beigeschmack hat, dass es eine eigene Normenhierarchie im Finanzsystem gibt, die Art. III-402 bis III-414, die die Vorrechte des Europäischen Parlaments im Vergleich zur jetzigen Situation etwas relativiert.

Einen zweiten bitteren Beigeschmack hat, dass es neben den Mitentscheidungsrechten auch mehr Entscheidungen des Ministerrates gibt, bei denen das Europäische Parlament nicht beteiligt wird. Gegenwärtig gibt es 98 Handlungsermächtigungen für den Rat, bei denen keine Beteiligung des Parlamentes vorgesehen ist. Diese Zahl wächst auf 112 an.

Neben der parlamentarischen Dimension auf der europäischen Ebene ist auch die Möglichkeit des Bürgerbegehrens - dies hat bisher niemand angesprochen - zu unterstreichen. Als Kompromiss zwischen den Fraktionen im Konvent, die ein Referendum gefordert haben, und denjenigen, die so etwas überhaupt nicht wollten, hat man den Spieß umgedreht: Die Bürger sollen nicht mit Ja oder Nein antworten, sondern eine qualifizierte Minderheit der Bürger soll selbst tätig werden, um von der Kommission etwas zu fordern. Dies halte ich für sehr gut, weil es den Ball in die Bürgergesellschaft Europas zurückspielt und die Europäische Union nicht einfach für alles verantwortlich macht.

Zum dritten Punkt, den nationalen Parlamenten und der Brückenklausel, ist schon viel gesagt worden; nachher werden wir diesen Punkt noch einmal intensiv besprechen. Daher merke ich an dieser Stelle nur als Negativum an, dass ich fürchte, dass der alleinige Fokus auf Subsidiaritätskontrolle und Frühwarnsystem - ich hielte den Begriff Früherkennungssystem für neutraler - zu einer Umdefinition des Demokratiedefizits führen wird. Von der Einheitlichen Europäischen Akte bis Nizza machte man das Demokratiedefizit da fest, wo die nationalen Parlamente qua Vertrag Vorrechte abgegeben haben, die durch das Europäische Parlament nicht aufgefangen wurden. Das ist auch jetzt noch so; bei der offenen Methode der Koordinierung und im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik hat das Europäische Parlament nichts zu sagen. Darüber redet allerdings niemand in der Ratifikationsdebatte; offensichtlich geht es um nichts weiter als um Subsidiarität. Ich warne davor, es allein darauf zu konzentrieren, weil das auf uns zurückfallen kann.

Die Handlungsfähigkeit lässt sich in interne und externe Handlungsfähigkeit aufteilen. Zunächst zur internen Handlungsfähigkeit: Innerhalb des Bereichs der Europäischen Gemeinschaft unterstreiche ich als Positivum die Ausweitung der Handlungsermächtigung für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von gegenwärtig 137 auf 181 Bereiche. Dem steht allerdings die Ausweitung von einstimmig zu treffenden Entscheidungen von 82 auf 92

gegenüber. In Relation zueinander ist dies gleichwohl ein Erfolg.

Die doppelte Mehrheit macht Gestaltungsmehrheiten wahrscheinlicher als die gegenwärtige Stimmengewichtung. Auch dies ist ein Vorteil; Wolfgang Wessels hat dazu in der Zeitschrift „Integration“ relativ viel geschrieben. Allerdings gibt es auch einen negativen Beigeschmack. Hier sind wir im Grunde genommen bei dem schon zweimal zitierten französischen Referendum. Wir haben Einstimmigkeiten im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik, an denen sich nichts geändert hat. Sollte das französische Verfassungsreferendum negativ ausgehen, wird es, wie ich fürchte, vor allem daran liegen, dass die französischen Bürgerinnen und Bürger den Eindruck haben, dass sich in den für sie wichtigen Bereichen - die Überschrift lautet „Soziales Europa“ - nichts getan hat. Die Argumentation eines Teils der Linken und insbesondere der zivilgesellschaftlichen Organisationen um Attac herum ist, man könne für das Monet- und Delors-Europa sein und aus diesem Grund gegen den Verfassungsvertrag stimmen. Daher sehe ich die gebliebenen Einstimmigkeiten auf jeden Fall als einen Misserfolg an. Wir haben uns wahrscheinlich auch in dem Diskurs zwischen Bundestag und Wissenschaft zu selten und zu wenig mit den beiden Arbeitsgruppen „Ordnungspolitik“ und „Soziales Europa“ befasst, in denen Herr Altmaier Mitglied war. Es kann sein, dass dies jetzt negativ auf uns zurückfällt.

Im Hinblick auf die externe Handlungsfähigkeit ist zunächst einmal auf sehr viel Negatives hinzuweisen. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gibt es keine Einstimmigkeiten. Es ging nicht anders. Positiv wird dies durch den Außenminister relativiert. Was aus dem Außenminister werden wird, ist offen; dies hängt von der Person sowie davon ab, was gegenwärtig an Vorabimplementierungen im Rahmen des europäischen auswärtigen Dienstes stattfindet. Da sind drei Modelle in der Diskussion. Es zeichnet sich zumindest ab, dass der deutsche Vorschlag eines eigenständigen europäischen auswärtigen Dienstes, der auch die Doppelnatur des Außenministers unterstreicht, Erfolg haben könnte. Jedenfalls stimmt eine absolute Mehrheit der Mitgliedstaaten diesem Vorschlag zu. Am 10. März gab es eine Diskussion auf AStV-Ebene; es wird bis Mai noch zwei weitere geben. Danach wird eine erste Beschlussfassung nach dem Beichtstuhlverfahren erfolgen. An Zeichen der Handlungsfähigkeit sehe ich eher ein gemischtes Bild.

Zur Transparenz ist positiv hervorzuheben, dass der Verfassungsvertrag ein Dokument ist, wenn auch ein sehr gewichtiges Dokument. Den Namen Verfassung verdient es meiner Ansicht nach allerdings allein schon aufgrund seiner Größe nicht. Vielmehr ist es ein völkerrechtlicher Vertrag, der ähnlich wie alle anderen Verträge auch geändert werden kann und geändert werden sollte.

Die Säulen sind formell aufgehoben; versteckt tauchen sie allerdings insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wieder auf.

Positiv hervorzuheben ist die Öffentlichkeit im Rat. Ich werte es allerdings nicht so positiv, wie es mein Vorredner getan hat; denn dies heißt nichts anderes als den Marsch der Minister in andere Gremien als den Ministerrat, die nicht öffentlich sind. Als normale Bürger müssen wir aber den Ministern zugestehen, dass sie einen Raum brauchen, in dem sie à huis clos verhandeln können. Man kann nicht in öffentlicher Sitzung miteinander verhandeln; auch die Verhandlungen der meisten Ausschüsse des Bundestages erfolgen in nicht öffentlicher Sitzung.

Positiv hervorzuheben ist die Normenhierarchie; sie stellt einen großen Erfolg dar. Negativer Beigeschmack ist, dass es von dieser Normenhierarchie viele Ausnahmen gibt.

Positiv hervorzuheben sind die Zugewinne an Institutionen, die verschiedenen mitgliedstaatlichen Interessen gerecht werden und uns Insider von einem Zugewinn an Polyarchie sprechen lassen. Seitens der Bürgerinnen und Bürger kann diese Polyarchie allerdings sehr schnell als institutionelle Unentschiedenheit und Unentslossenheit aufgefasst und als Argument gewertet werden, um diesem Verfassungsvertrag nicht zuzustimmen. Hier denke ich nicht an die Franzosen, sondern vor allem an die Holländer; in den Niederlanden stellen die Verfassungsgegner derzeit auch eine absolute Mehrheit.

Meine Empfehlungen: Erstens. Man sollte relativ rasch ratifizieren. Bei der Ratifikation, auf die wir noch ausführlich zu sprechen kommen werden, halte ich es für wichtig, einen Begriff immer wieder zu unterstreichen: Die Gesamtstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland wird gewahrt. Ich halte nicht allzu viel davon, im Bundesrat den einzelnen Ländern Sonderrechte im Bereich der Subsidiaritätsklage zu gewähren, weil man sich dann aus Brüsseler Sicht schon fragen kann, warum man sich 1949 dazu entschlossen hat, die Bundesrepublik Deutschland zu gründen.

Zweitens. Nach den Referenden - insbesondere dann, wenn ein Referendum scheitert - wird man darüber nachdenken müssen, inwieweit die Konventsmethode mit angeschlossener Regierungskonferenz adäquat gewesen ist.

Drittens. Unabhängig davon halte ich es für sinnvoll, heute schon darüber nachzudenken, im Rahmen von Konventsmethode und angeschlossener Regierungskonferenz über zwei Vertragsänderungen zu diskutieren: Kann man aus dem Euratom-Vertrag so etwas wie einen Nachhaltigkeitsvertrag machen, in dessen Rahmen auch die Energie-ressourcensicherheit neu verhandelt wird? Die schon angesprochenen europaweiten Referenden lassen sich meiner Ansicht nach nicht einfach so einführen. Wenn man dies wollte, müsste man den Vertragsartikel, der EU-weite Referenden mit allen Folgewirkungen für die Mitgliedstaaten zulässt, zum Gegenstand eines Vertragsänderungsverfahrens machen.

Sv Fischer: Als Letzter in dieser Runde schlage ich nun einen Bogen zum Ersten; denn Herr Huber hat das Element der Verfassung genannt, das in meinen Augen die eigentliche Gestaltungsleistung dieses Dokuments ausmacht. Die Verfassung schafft es nämlich, erstmals den Sui-generis-Charakter der Europäischen Union als Union der Bürger und der Staaten sehr stringent durchzudeklinieren. Man kann dies auch hinsichtlich der beiden Dimensionen Handlungsfähigkeit und Demokratie durchdeklinieren - hier wirkt sich die Verfassung positiv aus -, während sich in der dritten Dimension, der Transparenz, das Element „Union der Bürger und der Staaten“ zwar auch wiederfindet, allerdings weit weniger positiv bemerkbar macht.

Bei der Effizienz lautet das zentrale Stichwort „doppelte Mehrheit“. Hier wird das Europa der Bürger im Grunde genommen aufgewertet, indem man die Bevölkerungsmehrheit als ein für die Mehrheit notwendiges Kriterium einschließt. Dieses Europa der Bürger - allerdings verstanden als Europa der Unionsbürger und nicht als Europa der Staatsbürger - kommt dadurch stärker zum Tragen, dass das Europäische Parlament aufgewertet wird und das Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren eingeführt wird.

Im Zusammenhang mit der Demokratie spiegelt sich dieses Element ebenfalls wider, zum einen in der gestärkten Rolle des Europäischen Parlaments. Zum anderen spiegelt sich die Union der Staaten in den beiden

Protokollen zur Rolle der nationalen Parlamente und zur Subsidiarität wider, weil man hier die Repräsentation der Staatsbürger als repräsentierte Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten verstanden hat.

Was die Transparenz angeht, so ist der Sui-generis-Charakter, der Doppelcharakter der Union auf recht verhängnisvolle Weise zum Tragen gekommen. Dies sehen Sie gerade zwischen den Teilen I und III. Es mag ein Problem sein, dass dieses Dokument viel zu lang und für Otto Normalverbraucher schwer nachvollziehbar ist. Das Kernproblem dieses Dokuments liegt aber gerade in den Bestimmungen zur Kompetenzordnung und der Zweiteilung in einen Teil I mit der Kategorisierung der Kompetenzen und einen Teil III mit den Einzelermächtigungen zu den Gemeinschaftspolitiken. Man könnte jetzt argumentieren, dass sich in der Kategorisierung in Teil I das Europa der Bürger wiederfindet, weil man es hier geschafft hat, zumindest so etwas wie eine Struktur in den bisherigen Wirrwarr der Mischkompetenzen zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten zu bringen. In den Einzelermächtigungen im Teil III spiegelt sich jedoch das Europa der Staaten in seiner negativsten Ausprägung wider; man hat es hier nämlich noch nicht einmal fertig gebracht, diese Einzelermächtigungen entlang der Gliederung zu sortieren, die man nach verschiedenen Zuständigkeitskategorien in Teil I vorgegeben hat. Dies ist ein zentrales Defizit.

Das zweite zentrale Defizit ist, dass es in den Gemeinschaftspolitiken sehr spezifische Verfahrensregelungen und Mehrheitserfordernisse gibt, die in keinerlei Zusammenhang mit dem stehen, was man mit der Unterscheidung zwischen ausschließlichen, gemischten und nur unterstützenden Zuständigkeiten in der Europäischen Union anzudeuten versucht hat. Hier hat man also noch immer das im Kern unheilvolle Prinzip der Einzelermächtigung, das massiv auf Kosten der Verständlichkeit dieses neuen Sui-generis-Gebildes Europäische Union geht.

In einem nächsten Schritt sollte man deshalb eventuell darüber nachdenken, ob man es nicht schafft, entlang der Kategorien, die man in Teil I für die Kompetenz eingeführt hat, einen Rahmen abzustecken, welche Art von Verfahren und Mehrheitserfordernissen notwendig ist und wie weit die Eingriffstiefe gehen soll, also welche Instrumente die Europäische Union innerhalb der einzelnen Kategorien verwenden darf. Ich würde so

etwas ein integriertes Kompetenzmodell nennen.

Fazit: Die eigentliche Leistung der europäischen Verfassung ist es, dass sie der Europäischen Union eine klare Struktur als Doppelkonstrukt gibt: Europa der Bürger und Europa der Staaten. Positiv wirkt sich dieses Dokument auf das Europa der Bürger aus. In den Kategorien Effizienz und Demokratie ist das Europa der Bürger deutlich gestärkt. Im Hinblick auf Transparenz fällt das Verfassungsdokument noch immer weit hinter das zurück, was für den Bürger in irgendeiner Form nutzbringend sein könnte.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Wir haben jetzt in etwas mehr als einer Stunde eine überaus interessante Bewertung gehört, die auch recht unterschiedliche Facetten beinhaltet. Nachdem dieser Ausschuss den Verfassungsvertrag sehr häufig und intensiv erörtert hat und nachdem wir durch Herrn Professor Meyer, den ich herzlich begrüße, und durch unseren geschätzten Kollegen Altmaier im Konvent gut vertreten waren, brauchen wir den Verfassungsvertrag heute nicht mehr per se lange zu diskutieren. Ich werde natürlich keine Wortmeldung unterdrücken; aber ich rege an, dass wir in der ersten Runde die jetzt aufgerufenen Fragen nicht mehr allzu lange vertiefen, damit wir uns alsbald auf den zweiten Komplex, Mitwirkungsrechte, konzentrieren können. Wir sollten jetzt also nur noch kurz Fragen zu den Ausführungen der Herren Sachverständigen abhandeln. Gibt es zu dem Gesagten Nachfragen? - Bitte.

Peter Hintze (CDU/CSU): Ich bedanke mich zunächst für die Einführung. Ich empfand es als hoch interessant und spannend. Auch wenn wir uns lange mit diesem Verfassungsvertrag beschäftigt haben, ist die heutige Beschäftigung ausgesprochen nutzbringend; vielleicht trägt sie auch ein bisschen dazu bei, dass die Öffentlichkeit Kenntnis von dem erlangt, was in Europa geschieht.

Ich habe eine kurze Nachfrage, die durch die Kommentierung von Herrn Fischer aufgelöst worden ist. Ich frage Herrn Müller-Graff und Herrn Pernice nach ihrer Einschätzung des Verhältnisses der Teile I und III des Verfassungsvertrags, also des Verhältnisses von Kompetenzkategorien und Einzelermächtigungen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass es einmal um eine Weiterentwicklung des Vertrages gehen könnte.

Nach Einschätzung der CDU/CSU-Fraktion ist dieser Vertrag die politische Voraussetzung

für jede weitere Erweiterung der Europäischen Union. Für den Fall, dass der Vertrag scheitern sollte, was als Drohung durchaus im Raum steht - nicht nur in Frankreich, sondern in vielen Mitgliedstaaten, in denen Referenden durchgeführt werden, steht die Sache sehr auf der Kippe -, wäre eine Rückmeldung interessant, in welchem Verhältnis Erweiterung und Verfassung aus Ihrer Sicht stehen.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Zunächst spreche auch ich den Sachverständigen meinen Dank aus. Für mich waren die Statements nicht nur sehr profund, sondern die herausgearbeiteten Bewertungen des Verfassungsvertrags wiesen auch neue Akzentuierungen auf.

Herr Professor Müller-Graff, Sie haben kurz angesprochen, dass die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments zur aktiven Gestaltung im Mitentscheidungsverfahren eher begrenzt seien. Könnten Sie dies noch etwas konkretisieren?

Außerdem bitte ich Sie und Herrn Professor Huber um eine kurze Einschätzung des Art. I-24, in dem es um die Öffentlichkeit der Ratssitzungen bei Entwürfen zu Gesetzgebungsakten - nicht bei allgemeinen Beratungen, bevor es einen Entwurf zu einem Gesetzgebungsakt gibt - geht. Wie bewerten Sie die Wirkung? Kommt dieser Öffentlichkeit eine so große Bedeutung zu, wie es Herr Pernice sagte, oder sehen Sie eher Vermeidungsstrategien, um möglichst wenig an die Öffentlichkeit zu geben, was zur Folge hätte, dass unsere Kontrollmöglichkeiten nicht gestärkt würden?

Michael Roth (Heringen) (SPD): Mein Dank ist nicht nur Pflicht, sondern auch Kür. Es gab in der Tat einige wesentliche neue Impulse.

Eine Bemerkung an Ihre Adresse, Herr Professor Preuß, sei mir gestattet: Sie fühlen sich hier als jemand eingeladen, der Kritik zu üben habe. An dieser Stelle haben Sie uns vielleicht missverstanden. Sie können hier durchaus auch Positives würdigen; denn Sie sollen uns ja helfen, dass wir hinsichtlich der Bewertung der Verfassung mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen Dialog treten können. Dabei sind nicht nur kritische Anmerkungen hilfreich, sondern gelegentlich muss man mit der EU-Verfassung auch ein paar Chancen verknüpfen.

Noch eine kurze Anmerkung zu den Ausführungen von Herrn Maurer: Es wäre sicherlich arg verkürzt, wenn man sagte, je dünner der Text, desto besser die Verfassung.

Dass der Text so ist, wie er ist, haben wir nun schon häufig genug bewertet. Dies liegt aber, wie es einer der Sachverständigen bereits sagte, auch an dem evolutionären Prozess, mit dem wir es zu tun haben. Wir haben keine Tabula-rasa-Situation vorgefunden. Vieles, was in der Fülle von Verträgen und Annexen schon vorhanden war, ist natürlich in den Verfassungsvertrag überführt worden, obwohl manches nicht in das Primärrecht, sondern in den Komplementärbereich oder Sekundärbereich gehört hätte. Diesbezüglich sind wir sicherlich alle einer Meinung. Man kann dies - das ist eben auch deutlich geworden; zur Passerelle will ich jetzt nichts sagen - immer vom idealtypischen Standpunkt des Wünschbaren aus bewerten. Das ist in der Politik aber hoch gefährlich. Man muss es immer auch unter dem Gesichtspunkt werden, was möglich war. Das ist auch bei der Bewertung von Herrn Pernice zur Passerelle zum Ausdruck gebracht worden; denn dies ist ja das konkrete Ergebnis dessen, dass wir uns in vielen Bereichen eine noch stärkere Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip gewünscht hätten. Da dies nicht erfolgreich war, hat man versucht, über die Brücke Passerelle zu heilen, was die Verfassungsväter und -mütter nicht heilen konnten.

Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Ich kann Ihnen nicht ersparen, zu Beginn dieser Anhörung Kritik am Verfahren zu üben.

Erstens. Diese Anhörung wurde kurzfristig mit einem Vorlauf von zehn Tagen angesetzt.

(Michael Roth (Heringen) (SPD): Das ist ja Quatsch!)

- Mit einem Vorlauf von zehn Tagen. Dieses europäische Verfassungsprojekt wird durch den Bundestag durchgepeitscht: ohne wesentliche Beteiligung der Öffentlichkeit - die Bürger werden sowieso nicht beteiligt - und des Parlaments. Man sieht das auch an der mangelnden Präsenz der anwesenden Öffentlichkeit - ich habe mir Einzelheiten gerade mitteilen lassen -: Wir freuen uns über die jugendlichen Schüler und Praktikanten auf der Besuchertribüne; es sind drei Journalisten hier. Das ist der Beweis dafür, dass die Vorbereitung nicht korrekt gelaufen ist. Diese Anhörung erfolgt praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Zweitens. Was wir in der ersten Runde gehört haben, ist alles interessant. Das ist ein Wissenschaftskolleg unter Spitzenjuristen mit hoch interessanten Bewertungen, ein Hauptseminar Verfassungsrecht.

