

DEUTSCHER BUNDESTAG

31. Juli 2008

16. Wahlperiode

Protokoll Nr. 56

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

(21. Ausschuss)

ÖFFENTLICHE SITZUNG

Protokoll

der 56. Sitzung

des Ausschusses für die

Angelegenheiten der Europäischen Union

am Montag, dem 10. März 2008

um 11.00 Uhr im Europasaal (PLH 4.900)

Vorsitz: Abg. Gunther Krichbaum

Inhaltsverzeichnis:

	<u>Seite</u>
Tagesordnung	3
Anwesenheitslisten.....	7
Gespräch mit Sachverständigen zum Vertrag von Lissabon.....	13

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 56. Sitzung (Anhörung) des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union findet statt am:

Montag, dem 10.3.2008, 10:00 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!

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

Gespräch mit Sachverständigen zum Vertrag von Lissabon

Inhaltliche Strukturierung:

I. Grundlagen des Vertrages von Lissabon

- Eingangsstatements der Sachverständigen
- 1) Aufbau des Vertrages
 - Werte und Ziele der EU
 - Änderungsvertrag; Aufteilung in Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
 - Aufgabe der Pfeilerstruktur unter Beibehaltung besonderer Verfahren
 - Rechtspersönlichkeit der EU
 - Verankerung der Kopenhagener Beitrittskriterien
 - Austrittsmöglichkeit

-
- 2) Ausmaß der neuen Kompetenzen/Souveränitätsübertragung
- Neue Vertragsänderungsverfahren, Beibehaltung der Konventsmethode
 - Neue Politikfelder im Mitentscheidungsverfahren, insbesondere horizontale Sozialklausel, Daseinsvorsorge (inklusive Protokoll), Grundrechtecharta, Klimaschutz, Energiepolitik
 - Kompetenzabgrenzung nationale Ebene/Ebene der EU, Möglichkeit der Rückverlagerung von Zuständigkeiten (Art. 48 EUV)
 - Vorrang des Gemeinschaftsrechts
 - Flexibilitätsklauseln
 - Ausübung hoheitlicher Gewalt durch Organe der EU/Staatlichkeit und Staatsstrukturprinzipien des Grundgesetzes

II. Institutionelle Reformen

- Eingangsstatements der Sachverständigen
 - 1. Fragerunde: keine thematische Festlegung
 - 2. Fragerunde:
 - 1) Europäischer Rat
 - Neuer Status als Organ = vollwertiges Entscheidungsgremium?
 - Rolle des Ratspräsidenten, insbesondere im Verhältnis zum Kommissionspräsidenten, Hohem Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem rotierenden Vorsitz in den Ratsformationen (außer RAA)
 - 2) Ministerrat: Abstimmungsmodus
 - Doppelte Mehrheit ab 2014 (55 % der Mitgliedstaaten, 65 % der Bevölkerung)
 - Möglichkeit der Anwendung des „Nizza“-Systems bis 2017
 - Modalitäten und Auswirkungen der sog. Joannina-Formel
 - 3. Fragerunde:
 - 1) Erweiterte Kompetenzen für das Europäische Parlament
 - Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens (96 neue Bereiche?)
 - Erweiterte Haushaltsbefugnisse
 - Beteiligung an der Wahl des Kommissionspräsidenten, Investitur der Kommission
 - 2) Rolle der nationalen Parlamente
 - Beteiligungsrechte im Primärrecht (Kontrolle von Europol, Eurojust, Information über Beitrittsanträge, Vetorecht bei Passerelle-Klausel)
 - Neuer Artikel über die Rolle der nationalen Parlamente
 - Informationsrechte gem. Protokoll Nr. 1
 - Subsidiaritätsprüfung gem. Protokoll Nr. 2/Subsidiaritätsklage
 - Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente und des EP (COSAC)
 - 4. Fragerunde:
 - 1) Kommission
 - Verkleinerung auf 2/3 der Zahl der Mitgliedstaaten ab 2014 (d.h. 18 Kommissare bei 27 Mitgliedstaaten) - Modalitäten der Auswahl ("strikt gleichberechtigte Rotation unter Berücksichtigung des geografischen und demografischen Spektrums")
 - Auswahl des Kommissionspräsidenten nach den Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Parlament
 - 2) Andere Organe und Einrichtungen insbesondere EZB
 - 5. Fragerunde: keine thematische Festlegung
-

