

DEUTSCHER BUNDESTAG

8. Juni 2009

16. Wahlperiode

Protokoll Nr. 55

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

(21. Ausschuss)

ÖFFENTLICHE SITZUNG

Protokoll

der 55. Sitzung

des Ausschusses für die

Angelegenheiten der Europäischen Union

am Mittwoch, dem 5. März 2008

um 14.00 Uhr im Europasaal (PLH 4.900)

Vorsitz: Abg. Gunther Krichbaum

Inhaltsverzeichnis:

	<u>Seite</u>
Tagesordnung	3
Anwesenheitsliste	5
Expertengespräch zur Vorbereitung des Vertrags von Lissabon zu dem Themenbereich: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	11

DEUTSCHER BUNDESTAG

16. Wahlperiode
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Berlin, den 26.02.2008

Tel.: 33308 (Sitzungssaal)
Fax: 36332 (Sitzungssaal)

Mitteilung

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Die 55. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union findet statt am:

Mittwoch, dem 5.3.2008, 14:00 Uhr
Sitzungsort: Europasaal (PLH Saal 4.900)

Die Sitzung ist öffentlich!

Wegen der geringen Platzkapazitäten für Besucher ist eine Anmeldung im Ausschussesekretariat (email: europaausschuss@bundestag.de; Fax: 030/227-30171) **unbedingt** erforderlich!

Tagesordnung

Expertengespräch

zur Vorbereitung der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon

zu dem Themenbereich: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Inhaltliche Strukturierung:

- Eingangsstatements der Sachverständigen
- 1. Fragerunde: keine thematische Festlegung
- 2. Fragerunde:
 - Ausmaß und Konsequenzen der Überführung des ehemaligen „Dritter Pfeiler“ in die sog. Gemeinschaftsmethode; Folgen der besonderen Entscheidungsmodalitäten („Notbremse“ – Anrufung des Europäischen Rates
 - Umfang neuer Kompetenzen bzw. der Erweiterung bestehender Zuständigkeiten der EU speziell im Bereich Justiz/Inneres; Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten

- 3. Fragerunde:
 - Parlamentarische Kontrolle durch EP und nationale Parlamente
 - Umfang der Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente (Kontrolle von Europol, Eurojust, Passerelle-Klauseln)
 - Europäische Staatsanwaltschaft
 - Ständiger Ausschuss nach Artikel 61 d des Vertrags über die Arbeitsweise der EU

- 4. Fragerunde:
 - Gerichtliche Kontrolle der Justiz- und Innenpolitik: neue Zuständigkeiten des EuGH; Übergangsfristen und –modalitäten; insbesondere Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich
 - Umfang und Konsequenzen des „opt out“ (für Vereinigtes Königreich und Irland)
 - Reichweite der Grundrechtecharta und Erläuterungen; Konsequenzen der Ausnahmeregelung für Vereinigtes Königreich und Polen; geplanter Beitritt zur EMRK: Verhältnis EMRK – Grundrechtecharta

- 5. Fragerunde: keine thematische Festlegung

Sachverständige:

- PSt Peter Altmaier, BMI
- Prof. Dr. Stefan Braum, Fakultät für Rechts-, Wirtschafts- und Finanzwissenschaften, Universität Luxemburg
- Prof. Dr. Dr. Jörg Monar, SECURINT Projekt, Robert-Schuman-Universität Straßburg
- Prof. Dr. Dr. hc. Bernd Schünemann, Ludwig-Maximilians-Universität, München
- Oliver Suhr, Staatskanzlei des Saarlands

Gunther Krichbaum, MdB
Vorsitzender

Anwesenheitsliste

Expertengespräch

Zur Vorbereitung der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zu dem Themenbereich: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der **Vorsitzende** begrüßte die Anwesenden zur 55. Sitzung des Europaausschusses. Einziges Thema sei das zweite Expertengespräch zur Vorbereitung der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Es habe schon eine erste Anhörung gegeben zum Thema der Außen- und Sicherheitspolitik. Es seien auch Einladungen an die Kollegen des Innen- und des Rechtsausschusses ergangen, und es sei ihm eine besondere Freude, etliche Vertreter dieser Ausschüsse begrüßen zu dürfen. Ganz herzlich begrüße er die Experten: Zu seiner Rechten ein „alt vertrautes Gesicht“: Peter Altmaier, der heute aber nicht den Hut des BMI aufhabe, sondern den des Präsidenten der Europa Union Deutschlands. Ihn vorzustellen sei fast überflüssig. Das Thema Europa habe er schon immer zu seinem Lebensinhalt gemacht und auch seine beruflichen Stationen, die ihn über die Kommission in den Bundestag und dann auch in den Europaausschuss führten, zeigten, warum er in der parteiübergreifenden Europa Union heute diese herausragende Stellung inne habe. Der Vorsitzende begrüßte Herrn Prof. Dr. Braum von der Universität Luxemburg, der früher an der Johann von Goethe-Universität in Frankfurt war. Sein Schwerpunkt sei stets das Strafrecht gewesen. Später sei er an der Ruhr-Universität in Bochum gewesen. Prof. Dr. Monar sei aus Brüssel gekommen, normalerweise komme er aber aus Straßburg. Dort lehre er an der Robert-Schuman-Universität; insbesondere unter dem Stichwort SECURINT sei er Gast in dieser Expertenrunde. Er habe vielfältigste internationale Stationen in seinem Lebenslauf aufzuweisen, natürlich auch sehr zahlreiche Veröffentlichungen.

Herrn Prof. Dr. Schünemann habe er zunächst nur in literarischer Form gekannt, weil jeder, der den „kleinen Schein“ in Strafrecht mache, ihn kenne. Seine Stationen führten ihn, von Anfang an im Strafrecht beheimatet, zu Prof. Klaus Roxin in Göttingen, einem der ganz herausragenden Strafrechtsprofessoren bis zum heutigen Tage. Prof. Dr. Schünemann habe es sich zu seinem Lebensinhalt gemacht, diesen Spuren nicht nur nachzugehen, sondern ganz eigene zu beschreiten. Er war Dekan an der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilian-Universität in München. Herrn Suhr habe nicht nur das Strafrecht, sondern vor allem auch das Europarecht zum Saarland an die dortige Staatskanzlei und nicht an die Universität geführt.

Der **Vorsitzende** erteilte Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) das Wort zu einem Antrag zur Geschäftsordnung.

Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bedankte sich als Vorsitzender des Unterausschusses Europarecht und im Namen der Kollegen des Rechtsausschusses dafür, dass die Gelegenheit zum Gedankenaustausch bestehe. Damit alle über das Gleiche reden, wolle er zu Beginn wissen, ob der Ausschuss über eine konsolidierte Fassung des Lissabon-Vertrags in deutscher Sprache verfüge.

Der **Vorsitzende** gab dazu SV Altmaier, der ein Exemplar in Händen hielt, das Wort.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) erläuterte, da er nicht als Vertreter der Bundesregierung anwesend sei, könne er freimütig zugestehen, dass er sich den Text über das Internet besorgt habe. Die Europa Union Deutschlands, die sich überparteilich für die Bürgerinnen und Bürger einsetze, habe auf ihrer Präsidiums- und Bundesausschusssitzung am vorletzten Wochenende beschlossen, die Bundesregierung zu bitten, baldmöglichst eine solche konsolidierte Verfassung in großer Anzahl zur Verfügung zu stellen, weil sie glaube, dass es nicht nur für diesen Ausschuss, sondern auch für die Diskussion über den Vertrag mit den Bürgerinnen und Bürgern insgesamt wichtig sei, denn es Sorge für mehr Klarheit und Übersichtlichkeit.

Der **Vorsitzende** erklärte, ihm sei die Frage kürzlich von einem Journalisten gestellt worden. In der Tat sei die Fassung im Internet abrufbar. Er würde sich aber noch mehr freuen, wenn diese der breiten Bevölkerung zur Verfügung gestellt würde. Es gebe einen Informationsauftrag, auch der Bundesregierung. Daran schlossen sich Anmerkungen zur Organisation des Gespräches an. Der Vorsitzende erklärte, die Fraktionen hätten sich im Vorfeld auf thematische Schwerpunkte geeinigt, auf eine Redezeitbegrenzung in den Fragerunden und bei den Antworten der jeweiligen Experten. Damit solle für eine gewisse Verfahrensökonomie gesorgt werden. Außerdem sei es hilfreich, wenn, soweit schon feststehend, die Redner dem Ausschussekretariat benannt würden. Für die Eingangsstatements sei an ein Zeitfenster von fünf, maximal sieben Minuten gedacht.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) wies darauf hin, die Regelungen im Reformvertrag zur Innen- und Justizpolitik gehörten zu den herausragenden Errungenschaften des Reformvertrages; sie seien alles andere als selbstverständlich. Es handele sich um einen Bereich, der zu den Kernbereichen nationaler Souveränität und Zuständigkeit gehöre. Wenn an Polizei, an Gerichtsbarkeit gedacht werde, seien dies Bereiche, die den ureigensten Bereich von Staatlichkeit betreffen

und deshalb auf Seiten der Mitgliedstaaten nur bedingt und begrenzt für europäische Regelungen zugänglich gehalten werden. Auf der anderen Seite gebe es in kaum einem anderen Bereich der Gemeinschaftsgesetzgebung einen solchen Handlungsdruck wie in der Innen- und Justizpolitik. Dies sei mit das dynamischste Feld der Gemeinschaftsrechtsetzung in den letzten Jahren gewesen. Aus diesem Spannungsfeld heraus sei es gelungen, im Konvent mit Unterstützung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes eine mutige und weitgehende Regelung zu erreichen, nämlich die Überwindung der Säulenstruktur des EU-Vertrages und insbesondere die Überwindung der 3. Säule, die bislang weite Bereiche der Justiz- und Rechtspolitik geregelt habe. Diese alte Säulenstruktur sei undemokratisch, opak und unpraktisch gewesen. Sie sei undemokratisch, weil sie dem EP wesentliche parlamentarische Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte vorenthalten habe und schon deshalb ein Legitimationsproblem aufgeworfen habe. Sie sei opak, weil die Entscheidungsabläufe nicht nachvollziehbar gewesen seien, und sie sei unpraktisch, weil es eine Art der Institutionalisierung der IMK und der KMK gewesen sei, weil Beschlüsse in diesem Bereich nur einstimmig gefasst werden konnten und darüber hinaus in vielen Fällen auch noch umgesetzt werden mussten im nationalen Bereich. Alle Nachteile des intergouvernementalen Handelns seien hier vereinigt gewesen. Deshalb sei es wichtig, dass diese Säulenstruktur überwunden werden konnte, dass die EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit habe und dass in Zukunft im Bereich der bisherigen 3. Säule die Rechtssetzungsformen des Gemeinschaftsrechtes gelten, d. h. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse. In Zukunft habe die Kommission in diesem Bereich ein Initiativrecht. Es gelte generell das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der Regel mit qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des EP, außerdem eine Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof, die bislang in dieser Form nicht möglich gewesen sei. Selbstverständlich habe auch ein Preis bezahlt werden müssen im Hinblick auf abweichende Regelungen und Übergangsregelungen, um dieses sehr ambitionierte Ziel zu erreichen. So sei das Initiativrecht der Kommission kombiniert mit einem Initiativrecht, das einem Viertel der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zukomme. Er habe als einer der Vertreter des Bundestages im Konvent mit diesem nationalen Initiativrecht kein Problem, weil es für ihn selbstverständlich sei, dass jede gesetzgebende Körperschaft aus sich heraus ein Initiativrecht haben sollte. Es sei im übrigen Bereich der Gemeinschaftsrechtsetzung allerdings so, dass das EP dieses Initiativrecht für sich selbst nicht gefordert habe und es dann auch dem Rat nicht zugestanden worden sei. Es gebe Ausnahmen im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren, insbesondere gebe es Bereiche, in denen ein sog. Notbremsemechanismus („emergency break“) installiert worden sei, d. h. ein Mitgliedstaat könne die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und die Befassung des Europäischen Rates verlangen, wenn

nach seiner Ansicht ein Rechtsetzungsvorschlag zur Mindestharmonisierung des Strafverfahrensrechts grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühre. Nach spätestens vier Monaten verweise der Europäische Rat das Verfahren an den Rat zurück. Komme es nicht zu einer Einigung im Europäischen Rat, sei eine verstärkte Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten möglich. Insgesamt seien die Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit in diesem Bereich erweitert worden. Im Bereich der Kompetenzabgrenzung sei klargestellt, dass es sich beim Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts um einen Bereich geteilter Zuständigkeit handele. Das seien Bereiche, in denen die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam gesetzgeberisch tätig werden könnten. Die Mitgliedstaaten nähmen ihre Zuständigkeiten nur wahr, sofern und soweit die EU ihre Zuständigkeit noch nicht ausgeübt oder entschieden habe, sie nicht mehr auszuüben. In dem Zusammenhang sei es zu dem nach seiner Erinnerung einzigen Fall gekommen, in dem eine Kompetenzrückübertragung stattgefunden habe, oder eine Kompetenzklarstellung. Im Rahmen der Verhandlungen über den Übergang von der Einstimmigkeit zum Mehrheitsverfahren habe es vor allen Dingen von Seiten der deutschen Bundesländer und des damaligen Bundesministers des Innern erheblichen Widerstand gegen den Übergang zur Mehrheitsentscheidung, insbesondere im Bereich der Einwanderungspolitik, gegeben. Am Ende galten Mehrheitsentscheidungen auch in diesem Bereich. Allerdings sei in Art. 79 Abs.5 der konsolidierten Fassung klargestellt worden, dass diese Regelungen über die gemeinsame Einwanderungspolitik nicht das Recht der Mitgliedstaaten berührten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürften, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen. Es sei lange Zeit umstritten gewesen, ob die Kommission ein derartiges Recht habe oder nicht, inzwischen sei klargestellt, dass dieses Recht bei den Mitgliedstaaten verbleibe.

Zu den großen Fortschritten gehöre, dass es in Zukunft möglich sei, dass der Europäische Gerichtshof seine gerichtliche Kontrolle im vollen Umfang wahrnehme. Übergangsregelungen gebe es für die sog. Altrechtsakte mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren und in diesem Bereich auch einer „opt out“-Möglichkeit für Großbritannien. Bei den Verhandlungen zu dem Reformvertrag sei es darüber hinaus Großbritannien und Irland gelungen, weitgehende „opt out“- und „opt in“-Regelungen in diesem ganzen Bereich durchzusetzen, der über das hinausgehe, was bisher schon möglich gewesen sei. Das Ziel sei nicht in erster Linie, sich nicht zu beteiligen, sondern dass Großbritannien weitestgehend selbst darüber entscheiden könne, an welchen Rechtsakten es sich beteilige oder nicht. Dies sei nicht ganz unproblematisch, sei aber wohl ein politisches Zugeständnis gewesen, das in der Schlussphase der Regierungskonferenz nicht zu verhindern gewesen sei. SV Altmaier kündigte an, später noch etwas zur Charta der Grundrechte sagen zu wollen.

SV Prof. Dr. Braum (Universität Luxemburg) sagte, wenn europäische Gesetzgebung, insbesondere im Bereich des Strafrechts klar und transparent wäre wie das Paul-Löbe-Haus, wäre es sicherlich leichter mit dem Ergebnis, das bei dem Vertrag von Lissabon, von dem leider noch nicht einmal eine klare, transparente Fassung vorliege, herausgekommen sei. Er kündigte an, ein Problem schildern und auch drei Möglichkeiten vorstellen zu wollen, wie dieses Problem gelöst werden könne. Das Problem heiße „geteilte Zuständigkeit“. Das Problem dieser geteilten Zuständigkeit sei, dass leider nicht klar begrenzt sei, was da geteilt sei und wer mit wem was teile. Dieser Bereich „geteilte Zuständigkeit“ löse ein Problem, nämlich die Abgrenzung von erster und dritter Säule. Darüber könne man sich zunächst einmal zu freuen. Allerdings folge auf dieses gelöste Problem nun ein neues, nämlich eine neue Abgrenzungsfrage. Die Abgrenzungsfrage sei nun, welche strafrechtlichen und welche strafprozessrechtlichen Inhalte nunmehr Sache der Mitgliedstaaten seien und welche dem Bereich der EU unterfallen würden. Es gehe also um die Frage, wer für die Substanz des Strafrechts künftig zuständig sei. Der Vertrag von Lissabon liefere dafür leider keine oder, wenn überhaupt, nur vage Kriterien. Das sei die unklare Begrenzung dieser „geteilten Zuständigkeit“. Art. 69a Abs.2 des unkonsolidierten Vertrages von Lissabon eröffne unter dem Aspekt der gegenseitigen Anerkennung einen sehr weiten Zugriff auf das Strafprozessrecht, was vor allem staatlich oder besser kulturell geprägte Kernbereiche, wie etwa das Beweisrecht und die Verfahrensgarantien betreffe. Art. 69 b beschränke die Zuständigkeit für das materielle Strafrecht auf einzelne Kriminalitätsbereiche. Diese Kriminalitätsbereiche seien jedoch so allgemein umfasst, sodass sich ein in der Tat sehr umfassender Kompetenzrahmen ergebe. Dabei tauchten Rechtsbegriffe auf, wie Geldwäsche und organisierte Kriminalität, die gleichsam die trojanischen Pferde der EU seien und einen weiten Zugriff auf das materielle Strafrecht erlaubten. Hinzu komme, dass der Katalog der Kriminalitätsbereiche nach einstimmigem Ratsbeschluss auch jederzeit erweiterbar sei. Diese weite Öffnung, dieser grundsätzlich offene Kompetenzrahmen zusammen mit den bisher eher repressiven kriminalpolitischen Prämissen der EU drohe den rechtsstaatlichen Prinzipien des Strafrechts (Gesetzlichkeit, Verhältnismäßigkeit, faires Verfahren) mit weiterer Erosion, möglicherweise Zerstörung. Dagegen gebe es auch Gegenmittel: erstens die parlamentarische Kontrolle, das zweite Gegenmittel sei die Selbstvergewisserung um europäische Strafrechtsprinzipien, das dritte Korrektiv sei die justizförmige Kontrolle durch die europäische Gerichtsbarkeit. Die parlamentarische Kontrolle sei nunmehr nach dem Mitentscheidungsverfahren so gestaltet, dass das EP in die europäische Strafgesetzgebung mit einbezogen sei. Das Europaparlament sollte und müsse dann erster Wächter von Bürgerrechten sein, wenn es um den Bereich der

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gehe. Den nationalen Parlamenten obliege die wichtige Funktion, im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips in strenger Form die europäische Kompetenzwahrnehmung zu kontrollieren. Da Subsidiarität immer auch mit Verhältnismäßigkeit gekoppelt sei, sei es zugleich Aufgabe nationaler Parlamente, über den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wachen, also über die Frage, was auf europäischer Ebene im Bereich des Strafrechts geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sei. Nationale Parlamente könnten die Kriterien, die der Europäische Gerichtshof im Bereich des Strafrechts aufgestellt habe, inhaltlich mit Leben füllen.

Der zweite Punkt betreffe die Etablierung von Prinzipien im Bereich des Strafrechts und zwar so, dass Grenzen des Strafrechts europaweit sichtbar und einklagbar seien. Er nehme Bezug auf den vor kurzem leider kläglich gescheiterten Entwurf eines Rahmenbeschlusses für Verfahrensgarantien. Auf diesem Wege sollte beharrlich weiter gearbeitet werden, denn die EU brauche dringend einen Katalog an Prozessprinzipien, die das Europäische „einhegen“ könnten. Dafür seien die Möglichkeiten des Beitritts zur EMRK wie auch die EU-Grundrechtecharta wichtige Schritte. In des gelte es in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die Definition diverser Prozessrechte durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einerseits und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte andererseits durchaus divergent und verschieden sein könnten. Das heiße, anstatt das Kriminalisierungspotenzial dieses Vertrages zu nutzen, gelte es, Verfahrensgarantien auf europäischer Ebene voranzutreiben. Dies müsste in einem Rechtsakt über europäische Strafprozessgarantien, in dem sich auf den größten gemeinsamen Nenner verständigt werde, münden. Das letzte Gegenmittel betreffe justizförmige Kontrolle durch europäische Strafgerichtsbarkeit gegenüber dem, was auf europäischer Ebene derzeit zu verzeichnen sei – er nehme nur einmal den Europäischen Haftbefehl. Diese justizförmige Kontrolle müsse durch eine europäische Strafgerichtsbarkeit gewährleistet sein. Die Rechtsschutzprobleme im Strafrecht seien mittlerweile eben nicht mehr nur hierarchisch organisiert, sondern seien längst grenz- und instanzübergreifend und in ganz Europa relevant. Anwendungsbereiche und Fälle des Europäischen Haftbefehls seien die besten Beispiele dafür, wie europäische Strafjustiz nur noch im Wege der Kommunikation miteinander funktioniere und nicht mehr im Sinne klarer nationaler Hierarchien. Das bedeute, dass eine europäische Kontrolle benötigt werde, und dafür bedürfe es auch einer Reform der Verfahren des Europäischen Gerichtshofs, der derzeit dabei sei, diese Reform zu diskutieren, um die wachsende Falllast im Bereich des Strafrechts zu bewältigen und Rechtsschutz im Strafrecht zu gewährleisten. Dies müsse zum einen Gegenstand der Reform des Verfahrensrechts sein und könne mit Hilfe – auch das eine Option im Rahmen des Vertrages von Lissabon – einer europäischen

Fachgerichtsbarkeit in Strafsachen erfolgen. Art. 224a des Lissabonner Vertrags öffne hierfür den Weg. Das wäre eine entscheidende Möglichkeit, Justizförmigkeit im europäischen Strafrecht dann auch wirklich herzustellen.

SV Prof. Dr. Monar (Robert-Schuman-Universität Straßburg) verwies im Anschluss an SV Altmaier noch einmal auf die Bedeutung der Innen- und Justizpolitik, des Raumes der Freiheit und der Sicherheit und des Rechts. Im letzten Jahr habe der Rat der Innen- und Justizminister 164 Texte angenommen. Damit gehöre dieser Politikbereich zu den am schnellsten wachsenden Politikbereichen der EU und nach Schätzungen des Generalsekretariats der Kommission werde gegenwärtig rund 20 % der Legislativenaktivität auf diesen Bereich konzentriert. Auch bei Betrachtung der Eurobarometer-Umfragen müsse gesagt werden, dass eine außergewöhnlich hohe Zustimmungsrates seitens der EU-Bürger für weitere Maßnahmen der EU in Schlüsselbereichen der Innen- und Justizpolitik nachzuweisen sei. Der Vertrag von Lissabon entspreche der wachsenden Bedeutung dieses Bereiches dadurch, dass er auch in Art. 3 des Unionsvertrages den Raum der Freiheit und der Sicherheit und des Rechts aufwerte. Unter den Grundzielen der EU finde sich dieser Bereich jetzt an zweiter Stelle wieder, d. h. vor dem Binnenmarkt, vor der Wirtschafts- und Währungsunion und vor der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zur Bewertung dieses Vertrages nahm SV Prof. Dr. Monar zunächst Bewertungen zu den Fortschritten, wie er sie sehe, vor. Hinsichtlich der Handlungskompetenzen der EU gebe es erhebliche Ausweitungen im strafrechtlichen Bereich, auf die SV Prof. Dr. Braum schon verwiesen habe. Allerdings seien auch im Bereich des Außengrenzschatzes mit einer neuen Kompetenz zum Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems und im Bereich der Asylpolitik Kompetenzzuwächse nachzuweisen. Die Kompetenzzuwächse fielen weniger umfangreich aus im Bereich der Einwanderungspolitik und im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit; darauf werde er noch zurückkommen. Er wolle hinsichtlich der Kompetenzen darauf verweisen, dass es im neuen Vertrag eine doppelte Solidaritätsklausel gebe, Art. 67 und Art. 80 AEUV. Diese doppelte Solidaritätsklausel könnte dazu führen, dass im erhöhten Maße Haushaltsmittel der EU in Zukunft eingesetzt werden könnten, um diese Politikbereiche abzustützen, auch international, was die Zusammenarbeit mit Drittstaaten angehe. Kompetenzen nützten nichts, wenn man nicht auch über Entscheidungsfähigkeit verfüge. Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der jetzigen dritten Säule (Polizeiliche Zusammenarbeit und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) werde mit Sicherheit die Entscheidungsfähigkeit verstärken. Auch werde die Aufhebung der Säulenteilung sicherlich die Entscheidungsprozesse vereinfachen. Gegenwärtig gebe es eine fast „schizophrene“ Architektur in

den Ratsarbeitsgruppen, mit sehr wenig Anbindung der Gruppen unter dem Titel IV EGV und Titel VI EUV. Hier könne man von einem Effizienzgewinn ausgehen.