Ich stelle mir aber folgende Frage: Europa und die europäische Verfassung betrifft die Menschen in allen Lebenslagen, und zwar in Zukunft noch mehr als bisher: Heute sind es 60 Prozent der Rechtssetzungen, in Zukunft werden es 80 Prozent sein. Warum sitzen bei dieser Anhörung nicht Vertreter der Wirtschaft, die davon betroffen sind? Als Stichwort nenne ich die Dienstleistungsrichtlinie; über viele andere Punkte in diesem Zusammenhang diskutieren wir aktuell. Ich vermisse hier Vertreter der Arbeitnehmer und Gewerkschaften sowie der Kommunen. Dies alles ist unterbunden worden; ich empfinde hier eine Einengung des Spektrums.

(Günter Gloser (SPD): Das ist doch völliger Quatsch!)

Deshalb ist diese Anhörung unter Ausschluss der Öffentlichkeit praktisch eine Farce. Es geht nur darum, diesen Schweinsgalopp bei der Diskussion des Verfassungsvertrages durchzusetzen.

Nun zwei inhaltliche Anmerkungen: Erstens. Natürlich kann man auch unter Verfassungsrechtlern die Dinge etwas anders bewerten. Ihr Kollege Rupp - ich könnte auch Herrn Professor Klein zitieren - sagt beispielsweise zum Thema Transparenz Folgendes:

Dieser Verfassungsvertrag ist ein Mammutwerk, das zwei Präambeln, mehrere Teile, über 350 Artikel auf über 300 Druckseiten enthält. Kein Wunder, dass kaum jemand den Text wirklich beherrscht! Es ist schlicht Zynismus, dies eine Verfassung der Bürger zu nennen. Sie ist vielmehr eine Vorschriftensammlung unzähliger Bestimmungen, deren einzelne Details sinnvoll sein mögen, aber für eine Verfassung als Grundordnung nicht taugen.

Ich könnte viele weitere Stimmen aus der Wissenschaft zitieren, will es aber dabei belassen und weise nur die anwesenden Wissenschaftler und die teilnehmende Öffentlichkeit darauf hin, dass es auch in der Wissenschaft noch ein breiteres Spektrum als das gibt, das hier im Hinblick auf die sich aus dem Verfassungsvertrag ergebenden Konsequenzen vertreten wurde; ich denke hier beispielsweise an die Frage eines Referendums.

Zweitens. Ich konzentriere mich auf den Punkt Demokratie und bitte die Herren Professoren, grundsätzlich dazu Stellung zu nehmen, wie sie im Lichte des Maastricht-Urteils - Legitimation ergibt sich zuvörderst

über die nationalen Parlamente, die Kontrolle des Ministerrates und ergänzend durch das Europäische Parlament - die künftige Rolle des Deutschen Bundestages sehen, wenn der Verfassungsvertrag praktisch in allen Rechtsetzungsbereichen der europäischen Ebene Kompetenzen einräumt. Kann das Europäische Parlament zukünftig - so wurde es ja vorhin dargestellt - an die Stelle des Deutschen Bundestages treten? Wenn ja, müssten wir daraus Konsequenzen ziehen. Wenn nein, müssen wir ebenfalls Konsequenzen ziehen; dazu kommen wir im zweiten Teil, wenn es um die Stärkung der Rechte des Deutschen Bundestages gehen wird. Diesen Grundkonflikt hätte ich von Ihnen vor dem Hintergrund des Maastricht-Urteils gern einmal erörtert. Dem Deutschen Bundestag müssen substantielle Rechte in der Rechtsetzung erhalten bleiben. Halten Sie dies für gegeben oder nicht?

Des Weiteren habe ich einen Hinweis von Ihrer Seite vermisst, dass der Deutsche Bundestag leider kein Initiativrecht beim Europäischen Parlament erhält und dass es dort auch nicht annähernd eine Repräsentativität Deutschlands gibt, was das Verhältnis von Sitzen zur jeweiligen Bevölkerung angeht. Ich nenne ein Beispiel: Die 16 kleinsten Mitgliedstaaten der EU haben so viele Einwohner wie Deutschland, verfügen aber über fast dreimal so viele Abgeordnete im Europäischen Parlament. „One man one vote“ gilt also nicht ansatzweise.

(Prof. Dr. Müller-Graff: Habe ich ja gesagt!)

Darauf müsste man eigentlich auch zu sprechen kommen, wenn man von Demokratie spricht.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Ich will nur kurz zu Ihnen Stellung nehmen, Herr Müller. Die Anhörung ist in Abstimmung mit allen Fraktionen vereinbart worden. Wenn ich richtig informiert bin, sind Sie Teil der CDU/CSU-Fraktion. Alle Fraktionen haben dem Verfahren und dem Ablauf zugestimmt und von ihrem Recht Gebrauch gemacht, Vorschläge für die Anhörung zu machen, auch die CDU/CSU-Fraktion, der Sie bekanntlich angehören. Insofern müssen Sie sich die Frage stellen, inwieweit die Kritik auf Sie selbst zurückfällt.

Ich muss es einfach so sagen; der Vorsitzende führt ja keine Anhörung herbei und diktiert die Bedingungen. Vielmehr haben wir diese Anhörung in Abstimmung zwischen den Fraktionen sorgfältig vorbereitet. Da der

Bundestag Mitte Mai den Verfassungsvertrag ratifizieren will, macht es natürlich keinen Sinn, Mitte Juni eine Anhörung durchzuführen. Bestimmte Abläufe ergeben sich einfach aus dem gemeinsam verabredeten Datum der Ratifikation am 12. Mai. Das muss ich für diejenigen sagen, die hier zuhören und vielleicht den Eindruck bekommen haben, irgendjemand habe die Anhörung ganz schnell herbeigeführt. Das war eine Abstimmung zwischen allen Fraktionen.

(Beifall bei der SPD, dem BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN und der FDP)

Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, ich muss Sie im Hinblick auf das Verfahren korrigieren. Die Bundesregierung hat als Termin für die Verabschiedung des Verfassungsvertrages unter taktischen Gesichtspunkten den 8. Mai gewählt. Nachdem es verpflichtend ist, eine solche Anhörung durchzuführen, wurde den Fraktionen die Möglichkeit gegeben, vom Verfahren her zehn Tage vorher dem zuzustimmen oder nicht. Wir haben hier eine Minderheitenrolle; als Opposition können wir überhaupt nicht anders. Dieses Verfahren wurde von der Bundesregierung diktiert, vom Zeitplan und vom Terminplan.

(Michael Roth (Heringen) (SPD):
Quatsch! Es entscheidet der Bundestag!)

Wir haben dann die Möglichkeit bekommen, im Rahmen der anwesenden Wissenschaftler einen oder zwei Vorschläge zu machen.

(Michael Roth (Heringen) (SPD):
Zwei!)

Auch das konnten wir nicht beeinflussen. Ich hätte gern einen Vertreter der Arbeitnehmerschaft, der Kommunen oder der Wirtschaft benannt. Dies war nicht möglich. Dies müssen Sie zur Kenntnis nehmen, auch wenn es Ihnen als Vorsitzendem nicht gefällt. Ich weise Sie auch darauf hin, dass Sie dies nicht zu bewerten haben. Sie haben hier neutral zu leiten. Das ist meine Position zu dem Verfahren.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Ich will es nicht vertiefen; es lohnt sich nicht. Das Verfahren war so, wie ich es beschrieben habe. Sie haben einen Vorschlag machen können. Sie hätten auch einen Vertreter der Arbeitnehmer benennen können. Sie haben hier in Abstimmung mit der CDU/CSU-Fraktion

einen der Sachverständigen und keinen anderen benannt. Dass Sie keine drei benennen konnten, lag in der Natur einer gestrafften Anhörung.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich schlage vor, dass wir das Thema nicht vertiefen. Wir respektieren es, wenn der Herr Kollege Müller eine andere Auffassung zu diesem Thema vertritt. Ich glaube, ich habe eine objektive Darstellung des Verfahrens geliefert, wie diese Anhörung wirklich zustande gekommen ist.

Wenn Sie einverstanden sind, gehen wir in der Sache voran. Es sind interessante Fragen gestellt worden, die es auch wert sind, behandelt zu werden. Die Sachverständigen sollten nun in umgekehrter Reihenfolge die gestellten Fragen beantworten.

Sv Dr. Maurer: Zunächst zu Herrn Roth: Mir ging es nicht darum, den Verfassungsvertrag aufgrund seiner Länge zu disqualifizieren, sondern ich wollte nur zum Ausdruck bringen, dass in der öffentlichen Diskussion im Vorfeld des Ratifikationsverfahrens - brauchen wir in Deutschland ein Referendum? - sehr schnell und verkürzt immer von „der Verfassung“ geredet und gesagt worden ist, weil es sich um eine Verfassung und somit um etwas qualitativ anderes als die bisherigen Verträge handele, benötigte man ein Referendum. Mein Argument ist, dass sich dieser Verfassungsvertrag von seiner Qualität her nicht von den Verträgen von Nizza, Maastricht und Amsterdam sowie den Römischen Verträgen unterscheidet. Es ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der auch bei einer Union der Bürger und der Staaten vor allem von der Staatenunion geändert werden kann, nicht so sehr von einer Bürgerunion.

Noch eine Bemerkung zu Herrn Hintze, der alle Sachverständigen angesprochen hat: Ich würde schon ein Junktim herstellen: Sollte der Verfassungsvertrag scheitern, kann es keine Erweiterung geben. Offen wäre dann natürlich, wie man mit Bulgarien und Rumänien umgeht, weil die Verhandlungen mit diesen Ländern abgeschlossen sind. Es wäre also nur noch ein Akt der juristischen Sekunde, diesen beiden Staaten die Mitgliedschaft zu ermöglichen. Aber jede weitere Erweiterung, über die gegenwärtig verhandelt wird - Kroatien, Mazedonien, Türkei -, wäre damit gestorben.

Sv Prof. Dr. Preuß: Sehr kurz zu Herrn Roth: Der Begriff Kritik bedeutet für mich zunächst einmal Unterscheidung, nicht negative Bewertung. Dass man als Wissenschaftler kritisch ist, bedeutet, dass man

bestimmte Unterscheidungen einführt und damit gleichsam Problembewusstsein erzeugt. Ich habe durchaus auch zum Ausdruck gebracht, dass ich diesem Vertragswerk positiv gegenüberstehe und die Chancen sehe, die Sie eingefordert haben. Ich betone noch einmal, dass ich die Verkoppelung der Willensbildung der Unionsorgane mit den nationalen Parlamenten als einen wirklichen Durchbruch ansehe, der auch aus meiner Sicht eine neue Qualität bei der institutionellen Struktur und bei der legitimatorischen Rückbindung von Unionspolitik an das demokratische Prinzip darstellt.

Damit leite ich gleich zu der Frage von Herrn Müller über, wie wir das Demokratieprinzip im Verhältnis zum Maastrichter Vertrag sehen. Ich wiederhole, was einige Kollegen bereits gesagt haben: In der Tat ist die Union jetzt eine Union von Bürgern und Staaten; das heißt, es gibt eine doppelte Form der legitimatorischen Rückbindung. Sie erfolgt auf der einen Seite dadurch, dass die Unionsbürger durch die Grundrechtscharta, aber natürlich auch durch ihr Recht zur Wahl des Europäischen Parlaments direkt und unmittelbar als Unionsbürger Quelle der Legitimation der Unionspolitik sind und dass das Europäische Parlament, wie wir gehört haben, in der Ausweitung seiner Kompetenzen durchaus wieder einen Schritt voran gemacht hat; das ist also gewissermaßen ein Demokratisierungsschub. Auf der anderen Seite erfolgt sie durch die Regelungen über die Entscheidungsverfahren im Rat.

Zum Verhältnis von Mehrheits- und Einstimmigkeitsprinzip habe ich ein paar Anmerkungen gemacht. Diese im Unterton vielleicht etwas kritischen Anmerkungen werden durch die Einbeziehung der nationalen Parlamente mehr als ausgeglichen. Das heißt, wir haben eine Art Äquilibrium zwischen einer auf europäischer Ebene stattfindenden und einer nationalstaatlichen Legitimation. Dies entspricht durchaus der Richtung des Maastricht-Urteils.

Sv Prof. Dr. Pernice: Ich schließe gleich an dieser Stelle an: Ich meine, vorhin kurz angedeutet zu haben, Herr Dr. Müller, dass sich die Rolle und vielleicht auch das Selbstbewusstsein des Bundestages ein bisschen ändern. Früher hatte der Bundestag die Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf alle Zuständigkeiten des Bundes. Hier ist etwas zur Europäischen Union gelaufen, wodurch sich die Rolle des Bundestages stärker in Richtung auf die Kontrolle, Umsetzung und Konkretisierung dessen verändert, was in

Brüssel passiert. Das ist etwas anderes, als es vor 50 Jahren war.

Gleichwohl glaube ich, dass die substantiellen Rechte des Bundestages dadurch nicht in dem Maße verletzt werden und verloren gehen, dass der Bundestag, wie es im Maastricht-Urteil angedeutet ist, seine Funktion als Parlament verliert. Das Maastricht-Urteil spricht auch von der Rolle der Unionsbürger und macht in dieser Passage auf eine gewisse Dynamik aufmerksam: Es stellt zwar fest, dass der Deutsche Bundestag im Moment die wesentliche Legitimation für europäische Politik spendet, lässt aber offen, dass sich dies in der Gewichtung gegenüber der abstützenden Rolle des Europäischen Parlaments ändern kann, und deutet am Schluss durchaus auch an, dass es sich in gewisser Weise ändern muss. Genau das, was das Maastricht-Urteil verlangt, wird jetzt in diesem Verfassungsvertrag realisiert.

Richtig ist, dass weitere Kompetenzen übertragen werden, die vorher in nationaler Kompetenz waren. Dies gilt gerade für die Justizpolitik. Das ist aber keine Willkür irgendwelcher Politiker oder Verfassungsgestalter, sondern das ergibt sich daraus, dass in dem größeren Raum der Europäischen Union ohne Binnengrenzen andere Verhältnisse herrschen, sodass man auch im Bereich der Justizpolitik gemeinsam handeln muss. Dies halte ich auch für richtig.

Eine kurze Antwort auf die Frage von Herrn Hintze: In meinen Augen ist die Aufteilung zwischen Teil I und Teil III nicht unbedingt optimal gelöst, um es milde auszudrücken. Man hat den Teil III im Grunde nicht weiter genau angeguckt; dazu war überhaupt keine Zeit. Dies war von Anfang an völlig klar. Der Konvent hatte auch keinen entsprechenden Auftrag. Letztlich ist der Teil III das, was bisher im EG-Vertrag stand, mit gewissen Anpassungen und Änderungen.

Ich persönlich - das habe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt - hätte mir gewünscht, dass gerade im Bereich der Kompetenzen eine entscheidende Vereinfachung stattgefunden hätte und dass man diese Kompetenzen den Kategorien zugeordnet und in einfacher Form formuliert hätte. Aber man muss sich darüber im Klaren sein, dass Kompetenzprobleme die zentralen Machtprobleme sind. Dass man die vielen Differenzierungen, die im EG-Vertrag über die Jahre entwickelt wurden, an einem Tag über den Haufen werfen und erheblich vereinfachen würde, war nicht zu erwarten. Das hätte diesen Konvent jedenfalls überfordert.

Zur Erweiterung: Sie erinnern sich, dass dieser Vertrag im Wesentlichen auch dadurch motiviert ist, dass man Europa für die letzte Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten fit machen wollte. Darin sind wir uns alle einig. Wir sind auch froh, dass dieser Schritt geschafft ist. In der Phase zwischen Erweiterung und In-Kraft-Treten der Verfassung arbeitet die EG weiter. Man kann sich fragen, ob sie tatsächlich arbeitet und funktionsfähig ist. Nach meinem Gefühl ist sie durchaus nicht funktionsunfähig. Ich würde daher kein absolutes Junktim zwischen In-Kraft-Treten der neuen Verfassung und weiteren Erweiterungen vornehmen, aber immer im Sinn behalten, dass die Verfassung beschlossen wurde, damit Europa erweiterungsfähig ist und auch mit 30 Mitgliedstaaten noch funktioniert. Sollte man keine Verfassung haben, würde es schwieriger werden, eine Erweiterung zu einem funktionsfähigen Europa herbeizuführen. Es ist also schwierig, aber nicht ausgeschlossen. Man wird diese Verfassung in einem solchen Fall natürlich nicht ad acta legen, sondern man muss sich für künftige Erweiterungen auch Gedanken machen, wie man vielleicht eine abgespeckte Verfassung oder eine noch bessere Verfassung herbeiführt, bevor die Erweiterung auf 30 oder 40 Mitgliedstaaten stattfindet.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Herr Hintze, Sie hatten nach dem Verhältnis von Teil I zu Teil III unter dem Gesichtspunkt der Zuordnung der Kompetenzen gefragt. Die hinter dieser Zweiteilung stehende Idee liegt auf der Hand: Teil I ist der profilbildende Teil im Interesse der Transparenz. Die Gebiete werden allgemein vorgestellt und benannt. Die volle Wahrheit dieses Verfassungsvertrages hingegen steht in Teil III. Dort finden sich die Einzelheiten; Herr Pernice hat völlig zu Recht gesagt, Kompetenzfragen seien Machtfragen. Wir haben es mit einem Vertrag zu tun. Daher ist es nur natürlich, dass all das, was über die Jahre hinweg gewachsen ist, weder vom Konvent noch von der Regierungskonferenz mit pauschalierenden, einfachen Regeln glatt gebürstet werden konnte oder überhaupt sollte.

Auch ich betone - dies ist von Herrn Dr. Maurer völlig zu Recht gesagt worden -, dass wir das Wort komplett aussprechen müssen: Es ist ein Verfassungsvertrag. Ich warne vor dem Missverständnis, immer nur von Verfassung zu sprechen, den Vergleich zu nationalen Verfassungen anzustellen und sich dann über alles Mögliche zu beklagen. Natürlich steht vorne in Art. I-1 etwas von

Bürgern und Staaten. Aber die Wahrheit steht in Art. IV-437. Es ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der zu ratifizieren ist. Herr Pernice, ich weiß, dass Ihnen die Bürger am Herzen liegen - mir auch -, aber man muss es doch in juristischer Hinsicht sortieren. Dass sich die Bürger je nach den verfassungsrechtlichen Regeln beteiligen, wie es in Art. IV-437 gefordert wird - sei es durch Referendum, sei es über eine Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat -, ist selbstverständlich. Aber letztendlich sind die primären Adressaten für das In-Kraft-Treten dieses Vertrages die Staaten. Das muss man einfach so zur Kenntnis nehmen; es ist und bleibt ein völkerrechtlicher Vertrag. Wir sind uns ja auch einig, dass hier qualitativ gar nichts Neues passiert. Dieser Vertrag steht in der Kontinuität von den Römischen Verträgen über die Einheitliche Europäische Akte, die Verträge von Maastricht und Amsterdam bis hin zum Vertrag von Nizza. Es ist ein weiterer Vertrag, der diesmal keinen Ortsnamen trägt. Diese rechtliche Qualität muss man immer im Auge behalten.

Herr Hintze, was die Ordnung und das Verhältnis dieser Kompetenzkategorien zu ihrer Ausfüllung in Teil III angeht, hätte man sich in der Tat eine Abstimmung wünschen können; denn die Reihung in Art. I-11, 12 und 13 ist zu Teil III nicht genau spiegelbildlich. Allerdings plädiere ich dafür, sofern man einmal darangehen sollte, Teil I nach Teil III einzusortieren, weil der dritte Teil die organische Entwicklung und den organischen Aufbau, den das Gemeinschaftsrecht heute hat, darstellt.

Das derzeitige Gemeinschaftsrecht ist kein Wirrwarr, wie hier jemand gesagt hat, sondern hat sich organisch entwickelt. Auf Art. 23 EG-Vertrag, „Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion, ...“, baut sich alles Weitere auf. Denken Sie sich einmal die Zollunion und den Binnenmarkt weg: Was würde in den politischen Stürmen der Zeit eigentlich an Supranationalität Bestand haben? Das ist doch der Supranationalitätsanker. Siehe da, Teil III fängt natürlich mit dem Binnenmarkt an: Kapitel I, Art. 130; erst die transnationalen Grundfreiheiten, dann die Wettbewerbsregeln, dann die Steuervorschriften, dann die Harmonisierungsvorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes, dann die Wirtschafts- und Währungsunion und dann die, wie es ganz nett heißt, anderen Politiken. Sie sind zum Teil flankierend; zum Teil kann man darüber sprechen, ob sie nicht überhaupt überflüssig sind. Natürlich kann man darüber sprechen - die Ökonomen tun dies -, ob es

zwangsläufig notwendig ist, die Industriepolitik in diesen Vertrag aufzunehmen. Aber sie ist historisch hineingekommen und steht jetzt an ihrer Stelle. Aber eine Industriepolitik allein würde niemals die Supranationalität in irgendeiner Weise stützen. Der dritte Teil stellt nach meinem Dafürhalten also alles auf den vernünftigen Boden der organischen Entwicklung der Themen.