Sachverständige:

- Prof. Dr. h.c. Jürgen Basedow, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg
- Prof. Dr. Christian Calliess, Universität Göttingen
- Prof. Dr. Mathias Jopp, Institut für Europäische Politik e.V.
- Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
- Dr. Andreas Mauerer, Stiftung Wissenschaft und Politik
- Prof. Dr. Franz C. Mayer, Universität Bielefeld

Gunther Krichbaum, MdB
Vorsitzender

DEUTSCHER BUNDESTAG

16. Wahlperiode
Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Berlin, den 07.03.2008

Tel.: 33308 (Sitzungssaal)

Fax: 36332 (Sitzungssaal)

1. Änderungs-/Ergänzungsmitteilung

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Die 56. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am:

Montag, dem 10.03.2008
Sitzungsort: Europasaal (PLH Saal 4.900)

beginnt erst um 11.00 Uhr.

Die Sitzung ist öffentlich!

Anmeldungen von Besuchern sind leider nicht mehr möglich,
da die Plätze auf der Besuchertribüne des Sitzungssaales ausgebucht sind.

Gunther Krichbaum, MdB
Vorsitzender

Anwesenheitslisten

Gespräch mit Sachverständigen zum Vertrag von Lissabon

Der **Vorsitzende** eröffnet die 56. Sitzung des Europaausschusses. Er begrüßt die zahlreichen Gäste des öffentlichen Hearings. Er vermutet, dass der eine oder andere Student der anwesenden Professoren zu Gast ist. Nachdem der Ausschuss das erste Expertengespräch mit dem Schwerpunkt der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und das zweite Expertengespräch mit dem Schwerpunkt „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der letzten Woche hatte, beschäftige er sich heute im Schwerpunkt mit den Grundlagen des Vertrags von Lissabon. Die Ausschussmitglieder freuten sich über die Anwesenheit mehrerer Experten und er dankt ihnen für ihr Kommen - auch in Anbetracht der nicht ganz einfachen Umstände -, dass sie trotz dieser Beschwerden den Weg nach Berlin gefunden haben, soweit sie nicht ohnehin aus Berlin kommen.

Er begrüßt herzlich Frau Prof. Kokott, Herrn Prof. Basedow, Herrn Prof. Calliess, Herrn Dr. Efler, stellvertretend für Herrn Dr. Maurer Herrn Becker, Herrn Prof. Jopp und Herrn Prof. Mayer und stellt sie etwas näher vor. Gewandt an Frau Prof. Kokott erläutert er, ihr Lebenslauf sei sehr international geprägt; sie sei nicht „vom ersten Tag an“ Generalanwältin gewesen, sondern ihr akademischer Werdegang habe sie über Bonn und Genf, in späteren Jahren dann an die Universität nach Heidelberg geführt; Washington sei dazwischen geschaltet gewesen, aber ihr Schwerpunkt sei sicherlich Heidelberg gewesen, wo sie sich promovierte und später eine weitere Promotion in Harvard „daraufsetzte“. Er erwähnt auch eine Gastprofessur in Berkley, sie sei stellvertretende Richterin am Schiedsgerichtshof der OSZE gewesen und nicht zu vergessen sei auch ihre Station in Sankt Gallen. Sie sei in ganz besonderem Maße berufen, über den heutigen Themenschwerpunkt Auskunft zu geben.