Bei der Umsetzungsfähigkeit gebe es Probleme, d. h. die Disziplin der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung, vor allen Dingen von Rechtsakten der dritten Säule, lasse einiges zu wünschen übrig. Man müsse sich nur die Berichte der Kommission anschauen mit den stark verzögerten Mitteilungen an die Kommission hinsichtlich der Umsetzung etc.. Der neue Vertrag werde auch die Umsetzungsfähigkeit erhöhen durch Einführung der Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens im Bereich dritten Säule und durch eine neue Rechtsgrundlage für gegenseitige Bewertungen der Mitgliedstaaten.

Die Kohärenz der EU als Akteur in diesem Bereich werde durch die Aufhebung der Säulenaufteilung ebenfalls gestärkt. Es sei nicht nur so, dass man in Zukunft die gleichen Rechtsinstrumente verwenden könne für den gesamten Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sondern es müsse auch an die Rolle der EU auf der internationalen Ebene gedacht werden. Ungefähr 15 % der vom Rat im Jahr 2007 angenommenen Texte befassten sich mit Außenbeziehungen der Innen- und Justizpolitik, einem zunehmend wichtigen Bereich. Hier werde die Union durch die Vertragsreformen künftig als einheitlicher internationaler Akteur auf einer einheitlichen Rechtsgrundlage agieren können. Dies werde auch die Frustration auf Seiten der USA etwas reduzieren, was die Union als Verhandlungspartner in einigen Bereichen angehe.

Zur Legitimität: Die Ausweitung der Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments sei von zentraler Bedeutung für die demokratische Legitimation der Maßnahmen der EU. Dies sei lange überfällig gewesen, weil Maßnahmen der EU doch sehr in Rechte Einzelner eingreifen könnten. Diese Subsidiaritätskontrolle durch die einzelnen nationalen Parlamente sei gewiss nicht von geringerer Bedeutung, wobei abzuwarten bleibe, inwieweit sich alle nationalen Parlamente effizient organisieren könnten, um diese neue Möglichkeit auszunutzen. Ebenfalls zu verweisen sei auf die Stärkung des Europäischen Gerichtshofes. Von großer Bedeutung, was die Legitimität dieses Politikbereiches angehe, sei auch die rechtliche Polifizierung der Charta der Grundrechte und der vorgesehene Beitritt zur EMRK.

Zu den Problemen gebe es ein erheblich erweitertes Differenzierungspotenzial. Die Fortschritte seien politisch erkaufte worden durch erweiterte „opt outs“ für das Vereinigte Königreich und Irland, die ein noch größeres Fragezeichen als in der Vergangenheit hinsichtlich des Grundkonsenses der EU in diesem Bereich aufwerfen. Er sehe auch gewisse Gefahren, dass die erleichterten Zugänge zur verstärkten Zusammenarbeit dazu führen könnten, dass weitere Fragmentarisierungspotenziale entstehen, sodass man nicht mehr von einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Si-

cherheit und des Rechts reden könne. Er müsse allerdings sagen, dass sowohl das Vereinigte Königreich als auch Irland bislang relativ häufig von ihren „opt in“-Möglichkeiten Gebrauch gemacht hätten. Zu bedauern seien auch die Ausnahmen von dem Prinzip der Mehrheitsabstimmungen und die bestehenden Restriktionen hinsichtlich der Mitentscheidung des EP.

SV Prof. Dr. Schünemann (Ludwig-Maximilians-Universität München) bemerkte, dass seine drei Vorredner ganz wesentliche Punkte herausgestellt hätten; deswegen wolle er ein wenig den „advocatus diaboli“ zu spielen versuchen. Er fühle sich, wie auch der Vorsitzende schon gesagt habe, explizit als Vertreter des Strafrechts und damit als Verteidiger der qualifizierten Legitimationsvoraussetzungen, die Strafgesetzgebung und Strafrechtspflege traditionell und mit Recht einnähmen. Es gebe eben besondere rechtstaatliche Minimalia – sowohl inhaltlich als auch formal. Strafrecht dürfe nur als ultima ratio zum Rechtsgüterschutz eingesetzt werden, und es müsse im Verfahren qualifizierten Legitimationsbedingungen genügen. Das führe dazu – eine traditionelle Forderung –, dass der demokratische Gesetzgeber Strafrechtsnormen setzen müsse. Dies dürfe man nicht delegieren, und insoweit, da stimme er völlig zu, habe der Vertrag von Lissabon eine Verbesserung der demokratischen Struktur gegenüber der alten Säulenerichtung gebracht. Er würde sogar so weit gehen zu sagen, die Kompetenz der Rahmenbeschlüsse, dass der Rat die Befugnis habe, nationalen Parlamenten Ziele auf dem Gebiet des Strafrechts verbindlich vorzugeben, verletze Fundamente der Demokratie, die in Deutschland Teil der Ewigkeitsgarantie (Art. 79 GG) seien, der auch entsprechend Art. 23 GG eingrenze. Das sei in der Praxis nicht so gesehen worden. Das Bundesverfassungsgericht habe sich in der Entscheidung zum Europäischen Haftbefehl ein bisschen „herumgemogelt“; es habe gesagt, die Ziele seien zwar bildlich vorgegeben, aber der Bundestag entscheide in normativer Freiheit darüber, was aus seiner Sicht miteinander semantisch nicht vereinbar sei. Entweder sei es vorgegeben oder man habe normative Freiheit. Aus dieser Sackgasse führe „Lissabon“ heraus. Allerdings müsse man sehen, dass die eminent demokratische Komponente im EP von einem Parlament zu verwalten sei, bei dem der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, im Sinne der Zählgleichheit der einzelnen Stimme des Bürgers durch einen sogar noch gesteigerten Disproportionalitätsfaktor eingeschränkt sei. Der ursprüngliche Disproportionalitätsfaktor, dass Einwohner in größeren Ländern weniger Abgeordnete wählten relativ gesehen zu ihrer Zahl als Einwohner kleinerer Länder, sei von 10,4 auf 12,8 gesteigert worden, so dass hier eine gewisse Einbuße vorliege. Es komme aber noch etwas Zweites hinzu, was über diese formale Reduzierung der Wahlrechtsgleichheit hinaus gehe und nach dem Senatsprinzip nicht nötig wäre. Es wäre nicht in zwei Gremien ein Disproportionalitätsfaktor nötig. Wenn man sich die USA-

Verfassung anschau, dann gebe es beim Repräsentantenhaus den gleichen Zählwert der Stimme und bei dem Senat den hohen Disproportionalitätsfaktor. Man habe hier also immer noch eine Einschränkung der demokratischen Legitimation. Theoretisch könnte eine Minderheit von Wahlrechtsbürgern über ihre Abgeordneten Strafrecht in Europa setzen und der Mehrheit ihren Willen aufzwingen. Es komme etwas hinzu, was die Legitimation etwas reduziere: das sei immer noch das Fehlen einer einheitlichen europäischen Öffentlichkeit. Wenn man in Deutschland neue Strafgesetze schaffen wolle, stehe der Bundestag unter ganz strenger Kontrolle der einheitlichen deutschen Öffentlichkeit. Bisher sei es noch nicht möglich gewesen, dies auf europäischer Ebene zu etablieren. Wegen dieser gewissen Einschränkung der demokratischen Legitimation hätten die nationalen Parlamente im Bereich des Strafrechts immer noch eine herausgehobene Verantwortung, die weitaus wichtiger sei als auf allen anderen Rechtsgebieten. SV Prof. Dr. Schünemann schlug vor zu schauen, wo sie diese Verantwortung wahrnehmen könnten. Eine hoch interessante Idee habe SV Prof. Dr. Braum genannt. Er habe gesagt, in der Subsidiarität stecke die Verhältnismäßigkeit, eine sehr charmante Idee. Bisher sei er davon ausgegangen, dass Subsidiarität in der Praxis Europas ein Wort sei und mehr nicht. Aber wenn man sage, eine Strafrechtsnorm, die illegitim sei, könne, wenn überhaupt, von einigen Staaten eingeführt werden, aber auf europäischer Ebene verletze dies das Subsidiaritätsprinzip mit der Folge, dass dann die nationalen Parlamente, also auch der Bundestag, die Möglichkeit hätten, als Wächter des Subsidiaritätsprinzips zugleich Wächter dieses ultima ratio-Prinzips zu spielen, auch des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, z. B. bei der Schärfe der Strafen. Das habe auch SV Prof. Dr. Braum schon angesprochen, und er selbst habe es oft schon publizistisch vertreten; man habe eine punitive Linie in Europa, eine eindeutig auf Punivität setzende Linie, die eigentlich mit modernen kriminalpolitischen Erkenntnissen nicht unbedingt übereinstimme; da wäre eine große Aufgabe für die Parlamente und damit auch für den Deutschen Bundestag. Das zweite seien die „emergency breaks“, die Notbremsen. Die Notbremse schaffe für einen Einzelstaat die Möglichkeit, Dinge, die er für absolut illegitim halte, abzubremsen. Über diese Notbremse müsste aufgrund demokratietheoretischer prinzipieller Überlegungen das Parlament entscheiden und nicht die Regierung. Es gebe insoweit eine sehr komplizierte Architektur zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament in Art. 23 GG, im Ausführungsgesetz, in der Vereinbarung. In der Vereinbarung sei letzten Endes der Regierung bei sogenannten wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen eine Abweichung von der Entscheidung des Parlaments eingeräumt worden. Im Bereich des Strafrechts, wenn nun ein so großer Teil der Strafrechtskompetenz nach Europa hin verlagert werde, müsse das Parlament jedenfalls diese Notbremse beherrschen, und zwar absolut. Er halte das für ganz wichtig, dass das „Urgestein“, der

„harte Felsen“ des demokratischen Prinzips beim Parlament liegen müsse. Deshalb würde er den Parlamentariern raten, dass sie sich im Rahmen der Ratifikation von „Lissabon“ auch noch einmal die bisherigen Regelungen für Art. 23 GG vornehmen, dass im Bereich des Strafrechts das Parlament die „Hand an der Pistole“ haben müsse und nicht mit irgendwelchen Ausnahmeklauseln die Bundesregierung.

EUROJUST sei sicher eine ganz wichtige Behörde, aber habe bisher keine Kompetenzen und keine institutionelle Basis, sondern sei mehr ein „Gesandtenverein“, so wie früher der Frankfurter Bundestag im alten Deutschen Bund. Es sei richtig, dass das entwickelt werde, aber dann müsse man auch an institutionelle Erweiterung der Verteidigung auf europäischer Ebene denken.

SV Suhr (Staatskanzlei des Saarlands) begrüßte die Durchführung eines eigenen Expertengesprächs zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Rahmen der Vorbereitung der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon. Lese man die Begründung zum Vertragsgesetz, falle auf, dass die Änderungen in diesem Bereich die zentrale Begründung dafür lieferten, warum der Vertrag von Lissabon im Bundestag und Bundesrat der 2/3-Mehrheit bedürfe. Die zukünftige Bedeutung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts könne man auch daran ablesen, dass dieser unter den Zielen der EU künftig noch vor dem Binnenmarkt und noch vor der Wirtschafts- und Währungsunion in Art. 3 EUV aufgeführt sein werde. Der zukünftige Art. 12 EUV hebe diesen Raum als einen Bereich gesondert hervor, in dem die nationalen Parlamente aktiv zur sogenannten guten Arbeitsweise der Union beitragen sollten und beitragen würden. Die Zustimmung zum Vertragsgesetz, um das Ergebnis vorwegzunehmen, empfehle er den Abgeordneten ganz nachdrücklich. Diese Empfehlung erfolge ohne Vorbedingung, aber mit zwei Auflagen: Erstens gehe der Bundestag mit der Ratifikation die Selbstverpflichtung ein, eine neue aktivere Rolle und eine gesteigerte Verantwortung im EU-Verfassungssystem zu übernehmen (er komme später darauf zurück); zweitens bekomme man durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine derart unmittelbare Bindung des Rechts der EU an die EMRK und an die Auslegung der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dass die Abgeordneten noch einmal dringend anmahnen sollten, der Überlastung und Unterfinanzierung dieses Gerichts abzuhelfen. Er wisse, das Thema sei 2007 ganz ausführlich beraten worden und dazu sei auch am 21. Juni 2007 ein Beschluss gefasst worden. Die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags mit der zukünftigen unmittelbaren Rückbindung des EU-Verfassungsrechts an das EMRK-System sei ein knappes Jahr später seines Erachtens der richtige Anlass, um hier noch einmal ein Signal zu setzen, z. B. in einer begleitenden EntschlieÙung. Denn sonst habe man ein perfektioniertes EU-Verfassungssystem, das

sich an die EMRK und ihre Auslegung durch den EGR mehr anlehne, und es sei bekannt, dass es dort im Moment nicht zum Besten stehe. Die Ratifizierung wäre praktisch unvollkommen. Dabei müsse auch noch folgendes Problem gelöst werden: Die EGMR-Urteile seien nicht in amtlicher deutscher Sprachfassung verfügbar – er denke da auch an die Eingangsfrage des Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) als Vorsitzender des Unterausschusses Europarecht. In dem Beschluss des Bundestages vom 21. Juni 2007 könnte man dem Missverständnis erliegen, dass dieses Problem schon gelöst wäre, weil dort ein gewisser Fortschritt begrüßt werde. In der Tat gebe es diesen Fortschritt und das Problem sei auch erkannt, unter anderem in dem Bericht des sogenannten Rats der Weisen des Europarats aus 2006. Es sei eine weitere kleine Verbesserung, dass das BMJ in ganz wenigen ausgewählten Fällen für eine nichtamtliche deutsche Übersetzung Sorge. Ganz überwiegend würden dabei Übersetzungen zur Entscheidung angeboten, die Deutschland als Beschwerdegegner beträfen. Blieben die Beschwerden nicht amtlich, also juristisch nicht belastbar, würden diese ausgewählt. Um es auf den Punkt zu bringen, mit der Zustimmung zum Vertragsgesetz sorgten die Abgeordneten dafür, dass das höchste EU-Verfassungsrecht in Zukunft nicht mehr in der EU-Amtssprache Deutsch vorliege. Das scheine ihm eine gefährliche Abkehr von der gemeinsamen deutschen Haltung in der Sprachenfrage zu sein. Wenn er zu denjenigen gehören würde, die aus Kostengründen ohnehin gerne auf Übersetzungen verzichten wollten und riefen „lernt Englisch“, dann würde er frohlocken und als nächstes den EuGH im Hinblick auf die Sprachenfrage „aufs Korn nehmen“. Die wesentlichen Änderungen des Raums seien von den Vorrednern ausreichend angesprochen. Er wolle nur hinzufügen, dass damit eine Entwicklung fortgeführt und zu einem vorläufigen Ende gebracht werde, die mit dem Vertrag von Maastricht begonnen und im Vertrag von Amsterdam fortgeschrieben worden sei, und dass dieses eine ganz konsequente Entwicklung sei. In dieser Hinsicht, dass Verlässlichkeit und eine klare Ausrichtung gebraucht würden, stimme die Europapolitik doch ausnahmsweise mit der Außenpolitik überein, auch wenn sonst betont werde, Europapolitik sei keine Außenpolitik. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sei sicherlich einerseits ein komplementäres Konzept zum Binnenmarkt, zum Raum ohne Binnengrenzen, aber nicht nur. Er sei auch die konsequente Fortentwicklung der EU, nicht zu einem Staat, aber eben doch zu einem System mit ganz klaren rechtstaatlichen Bindungen. Zu den Nachteilen und Risiken seien erste Stichworte „Bürgerrechte, Kohärenz und Balance des Strafrechts“. Es gebe – das sei bei den Vorrednern schon deutlich geworden – die Sorge um die Kohärenz und Balance des Strafrechts und des Rechts der inneren Sicherheit. Er sehe die Aufgabe des EP und der nationalen Parlamente hier politisch in der Rolle des Anwalts, nicht nur die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit, sondern auch die Bürgerrechte zu übernehmen.

(Wer mache sich in der Europapolitik zum Anwalt der Bürger- und Menschenrechte?) Jedenfalls seien dies nicht nur die nationalen Gerichte, und nicht nur der EuGH und dann der EGMR, sondern insbesondere das EP und die nationalen Parlamente. Diese hätten im politischen Kräfteparallelogramm, in den „checks and balances“, die Aufgabe, die im nationalen Kontext vor allen Dingen der Opposition zukomme. Europapolitik und Innenpolitik hätten insofern gemeinsam, dass sie zunächst einmal exekutivlastig seien und jeweils um die parlamentarische und justizielle Kontrolle gerungen werden müsse. Die Grundlagen dafür schaffe der Lissabon-Vertrag; die Praxis müsse das aber erst einmal einlösen. Zweiter Punkt „Gefahr einer Rechtszersplitterung“. Dies sei schon angesprochen worden. Es gebe die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung zum Strafrecht, zum Strafprozessrecht, zur europäischen Staatsanwaltschaft. Man habe ein „opt out“ von Dänemark, das aus dem bisher schon vergemeinschafteten Teil der „Justiz/Inneres“-Politik auf den gesamten Bereich Inneres und Justiz erstreckt worden sei; man habe die Möglichkeit des Vereinigten Königreichs zu einem „opt out“ aus dem gesamten *acquis* der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und die Möglichkeit von dem Vereinigten Königreich und Dänemark zu einem „opt out“ aus den geänderten Rechtsakten der ehemaligen dritten Säule. Schließlich habe man noch die Relativierung der Grundrechtecharta für das Vereinigte Königreich und Polen. Insofern müsse er den Vorrednern zustimmen, dass dies ein Risiko sei und ein echter Nachteil im Rahmen eines insgesamt ausgewogenen Kompromisses.

Der **Vorsitzende** dankte für die Eingangsstatements und eröffnete die erste Fragerunde ohne thematische Festlegung. Die Redezeit unter den Fraktionen sei so aufgeteilt, dass auf die CDU/CSU und die SPD jeweils fünf Minuten entfielen und für die übrigen Fraktionen jeweils drei Minuten vorgesehen seien. Dabei könne auch die Redezeit aufgeteilt werden.

Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) knüpfte an, dass die Sachverständigen Prof. Dr. Braum und Prof. Dr. Schünemann das Thema der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen problematisiert und als einen weiten Zugriff auf das Strafprozessrecht und auf das materielle Strafrecht bewertet haben. Da dränge sich ein Vergleich mit dem Binnenmarkt auf, wo die gegenseitige Anerkennung das Instrument gewesen sei, um auf einfachstem und schnellstem Wege Waren frei verkehrsfähig zu machen. Er frage daher, ob die gegenseitige Anerkennung im Strafrecht der einfachste und schnellste Weg sei, Straftäter aus dem Verkehr zu ziehen. Angesichts der praktischen Erfahrungen der Sachverständigen frage er, ob es im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Urteilen und Entscheidungen Schwierigkeiten gebe,

beispielsweise im Hinblick darauf, dass in einigen Mitgliedstaaten Justiz und Verwaltung Defizite aufwiesen oder Korruption und organisierte Kriminalität von besonderer Bedeutung seien. Der zweite Aspekt, den er ansprechen wolle, sei folgender: Verschiedene Professoren hätten deutlich gemacht, dass durch die Art und Weise, wie dieser Raum der Freiheit und des Rechts geschaffen werde, Fragen aufgeworfen würden, ob die Gesetzmäßigkeit, Gesetzlichkeit, Verhältnismäßigkeit, das faire Verhalten im Strafrechtverfahren eingehalten werden können, und es seien eine besondere Verantwortung des Deutschen Bundestages wie aller nationalen Parlamente angemahnt und auch Wege aufgezeigt worden, wie man durch parlamentarische, aber auch justizförmige Kontrolle dieser Gefahr begegnen könne. Der Ausschuss sei nicht der Ort, um einen Katalog an Prozessrechtsgarantien auf europäischer Ebene zu schaffen oder eine europäische Strafgerichtsbarkeit einzuführen, er wolle aber doch sagen, dass das mit Interesse zur Kenntnis genommen werde; gerade die Frage von Fachgerichtsbarkeiten werde ja schon seit längerem diskutiert. Es sei durchaus möglich, dass in Folge dieses Vertrages von Lissabon diese alten Themen erneut auf die Tagesordnung kämen. Was für ihn interessant sei, sei die Frage, wie die Abgeordneten dem auf nationaler Ebene begegnen könnten. Da wolle er zunächst die Frage stellen, wenn die Sachverständigen so dezidiert das Problem aufwerfen, ob überhaupt eine ausreichende Legitimation von Strafrecht vorhanden sei, das auf europäischer Ebene nach Maßgaben dieses Vertrags von Lissabon gesetzt werde und ob sie den Rechtsschutz, der auf nationaler Ebene über das Bundesverfassungsgericht gewährt werden könne, für ausreichend hielten; ob sie der Meinung seien, dass die Strafprozessgarantien in der EU denjenigen in Deutschland im Wesentlichen vergleichbar seien; ob sie es für ausreichend hielten, wenn es in Deutschland eine allgemeine justizförmige Kontrolle gebe oder ob nicht stärker darüber nachgedacht werden müsse, als Auffangkontrolle auch Individualrechtsschutz für deutsche Staatsbürger gegenüber Rechtsakten der EU zu gewährleisten. Im Übrigen nehme er mit Freude zur Kenntnis, dass nahezu alle Experten angemahnt hätten, dass der Deutsche Bundestag seine Aufgabe in der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips ernst nehme. Sie hätten das gerade im Bereich des Strafrechts auch vor dem Bundesverfassungsgericht schon hören dürfen. Er stimme insbesondere zu, dass die Parlamentarier diese Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips auch auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip ausdehnen müssten. Er sehe da in der Tat einen praktikablen Ansatzpunkt gerade für die aufgeworfenen Probleme im Bereich des Strafrechts und meine, dass als eine Vorfrage immer auch die Frage, ob die EU überhaupt eine ausreichende Kompetenz habe, in diesem Zusammenhang mitberücksichtigt werden müsse.