Ihre zweite Frage ist von Herrn Pernice schon so beantwortet worden, wie ich es in der Grundlinie auch täte; vielleicht würde ich noch einen anderen Akzent in die Antwort hineinbringen. Herr Dr. Maurer, Sie haben gesagt: Wenn der Vertrag scheitert, gibt es auch keine weitere Erweiterung. - Dem würde ich hinzufügen, dass dies eine Prognose ist, die, wie jede Prognose, ein bisschen spekulativ ist. Man muss ja eine Paradoxie sehen: Was ist denn, wenn dieser Vertrag scheitert? Nehmen wir einmal an, dass die Bevölkerung eines Landes - nach dem gestern veröffentlichten Interview der „FAZ“ mit dem tschechischen Präsidenten sind die Tschechen dafür jetzt ein guter Kandidat - in einem Referendum den Vertrag mehrheitlich ablehnt. Die Paradoxie ist: Das, was abgelehnt ist, bindet trotzdem die Tschechische Republik zu 90 oder gar 95 Prozent. Das Neue ist zwar nicht unwesentlich, macht aber im Gesamtkorpus allenfalls 10 Prozent aus. Sollten die Engländer den Vertrag ablehnen, wären sie trotzdem rechtlich weitgehend an ihn gebunden.

Natürlich ist es eine politische Folgefrage, wie man in einem solchen Fall verfahren will: Wird ein solches Land überhaupt noch weiterhin ernsthaft Mitglied der Europäischen Union sein können? Damit tut sich dann aber eine völlig neue Frage auf, die entsprechend auch für eine neuerliche Erweiterung gilt. Dazu hat Herr Pernice schon das Wesentliche gesagt.

Dieser Vertrag ist als Nacharbeitung dessen zu verstehen, was in Nizza nicht gelungen ist: die Union mit Entscheidungsverfahren zu versehen, die für eine erweiterte Union geeignet sind. Wenn ein solcher Vertrag scheitert, dann ist schon die Geschäftsgrundlage für die letzte Erweiterung entfallen. Insofern wird man politisch eher zögerlich sein, zur nächsten Erweiterung zu schreiten.

An dieser Stelle erinnere ich an die Kopenhagen-Kriterien. Alle haben diese Kriterien immer nur als solche gesehen, die die Kandidatenstaaten zu erfüllen haben. Aber da gab es ja noch die Aufnahmefähigkeit der Union als Kriterium. Sollte dieser Vertrag scheitern, wäre dieses Kriterium nicht erfüllt.

Deshalb spricht einiges dafür, dass man politisch sehr zögerlich mit Erweiterungen umgehen wird, solange man die letzte Erweiterung institutionell und instrumentell noch nicht bewältigt hat.

Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Ihre Frage bezog sich auf die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments zur aktiven Gestaltung im Mitentscheidungsverfahren. Hier ändert sich nichts; auf die Parallele komme ich gleich in meiner Antwort auf Herrn Dr. Müller noch zurück. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren folgt im Grundmuster den bisherigen Mitentscheidungsverfahren. Das Europäische Parlament kann den Rat nicht überstimmen, wohl aber immer blockieren. Aber letztendlich, wenn es wirklich hart auf hart kommt, kann es ihn nicht überstimmen; da ist schon eine Grenze.

Herr Dr. Müller, Sie haben die sehr wichtige Frage gestellt - ich dachte allerdings, dass wir dieses Thema im zweiten Teil behandeln -, wie wir die nationalen Parlamente und ergänzend das Europäische Parlament

(Dr. Gerd Müller: Oder umgekehrt?)

im Lichte des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zu sehen haben: Kann das Europäische Parlament an die Stelle des Bundestages treten? Bleibt den nationalen Parlamenten noch substantielle Kompetenz erhalten? Diese Fragen muss man sich natürlich stellen. Allerdings muss man sehen, dass der Schritt - ich will jetzt thematisch nicht vorgehen - nicht so dramatisch groß ist, weil, wie ich eben schon sagte, nicht viel Neues hinzukommt. Aber wir müssen natürlich bei der Brückenklausele darüber sprechen; denn es geht ja nicht nur darum, dass Verbandskompetenzen zugeordnet werden, sondern es geht auch um Kompetenzzusübungsregeln. Art. IV-444 ist der Einstieg in eine andere Kompetenzzusübungsregel. Diese wichtige Frage sollten wir aber anschließend im zweiten Teil behandeln.

Zum Thema „Zusammensetzung des Europäischen Parlaments“ habe ich hier schon ganz undiszipliniert dazwischengerufen „Habe ich ja gesagt!“ Natürlich parallelisiert das Europäische Parlament aus verschiedenen Gründen nicht ein nationales Parlament: kein Initiativrecht, die Zusammensetzung respektive Proportionalität entspricht ohne Frage nicht demokratiethoretischen Erfordernissen. Die Arbeit des Parlaments wird auch nicht von einer grenzüberschreitenden öffentlichen Debatte begleitet. Diejenigen, die Sie hier lieber als uns gesehen hätten - danke, dass

Sie es ausgesprochen haben -, also Arbeitnehmervertreter - -

(Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Nein, zusätzlich!)

- Ach, zusätzlich; okay. - Aber Sie haben völlig Recht: Eine begleitende öffentliche Debatte findet grenzüberschreitend überhaupt nicht statt. Insoweit muss man das Europäische Parlament bei allem, was an Positivem über es zu sagen ist, auch in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit sehen, demokratische Legitimation zu vermitteln.

Weil Sie hier einen Kollegen zitiert haben, erlaube ich mir abschließend folgende Bemerkung: Ein Problem in Wortmeldungen zu diesem Normtext - seien sie aus der Wissenschaft, seien sie aus der Politik - ist die Angewohnheit, nur von Verfassung zu sprechen. Weil es aber ein Vertrag ist, der Dinge regelt, die mit der Legitimation und Kontrolle öffentlicher Gewalt zu tun haben, und insoweit verfassungsrechtliche Fragen klärt, sollten Sie, sofern Sie die Spannung aushalten, lieber das lange Wort „Verfassungsvertrag“ - meinetwegen auch die Abkürzung „VV“ - benutzen. Damit liegen Sie immer richtig.

Sv Prof. Dr. Huber: Herr Hintze, ich weiß nicht, ob die Frage nach dem Verhältnis des Teils I zum Teil III auch an mich gerichtet war. Grundsätzlich sehe ich es so wie Herr Müller-Graff: Die Musik spielt im dritten Teil; der erste Teil ist eher heuristischer Natur und kann vielleicht bei der Auslegung der Kompetenzen in Teil III eine Rolle spielen, wird aber nicht so sehr die bestimmende Größe sein.

Die Frage, inwieweit die Ratifizierung der Verfassung Bedingung einer Erweiterung ist, sehe ich eher entspannt. Mit den politischen Vorgaben wissen Sie besser Bescheid als ich. Herr Pernice hat die Geschäftsgrundlage hier noch einmal in Erinnerung gerufen. Wenn aber die Verfassung nicht zustande kommt, gilt der Vertrag, der in Kraft ist, also der jetzige EU-Vertrag, in dem in Art. 49 das Verfahren bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten geregelt ist. Man hat sich in Nizza jedenfalls schon auf die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien verständigt.

Dass die Europäische Union nicht handlungsfähig sei, ist ein Mantra, das im Grunde seit den 80er-Jahren immer wieder bemüht wird. Ein Blick auf den Output aber zeigt, dass die Europäische Union - die Zahl stammt von einem früheren Richter am Europäischen Gerichtshof - 130 000 Rechtsakte erlassen hat. Für eine Union, die nicht handlungsfähig sein soll, ist dies eine erstaunliche Erfolgsbilanz.

Deswegen glaube ich, dass auch unter Geltung des bisherigen Vertragswerks kein Stillstand der Rechtspflege und auch kein Stillstand der Integration einträten, wenngleich es bedauerlich wäre, wenn die Verfassung scheiterte.

Frau Leutheusser-Schnarrenberger, es wird natürlich Vermeidungsstrategien geben. Die eigentlichen Entscheidungen im Rat werden vermutlich nicht in öffentlicher Sitzung gefällt werden. Es gab schon nach dem Vertrag von Maastricht einen Probelauf: Die Kameras waren bei der ersten Ratssitzung eingeschaltet, da man sich Transparenz geschworen hatte; als die Kameras abgeschaltet waren, ging es zur Sache. Das ist menschlich und das wird sich angesichts der Struktur der Union, in der die Staaten ungeachtet der Rolle der Bürger nach wie vor die bestimmende Größe darstellen, auch nicht vermeiden lassen. Es gibt aber heute schon im Europarecht - dies wird sich ja nicht ändern - weitere Vorkehrungen dafür, dass dieses Transparenzerfordernis im Gesetzgebungsrat Substanz hat. Es besteht heute schon in Art. 255 des EG-Vertrags die Verpflichtung, Zugang zu Dokumenten dort zu eröffnen, wo der Rat als Gesetzgeber tätig wird. Dies wird das flankieren. Es gibt ein Kriterium, nach dem diese Tätigkeit von anderen Tätigkeiten abgegrenzt werden kann. Insofern wird die Verpflichtung, öffentlich zu tagen, kombiniert mit dem, was es als Transparenzvorkehrungen hier schon gibt, eher ein Fortschritt sein.

Zu Herrn Dr. Müller: Man darf die Integrationskraft eines Verfassungstextes nicht überschätzen. Der CSU-Abgeordnete Höcherl hat in den 60er-Jahren einmal gesagt, er laufe nicht immer mit dem Grundgesetz unter dem Arm durch die Gegend. Nun hat unser Grundgesetz 146 Artikel. Aber auch wenn Sie in der Parlamentarischen Gesellschaft die Grundrechte in Glas graviert haben, wie viele unserer Bürger kennen das Grundgesetz? Ich würde sogar fragen: Wie viele unserer Jurastudenten kennen das Grundgesetz?

(Michael Roth (Heringen) (SPD): Es müssen für die EU-Verfassung die gleichen Maßstäbe gelten wie für das Grundgesetz!)

- Es müssen die gleichen Maßstäbe gelten. - Eine Verfassung erfüllt ihre Integrationswirkung weniger durch die Lesbarkeit - kein Mensch hat sie auf dem Nachttisch liegen, vielleicht außer Staatsrechtslehrern -; vielmehr erfüllt sie ihre Integrationsfunktion dadurch, dass sie funktioniert und dass die Bürger die Erfahrung machen, bei den durch die

Verfassungsordnung errichteten Institutionen mit ihren Rechten, Anliegen und Zukunftswünschen aufgehoben zu sein. Ob es 1 000 Artikel oder 444 Artikel sind, ist aus meiner Sicht sekundär.

Wie Herr Pernice bin ich eher der Meinung, es hätte der Verfassung gut getan, wenn es ein Referendum gegeben hätte. Verfassungsrechtlich erforderlich ist es wohl nicht. Herr Müller-Graff hat die Vertragsnatur dieses Verfassungsentwurfs besonders betont.

Wir stellen hier nur Prognosen an. Der Verfassungsvertrag - ich habe am Anfang meines Statements versucht, dies deutlich zu machen - enthält durchaus das Potenzial - in der von der Europäischen Kommission herausgegebenen Version ist das Wort „Vertrag“ ganz klein und das Wort „Verfassung“ ziemlich groß geschrieben -, in den nächsten 20, 30 Jahren die vertraglichen Grundlagen hinter sich zu lassen und sich tatsächlich zu einer staatsähnlichen Verfassung zu entwickeln. Wir haben dies in Deutschland schon einmal erlebt. Das Reich von 1871 ist durch einen Vertrag der Gliedstaaten gegründet worden. Erst die Schule von Paul Laband ist nach der Reichsverfassung auf die Idee gekommen, dass die Verträge konsumiert seien. Ein Vorgänger auf meinem Lehrstuhl in München hat noch 1908 in der 3. Auflage seines Buches „Staatsrecht für das Deutsche Reich“ geschrieben, das Reich sei ein Staatenbund; selbstverständlich sei Bayern souverän und könne austreten.

(Peter Hintze (CDU/CSU): Der Gedanke ist heute noch populär! - Heiterkeit)

- Der Gedanke ist noch populär, nicht aber auf diesem Lehrstuhl.

Es hatte 40 Jahre gedauert, bis man hinsichtlich der Beurteilung der kaiserlichen Reichsverfassung die bundesstaatliche Dimension und Struktur allgemein anerkannt hatte. Insofern besteht natürlich auch mit Blick auf diese europäische Verfassung einerseits die Möglichkeit, dass sie diese Vertragsebene beibehält und vielleicht eher sogar einer sich desintegrierenden Union den Weg weist, andererseits aber die Möglichkeit, dass die zentripetalen Kräfte zunehmen werden.

Was die Rolle des nationalen Parlaments und des Bundestags angeht, leidet die deutsche Europadiskussion für meinen Geschmack ein bisschen daran, dass man unseren bundesstaatlichen Erfahrungshorizont 1: 1 auf die europäischen Ebene zu übertragen versucht. Die Europäische Union ist ein Aliud: Sie ist kein Bundesstaat und sie soll auch

keiner werden. Wenn sie dies nicht ist, hat es natürlich Konsequenzen für die institutionelle Architektur auf der europäischen Ebene. Deswegen ist es zwangsläufig, dass das Europäische Parlament kein Bundestag in Straßburg werden kann und dass die nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene eine andere Rolle spielen müssen, als es die Landtage bei uns tun.

Die Verfassung erkennt dies an. Durch die Protokolle schafft die Verfassung Klarheit, dass die Europäische Union eine Einrichtung sui generis - ein Staatenverbund, eine Union der Bürger und Staaten oder was auch immer - ist.

Nur sollte man sich auch über Folgendes im Klaren sein: Es ist keine Frage der politischen Gestaltung allein, wie schwergewichtig diese beiden Standbeine, die Union der Bürger und die Union der Staaten, sind. Durch das nationale Verfassungsrecht - bei uns ist es das Demokratieprinzip, das der Ewigkeitsgarantie unterliegt, in Frankreich die Garantie der republikanischen Staatsform in der Rechtsprechung des französischen Verfassungsgerichts, in Italien die republikanische Staatsform, in Großbritannien die Sovereignty of Parliament und in Dänemark die souveräne Staatlichkeit in der Rechtsprechung des dänischen obersten Gerichts - gibt es Mindestanforderungen an eine europäische Verfassung. Sie laufen mit ganz wenigen Ausnahmen darauf hinaus, dass, wie es das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil gesagt hat, die über die Staaten vermittelte Legitimationsbasis die tragende Säule sein müsse. Zwar gibt es, wie Herr Pernice zu Recht angemerkt hat, eine Dynamisierungspassage. Aber es ist auch deutlich, dass die demokratische Legitimation der Europäischen Union und der Mitgliedschaft Deutschlands im Schwerpunkt über den Bundestag laufen muss und dass das andere - ich habe es salopp Spielbein genannt - abstützend hinzukommen kann, fast bis zur Gleichwertigkeit, möglicherweise bis zur Gleichwertigkeit. Aber die tragende Säule darf nicht infrage gestellt werden.

Dies bedeutet, dass sich der Bundestag ändern muss. Die Zahl von Herrn Delors, die Herr Pernice genannt hat, ist ja durch Untersuchungen der französischen Nationalversammlung und der Generalstaaten der Niederlande empirisch verifiziert, die schon für Mitte der 90er-Jahre festgestellt haben, dass zwischen 51 und 56 Prozent aller nationalen Gesetze nur noch Umsetzungen von Europarecht waren. Seitdem sind die Verträge von Amsterdam und Nizza in Kraft getreten und die

Verfassung wird eine weitere Europäisierung von Zuständigkeiten mit sich bringen. Das heißt, 70 bis 80 Prozent Ihrer Gesetzgebungstätigkeit werden in Kooperation mit dem Europäischen Parlament und mit dem Ministerrat erfolgen. Wenn dies der Fall ist, dann müssen Sie sich in erster Linie als Teil einer europäischen Gesetzgebungsmaschine begreifen, aber nicht mehr als in sich selbst ruhendes, autonomes Parlament. Sie müssen Ihre Agenda mit Straßburg oder Brüssel abstimmen und natürlich auch die Art und Weise, wie Sie die 130 000 Rechtssetzungsentwürfe sichten und bewerten und nationale Interessen in diesem Zusammenhang formulieren, am europäischen Gesetzgebungsprozess ausrichten. Ein paar Bereiche für den Schrebergarten, in dem Europa keine Rolle spielt, gibt es noch; aber es sind nicht mehr viele.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Das war ein wunderbarer Übergang, Herr Professor Huber, zu dem großen zweiten Komplex unserer Anhörung, was wir im Lichte des Verfassungsvertrages tun müssen, damit das nationale Parlament auch wirklich eine kraftvolle Rolle spielt und nicht hinter Bundesregierung und Bundesrat verschwindet. Ich schlage vor, dass wir uns in den nächsten anderthalb Stunden auf Fragen, Anregungen und Ideen zu diesem Thema mit all seinen Facetten konzentrieren: Was haben wir aus den bisherigen Rechten gemacht, was werden wir aus den künftig möglichen Rechten machen, was bedeuten die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage? Wir sollten jetzt also keine Stellungnahmen der Sachverständigen erbitten, sondern aus dem Kreis der Kollegen gezielte Fragen stellen.

Michael Roth (Heringen) (SPD): Ich bleibe auch nach den bisherigen Stellungnahmen dabei, dass die EU-Verfassung einen großen Schritt nach vorne darstellt. Wir müssen sie ja auch immer mit dem vergleichen, was die Regierungskonferenzen in den vergangenen Jahren zustande gebracht haben.

Ein Thema treibt uns alle um: die Rolle der nationalen Parlamente. Sind sie Konkurrenten oder Partner des Europäischen Parlaments? Wie kann man dieses Spannungsverhältnis konstruktiv zugunsten der Bürgerinnen und Bürger auflösen? Einige Chancen sind in der EU-Verfassung für uns enthalten. Die verschiedenen Entwürfe von Begleitgesetzen, die jetzt im parlamentarischen Verfahren sind, versuchen, eine Antwort darauf zu geben.

In meinen Fragen beziehe ich mich ganz konkret auf die Punkte, die bei uns strittig sind und hinsichtlich derer wir noch gemeinsame Antworten suchen. Wir werden sie in der einen oder anderen Frage zwischen den Fraktionen sicherlich auch noch finden.

Erstens zur Subsidiaritätsklage: Von der Subsidiaritätsrüge halte ich erst einmal nicht allzu viel; aber sie verpflichtet uns dazu, uns viel intensiver und umfassender mit Gesetzentwürfen aus Brüssel zu beschäftigen. Im Hinblick auf die Klage ist der Verfassungsvertrag relativ offen. Halten Sie - ich frage alle Sachverständigen - es für verantwortbar, dass eine Klage vom Deutschen Bundestag auch dann erhoben wird, wenn nur eine Minderheit der Abgeordneten diese Klage befürwortet und unterstützt?

Zweitens zur Passerelle: Ich bin etwas überrascht, wie kritisch auf einmal nicht nur Kolleginnen und Kollegen, sondern auch Sachverständige die Passerelle-Regelung bewerten, die jetzt in die EU-Verfassung aufgenommen worden ist; denn wir haben ja schon längst eine Passerelle-Regelung im Amsterdamer Vertrag. Dort gibt es überhaupt keine parlamentarische Begleitung. Wir haben die Passerelle bereits im Bereich der Innen- und Justizpolitik angewandt. Wie schätzen Sie dies unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ein?

Die nun in den EU-Vertrag aufgenommene Passerelle ist als ein Ex-post-Vetorecht des gesamten nationalen Parlaments vorgesehen. Dort wird im Gegensatz zur Subsidiaritätsrüge oder -klage nicht zwischen den Kammern unterschieden, sondern es wird von dem gesamten nationalen Parlament gesprochen. Hielten Sie es vor dem Hintergrund, dass schon ein einziges nationales Parlament ausreicht, um den Übergang von der Einstimmigkeit ins Mehrheitsprinzip zu verhindern, für geboten, wenn man aus diesem Ex-post-Vetorecht ein Ex-ante-Zustimmungsrecht der nationalen Parlamente machte?

Peter Hintze (CDU/CSU): Im ersten Teil haben wir von mehreren Experten die Forderung gehört, dass wir zur demokratischen Weiterentwicklung Europas auch so etwas wie eine europäische Öffentlichkeit brauchen. Dieser These stimme ich auf alle Fälle zu. Uns treibt natürlich auch im Parlament die Frage um, wie diese Öffentlichkeit herzustellen ist. Wir haben im Zusammenhang mit der europäischen Gesetzgebung sehr oft die Kind-im-Brunnen-Problematik. Die Diskussion in Deutschland um das Antidiskriminie-

rungsgesetz ist ein klassisches Beispiel dafür. Wir streiten jetzt über dieses Gesetz, weil wir uns auf dieser Seite des Hauses darüber empören, dass auf eine europäische Richtlinie noch aufgesattelt wird; die Kernproblematik liegt aber auch in der Richtlinie selbst. Wir wollen natürlich die neue Verfassung dazu nutzen, dass zentrale politische Themen, die die wirtschaftlichen Prozesse, die Menschen und die Verwaltungen in unserem Land direkt betreffen, verhandelt werden, bevor dazu Beschlüsse gefasst sind.