Eine Institution, zumindest unter den Juristen, sei Herr Prof. Basedow, weil man nur schwer über die juristischen Klippen der Staatsexamina ohne eine entsprechende Lektüre seiner Schriften komme, insbesondere wenn man sich für das Internationale Privatrecht interessiere. Auch seine Stationen benennt er „in aller Kürze“. Nach Genf habe es ihn über Den Haag, Paris, die Harvard-University geführt, bevor er an der Universität Hamburg promovierte und auch anschließend auch habilitierte. Seit 1997 sei er Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und Internationales Privatrecht wie auch an der Universität in Hamburg gewesen. Gastprofessuren habe er „über den halben Globus“ wahrgenommen. Deswegen habe er auch die allerbesten Voraussetzungen, über alle Themenschwerpunkte etwas sagen zu können. Es stehe ihm natürlich frei, sich auf Einzelgebiete zu beschränken.

Der Werdegang von Herrn Prof. Calliess habe diesen neben den Universitäten von Saarbrücken und Göttingen vor allem an das Europakolleg nach Brügge geführt. Der Schwerpunkt seiner Promotion habe sehr viel auch mit aktuellen Themen, nämlich dem Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip innerhalb der EU zu tun. Die Subsidiarität sei unter anderen Gesichtspunkten noch einmal auch heute ein ganz besonderes Thema. Er sei dann, was die akademischen Stationen angehe, über die Goethe-Universität in Frankfurt wie die Karl-Franzens-Universität in Graz über Erlangen nach Göttingen gegangen. Hier habe er die Professur im öffentlichen Recht und Europarecht am Institut für Völkerrecht inne – also wie geschaffen für die heutige Expertenrunde.

Herr Dr. Efler habe es „von der Kennerarbeit her“ geschafft, als Verwaltungsfachangestellter des Landkreises Diepholz früh mit allem, was aus „Europa“ komme, konfrontiert zu werden und das auch entsprechend umzusetzen. Nach einem abgeschlossenen Studium der Volkswirtschaftslehre und Sozialökonomie sei eine Promotion für internationale Investitionsverträge an der Universität Hamburg erfolgt; heute sei er hauptamtlich tätig im Bundesverband für „Mehr Demokratie“.

Über Gießen und Frankfurt, wo er auch promovierte, habe Herr Prof. Jopp sein Werdegang als leitender wissenschaftlicher Mitarbeiter in das Institut für Sicherheitsstudien der WEU in Paris in alle Sphären der Europapolitik hineingeführt. Er sei dann Direktor des Instituts für europäische Politik und Mitherausgeber in der Redaktion der Zeitschrift „Integration“, einer ganz wichtigen Zeitschrift, gewesen, habe dann den Ruf an die Justus-Liebig-Universität nach Gießen für europäische Studien im Bereich der Politikwissenschaft erhalten. Es sei der Lehrauftrag an der FU in Berlin gefolgt; heute sei er Honorarprofessor an der Eberhard-Karls-Universität in Tübingen.

Herr Becker sei kurzfristig eingesprungen für Herrn Dr. Maurer und vertrete das Institut „Stiftung für Wissenschaft und Politik“. Seine Forschungsfelder seien vor allem die Zukunft der EU und die deutsche Europapolitik. Aktuell sei er vor allem mit der Finanziellen Vorausschau befasst, auch ein Thema, was der Europaausschuss sehr dezidiert begleite. Die Zukunft des europäischen Sozialmodells sei auch einer seiner aktuellen Schwerpunkte. Der Vorsitzende dankt ihm für sein Kommen, insbesondere dass er so flexibel „einspringen“ konnte.

Bei Herrn Prof. Mayer sei der Lebenslauf auch sehr international geprägt neben vielen Stationen, die er auch im Inland hatte. Diese führten ihn von der Sorbonne in Paris über Bielefeld, Frankfurt an der Oder wieder zurück an die Humboldt-Universität nach Berlin. Viele Preise säumten seinen Werdegang mit. Er habe den Master in Yale gemacht. Sein Schwerpunkt sei vom ersten Tag an die Europapolitik und das Europarecht gewesen.