Prof. Dr. Dr. Hans-Peter Mayer, MdEP fügte an, er nutze gerne die Möglichkeit, den Experten eine konkrete Frage zu stellen. Nach der strafrechtlichen Bewehrung von „intellectual properties“ sei das EP zurzeit in der Diskussion um die strafrechtliche Bewehrung des Umweltschutzes. Dort werde auch sehr lange über die Definitionen diskutiert. Er spreche jetzt juristisch von der Rechtsklarheit und von klaren Tatbestandsmerkmalen und frage, inwieweit sich die Experten damit beschäftigt hätten, ob diese Rechtsstaatlichkeitsvoraussetzung der klaren Tatbestandsmerkmale, die im Strafrecht zwingend notwendig sei, erfüllt würde.

Abg. Axel Schäfer (SPD) dankte den Experten für die kritische Offenheit. Er wolle zu drei Punkten nachfragen. Den ersten Punkt habe SV Suhr schon beantwortet, deshalb gehe er an die anderen vier Experten. Er wolle wissen, ob diese den Mitgliedern des Deutschen Bundestag empfehlen könnten, den Vertrag von Lissabon zu ratifizieren, auch vor dem Hintergrund dessen, was es an Komplexität gerade in dem in dieser Anhörung zur Rede stehenden Teil gebe.

Der zweite Punkt sei, dass er SV Prof. Dr. Schönemann, der sich mündlich wie schriftlich vor allen Dingen zum Thema degressive Proportionalität geäußert habe, an dieser Stelle ausdrücklich widersprechen wolle. Die EU sei eine Gemeinschaft der Bürger und der Staaten. Eine Gemeinschaft der Bürger und der Staaten werde immer damit leben müssen, dass es „bevölkerungskleine Länder“ mit 300.000 Bürgern und „bevölkerungsgröße“ mit 82.300.000 Bürgern gebe. Das, was die EU entwickelt habe, müsse sowohl diesen Prämissen als auch der Tatsache Rechnung tragen, dass man sich in einer europäischen Gemeinschaft befinde, auch mit politischen Parteien, deren Vielfalt sich z.B. in diesem Parlament widerspiegeln können müsse. Da die EU eher als die Bundesrepublik Deutschland ein Zweikammernsystem entwickle, dass es über die Quotenregelung, über die Prozente bei der Ratsentscheidung eine ganz klare Regelung gebe, dass das, was SV Prof. Dr. Schönemann als Gefahr beschreibe, nämlich eine Minderheit der europäischen Bevölkerung werde in der Lage sein, Strafrechtsnormen zu Lasten der Mehrheit zu setzen, damit gebannt sei. Er sehe keinen praktischen Fall, wo das ganz simpel, numerisch, rechnerisch möglich sein könnte.

Zum dritten Punkt, der Substanz, gebe es eine Hauptschwierigkeit in diesem Bereich. Dort, wo man sich nicht über die Passerelle verständigen könne, werde eine verstärkte Zusammenarbeit möglich sein. Man habe in Europa bereits Erfahrung mit verstärkter Zusammenarbeit. Aber es sei zu Recht die außergewöhnliche Dynamik beschrieben worden, was die Entscheidung in diesem Bereich anbelange. Er sei ein bisschen in Sorge, dass tatsächlich mit diesem Vertrag die Grundlage für ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten gelegt werden könnte. Da hätte er gerne von den Experten eine kritische Einschätzung, wenn der Realitätstest komme, ob das wirklich der

Fall sein werde. Auf der anderen Seite frage er, ob dieses Element der verstärkten Zusammenarbeit, was aus der deutschen föderativ europäischen Sicht immer dazu angelegt gewesen sei, ein Stück voranzugehen, damit man letztendlich alle mitnehme und nicht damit die Unterschiede zementiere.

Abg. Florian Toncar (FDP) fragte die Sachverständigen Suhr und Prof. Dr. Schünemann, ob es der Fall sei, dass Freiheit und Recht bisher in einem adäquaten Zusammenhang standen zu den Fortschritten bei der Sicherheit, d. h., ob die Freiheit und das Recht mit den Bemühungen der EU, mehr Sicherheit zu schaffen, mitgewachsen seien. Insbesondere interessiere ihn auch unter Bezug auf Art. 82 des AEUV, wo die gegenseitige Anerkennung und der zwingende Erlass von entsprechenden Maßnahmen vorgesehen seien. Gleichzeitig gebe es im Abs.2 fakultativ die Formulierung „können Parlament und Rat weitere Maßnahmen erlassen“, um insbesondere auch Beschuldigtenrechte und Prozessgrundrechte zu erweitern. Einerseits sei die gegenseitige Anerkennung zwingend, andererseits könne Mindestharmonisierung auch stattfinden bei Prozessrechten und bei Beschuldigtenrechten. Er fragte, ob das ein ausbalanciertes Verhältnis sei, oder nicht auch der Ausbau von justiziellen Rechten zwingend an die gegenseitige Anerkennung gebunden sein müsse. Er wolle wissen, ob sich eventuell sogar aus dem gemeinsamen Besitzstand an Grundrechten oder aus der Grundrechtecharta oder dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Verpflichtung der entsprechenden Organe ergeben könne, bei einem Fortschreiten im Bereich der Sicherheit oder einem Fortschritt in der gegenseitigen Anerkennung zwingend – obwohl dort „können“ stehe – auch weitere Maßnahmen zu treffen, um die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren zu stärken. Seine zweite Frage sei, wie die Experten die Folgen der Erweiterung der Strafgesetzgebungskompetenz durch einfachen Ratsbeschluss nach Art. 83 Abs.2 einschätzten, ob das auch mit dem Parlamentsvorbehalt vereinbar sei und die Schutzmechanismen ausreichten. Es gebe eine Reihe von Straftaten – die organisierte Kriminalität sei schon angesprochen worden, Computerkriminalität sei eine weitere – worunter man auch sehr viele allgemeine Straftaten fassen könnte. Die letzte Frage sei, ob es nicht auch zwingend geboten sei, sich Gedanken darüber zu machen, welche Regeln beispielsweise für Versuch, Täterschaft, und Dinge, die zum allgemeinen Strafrecht gehören, gelten; ob es nicht so sei, dass damit auch durch den Vertragstext bestimmte Harmonisierungen im allgemeinen Strafrecht vorgezeichnet seien.

Abg. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) wandte sich an SV Suhr, der die stärkere Bindung an die EMRK angesprochen habe. Sie fragte, ob er befürworte, dass nach Inkrafttreten

des Vertrages sofort alles in die Wege geleitet werde, damit die EU der EMRK beitrete, weil sie jetzt die Rechtspersönlichkeit erlange, oder ob er sagen würde, auch wenn das nicht passiere, reichten die Wirkungen aus der EMRK aus und welcher Art diese dann seien. Ihre zweite Frage gehe an SV Prof. Dr. Schünemann, von dem sie gern eine Bewertung dazu hätte, wie sich nach Inkrafttreten gerade auch von Art. 69 ff. die Entwicklung im Strafrecht in der EU vollziehen werde, und sie bitte auch dringend darum, noch einmal dem aus ihrer Sicht verhängnisvollen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen ein paar Worte zu widmen. Der Blick auf den Binnenmarkt könne nicht zulassen, was dort passe, dann auf die dritte Säule, wo es überhaupt nicht passe, jedenfalls nicht mit der Begründung, die man dort angelegt habe, zu übertragen.

Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) begann mit einer kurzen Bewertung. Das Konzept, die EU als einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf dem Weg der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidung zur wiederverstärkten Zusammenarbeit aufzubauen, sei im Hinblick auf den individuellen Grundrechtsschutz verfehlt. Er fragte, ob die Experten dies ebenso sehen. Ausgebaut werde eine eigenständige europäische Exekutive mit einem europäischen quasi Innenministerium, mit einer europäischen Strafverfolgungsbehörde, einer europäischen Polizei und einer europäischen Justizbehörde. Entsprechende demokratische und justizielle Kontrollmechanismen seien nicht eingebaut worden. Die EU werde dadurch von einer repressiven Innen- und einer restriktiven Migrationspolitik geprägt. Es folgten zwei Fragen an alle Sachverständigen: Wie seien die Rechtsfolgen der Souveränitätsübertragung, die durch die neue Verlagerung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene erfolge, einzuschätzen; welche Auswirkungen hätte dieses auf nationalstaatlicher Ebene. Nach dem Vertrag von Lissabon solle eine gemeinsame Einwanderungs- und eine gemeinsame Asylpolitik der EU errichtet werden. Zu diesem Zweck würden für die Union neue Zuständigkeiten geschaffen, wie z. B. das schrittweise Einführen eines integrierten Grenzschutzsystems, der Abschluss von Rückführungsübereinkommen, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts. Er fragte die Experten, ob sie das Grundrecht auf Asyl, so wie es im Grundgesetz verankert sei, durch Zugangsbeschränkungen zum Recht auf Asyl eingeschränkt sähen. Nach Einschätzung seiner Fraktion würden Menschen, die in der Bundesrepublik einen Asylantrag stellen wollten, aufgrund einer restriktiven Einwanderungs- und Asylpolitik nicht mehr die Möglichkeit haben, nach Deutschland zu kommen. Des Weiteren fragte er die Sachverständigen Prof. Dr. Schünemann und Prof. Dr. Braum, wie das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als Grundlage für die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen einzuschätzen sei; ob dieser Grundsatz zur Errich-

tung eines einheitlichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beitragen könne bzw. ob nicht die Gefahr eines Nebeneinanderbestehens unterschiedlicher Rechtssysteme bestehe und wie der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Hinblick auf den individuellen Grundrechtsschutz zu bewerten sei.

Auch **Abg. Omid Nouripour (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)** dankte den Sachverständigen für die Vorträge. Er fragte nach der Einschätzung welcher Bereich der Rechts- und Innenpolitik in der Praxis am wenigsten von der Vergemeinschaftung betroffen sei und wo es nach Inkrafttreten die meisten Restgrößen geben werde. Er bat SV Prof. Dr. Monar, der von Restriktion der Kompetenzen des EP gesprochen habe, um nähere Ausführungen dazu. Auch würde er gern nach dem Bestandsschutz für bisher existierende bilaterale Abkommen (z. B. Rückführungsabkommen zwischen einzelnen Staaten und Herkunftsländern und teilweise auch zwischen der EU und Herkunftsländern) fragen; ob es dazu führen werde, dass schrittweise diese bilateralen Abkommen ersetzt würden oder ob man sie bestehen lasse und künftig nur noch die EU mit Drittstaaten Verträge aushandele. Es gehe grundsätzlich auch um diese Fragen, wenn es z. B. Abkommen geben solle zwischen Tschechien und den USA über Flugpassagierdaten usw. Er habe noch zwei sehr konkrete Fragen. Die eine betreffe das Familienrecht. Was sage die Praxiserfahrung der Experten, welche Bereiche betroffen sein würden. Die letzte Frage betreffe die „Integrationspolitik“: Hier gebe es seit dem letzten Jahr erstmals auf europäischer Ebene eine Tendenz, dass Integration irgendwie gelingen solle. Ihn würde interessieren, was aus Sicht des Sachverständigen möglich sei im Integrationsbereich, was auf europäischer Ebene „konstitutiv“ heiße und was mit Beteiligung des Europäischen Parlaments geschehen werde.

Abg. Wolfgang Wieland (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) schloss eine Frage an SV Prof. Dr. Schönemann an. Dieser habe das Spannungsverhältnis Rahmenbeschlüsse/ Demokratieprinzip thematisiert. Man habe erlebt, dass Minister Dinge, die sie in Deutschland innerstaatlich nicht hätten durchsetzen können, auf dem Weg über Rahmenbeschlüsse dann letztlich beschert hätten (Personalausweis). Es gebe umfangreiche Ankündigungen, was jetzt als Rahmenbeschluss kommen werde. Heute gerade sei zu hören gewesen, die Fluggastdaten, bezogen auf Einreise in die EU, noch schärfer als im Verhältnis zu den USA zu regeln. Informationssystem, Visainformationssystem, Fingerabdrücke von allen, die in die EU einreisen wollen, sollen über Rahmenbeschlüsse kommen. Er fragte, welche professorale Lösung der Sachverständige dem Gesetzgeber

bierte, nicht wieder zu sagen, wie sein Kollege Abg. Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): „Ich dachte, da kann man gar nichts machen als deutscher Parlamentarier, wenn das per Rahmenbeschluss alles kommt“.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) wies zu der Frage des Disproportionalitätsfaktors im EP darauf hin, dass in fast allen föderalen Verfassungsordnungen Disproportionalitätsfaktoren zu finden seien – auch im deutschen Bundesrat, wo das Saarland nicht ganz so schlecht wegkomme wie Nordrhein-Westfalen, was das Stimmgewicht angehe. Im Übrigen gebe es auch Länder ohne föderale Struktur, wie z. B. Island, wo Abgeordnete aus bevölkerungsschwächeren Regionen höhere Stimmgewichte im Parlament hätten, um zu verhindern, dass eine Stadt wie Reykjavik alles andere beeinflusse. Man könne es unter Opportunitäts Gesichtspunkten diskutieren; er glaube aber nicht, dass man sagen könne, es sei generell undemokratisch, wenn es disproportionale Faktoren in einem solchen System gebe. Der zweite Punkt, der heftig diskutiert worden sei, sei die Frage der gegenseitigen Anerkennung und der Harmonisierung. Er habe seit vielen Jahren immer die Auffassung vertreten, dass, wenn vermieden werden solle, nach und nach wesentliche Bereiche des materiellen Strafrechts und auch des Verfahrensrechts zu harmonisieren, man sich zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung durchringen müsse. Er halte dies auch für vertretbar, weil nach seiner festen Überzeugung nur ein Staat Mitglied der EU sein könne, der rechtsstaatlichen Bedingungen genüge. Alle Mitgliedstaaten der EU hätten die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet, sodass man als letztes Mittel auch zum Menschenrechtsgerichtshof nach Straßburg gehen könne. Die dortige Rechtsprechung sei auf einem vergleichsweise hohen Niveau, vor allen Dingen auch was strafrechtliche Verfahrensgarantien angehe. Prof. Dr. Dr. Mayer, MdEP, habe einen wichtigen Punkt angesprochen. Diese Harmonisierung im Strafrecht finde ja statt, in allererster Linie über Richtlinien, die umzusetzen seien. D.h., die Anforderungen an die Tatbestandsmäßigkeit seien an die Umsetzungsrechtsakte im nationalen Bereich zu stellen. Trotzdem halte er im Hinblick auf eine immer enger zusammenwachsende EU, die auch komplexer werde, für diskussionswürdig, ob man nicht in bestimmten Fällen statt von Richtlinien von Verordnungen Gebrauch mache, weil der Umsetzungsaufwand dann geringer sei und die Bürgerinnen und Bürger sich unmittelbar vor den nationalen Gerichten auf diese Vorschriften berufen könnten. Die Frage, die Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) angesprochen habe, sei, ob man den Rechtsschutz durch die europäische Ebene für ausreichend erachte oder eine Auffangkontrolle, einen Individualrechtsschutz national gegen Rechtsakte der Union vorsehen solle. SV Altmaier könne noch nicht nachvollziehen, wie dies funktionieren solle. Wenn man so etwas in Deutschland be-

haupten würde, müsste es natürlich der Gerichtsbarkeit jedes anderen Mitgliedstaates auch zugestanden werden. Dann wäre das Ziel einer gleichmäßigen Anwendung von Gemeinschaftsrecht eine Fiktion, weil die unterschiedlichen nationalen Rechtsprechungen dann dazu führten, dass Gemeinschaftsrecht völlig unterschiedlich in verschiedenen Mitgliedstaaten angewandt würde. Er halte es für absolut notwendig, dass die EU der Europäischen Menschenrechtskonvention beitrete. Es gebe in allen Mitgliedstaaten einen zweistufigen Rechtsschutz gegen Akte staatlicher Gewalt, zum einen durch die nationalen Gerichte und die nationalen Grundrechtsverbürgungen, zum anderen auch vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof auf der Grundlage der EMRK. Für das Handeln der Organe der EU gebe es derzeit nur den Rechtsschutz durch die Europäische Grundrechtecharta, der aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes fortentwickelt worden sei. Er glaube deshalb, dass auch der Europäische Gerichtshof nicht für sich in Anspruch nehmen sollte, dass über ihm der „blaue Himmel“ sei, jedenfalls dann nicht, wenn er das Handeln von Gemeinschaftsorganen am Maßstab der Grundrechte zu prüfen habe. Deshalb halte er den Beitritt zur EMRK, der im Reformvertrag vorgesehen sei, für absolut notwendig. Dafür brauche es allerdings einer Änderung der EMRK selbst. Das sei bereits geplant, und er gehe davon aus, dass 2009 der Beitritt der EU zur EMRK möglich sein werde.

SV Prof. Dr. Braum (Universität Luxemburg) rekapitulierte, dass die Fragen insgesamt drei große Komplexe betreffen: der erste, vielleicht wichtigste, betreffe das Verhältnis von gegenseitiger Anerkennung und Bürgerrechten, der zweite die Problematik der verstärkten Zusammenarbeit und schließlich die Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD), ob der Deutsche Bundestag den Lissabonner Vertrag ratifizieren solle.

Zu „gegenseitige Anerkennung und Bürgerrechte“: Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung habe zunächst einmal – Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) habe darauf verwiesen – einen guten Sinn, im Rahmen der ersten Säule für Warenverkehrsfreiheit in Europa zu sorgen. Nur im Strafrecht sei es anders, da gehe es nicht um Freiheitserweiterung, sondern um Freiheitsbeschränkung. Im Strafrecht gebe es nicht das Problem, dass jeder trinken dürfe, was er wolle, sondern dass am Ende eines solchen Verfahrens möglicherweise jemand im Knast sitze. Das sei die Problematik. Mit Blick auf die Frage der Freiheitsrechte sei es so, dass in den letzten Jahren, betrachte man die europäische Kriminalpolitik, die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, die strafbarkeits-erweiternden Maßnahmen, die Erweiterung von Strafverfolgungsmaßnahmen und die polizeiliche Kontrolle stets und ständig ausgebaut worden seien, ohne dass es ein Pendant auf der Seite der Bürgerrechte gegeben hätte. Dies sei das Problem, was dringend auf europäischer Ebene nachzu-

holen sei. Der Vertrag von Lissabon gebe die Gelegenheit, diesen Nachholbedarf zu stillen. Es stelle sich nur die Frage, wie man es mache und dass man es angehe. Die Schwierigkeiten praktischer Art seien längst Legion. Betrachte man die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum „ne bis in idem-Prinzip“, liege auf der Hand, dass es unterschiedliche Rechtsschutzstandards in Europa gebe. Er erwähne nur Italien und die immer noch gängigen Verfahren der Urteile „in absentia“, bei denen sich die Frage stelle, ob ein solches Verfahren und ein solches Urteil mit Menschenrechtsstandards kompatibel sei; der Straßburger Gerichtshof werde sich demnächst damit befassen. Es gebe eine eindeutige Disbalance zwischen Sicherheitsbelangen auf der einen Seite, die verstärkt worden seien, und Freiheits- und Bürgerrechtsbelangen auf der anderen Seite, die in Erosion und Zerstörung begriffen seien. Die Frage der verstärkten Zusammenarbeit sei auch ein Punkt, auf den man achten müsse. Es sei zu befürchten, dass sie auf der einen Seite zur erneuten Zersplitterung des noch nicht vorhandenen Rechtsschutzes führen werde; zu einem Flickenteppich an Bürgerrechten, den man so in Europa installiere. Er wolle zwei Beispiele der verstärkten Zusammenarbeit nennen, wie es sie schon in Europa im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit (nämlich Schengen) gegeben hatte. Zunächst sei ein Vertrag, entwickelt außerhalb des europäischen Rechtsrahmens, in den europäischen Rechtsrahmen integriert worden. Rechtsgrundlagen habe man gefunden, eine demokratische Kontrolle habe nicht stattgefunden, dies habe den Bürgerrechten und deren Sicherung in diesem Vertragswerk nicht gerade genutzt. Das gleiche drohe im Rahmen des Vertrages von Prüm, der im Rahmen der biometrischen Daten genau die gleiche Strategie verfolge. Man vereinbare außervertraglich, außereuroparechtlich bestimmte Inhalte, die dann exekutiv umgesetzt und den nationalen Parlamenten nur noch zur Implementation überlassen würden.

Zur Ratifikation: Er riet den Abgeordneten zu ratifizieren. Das werde nicht schaden. Das Problem sei, was man aus dem ratifizierten Vertrag mache, wenn vieles so bleibe, wie es ist, nämlich die Dominanz des Rates und die Dominanz der Kommission im Rahmen europäischer Strafgesetzgebung. Wenn sich dies nicht verändere, sei es egal, ob es dann einen Lissabonner Vertrag gebe oder einen Amsterdamer Vertrag oder die Römischen Verträge. Das Problem sei, dass man die Möglichkeiten, Rechte zu verstärken, demokratische Kontrolle zu verstärken, die sich im Rahmen des Lissabonner Vertrages bieten, sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene werde nutzen müssen; ohne das sei „Lissabon“ ein toter Buchstabe.

SV Prof. Dr. Monar (Robert-Schuman-Universität Straßburg) antwortete zunächst auf die Frage zur Ratifizierung, diese würde er empfehlen, weil insgesamt der Vertrag trotz einiger Schat-

tenseiten mehr Fortschritte als neue Probleme bringe. Er sehe vor allen Dingen das beträchtliche positive Potenzial, was die demokratische Kontrolle angehe und erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten. Das sei in den Amsterdamer Vertragsbestimmungen das größte Defizit gewesen.

Zu der Frage „gegenseitige Anerkennung“: Er sehe zumindest mittelfristig keine Alternative zu Fortschritten im zivil- und strafrechtlichen Bereich zur weitergehenden Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung. Zum einen, weil bekannt sei, dass Harmonisierungsbestrebungen sehr viele Kontroversen auslösten und Fortschritte sehr langsam ausfielen. Zum anderen, weil er auch glaube, dass es in der EU zumindest ein Mindestmaß an gegenseitigem Vertrauen in die Systeme der anderen Mitgliedstaaten geben müsse, wie das der Gerichtshof auch mehrfach ausgeführt habe. Allerdings müsse man sagen, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung an gewisse Grenzen stoße, weil gewisse Fortschritte nicht zu erzielen sein würden, ohne parallel Fortschritte auch bei der Harmonisierung des Strafverfahrensrechts zu erzielen, d. h. idealerweise sollte man parallele Fortschritte anstreben. Hier sei von Bedeutung, dass der neue Vertrag erstmals eine deutliche Kompetenz im Bereich des Strafverfahrensrechts schaffe.

Was die Gewährleistung von Grundrechten angehe, verbessere sich der Kontext auch u. a. durch die sehr deutlich ausgestalteten justiziellen Rechte in der Charta der Grundrechte. Er sehe hier eine deutliche positive Dimension. Man müsse abwarten, wie sich das ausgestalte. Letztendlich hänge sehr viel vom Gesetzgeber ab, ob dieser die Rechtsschutzdimension hinreichend berücksichtige. In diesem Kontext wäre es aus seiner Sicht sinnvoll darüber nachzudenken, ob die Kommission, die mit Sicherheit in Zukunft mehr Rechtsinitiativen in diesem Bereich einbringen werde, nicht dazu veranlasst werden sollte, zu dem Subsidiaritätstest, den sie jetzt anwenden müsse, und der normalerweise zu einem halbseitigen Statement zur Subsidiarität führe, auch einen Grundrechtstest durchzuführen, um zu erklären, inwieweit die Folgenabschätzung, soweit es um den Schutz der Grundrechte gehe, durchgeführt worden sei.