Hier gibt es zwei Elemente - meine Frage an die Sachverständigen lautet, ob sie zureichend strukturiert sind -: Das eine ist das Frühwarnsystem, das von einem Experten interessanterweise als Früherkennungssystem bezeichnet wurde. Halten Sie dies für eine tragfähige Grundlage?

Das zweite Element: Wir haben den Vorschlag eingebracht, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, an die sie - abgesehen von den Ihnen bekannten Ausnahmen - auch gebunden ist, wenn die Bundesregierung einem Legislativakt zustimmen will. Das Wesentliche ist aus unserer Sicht nicht die Frage der Bindung der Bundesregierung. Sie ist in unserem parlamentarischen System ohnehin immer gegeben; eine Bundesregierung, die keine Mehrheit im Parlament hat, ist schlecht dran. Das Wesentliche ist, dass über die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Bindung der Bundesregierung Öffentlichkeit hergestellt wird, bevor ein Legislativakt zum Abschluss kommt. Dazu interessiert mich die Einschätzung der Sachverständigen.

Meine vorletzte Frage richtet sich insbesondere an die Juristen unter den Sachverständigen: Wie dem „Spiegel“ dieser Woche zu entnehmen ist - er ist übrigens Woche für Woche lesenswerter; aber dies betrifft andere Themen -

(Heiterkeit bei der CDU/CSU)

hat sich das Bundesverfassungsgericht, das sich seit seiner Maastricht-Entscheidung in einem inneren Hader mit dem Prozess der Souveränitätsübertragung befasst, mit der Frage „Was wird mit mir?“, die Heide Simonis eigentlich in einem anderen Zusammenhang gestellt hatte, auf einen Teil gestürzt, der aus der intergouvernementalen Ecke kommt und hinsichtlich dessen es eine Zuständigkeit hat: Ist der europäische Haftbefehl mit den Grundrechten eines Syrers vereinbar, der auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt und jetzt an Spanien ausgeliefert werden soll? Es hat noch nicht entschieden, aber die

Auslieferung erst einmal gestoppt. Wie sehen Sie eigentlich diese Unmutsgefühle des Bundesverfassungsgerichts, die in diversen Urteilen zum Ausdruck gekommen sind? Steuern wir hier auf einen Konflikt zu oder wird dieser Konflikt Ihrer Meinung nach durch die neue Verfassung aufgelöst? Es ist zwar richtig, dass die Säulenstruktur aufgegeben wird; andererseits gibt es im neuen Verfassungsvertrag - wir sind heute gebeten worden, dies in der Langform auszusprechen; beide Wortbestandteile sind auch gleich groß gedruckt - eine Flut von intergouvernementalen Elementen.

Meine letzte Frage schließt sich einer Frage des Kollegen Roth an: Die CDU/CSU hat beantragt, dass die Subsidiaritätsklage der abstrakten Normenkontrolle in unserem deutschen Recht nachgebildet und als Minderheitenrecht ausgeformt wird. Da ist ja der Legislativakt in Kraft; es wird keine Zeit verloren, aber es ist ein Minderheitenrecht. In der Vorhand ist die Regierung, die im Rat die Sache mit durchgedrückt hat; anschließend wollen wir es rechtlich überprüfen lassen. Im Gesetzesantrag der SPD und der Grünen wird die Frage, freundlich gesprochen, offen gelassen; weniger liebevoll gesprochen, wird dem deutschen Vorbild widerstanden. Wir halten es für richtig, dass es auch bei dieser Subsidiaritätsklage nach den Normenkontrollregeln des Grundgesetzes geht. Wie ist Ihre Einschätzung?

Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Es ist gut, dass Herr Kollege Hintze die letzte Frage gestellt hat; dies interessiert uns natürlich alle brennend.

Erstens. Vor dem Hintergrund einer Debatte, die wir in der Bundesstaatskommission geführt haben und die sich um die Frage drehte, wie wir eine prägnante Vertretung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt in den europäischen Institutionen realisieren können, sollten wir die Beteiligungsgesetzgebung auch im Hinblick auf den Bundestag angehen. Man sollte nicht noch einmal in die Falle laufen, die durch die Neuschneidung des Art. 23 GG entstand: dass ihm durch die Beteiligung des Bundesrates zwar gewisse Rechte gegeben worden sind, diese Rechte aber nicht dazu führen, dass schnelle Entscheidungen auf transparente Weise getroffen werden können und dass eine größere Durchschlagskraft dieser Entscheidungen realisiert wird. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Rechte des Bundestages? Wo könnte der Schwerpunkt in Sachen

Transparenz und demokratische Legitimierung aufseiten des Bundestages liegen?

Zweitens. Um in einer Institution wie dem Bundestag und seinen Ausschüssen zu Entscheidungen zu kommen, ist es notwendig, dass man im Rahmen dieses Beteiligungsverfahrens die Informationen so bekommt, dass man deren Wichtigkeit beurteilen und sie auswählen kann, dass man also nicht mit Informationen zugeschüttet wird und in diesem Wust den Überblick über relevante Informationen verliert. Gibt es aus Ihrer Kenntnis in anderen europäischen Ländern Strukturen, die eine Präzisierung der Entscheidungsfindung möglich machen? Wir wollen nicht viel Papier bekommen und dadurch letztlich sogar noch weniger kompetent werden.

Drittens. Herr Dr. Maurer hat darauf hingewiesen, dass es eine Reihe von Bereichen gibt, in denen die Beteiligungsmöglichkeiten sehr eingeschränkt sind. Ein wichtiger Bereich ist die Außen- und Sicherheitspolitik. Sehen Sie vor dem Hintergrund der eingeschränkten Kontroll- und Mitwirkungsrechte gerade des Europäischen Parlaments die Notwendigkeit von Sonderregelungen für den Deutschen Bundestag?

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Wie bewerten Sie den Versuch des Bundestages, sich künftig stärker mit Stellungnahmen im europäischen Gesetzgebungsverfahren zu Wort zu melden, im Verhältnis dazu, dass die Bundesregierung in Europa handlungsfähig sein muss? Wie weit kann man in diesem Spannungsfeld gehen, die Exekutive stärker an Meinungsbildungen des Parlaments zu binden, ohne ihre Handlungsmöglichkeiten in EU-Gremien zu schwächen? Was uns im Moment sehr bewegt, wird vor dem Hintergrund der Verhandlungen deutlich, die der Bundesinnenminister zur Vorratsdatenspeicherung im Rat führt. Dazu gab es den einstimmigen Beschluss des Bundestages, eine solche Speicherung abzulehnen. Der Bundestag muss dabei zuschauen. Wir können den Minister nur ins Parlament zitieren, haben aber keinerlei Möglichkeit, diese Verhandlungen zu verhindern. Dies ist also ein echtes Problem für uns.

Dann knüpfe ich an eine Frage von Herrn Roth zur Brückenklausel an. Wir haben für den Finanzrahmen in Art. I-55 und in Art. IV-444 den Übergang geregelt. Wie würden Sie es bewerten, wenn hinsichtlich eines Zustimmungsgesetzes die Rolle des Parlaments so definiert würde, dass die Zustimmung des

Bundestages dazu verlangt würde, bevor der Übergang beschlossen wird? Wir müssen ja sechs Monate vorher informiert werden. Würden Sie dies im Hinblick auf die Rolle des nationalen Parlaments unterstützen und wie bewerten Sie es im Zusammenhang mit meiner ersten Frage zur Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung?

Schließlich komme ich auf mein Interesse an der Minderheitenklagerecht bei der Subsidiaritätsklage zu sprechen. Halten Sie es juristisch für möglich? Herr Professor Pernice hat dazu positiv Stellung genommen. Gibt es dazu auch andere Meinungen? Wie bewerten Sie es insgesamt auch unter demokratiethoretischem Aspekt?

Günter Glöser (SPD): Erstens stelle ich den Experten zu dem letzten Aspekt der Subsidiaritätsklage, der sich wie ein roter Faden durch diesen Teil der Anhörung zieht, eine Frage: Unterstellt, es würde ein Minderheitenklagerecht nachgebildet, welche Voraussetzungen knüpfen Sie an ein solches Klagerecht? Müssen dann nicht dieselben Voraussetzungen vorliegen, wie sie in Art. 93 des Grundgesetzes für das Normenkontrollverfahren festgelegt sind?

Zweitens spitze ich das etwas zu, was mein Kollege Roth bereits in der ersten Runde angesprochen hat: Sehen Sie beim Ausbau der Rechte sowohl im Europäischen Parlament - unabhängig davon, dass man vielleicht noch mehr wollte - als auch beim Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente irgendwelche Zielkonflikte zwischen den Parlamentsebenen? Das ist vielleicht eine etwas eigenartige Frage, weil wir sonst immer vom Verhältnis zwischen Parlament und Regierung sprechen. Gibt es dann im Zuge des Rechtsetzungsverfahrens möglicherweise auch Konflikte zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten auf nationaler Ebene und wie könnten solche Zielkonflikte organisatorisch gelöst werden?

Thomas Silberhorn (CDU/CSU): Zunächst eine Frage zur Subsidiaritätsklage: Ich knüpfe an die Ausführungen von Herrn Professor Pernice an, der schreibt:

Soweit die nationalen Parlamente einen europäischen Rechtsakt nicht wegen der Subsidiarität oder gar eines Kompetenzmangels verhindern, stimmen sie indirekt seiner Annahme im Grundsatz zu.

Dies halte ich für eine recht mutige Formulierung; denn wenn mir unterstellt wird, ich stimme durch Untätigkeit zu, dann hätte ich natürlich auch gern die Möglichkeit, vorher ausdrücklich zuzustimmen. Vor diesem Hintergrund erscheinen auch unsere Forderungen nach mehr Zustimmungsrechten des Deutschen Bundestages in einem etwas anderen Licht.

Aber zurück zur Subsidiaritätsklage: Sie nehmen ausdrücklich Bezug auf den Fall eines Kompetenzmangels. Nun gibt es in diesem Zusammenhang einen Streit, ob die Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof nur wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip oder auch bei fehlender Kompetenz der Europäischen Union zulässig sei. Ich glaube, dass Letzteres zumindest mit umfasst sein muss und dass wir gut daran täten, dies auf nationaler Ebene in der deutschen Gesetzgebung klarzustellen, auch wenn die Entscheidung darüber in Auslegung des Verfassungsvertrages erst der Europäische Gerichtshof wird fällen können. Wir sollten dem Europäischen Gerichtshof diese Möglichkeit nicht verbauen und deswegen auf nationaler Ebene ausdrücklich offen halten, dass auch der Fall eines Kompetenzverstoßes von uns, den Mitgliedern eines nationalen Parlamentes, vor dem Europäischen Gerichtshof gerügt werden kann. Ich halte es für von hoher Bedeutung, wenn die deutsche Rechtswissenschaft dies klarstellte. Insbesondere Sie, Herr Professor Pernice, bitte ich dazu um ein Urteil.

Sodann spreche ich die Problematik des Demokratiedefizits an. Ich empfinde es als problematisch, dass wir das Demokratiedefizit der Europäischen Union in der Vergangenheit immer vorrangig in Bezug auf das Europäische Parlament diskutiert und zu wenig in den Blick genommen haben, dass die zweite Säule der Rechtsetzung in Brüssel der Ministerrat ist, deren Mitglieder jeweils ihren nationalen Parlamenten verantwortlich sind. Deswegen sind viele Vorschläge, die die Union unterbreitet, darauf gerichtet, die Kontrollfunktion des nationalen Parlaments gegenüber der eigenen Regierung zu stärken. Wir müssen der Bundesregierung bei dem, was sie in Brüssel tut, auf die Finger schauen. Weil wir hier große Defizite haben, frage ich Sie, ob Sie diese Einschätzung teilen.

Heute wird der Bundestag nicht unterrichtet, wenn die Bundesregierung in Brüssel eine eigene Initiative vorlegt, auch nicht über das, was die Bundesregierung im Ausschuss der Ständigen Vertreter verhandelt. Uns sagen Vertreter der Länder, dass etwa 85 Prozent

aller Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union im Ausschuss der Ständigen Vertreter abschließend verhandelt werden und von den Ministern ohne Aussprache in cumulo abgenickt werden. Sie, Herr Professor Pernice, haben vorhin gesagt, Europapolitik sei heute Innenpolitik. Dann müssen wir konsequenterweise auch dazu kommen, dass die Verhandlungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter nicht als Außenpolitik und als reines Regierungsgeschäft behandelt werden; vielmehr müssen wir als Mitglieder des nationalen Parlaments zumindest die Chance haben, Einblick in das zu erhalten, was dort auf der Tagesordnung steht und diskutiert wird.

Der Bundestag wird auch nicht darüber unterrichtet, was mit unseren Stellungnahmen passiert. Erst im Januar habe ich erlebt, dass ein Mitglied der Ständigen Vertretung in Brüssel unsere Stellungnahme zu einem bestimmten Punkt, die wir im Dezember fraktionsübergreifend beschlossen hatten, schlichtweg nicht kannte, weil er sie nicht auf dem Schreibtisch hatte. Die Beamten der Bundesregierung richten sich selbstverständlich nach den Weisungen ihres eigenen Hauses. Dort finden die Stellungnahmen des Bundestages offenbar kein Gehör. Ist es also nicht längst an der Zeit, dass der Bundestag gegenüber der eigenen Regierung per Gesetz einfordert, darüber unterrichtet zu werden, was mit unseren Stellungnahmen passiert?

Wir bekommen auch keine Informationen darüber, was im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung stattfindet; Herr Maurer hat dies angesprochen. Wäre es nicht an der Zeit, dass man das nationale Parlament in die Überlegungen und Verhandlungen einbezieht, wenn man Europapolitik als Innenpolitik betrachtet? Nur so kann man auch wirklich Kontrolle ausüben und das Legitimationsband, von dem Professor Preuß gesprochen hat, zu den nationalen Parlamenten und zur eigenen Bevölkerung herstellen. Dazu bitte ich Sie um Ihre Einschätzung.

Herr Huber hat geäußert, 70 bis 80 Prozent der Gesetzgebung des Bundestages werde sich mit EU-Vorgaben befassen. Wenn wir darauf nicht nur akzidentell, sondern schon im Vorfeld Einfluss nehmen wollen, dann müssen wir natürlich auch einbezogen werden, sobald die Bundesregierung in Brüssel verhandelt. Ich stimme den Sachverständigen zu, die in ihren schriftlichen Ausarbeitungen sagen, es gehe nicht darum, dass der Bundestag ein weiterer Akteur auf europäischer Ebene wird. Es geht aber wohl darum, dass der Bundestag seine Kontrollfunktion gegenüber der eigenen

Regierung besser wahrnehmen kann, als es bisher gelingt.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Als neutraler Vorsitzender unterstreiche ich, dass uns dieses Thema parteiübergreifend bewegt. Niemand hat hier schon die ideale Antwort. Aber Sie sind gebeten, dieses Thema sehr ernst zu nehmen, weil uns alle untreibt, wie wir mit den neuen, aber auch mit den schon vorhandenen Instrumenten angemessen und kompetent fertig werden können.

Jürgen Türk (FDP): Im Anschluss an meinen Kollegen Silberhorn will ich eine ganz einfache Frage stellen: Welche Bereiche sollten Ihrer Meinung nach die nationalen Parlamente beackern, welche Europa? Nur die wirklichen Querschnittsbereiche? Wo ist für Sie die Grenze? Sind die 70 bis 80 Prozent, von denen heute gesprochen wurde, nicht überzogen?

Dr. Gerd Müller (CDU/CSU): Ich knüpfe an die Ausführungen des Kollegen Silberhorn an. Wir wollen die Macht ein Stück weit zum Souverän, zum Bürger, bringen. Da besteht für das nationale Parlament eine Notwendigkeit zur Kontrolle. Die von Thomas Silberhorn geschilderte Praxis der Unterrichtung und Mitwirkung ist heute schon verfassungsrechtlich höchst problematisch. Mit der Übertragung zusätzlicher Kompetenzen nach Brüssel müssen wir jetzt auch innerstaatlich zu einem Quantensprung in der Frage der Legitimation der Rechtsetzung über den Ministerrat und der Kontrolle unserer Vertreter im Ministerrat ansetzen. Ansonsten wird die Europäische Union im Hinblick auf die Rechtsetzung zu einer Exekutivdemokratie oder, wie andere sagen, -diktatur: Bürokraten sprechen mit Bürokraten und setzen Recht; wir, die Abgeordneten, sind die Prügelknaben, die draußen vor den Bauern oder Handwerkern etwas vertreten müssen, an dem sie nicht mitgewirkt haben.

Ich nenne ein Beispiel, das Dr. Gerken von der Stiftung Ordnungspolitik dargestellt hat: Die Antidiskriminierungsrichtlinie wurde 1999 von Vertretern dieser Bundesregierung in Brüssel eingebracht. Bis 2003 hat die Presse in Deutschland - möglicherweise sitzen noch zwei Journalisten auf der Tribüne;

(Zurufe von der CDU/CSU: Einer! -
Keiner! - Widerspruch des Abg.
Günter Gloser (SPD))

so viel zum Thema Öffentlichkeit, Demokratie heißt ja auch Öffentlichkeit - über die Antidis-

kriminierungsrichtlinie keinen Satz berichtet. Das deutsche Parlament war bis 2003 damit nicht befasst.

Wir wollen im Zuge des Verfassungsvertrages und des Ratifizierungsprozesses den Quantensprung erreichen, den Deutschen Bundestag qua Gesetz zu einer Institution zu machen, die an der europäischen Gesetzgebung mitwirkt. Dabei haben wir im Prinzip vier Kernvorschläge:

Erstens geht es uns um Bindewirkung, Parlamentsvorbehalt, maßgebliches Mitwirkungsrecht. Ich kann es jetzt nur mit Stichworten sagen; Sie kennen es, Art. 23 Abs. 3 GG. Es ist so, wie es der Bundesrat für eigene Angelegenheiten bereits im Maastricht-Vertrag durchgesetzt hat. Nur mit der Bindewirkung und dem Parlamentsvorbehalt erreichen wir parallele Beratung, parallele Dokumente und nationale Öffentlichkeit. Die Bundesregierung hat immer die Mehrheit; es ist also keine Blockade.

Zweitens geht es uns um die Subsidiaritätsklage als Minderheitenrecht. Die Bundesregierung hat dieses Klagerecht. Nur mit dem Minderheitenrecht erhalten wir auch die Möglichkeit, hier effektiv vorzugehen.

Drittens muss das Parlament in der Frage der Passerelle, dem Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung, Herr der Verträge bleiben. Es ist schon problematisch, dass die Beweislast umgedreht wurde. Deshalb müssen hier beide Kammern die Möglichkeit haben, abzulehnen und zuzustimmen. Dabei geht es auch um die Frage des Quorums.

Viertens geht es uns um die Frage der Beitrittsverhandlungen.

Ich frage Sie, ob Sie in den ersten drei Punkten, den wesentlichen Punkten, einen erfolversprechenden Ansatz sehen, um Europapolitik innerstaatlich gegenüber dem Ministerrat durch die nationalen Parlamente transparent zu machen und damit eine effektive Kontrolle und Legitimation gegenüber dem Bürger zu verankern.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Wir haben jetzt einen breiten Strauß von Fragen. Daher bitte ich die Sachverständigen, in einer ersten Runde - es wird schwierig sein, sich knapp zu fassen; aber Sie werden es schaffen - etwas zu dem gesamten Komplex Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage einschließlich der von verschiedener Seite, eben gerade von Herrn Müller, vorher von Herrn Roth und Herrn Hintze, angesprochenen Frage der Ausgestaltung des Minderheitenrechts zu sagen. Anschließend werden

wir in einer zweiten Runde die weiter gehenden Fragen der Rolle des Bundestages im europäischen Konzert angehen. Auch dazu sind von Herrn Silberhorn und Frau Leutheusser-Schnarrenberger - eigentlich von Vertretern aller Fraktionen - Fragen gestellt worden.

Sv Prof. Dr. Preuß: Ich springe mitten in die Hauptfrage, die eigentlich von allen Fragestellerinnen und Fragestellern aufgeworfen worden ist, die Frage der Minderheitenklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Aus Sicht des europäischen Rechts gibt es gar keine Bedenken dagegen, dass ein Parlament im Namen des Mitgliedstaates Klage erhebt, unabhängig davon, ob dieses Parlament den entsprechenden Beschluss mit einer qualifizierten Mehrheit oder mit einer Minderheit der Stimmen gefasst hat. Dies ist mehr ein innerstaatliches Problem, ein Verfassungsproblem.