Der Vorsitzende erläutert, die Ausschussmitglieder hätten sich im Vorfeld auf eine gewisse Struktur der heutigen Sitzung, wie sie schon bei den anderen Expertengesprächen praktiziert wurde, verständigt: In der ersten Runde wollten sie Eingangsstatements von den Sachverständigen

hören in einer maximalen Dauer von fünf Minuten zu den Grundlagen des Vertrages von Lissabon. Daran schließe sich eine Fragerunde an, wo die Redezeit für alle Fraktionen auf fünf Minuten begrenzt sei, mit einer entsprechenden Antwortrunde. Er schlägt vor, dass Frau Prof. Kokott den Anfang macht.

SV Prof. Dr. Kokott führt aus, die Revision der Verträge von Amsterdam und Nizza habe zahlreiche Probleme ungelöst gelassen. Im Hinblick auf die Erweiterung der Union um zahlreiche neue Mitgliedstaaten seien viele Probleme ungelöst geblieben. Die Probleme seien immer dringlicher geworden, denn es gelte, die Handlungsfähigkeit der Union zu erhalten. In der Erklärung von Laeken aus dem Jahre 2001 zur Zukunft der Europäischen Union hätten sich die Mitgliedstaaten folgende Ziele für eine Reform der Verträge gesetzt: Vereinfachung, bessere Verständlichkeit, mehr Transparenz, mehr Bürgernähe, mehr Effizienz und Demokratie. Diese Ziele würden größtenteils mit dem Vertrag von Lissabon erreicht. Der Lissabonner Vertrag nehme eine umfassende Reform der Architektur der EU vor, und zwar würden Europäische Gemeinschaft und Europäische Union zu einer einzigen supranationalen Organisation fusioniert mit einheitlichem Namen und einheitlicher Rechtspersönlichkeit. Alleiniger Akteur sei fortan die Europäische Union. Durch die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit und Überwindung der bisherigen komplizierten Struktur trage der Lissabonner Vertrag damit deutlich zur besseren Verständlichkeit und Transparenz der EU bei. Es gelten nun einheitliche Bestimmungen hinsichtlich von Kompetenzen, Verfahren, Handlungsformen und insbesondere auch im Hinblick auf den Rechtsschutz: insgesamt also bessere Verständlichkeit. Der große Durchbruch sei aber wohl doch noch nicht erreicht. Die erneute Umnummerierung der Artikel werde erst einmal zu einem „Zahlensalat“ führen und dazu, dass man wieder einmal umlernen müsse. Durch die Fusionierung der Säulen finde allerdings auch eine Vertiefung der Integration statt, denn hierdurch werde der wichtige Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vollständig supranationalisiert. Diese Vertiefung der Integration stelle aber keine Veränderung des bisherigen Charakters der Europäischen Union dar, sondern sei nur ein weiterer folgerichtiger Schritt auf dem Wege der Integration. Zudem werde diese weitere Intensivierung der Integration ausbalanciert, unter anderem durch "opt out"-Möglichkeiten im Bereich des Strafrechts, die dem Schutz nationaler Interessen dienen. Positiv zu bewerten sei der Lissabonner Vertrag auch angesichts der durch ihn eingeführten Vereinheitlichung und Verbesserung des Rechtsschutzes. Das falle unter das Thema „Bürgernähe“. Die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofes seien gegenwärtig in der dritten Säule deutlich eingeschränkt. Es gebe kein Vertragsverletzungsverfahren, und eine Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungsersuchen bestehe nur, wenn dies ein Mitgliedstaat eigens anerkannt habe. Auch im vergemeinschafteten Be-