Zur Frage der verstärkten Zusammenarbeit: Er sehe durchaus in der EU der 27 ein gewisses Potenzial, dass die verstärkte Zusammenarbeit genutzt werde. Er gebe ein konkretes Beispiel. Die Gefahr scheine momentan gebannt, aber der Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Sarkozy zur Mittelmeerunion sei in Paris teilweise verknüpft worden mit Ideen, gewisse Bereiche der Innen- und Justizpolitik auch im Rahmen der Mittelmeerunion auszuweiten, was z. B. einwanderungspolitische Maßnahmen angehe. Man könne durchaus sagen, es bestehe potenziell die Möglichkeit, dass es eine Regionalisierung von Teilen der Innen- und Justizpolitik gebe, wenn gewisse Mitgliedstaaten die kritische Masse bildeten, um eine derartige verstärkte Zusammenarbeit auszubilden. Er sehe auch ein gewisses Potenzial, dass die europäische Staatsanwaltschaft in Form einer

verstärkten Zusammenarbeit eingeführt werden könne, weil es hier doch erhebliche Positionsdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten gebe.

Zur Frage des Abg. Omid Nouripour (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), welche Bereiche im Kontext des Vertrages weniger stark ausgeprägt seien: Einer der Verlierer der Entwicklung sei - relativ gesehen - die polizeiliche Zusammenarbeit, wo es wenig neue Akzente gebe. Insbesondere was EUROPOL angehe, verändere sich im Gesamtrahmen sehr wenig. Was den Bereich der Einwanderungspolitik angehe, gebe es im Vertrag jetzt den Begriff einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, aber es seien sehr viel größere Handlungsspielräume für Maßnahmen im Bereich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung gegeben als potenziell im Bereich der legalen Einwanderung bestehen.

SV Prof. Dr. Schünemann (Ludwig-Maximilians-Universität München) wolle die angesprochenen Themen noch etwas weiter ausführen. Zunächst das Argument Demokratie, Legitimation des Europäischen Parlaments: Die beiden Gegenargumente, die genannt worden seien, würden nicht durchgreifen. Das erste Argument sage, in einem föderierten System müsse natürlich Minderheitenschutz betrieben werden. Das sei richtig, aber nehme man das Beispiel USA, so könne man den Minderheitenschutz für kleine Staaten über den Senat haben und habe trotzdem im Repräsentantenhaus den gleichen Zielwert der Stimme. Warum das aber im Strafrecht so sein müsse, das folge gerade aus der Idee des Minderheitenschutzes, denn sonst könne die Minderheit sogar der Mehrheit ihr Strafrecht aufzwingen. Sicherlich habe Island die Regelung nicht geschaffen, damit die Leute aus der Region, den Bürgern Reykjaviks ein Strafrecht aufzwingen. Das heiße, im Strafrecht müsse bei der demokratischen Legitimation im Sinne des gleichen Zählwerts jeder Stimme ernst gemacht werden. Das könne auch nicht nur über den Rat kompensiert werden. Dort gehe es deshalb nicht, weil der Rat ein *gouvernatives* Gremium sei, was – wie aus der Vergangenheit bekannt – ganz extrem punitive Absichten verfolge. Das heiße, der Rat werde sich hüten, in diesem Fall etwa einer Überkriminalisierung in den Arm zu fallen. Gerade deswegen sei die Wächterrolle, die die nationalen Parlamente behalten müssten, unverzichtbar. Es finde ein Quantensprung statt, wenn eine grenzüberschreitende Strafverfolgung in Europa institutionalisiert werde, denn der Beschuldigte müsse sich in seinem Land verteidigen können. Wenn ein Verfahren in Finnland geführt werde, frage er, wie ein Portugiese sich da effizient verteidigen solle. Und wenn über das System der gegenseitigen Anerkennung alle finnischen Strafverfolgungsakten *eo ipso* anzuerkennen seien, dann komme etwa der Portugiese bei einem solchen Strafverfahren in eine letzten Endes völlig hilflose Situation, gegen die zu verteidigen er keine Chance habe. Der Grund-

satz der gegenseitigen Anerkennung passe deshalb nicht, weil dann auch entsprechend eine Kompensation durch Verteidigungsrechte eingeführt werden müsse. Man könne das sehr schön zeigen, wenn man konkret werde, und sage, was gegenseitig anerkannt werden solle. Im Bereich des Europäischen Haftbefehls gebe es das bereits, deshalb sei der Europäische Haftbefehl so „bequem“. Man hole sich einfach alle seine Beschuldigten aus dem Ausland, habe sie bei sich und dann laufe natürlich ein Deal ab und sie unterwerfen sich der Strafe, die der Staatsanwalt wünsche. Denn, wenn man als Fremder in ein anderes Land per Europäischen Haftbefehls ausgeliefert werde, habe man keine realistischen Verteidigungsaussichten. Es müsse eine Kompensation gesucht werden. Er habe in einem Gesamtkonzept ausgeführt, wie man die Verteidigung gleichzeitig stärken müsse, damit sie gegen einen Europäischen Haftbefehl überhaupt chancenreich sein könnte. Dasselbe gelte für die Vermögensbeschlagnahmen, für die Telekommunikationsüberwachung. Man könne nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung quasi ein Patchwork der weitest reichenden Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungssysteme der einzelnen Staaten herstellen und habe dann wirklich ein extrem punitives System gebastelt. Es müsse also Kompensationen geben, Stärkung der Verteidigung für die Vollstreckung. SV Prof. Dr. Schünemann sei zu dem Ergebnis gekommen, dass es bei der Vollstreckung Anpassungen geben müsse. Man könne nicht ein Strafurteil aus einem Staat, der völlig unterschiedliche Vorstellungen über die Strafwürdigkeit eines Delikts habe, mit derselben Schärfe in Deutschland exekutieren und umgekehrt. Noch ein paar Worte zum Schutzniveau: Das Schutzniveau sei theoretisch und praktisch in den einzelnen Staaten der EU höchst unterschiedlich. Er erwähne nur die Aussagefreiheit in England, die nur auf einem weitaus niedrigeren Niveau geschützt werde. SV Prof. Dr. Braum habe schon das italienische Abwesenheitsverfahren genannt. Es gebe unterschiedliche Schutzniveaus, die im Großen und Ganzen vom Europäischen Gerichtshof gehalten würden unter dem Aspekt, dass die Staaten in sich ein ausgewogenes System hätten. Mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung werde das zerstört und man exportiere alle Eingriffsbefugnisse. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ohne gleichzeitige Mindestrechte hätte man überhaupt nicht akzeptieren dürfen. Es sei zu Recht darauf hingewiesen worden, die gegenseitige Anerkennung müsse die Mindestrechte sichern können. Sie seien gerade kläglich gescheitert bei dem Versuch, das zustande zu bringen. Warum solle das plötzlich jetzt funktionieren, wenn es bisher nicht funktioniert habe. Gut sei, dass die EMRK einschlägig sei. Allerdings sei bekannt, dass der EGMR nicht soviel Erledigungskapazität habe, um in jedem Einzelfall hinreichend rasch durchschlagenden Rechtsschutz garantieren zu können. Er habe dazu das Prinzip des Eurodefensors, eine neue Verteidigungsinstitution, vorgeschlagen. Das

hätte man alles mit Bedenken müssen, bevor man einseitig die Institution schaffe, stärke und ausweitere, die Strafverfolgung betreibe.

Zur Frage, wie es sich entwickeln werde, antwortete er, dass er kein Prophet sei; es werde eher noch problematischer werden, wenn der Bundestag nicht aufpasse. Die Rahmenbeschlüsse – professorale Lösung – würden nicht binden; das Bundesverfassungsgericht habe die Bindung auch gar nicht so behauptet. Der EuGH habe sie natürlich in einer Entscheidung behauptet, in der die Probleme überhaupt nicht angesprochen worden seien. Professorale Lösung wäre gewesen, in normativer Freiheit bei den Rahmenbeschlüssen nicht mitzumachen. Wenn es den Vertrag von Lissabon gebe, könne das nicht mehr gemacht werden, denn das sei demokratisch viel ausgewogener als der Rahmenbeschluss. Umso wichtiger, dass der Bundestag sich hier als Hort der bürgerlichen Freiheit seiner Aufgabe bewusst werde. Es wäre natürlich ganz schön peinlich, wenn Deutschland soviel dafür gemacht habe und jetzt der Bundestag nicht ratifiziere. Als Professor würde ihn das nicht stören, als Politiker müsse es die Abgeordneten schon sehr stören. Wenn diese ratifizieren, dann aber nur, wenn der Bundestag die Hand an der Notbremse behalte.

Der **Vorsitzende** dankte SV Prof. Dr. Schünemann für das Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege, die er mitgebracht habe. Es werde den Fraktionen zur Verfügung gestellt.

SV Suhr (Staatskanzlei des Saarlands) entgegnete SV Prof. Dr. Schünemann bei allem Respekt, den er ihm auch als dessen ehemaliger Student an der Universität Freiburg schulde, wenn man jetzt die demokratische Legitimität, insbesondere in Hinblick auf das Europäische Parlament, als unzureichend ansehe, dann halte er das für eine paradoxe Aussage. Denn nach dem Vertrag von Lissabon werde die demokratische Legitimation der Europapolitik so groß sein wie nie zuvor; das sei eine relative Größe, aber sie werde gewährleistet durch eine durchgehende Mitentscheidung des EP und eine sehr starke Rolle der nationalen Parlamente, darunter des Bundestages. Wenn man diese absoluten Ansprüche, die er hier formuliere, an die Europapolitik seit 50 Jahren angelegt hätte, dann gäbe es diesen Ausschuss nicht, gäbe es dieses Gebäude nicht, und er könne auch nicht zum Übernachten zu seinen Verwandten nach Brandenburg fahren. Diese absoluten Ansprüche ließen sich im Kontext einer EU nicht realisieren. Dann wäre kein Fortschritt möglich, wenn man so absolute Forderungen an Deutschlands Partner in Europa stellen wollte. Es seien wirklich nur theoretische oder akademische Postulate.

Zur Frage der gegenseitigen Anerkennung: Die gegenseitige Anerkennung komme janusköpfig daher. Das habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum ersten Europäischen

Haftbefehlsgesetz gemeint. Diese sei schonend und fördere das Subsidiaritätsprinzip, weil sie nämlich harmonisieren teilweise vermeiden helfe. Man tue sich schwer, gewisse Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten, vielleicht insbesondere sehr junger Mitgliedstaaten nach den deutschen rechtstaatlichen Maßstäben immer zu akzeptieren. Man könne bei aller Berechtigung zur Beruhigung aber im Moment immerhin noch sagen, dass diese Befürchtung nicht daherkomme in der Form einer selbstexekutierenden gegenseitigen Anerkennung, sondern nur in der Form, dass Rechtsetzungsvorschlägen dieses Prinzip mit zu Grunde liege. Aber bei dem Zustandekommen dieser Rechtsetzungsvorschläge, bisher Rahmenbeschlüsse und hoffentlich ab 2009 dann Richtlinien, seien der Bundestag und das EP beteiligt. Da gelte es, in jedem Fall Obacht zu geben, ob man das mittragen könne. Er habe im Saarland die Fachleute in den Staatsanwaltschaften usw. gefragt, ihm die Fälle zu nennen, in denen bisher die Rechtsetzung in der bisherigen dritten Säule zu Ergebnissen geführt habe, die in irgendeiner Form nicht mittragbar gewesen wären. Diese Fälle seien jedenfalls im Saarland, das unmittelbar an der Grenze liege, nicht vorgekommen. Die Probleme beim Europäischen Haftbefehl seien, wenn auch etwas spät, noch erkannt worden. Es sei die Frage nach ausreichendem Rechtsschutz gestellt worden. Dieser sei wohl mit Ende der fünfjährigen Übergangsfrist für die volle Justiziabilität gegeben. Solange das Vorabentscheidungsverfahren fünf Jahre lang nur für die Staaten gelte, die eine entsprechende Anerkennungserklärung abgegeben hätten, gebe es zweifelsohne ein Problem, aber es sei von SV Altmaier deutlich gemacht worden, dass das ein politisches Opfer gewesen sei, ohne das der Vertrag von Lissabon nicht zustande gebracht worden wäre.

Zur Rechtsklarheit: Für die Rechtsklarheit sei man im nationalen Kontext selbst ein bisschen verantwortlich, weil ja im Strafrecht nur Richtlinien möglich seien. Die Umsetzung werde in Deutschland gemacht zusammen mit dem Bundesrat. Da müsse diese Rechtsklarheit bei der Umsetzung bzw. schon im Vorfeld praktiziert werden, wenn man sehe, dass das nach dem deutschen System gar nicht gehe. Dann sei die Subsidiaritätskontrolle angesprochen worden, Balance von Freiheit und Recht, das sei sicher ein Problem. Der Rahmenbeschluss zu den Verfahrensrechten sei zweimal im Europäischen Rat politisch vereinbart worden und trotzdem gescheitert. Das gebe auch leider eine relativ schlechte Perspektive auf die Frage, was nach dem Vertrag von Lissabon sein werde, wenn die Notbremse gezogen werde und man im Europäischen Rat dann versuche, innerhalb dieser vier Monate noch eine Einigung hinzubekommen. Wenn es um die Verfahrensrechte gehe, müsse man sagen, sei ein kleiner Hoffnungsschimmer am Horizont. Beispielsweise zur Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen gebe es eine neue Initiative, die vielleicht etwas aussichtsreicher sei. Aber insgesamt würde der Vorschlag eines Rahmenbeschlusses zu den Verfah-

rensrechten, wenn „Lissabon“ in Kraft wäre, hundertprozentig nur in die verstärkte Zusammenarbeit gehen und wäre also nicht für alle akzeptabel.

Der **Vorsitzende** wies auf die thematische Begrenzung bei der zweiten Fragerunde hin, wonach verstärkt auf den Wegfall des ehemaligen dritten Pfeilers und die Überführung in die Gemeinschaftsmethode eingegangen werden solle, wie auch die Erweiterung der bestehenden Zuständigkeiten im Bereich Justiz/Inneres und die Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Bei der Redezeit gebe es eine gewisse Modifizierung, wonach jede Fraktion nun drei Minuten Redezeit habe und auch die Antworten der Sachverständigen bei drei Minuten liegen sollten.

Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) bemerkte, er wolle für das Protokoll festhalten, dass die Forderung von SV Prof. Dr. Schünemann, der Bundestag müsse als Hort der bürgerlichen Freiheit auftreten, auch die Zustimmung der Fraktion DIE LINKE. gefunden habe, die ihn als Experten benannt habe. Er nehme SV Prof. Dr. Schünemann das ab, während er bei den Kollegen der Fraktion DIE LINKE. das eher einer gewissen dialektischen Doppelbürdigkeit zuordnen würde. Aber sie hätten gelächelt und applaudiert; das wolle er für das Protokoll festhalten, wenn der Bundestag als Hort der bürgerlichen Freiheit hier apostrophiert werde.

Zur verstärkten Zusammenarbeit, zu der diese Notbremse führen könne, wolle er die Anregung von SV Prof. Dr. Monar nochmals aufgreifen. Er glaube, dass diese Klausel mit Anlass sein müsse, das zu tun, was er eingefordert habe, nämlich einen Grundrechtstest auch auf der Ebene im Deutschen Bundestag zu machen. Er meine aber, dass das in die Subsidiaritätskontrolle mit hinein genommen werden könne. Wenn die Subsidiaritätskontrolle nicht nur als politische Debatte verstanden werde, sondern tatsächlich mit Blick auf die justizförmige Kontrolle, auf Justiziabilität dieses Begriffes Subsidiarität am Ende, und wenn hierbei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit Berücksichtigung finde, dann sei das auch der Schlüssel, um einen Grundrechtstest in diesem Rahmen der Subsidiaritätskontrolle im Deutschen Bundestag zu machen. Aufgreifen wolle er die Analyse von SV Prof. Dr. Monar, dass es zu einer Regionalisierung des Strafrechts kommen könnte. Er habe das mit Bezug auf den Mittelmeerraum angedeutet. Dazu wolle er noch einmal nachfragen, ob er die Systematiken des Strafrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten für so unterschiedlich oder auch den kulturellen Hintergrund der Strafrechtsordnungen für so verschieden halte, dass es ernsthaft zu einer ausdifferenzierten Regionalisierung des Strafrechts kommen könnte.

Eine zweite Frage, die er stellen wolle, sei, ob es nicht vor dem Hintergrund dieser weitreichenden Konsequenzen gerade im Bereich der Zusammenarbeit oder im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dadurch auch bei den Beitrittsverhandlungen, die die EU gerade führe oder noch führen werde, größeres Gewicht darauf gelegt werden müsse, dass die Kopenhagener Kriterien gerade im Bereich von Grundrechtsschutz, Minderheitenschutz, Rechtsstaatlichkeit sehr viel stärker gewichtet werden müssten und sehr darauf aufgepasst werden müsse, dass nicht vorzeitig Abstriche oder Übergangsvorschriften vereinbart würden. Gerade in diesem Bereich müsse besonders darauf geachtet werden, dass das eine klare Voraussetzung für die Aufnahme künftiger Mitgliedstaaten werde.

Er schloss eine letzte Frage zur Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten an und bat um Erklärung, welche Bereiche aus diesem Gebiet des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht in europäische Kompetenz überführt worden seien oder auf der Grundlage dieses Lissabon-Vertrages noch überführt werden könnten, ob es eine „domaine réservé“ gebe, von der man sagen könnte, sie bleibe in jedem Fall in nationaler Kompetenz.

Abg. Dr. Lale Akgün (SPD) kündigte drei Fragen an. Die eine Frage betreffe die Mitgliedschaft der EU bei der Menschenrechtskonvention. Schon heute gelte in allen EU-Mitgliedstaaten die Europäische Menschenrechtskonvention. Welche materiellen Vorteile biete der Beitritt der EU zur EMRK? Neben Großbritannien habe auch Polen die Anwendung der EU-Grundrechtecharta eingeschränkt. Die zweite Frage sei, ob die Sachverständigen wüssten, welche Bedenken diese Einschränkungen begründen und welche Konsequenzen sich aus den Sonderregelungen für Bundesbürgerinnen und Bundesbürger ergeben würden, auch ob das unterschiedliche Schutzniveau von EU-Bürgern, das sich aus diesen Einschränkungen ergebe, mit dem EU-Recht vereinbar sei. Die dritte Frage liege ihr ganz besonders am Herzen, nämlich ob die Experten die Trennung von Innen und Justiz in der Kommission für notwendig halten, weil das möglicherweise doch einen Quantensprung nach sich ziehen könnte.

Abg. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) befragte SV Prof. Dr. Braum zu der Aussage – auch von SV Altmaier –, dass es eine gewisse Grundvergleichbarkeit bei Rechtsstaatlichkeit, rechtstaatlichen Verfahren innerhalb der EU gebe, weil die EMRK von allen ratifiziert worden sei. Sie fragte, wie er das bewerte, wenn sie gerade an die Mitgliedstaaten denke, die auch vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof relativ häufig verurteilt würden und zwar nicht wegen überlanger Verfahrensdauer (das betreffe ja auch manchmal Deutschland), sondern wegen materieller

Rechtsverletzungen der Kernpunkte der EMRK. Sie bat um einen Ratschlag oder eine Einschätzung, wenn im Zusammenhang mit dem greifenden und weiter zur Anwendung kommenden Prinzip der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen gerade nicht die Stärkung der Verfahrensrechte einhergehe. Das sei grandios gescheitert zur EU-Ratspräsidentschaft und es sei nicht absehbar, dass irgendetwas gehe, weil man es immer weiter abgeschmolzen habe und auch dann gehe nichts. Sie fragte, ob irgendwann der Zustand kommen werde, wo die Grundverfassung der EU eigentlich gar nicht mehr den Grundanforderungen der EMRK entspreche.

Abg. Sevim Dagdelen (DIE LINKE.) stellte Fragen an die Sachverständigen Prof. Dr. Schünemann und Prof. Dr. Braum. Von SV Prof. Dr. Schünemann sei gesagt worden, wenn der Bundestag ratifiziere, dann doch nur, wenn er die Hand an der Notbremse behalte. Sie habe mit der Notbremse trotzdem ihre Probleme, denn wie sei die Notbremse aus demokratierechtlicher Sicht zu bewerten, wenn für die Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit die Zustimmung des EP nicht mehr erforderlich sei, also wenn es bei einem Einwand an den Europäischen Rat gehe und von dort zurück zum Ministerrat. Dann könne auch die Entscheidung des EP umgangen werden und diese verstärkte Zusammenarbeit zum Zuge kommen. Außerdem wollte sie wissen, wie die Experten es einschätzen, dass diese geschaffene sog. Notbremse es über die Arbeitsweise der EU eben auch ermögliche, wenn die verstärkte Zusammenarbeit einsetze, unter erleichterten Voraussetzungen, also, ob man damit zu rechnen habe, dass es zukünftig zu einem Modell des Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kommen könne, nachdem einige Länder voranschreiten könnten. Ferner interessiere sie, wie die Experten zur Überführung der bisherigen sog. dritten Säule der EU stehen, ob sie die Befürchtung sähen, dass es ein supranationales Strafrecht geben werde und welche Auswirkungen in diesem Fall auf das nationale Strafrecht zu erwarten seien. Ferner würde sie gerne wissen, wie die Ausweitung der Zuständigkeiten der EU, die sich auf Grundlage des Vertrages von Lissabon im Bereich der Innen- und Justizpolitik ergeben, einzuschätzen seien (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung), ob eher damit zu rechnen sei, dass es ein niedrigeres Niveau geben werde bezüglich der nationalstaatlichen Rechtsschutzstandards.

Abg. Wolfgang Wieland (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) fragte im Anschluss an die Frage von Abg. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) noch einmal bei den Sachverständigen Altmaier und den Professoren Dr. Braum und Dr. Schünemann nach. Die Mindestgarantien im Strafverfahren sollten das Gegengewicht dafür sein, dass es diese Ausweitung in der ehemaligen dritten Säule, den Kompetenzzuwachs gebe. Trotz großer Bemühungen der Bundesregierung, die seine Fraktion

anerkannt habe, die sich unter deutscher Ratspräsidentschaft wirklich bemüht habe, sei es zum Schluss im Grunde nur noch um drei Punkte gegangen: Informationen in der eigenen Landessprache, weshalb jemand festgenommen sei, Anwaltszugang und das Recht auf Dolmetscher – was nach der Menschenrechtskonvention sowieso bestehe. Viel sei das nicht mehr gewesen, und selbst das sei gescheitert. Wenn jetzt das Junktim wegfalle, das wenigstens auf der Seite der Bürgerrechte ein kleines Gegengewicht sei, wer solle in Zukunft daran noch Interesse habe, wer solle es forcieren, dass es doch noch komme. Gebe es Licht am Ende des Tunnels oder müsse man realistischer Weise sagen, dies sei ist nun leider gestorben.