In meinen schriftlichen Ausführungen habe ich dazu dargelegt, dass ich Bedenken habe, ob ein Beschluss des Bundestages über Erhebung einer Klage ohne Grundgesetzänderung möglich ist, wie es in §7 des Gesetzentwurfs der CDU/CSU-Fraktion vorgesehen wurde. Das Grundgesetz sieht in Art. 42 Abs. 2 vor, dass der Bundestag grundsätzlich mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder beschließt, es sei denn, dass das Grundgesetz selbst eine Ausnahme vorsieht. Es gibt verschiedene Ausnahmen, unter anderem in Art. 93 Abs. 2 Nr. 2, wonach ein Drittel der Mitglieder des Bundestages Organklage für den Bundestag erheben kann. Daher glaube ich, dass eine verfassungsändernde Regelung erforderlich ist, um dem Bundestag die Möglichkeit zu geben, durch eine Minderheit die Subsidiaritätsklage zu erheben.

Die zweite Frage ist die generelle Frage, die vor allem von Frau Leutheusser-Schnarrenberger aufgeworfen wurde, im Grunde aber bei allen Fragestellern durchklang: Wie ist das Verhältnis zwischen der Rolle des Parlaments - ich spreche jetzt nur vom Bundestag - und der Regierung?

Vorsitzender Matthias Wissmann: Meine Bitte war, jetzt erst einmal bei der Frage der Subsidiarität zu bleiben.

Sv Prof. Dr. Preuß: Dann lasse ich es dabei bewenden.

Sv Dr. Maurer: Ich stelle voran, dass es bei Subsidiaritätsrüge und -klage um reaktives

Verhalten von Parlamenten geht. In den Zeitspannen europäischen Handelns - angefangen vom Fünfjahresarbeitsprogramm der Kommission bis hin zur Gesetzgebungsplanung der Kommission anhand einer Richtlinie - sind Rügen und Klagen Verfahren, die relativ kurzfristig laufen. Dies alles klingt bei der Lektüre des Subsidiaritätsprotokolls noch sehr planbar und vorhersehbar. Aber im Gesamtszenario dessen, was gegenwärtig an Politikplanung zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten stattfindet, sind das sehr kurzfristige Ausschnitte. Vor diesem Hintergrund würde ich die Frage beantworten, mit welchen Quoren Rügen beantragt und Klagen erhoben werden können.

Bei der Rüge halte ich es zunächst einmal für kein Problem, dass die parlamentarische Kontrolle einer Regierung in allererster Linie ein Vorrecht der parlamentarischen Opposition, also der Minderheit, ist. Insofern sollte die Rüge auch als Minderheitenrecht ausgestaltet sein. Ich denke hier entweder in Analogie zum abstrakten Normenkontrollverfahren an ein Drittel der Mitglieder oder an ein Fraktionsrecht. Die Rüge kann als Minderheitenrecht ausgebildet werden, um der jeweiligen Opposition überhaupt die Möglichkeit zu geben, etwas anderes als das nach Brüssel zu transportieren, was von den Regierungsfractionen nach Brüssel gelangt.

Bei der Klage sehe ich das nicht. Eine Klage muss vom Bundestag mit einer stabilen Mehrheit beschlossen werden; das kann kein Minderheitenrecht sein.

(Zuruf von der CDU/CSU)

- Hier spreche ich nicht als Staatsrechtler; ich bin Politologe. Als Politologe kann ich nicht nachvollziehen, warum eine Minderheit im Bundestag - dies bedeutet auch: eine Minderheit im Bundesrat - in der Lage sein soll, mehr oder weniger namens der Bundesrepublik Deutschland gegen europäisches Recht zu klagen. Dies mag rechtlich konstruierbar sein. Aber als normaler Bürger kann ich es nicht verstehen. Im Ministerrat handelt die Bundesregierung in meinem Namen, im Europäischen Parlament handeln gewählte Europaabgeordnete. Dagegen kann geklagt werden. Diese Klage muss allerdings von einer stabilen Mehrheit erhoben werden.

Sv Fischer: Ich weise auf einen Aspekt hin, der eigentlich nur von Herrn Steenblock bisher angesprochen wurde: das Verhältnis von Bundestag und Bundesrat. Bevor wir darüber diskutieren, mit welchen Mehrheiten vonseiten des Bundestages Klage erhoben werden kann,

müsste zunächst einmal Klarheit darüber geschaffen werden, wer eigentlich im Rahmen dieses Frühwarnmechanismus über welche Zuständigkeiten verfügt. Es stellt sich mit anderen Worten die Frage, ob im Rahmen des Subsidiaritätsverfahrens der Bundesrat primär für die Bereiche, in denen die Länder maßgeblich Stellung nehmen müssen, und der Bundestag primär für die anderen Bereiche zuständig ist. Erteilte man beiden Kammern Allzuständigkeit, dann - so argumentiere ich - bräuchte man beim Klageverfahren keine Minderheitenregelung, da wir in unserem Lande regelmäßig gegenläufige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat haben. Sofern es ein Mittel der Opposition sein sollte, würde das Minderheitenrecht, das der Bundestag wünscht, gegebenenfalls über den Bundesrat ausgeübt.

Wenn ein solches Splitting bejaht würde und der Bundestag nur für Bundesgesetzgebungszuständigkeiten verantwortlich wäre, dann stelle ich mir folgendes Verfahren vor: Zunächst einmal verabschiedet der Bundestag - auch diese Phase haben wir praktisch weggelassen - eine für die Bundesregierung verbindliche Stellungnahme. Die Bundesregierung ist gebunden, kann aber ein überwiegendes Integrationsinteresse geltend machen, um in ihrem Agieren von dieser Stellungnahme abzuweichen. Wenn die Bundesregierung aber nicht glaubhaft machen kann, warum sie abgewichen ist, dann könnte man für einen zweiten Schritt über ein Minderheitenrecht im Rahmen der Subsidiaritätsklage nachdenken. Anders geht es meines Erachtens nicht. Ich halte die Eindrittelregelung, wie sie jetzt gewünscht wird, für ein Instrument, das hochgradig anfällig dafür wäre, dass Europapolitik wieder Teil der innenpolitischen Auseinandersetzung würde.

(Sv Dr. Maurer: Das ist sie doch!)

Letztlich würde genau das, was man erreichen will, eine europäisierte Wahrnehmung auch durch den Bundestag, ein Stück weit konterkariert.

Sv Prof. Dr. Pernice: Zum Thema Minderheitenrüge erinnere ich daran, wofür das Frühwarnsystem da ist, und ziehe daraus die entsprechenden Schlussfolgerungen. Das Frühwarnsystem ist ein prozedurales Verfahren, um denjenigen, die bei Kompetenzmaßnahmen der EU die Verlierer sind, eine Möglichkeit zu geben, im politischen Diskurs und notfalls durch Rechtsmittel die eigenen Rechte irgendwie zu schützen. Dafür ist die Regierung nicht immer besonders gut geig-

net. Wenn die EG zu viel Rechtsakte erlässt, sind die nationalen Parlamente die Verlierer. Deswegen sollen sie sich dagegen wehren können. Aus diesem Grundsatz, aus dieser Idee schließe ich, dass schon das nationale Parlament, hier also der Bundestag, sollte Nein sagen können. Es ist nicht die Frage, ob fünf Parteien oder eine Minderheitspartei oder die Opposition meint, jetzt gehe dem Parlament zu viel Macht verloren; es geht nicht um eine innenpolitische Auseinandersetzung. Es besteht allenfalls die Gefahr, dass es dafür missbraucht wird. Vielmehr geht es darum, ob der Bundestag im Zusammenspiel mit anderen Parlamenten in Europa meint, dass den nationalen Parlamente etwas verloren gehe, was sie genauso gut wie die europäischen Institutionen machen könnten: Wir können dieses Problem national gut oder vielleicht sogar besser als Brüssel erledigen. Das ist keine Frage von Minderheit und Mehrheit im Bundestag; hier geht es um eine Überzeugung, die sich im Bundestag insgesamt bilden soll. Darüber sollte ein Diskurs stattfinden und am Ende sollte der Bundestag entscheiden.

Der Diskurs ist weniger intensiv, wenn eine Minderheit dieses Recht hat. Ich halte es nicht für rechtlich ausgeschlossen, es so zu gestalten. Ich würde mir auch überlegen, ob dies vielleicht sogar durch eine Änderung des Grundgesetzes zu machen ist. Darüber muss ich allerdings, Herr Preuß, noch ein bisschen nachdenken. Politisch ist aber auch eine Rüge schlagkräftiger, wenn sie vom Bundestag oder meinetwegen vom Bundesrat insgesamt und nicht von irgendwelchen Minderheiten ausgesprochen wird.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Ist nicht die Gefahr groß, wenn man diese Rechte an die Mehrheit bindet - hier ist meine Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen; aber wenn man eine Regierung von innen kennt und das Parlament von innen kennt, dann weiß man, dass solche Prozesse nicht ganz unüblich sind -, dass es dann doch wieder stark davon abhängt, was die Regierung will,

(Peter Hintze (CDU/CSU): Ausschließlich!)

und dass das, was im Bundestag gewollt ist, von geringerer Bedeutung ist? Wir wissen nicht, wer wann Mehrheiten und Minderheiten bildet. Könnte daher Ihr idealtypisch möglicherweise richtiges Konzept für die tägliche politische Realität fragwürdig sein, weil

es den Bundestag per se nicht stärkte, sondern schwächte?

Sv Prof. Dr. Pernice: Vielleicht sollte man in diesem Zusammenhang auf die Grundsatzfrage abheben, was man eigentlich will: Ist es das Ziel, europäische Politik generell schwieriger zu machen und zu blockieren, oder geht es um Fälle, in denen es echte Probleme gibt und sich wirklich die Frage stellt, ob irgendetwas unbedingt auf europäischer Ebene geregelt werden muss? Das sind auch nach bisheriger Praxis Einzelfälle; denken Sie nur an die Richtlinie über den Schutz von Tieren im Zoo. Ich selbst musste in Brüssel darüber urteilen, ob diese Richtlinie unter das Subsidiaritätsprinzip fällt, und habe empfohlen, den Vorschlag zurückzuziehen. Die Gegenmeinung berief sich darauf, das Europäische Parlament habe gefordert, dass gerade diese Richtlinie erlassen werde. Ich hielt das immer für Unsinn; aber das sind politische Fragen.

Ein Blockadeverfahren nach dem Subsidiaritätsprotokoll muss doch auf extreme, politisch nicht tragbare Fälle beschränkt sein. Deutschland sollte sich nicht lächerlich machen, sondern sich durchsetzen. Daher müssen wir in den anderen Parlamenten - nicht zuletzt in denen von kleinen Mitgliedstaaten - Bundesgenossen finden, die auch oder vielleicht erst recht sagen, dass sie solche Probleme gut selbst lösen könnten. Ginge man mit diesen Blockaderechten zu locker um, wäre es nicht im Sinne einer positiven, proaktiven deutschen Europapolitik.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Ich halte mich an die sehr präzisen Fragen, die von einzelnen Abgeordneten gestellt worden sind, auch wenn es nicht immer in der ganzen Bandbreite geschah, wie es in der schriftlichen Unterlagen zu dieser Anhörung zu lesen ist; dafür sind andere Aspekte hinzugekommen. Nehme ich alles, was ich bisher hier gehört habe, zusammen, so geht es Ihnen interfraktionell um eine Neubestimmung der Rolle des Bundestages bei der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft. Dies ist die Überschrift. Hier ist in der Tat daran zu erinnern, dass die Europäische Gemeinschaft längst nicht angemessen zu begreifen ist, wenn man sie ausschließlich außenpolitisch und dann mit der Konsequenz der Prärogative der Exekutive nach außen erfasst, wie es Herr Dr. Maurer paradigmatisch getan hat. Davon muss man sich lösen; man sollte in der Tat - Herr Pernice, Sie haben dies auch so gesagt; dem stimme ich zu - die innenpolitische

Dimension der Europäischen Gemeinschaft sehen. Diese kann man überhaupt nicht leugnen, wenn es um Rechtsetzung geht.

Damit haben wir schon längst einen Paradigmenwechsel vollzogen. Zu diesem Zweck benutze ich auch eine ganz andere Terminologie. Ich halte Affinitäten weder zum Bundesstaat noch zum Staatenbund, noch zum Staatenverbund für sehr hilfreich und spreche deshalb gern vom transnationalen Gemeinwesen, um zum Ausdruck zu bringen, dass hier Hoheitsgewalt mit unmittelbarer Wirkung für die Rechte und Pflichten Einzelner ausgeübt wird. Dies kann man nicht allein aus dem Paradigma begreifen, wie die Bundesrepublik Deutschland außenpolitisch in der Europäischen Union dasteht. Wenn Sie hier anderer Auffassung sind, dann wird Sie das eine oder andere, was ich jetzt sagen werde, nicht überzeugen. Aber ich lege es Ihnen in dieser Deutlichkeit auf den Tisch.

Damit geht es um die Gewährleistung eines effektiven Parlamentarismus innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Dies ist keineswegs allein die Aufgabe des Europäischen Parlaments, sondern auch der nationalen Parlamente, ohne dass ich mich ständig auf das Bundesverfassungsgericht berufen muss und möchte. Es ergibt sich auch aus einer eigenständigen Analyse, dass dies wohl so sein muss. Dies wurde interessanterweise auch in der 23. Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union im Rahmen des Vertrages von Nizza als eines der vier Themen genannt; es wird also durchaus gesamteuropäisch so gesehen.

Deshalb halte ich Ihre Frage, Herr Türk, nach einer sauberen Abgrenzung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente für, wenn Sie es gestatten, ein wenig irreführend, weil damit ein Hauptakteur in der Legislation der Europäischen Gemeinschaft, der Rat, wieder ausgeblendet wird. Der Rat besteht aus den Vertretern der Mitgliedstaaten; diese wiederum beziehen ihre demokratische Legitimation von Zuhause. Also müssen wir hier, auch wenn wir auf der unionalen Ebene sind, wieder zurück in die demokratische Legitimation aus den Mitgliedstaaten.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Sie gehen noch auf die Subsidiaritätskontrolle ein?

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Herr Vorsitzender, selbstverständlich. Aber ich glaube, man muss das Ganze in einen Zusammenhang bringen, da es ansonsten ein bisschen in

Technizitäten zerfällt. Ich wollte aber eben mit diesen Technizitäten anfangen.

Sie sprechen bei der Subsidiaritätskontrolle immer ganz selbstverständlich von parlamentarischen Minderheitsrechten.

Man kann hier natürlich von Minderheitsrechten sprechen, wenn Sie eine innerstaatliche Parallele zur abstrakten Normenkontrolle ziehen: Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit den entsprechenden Normen im Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Man kann hier allerdings auch noch an eine ganz andere Parallele denken: die Wahrnehmung von Organrechten durch Organangehörige parallel zur Prozessstandschaft in Organstreitigkeiten - dies findet sich in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 64 BVerfGG -, und zwar immer dann, wenn nicht schon die Parlamentsmehrheit davon Gebrauch machen möchte, namentlich aus Rücksicht auf die Positionen der von ihr getragenen Bundesregierung.

(Michael Roth (Heringen) (SPD): Da kennen Sie uns aber schlecht!)

- Ich beobachte das nur aus der Provinz. Da bekommt man das in einer etwas gröber gezeichneten Weise über die Medien vermittelt.

(Michael Roth (Heringen) (SPD): Fragen Sie mal Herrn Schily!)

Vorsitzender Matthias Wissmann: Baden-Württemberg ist nie Provinz.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Ich habe das auch nicht ernst gemeint; Sie werden bitte die Ironie - sei es Fremdironie, sei es Selbstironie - nicht überhören wollen.

Der Verfassungsvertrag macht naturgemäß keine Aussage zu dieser Frage, weil es sich um eine Frage der Bestimmung des mitgliedstaatsinternen Organgefüges handelt. Dass aber im Rahmen des Grundgesetzes eine derartige Wahrnehmung zulässig ist, hat sich bei den bisherigen Wortmeldungen schon gezeigt. Dies stützt sich sowohl auf Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG als auch - dies ist interessant - einfachgesetzlich auf §64 BVerfGG, also auf eine außerhalb des Grundgesetzes verankerte Vorschrift. An diesen Gesichtspunkt muss man zumindest einmal denken. An dieser Stelle flechte ich ein, dass man auch im Gesellschaftsrecht die actio pro socio kennt, falls die Geschäftsführung oder die Gesellschaftermehrheit nicht handelt.

Im Interesse des Schutzes der Artikulationsmöglichkeiten der jeweiligen Opposition -

es geht hier um eine strukturelle Überlegung; die Mehrheit von heute ist die Minderheit von morgen und danach wird es auch wieder wechseln - halte ich ein derartiges Recht zur Stärkung der Gewaltenteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag für wünschenswert. Wir wissen ja, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem die Gewaltenteilung etwas anders als in einem präsidialdemokratischen System definiert ist. In jedem Fall ist deshalb die Aktivierung des Klagerechtes von Art. 8 des 2. Protokolls in Form einer Prozessstandschaft für das Organrecht durch Organangehörige meines Erachtens im Hinblick auf eine innerstaatliche Lösung dieser Frage stimmig. Man kann allerdings auch an die abstrakte Normenkontrolle denken. Dies müsste man sich noch einmal genauer ansehen.

Um hier querulatorische Einzelgänge auszuschließen - dies klang ein bisschen an -, bedürfte es eines beachtlichen Quorums. Man könnte, wenn man die Interpretation des §64 BVerfGG durch das Bundesverfassungsgericht aufnehme, an die Fraktionen denken. Dieser Status ist aber schon von einem relativ kleinen Prozentsatz der Mitglieder zu erreichen. Deshalb wird man wegen der Außenwirkung - hier nehme ich auf, dass es doch um Außenpolitik geht - und vielleicht auch wegen des Schutzes des EuGH an eine prozentual nennenswerte Minderheit zu denken haben. Wo man sie genau ansetzt, ist sicherlich eine politische Frage. Man denkt immer an ein Drittel. Warum nicht ein Drittel?

Was ist mit der begründeten Stellungnahme? Im Interesse eines effizienten Frühwarnsystems im Sinne des 2. Protokolls sollte Gleiches gelten. Hier kommt ja noch etwas hinzu: Wegen der unberechenbaren Variablen der Dauer europäischer Rechtsetzung einerseits und wegen der Volatilität, der Flüchtigkeit, parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse andererseits ist ja überhaupt keine sichere Vorhersage möglich, ob trotz fehlender Stellungnahme später nicht doch eine Subsidiaritätsrüge erfolgt. Hier sollte man nicht zu starr sein.

Es bleibt dann natürlich die Frage nach den rechtlichen Voraussetzungen. Subsidiaritätsrüge und -klage sind unionsrechtliche Vorkehrungen. Nun folgt daraus allerdings zunächst nichts weiter; die innerstaatliche Regelung steht grundsätzlich im Ermessen der Mitgliedstaaten. Allerdings muss man das unionsrechtliche Effizienzgebot beachten, da es unionsrechtliche Instrumente sind. Deshalb dürfte die bloße Anpassung der Geschäftsordnung des Bundestages bereits

dem unionsrechtlichen Effizienzgebot widersprechen. Das Effizienzgebot verlangt Transparenz, eine gewisse Dauerhaftigkeit und Rechtssicherheit. Bekanntlich hat der Gerichtshof etwa die Technische Anweisung Luft trotz des Wortlautes des Art. 249 Abs. 3 EG-Vertrag als für eine gemeinschaftskonforme Umsetzung der zugrunde liegenden Richtlinie nicht ausreichend angesehen. Die Geschäftsordnung ist der falsche Platz, übrigens auch wegen des Themas. Die Geschäftsordnung hat ja nicht mit Fragen der Außenwirkung zu tun. Dies scheint mir also auch thematisch der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage nicht gerecht zu werden. Beide Institute haben erhebliche Außenwirkungen und passen nicht zu den üblichen Gegenständen einer Geschäftsordnung.

Mir scheint es fraglich zu sein, ob für die Zuerkennung des Aktivierungsrechtes der Subsidiaritätsklage eine Grundgesetzänderung erforderlich ist; man müsste es sich wirklich noch einmal genauer ansehen. §64 BVerfGG ist eine einfachgesetzliche Vorschrift, die Prozessstandschaft ergibt sich nicht aus dem Grundgesetz. Das eine Drittel ergibt sich aus dem Grundgesetz. Man müsste also noch etwas genauer darüber nachdenken, ob dies wirklich einer Grundgesetzänderung bedürfte. Wenn es nicht der Fall wäre, wäre eine einfachgesetzliche Regelung geboten und angemessen.

Sv Prof. Dr. Huber: Gestatten Sie, dass ich als Jurist und nicht als Mensch rede.

(Heiterkeit - Sv Prof. Dr. Müller-Graff:
Das galt für mich auch!)

- Das war nur eine Sottise. Ich möchte aber wirklich nur ein paar kurze juristische Bemerkungen zu diesem Komplex machen.