reich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelten Besonderheiten hinsichtlich der Zuständigkeit des EuGH: Diese Beschränkungen würden erfreulicher Weise durch den Vertrag von Lissabon entfallen. Selbst im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, in dem es zwar bei der grundsätzlichen Unzuständigkeit des Gerichtshofs bleibe, führe der Lissabonner Vertrag nunmehr eine Klagemöglichkeit für natürliche und juristische Personen gegen die sie belastende Maßnahmen ein. Diese Neuerung sei besonders interessant im Hinblick auf die andauernde Debatte über den Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus verbessere der Lissabonner Vertrag allgemein den Rechtsschutz natürlicher und juristischer Personen, indem er das Klagerecht von Individuen gegen Verordnungen deutlich erweitere. Besonders relevant aus der Sicht der nationalen Parlamente sei die neu eingeführte Subsidiaritätsklage. Im Hinblick auf das Thema „Bürgernähe“ und „Rechte des Einzelnen“ sei weiterhin wichtig, dass die Grundrechtecharta durch den Lissabonner Vertrag für rechtsverbindlich erklärt werde. Zwar seien Gemeinschaftsgrundrechte schon lange durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt und für verbindlich erklärt. Auch bislang stehe also die Europäische Union nicht ohne Grundrechte da, aber durch die ausdrückliche Inbezugnahme der Charta werde diese Grundrechtsbindung für den Bürger sichtbar und leichter zu erkennen. In diesem Zusammenhang sei auch zu erwähnen, dass die Union in Zukunft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten solle. Durch wichtige Reformen im Bereich der Institutionen werde weiterhin die Handlungsfähigkeit der Union verbessert (darauf komme sie im zweiten Teil der Anhörung zurück). Der Reformvertrag überführe zahlreiche Politikbereiche in die qualifizierte Mehrheit und räume der Union auch einige neue Kompetenzen ein. Diese Maßnahmen würden aber wieder flankiert durch die Stärkung der demokratischen Legitimation der Union, und zwar werde sowohl die Position des Europäischen Parlamentes gestärkt als auch den nationalen Parlamenten eine deutlich aktivere Rolle eingeräumt (auch hierauf sei noch zurückzukommen im zweiten Teil). Wichtig sei festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon insgesamt keinen „Quantensprung“ darstelle. Die Europäische Union erreiche durch ihn nicht etwa eine neue Qualität, sondern sei nur ein weiterer Schritt im Rahmen der Integration, wie sie seit den letzten 50 Jahren stattfinde. Insbesondere finde sich diese Vertiefung der Integration nun ausdrücklich verknüpft mit verschiedenen Mechanismen zum Schutz der Interessen der Mitgliedstaaten. Auch mit dem Vertrag von Lissabon überschreite die Europäische Union nicht etwa die Schwelle zum Bundesstaat, was der Vertrag auch wiederholt zum Ausdruck bringe, etwa indem er den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Austrittsrecht einräume und auch vorsehe, dass Kompetenzen von der Union zurück auf die Mitgliedstaaten übertragen werden. Der Union komme keine Kompetenz zu und nach wie vor gelte das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Sie wiederholt noch einmal die Stichworte: Der Vertrag von Lissabon bringt mehr

Transparenz, mehr Bürgernähe mit den Elementen verbesserter Rechtsschutz und Grundrechte, Handlungsfähigkeit der Union. Trotz massiver Erweiterung, mehr demokratische Legitimation und trotz allem sei es kein Quantensprung und kein neues Wesen der Europäischen Union, was hier erreicht werde.