SV Suhr (Staatskanzlei des Saarlands) leitete ein mit der Frage nach den Vorteilen aus dem Beitritt zur Grundrechtecharta und den Konsequenzen der Einschränkungen für das Vereinigte Königreich und Polen. Da schulde er aus der ersten Runde noch eine Antwort. Wenn der Lissabon-Vertrag hoffentlich ratifiziert werde, gebe es einen uneingeschränkten Auftrag seitens der EU, dass zu tun und die Vorbereitungen liefen ja auch schon. Im 14. Zusatzprotokoll, das leider bisher wegen Russland nicht habe in Kraft treten können, gebe es sogar schon eine entsprechende Regelung, d. h., das sei ein uneingeschränkter Auftrag. Schon vorher, also in der Phase, wo „Lissabon“ in Kraft getreten sein werde, aber der Beitritt noch nicht vollzogen sein werde, werde es noch stärkere Bindungen des Europarechts an die EMRK geben. Dies sei ein Stück weit auch der Überzeugung geschuldet, dass es richtig sei, im Sinne der Einheitlichkeit des Grundrechtsschutzes, von der man ausgehe, dass nicht innerhalb der Signaturstaaten der EMRK und der Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche Auslegungen gelten könnten, sondern, weil gerade Großbritannien, bevor es dann dieses Protokoll in letzter Minute erreicht habe, in dem es seine eigene Bindung relativierte, während der Verhandlungen immer wieder für eine Rückbindung der Charta an die EMRK gesorgt habe.

Zu den Konsequenzen der Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich und Polen: Er sehe diese Konsequenzen mehr im politisch-symbolischen Bereich. Die Einschränkung, dass Polen und das Vereinigte Königreich nicht im vollen Umfang mitmachten, schmerze sehr. Rechtlich gesehen halte er die Wirkung für weniger weitgehend, denn die Bindung auch dieser beiden Mitgliedstaaten an die EMRK und die Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten seien von der Ausnahmeregelung nicht betroffen. Dies ergebe sich aus Art. 6 EUV. Man könne die Wirkung vielleicht so umschreiben, dass ein Recht, das sich einzig und allein aus der Grundrechtecharta ergebe, also weder unter Rückgriff auf die EMRK noch unter Rückgriff auf die gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten konstruierbar sein müsste, also ein neues Recht, damit man sagen

könnte, dieses neue Recht aus der Charta, das vorher gar nicht habe konstruiert werden können, würde nicht gelten. Betrachte man, was sich aus den Erläuterungen zur Charta und den Erklärungen zur Charta ergebe, dann sehe man, dass im Grunde gar nicht beabsichtigt sei, diese neuen Rechte aus der Charta abzuleiten. Er komme zu dem Schluss, in der rechtlichen Bindung erreichten das Vereinigte Königreich und Polen gar nicht so eine große Ausnahme, mehr in der Psychologie, im Sinne einer Hintertür – und die übrigen Hintertüren, die da aufgemacht würden, die hoffentlich aber nur Notausgänge sein werden, die diese Staaten nicht beschreiten müssten, habe SV Altmaier mit dem „opt out“ und „opt in“ schon beschrieben.

SV Prof. Dr. Schünemann (Ludwig-Maximilians-Universität München) bemerkte, natürlich sei die sogenannte Notbremse ein zweiseitiges Mittel, insbesondere wenn es zur verstärkten Zusammenarbeit der Nicht-Notbremsestaaten führe. Aber was hier abgebremst werden solle, seien libertarische, unausgewogene Verschärfungen der Punivität, also neue Straftatbestände, Ausdehnung vorhandener Straftatbestände in unerträglicher Weise oder eben auch Intensivierung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung ohne gleichzeitige Kompensation durch Verstärkung der Verteidigungsrechte. In der Tat führe das über den rechtlichen Bereich hinaus, weil es eine politische Betrachtung sei, aber man müsste eine Art lokale Politik in Erwägung ziehen, wenn nicht aus Europa neue Anstrengungen zur kompensatorischen Stärkung der Bürgerrechte unternommen werden. Das meine er, habe auch bisher die Mehrzahl der Beiträge heute ergeben, dass man zwar eine Verbesserung, aber keine Vervollkommnung der demokratischen Struktur durch „Lissabon“ bekommen werde. Auf der anderen Seite gebe es diese Eingriffe, die Europa supranational im Wege der Richtliniensetzung und über den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Sinne der Intensivierung einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung in die Hand gedrückt bekomme. Diese einseitige Verschärfung sei unausgewogen. Er wolle noch einmal unterstreichen, dass zuletzt kümmerlich gewesen sei, was noch als Mindestrecht gefordert worden sei. Er habe seinen Augen nicht zu trauen geglaubt, wie sehr das zusammengeschmolzen sei, während die EU da sehr verdienstliche Ideen entwickelt habe in den Debatten, von denen aber nicht viel übrig geblieben sei. Man müsste quasi sogar daran denken, durch eine Androhung einer Blockadepolitik dafür zu sorgen, dass man auf europäischer Ebene diese kompensatorischen Bürgerrechte ernsternähme als es im Lissabon-Vertrag der Fall sei. Und der Lissabon-Vertrag sei insoweit nur ein Aufgestocktes des Verfassungsvertrages. Er habe die Kritik, die daran schon geübt wurde, ehrlich gesagt nicht ernst genommen. Das könne wiederum seiner Meinung nach nur von den Parlamenten kommen, denn das, was vom Rat komme, das glaube er mangels Erfahrung nicht. Wenn Staa-

ten etwa eine verstärkte Zusammenarbeit – noch weniger die Bürgerrechte – weise machten, dann sollten die das tun. Man müsse nur aufpassen, dass nicht über die gegenseitige Anerkennung, die Dinge doch wieder hineingespielt würden. Daran sehe man, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung eine Art Scharnier sei, das unter Umständen unheilvolle Entwicklungen in einzelnen Staaten über die ganze EU hinaus ausdehne.

SV Prof. Dr. Monar (Robert-Schuman-Universität Straßburg) antwortete zunächst auf die Frage von Abg. Thomas Silberhorn (CDU/ CSU). Er habe in Bezug auf die Regionalisierung gezielt die Einwanderungspolitik angesprochen. Im Bereich des Strafrechts sehe er weniger Potenzial für eine solche Regionalisierung, aber er könnte es sich durchaus im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik vorstellen, evtl. auch, was die Zusammenarbeit beim Außengrenzschutz angehe.

Er erachte eine Trennung des Innenbereichs vom Justizbereich in der Kommission für negativ, weil er glaube, dass wirklich Kohärenz hergestellt werden müsse, auch hinsichtlich der Fortschritte in diesen Bereichen. Dies gelte vor allen Dingen, wenn man an Maßnahmenpakete denke im Rat hinsichtlich der Bekämpfung organisierter Kriminalität und Terrorismus. Da glaube er, sei eine Anbindung der beiden Bereiche schon sinnvoll. Insgesamt seien die Erfahrungen mit dem Rat Inneres und Justiz, der beide Elemente verbinde, trotz einiger Probleme in den letzten Jahren positiv gewesen. Er sehe auch eine Gefahr, wenn der Bereich Inneres auf EU-Ebene vom Bereich Justiz abgekoppelt werde. Dann bestünden noch größere Gefahren, dass der Rechtsschutz weniger stark entwickelt werde, weil eine Dynamik im Innenbereich entstehen könne, die nicht genügend ausbalanciert werde im justiziellen Bereich.

Was die Notbremse angehe, gebe es eine ganze Reihe von Problemen. Er sehe durchaus das Problem, dass der ER angerufen werde. Man habe im Grunde genommen ein EG-Rechtsetzungsverfahren, in dem der ER als intergouvernementales Gremium aufgefordert werde, einen Kompromiss zu finden. Das sei bisher im Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft nicht vorgesehen. Dies sei ein Intergouvernementalisierungspotenzial, das sicherlich negativ sei. Dies decke sich übrigens auch mit der relativ starken Rolle des ER im Gesamtbereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dieser habe nach Art. 68 (neue Nummerierung) immer noch die strategische Leitlinienfunktion in diesem Bereich; auch hier ein intergouvernementaler Aspekt.

Er glaube, das EP hätte eine Chance, ein Junktum einzuführen zwischen weiteren Fortschritten in der strafrechtlichen Zusammenarbeit und der Ausweitung der Rechtsgarantien. Das EP könne in

der Zukunft Fortschritte blockieren. Das sei ein politischer Auftrag, eine Verpflichtung an das EP, hier seine neuen Befugnisse wahrzunehmen.

SV Prof. Dr. Braum (Universität Luxemburg) kündigte an, noch einmal auf zwei Säulen des Strafrechts hinweisen zu wollen. Die eine Säule sei das ultima ratio-Prinzip, also das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Strafrecht und die Frage der Verfahrensgarantien, die Abg. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) angesprochen habe. Die Subsidiarität, so wie sie nun im neuen Vertrag enthalten sei, gebe die Chance, die Prämissen einer rationalen Kriminalpolitik neu zu überdenken und zu fragen, was zu welchem Zweck und unter welchen Bedingungen strafwürdig sei und ob das Strafrecht das Allheilmittel sei, das sich Kriminalpolitik in allumfassender Weise zu meist verspreche. Insofern gebe diese Neufassung des Lissabonner Vertrags die Gelegenheit, die eher repressiven Prämissen kriminalpolitischer Natur zu hinterfragen. Die zweite Säule betreffe die Verfahrensgarantien. Da sehe er in Europa die allergrößten Unterschiede, und zwar in allen Bereichen, die die Prozessprinzipien betreffen, seien sie in der nationalen Verfassung oder seien sie in Art. 6 und 7 der EMRK geregelt. Das betreffe die Unmittelbarkeit, Verfahren in Abwesenheit, vor allem auch einen wichtigen Bereich, der in der nächsten Zeit im Rahmen der Justizpolitik immer wichtiger werde, den Datenschutz. Die Datenschutzvorschriften in Anbetracht der anstehenden Fragen der Vorratsdatenspeicherung/Fluggastdaten seien heterogener Art. Die verschiedenen Standards, die es gebe, seien alles andere als harmonisch und schon gar nicht auf höchstem Niveau harmonisch. Die Frage sei, wie man eine Grundverfassung der EU hinbekomme, die Rechtsschutzstandards auf höchst möglichem Niveau sichere. Nachdem der Rahmenschutz zu den Verfahrensgarantien gescheitert sei – was vielleicht gar nicht schlecht gewesen sei, denn sein Inhalt sei am Ende wirklich kümmerlich gewesen – werde auf europäischer Ebene Richterrecht geschaffen, statuiert durch den Europäischen Gerichtshof in Kooperation, in Interdependenz mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, das die künftige Grundrechtsdebatte forcieren werde. Ausgehend von diesem Richterrecht werde sich möglicherweise irgendwann wieder ein politisch-demokratischer Konsens finden, dieses in eine Rechtsform zu gießen, die über die Justiz hinausgehe. Das wäre schlecht, denn Richterrecht alleine könne in „case law-hafter“ Art an Verbindlichkeit natürlich nicht das gewährleisten, was ein Rechtstext gewährleisten würde. Die richterrechtliche Entwicklung werde sicherlich vonstatten gehen. Bürgerrechte könne im Prinzip eine europäische Öffentlichkeit forcieren, Institutionen, Verbände, Strafverteidigervereinigung, Politiker. Es bedürfe vielleicht einer Expertendebatte, einer Vergewisserung dieser Verfahrensgarantien, jen-

seits von Institutionen und die entsprechend öffentlich Stellung beziehe. Auf dieser Basis könne man versuchen, Verfahrensgarantien weiter zu forcieren.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) ergänzte seinen ersten Antwortbeitrag zu der Frage, ob man ratifizieren solle oder nicht. Der Vertrag sei der demokratischste, transparenteste und parlamentsfreundlichste Vertrag, den die EU je gehabt habe, unabhängig von allen Defiziten, die es im Übrigen gebe. Insofern sei die Antwort auf die Frage klar. Er glaube auch nicht, dass es eine Disbalance gebe zwischen Bürgerrechten und Fortschritten im Sicherheitsbereich. Man müsse vielmehr sehen, dass durch den Ausbau des Binnenmarktes die Abschaffung der Grenzkontrollen, die Ausweitung der Mobilität nationales Polizei- und Strafrecht in vielen Bereichen leer laufe. Das, was durch Maßnahmen auf europäischer Ebene geschehe, sei nichts anderes als dem Ausbau des Binnenmarktes in diesem Bereich zu folgen. Er halte es für richtig, dass man bestimmte Garantien im Strafverfahren habe, glaube aber, dass der Regelungsort dafür in erster Linie die EMRK sei, denn hier gehe es darum, dass nationale Stellen nationales Recht auf nationale Sachverhalte anwenden. Das, glaube er, solle man nicht durch die Kommission und das Europäische Parlament und den Rat regeln, sondern durch die Mitgliedstaaten auf der Ebene der EMRK.

Das von SV Prof. Dr. Schünemann gesehene Risiko, dass Minderheiten im EP der Mehrheit ihren Willen aufzwingen, sehe er nicht. Im Ministerrat gebe es das Prinzip der doppelten Mehrheit, die das zuverlässig verhindere. Selbst bei Stimmenungleichheit, die es gebe, hätten Luxemburg, Dänemark, Malta und Zypern zusammen niemals mehr Sitze als Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Polen und Großbritannien. Er könne sich keine Situation vorstellen, in der diese Gefahr sich realisiere. Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) habe mit Recht die Frage gestellt, ob es eine „domaine réservé“ gebe, in der die Union keine Gesetzgebungszuständigkeiten habe. Es gebe sie in vielen Bereichen. Ein Bereich sei die Integration, wo es über „best practices“ hinaus keine Gesetzgebungszuständigkeit gebe. Ein Zweiter sei die zahlenmäßige Steuerung der Einwanderung, ein Dritter der Komplex der Nachrichtendienste. Vierter und aus seiner Sicht wichtigster Bereich sei die Polizei. Hier gebe es nur eine Zusammenarbeitsgrundlage und keine Grundlage zur Schaffung einer einheitlichen europäischen Polizei oder eines einheitlichen europäischen Gerichtswesens. Es gebe also nach wie vor erhebliche nationale Kompetenzen in diesem Raum. Abg. Dr. Lale Akgün (SPD) habe zu Recht die Frage gestellt, wieso die EU der EMRK beitreten müsse. Die EMRK binde nur das Handeln der Mitgliedstaaten; wenn Organe der EU Grundrechtsverletzungen begehen, dann sei die EMRK derzeit noch nicht anwendbar. Deshalb müsse die EU als solche ihr beitreten.

Der **Vorsitzende** schloss die zweite Antwortrunde und eröffnete die dritte Fragerunde. Schwerpunkte seien vor allem die parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente, der Umfang der Beiteiligungsrechte der nationalen Parlamente, insbesondere hinsichtlich der Kontrolle von EUROPOL und EUROJUST, die Europäische Staatsanwaltschaft und der Ständige Ausschuss nach Art. 61d des Vertrages über die Arbeitsweise der EU.

Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) bat zum Thema EUROPOL, EUROJUST, Europäische Staatsanwaltschaft um eine kurze Einschätzung der Experten. Wenn Kompetenzen geschaffen würden, insbesondere im Bereich der schweren Kriminalität auf europäischer Ebene, materielles Strafrecht und Prozessrecht anzugleichen, ob die Sachverständigen es für eingrenzbar hielten, dass man bestimmte Tatbestände, die als „trojanische Pferde“ charakterisiert worden seien, so schaffe (Stichwort „grenzüberschreitende Aktivität“). Er frage, ob dies ein praktikabler Parameter sei, denn grenzüberschreitend könne vieles sein, auch der Bagatelldiebstahl durch einen Touristen im Ausland sei ein grenzüberschreitender Fall.

Abg. Axel Schäfer (SPD) erinnerte an die vor mittlerweile anderthalb Jahren getroffene beispielhafte oder beispielgebende Vereinbarung mit der Bundesregierung zur Zusammenarbeit. In der Diskussion habe jetzt herausgestellt werden können, dass es eine Form von Ausweitung von Zuständigkeiten gebe, insbesondere mit Blick auf Art. 82, 83 des Vertrages. Er habe eine ganz simple Frage dazu: Je nach Entwicklung der Kriminalität könne der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt würden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllten; bestimmte Bereiche, Terrorismus, Menschenhandel usw. seien aufgeführt worden. Heiße dies in der Praxis, der Bundestag werde eine besondere Form von Rückkoppelung benötigen, d. h. müsse die Bundesregierung, bevor sie zustimme, den Bundestag fragen, was er dazu sage. Das sei der Punkt, die Bundesregierung entscheide im Rat, der Bundestag habe eine wöchentliche Konsultation und Information über entsprechende Rechtsetzungsverfahren und Vorhaben, inwieweit die Bundesregierung sich dann füglich auch das Plazet des Bundestages hole, sodass im Bundestag alle freudig klatschen oder sagen, hätte man unter bestimmten Konditionen auch votiert. Er wolle von den Experten wissen, ob sie das im Sinne von Europa als Rechtsgemeinschaft politisch für geboten hielten.

Abg. Florian Toncar (FDP) kündigte an, sich auf zwei Schwerpunkte konzentrieren zu wollen: zum einen die Beteiligungsrechte des Bundestages und zum anderen die Europäische Staatsanwaltschaft. Es gebe ganz gute Regelungen, um den Bundestag einzubinden, die Abgeordneten müssten das nur, was sie auch selbstkritisch anmerken könnten, besser und selbstbewusster wahrnehmen als es in der Vergangenheit der Fall gewesen sei. Das sei auch nicht allein Aufgabe der Opposition. Er würde gerne von den Experten wissen, ob es nicht im Sinne einer Vorsorge auch gegenüber bestimmten Überprüfungen beispielsweise durch das Bundesverfassungsgericht durchaus sinnvoll wäre, dass man diese Rechte, die der Bundestag habe, auf einfachgesetzlicher Grundlage auch ins Grundgesetz schreibe, weil es natürlich den Gestaltungsraum des Parlaments deutlich beschränke; ob es nicht richtig wäre und im Sinne einer Vorsorge vor entsprechenden Überprüfungen eine sinnvolle Maßnahme, diese Rechte des Bundestages auch in der Verfassung festzuhalten. Zur Europäischen Staatsanwaltschaft fragte er, wie das im Einzelnen laufen solle. Die Europäische Staatsanwaltschaft solle Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bekämpfen. Das sei natürlich ein ausgesprochen unbestimmter Begriff, könne aber natürlich in sehr viele Materien hineinreichen, sei es bei den Einnahmen, sei es bei den Ausgaben. Dies könne reichen bis zum Subventionsbetrug soweit EU-Subventionen betroffen seien. Darüber müsse der Bundestag noch einmal gründlicher diskutieren, auch über die Reichweite des Rechtsbegriffs „Nachteil für die finanziellen Interessen der Union“, der im Vertrag Verwendung finde. Er fragte, welche Eingriffbefugnisse die Europäische Staatsanwaltschaft habe, wenn sie eingerichtet sei, wo Anklage erhoben werde, ob diese Aspekte im Vertrag noch nicht geregelt seien und durch Ratsbeschluss noch geregelt werden müssten. Er wollte wissen, was zu erwarten sei, wenn die Parlamentarier der Bestimmung des Art. 86 zustimmten und die Europäische Staatsanwaltschaft, so wie im Vertrag vorgesehen, eingerichtet werde.

Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) fragte zunächst, ob nach Einschätzung der Experten die achtwöchige Frist nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausreiche, damit die nationalen Parlamente ihre Kontrollrechte wahrnehmen könnten, ob sich Besonderheiten oder Schwierigkeiten für die Staaten mit Zweikammer-Parlamenten, wie z. B. Deutschland, erkennen ließen, welche grundsätzlichen Konsequenzen durch die primärrechtliche Verankerung von operativen Befugnissen für EUROPOL und EUROJUST zu erwarten seien, wie sich die allgemeinen Passerelle-Klauseln, die den Übergang von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Rates für den Bereich der EU-Innen- und Justizpo-

litik einschätzen ließen, ob die Möglichkeit, einen solchen Beschluss durch das negative Veto eines nationalen Parlamentes zu blockieren, eine ausreichende demokratische Legitimation und Transparenz gewähre, wie sie die Möglichkeit zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft beurteilten, ob es angesichts der ausgeweiteten Kompetenzen von EUROPOL und EUROJUST wie auch der neuen Europäischen Staatsanwaltschaft hinsichtlich des Prinzips der Waffengleichheit nicht der Einführung einer Europäischen Verteidigung bedürfe und ob nach dem Vertrag von Lissabon die Einrichtung einer europäischen Verteidigung möglich sei. Der Ständige Ausschuss nach Art. 61 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU solle die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden fördern. Er wollte wissen, welche Behörden darunter zu verstehen seien und ob nach Einschätzung der Sachverständigen der Ständige Ausschuss nicht gegen das Trennungsgebot des Grundgesetzes verstoße.

Abg. Omid Nouripour (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bemerkte, er stelle eine schon einmal gestellte Frage in einem neuen Licht, nämlich zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten und zu bereits existierenden Verträgen, z. B. bei der Sicherheitszusammenarbeit und der polizeilichen Zusammenarbeit. Der Vertrag von Prüm sei genannt worden. Müsse man möglicherweise davon ausgehen, dass der Notbremsenmechanismus zur variablen Geometrien komme, wie der französische Staatspräsident Sarkozy das nennen würde. Es gebe jetzt eine Klausel, dass der Schutz der nationalen Sicherheit natürlich bei den Mitgliedstaaten bleibe. Weiter wolle er nach den Restriktionen bei der Kompetenzzuweisung für das EP fragen. Die dritte Frage betreffe noch einmal eine Redundanz. Es gehe um das Familienrecht. Es sei vorgesehen, dass ein einzelnes nationales Parlament Fortschritte im Bereich des Familienrechts stoppen und verhindern bzw. blockieren könne. Er wolle von den Experten wissen, ob diese erwarten, dass in diesem Bereich irgendetwas vorgehe oder man davon ausgehen könne, dass in diesem Bereich keinerlei Vergemeinschaftung stattfinden werde.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) antwortete auf die Frage des Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU), ob man überhaupt die materiellen Gegenstände im Strafrecht eingrenzen könne, er fürchte nein. Sein damaliger Kollege Prof. Jürgen Mayer habe das sehr stark auch betrieben und viele andere mit. Er persönlich habe es nicht für den richtigen Weg gehalten. Aber es habe eine Mehrheit im Konvent und nachher in der Regierungskonferenz gegeben. Sein Einwand dagegen sei, dass in den nächsten 10, 20, 30, 40 Jahren in sehr vielen Rechtsbereichen Harmonisierungen gebraucht würden, auch in vielen Bereichen des Zivilrechts. Die Frage sei, ob es denn Bereiche

geben solle, in denen man nationale Zuständigkeiten und Souveränitäten auch in Zukunft respektiere. Er sei immer der Auffassung gewesen, dass der Bereich des materiellen Strafrechts ein solcher Bereich sein könnte. Das gehe aber nur, wenn man dann bereit sei, durch gegenseitige Anerkennung, Amts- und Rechtshilfe dafür zu sorgen, dass keine Defizite entstehen.