Herr Müller-Graff hat bereits gesagt, dass es unionsrechtlich zwei Instrumente sind, die jedenfalls dem Gebot der Gemeinschaftstreue unterliegen. Das nationale Recht darf nicht dazu führen, dass die Subsidiaritätsrüge und das Klagerecht nicht sinnvoll und ineffektiv angewendet werden können. Dies hat bei dem mitgeschwungen, was Herr Pernice zur Blockade gesagt hat. Eine solche Blockade droht aus meiner Sicht aber schon deshalb nicht, weil man ein Drittel der nationalen Parlamente braucht, um eine Subsidiaritätsrüge zu erheben, sodass allenfalls die Überlastung des Europäischen Gerichtshofs ein Gesichtspunkt sein könnte, der europarechtlich eine Rolle spielt. Meines Erachtens gibt es keine ernst zu nehmenden Hürden.

(Michael Roth (Heringen) (SPD): Es geht um die Form!)

- Ja, ich weiß. Es gibt einerseits die materielle Rüge und andererseits die Klage.

(Michael Roth (Heringen) (SPD):
Klagen kann doch jeder!)

- Ja, das habe ich doch gesagt. Ich habe gar nichts missverstanden; ich habe gesagt, bei der Rüge drohe kein Missbrauch, weil ein Drittel der mitgliedstaatlichen Parlamente gebraucht werden. Selbst wenn eine Fraktion allein diesen Antrag geltend machen und eine Rüge erheben könnte, drohte keine Blockade des europäischen Gesetzgebungsprozesses. Dann müsste dieser Antrag nur überprüft werden.

Bei der Klage ist möglicherweise der Europäische Gerichtshof aufgrund seiner Überlastung das Schutzgut. Aber auch hier gibt es bisher keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gerichtshof darunter zusammenbrechen könnte. Insofern bleibt europarechtlich der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten. Das heißt, wir entscheiden nach unserem Verfassungsrecht, wie wir dies ausgestalten.

Hier hängt in der Tat viel davon ab, wie man die Subsidiaritätsrüge ausgestaltet. Wenn sie ein materielles Recht des Parlaments gegenüber der Bundesregierung wird, was etwa der Fall wäre, wenn es wie im CDU/CSU-Gesetzesentwurf ein Bindungsrecht gäbe, die Bundesregierung also an die Stellungnahme des Bundestages gebunden würde, was sich auch im Hinblick auf die Subsidiaritätskontrolle auswirkte, dann gäbe es

(Zuruf)

- dies ist schon unser Thema; das sage ich Ihnen gleich - ein verfassungsrechtliches Verhältnis zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung, nicht aufgrund des Protokolls, sondern aufgrund der innerstaatlichen Umsetzung. Wenn dies der Fall ist, dann kann man die Analogie zur Organklage heranziehen, weil sie zur Voraussetzung hat - nun ist es unser Thema -, dass entweder das Grundgesetz, die Geschäftsordnung oder ein einfaches Gesetz einem Organ das Recht gibt, mit der eigenen Stellungnahme zu binden. Wenn dieses Recht verletzt wird, dann brauchen wir keine Änderung irgendeines Gesetzes, sondern dann kann die Opposition - im Grunde jede Fraktion - auf der Grundlage des § 64 BVerfGG ein Organklageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht führen. Es wäre nur konsequent, dies im

Zusammenarbeitsgesetz in den Europäischen Gerichtshof hinein zu verlängern. Wenn es eine binnenstaatliche gerichtliche Kontrolle gibt, warum nicht auch auf europäischer Ebene?

Wenn es nicht dazu kommt, dass die Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme des Bundestages Gesetz wird oder durch eine Verfassungsänderung in das Grundgesetz aufgenommen wird, ist die Sache etwas schwieriger. Dann brauchen wir vermutlich eine verfassungsändernde Regelung. Herr Preuß hat darauf hingewiesen, dass der Bundestag seine Beschlüsse normalerweise mit Mehrheit fasst. Sollte dies ausnahmsweise nicht der Fall sein, müsste man in Art. 23 GG eine entsprechende Ausnahmevorschrift vorsehen.

Insofern hängt ziemlich viel davon ab, wie das allgemeine Rechtsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung im Hinblick auf die Subsidiaritätskontrolle ausgestaltet wird. Grundsätzliche Bedenken dagegen habe ich nicht, im Gegenteil: Nach meiner Auffassung liegt das Minderheitenrecht in der Funktionslogik der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie. Seit den 70er-Jahren und den Arbeiten von Hans-Peter Schneider wissen wir, dass nicht der Bundestag als Ganzer, sondern typischerweise die Opposition - egal wer die Opposition bildet - die Regierung kontrolliert. Aus diesem Grund ist inzwischen unter anderem in den Regelungen der Finanzierung der Opposition ein Oppositionsbonus vorgesehen: weil die Fraktionen, die die Regierung nicht stützen, die Hauptlast der Kontrollaufgabe wahrnehmen. Wenn dieser Befund - dies ist vom Bundesverfassungsgericht mehrfach abgesegnet worden und gehört zur herrschenden Staatsrechtslehre - auf unser Problem heruntergebrochen wird, dann kann es hinsichtlich einer effektiven Kontrolle der Regierung ganz im Sinne dessen, wonach der Vorsitzende Herr Pernice gefragt hat - nur darauf hinauslaufen, dass auch die Opposition die Möglichkeit bekommt, die Regierung zu kontrollieren, die Subsidiaritätsrüge zu erheben und natürlich auch die Subsidiaritätsklage zu führen, weil nach der Funktionslogik des Parteienstaates die Mehrheit nicht dazu tendiert, der Regierung allzu sehr auf die Füße zu treten. Das ist nicht meine Meinung; das können Sie überall nachlesen.

(Günter Gloser (SPD): Mein Alltag schaut anders aus! Aber sei's drum!)

Vorsitzender Matthias Wissmann: Herr Professor Pernice hat darum gebeten, noch etwas zu einer Frage von Herrn Silberhorn sagen zu dürfen.

Sv Prof. Dr. Pernice: Bevor wir das Thema Subsidiaritätsrüge verlassen, dürfen wir natürlich nicht die Frage von Herrn Silberhorn vergessen. Er fragte, ob dies möglicherweise auch die Kompetenzüberschreitung betreffe. In meinen Augen ist das Subsidiaritätsprinzip rechtlich gesehen in dem Bereich anwendbar, in dem die EG Kompetenzen hat. Das heißt, bevor ich überhaupt über Subsidiarität rede, unterstelle ich schon, dass die Kompetenz gegeben ist. Wenn ich die Kompetenz nicht für gegeben halte, dann ist die Subsidiarität erst recht nicht erfüllt. Wenn Sie so in breiterem Rahmen argumentieren wollen: Auch die Kompetenzzuteilung erfolgt nach Subsidiaritätsgesichtspunkten. Wir geben der EU nur dort Kompetenzen, wo wir glauben, dass es sinnvoll ist, dass in Brüssel gehandelt wird. In meinen Augen umfasst das eine also das andere.

Dann war noch die Frage des Screeningverfahrens offen: Wer im Bundestag kann angesichts der Flut von Vorschlägen, die die Kommission ständig in die Mitgliedstaaten schickt, beim Frühwarnsystem genau ausmachen, was problematisch ist? Nicht alle Abgeordneten können diese Flut gleichzeitig bewältigen. Im britischen Unterhaus gibt es ein gutes Beispiel: Man hat dort einen Screeningausschuss, der speziell damit befasst ist, zu sichten, was die EG macht bzw. machen will, und zu prüfen, ob das zu den eigenen politischen Überlegungen passt. Wir können dies hier auf die Frage konzentrieren, ob die Absichten der EG mit dem Subsidiaritätsprinzip im weiteren Sinne vereinbar sind.

Bei allem plädiere ich dafür, zu versuchen, im Rahmen des Verfassungsvertrages nicht immer mehr Defensivpositionen gegen das aufzubauen, was die EG macht. Deutschland ist als größter Mitgliedstaat besonders daran interessiert, dass die EU funktioniert. Daher sollte auch einmal darüber nachgedacht werden, wie der Bundestag organisiert - im Zweifel reorganisiert - werden kann, um von hier aus aktiv europäische Politik zu machen.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Damit ist es Ihnen, Herr Pernice, gelungen, eine gute Überleitung zu unserem Schlussthema zu schaffen. Jetzt geht es nicht mehr nur um Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage - dazu haben wir interessante Auskünfte bis hin zu Einzelheiten der Ausgestaltung erhalten -

sondern wir sollten uns nun mit der Frage befassen, welche Rolle der Bundestag spielen wird. In diesem Zusammenhang wird es auch um die Passerelle gehen; die zum zweiten Teil gestellten Fragen werden gleich noch beantwortet werden. - Zunächst haben sich aber noch die Kollegen Altmaier und Gloser gemeldet.

Peter Altmaier (CDU/CSU): Ich bitte um Verständnis, dass ich noch einmal auf das Thema Subsidiarität zurückkomme, weil mir noch nicht alles ganz klar geworden ist. Folgende Fragen stelle ich den Sachverständigen:

Erstens. Müssen wir nicht zwischen den verschiedenen Funktionen der Subsidiaritätsklage und der Subsidiaritätsrüge sehr klar unterscheiden? Die Subsidiaritätsklage ist, wenn ich es richtig verstanden habe, eine Legalitätskontrolle. Da geht es um die Vereinbarkeit einer Norm des sekundären Gemeinschaftsrechts mit dem primären Gemeinschaftsrecht, nämlich dem Subsidiaritätsprinzip im Verfassungsvertrag. Dies ist rechtlich eine Legalitätsprüfung, die relativ eng gefasst ist und die natürlich als Vorfrage die Kompetenzfrage umfasst. Demgegenüber ist die Frage der Subsidiaritätsrüge beim Frühwarnsystem nach meiner Auffassung weiter gefasst, weil sie auch eine Opportunitätskontrolle beinhaltet. Hier geht es darum, was man politisch für wünschenswert hält.

Wenn sich SPD und Grüne Herrn Maurer anschließen und uns diese Opportunitätskontrolle als Minderheitenrecht zugestehen, dann werden wir es gerne nehmen. Aber wir haben in unserem Gesetzentwurf nicht darauf bestanden, weil wir glauben, dass es hier darum geht, dass das Parlament seinen Willen kundtut. Ansonsten hätten wir die Situation, dass die Mehrheit im Parlament die Bundesregierung auffordert, eine weit gehende Antidiskriminierungsrichtlinie in Brüssel zustande zu bringen, und von einer Minderheit im Parlament gesagt würde, sie halte dies für inopportun und werde sich daher am Frühwarnsystem beteiligen. Deshalb hat es auch seinen Reiz, die Mehrheit zu zwingen, deutlich zu machen, was sie bei der Chemikalienrichtlinie, bei der Antidiskriminierungsrichtlinie und in anderen Bereichen politisch will. Das muss diskutiert werden.

Eine andere Frage stellt sich bei der Legalitätskontrolle, wenn die Richtlinie im Gesetzblatt steht: Hier ist, wie mehrfach gesagt wurde, die Parallellität zur abstrakten Normenkontrolle augenfällig, die innerstaatlich ein Minderheitenrecht ist, weil die Mehrheit in aller

Regel nicht darauf kommt, gegen eine Norm zu klagen, die sie selbst beschlossen hat. Man kann sich genauso vorstellen, dass die Mehrheit im Bundestag nicht auf die Idee kommt, eine Richtlinie in Luxemburg überprüfen zu lassen, die die eigene Regierung im Ministerrat mit zustande gebracht hat.

Herr Müller-Graff hat - dies empfand ich als außerordentlich interessant - mit dem Hinweis auf die Prozessstandschaft die Parallele zum Organstreit gezogen. Das heißt, wir haben aus zwei unterschiedlichen Verfahren jeweils Parallelen, die uns nahe legen, es so auszugestalten.

Zweitens. Entscheidend ist die Frage, ob wir eine Grundgesetzänderung brauchen, wenn die Klage ein Minderheitenrecht sein wird. Wenn ich es richtig verstehe, sagt das Protokoll, eine Kammer des nationalen Parlaments erhebe die Klage. In Luxemburg kann die Minderheit also nicht als Minderheit auftreten, wie es bei der abstrakten Normenkontrolle der Fall ist, wo ein Drittel der Mitglieder des Bundestages klagen kann; vielmehr muss der Deutsche Bundestag klagen. Dies sollte uns aber nicht daran hindern, im Innenverhältnis mittels einer Gesetzesänderung festzulegen, dass der Bundestag auf Antrag eines Drittels oder eines Viertels seine Mitglieder Klage erhebt. Dadurch ist, Herr Professor Preuß, auch die Grundgesetzproblematik gelöst, weil der Bundestag dann weiterhin mit Mehrheit entscheidet. Wir verfahren so bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen: Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuss ein. Die Mehrheit setzt ihn ein, aber auf Antrag einer qualifizierten Minderheit. Würde man die Subsidiaritätsklage so ausgestalten, wäre nach meinem Dafürhalten den Anforderungen des Grundgesetzes wie den Anforderungen des Europarechts ausreichend Genüge getan.

Günter Gloser (SPD): Die Ausführungen von Peter Altmaier und auch schon vorhergehende Ausführungen machen deutlich, dass es um die Alternative geht, ob ein Gesetz von den Inhalten her nicht gefällt oder ob es um Subsidiarität geht, also darum, wo etwas besser zu regeln ist. Aber auch dies ist nach der Äußerung von Peter Altmaier etwas verschwommen: Geht es um Subsidiarität oder geht es um die Ausgestaltung der Antidiskriminierungsrichtlinie und dergleichen Richtlinien mehr? Hier müssen wir trennen, damit wir - ganz gleich, wer hier im Parlament die Mehrheit hat - nicht etwas blockieren, nur weil uns der Inhalt nicht passt. Stattdessen

sollten wir uns auf die Frage der Subsidiarität konzentrieren.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Ich bitte die Sachverständigen, die beiden Nachfragen zu beantworten und im Übrigen auf die Brückenklause sowie die Frage nach den Rechten des Parlaments einzugehen. Dabei bitte ich zu beachten, dass wir diese Anhörung in etwa 45 Minuten beenden müssen.

Sv Prof. Dr. Huber: Herr Altmaier, Ihre Unterscheidung ist richtig. Aber der Kern der politischen Subsidiaritätsrüge bleibt ein rechtlicher. Daher ist sie kein Aliud. Die Legalitätskontrolle geht vielleicht weiter; allerdings gelten hier keine anderen Rationalitäten. Man kann vielleicht an das Klageverfahren insoweit etwas weniger strenge Anforderungen stellen, als die politische Kontrolle dazugehört. Aber wenn man sieht, dass die Klage vermutlich nicht zulässig sein wird, sofern die materielle Rüge nicht erhoben wird, und insoweit ein prozessualer Konnex besteht, dann ist mit Blick auf eine Opposition, die nicht das Minderheitenrecht hat, die materielle Subsidiaritätsrüge zu erheben, und deshalb später nicht klagen können, die Sache insgesamt - -

(Peter Altmaier (CDU/CSU): Soweit ich es verstanden habe, ist die Erhebung der Subsidiaritätsrüge keine Voraussetzung für die spätere Subsidiaritätsklage! Man ist nicht präkludiert, wenn man nicht gerügt hat!)

- Meines Erachtens ist dies in dem Protokoll nicht hinreichend geklärt. Ich kann mir durchaus vorstellen, dass man unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzbedürfnisses die Frage wird restriktiv beantworten können.

Was die Parallelität zum Untersuchungsausschuss angeht, liegt der Unterschied in Art. 44 GG, der dieses Minderheitenrecht ausdrücklich vorsieht. Hier soll dies aber nur einfachgesetzlich ausgestaltet werden. Deshalb wird es nicht genügen, die Abweichung von der Mehrheitsregel in einem einfachen Gesetz niederzulegen, falls es kein materielles Bindungsrecht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament gibt.

Vor diesem Hintergrund zu der generellen Frage, die von Frau Leutheusser-Schnarrenberger, Herrn Müller und eine Reihe anderer angesprochen worden ist: Wie bekommt man die Balance zwischen der Parlamentarisierung der Europapolitik und der Effektivität der

Außenvertretung hin, die nur in den Händen der Bundesregierung liegen kann? Das ist ein klassischer, nicht auflösbarer Zielkonflikt, der im Grunde durch einen verhältnismäßigen Ausgleich gelöst werden muss. Man muss dabei allerdings sehen, dass viele Aufgaben, die unsere Verfassung eigentlich dem Parlament zugewiesen hat - Vorbehalt des Gesetzes, Wesentlichkeitsdoktrin und alles, was nach der reinen Lehre durch Entscheidung des Bundestages geregelt werden sollte -, aufgrund der Europäisierung inzwischen im Rat erledigt werden. Die Prozentzahlen haben wir vorhin genannt; es sind weit über 50 Prozent.

Wenn man den Bundestag hier wieder ein Stück weit in sein Recht einsetzen will, werden die Folgen der Europäisierung, die im Grundgesetz zwar angelegt, aber nicht in all ihren Auswirkungen bedacht sind, bis zu einem gewissen Grad behoben und wird das Demokratiedefizit abgebaut, das, wie Herr Silberhorn zutreffend gesagt hat, weniger in der mangelnden Mitwirkung des Europäischen Parlaments als in der mangelnden Kontrolle des Rates durch die nationalen Parlamente begründet ist.

Vor diesem Hintergrund ist es gerade angesichts der zahlreichen weiteren Zuständigkeiten, die der Verfassungsvertrag auf die Europäische Union überträgt, nicht nur politisch opportun, sondern - wenn man das Demokratieprinzip als ein optimierungsbedürftiges Rechtsprinzip begreift, wie es das auch das Bundesverfassungsgericht neuerdings tut - sogar geboten, die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages gegenüber der Bundesregierung auszubauen. Der bisherige Art. 23 GG hat sich - das wissen Sie besser als ich - nicht sehr bewährt. Herr Silberhorn hat eine Reihe von Beispielen genannt, die sich auch aus der vorvorletzten Legislaturperiode heranziehen lassen; dies ist unabhängig davon, wer die Bundesregierung stellt. Gerade angesichts des Verhältnisses zum Bundesrat, der weiter gehende Mitwirkungsmöglichkeiten hat, wäre die grundsätzliche Bindung der Bundesregierung an Beschlüsse des Bundestages jedenfalls in den Angelegenheiten notwendig, in denen der Ministerrat als Rechtsetzungsrat tätig wird; wann dies der Fall ist, gibt die Verfassung vor, wie wir vorhin gesehen haben. Natürlich muss die Bundesregierung die Möglichkeit haben, von diesen Beschlüssen aus den Gründen abzuweichen, die die Unionsfraktion in ihrem Gesetzentwurf vorgesehen hat.

Es stellt sich die Frage, wie man das so organisiert, dass die Bundesregierung im

Hinblick auf die anderen 24 Mitgliedstaaten auch noch verhandlungsfähig und kompromissfähig bleibt. Von Herrn Lenz ist einmal der Vorschlag gemacht worden, einen gemeinsamen Ausschuss von Bundestag und Bundesrat einzurichten, ähnlich wie es in Art. 53 a GG geregelt ist, der in unterschiedlicher Zusammensetzung parallel zu den Ministerratstagungen in Brüssel tagt. Er müsste seine Tagesordnung natürlich nach der Brüsseler Agenda ausrichten. Er ermöglichte jedenfalls eine permanente Rückkopplung mit dem Bundestag. Dies wäre nach meinem Dafürhalten das Optimum. Die Berichtspflicht, die in dem Unionsantrag vorgesehen ist, ist nach meiner Wahrnehmung nur „second best“.

Darüber hinaus gibt es - dies soll angesichts der zeitlichen Begrenzungen schon mein letzter Punkt sein - bestimmte Dinge, bei denen man die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages sogar noch erweitern und an eine qualifizierte Mehrheit binden müsste. Vorhin ist die Passerelle-Klausel genannt worden, die zwei unterschiedliche Absätze enthält. Im ersten Absatz - dies war auch die Frage des Abgeordneten Roth - heißt es, dass von der Einstimmigkeitsentscheidung zur Mehrheitsentscheidung übergegangen werden kann. Etwas Ähnliches haben wir bei der Asyl- und Einwanderungspolitik auch schon gehabt. Für diesen relativ kleinen Politikbereich konnte der Bundestag bei der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages ohne weiteres abschätzen, welche Konsequenzen dies für die Rechtsordnung in Deutschland haben werde. Es war also - in der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts - hinreichend bestimmt.

Schauen wir uns den jetzigen Art. IV-444 Abs. 1 an, wird man sagen müssen, dass es in sehr vielen Bereichen einen Übergang von Einstimmigkeits- zu Mehrheitsentscheidungen geben wird. Die Bestimmtheit, die wir bisher hatten, ist nicht mehr im selben Maße gewährleistet. Insofern wäre eine vorherige Befassung des Bundestages im Sinne des Demokratieprinzips durchaus angezeigt.