SV Prof. Dr. Basedow kündigt an, er werde seine Stellungnahme auf den Bereich des materiellen Gemeinschaftsrechts konzentrieren, auf das, was auf dem Fragebogen als „Grundlagen“ bezeichnet sei; die „Institutionen“ überlasse er anderen. Wenn man über Ziele und Werte der Europäischen Union spreche, dann gebe es dafür nur eine begrenzte, harte, normative Bedeutung. Die Rolle dieser Aufzählung von Zielen und Werten liege eher darin, dass sie Auslegungsrichtungen anzeige und auch im außerrechtlichen Bereich, in der politischen Diskussion dazu diene, die Europäische Union zu präsentieren, sei es im Unterricht an den Schulen, sei es in politischen Diskussionen. Aber gerade hier liege auch die besonders große Bedeutung dieser Ziele. Bislang habe der EG-Vertrag eine dreistufige Zielhierarchie vorgesehen. Da habe es den Artikel 2 mit einigen Oberzielen gegeben, dann seien in Artikel 3 einzelne, ungefähr 20 Tätigkeiten aufgelistet worden und die eigentlichen Handlungsgrundlagen für die Gemeinschaft, die hätten sich dann erst aus spezifischen Teilen des Vertrages ergeben. Aus dieser dreistufigen Hierarchie werde jetzt eine zweistufige. Es gebe künftig nur noch die Ziele, die in dem EU-Vertrag niedergelegt seien, und alles andere sei in dem Vertrag über die Arbeitsweise der Union aufgelistet. Bei diesem Zusammenschmelzen gebe es in erheblichem Umfang Deckungsgleichheit, doch müsse man auch feststellen, dass einige Wertungen, die bislang in dem Artikel 3 des EG-Vertrages enthalten gewesen seien, es geschafft hätten, „auf die oberste Ebene vorzudringen“, während andere es nicht geschafft hätten und „abgewertet“ worden seien. Zu den politischen Zielen, die aufgewertet worden seien, zählten die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierungen, die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz, die Solidarität zwischen den Generationen, der Schutz der Rechte des Kindes, die Förderung des territorialen Zusammenhaltes und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, die Wahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie der Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes und einige Außenziele der Union gegenüber der übrigen Welt. Bei den Abwertungen falle auf, dass die Schaffung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs gemäß Artikel 3 g des heutigen EG-Vertrages es nicht in die Liste der obersten Ziele geschafft habe. Dafür gebe es ein Protokoll zum EU-Vertrag, das juristisch im eigentlichen Bereich der Anwendung des Wettbewerbsrechts ungefähr die gleiche Funktion habe. Aber es sei nicht zu leugnen, dass die politische Funktion eines Ziels, das an erster Stelle im Vertrag stehe, doch über das reine Wettbe-

werbsrecht hinaus reiche. Bei der Verfassung von Gesellschaften werde seit der Französischen Revolution im Allgemeinen von einer Trias von Werten gesprochen. Man spreche von Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Die einleitenden Bestimmungen der Europäischen Gründungsverträge hätten dieses Spannungsverhältnis in der Vergangenheit zum Ausdruck gebracht und würden das auch in Zukunft tun. Allerdings stelle man auch fest, dass es hier eine deutliche Neujustierung gegeben habe. Zusätzliches Gewicht hätten die „Solidaritätsziele“ erlangt; dagegen hätten die Ziele, die auf eine eher selbsttätige Regulierung der gesellschaftlichen Abläufe zielten, wie Wettbewerb und Marktwirtschaft eine gewisse Abwertung erfahren. Man müsse sich darüber im Klaren sein, dass die „Solidaritätsziele“ letztlich nur durch staatliche Interventionen erreichbar seien. Insofern sei das Sozialmodell des Vertrages von Lissabon doch ein ganzes Stück in Richtung Solidarität - oder wie man vor 200 Jahren sagte „Brüderlichkeit“ - gerückt. Es sei ein egalitäres Gesellschaftsmodell. Das werde verstärkt durch einige Vorschriften in der Charta der Grundrechte, insbesondere Artikel 21 mit ungefähr 17 oder 18 Diskriminierungsverboten.

Er schließt damit, er habe noch etwas zu anderen Punkten zu sagen, könne das aber vielleicht später nachholen und verweist im Übrigen auf seine schriftliche Stellungnahme.

Der **Vorsitzende** dankt ihm dafür, weil das für die Ausschussmitglieder sicherlich bei der Vorbereitung sehr hilfreich war. Auf die einzelnen Aspekte könne auch in der Diskussion noch tiefer eingegangen werden.