Über die Frage des Abg. Axel Schäfer (SPD), ob man bei der Ausweitung im Bereich des Strafrechts eine Rückkopplung an einen Beschluss des Bundestages vorsehen solle, müsse das Parlament selbstverständlich selbst entscheiden. Er sei immer sehr zögerlich, das Verhalten der Exekutive in Brüssel an vorherige Zustimmungen oder Beschlüsse parlamentarischer Gremien zu binden. Er wolle allerdings auch hinzufügen, seit er in der Exekutive Verantwortung trage, habe er sich noch nie, soweit er sich erinnern könne, über einen Beschluss des Bundestages hinweggesetzt. Er habe sie immer alle respektiert. Trotzdem sei er gegen verfassungsrechtliche Bindungen, weil es den „marche de manoeuvre“ in Brüsseler Gremien einschränke, und wenn alle Parlamente dies so machten, könne im Grunde genommen die Arbeit in den Ratsgremien eingestellt werden. Zur Frage nach dem Vertrag von Prüm im Zusammenhang mit Drittstaaten: In der bisherigen Diskussion sei übersehen worden, dass der Vertrag von Prüm auf Vorschlag des deutschen Bundesministers des Innern unter deutscher EU-Präsidentschaft in das Gemeinschaftsrecht überführt worden sei und damit auch in Zukunft allen Garantien des Vertrages unterliegen werde, einschließlich dem Rechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof und der nationalen Gerichte. Im Übrigen hätten die europäischen Datenschutzbeauftragten das Datenschutzsystem des Vertrages von Prüm ausdrücklich als vorbildlich gelobt und anerkannt.

Die Frage des Abg. Florian Toncar (FDP) zu den Rechten des Bundestages ins Grundgesetz sei eine Frage, die das Parlament selbst entscheiden müsse. Er halte es jedenfalls für einen Durchbruch, dass es auf europäischer Ebene geschafft worden sei, zum ersten Mal die Parlamente in den Prozess der Subsidiaritätsprüfung einzubeziehen. Und er glaube, dass dies ein ganz wesentliches politisches und juristisches Instrument sei, um das Handeln der Brüsseler Institutionen politisch und juristisch zu überprüfen.

SV Prof. Dr. Braum (Universität Luxemburg) sagte einleitend, die Frage der Eingrenzbarkeit der EU-Zuständigkeiten könne oder müsse man leider mit „Nein“ beantworten, denn die Rechtsbegriffe des Vertrages seien derart vage, dass aus dem Vertrag heraus diese Eingrenzbarkeit nicht möglich sei. Wenn man alleine einen Rechtsbegriff oder einen Tatbestand wie die Geldwäsche nehme, die sich ja auch dadurch auszeichne, dass sie nicht nur als Tatbestand existiere, sondern auch zahlreiche Verweise, Katalogtaten enthalte, öffne dieses schon einen weitreichenden Bereich

des Strafrechts, auf den sich automatisch auch EU-Rechts- und -Strafrechtskompetenzen erstreckten. Terrorismus und organisierte Kriminalität seien eigentlich keine Rechtsbegriffe, sondern politische Formeln, die strafrechtlich natürlich in breitester Weise nutzbar seien. Die einzige Möglichkeit, diese weiten Begrifflichkeiten zu korrigieren, sei, die Subsidiaritätskontrolle und die Frage, was verhältnismäßig im Rahmen der Strafrechtssetzung sei, ob Strafrecht wirklich in den Bereichen gebraucht werde, in denen man glaube, zu brauchen. Dadurch, so schätze er, lasse sich manche Unsinnigkeit reduzieren.

Es sei die Frage nach der Europäischen Staatsanwaltschaft, ihren Zuständigkeiten und ihrer justizieller Einbindung gestellt worden. Es sei zu befürchten, dass sich auch bei der Europäischen Staatsanwaltschaft der Trend zu einer Erleichterung der Strafverfolgung fortsetze. Grünbücher, die im Hinblick auf die Europäische Staatsanwaltschaft existierten, und auch entsprechende Vorschläge für Rahmenbeschlüsse ließen erwarten, dass die Zuständigkeit eine sehr weite sei und dass insbesondere die Anklagemöglichkeiten sehr flexibel seien. Er erinnere sich an einen Satz aus einem Grünbuch der Europäischen Staatsanwaltschaft, in dem es ungefähr heiße, dass dort angeklagt werde, wo am leichtesten eine Verurteilung zu erwarten sei. Das sei der kriminalpolitische Hintergrund, der ein wenig befürchten lasse, dass diese Tendenz sich dort weiter fortsetze. Die Bedeutsamkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft sei umso höher als sie leider auch ohne „rebalance“ von Verteidigungsrechten geschehe. Es gebe eine Europäische Staatsanwaltschaft, die im Vertrag vorgesehen sei, eine europäische Strafverteidigung gebe es leider nicht. Die müsse es aber geben; wenn man das eine legitimieren wolle, brauche man notwendigerweise das andere – ansonsten versündige man sich an Prinzipien wie der Waffengleichheit und dem fairen Verfahren. Insofern bedürfe es auch hier einer dringenden Korrektur dieses Instituts. Man könne eine Institution wie die Europäische Staatsanwaltschaft sinnvoll nutzen, zum einen im Hinblick auf administrative Fragen des Schutzes der finanziellen Interessen der EU, die berechtigt seien, zum anderen auch beispielsweise als institutionelle Kontrolle etwa einer europäischen Polizei. Es wäre wünschenswert, wenn in Richtung einer institutionellen Ausbalancierung der verschiedenen europäischen Gewalten weitergedacht würde.

SV Prof. Dr. Monar (Robert-Schuman-Universität Straßburg) bemerkte zur Frage der Beteiligung des EP, es sei in der Tat so, dass es heute in den Entscheidungsprozessen im Rat teilweise sehr erhebliche Verzögerungen gebe aufgrund nationaler Parlamentsvorbehalte. Man müsse ein Gleichgewicht finden zwischen einer adäquaten Beteiligung der nationalen Parlamente und der Entscheidungsfähigkeit des Rates. Demokratische Kontrolle sei unbedingt notwendig, und er habe

selbst begrüßt, dass es hier einige Fortschritte gebe. Auf der anderen Seite müsse er unbedingt SV Altmaier zustimmen, dass man auch das Risiko einer Lähmung der Entscheidungsprozesse in Betracht ziehen müsse, wenn dies zu weit gehe. Es gehe um die Balance. Es gebe allerdings Bereiche, wo er glaube, dass die nationalen Parlamente die Wachsamkeit erhöhen könnten. Das gelte vor allen Dingen für die Programmdokumente der EU. Die Mehrjahresprogramme, die es sowohl für den Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts insgesamt gebe als auch für Teilbereiche legten Schwerpunkte fest, die nachher kaum noch zu revidieren seien. Hier würden Akzente gesetzt hinsichtlich der Strategie der Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, und hier müsse man sagen, dass in vielen nationalen Parlamenten diese Programmdokumente nicht wirklich in der Substanz diskutiert würden, bevor sie auf europäischer Ebene angenommen würden. Der Fokus liege bislang etwas zu sehr auf reinen Rechtsetzungsfragen. Dann gebe es gewisse Grauzonen, wo auch gewisse Fragen zu stellen seien. Er habe sieben Jahre lang den Justiz- und Innenausschuss des House of Lords beraten dürfen und werde nicht vergessen, wie sich das House of Lords frustriert fühlte, von der britischen Regierung bestimmte Abkommen, die von EUROPOL und EUROJUST ausgehandelt worden seien, 24 Stunden vor abschließender Beschlussfassung im Rat erhalten zu haben. Dieser Bereich der Außenbeziehungen sei besonders zu berücksichtigen. Er sei im Übrigen der Meinung, dass die Abgrenzbarkeit der Bereiche im strafrechtlichen Bereich im Rahmen der bestehenden Terminologie der Verträge kaum möglich sein werde.

Zu den Außenbeziehungen und Formen der verstärkten Zusammenarbeit fügte er an, dass es in der Tat so sei, dass wahrscheinlich, was die Aushandlung von Abkommen mit Drittstaaten angehe, aufgrund des Differenzierungspotenzials, das erhöht werde durch den Vertrag, zusätzliche Probleme entstehen könnten. Auch das Verhandlungsgewicht der EU könnte aufgrund der erweiterten „opt out“-Regelungen teilweise reduziert werden. Dies sei aber Teil des Preises, der für den Fortschritt zu bezahlen sei.

SV Prof. Dr. Schünemann (Ludwig-Maximilians-Universität München) wollte noch einmal unterstreichen, dass der Bundestag vor einer einmaligen Entscheidung stehe; er dürfe dazu an den Kirchenvater Origenes erinnern. Dieser habe sich von seinen wenig kirchlichen Trieben befreien wollen, kastrierte sich selbst und führte danach ein heiliges und von Versuchung gefeites Leben. Die Abgeordneten müssten natürlich sehen, dass sie mit der Zustimmung zu „Lissabon“ ihre Hand primär von der Strafrechtspflege und der Kontrolle durch den Bundestag als Gesetzgeber nähmen, sie müssten sehen, ob Sie genügend andere Ersatzrechte oder Garantien dafür bekämen, und wenn

es sich zuspitze auf die konkreten Fragen, wolle er ein Zweites sagen, um nicht einseitig zu wirken. Diese Entwicklungen in Europa seien notwendig in gewisser Weise und zwar, weil mit der Öffnung der Grenzen ein einheitlicher kriminalgeographischer Raum geschaffen worden sei. Es müsse also etwas geschehen, es müsse nur rechtstaatlich geschehen. Die Sache könne nicht bei dem belassen werden, was man wolle. Man könne nicht die Grenzen aufmachen, die Kriminalität nicht entfesseln und sagen, sonst mache man nichts. Es müsse in ausgewogener Weise gehandelt werden. EUROPOL z. B. habe im Moment noch keine exekutivischen Befugnisse, werde sie vielleicht bekommen, habe aber allein mit Datenverwaltung aus deutscher Sicht bereits grundrechtsrelevante Kompetenzen und sei extraterritorial, d. h. man müsse ein EU-Strafrecht haben, nicht nur zum Schutz der finanziellen Interessen, sondern ein EU-Amtsträgerstrafrecht natürlich. Wenn man Geheimnisse preisgebe, angenommen ein bekannter Vorstand eines bekannten Unternehmens solle durchsucht werden und kündige im Deutschen Fernsehen an, komme mal morgens um 6 Uhr hin und stelle sich für Übertragungsfragen auf und dies würde seitens EUROPOL geschehen, dann müsse das strafrechtlich kontrolliert werden. Man brauche eine strafrechtliche Kontrolle, die auch seiner Meinung nach nur zentral erfolgen könne. Man könne es nicht Belgien, nicht die Niederlande machen lassen, das müsse europäisch geschehen. Gewisse Dinge der Supranationalisierung seien seines Erachtens völlig unverzichtbar. Die Kontrolle sei natürlich das Problem, z. B. bei EUROJUST. EUROJUST halte er für ganz wichtig, z. B. auch, um aus der gegenwärtigen Drohung aus „zigverschiedenen“ Ermittlungsverfahren in „zigverschiedenen“ Staaten durch Kanalisierung der Zuständigkeit zu sagen, nur ein Staat solle es machen. Natürlich solle es der machen, der von der Sache her dafür zuständig sei. Das solle EUROJUST managen. Natürlich müsse man auch sehen, dass die Verteidigung Mitspracherechte habe, d. h. man müsse diesen Weg gehen, man müsse nur entsprechende Kautelen vorsehen. Er sei sogar der Meinung, dass man eine Europäische Staatsanwaltschaft brauche, gerade um Amtsdelikte verfolgen zu können, auch bei EU-Subventionen. Dies würden in den Ländern unterschiedlich verfolgt, weil manche sagten, es sei doch gut, wenn man sich EU-Subventionen erschleiche und die Verfolgungsintensität sehr niedrig sei. Bei der Europäischen Staatsanwaltschaft brauche es die Kompensation durch den Ausbau einer europäischen Verteidigung. Dieses Junktim müssten das EP und die nationalen Parlamente herstellen: keine Erweiterung europäischer supranationaler Zuständigkeiten ohne kompensatorische Gegensätze.

SV Suhr (Staatskanzlei des Saarlands) sagte, u. a. sei von Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) die Frage gestellt worden, ob Kompetenzabgrenzung funktioniere; auch sei zu hören gewesen,

durch den Verfassungsprozess und den Reformvertrag die Bürgernähe zu stärken. Bekommen habe man die Kompetenzabgrenzung, die Bürgernähe werde nicht funktionieren, ohne dass die Europa- und die Bundestagsabgeordneten in den Wahlkreisen auch die Rückbindung der Europapolitik an die Bürger herstellten. Das falle den Bundestagsabgeordneten in Zukunft erheblich leichter, weil sie in Zukunft nicht nur besser informiert seien, sondern mitbestimmen könnten. Erster Punkt: Zur Kompetenzabgrenzung könne man natürlich skeptisch sein, dass es auch in Zukunft eine dynamische Auslegung, auch durch den EuGH, geben könnte. Allerdings müsse man feststellen, dass es im Vertrag von Lissabon erheblich bessere und quantitativ mehr Sicherung gegen eine überbordend dynamische Auslegung unter Eingriff in die nationalen Bereiche gebe als vorher. Es gebe hier also eine erhebliche Verbesserung. Der zweite Punkt sei für ihn das Stichwort Prüfdichte oder Kontrolltiefe. Die Abgeordneten müssten eine entsprechende Prüfdichte anmahnen. Er gebe dazu ein Beispiel: Die Rechtsprechung des EuGH zum Umweltstrafrecht, wonach strafrechtliche Maßnahmen im Annex zu einer Harmonisierungsmaßnahme auf dieselben Rechtsgrundlagen wie die Harmonisierungsmaßnahme gestützt werden müssen, nehme eine Regelung des Lissabon-Vertrages praktisch vorweg. Da heiße es, eine solche Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften müsse unerlässlich sein. Diese Unerlässlichkeit gehe in dieselbe Richtung, werde aber noch gesteigert, wie das, was schon im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im Verhältnis EU-Mitgliedstaaten bekannt sei als Erforderlichkeit/als Notwendigkeit. Politisch komme es darauf an, dass man eine entsprechende Begründung dieser Unerlässlichkeit für diese Harmonisierungsmaßnahme einfordere. Das fange bei der genauen Angabe der Rechtsgrundlage an; siehe Rahmenbeschlussvorlage „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“: lese man die Begründung der Rechtsgrundlage, gingen einem die Augen auf, dass das nicht sauber sei. Darüber hinaus sei Unerlässlichkeit mehr als Erforderlichkeit. Dazu müsse man eine entsprechende Begründung politisch und juristisch einfordern. Der erste Schritt sei politisch und dazu gehöre dann die Frage an die EU-Organe/ an die Bundesregierung, wo die Notwendigkeit sei, wo die Fallzahlen dafür seien, dass das national nicht zu bewältigen sei.

Der **Vorsitzende** rief die letzte Fragerunde mit thematischer Festsetzung auf. Sie diene insbesondere der Themen Vertiefung der gerichtlichen Kontrolle der Justiz- und Innenpolitik bzw. neue Zuständigkeiten für den EuGH, Übergangsfristen und Modalitäten, insbesondere bei den Sonderregelungen für Großbritannien, Umfang und Konsequenzen des sog. opt out sowie die Reichweite der Grundrechtecharta und die entsprechenden Ausnahmeregelungen für Großbritannien und Polen. Natürlich könne die EMRK auch noch einmal thematisiert werden.

Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) kündigte an, er habe nur eine Frage zur Grundrechtecharta und dem Verhältnis dieser Grundrechtecharta zur EMRK einerseits und den Verfassungsordnungen und den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten andererseits. Er erbat von den Sachverständigen eine Einschätzung dieser Entwicklung, ob das ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für Juristen werde, wie die einzelnen Grundrechte abzugrenzen oder auszulegen seien und welche Feinheiten, welche Unterschiede es im Detail gebe. Er wollte wissen, wer verbindlich entscheiden werde, wie ein bestimmtes Grundrecht auszulegen sei oder welchen Gehalt ein bestimmtes Grundrecht im Einzelfall habe. Nach seinen Einschätzungen würden insbesondere auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg einer Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg unterliegen, wenn die EU der EMRK beitrete. Er fragte, wie die Experten die weitere Entwicklung sähen, aus einer Fülle von Grundrechtstexten doch zu einer einheitlichen Auslegung und Anwendung von Grundrechten zu kommen.

Abg. Gerd Andres (SPD) stellte eine Frage zu Art. 79. Dieser regle die gemeinsame Einwanderungspolitik, Abs.5 dieses Artikels die Regelung der Drittstaatsangehörigen. Dazu würde er gern SV Altmaier fragen, weil es aus früheren Zeiten einige Konflikte gebe und SV Prof. Dr. Monar zu folgendem Themenbereich: Art. 79 regle auf europäischer Ebene eine gemeinsame Einwanderungspolitik. Dies umfasse für deutsche Begriffe auch all das, was man „Integrationsmaßnahmen“ nenne. Aus der eigenen Geschichte und Entwicklung der Einwanderung oder Nichteinwanderung je nach Standort (Einwanderung habe es nie gegeben), wisse man, dass es schwierig sei, eine gemeinsame Integrationspolitik zu entwickeln. Er fragte, wie die angesprochenen Experten das Verhältnis zwischen den europäischen Politikaufgaben und dem, was nationalstaatlich zu regeln sei, zueinander sehen.

Das zweite Thema sei der Umgang mit den Drittstaatsangehörigen. Da werde festgelegt, dass die Regelung zu Drittstaatsangehörigen in nationaler Verantwortung bleibe. Da stelle sich die Frage, wie das Verhältnis sei, wenn auf der einen Seite eine gemeinsame Einwanderungspolitik beschrieben werde, und auf der anderen Seite die Drittstaatsregelung in der Kompetenz des Nationalstaats bleibe. Er frage, ob das funktioniere und wie man sich das vorstellen solle.

Abschließend merkte er an, im alten Bundestag habe ein Schild gehangen, auf dem stand: „Die Phönizier haben das Geld erfunden. Warum so wenig?“ Er würde gern SV Prof. Dr. Schünemann fragen, warum er so wenige Bücher mitbringe. Da er in 21 Jahren Bundestagszugehörigkeit ge-

lernt habe, dass alle Abgeordneten gleich seien, ergebe sich ein besonderes Verteilungsproblem für den Vorsitzenden, was die acht mitgebrachten Bücher angehe.

Der **Vorsitzende** entgegnete, da es sich um eine Fassung in Deutsch und Englisch handele, könne sie in der Mitte geteilt werden. Die, die der englischen Sprache mächtig seien, erhielten die zweite Hälfte, die der deutschen Sprache Mächtigen die erste; natürlich könne auch getauscht werden, weil es vor der Erfindung des Geldes auch einen regen Tauschhandel gegeben habe.

Abg. Florian Toncar (FDP) kündigte eine Reihe von Fragen, einerseits zum EuGH, andererseits zum Grundrechtsschutz in der Union an. Im Strafrecht gebe es das Prinzip, dass der Wortlaut einer Norm wichtig sei, wichtiger als in allen anderen Rechtsbereichen. Man habe gleichzeitig natürlich eine Sprachenvielfalt in der Union, die es manchmal doch auch nötig mache, zu übersetzen bzw. gewisse Spielräume offen lasse. Er wolle wissen, wie zu erreichen sei, dass eine am Wortlaut, am Bestimmtheitsgebot orientierte Strafrechtspflege auch bei „von Europa“ vorgegebenen Rechtsnormen oder bei der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof so gewährleistet sei, dass die Bürger als Adressaten von solchen Regelungen oder diejenigen, die wie die Abgeordneten es umsetzen müssten, mit hinreichender Bestimmtheit auch gute Strafgesetze machen könnten.

Die zweite Frage, die er schon einmal gestellt habe, wolle er noch einmal wiederholen: sei es, wenn das materielle Strafrecht immer stärker harmonisiert werde, überhaupt vorstellbar, dass es nicht auch sehr bald eine detaillierte Rechtsprechung gebe zum Allgemeinen Teil des Strafrechts. Bekomme man dann den europäischen Versuch oder die europäische Definition des Versuchs oder anderer Phänomene, sei das überhaupt ausweichlich und was bedeute dies für die deutsche Strafrechtspflege. Womöglich müsse dann nicht nur im Allgemeinen Teil, sondern auch im materiellen Teil die Rechtsprechung des EuGH beachtet werden.

Beim Thema „Grundrechtsschutz“ habe SV Altmaier darauf hingewiesen, die EMRK gelte bereits überall in Europa. Das sei glücklicherweise so. Aber auch nach jahrzehntelanger Geltung der EMRK in ganz Europa seien die Standards sehr weit auseinandergefallen. Es gebe auch bei der EMRK vorwiegend Garantien im Bereich des Verfahrens, die aber nicht verhindern können, dass bestimmte materielle Straftatbestände oder materielle Strafbarkeit, die vielleicht in die deutsche Rechtsordnung nicht „reinpasse“, in Deutschland anerkannt werden müsse. Insofern sei sicherlich ein ergänzender Schutz nötig. Das Problem werde auch nicht vollständig gelöst durch die Grundrechtecharta, denn auch die gelte nur für das europäische Recht und seine Umsetzung. Damit gebe es eine Lücke, dass nationales Recht, das weder durch EMRK noch durch die Grund-

rechtscharta hinreichend kontrolliert werden könne, in Deutschland anerkannt werden müsse. Deswegen erneuere er seine Frage, ob sich nicht daraus bei einer bestimmten Eingriffsintensität in Zukunft auch die Pflicht auf der Basis der Grundrechte oder der Verhältnismäßigkeit ergeben könne, dass der europäische Gesetzgeber/der europäische Normsetzer, einen Eingriff nur dann vornehmen könne, wenn gleichzeitig mit der Harmonisierung ein höherer Mindeststandard auch bei Verfahrensrechten vorgenommen werde. Er wollte wissen, ob Harmonisierung im materiellen Bereich und im Verfahrensbereich parallel laufen, oder ob es einen Eingriff geben könne, der so intensiv sei, dass er nur denkbar sei, wenn auch die Verfahrensrechte ausgebaut würden.

Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) sprach SV Prof. Dr. Schönemann an und fragte, wie er Art. 53 der Grundrechtecharta einschätze, wonach keine Bestimmung dieser Charta als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten ausgelegt werden dürfe, insbesondere angesichts der jüngsten Rechtsprechung des EuGH, der in seinen Urteilen Viking und Laval vom Dezember 2007 die Einschränkung des Streikrechts zu Gunsten der Niederlassungsfreiheit bzw. der Dienstleistungsfreiheit festgelegt habe. Die nächste Frage sei, welche Rechtsprechung nach den Erläuterungen des Konventpräsidiums zur Grundrechtecharta zukomme, die im Amtsblatt bereits veröffentlicht worden seien und auf deren Inhalt der EuGH in seiner Rechtsprechung konsequent Bezug nehme. Weiter wollte er wissen, was der Experte von Protokoll Nr. 7 über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich halte. Der Titel des Protokolls sei irreführend. Es gehe nicht um die Anwendung, sondern um die Nichtanwendung der Charta auf diese zwei Staaten. Er fragte, ob durch das Protokoll nicht ein gemeinsamer Menschenrechtsstandard der EU in Frage gestellt werde. Seine weitere Frage sei, wie der SV zu der Feststellung stehe, dass die Grundrechtecharta das vom EuGH entwickelte Richterrecht kodifiziere und wie er vor dem Hintergrund, dass der EuGH eine grundrechtsproblematische Rechtsprechung habe, bewerte, dass das in zahlreichen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten verankerte Recht auf Arbeit in die Grundrechtecharta nicht mit aufgenommen worden sei. Seine letzte Frage sei, welche Rechtsfolgen für das Verhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht, Erklärung Nr. 17 der Schlussakte, die auf die ständige Rechtsprechung des EuGH verweise, habe.

Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) kündigte zwei Fragen an. Die erste beziehe sich auf die Deliktgruppen. Dazu eine kurze Vorbemerkung: aufgrund schlechter Verhandlungen vieler früherer Bundesregierungen seien dem Parlament immer wieder auf dem Gebiet des Strafrechts Sachen zur Umsetzung vorgelegt worden, die die Abgeordneten als Strafrechtler und

Rechtspolitiker „gewürgt“ hätten, z.B. Mindeststrafen von vier und acht Jahren. Jeder wisse, dass es das in Deutschland nicht gebe. Das führe in Deutschland zu Überpenalisierung, weil dann auf fünf und zehn hochgegangen werden müsste (der immer wiederkehrende Satz: Strafen müssen abschreckende Wirkung haben). Das sei viel mehr als Generalprävention in Deutschland. Abschrecken gebe es in Deutschland eigentlich nicht; auch bei der Festlegung der Strafbarkeit juristischer Personen gebe es immer wieder Schwierigkeiten. Wie viel Schwierigkeiten hätten sie national, das irgendwie „in die Hände zu kriegen“, weil es in Deutschland eine Strafbarkeit juristischer Personen mit guten Gründen nicht gebe. Jetzt zu den Deliktgruppen: Da habe man sich darauf geeinigt, auf die beidseitige Strafbarkeit zu verzichten, habe aber Formulierungen zugestimmt, die an Unbestimmtheit kaum zu überbieten seien. Inzwischen sei die Bundesregierung dem Parlament so weit gefolgt, dafür danke er auch, dass sie Vorbehalte einlegen wolle, um sich vorzubehalten, bestimmte Definitionen bei bestimmten Deliktgruppen noch selbst zu bestimmen und erst danach auf die beidseitige Strafbarkeit zu verzichten. Seine Frage an die Sachverständigen sei, ob sich dieses Problem der Unbestimmtheit der Deliktgruppen zusammen mit dem Verzicht auf die doppelte Strafbarkeit mit dem Lissabon-Vertrag aufgelöst habe, ob das jetzt nur noch eine vorübergehende Problematik sei oder ob es diese wieder in neuer Form geben werde. Er fragte, was die Experten ganz konkret dem nationalen Parlament an Aktivitäten empfehlen, um hier zu einer Klärung, zu einer Konkretisierung im Sinne eines „levels“ an Rechtsstaatlichkeit, die man in Deutschland eigentlich habe und nicht aufgeben wolle, auch im von allen gewünschten europäischen Einigungsprozess nicht aufgeben wolle, zu bekommen. Seine zweite Frage sei vielleicht schon gefragt worden, er wolle es trotzdem noch einmal bei den Sachverständigen versuchen. Der Einigungszug im Strafprozessrecht und im materiellen Strafrecht sei auf der Exekutivschiene vorangeschritten wie nichts. Aber auf der Ebene der Verteidigung und auf der Ebene der Verfahrensgrundrechte hinke Deutschland hinterher. Er fragte, was die Sachverständigen konkret empfehlen würden, was der Bundestag als das nationale Parlament unternehmen sollte, um da nachzufassen.

SV Suhr (Staatskanzlei des Saarlands) knüpfte zuerst an die Frage von Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) an. Die Abgeordneten müssten sich fragen, ob ihre Mitwirkung in EU-Angelegenheiten innerstaatlich ausreichend geregelt sei, um den neuen Anforderungen des Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts gerecht zu werden. Es gebe Regelungen in Art. 23 GG, im sog. Begleitgesetz, das seinen Informationen nach weitgehend ausverhandelt sei, und es gebe, darauf sei auch schon Bezug genommen in den Fragen u. a. von Abg. Florian Toncar (FDP), die Bundestag-Bundesregierung-Vereinbarung, die bereits seit Herbst 2006 in Kraft sei. Im

Herbst 2007 habe dieser Ausschuss Bilanz gezogen zu: „Ein Jahr Umsetzung der Bundestags-Bundesregierungs-Vereinbarung“. Weder hinsichtlich der Frage, ob der Bundestag in vollem Umfang seitens der Bundesregierung informiert worden sei, sei das Fazit zufriedenstellend, noch hinsichtlich der Frage, ob der Bundestag seine Mitwirkungsrechte ausgeschöpft habe; man sei vielmehr zu dem Schluss gekommen, dass man diese noch nicht vollständig aktiviert habe. Dafür gebe es verschiedene Gründe und man habe auch schon vieles getan, wie das Büro des Bundestages in Brüssel und organisatorische Vorbereitungen auf diese neuen Herausforderungen. Es werde ganz deutlich darauf ankommen, dass man diese Aktivierung, die man im Herbst 2007 als Bilanz gezogen habe, jetzt vollständig in Angriff nehme. Man müsse auch fragen, ob die Vereinbarung vom Wortlaut her ausreiche, die ja noch an die Säulenstruktur anknüpfe. Zur Frage nach den Katalogstraftaten reiche die Vereinbarung noch nicht aus. Dazu ein Beispiel: Es gebe sowohl im Strafrecht als auch im Strafprozessrecht die Möglichkeit, den Katalog der Bereiche, die im Lissabon-Vertrag enthalten seien, durch einstimmigen Ratsbeschluss auszuweiten. Das sei näher an der vereinfachten Vertragsänderung als an der herkömmlichen Gesetzgebung. Er schlug den Abgeordneten vor, hier in der Vereinbarung mit der Bundesregierung noch einen Sonderpassus einzuräumen, der sich auf gleicher Ebene bewege wie eine Passerelle-Klausel, also wie beim Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheit, oder wie beim Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Der Bundestag müsse, wenn diese Ausweitung der Katalogstraftaten in Rede stehe, genau hinschauen und fragen, warum dies gebraucht werde.

SV Prof. Dr. Schünemann (Ludwig-Maximilians-Universität München) leitete ein, er glaube, eines habe sich den ganzen Nachmittag herausgestellt: Es sei kaum ein Widerspruch dagegen erhoben worden, dass die Ausbalancierung durch Stärkung der Verfahrensrechte, durch Stärkung der Verteidigung bisher zu kurz gekommen sei und dass hierfür ein dringender Bedarf bestehe. Zur Frage, was der Bundestag dazu beitragen könne, würde er sich SV Suhr anschließen. Er würde insbesondere hinweisen auf Art. 82 Abs.1, wonach es bisher keine Notbremse gebe, wenn der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung weiter durch Richtlinien ausgearbeitet werde. In diesem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung – das sei schon von vielen Rednern bemerkt worden – stecke unglaublich viel rechtstaatliches Dynamit, weil Regelungen anderer Staaten, die Deutschland nicht kontrollieren könne, zur Exekution durch die eigenen Strafverfolgungsbehörden „herübergespült“ würden bis hin zur Strafvollstreckung von Abwesenheitsurteilen mit womöglich zu strengen Strafen. Seiner Meinung nach müsste der Bundestag auch dafür sorgen, dass er nicht nur die Notbremse, sondern auch in diesem Bereich über die bisherige Vereinbarung hinaus eine

Klarstellung zugesichert bekomme, dass die Bundesregierung darauf achten werde, dass in Zukunft diese „Eingriffskompetenzen“ nicht weiter ausgewalzt würden in Europa, soweit nicht im Bereich der Ausbalancierung durch Verteidigungsrechte und rechtstaatliche Kartellen ein Gegengewicht geschaffen werde. Ein bloßer Beschluss, den man fassen könnte, sei zu wenig; es müsste mindestens in diese Vereinbarung seitens des Bundestages „hineingeschoben“ werden. Im Moment seien die Abgeordneten noch der Souverän, sie hätten noch alle Macht. Die Bundesregierung müsse auf das hören, was sie verlangten, d. h. im Moment (was sagte der berühmte Carl Schmitt: „Souverän ist für einen Ausnahmezustand entscheidend“) entscheide der Bundestag noch souverän. Wenn er erst einmal ratifiziert habe, seien die Abgeordneten auf den guten Willen der gouvernementalen Strukturen angewiesen.

Zur Frage von Abg. Florian Toncar (FDP) nach dem materiellen Recht, da liege in der Tat eine unglaubliche Wunde im Allgemeinen Teil; was nützten Straftatbestände, wenn der Allgemeine Teil von Land zu Land völlig unterschiedlich sei, und vielleicht in manchen Ländern das Schuldprinzip nicht rein durchgeführt werde. Im Grunde müsste man auch hier natürlich, wenn man schon zur Strafrechtsvereinheitlichung schreite, den Allgemeinen Teil in Grundzügen mit einbeziehen. Was ihn immer wieder gestört habe sei, dass der Vertrag nur an Mindeststrafbarkeit denke, aber nicht an Höchststrafbarkeit, dass man mal sage „das dürft ihr nun nicht machen“, also die Strafgewalt auch mal „domestiziere“ und nicht immer nur „voranpeitsche“. Zur Charta im Verhältnis zur europäischen Menschenrechtskommission: Man müsse abwarten, wie sich das entwickle. Das stimme ja vielfach überein, wenn man die Gewährleistungen miteinander vergleiche. Der EuGH habe natürlich bisher kaum eine Gelegenheit in der Strafrechtspflege, weil es sozusagen keine Verfassung zum EuGH gebe. Und der EGMR komme immer zu spät, so wertvoll und bedeutend seine Rechtsprechung sei. Das müsste zukünftig, vielleicht doch durch eine europäische Verfassungsbeschwerde, weiterentwickelt werden.

SV Prof. Dr. Monar (Robert-Schuman-Universität Straßburg) äußerte, gegenwärtig gebe es keine ausreichende Parallelität zwischen der Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung im strafrechtlichen Bereich und im Strafverfahrensrecht und den Garantien im Bereich des Strafverfahrensrechts. Sehr häufig finde man in den Texten des Rates und der Kommission den Begriff des gegenseitigen Vertrauens. Damit solle das Dynamit entschärft werden. Man sage, man müsse genügend gegenseitiges Vertrauen haben, und das stimme bis zu einem gewissen Grade. Wenn nicht ein Minimum an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Systemen der Mitgliedstaaten da sei, könne man keinen Rechtsraum aufbauen, d. h. ein Mindestbedarf an gegenseitigem Vertrauen

müsse es geben, aber es sei alles eine Frage des Gleichgewichts. Man müsse natürlich sagen, dass hier der Europäische Gerichtshof auch seine Rolle zu spielen habe und im Bereich der Terroris-
muslisten habe man gesehen, dass der Gerichtshof erster Instanz gewisse Verfahrensrechte bekräf-
tigt habe. Er würde annehmen, dass es auf Grund der Stärkung der Position des Gerichtshofes
durch dem Vertrag von Lissabon ein größeres Potenzial geben werde, dass der EuGH gewisse
Verfahrensrechte bekräftige, vor allen Dingen auf der Grundlage von Vorabentscheidungsverfah-
ren.

Zur Einwanderungspolitik müsse man sich fragen, inwieweit eine echte gemeinsame Politik mög-
lich sei, wenn es keine Harmonisierungsbefugnis, auch nicht im Bereich der Integrationspolitik
gebe, und wenn dann auch die Frage der Zuwanderung zu Arbeitszwecken nach wie vor nationaler
Kompetenz ausschließlich unterliege. Er sage voraus, dass man in den nächsten Jahren mehr sehen
werde in punkto einer gemeinsamen Politik gegen die illegale Einwanderung. Relativ wenige
Fortschritte seien wahrscheinlich im Bereich der legalen Einwanderung. Dafür gebe es Gründe: Es
gebe bislang immer noch keinen europäischen Arbeitsmarkt, sondern 27 nationale Arbeitsmärkte
und auch 27 unterschiedliche nationale Situationen, was den Einwanderungsdruck angehe. Man
müsse das in der Perspektive sehen.

Was das „opt out“ des Vereinigten Königreichs angehe – sowohl die Charta als auch die Bereiche
des dritten Pfeilers betreffend – habe es sehr viel mit einer taktischen Position der Regierung unter
Premierminister Brown zu tun. Die Brown-Regierung habe versucht, ein Referendum in Großbri-
tannien zu vermeiden, deshalb musste dieses „opt out“ durchgesetzt werden. Er glaube nicht, dass
die Briten einen extremen Gebrauch machen würden von dieser Möglichkeit. Zur „Ausnahmere-
gelung bezüglich des EP“: Es gebe eine Reihe von Regelungen, wie z. B. im Familienrecht, zu
denen das EP nur angehört werde, und andere, wie z. B. Staatsanwaltschaft, bei denen das Parla-
ment nur nach dem Zustimmungsverfahren beteiligt sei, d. h. weniger Einfluss haben werde auf
den Inhalt der Rechtsakte. Diese Antwort sei er schon seit zwei Runden schuldig gewesen, ent-
schuldigte er sich.

SV Prof. Dr. Braum (Universität Luxemburg) antwortete zunächst zum Verhältnis EU-
Grundrechtecharta und EMRK. Es gebe durchaus beachtliche Divergenzen zwischen der Recht-
sprechung des EuGH und der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs. Er glaube, mit der
EU-Grundrechtecharta würden diese Divergenzen in Zukunft möglicherweise abnehmen, was
auch dem Umstand geschuldet sei, dass beide Gerichte Konsultationen miteinander führten, so
dass die Rechtssprechung auf europäischer Ebene zwischen diesen beiden Gerichtsinstanzen in der

Zukunft kohärenter zu werden verspreche. Dies werde in der Tat etwas Kopfzerbrechen bereiten, erscheine aber lösbar. Der EuGH nehme dann auch zunehmend Stellung zu allgemeinen Strafrechtsprinzipien, etwa zu dem Bestimmtheitsgebot. Das habe er unlängst getan in seinem Urteil „Advokaaten Farrell“, in dem er gesagt habe, das Bestimmtheitsgebot sei auf europäischer Ebene erst einmal gänzlich uninteressant, weil es den Mitgliedstaaten obliege, genaue Straftatbestände zu definieren. Das heiÙe, sie hätten den Vorwurf unbestimmter Straftatbestände an die Mitgliedstaaten umgeleitet und gesagt, dort sei es Definitionssache, für Bestimmtheit zu sorgen. Nun könne man das kritisieren, weil man dadurch das eigentliche Problem, nämlich allgemeinsten vager politischer Begriffe auf europäischer Ebene umgehe; auf der anderen Seite lege diese Attitüde noch einmal die Hand an die Wurzel, nämlich der Verlust des Bestimmtheitsgebotes sei zunächst einmal ein nationales Problem; auf nationaler Ebene seien in Deutschland, aber auch überall in Europa Straftatbestände entstanden in der letzten Zeit, die jedenfalls hart an der Grenze der Bestimmtheit seien, und dort liege das Problem. Er fragte, wo auf europäischer Ebene eine Kultur herkommen solle, die das Bestimmtheitsgebot und das Gesetzlichkeitsprinzip respektiere, wenn diese auf nationaler Ebene nicht vorhanden sei. Der Allgemeine Teil sei schon insofern Bestandteil der europäischen Gesetzgebung (Stichwort: Strafbarkeit juristischer Personen, die es auf europäischer Ebene gebe, allerdings auch hier als Patchwork). Es gebe kein kohärentes System, sondern nur ein zersplittertes und einen zersplitterten Zugriff auf einzelne Bereiche des Allgemeinen Teils, was der Rechtsqualität insgesamt schade. Zur Perspektive, was ein nationales Parlament denn am Ende tun könne, wäre seine große Empfehlung: Im 19. Jahrhundert habe es so etwas wie eine große Strafrechtskommission gegeben, möglicherweise werde dafür so etwas wie eine große Europastrafrechtskommission benötigt, die solche lobenswerten Initiativen, wie SV Prof. Dr. Schünemann sie gestartet habe, auch durchaus noch in europäischer Hinsicht weiterlanciere, und dort zentrale Fragen europäischen Strafrechts – was dürfen wir strafen und welche Garantien sind uns gemeinsam – etabliere.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) bemerkte, Kollege Gerd Andres (SPD) habe eine spannende Frage angesprochen. Da er selbst einen kleinen bescheidenen Beitrag dazu geliefert habe, dass Art. 79 so sei, wie er geworden sei, wolle er sagen, er glaube, dass es relativ einfach sei. Es habe zwei konfligierende Prinzipien gegeben: zum einen gebe es einen nachgewiesenen Bedarf für europäische Einwanderungsregelungen, wenn man z. B. mit Drittstaaten Rückübernahmeabkommen verhandeln wolle und zur Kompensation über Einwanderungsregelungen sprechen wolle; auf der anderen Seite aber seien die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten – SV Prof.

Dr. Monar habe es gesagt – sehr unterschiedlich. Die EU könne nicht alles über einen Kamm scheren. Deshalb habe man sich für eine Rechtsgrundlage für eine europäische Einwanderungspolitik ausgesprochen, aber die Mitgliedstaaten die Entscheidung belassen, wie viele Menschen sie aus Drittstaaten auf dem Arbeitsmarkt zulassen. Für diejenigen, die zugelassen werden, gelten selbstverständlich die europäischen Regelungen, aber die EU könne z. B. in einer wirtschaftlich schwierigen Situation sagen, die Zuwanderung aus Drittstaaten, die nicht zur EU gehörten, werde auf Null gesetzt, und dann laufe auch die EU-Einwanderungspolitik in diesem Mitgliedstaat leer. In dem Moment aber, wo man sage „o k, wir lassen doch welche rein“, müsse man akzeptieren, dass dann die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen für diese auch wieder gelten. Bei den Hochqualifizierten sei das so gemacht worden, wo man gesagt habe „ok, die EU kann das regeln“, aber den Vorrang prüfen nach deutschem Recht, das müsse auch nach fünf Jahren möglich bleiben. Das habe Deutschland durchgesetzt und das werde praktiziert.

Zur Frage von Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) zum Verhältnis der einzelnen Grundrechtsdokumente zueinander: Das Verhältnis sei eigentlich relativ klar abgegrenzt, trotzdem werden es in Europa eine Grundrechtsdebatte geben, weil die Unterschiede, die es gebe zwischen der Grundrechtecharta, der EMRK und nationalen Grundrechtssystemen natürlich viel stärker in den Blickpunkt rücken. Auch wenn der EuGH keinerlei Kompetenz habe, die nationale Grundrechtsprechung zu beeinflussen oder zu verändern, werde es eine wissenschaftliche Debatte zwischen den Gerichten und auch der Forschung geben. Er glaube, dass dies im Übrigen im Interesse der europäischen Bürgerinnen und Bürger sei, weil es die Grundrechtsdogmatik vorantreiben werde.

Abg. Jerzy Montag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) habe gesagt, es gebe immer Probleme, weil man das System „15“ habe, die Europäer das System „vier“ hätten und „acht“ bei den Mindeststrafen und beides nicht zusammenpasse. Es passe in irgendeinem Land nie zusammen, denn das Bedürfnis nach Harmonisierung bestünde ja nicht, wenn alle die gleichen Systeme hätten. Deshalb müsse man sich auch mit dem Gedanken abfinden, dass dort, wo es Regelungsbedarf gebe, das eigene System bisweilen über den Haufen geworfen werden könne im Interesse einer gemeinsamen Regelung. Allerdings sollte man auch daran denken, dass nicht alles, was unterschiedlich sei, unbedingt gleich gemacht werden müsse, sondern dass Europa auch mit Unterschiedlichkeiten funktionieren könne. Es gebe bis heute z. B. in Deutschland kein einheitliches Polizeirecht, das habe jedes Bundesland für sich, und trotzdem funktioniere die deutsche Rechtsstaatlichkeit seit über 60 Jahren.

Der **Vorsitzende** erläuterte, in einer allerletzten Fragerunde sollte auf Aspekte eingegangen werden, die in den letzten vier Fragerunden vielleicht noch nicht gesehen bzw. übersehen worden seien.

Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) dankte abschließend allen Sachverständigen sehr herzlich für ihre klaren Analysen und die konkreten Handlungsempfehlungen, die sie gegeben hätten. Es sei für ihn beeindruckend, dass sie in der Identifizierung der zentralen Fragestellungen und in der Beschreibung möglicher Konsequenzen, die daraus zu ziehen seien, doch sehr einmütig formuliert hätten, und es freue ihn insbesondere, dass alle Sachverständigen die Rolle des Bundestages in der Subsidiaritätskontrolle angemahnt hätten. Er glaube, dass der Bundestag hier wirklich, auch mit dem Vertrag von Lissabon, ein neues Kapitel aufschlagen müsse und sich noch intensiver mit europäischen Fragestellungen auseinandersetzen müsse. Er sehe sich auch darin bestätigt, dass das Begleitgesetz, das in Kürze beraten werde, dies werde absichern müssen durch eine Ergänzung und Klarstellung des Grundgesetzes, damit der Bundestag die schönen Beteiligungsrechte, die innerstaatlich in Umsetzung der Vorgaben des Lissabon-Vertrages und in gewisser Hinsicht auch in Kompensation von Kompetenzübertragungen, die da stattfänden, verfassungsfest absichern müssen, damit er sie auch tatsächlich realisieren könne. Das möge für Puristen des Verfassungsrechts immer etwas schwierig sein, wenn der ohnehin ominöse Art. 23 GG noch weiter aufgebläht werde. Aber er glaube, dass das Grundgesetz auf diese Entscheidungsverfahren in der EU noch nicht ganz ausgerichtet sei und der Bundestag aus Anlass des Vertrages von Lissabon auch eine gewisse Weichenstellung für die Zukunft vornehmen werde. Die inhaltliche Weichenstellung sei aus seiner Sicht, dass sich die Abgeordneten noch stärker darüber klar werden müssten, dass es die eigene Regierung sei, die sie kontrollieren müssten. Das habe sich in den vergangenen Jahrzehnten bundesdeutscher Verfassungswirklichkeit etwas anders entwickelt, weil die Regierung sich immer auf eine Parlamentsmehrheit stütze, aber nachdem sie vergleichsweise solitär in Brüssel agieren könne, müssten die Abgeordneten auch zur Kenntnis nehmen, dass die parlamentarische Kontrolle der eigenen Regierung gegenüber viel ernster genommen werden müsse. Denn diese Exekutivlastigkeit der europäischen Rechtsetzung, die zu recht angesprochen worden sei, spiegele sich natürlich auch innerstaatlich darin wider, dass man gewisse Kompensation durch Beteiligung des Bundestages schaffen müsse und neben der parlamentarischen Kontrolle dürfe man gespannt sein, wie die justizförmige Kontrolle ausfalle. Er denke aber, dass auch der Europäische Gerichtshof, möglicherweise auch das Bundesverfassungsgericht, ihre jeweilige Rolle aus Gelegenheit dieses Vertrages von Lissabon neu überdenken müsse.