Die kniffligsten Probleme bereitet aber Art. IV-444 Abs. 2. Hier geht es um Fälle, in denen die EU-Verfassung ein besonderes Verfahren vorsieht. Heute steht dort etwa: nach Ratifizierung gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten. Eines der Beispiele, die mir immer eingefallen sind, ist der Ausbau der Unionsbürgerschaft. Wenn Sie wollen, können Sie mit Art. IV-444 Abs. 2 das Wahlrecht zum Bundestag mittels eines europäischen Mehrheitsbeschlusses ändern. Ein solcher Ausbau der

Unionsbürgerschaft ist auf der Basis des Grundgesetzes natürlich unzulässig. In den Fällen, in denen heute schon der Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG auf Art. 79 Abs. 2 und 3 GG verweist, soweit sie bei der Passerelle-Klausel berührt sein könnten - der Fall der Unionsbürgerschaft könnte ein solcher Fall sein -, ist es meines Erachtens erforderlich, dass die Zustimmung im Vorhinein mit Zweidrittelmehrheit gegeben wird.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Herr Roth wies darauf hin, dass es auch heute schon Brückenkláuseln gebe. Art. IV-444 hat natürlich eine andere Qualität als die bisherigen Brückenkláuseln, weil er viel weiter zugeschnitten ist und den Teil III umfasst. Aber es ist eben auch nur der Teil III und auch nicht alles, was in Teil III steht, dieser Brückenkláusel unterworfen, sondern es ist ein wenig differenzierter; ich sagte vorhin schon, der Teufel stecke im Detail. In Art. IV-444 gibt es gewissermaßen eine generelle Brückenkláusel. In diesem Zusammenhang fiel vorhin das Wort von Ex-ante- und Ex-post-Rechten. Wenn man Art. IV-444 richtig liest, dann stellt man fest, dass der Beschluss durch den Europäischen Rat erst gefasst wird, nachdem die nationalen Parlamente eine Frist zur Äußerung hatten. So lese ich jedenfalls diese Vorschrift.

(Sv Prof. Dr. Pernice: Hin und her - Rat, Parlament!)

- Ja, er ergreift eine Initiative. Dann sind die nationalen Parlamente an der Reihe. Danach verzichtet der Europäische Rat auf diese Initiative oder er beschließt sie. Das sage ich nur zu Klarheit, damit hier mit ex post und ex ante nichts durcheinander kommt.

Jetzt füge ich gleich hinzu, dass es auch spezielle Brückenkláuseln gibt: nicht nur in Teil I, sondern auch in Teil III. In Art. III-210 Abs. 3 betrifft es die Sozialpolitik, in Art. III-234 Abs. 2 die Umweltpolitik. Dort ist gar nicht vorgesehen, dass die nationalen Parlamente dazwischengrätschen können. In diesen Fällen ist natürlich umso mehr darauf zu achten, wie es innerstaatlich abgestimmt wird, wenn eine nationale Regierung von einer solchen Brückenkláusel Gebrauch macht.

Auch in Teil I gibt es spezielle Brückenkláuseln. In Art. I-40 Abs. 7 betrifft es die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in Art. I-55 Abs. 4 den mehrjährigen Finanzrahmen. Dies kann man nicht völlig absondert von dem diskutieren, was man bei Art. IV-444 diskutiert. Wenn man sieht, dass in diesen speziellen Brückenkláuseln die

Möglichkeit eines Dazwischengehens eines nationalen Parlamentes unionsrechtlich nicht besteht, dann muss man dies folgerichtig innerstaatlich vorweg klären.

Nun kann man natürlich sagen, wenn dieser Vertrag einmal ratifiziert sein werde - dies wird nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG in Verbindung mit Art. 79 GG mit Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern geschehen -, dann werde die Sache „gegessen“ sein, da diese Ermächtigungsgrundlagen Rechtskraft hätten. Art. IV-444 und die speziellen Brückenklauseln stellen Ermächtigungsgrundlagen dar, wenn auch mit primärrechtsrelevanter Wirkung. Das ist die eine Sicht der Dinge.

Auf der anderen Seite gebe ich Folgendes zu bedenken - es heißt ja nicht, dass wir schon begriffen hätten, worum es sich hier alles handelt -: Wenn es in der massiven Form des Art. IV-444 kommen sollte, bezogen auf den gesamten Teil III, dann stellt sich die Frage, ob wir es hier nicht möglicherweise mit einem neuartigen Phänomen einer gestuften Verfassungsänderung zu tun haben. Man gibt abstrakt die Möglichkeit frei; aber das ist dann doch anders als die Entscheidungssituation, wenn in einen bestimmten Politikbereich von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit übergegangen wird. Nun könnten Sie natürlich sagen, dies habe nichts mehr mit der Übertragung von Kompetenzen zu tun. Das ist schon richtig, die Verbandskompetenz für die Union zur Vertragsänderung in diesem Punkt wird durch Art. IV-444 und die speziellen Brückenklauseln begründet. Aber verfassungsrelevant scheint mir doch auch zu sein, wie die Kompetenzausübungsregeln aussehen. Die Kompetenz muss vorhanden sein; aber bei der Frage der Einstimmigkeit oder der qualifizierten Mehrheit handelt es sich um eine Kompetenzausübungsregel. Dies schmälert natürlich den Einfluss eines jeden Mitgliedstaates.

Betrachtet man dies aus der Sicht des Grundgesetzes und im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maastricht-Vertrag, dann mag man sich in der Tat daran erinnert fühlen, dass immer wieder die Rede davon war, ob es der nationale Gesetzgeber verantworten könne, ob es überschaubar sei und ob es bestimmt genug sei.

Nun kann man sagen, die Liste sei doch bestimmt. Die Liste ist aber sehr abstrakt. Ich weiß nicht, ob Ihnen klar ist, was im Einzelnen davon alles erfasst ist. Ich habe nur einmal eine kleine Aufstellung gemacht: die indirekten Steuern, die direkte Besteuerung, die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer, die

Freizügigkeit, die Sozialpolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Eigenmittelbeschlüsse, die finanzielle Vorausschau, Vertragsrevisionen, aber auch so putzige Dinge wie das Familienrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes, polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen; auch findet man wohl etwas zur Außenhandelspolitik.

Deshalb handelt es sich hier vielleicht doch um ein neuartiges Phänomen einer gestuften Verfassungsänderung. Wenn man dies so sieht, dann allerdings ergeben sich in der Tat Konsequenzen dahin gehend, wie man bei der Brückenklausel innerstaatlich dies so fasst, dass die parlamentarische Beteiligung - übrigens auch des Bundesrates, soweit er betroffen ist - in einer Form gewahrt ist, die der jetzigen Logik des Grundgesetzes entspricht. Anderenfalls müsste man das Grundgesetz ändern. Daher kann man in der Frage, unter welchen Voraussetzungen die ablehnende Stellungnahme innerstaatlich ausgesprochen wird, nicht sagen: nur wenn Bundestag und Bundesrat zusammen ablehnen. Vielmehr wird man eine Außenwendung der inneren Kompetenzverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat vorzunehmen haben. Dies wird dazu führen, dass es bereits genügen kann, wenn ein einziges Haus, sei es der Bundestag oder der Bundesrat, Nein sagt. Es geht hier um ein Ablehnungsrecht, das man ja nicht kumulativ ausgestalten kann, wenn man die nach innerstaatlichem Verfassungsrecht gegebenen Rechte bewahren will. Ansonsten wäre es eine verkappte Grundgesetzänderung und es könnte sogar eine verkappte Föderalismusreform sein, zu wessen Lasten auch immer. Daher halte ich die Vorstellung einer kumulativen Ablehnung für - von der unionsrechtlichen Seite aus gesehen - systemfremd.

Hinsichtlich der weiteren Frage, ob man über die Brückenklauseln hinaus Bindungen der Bundesregierung einführen sollte, muss man wieder nach den Beschlussgegenständen unterscheiden. Das kann man nicht so pauschal angehen. Zum einen gibt es die speziellen Brückenklauseln. Ich habe große Sympathie, dass man die Bundesregierung bindet, bevor sie hierzu eine Erklärung abgibt. Dies ist nach meinem Verständnis zu gravierend, weil es verfassungsrelevant ist.

(Zuruf des Abg. Michael Roth (He-
ringen) (SPD))

- Ich will Ihnen ja nur einmal erläutern, wie ich es sehe.

Zum anderen gibt es die Gruppe der Handlungsermächtigungen des Rates, in denen einstimmig entschieden werden kann.

Nun geht es in BrückenklauseIn nicht mehr um Verhandlungspositionen, sondern immer nur um Ja und Nein, um ein Entweder-oder.

(Zuruf des Sv Prof. Dr. Pernice)

- Den Teppichhandel, Herr Pernice, lassen wir einmal draußen. Sie wollten ein Referendum, bei dem es auch nur um Ja oder Nein gegangen wäre. Nur hätten wir nicht voraussehen können, ob nicht ganz andere Fragen eine Rolle gespielt hätten. Ich glaube also schon, dass es hier um Ja oder Nein geht.

Bei den Handlungsermächtigungen des Rates, die nur einstimmig genutzt werden können - Frau Leutheusser-Schnarrenberger hatte danach gefragt -, wird durchaus verhandelt. Immerhin ist es da noch relativ überschaubar. Man kann sich vorstellen, dass man - in welcher Form auch immer; das muss nicht generell geschehen; aber im Einzelfall ist es möglich - eine Vorwegbindung vornimmt. Ansonsten würde eine Entscheidung auf unionaler Ebene gefällt und danach - viel zu spät - fänden die unglücklichen Nachhutgefechte statt. Dies hielte ich im Hinblick auf einen effektiven Parlamentarismus in der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft eigentlich nicht mehr für schön.

Dann gibt es noch die Bereiche, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Da braucht man selbstverständlich Verhandlungsspielraum. Gleichwohl frage ich mich, ob es nicht sinnvoll wäre, irgendein Instrument vorzusehen, mit dem dann doch einmal rote Linien vorgegeben werden. Diese könnten von der Bundestagsmehrheit, sicher nicht von der -minderheit vorgegeben werden. Dies betrifft das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung; hier steht das Demokratieprinzip gegen die außenpolitische Prärogative. Ich habe Ihnen grundsätzlich gesagt, wie ich es sehe. Mir erschiene es als systemstimmig, wenn sich hier der Bundestag selbst eine Möglichkeit schaffte, per Mehrheitsbeschluss die Bundesregierung vorweg mit roten Linien und Mandaten zu versehen. Das muss nicht immer geschehen.

Sv Prof. Dr. Pernice: Herr Altmaier, Sie haben mit der Unterscheidung zwischen Legalitätskontrolle und politischer Kontrolle beim Frühwarnsystem Recht, wobei sich aus dem Protokoll nicht ergibt, dass eine Klage ausgeschlossen ist, wenn keine Rüge ausgesprochen wurde. Aber man muss es natür-

lich auch politisch sehen; dies sähe komisch aus.

Herr Hintze, Sie haben die Frage der öffentlichen Debatte europapolitischer Themen in Deutschland mit der Frage verknüpft, ob man die Bundesregierung an bestimmte Positionen oder Beschlüsse des Bundestages binden sollte. Ich glaube schon, dass durch eine solche Bindung nach vorheriger Debatte im Bundestag mittelbar auch eine Öffentlichkeit hergestellt wird. Ein Beispiel könnte der europäische Haftbefehl sein, von dem Sie sprachen. Bevor dieses Thema an das Bundesverfassungsgericht gekommen ist, hat niemand von uns überhaupt gewusst, dass es diesen Haftbefehl gibt.

(Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP): Da widerspreche ich dezidiert!)

- Manche haben es vielleicht gewusst.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Frau Leutheusser-Schnarrenberger hat es gewusst.

(Zuruf: Es hat auch schon einmal einen Fall beim BGH gegeben!)

Sv Prof. Dr. Pernice: Es gibt sicherlich Experten, die aus ihrer Geschichte heraus ein besonderes Augenmerk auf diesen Bereich der Justizpolitik werfen. Aber die Öffentlichkeit wurde mit diesem sehr brisanten Thema nicht konfrontiert. Daher sollte man sich überlegen, wie man dem abhelfen kann. Allerdings glaube ich nicht unbedingt, dass die Bindungstechnik, die man in Dänemark kennt, raschen Entscheidungen in Brüssel förderlich ist, zumal bei 25 oder mehr Mitgliedstaaten. Wenn der jeweilige Minister eines jeden Mitgliedstaates an bestimmte Positionen des Parlaments gebunden ist, nicht verhandeln kann und rückfragen muss und es drei Wochen dauert, bis eine Stellungnahme diskutiert wurde, dann werden der Entscheidungsprozess und damit die Handlungsfähigkeit der Union nicht unbedingt gefördert. Aber man kann hier vielleicht geeignete Modalitäten finden; man kann einen Korridor bestimmen, in welchem Rahmen verhandelt werden darf.

Ob dies im Gesetz geregelt werden muss oder ob sich dies zwischen Bundesregierung und Bundestag angesichts der Bedeutung der europapolitischen Entscheidungen auch auf der jetzigen Grundlage entwickeln könnte, wenn der Bundestag es will, würde ich noch offen lassen. Man muss nicht unbedingt alles gesetzlich regeln.

Herr Roth hat eine Frage im Hinblick auf die Passerelle gestellt. In der Tat haben wir jetzt schon eine Passerelle. Der Bereich der dritten Säule ist ein wesentlicher Teil dessen, was jetzt in Art. IV-444 ebenfalls angesprochen ist. Die Tatsache, dass dies in Art. IV-444 angesprochen ist, ist eine Vorentscheidung. Man will Übergangsmöglichkeiten schaffen. Herr Müller-Graff hat zu Recht gesagt, es sei im Grunde eine Ermächtigungsgrundlage für den Europäischen Rat, diese Entscheidung einstimmig zu treffen. Jetzt muss man fragen, welches die Funktion des nationalen Parlaments in diesem Verfahren ist. Vom Europäischen Rat wird das Parlament gefragt; dann geht es zum Europäischen Rat zurück. Dies ist meines Erachtens eine Umkehrung des normalen Ratifizierungsverfahrens. Es ist die Kontrolle durch nationale Parlamente.

Wenn ein nationales Parlament ein Problem mit dem Übergang zum Mehrheitsprinzip oder zum normalen Gesetzgebungsverfahren hat, dann muss es diesen Willen artikulieren. Dafür muss ein Beschluss des nationalen Parlaments darüber vorhanden sein, dass hier ein Einspruch eingelegt wird, sodass der Europäische Rat sein Recht nach Art. IV-444 nicht ausüben kann. Eine gesetzliche Pflicht des Bundestages oder überhaupt eines Gremiums, hierüber zu entscheiden, wie es in dem Vorschlag vorgesehen ist, kann man nur schwerlich begründen. Wenn die Abgeordneten nicht entscheiden wollen, dann entscheiden sie nicht. Dann müsste man durch Gesetz eine Vermutung regeln: Wenn ein Beschluss auf diese oder jene Weise nicht zustande gekommen ist, dann vermutet man, dass in dieser oder jener Richtung entschieden wurde. Ich hielte es aber für richtiger und dem System des Art. IV-444 angemessener, wenn man beschlösse, der Bundestag oder der Bundesrat müsste es durch einen positiven Beschluss artikulieren, wenn eine Initiative des Europäischen Rates, bestimmte Bereiche in die Mehrheitsentscheidung zu überführen, auf Widerstand in Deutschland stoßen würde. Dass er dazu gezwungen werden könnte, kann man auch durch Gesetz nicht regeln.

Dann stellte sich nur die Frage, ob Bundestag und Bundesrat - in der bisherigen Diktion: das nationale Parlament - dies entscheiden können oder ob der Bundestag, weil er in Deutschland das eigentliche Parlament ist, oder der Bundesrat dies entscheiden kann. Ich warne in diesem Hause davor, zu sagen, der Bundesrat könne auch allein entscheiden, dass die Bundesregierung gegen einen Art. IV-444-Beschluss ein Veto einlege. Der Bundesrat hat in diesen Fragen eigentlich

keine Zuständigkeit. Daher sehe ich dies als schwierig an. Vom System des Art. IV-444 aus gesehen sollten sich Bundestag und Bundesrat gemeinsam wehren und die Bundesregierung die negative Position im Hinblick auf die Passerelle-Ausübung vortragen.

(Widerspruch von Sachverständigen)

Vorsitzender Matthias Wissmann: Herr Professor Pernice, da es in diesem Kreis offensichtlich Widerspruch gibt, lassen Sie mich nachfragen: Vorhin ist gesagt worden, europäische Politik sei im Wesentlichen Innenpolitik. Würden Sie auch unter diesem Gesichtspunkt den Bundesrat so behandeln, wie Sie ihn gerade behandeln wollen?

Sv Prof. Dr. Pernice: Ja, es geht hier doch um den Übergang zum Mehrheitsprinzip. Es ist eine verfassungsrechtliche Frage auf der europäischen Ebene, dass bei der Zustimmung zu einer Verfassungsänderung Bundestag und Bundesrat zusammenwirken müssen und nicht ein Organ allein zustimmen kann. So müssen die beiden Organe auch hier - dies sollte das Prinzip sein - gemeinsam Nein sagen und dieses Kontrollrecht ausüben.

(Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Gemeinsam Ja sagen! Sonst ist es nicht schlüssig!)

- Nein, es tut mir Leid. Art. IV-444 besagt, die nationalen Parlamente würden gefragt und wenn eines Nein sage, werde der Beschluss nicht gefasst. So ist es formuliert; wir sollten den Vertrag doch so, wie er geschrieben ist, ernst nehmen.

Sv Prof. Dr. Müller-Graff: Es ist unionsrechtlich nicht festgelegt, wer Parlament ist. Es ist nicht so, wie Sie gesagt haben; dass nur der Bundestag als eigentliches Parlament angesehen wird, ist dieser Norm nicht zu entnehmen. Dies ist eine innerstaatliche Frage. Wenn es darum geht, dass es beide gemeinsam tun, dann würde ich schon noch nach den Zuständigkeiten differenzieren und nicht einfach pragmatisch sagen, in allen Fällen beide. Aber wenn man es so machte, dann müssten beide Ja sagen. Wenn nicht beide Ja sagten, dann wäre es ein Nein.

Sv Prof. Dr. Pernice: Ich lese den Text des Art. IV-444 Abs. 3 Satz 2 vor:

Wird diese Initiative innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Europäische

Beschluss nach Absatz 1 oder Absatz 2 nicht erlassen.

(Michael Roth (Heringen) (SPD):
Genau! Das ist ein Nein!)

Abgelehnt! Die Entscheidung lautet: Übergang nein. Dafür muss man im Parlament eine Mehrheit haben. Das wäre jedenfalls meine Vorstellung.

Zum Schluss appelliere ich noch an alle Abgeordneten in diesem Hause. Herr Huber sagte vorhin richtigerweise, der Bundestag werde sich als ein Teil der europäischen Gesetzgebungsmaschine begreifen müssen. Was bedeutet das? Als ein Teil, das auf der einen Seite bremst, wenn in Brüssel zu viel gemacht wird? Überlegen Sie sich aber bitte auch einmal, wie man für die Politik, die der Deutsche Bundestag will, die europäische Politik einspannen und nutzen kann. Wir können in Deutschland Dinge im Bereich der Sozialpolitik mit eigenen Kompetenzen verwirklichen und wissen, dass bestimmte Kompetenzen auf der europäischen Ebene liegen. Wie nutze ich dieses Europa, um unsere Politik zu verwirklichen? Dies gibt der ganzen Debatte eine völlig andere Perspektive. Der Bundestag sollte sich auch in diese Richtung orientieren und organisieren, damit die Möglichkeiten, die Europa bietet, für unsere Interessen aktiv genutzt werden.

(Beifall bei Abgeordneten der SPD
sowie des Abg. Rainder Steenblock
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN))

Sv Prof. Dr. Preuß: Ich hatte vorhin schon angesetzt, die von Frau Leutheusser-Schnarrenberger und vielen anderen Abgeordneten aufgeworfene generelle Frage nach dem angemessenen Gleichgewicht der verschiedenen Organe zu beantworten, die an der europäischen Politikformulierung und Gesetzgebung beteiligt sind, wobei das nationale Parlament besonders zu berücksichtigen ist. Aufgrund der knappen Zeit antworte ich jetzt nur stichwortartig.