SV Becker dankt für die Einladung, von der er am Abend zuvor erfahren habe. Er dürfe Dr. Maurer vertreten, einen Kollegen aus der Stiftung Wissenschaft und Politik, dessen Frau schwer krank sei und der deswegen nicht an dieser Sitzung teilnehmen könne. Er wolle sich auf einen Punkt konzentrieren, der aus seiner Sicht das zentrale Anliegen der deutschen Europapolitik in diesem Konstitutionalisierungsprozess seit dem Europäischen Rat von Nizza gewesen sei, nämlich die Frage der Kompetenzordnung - auch weil es immer wieder Kritik in den letzten Wochen gegeben habe, dass es zu einer schleichenden Kompetenzübertragung von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene komme, zum Teil werde auch von „Kompetenzanmaßung“ gesprochen. Diese Kritik sei zum Teil berechtigt, wenn man einen statischen Blick auf den europäischen Integrationsprozess werfe. Wenn man aber einen dynamischen Blick auf den europäischen Integrationsprozess werfe, dann sei diese Kritik nur eingeschränkt, denn europäische Integration sei ein politischer Prozess und die Mitgliedstaaten versuchten natürlich, auf veränderte politische Rahmenbedingungen zu reagieren und das Primärrecht dementsprechend anzupassen. Er erinnert an den letzten Schritt, der zwischen dem Europäischen Verfassungsvertrag aus der vorletzten Regie-

rungskonferenz herausgekommen sei und wie der jetzige Lissabon-Vertrag aussehe: da gebe es eine kleine Änderung, nämlich einen zusätzlichen Spiegelstrich bei der europäischen Energiepolitik. Dort werde Energie „Solidarität“ genannt und es gebe eine Interkonnektivität der Energienetze, was eine Reaktion auf die polnischen Forderungen gewesen sei, d. h. die Mitgliedstaaten hätten durchaus mit Veränderungen des Primärrechts reagiert; zumal - und das sei auch ein Widerspruch gegen die sehr deutliche Kritik, die zum Teil geäußert werde - die Mitgliedstaaten die Gesetzgebung aus Brüssel nicht einfach widerspruchslos erführen, sondern am Gesetzgebungsprozess auch immer selbst im Ministerrat beteiligt seien. Wenn man sich die europäische Kompetenzordnung ansehe, falle zunächst auf, dass es ein Spannungsverhältnis gebe zwischen der Kompetenzordnung und der Flexibilität des Primärrechts: Je detaillierter, je feinesilierter die europäische Kompetenzordnung im Primärrecht verankert werde, desto leichter müsse die Anpassung des Primärrechts sein, um auf veränderte politische Rahmenbedingungen reagieren zu können. Umgekehrt, je schwieriger die Anpassung des europäischen Primärrechts sei, desto größer/breiter würden die Aufgabenzuweisungen auf der europäischen Ebene sein müssen, damit die Flexibilität auf europäischer Ebene da sei, auf veränderte politische Rahmenbedingungen reagieren zu können. Hier komme ein drittes Element dieses Dreiecks zum Tragen: Je allgemeiner diese Kompetenz-/Aufgabenübertragungen auf der europäischen Ebene ausfielen, desto wichtiger seien die Schutz- und die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten und insbesondere auch der nationalen Parlamente bei der Kompetenzausübung. Die Konkretisierung und die deutliche Abgrenzung der Kompetenzen erfordere fast zwangsläufig oder zumindest implizit eine aktive Mitwirkung auch der nationalen Parlamente am politischen Prozess in Brüssel. Insofern biete der Lissabonner Vertrag ein fein ausbalanciertes Dreieck von Kompetenzordnung, Primärrecht oder der Möglichkeit zur Änderung des Primärrechts und einer Stärkung der Kompetenzausübung. Diese gute Balance manifestiere sich im Vertrag von Lissabon dadurch, dass man die Kompetenzkategorien transparent gemacht habe. Wenn auch hier eine Einschränkung zu machen ist: es gebe keine Parallelkompetenzen bei den Kategorien und de facto gebe es doch Parallelkompetenzen, um an die Forschungs- und Entwicklungspolitik und an die Entwicklungszusammenarbeit zu denken. Zweiter Punkt in diesem Dreieck sei das abgestufte Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 EU-Vertrag: ein ordentliches Verfahren mit oder ohne Konvent, ein vereinfachtes Verfahren mit oder ohne Veto der nationalen Parlamente und die Abrundungsklausel. Als letzter Punkt in diesem Dreieck sei die Stärkung der Kompetenzausübungskontrolle, insbesondere die Stärkung der nationalen Parlamente und auch die Stärkung des Europäischen Parlaments zu nennen.