Abg. Axel Schäfer (SPD) ergänzte, das sei eine wunderbare Vorlage des Kollegen Thomas Silberhorn (CDU/CSU) gewesen. Er bedanke sich ganz herzlich im Namen der SPD-Fraktion für das Kritisch-Konstruktive, auch für das Aufmunternde für die künftige Arbeit der Abgeordneten und sei in besonderer Weise froh, dass alle Experten empfehlen, den Vertrag zu ratifizieren. Das sei bei der notwendigen Kritik, die auch er an Details habe, ein ganz wichtiger Punkt für die Europäerinnen und Europäer im Deutschen Bundestag. Er glaube, bei der neu eingeführten Terminologie von „Notbremse“, werde sich der Bundestag nicht so verstehen, dass er den Politikern in Europa, die sich traditionell als Bremsen verstehen und überwiegend auf der Insel und in Dänemark sitzen, dass denen jetzt die Notbremse hinzugefügt werde, sondern, dass der Bundestag eher die Gestalter dabei haben werde. Mit einer gewachsenen Verantwortung und vor allen Dingen mit einem hohen Maß an Selbstverpflichtung, was auch immer bedeute, dass man Selbstkritik üben müsse an der bisherigen Praxis und sich auch im Rahmen der Selbstbehauptung gegenüber der eigenen Regierung, auch wenn man diese stelle und stellen möchte, immer wieder ein Stückchen aufs neue beweisen sollte. Er glaube, der Bereich, der angesprochen worden sei, werde die zentrale Herausforderung für das Gelingen der EU in den nächsten Jahrzehnten sein und vieles, was in detail komme, werde der Bundestag in der Praxis auch respektieren, manchmal ein Stück auch ausprobieren müssen. Er nehme das dankbar auf, was der Präsident der ihm sehr nahestehenden Europa Union Deutschlands, in dieser Funktion sei er ja heute in besonderer Weise hier, auf die Regierung bezogen habe, dass natürlich diese Balance gehalten werden müsse zwischen parlamentarischer Kontrolle und Positionierung einerseits und Handlungsfähigkeit der Regierung andererseits. Das werde der Bundestag nicht nur bei den Fragen der Subsidiaritätskontrolle, sondern auch bei weitergehenden Dingen (Stichwort: Passerelle) aufnehmen müssen, weil auch diese parlamentarische Chance eine Verpflichtung sei. In dem Sinne, glaube er, habe man in diesen dreieinhalb Stunden einen großen intellektuellen wie politischen Gewinn gehabt.

Abg. Mechthild Dyckmans (FDP) bedankte sich für FDP-Fraktion bei den Sachverständigen für ihre Geduld und ihre Aussagen. Sie wolle aber noch eine Frage stellen und zurückkommen auf die Subsidiaritätsprüfung. Es sei ja deutlich geworden, dass es für die nationalen Parlamente ganz entscheidend sein werde, wie sie diese Subsidiaritätsprüfung ausüben, sie in Anspruch nehmen und wie sie ihre Rechte dort wahrnehmen. Es gebe die Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, aber mit der Stellungnahme an sich sei es noch nicht getan. Man müsse wenigstens die zweite Stufe dieser Subsidiaritätsprüfung erreichen, nämlich wenn ein Viertel der Parlamente eine

solche Stellungnahme abgebe, erst dann müsse ja überprüft werden. Da wolle sie von den Sachverständigen wissen, welchen Rat sie dem Bundestag geben könnten, damit der Bundestag als nationales Parlament diese Stufe auch erreiche; sie meine, die Abgeordneten müssten sich gegebenenfalls mit den Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten in Verbindung setzen. Es würde ihr helfen, wenn die Sachverständigen sagen würden, was der Bundestag da noch tun könne, was tun müsse, damit er diese Subsidiaritätsprüfung auch wirksam durchführen könne. Selbst wenn dann im Strafrecht ein Viertel der Parlamente, im Zivilrecht ein Drittel der Stimmen zusammen komme, sei das im Endeffekt kein wirkliches Veto. Aber als nationale Parlamente wollten sie erst einmal auf diese Situation kommen.

Der **Vorsitzende** fügte an, es liege ihm fern, die Sachverständigen zu bevormunden. Nur – gerichtet an Abg. Mechthild Dyckmans (FDP) – hätten in der Anhörung natürlich nicht alle Aspekte behandelt werden können. Dieser Aspekt werde am kommenden Montag erörtert. Die Anhörung sei bewusst in mehrere Themenkomplexe aufgliedert worden. Es würde sonst schlicht und ergreifend den Rahmen sprengen, deswegen bitte er ein Stück weit um Verständnis, insbesondere weil einige der Sachverständigen abreisen müssten.

Abg. Sevim Dagdelen (DIE LINKE.) bedankte sich im Namen ihrer Fraktion bei den Sachverständigen und sagte, die massive Kritik, die an dem vorliegenden Vertrag geäußert worden sei, bestätige ihre Position, dem vorliegenden Vertrag nicht zuzustimmen. Sie wolle die Frage ihres Kollegen Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) noch einmal wiederholen, weil es darauf keine Antwort gegeben habe und sie es für wichtig erachte. Nach Art. 61d des Vertrages gebe es diesen Ständigen Ausschuss. Dieser Ständige Ausschuss heble das Gebot der Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendienst aus. Ihre Frage, ganz speziell an SV Prof. Dr. Schünemann und SV Prof. Dr. Braum sei, ob dieser Ständige Ausschuss nicht gegen das Trennungsgebot des Grundgesetzes verstoße. Glücklicherweise gebe es das Trennungsgebot. Ihre zweite Frage an die beiden Herren Sachverständigen sei, in welchem Verhältnis die sog. Solidaritätsklausel im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stehe, ob es danach möglich sei, dass Militär im Inneren eingesetzt werden könne. Und ihre letzte Frage an die zwei Herren sei, wie sie den Grundrechtsschutz des einzelnen vor dem Hintergrund sehen, dass der EuGH für den Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags trotz der erfolgten Vergemeinschaftung des Bereichs Justiz und Inneres für die Rechtsakte, die es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags gebe, nicht zuständig sein solle. Inwieweit man noch von Grundrechtsschutz des

Einzelnen ausgehen könne, inwieweit sie ihr zustimmen könnten, dass es eine Einschränkung des Grundrechtsschutz des Einzelnen bedeuten würde.

Abg. Omid Nouripour (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) kündigte zwei Fragen an SV Altmaier an. Die erste Frage betreffe auch Art. 79 und seine Ausführungen, es sei durchaus möglich, auch eine Quote in einzelnen Mitgliedstaaten – das Wort Quote habe er nicht benutzt – aber die Zahl derer, die zugelassen würden, auch auf Null zu setzen. Warum sollte man dann nicht ein Punktesystem in der Bundesrepublik einführen, wo man auch ohne Probleme eine Quote in bestimmten Bereichen, in bestimmten Branchen auf Null setzen könnte, wenn man der Meinung sei, dass man in dem Bereich keine Zuwanderung bräuchte. Die zweite Frage betreffe den Radius der Grundrechtecharta. Man habe eine relativ absurde Situation, in der es eine unabhängige Agentur namens FRONTEX gebe und diese faktisch – nun könne man sich darüber streiten, ob das Wort jetzt das richtige sei oder nicht – fest exekutive Aufgaben übernehme in der Koordination. Es sei nicht so, dass sie eigene Schiffe habe, aber sie koordiniere. Wenn man in ein „Center“ der Migrationsbehörde auf den Kanaren gehe, sitze dort auch natürlich ein Mitentscheider, ein Offizier von FRONTEX. Vor diesem Hintergrund, dass die Unabhängigkeit der Agentur natürlich dazu führe, dass es keine parlamentarische Kontrolle in dem Sinne mehr gebe, was die Agentur dann mache, sei seine Frage, wie groß der Aktionsradius unter dem Einfluss der Grundrechtecharta auf das Außengrenzenregime der EU sei; die Frage betreffe natürlich auch Asyl und Asylverfahren und natürlich für die ganzen Fragestellungen zu Rückführungen.

SV Prof. Dr. Monar (Robert-Schuman-Universität Straßburg) entschuldigte sich, alsbald aufbrechen zu müssen, deshalb drei kurze Reaktionen: Zur Frage der Subsidiaritätskontrolle und nationale Parlamente müsse man mit Sicherheit sagen, dass neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten notwendig sein würden, um diese Klausel effektiv nutzen zu können. Es gebe Zusammenarbeitsformen, COSAC etc., aber es funktioniere nicht immer sehr gut. Er glaube, die einzelstaatlichen Parlamente werden ein erhöhtes Interesse haben und haben müssen, neue Formen der Zusammenarbeit, spezifisch für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln. Was den neuen Koordinierungsausschuss im Bereich der operativen Zusammenarbeit angehe, so sehe er keine besonderen Probleme hinsichtlich der Geheimdienste, weil die EU keine Kompetenz im Bereich der Geheimdienste haben werde, d. h. dieser Bereich werde außerhalb der eventuellen Weisungsbefugnis oder Koordinierungsbefugnis dieses Ausschusses liegen.

Abschließend noch eine allgemeinere Bemerkung. Es sei in der Tat richtig, weil diese Frage am Anfang auch aufgetaucht und immer wieder gestellt worden sei. Es gebe natürlich ein Problem des Gleichgewichts zwischen Sicherheit und Freiheit im Rahmen der Konstruktionen dieses Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Wenn man sich die Texte anschau, die angenommen worden seien seit 1999, könne man sagen, dass über 70 % direkt oder indirekt mit Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten verknüpft seien. Aber man müsse natürlich sagen, dieses relative prozentuale Übermaß an Texten im Bereich der Sicherheit habe seine eigene Legitimität. Schließlich habe die EU auch ein Sicherheitsmandat im Rahmen der Verträge. Natürlich gehöre das auch zu den primären Aufträgen an die Mitgliedstaaten, zur erhöhten Sicherheit der Bürger beizutragen. Was man hier sehen müsse, sei, dass man es in der EU bis zu einem gewissen Grade mit einem Spiegelbild der Situation in den Mitgliedstaaten zu tun habe. Und wenn man betrachte, was seit dem 11. September 2001 teilweise an Gesetzgebungen und neuen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten angenommen worden sei, müsse man sagen, die EU habe hier kein größeres Ungleichgewicht. Hier werde manchmal der falsche Eindruck erzeugt, dass die EU in besonderem Maße zu einem Ungleichgewicht beitrage, aber letztendlich sei die EU ja ein Spiegelbild dessen, was auf der einzelstaatlichen Ebene passiere und was die Regierungen dann in Brüssel vertreten.

Der **Vorsitzende** dankte dem Sachverständigen herzlich für seine Ausführungen und für sein Kommen. Auch der Präsident der Europa Union, SV Altmaier müsse vorzeitig die Runde verlassen.

SV Altmaier (Europa Union Deutschland) antwortete in aller Kürze auf Abg. Omid Nouripour (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN). Das Punktesystem sei eine längliche Debatte, aber damit wolle er die drei Minuten nicht füllen. Der Einfluss der Grundrechtecharta auf FRONTEX und die Rückführungsrichtlinie seien ganz interessant. Natürlich gelte die Grundrechtecharta für die Rückführungsrichtlinie, wenn sie vom Ministerrat erlassen werde. Darin könnte ein Verstoß liegen, das könne vom EuGH überprüft werden. Natürlich gelte sie auch für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Die strittige und interessante Frage sei, ob sie auch dann gelte, wenn ein Mitgliedstaat in Durchführung der Richtlinie einen einzelnen illegalen Aufhältigen zurückführe, denn das sei von Großbritannien damals sehr bestritten worden. Deshalb sei die Durchführung nicht mehr enthalten, im Gegensatz zu den von der Kommission vorgelegten Erläuterungen. Ob es dann für die Durchführung gelte, werde der EuGH entscheiden müssen. Es gebe eine Reihe offener Fragen, auf die es definitive Antworten nicht gebe, aber spannend sei es allemal.

Gerichtet an Abg. Sevim Dagdelen (DIE LINKE.) bemerkte er, er habe beim besten Willen nicht sehen können, wo irgendetwas stehe vom Ständigen Ausschuss, dass das Trennungsgebot nicht respektiert werde. Das möge sie bitte auch nicht wiederholen, weil es dadurch auch nicht richtiger werde. Im Übrigen dürfe er aus seiner Kenntnis der Praxis sagen, dass das Trennungsgebot in der großen Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten in dieser Form wie in Deutschland überhaupt nicht bestehe. Und auch in Deutschland sei es im Übrigen nicht in der Verfassung verankert, sondern habe ganz andere Wurzeln. Er werde sich trotzdem dafür einsetzen, dass es auch in Zukunft respektiert und beibehalten werde.

Abg. Mechthild Dyckmans (FDP) habe einen ganz wichtigen Punkt angesprochen, nämlich die praktische Umsetzung der Subsidiaritätsrüge im Rahmen des Frühwarnsystems. Er glaube, das könne eine „Frischzellenkur“ für die nationalen Parlamente sein, weil es die Debatte über Europa interessanter mache. Das sei ein eminent politisches Instrument und deshalb dürfe es nicht nur organisiert werden zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten, sondern müsse zwischen den Fraktionen in Europa organisiert werden. Die Frage, ob man in Europa irgendwann einen europäischen Mindestlohn brauche, werde nach seiner Einschätzung von der FDP nicht ganz so eindeutig beantwortet werden wie vielleicht von der Partei DIE LINKE. Das gelte für andere Mitgliedstaaten in vergleichbarer Weise. D. h. angesichts der kurzen Fristen müsse beispielsweise dafür gesorgt werden, dass die Fraktionen in Europa auf elektronische Weise verbunden seien in einem Intranet und dass man dann ein „Alarmlämpchen“ anklicken könne, wenn die deutschen Liberalen der Auffassung seien, hier werde gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen und die anderen sich dann damit beschäftigen könnten und sich kritische Massen bilden könnten. Das sei eine spannende Frage, aber er glaube, dass damit auch wieder öffentliche Aufmerksamkeit für die Europapolitik gewonnen werde. Er sei auch überzeugt, dass es möglich sein werde, das Verhalten der Kommission und des Ministerrates zu beeinflussen. Insofern sei er sehr optimistisch, dass das Gewicht des Deutschen Bundestages und der übrigen nationalen Parlamente erheblich steigen werde.

Der **Vorsitzende** bedauerte die „Einzelverabschiedungen“. SV Prof. Dr. Braum müsse sein Flugzeug erreichen und SV Altmaier, dem er herzlich dankte, müsse zu Bundesminister Dr. Schäuble (BMI).

SV Prof. Dr. Braum (Universität Luxemburg) wollte noch einmal einen allgemeinen Abschluss, der auch die letzten Fragen in gewisser Weise mitbeantworte, versuchen.

Das Strafrecht befinde sich in einer äußerst sensiblen Lage, nämlich in einer Form europäischer Transformation. Das Gleichgewicht des Strafrechts sei empfindlich gestört, weil es einseitig in der letzten Zeit dem Sicherheitsparadigma unterworfen worden sei und zugleich Freiheitsrechte deutlich zu kurz gekommen seien. Nun sei das Strafrecht eine Materie, die besonderer Pflege bedürfe und besondere Zuwendung erfordere. Man müsse es vorsichtig streicheln und dürfe nicht ständig mit dem Holzhammer auf ihm herumhauen. Das betreffe alle Prinzipien, die das Strafrecht in der letzten Zeit auch in nationalstaatlicher Hinsicht schwierigen Kalamitäten und Prozeduren unterworfen hätten. Es bestehe auf europäischer Ebene nun die Pflicht, Freiheitsrechte nachzuholen und darüber zu diskutieren, wie man Freiheit in Europa im Rahmen des Strafrechts möglich mache. Das bedürfe einer Neujustierung von Parlamenten, von Kooperationen über Grenzen hinweg, es bedürfe vor allen Dingen auch einer Neujustierung europäischer Justiz und einer Abkehr von tradierten klassischen nationalen Hierarchien und der Zuwendung einer internationalen europäischen Ebene, die die Frage beantworte, wie sich der Rechtsschutz, wie sich die Freiheitsrechte, wie sich der Grundrechtsschutz auf dieser europäischen Ebene organisieren ließen. Das sei die Zukunft, die das europäische Strafrecht verlange, solle es legitim, demokratisch und rechtsstaatlich sein.

SV Prof. Dr. Schünemann (Ludwig-Maximilians-Universität München) kündigte an drei Punkte anzusprechen. Zunächst zur Frage, wie sich europäische Parlamente verständigen sollten. Man brauche dreierlei: Es müsse intensiv an einer europäischen Öffentlichkeit im Bereich der Strafrechtsdiskussion gearbeitet werden, dafür seien auch Professoren zuständig. Das versuchten sie auch schon. Die Zivilgesellschaft müsse hier den Nährboden bereiten, und dann müsse es einen interparlamentarischen Zirkel geben, der aber nicht vom Europaparlament aus gesteuert werden könne. Jetzt müssten die Einzelparlamente einen internen Kommunikationszirkel herstellen. Dann zum Grundsatz. Die schwere politische Sünde des Lissabon-Vertrages bestehe darin, dass man die gegenseitige Anerkennung nunmehr erstmals rechtlich festschreibe, aber nicht garantiere, dass es rechtsstaatlich kompensiert werde. Das sei ein schwerer Mangel. Politisch seien die Dinge sehr weit gekommen, das sei ganz klar. Wie die Abgeordneten an dieser Sünde etwas verbessern könnten, sei schwer zu sagen, weil die Subsidiaritätsprüfung nicht auf Art. 82 Abs.1 auf die gegenseitige Anerkennung ausgedehnt werden könne. Diese sei schon festgeschrieben. Also müsste man irgendwie einen Vorbehalt des Bundestages festschreiben, dass er die Einzelausgestaltung, die Einzeldurchführung der gegenseitigen Anerkennung, wann vollstrecke man Abwesenheitsurteile aus Italien, wann mache man eine Vermögensbeschlagnahme, die in Irland vorgenommen werde oder auch umgekehrt, die in Deutschland vorgenommen werde, wann vollstrecke man die in Nor-

wegen, regle. Dafür müsste sich der Bundestag das Mitbestimmungsrecht sichern, sonst werde er nicht mehr die Kontrolle über die rechtsstaatliche Ausgewogenheit behalten können. Vielleicht sollte dies in die Vereinbarung aufgenommen werden. Das halte er für unverzichtbar, um wenigstens das deutsche Parlament noch in den Stand zu setzen, diese Sünde in der Zukunft wieder durch Ablass zu kompensieren. Das Dritte sei die Frage zu dem Ständigen Ausschuss gewesen. Es sei sehr umstritten, ob das Trennungsgebot eine Grundlage der deutschen Verfassung sei. Er würde sich sehr dafür aussprechen. Neuerdings nehme aber die Gegenmeinung zu, dass nur „mal so“ von den Alliierten ein Brief geschrieben worden sei. Er selbst halte es für ein Spezifikum des deutschen Rechtsstaats – aufgrund der Erfahrungen im Dritten Reich seien die Deutschen sensibler als andere Länder gegenüber der Verbindung von Polizei und Geheimdienst. Im „Fall Zumwinkel“, wo er große Bedenken gerade wegen des Trennungsgebots sehe, seien Amtshilfeleistungen, die nach wiederum überwiegender Meinung zulässig gewesen seien, aber das sei immer noch sehr umstritten, einfach vom Geheimdienst an die Strafverfolgungsbehörde gegeben worden. Das habe einen Menschen getroffen, über den viele sagten, dem gönnten sie es, aber rechtsstaatliches Denken sei ohne Ansehen der Person. Jeder müsse rechtsstaatlich behandelt werden, sei er Millionär, sei er Asylant. Jeder habe das Recht, rechtsstaatlich behandelt zu werden und deswegen sehe er bei Art. 71 in der praktischen Durchführung in Zukunft auch gewisse Gefahren. Vielleicht sollte sich auch der Bundestag eine Art Zusicherung geben lassen, dass Deutschland versuchen werde, hiermit die berechtigten Anliegen des Trennungsgebots nicht überspielen zu lassen. Wie sich das später in der Praxis auswirken werde, könne er nicht beurteilen, aber das sollte man irgendwo festhalten.

SV Suhr (Staatskanzlei des Saarlands) erinnerte, er habe eingangs von zwei Auflagen gesprochen, die er mit der Zustimmung des Deutschen Bundestages zu dem Lissabon-Vertrag verbinde. Erster Punkt: Es müsse etwas getan werden gegen die Überbelastung und die Unterfinanzierung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Das Problem der Nichtverfügbarkeit amtlicher deutscher Übersetzungen der Rechtsprechung des EGMR müsse gelöst werden, denn in der Grundrechtecharta gebe es eine dynamische Verweisung auf diese Rechtsprechung. Das hieße, selbst zukünftige Urteile des EGMR prägten die Urteile der Grundrechtecharta und damit das höchste EU-Verfassungsrecht. Zweiter Punkt: Die neuen Rechte und Aufgaben, die den nationalen Parlamenten und damit auch dem Bundestag zugewiesen werden, müssten mit Leben erfüllt werden, damit sich das, was leider beim ersten Europäischen Haftbefehlsgesetz passiert sei, nicht wiederholen könne. Da sei er sehr dankbar auch für die Ausführungen von Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU). Ländervereinbarungen sahen Stellungnahmen sogar bei Abweichen der Bun-

desregierung von den Stellungnahmen des Deutschen Bundestags das Einlegen eines Parlamentsvorbehalts im Rat vor. Irgendwann werde die Frage gestellt werden, wie viele Stellungnahmen in wesentlichen, in sensiblen Materien es gegeben habe und wie viele Parlamentsvorbehalte eingelegt worden seien. Es gebe beispielweise den äußerst umstrittenen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zu den Flugpassagierdaten. Dazu habe er eine parlamentarische Anfrage gesehen und den Beschlussentwurf einer Fraktion. Was er sich wünschen würde, das müsse nicht auf diese Sache bezogen sein, wäre, dass man fraktionsübergreifend einen Antrag stelle, eine Stellungnahme abgebe, die grundsätzlich begrüße, dass Punkte geregelt würden, aber dafür Maßstäbe a, b, c setze. Er forderte die Abgeordneten auf, sich zum Wahrer der Grundrechte zu machen. Dann habe auch die Bundesregierung für ihre Verhandlungen eine Leitlinie. Wolle sie davon abweichen, habe sie sich erstens im Bundestag dafür zu rechtfertigen und müsse zweitens einen Parlamentsvorbehalt einlegen. Wenn das passiere, könne man sagen, die demokratische Legitimation, die gesteigerte Bürgernähe, die man sich von dem Vertrag von Lissabon verspreche, sei auch eingelöst worden.

Der **Vorsitzende** resümierte, der Ausschuss habe sehr kompetente Sachverständige zu Gast gehabt, denen er noch einmal herzlich danke. Die Ausschussmitglieder hätten vieles erfahren und noch einmal viele Hintergründe mit auf den Weg bekommen. Die Anhörung werde am kommenden Montag um 10.00 Uhr fortgesetzt. Trotz der erwarteten diffizilen Verkehrsverhältnisse wolle man pünktlich anfangen. Er wünsche allen eine gute Heimreise und den Sachverständigen für die Arbeit weiterhin alles Gute.

Ende der Sitzung: 17.41 Uhr

Gunther Krichbaum, MdB
Vorsitzender