Es ist - jedenfalls nach der Logik des Vertrages - nicht die Aufgabe der nationalen Parlamente, dass sie selbst im Sinne einer aktiven Mitwirkung an der Gesetzgebung die europäische Politik gestalten. Sie müssen immer sehen, dass es bei 25 Mitgliedstaaten eine große Zahl von möglicherweise mit Vetopositionen ausgestatteten Akteuren gäbe. Es könnte nicht nur die Effektivität europäischer Politik erheblich beeinträchtigt werden, sondern es würde vor allen Dingen das Legitimationsproblem verschärft, wenn in ein so

diffuses Geflecht von Zuständigkeiten, von denen im Wesentlichen in nicht öffentlichen Verhandlungen Gebrauch gemacht wird, jetzt auch noch die nationalen Parlamente einbezogen würden, deren Kontrollfunktion und deren Funktion als Gegengewicht die aktiv Handelnden sowohl auf nationaler Ebene, also die Regierung, als auch auf der europäischen Ebene schwächen. Ohne jetzt eine konkret formulierte Norm vorschlagen zu können, bin ich der Auffassung, dass die nationalen Parlamente im Prinzip eher die Aufgabe einer negativen Kontrolle haben. Das heißt, sie haben darauf zu achten, dass die Interessen der nationalen Politik und nicht nur die Verbandskompetenzen der Union in Abgrenzung zu denen der Nationalstaaten gewahrt werden. Dies bedeutet, dass es im Wesentlichen um ein Kontrollrecht gegenüber der jeweiligen aktiv handelnden Regierung geht. Dies wiederum bedeutet - in diese Richtung geht auch einer der vorliegenden Entwürfe -, dass man die Regierung möglichst stark vorab bindet.

Es würde nun meines Erachtens das Gleichgewicht zwischen EU-Organen und nationalen Organen ein wenig verzerrt, wenn der Bundesregierung durch Ex-ante-Bindungen im Hinblick auf die in Brüssel normalerweise stattfindenden Verhandlungsprozesse zu sehr der Verhandlungsspielraum genommen würde. Es ist zwar richtig, Herr Müller-Graff, dass es bei der Passerelle um eine Ja-nein-Entscheidung geht. Dennoch gehen dieser Entscheidung Vorverhandlungen voraus, bei denen es darum geht, bestimmte Materien auszuwählen, für die die jeweilige Regelung greifen soll. Weil dies nur in Verhandlungsprozessen möglich ist, darf die Handlungsfähigkeit der Regierung nicht zu stark eingeschränkt werden. Ich wäre dafür, auf eine Bindung zu verzichten, aber die ohnehin gegebenen politischen Möglichkeiten des Bundestages auszunutzen. Hier schließe ich mich der Auffassung von Herrn Pernice an. Auch ich glaube, dass Bundestag und Bundesrat gemeinsam Nein sagen müssen.

Die Stellung des Bundestages wird durch diese Regelung im Hinblick auf das hier schon mehrfach erwähnte Maastricht-Urteil in das Zentrum der verfassungsrechtlichen Diskussion rücken; denn im Grunde genommen kommt diese Regelung einer Kompetenzkompetenz der Union nahe, die vom Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt worden ist. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass hier die Kompetenzen des Bundestages gesetzlich geregelt werden. Hier weiche ich ein wenig von der Auffassung von

Herrn Pernice ab. Ich glaube also schon, dass es wichtig ist, dass dies geregelt wird; allerdings glaube ich auch, dass eine Bindung anstelle einer nachträglichen Kontrolle der Regierung ein Pyrrhussieg wäre, weil man dadurch die Fähigkeit der Regierung, mit den anderen Mitgliedstaaten effektiv zu verhandeln, zu stark einschränkte.

Letzte Bemerkung als Erinnerung: Ich stimme dem zu, was Herr Altmaier gesagt hat. Bei der Subsidiarität müssen wir die Legalitätskontrolle von der Rüge unterscheiden. Dies erklärt, warum man durchaus auch ein Minderheitenklagerecht - aus Zeitgründen führe ich es nicht weiter aus - für angemessen halten kann.

Sv Dr. Maurer: Ich versuche, weniger eigene Statements abzugeben als auf die Fragen einzugehen. Michael Roth fragte eingangs nach dem Verhältnis zwischen dem Deutschen Bundestag bzw. den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Ihm ging es dabei darum, inwieweit sie als Partner oder als Konkurrenten in Erscheinung treten. Als Partner können sie überall dort aktiv werden, wo sie gemeinsam in der Lage sind, vorhandene Demokratielücken im parlamentarischen Verfahren zu schließen. Dies sind - Rainer Steenblock hat es angesprochen - Lücken vor allem in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik und der Verteidigungspolitik sowie der offenen Koordinierung, also in den Teilen des Vertrages, die sich auch nach In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages einer parlamentarischen Mitwirkung vollständig oder teilweise entziehen werden.

Als Konkurrenten erscheinen sie nicht unbedingt dadurch, dass der Bundestag über Subsidiaritätskontrolle redet; wenn sich aber die nationalen Parlamente auf die Subsidiaritätskontrolle konzentrieren, kommt eine Konkurrenzsituation zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlament auf. Das Europäische Parlament würdigt jeden Vorschlag der Kommission auch auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips. Dass es dies kann, muss man dem Europäischen Parlament schon zugestehen. Wenn jedes nationale Parlament dies tut und es interfraktionell nicht zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament abgestimmt wird, dann entstehen Konkurrenzsituationen, die eigentlich nur aufgefangen werden können - Herr Türk und Herr Glöser fragten nach den verschiedenen Ebenen, auf denen man zusammenarbeiten könne -, indem man sich stärker auf eine Zusammenarbeit

zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament auf Ausschuss- und Berichterstatterebene konzentriert. Im Hinblick auf diese beiden Ebenen sieht der Bundestag gegenwärtig im empirischen Vergleich der 25 Parlamente, die wir bei uns in der SWP immer wieder einmal durchführen, relativ schlecht aus. Er ist nicht Schlusslicht, aber im hinteren Mittelfeld, wenn es darum geht, Einladungen des Europäischen Parlamentes zur Teilnahme an Fachausschusssitzungen zu folgen.

Ich empfinde die Diskussion zu Art. IV-444 als komisch. Man muss sich einmal überlegen, wie diese Vorschrift entstanden ist. Es gab eine Debatte über die Zweiteilung der Verträge. Ein Teil des Vertrages sollte nur mit Ratifikation geändert werden können, ein zweiter - ausführender - Teil des Vertrages sollte einfacher zu ändern sein. Dies wollten die Briten nicht; also hat man ihnen Art. IV-444 vorgeschlagen. Die Briten wollten auch Art. IV-444 nicht; also hat man für sie das Recht des nationalen Parlaments hineingebracht. Macht sich der Bundestag die Taktik der Briten zu Eigen und sagt, auch er wolle Art. IV-444 so selten wie möglich nutzen? Dieser Artikel ist eingebracht worden, um den Unionsvertrag und die Union im Primärrecht dynamisch zu halten, nicht aber, um dies zu verhindern.

(Zuruf des Abg. Dr. Gerd Müller
(CDU/CSU))

- Rechtlich kann man über vieles reden, wie es meine Vorredner auch gemacht haben. Nur ist der Bundestag eine politische Institution und sollte sich der Tatsache bewusst sein, welche Form von Europapolitik er will und welche Strategie er verfolgen möchte. Ist er prinzipiell für mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und hält es für eher traurig, dass es bislang einige qualifizierte Mehrheitsentscheidungen nicht gegeben hat, oder setzt er sich in den Sattel der Briten und wird in Zukunft überall dort, wo es möglich ist, solche Entscheidungen verhindern?

Praktisch sehe ich dies analog zum Verfassungsvertrag nur als Ex-ante-Verfahren. Ich schlage vor, es analog zur damaligen Passerelle bei Art. K.9 anzuwenden. Da war für eine Zustimmung die Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern erforderlich. Hier geht es um das Verhindern und um ein Veto. Das heißt, es müsste eine gemeinsame Entscheidung der beiden Häuser jeweils mit Zweidrittelmehrheit herbeigeführt werden, um qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu verhindern. Es geht um sechs Monate und um europäische Beschlüsse, die im Rat einstimmig gefasst

werden. Daher schlage ich vor, dass man dies analog zum niederländischen Verfahren mit dem „tacit consent“ verbindet. Das heißt, wenn der Bundestag innerhalb einer bestimmten Frist nicht reagiert, geht die Bundesregierung vom „tacit consent“ aus. Im Übrigen rechne ich damit, dass Finnland, Dänemark, Österreich, Estland, Litauen, Lettland und Ungarn dieses Verfahren über Parlamentsvorbehaltsrechte regeln werden. Sie sind hier wesentlich weiter als der Bundestag. Man wundert sich manchmal, wie langsam der Bundestag arbeitet.

Zur Bindungswirkung von Parlamentsbeschlüssen warne ich ähnlich wie meine Vordrner vor einer Analogie zum dänischen Verfahren, zumal es in der Literatur immer als sehr starres Verfahren dargestellt wird. In der Praxis ist es durchaus möglich, in einem relativ kleinen und übersichtlichen Land mit relativ transparenten Kommunikationsstrukturen noch parallel zur Ministerratssitzung Rücksprache mit dem Ausschuss des Folketing zu halten. Dies sehe ich aber in Deutschland nicht. Tage ein Unterausschuss des EU-Ausschusses mit vollem Mandat parallel zur Ministerratssitzung und der Minister oder sein Vertreter könnte unmittelbar Rücksprache auf der Basis möglicher Mandate halten, dann könnte man etwas Ähnliches wie das dänische Verfahren auch in Deutschland einführen. Aber ich sehe diese Möglichkeit gegenwärtig hier nicht. Dafür ist der Bundestag selbst - entschuldigen Sie - zu bürokratisch und zu groß.

Rainer Steenblock fragte nach der Vertretung Deutschlands auf EU-Ebene. Hier sind zwei Dinge erforderlich - dies spricht nicht gegen die Arbeit des EU-Ausschusses -: Zum einen ist die Fachausschussebene des Deutschen Bundestages zu europäisieren. Dies muss nicht unbedingt heißen, dass man die Zuständigkeiten des EU-Ausschusses an die Fachausschüsse abgibt. Aber analog zu Verfahren in Großbritannien oder Österreich spricht nichts dagegen, in einzelnen Fachausschüssen Unterausschüsse oder Arbeitsgruppen zu bilden, die sich dann explizit mit den gefilterten Dokumenten des EU-Ausschusses befassen. Zum anderen brauchen wir eine „EU-isierung“ des EU-Ausschusses, das heißt, eine Präsenz von deutschen Bundestagsabgeordneten oder aber von der Bundestagsverwaltung in Brüssel, am besten im Europäischen Parlament auf dem Flur des Sekretariats für Beziehungen zu nationalen Parlamenten. Ich kenne die Diskussion, die gegenwärtig geführt wird; dabei geht es um die Entsendung von fünf bis sechs Beamten, die nicht in die

Räumlichkeiten des Parlaments passen. Aus eigener Erfahrung würde ich sagen: So können Sie es vergessen. Wesentlich für die Zusammenarbeit mit den anderen nationalen Parlamenten im Europäischen Parlament ist diese informelle Gruppendynamik, die aufgrund der Tatsache entsteht, dass man auf einem Flur sitzt. Wenn der Bundestag eine Art ständige Vertretung außerhalb des Parlaments einrichtet, hilft ihm das relativ wenig.

Wie können Filterfunktionen sichergestellt werden? Ein Verfahren ist die Zusammenarbeit zwischen Scrutiny Committee und Select Committee in Großbritannien. Das andere ist das, was gegenwärtig in Island angewandt wird. Dort sitzen die Vorsitzenden der Fachausschüsse im EU-Ausschuss und können mit ihrer Fachexpertise vernünftig und verantwortlich filtern.

Nun zu der Frage des Abgeordneten Gloser nach Zielkonflikten zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten: Sie sind vorhanden. Ich würde den Fokus darauf legen, zu versuchen, die Fachausschüsse des Bundestages seitens des EU-Ausschusses immer wieder darauf hinzuweisen bzw. sie ein bisschen zu treten, dann, wenn es die Einladung des Fachausschusses für Grundfreiheiten und Innere Angelegenheiten des Europäischen Parlaments gibt, gemeinsam anderthalb Tage lang über ein Dokument im Mitentscheidungsverfahren zu beraten, auch wirklich dahin zu fahren. Die Griechen sind mit sechs bis acht Leuten anwesend, der Bundestag mit höchstens einer Person. Das geht nicht; wir machen uns lächerlich. Es geht nicht nur um 25 Mitgliedstaaten - Herr Preuß hat es angesprochen - und neue Legitimationskulissen, sondern es wird in Zukunft auch um einen Wettbewerb zwischen nationalen Parlamenten um Zugang zu Informationen und informellen Einfluss gehen. In diesem Wettbewerb gerät der Bundestag ins Hintertreffen, wenn er diese informellen Möglichkeiten nicht nutzt. Die Parlamente der osteuropäischen Beitrittsstaaten sind gegenwärtig in den informellen Fragen weitaus besser als der Bundestag aufgestellt. Wir müssen aufpassen, dass wir hier nicht immer wieder nach hinten geraten.

(Beifall der Abg. Michael Roth (Heringen) (SPD) und Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN))

Vorsitzender Matthias Wissmann: Hier lässt sich sicherlich sehr vieles verbessern. Trotzdem ist das Europäische Parlament, so

gern wir es gestärkt hätten, nicht der einzige Entscheidungsträger in der Europäischen Union. Die vorhin angesprochene Tatsache, dass wir von dem, was die allgemeinen Vertreter besprechen, den größten Teil gar nicht erfahren, weil keine Transparenz gewährleistet ist, ist ein mindestens genauso großes Problem. Hier funktioniert dies übrigens recht gut; in fast jeder unserer Sitzungen sind Abgeordnete des Europäischen Parlamentes anwesend. Heute haben wir fast die ganze Zeit über zwei Kollegen hier: Herrn Professor Meyer und Herrn Dr. Konrad. Dieser Kontakt ist sicherlich verbesserungsfähig, funktioniert im Rahmen des Europaausschusses aber zunehmend gut. Man kann nur dazu ermutigen, dass er von noch mehr Europaabgeordneten genutzt wird. Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages ist ja auch verfassungsrechtlich in dieser Hinsicht einzigartig, weil wir hier ständig geschätzte Gäste des Europäischen Parlamentes als mitwirkungsberechtigte Mitglieder begrüßen können.

Sv Fischer: Da das meiste gesagt worden ist, beschränke ich mich auf den Hinweis, dass gerade bei der Subsidiaritätskontrolle die Analogie zur Normenkontrolle eine Verwechslung dessen begünstigt, was an innerstaatlichen Mitwirkungsrechten des Bundestages notwendig ist, mit dem, was mit der Klagebefugnis in Subsidiaritätsfragen zur Verfügung steht. Man sollte möglicherweise noch einmal sehr genau darüber nachdenken, ob die Subsidiaritätsrüge dazu genutzt werden sollte, auch bei der Bundesregierung eine Bindungswirkung hinsichtlich ihrer Verhandlungsposition im Rat zu entfalten. Hier wäre dann eine Minderheitenlösung zumindest denkbar, wobei man da auch den Bundesrat mit ins Spiel nehmen müsste. Erst in einem zweiten Schritt, wenn es nicht funktioniert und der Rechtsakt gekommen ist, kann man eine Klage anstrengen. Nur, wenn schon bei der Rüge Bindungswirkung bei der Bundesregierung entstanden ist, dann brauche ich bei der Klage letztendlich kein Minderheitenrecht.

Bei der Diskussion um die Passerelle geht es mir ähnlich wie Herrn Maurer: Ich verstehe es nicht mehr. Die Passerelle sollte in den Vertrag aufgenommen werden, um die Entwicklungsdynamik des Vertrages zu erhöhen. Jetzt hat man mit der Passerelle im Grunde genommen ein Verfahren in den Vertrag hineingeschrieben, das zwar Flexibilität bewirken soll, im Kern aber eng an das sehr unflexible Vertragsänderungsverfahren angelehnt ist; denn die Möglichkeit für ein

Parlament, einen Beschluss zu stoppen, ist nichts anderes als die Notwendigkeit beim Vertragsänderungsverfahren, dass alle Parlamente die Änderung ratifizieren. Daraus ergibt sich ein Paradoxon. Nun sollte man nicht noch versuchen, vonseiten des Bundesrates vertragsändernde Mehrheitserfordernisse zu definieren, bis man die Passerelle nutzen kann. Dies würde die Absicht dieser Bestimmung per se konterkarieren. Wir würden damit nur noch die Tendenz verstärken, die in der Passerelle schon angelegt ist: dass man sich immer mehr wieder auch bei diesem Instrument dem annähert, was wir bisher an dysfunktionalen Vertragsänderungsverfahren haben.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Wir sind nun ans Ende der Expertenrunde gelangt. Es wurden sehr viele Fragen beantwortet, wenn auch selbstverständlich nicht alle. Gleichwohl sollten wir nicht eine neue große Fragerunde eröffnen. Mir liegt aber noch jeweils eine Wortmeldung von CDU/CSU und SPD vor.

Peter Hintze (CDU/CSU): Ich empfand die Anhörung als sehr wertvoll; in diesem Punkt stimmen wir sicherlich alle überein.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Anhörung ist jedenfalls aus Sicht der CDU/CSU-Fraktion, dass wir uns mit der Frage, wie sich der Bundestag organisiert, noch einmal vertiefend beschäftigen müssen, und zwar sowohl hinsichtlich der Rechte, die der Verfassungsvertrag vorsieht, als auch hinsichtlich der politischen Funktionen Impulsgebung und konstruktive Begleitung. Wir werden zwischen den Fraktionen darüber sprechen müssen, ob wir zu dem Fragenkomplex, wie sich der Bundestag selbst organisiert, eine weitere Anhörung durchführen wollen, die das heute Gesagte vertieft. Heute haben wir wichtige und interessante Informationen erhalten. Wir müssen dann auch darüber sprechen, ob wir uns die Begleitgesetze, in denen es um die Rechte des Bundestages geht, noch einmal vornehmen. Natürlich müssen wir dies im Hinblick auf den Zeitplan gründlich vorbereiten; dies müsste dann zwischen den Fraktionen einvernehmlich beschlossen werden.

In der heutigen Anhörung hat sich meine Überzeugung vertieft, dass eine Erweiterung ohne Verfassung die Praktikabilität der Europäischen Union infrage stellte und dass wir deswegen gesamteuropäische Anstrengungen unternehmen müssen, um diese Verfassung letztlich zu bekommen. Jedenfalls könnten wir uns sonst eine Erweiterung nicht erlauben.

Michael Roth (Heringen) (SPD): Herr Hintze hat gedankt, ich danke ebenso. Es sind wirklich einige wichtige Impulse für unsere Arbeit herausgekommen.

Eines allerdings empfand ich als merkwürdig - ich sage das in aller Offenheit -: Man kann seine eigene Meinung haben und man kann auch Wünschenswertes fordern. Aber wenn es darum geht, was sich aus dem europäischen Verfassungsvertrag ergibt, dann kann man das nicht mit Wünschenswertem verknüpfen. Ich sage dies deshalb, weil ich nicht verstanden habe, wie man aus dem, was in der EU-Verfassung steht, herausarbeiten kann, dass es sich dabei nicht um ein Vetorecht, sondern um ein Zustimmungsrecht handelt. Dies habe ich bei der Lektüre der EU-Verfassung nicht erkennen können. Nun habe ich den Text vielleicht nicht richtig verstanden; dieses Recht gestehe ich mir zu. Aber wir müssen noch einmal intensiver darüber reden, was wünschenswert ist.

Wenn wir uns nach der Ratifikation der Verfassung noch einmal an das heranbegeben, was ohnehin noch zu regeln ist - die Geschäftsordnung, möglicherweise auch eine Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag zur Ausweitung der Informationspflichten der Bundesregierung -, dann sollten wir nach der Sommerpause eine weitere Anhörung durchführen. Hier steckt der Teufel, der, wie wir heute gehört haben, im Konvent saß, wirklich im Detail. Dieses Thema wäre jedenfalls erneut des Schweißes der Edlen wert.

Vorsitzender Matthias Wissmann: Meine Damen und Herren, ich danke zunächst einmal den Herren Sachverständigen sehr herzlich für diese konzentrierte, qualifizierte und an einigen Stellen brillante Präsentation der verschiedenen Aspekte des Themas.

(Beifall)

Ich werde jetzt keine lange Zusammenfassung liefern, sondern nur hervorheben, dass uns das gemeinsame Ziel eint, im Interesse der Legitimation der Europapolitik in der deutschen Bevölkerung, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten ja nicht stärker geworden ist, alles dafür zu tun, dass neben dem Bundesrat auf der einen Seite, der sich seine Rechte durch seine besondere verfassungsrechtliche Konstellation in Europafragen in erheblichem Maße herausgearbeitet hat, und der Bundesregierung auf der anderen Seite, die ein natürlicher europapolitischer Akteur ist, das Parlament als die entscheidende Brücke zum Bürger seine Rolle in

diesem europapolitischen Prozess aktiv spielt und deutsche Interessen kraftvoll wahrnimmt. Dazu bedarf es des Bewusstseins, einer breiten Beteiligung aller Ausschüsse, aber auch eines Stücks Leadership des Europaausschusses des Deutschen Bundestages, der hier eine besondere Aufgabe hat. Ein Stück dieser Aufgabe haben wir heute wahrgenommen.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Schluss: 14.13 Uhr)