SV Prof. Dr. Calliess schickt das Ergebnis über den Vertrag von Lissabon und seine Einschätzung voran: Trotz aller Kritikpunkte am Vertrag von Lissabon, die er äußern werde, wolle er sich mit einem ganz klaren Ja zum Reformvertrag äußern, und zwar gerade um der Zukunftsfähigkeit der auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten und damit doppelt so großen Europäischen Union, für die dieser Vertrag ursprünglich konzipiert gewesen sei, wegen. Die Bitte um eine schriftliche Stellungnahme sei leider sehr kurzfristig gekommen; es sei ihm daher nur ein Überblick über den Reformvertrag möglich gewesen, der insbesondere einen Vergleich zu den Veränderungen zum Verfassungsvertrag ziehe, die ihm besonders interessant zu sein schienen. Er kündigt an, eine ausführlichere Version nach der Anhörung zur Verfügung zu stellen. In seiner schriftlichen Stellungnahme seien einige kritische Anmerkungen unter dem Aspekt „Transparenz“ zum Reformvertrag vor dem Hintergrund des Verfassungsvertrages zu finden, denn der Verfassungsvertrag sei zumindest im Teil 1 und im Teil 2 ein bürgerfreundlicherer und damit transparenterer Vertrag, der mit dem Begriff der Verfassung zugleich die längst existierende Realität der EU als Staaten- und Verfassungsverbund, in dem die Verfassungs- und Rechtsordnung der Mitgliedstaaten eng miteinander verzahnt seien, zum Ausdruck gebracht habe. Transparenter sei der Verfassungsvertrag z. B. dadurch, dass er den Vorrang explizit regelte, dass er die Grundrechtecharta als Teil 2 des Verfassungsvertrages sichtbar und explizit verankerte und zu einer in Teil 1 - also auch sehr sichtbar im Hauptteil - Aufzählung der Kompetenzarten und -kategorien führte. Jetzt sei vieles davon versteckt. Der Vorrang sei aus dem Teil 1 herausgefallen. Es gelte weiterhin die Rechtsprechung des EuGH; darauf werde verwiesen, an der solle nichts verändert werden. Die Grundrechtecharta finde sich nicht mehr als Teil 2 des Lissabonner Vertrages, sondern auf die Grundrechtecharta werde, so wie sie sei, verwiesen, sie werde zwar rechtsverbindlich, das sei gut, aber nicht unbedingt transparent, wenn sie nicht explizit als Teil des Verfassungsvertrages aufgeführt sei. Bezüglich der Aufzählung der Kompetenzarten habe er sich sehr gewundert, weil das ein großes Interesse der Mitgliedstaaten gewesen sei, dass das sich nun ausgerechnet im Vertrag über die Arbeitsweise finde. Immerhin bleibe das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union an prominenter Stelle geregelt. Im Ergebnis könnten die Abgeordneten zunächst sehen, er sei ein klarer Befürworter des Verfassungsvertrages. Aber dem wolle er nicht nachweinen, weil dieser in bestimmter Hinsicht besser sei als der Reformvertrag; er sei ehrlicher, habe aber gerade durch diese Ehrlichkeit beim Bürger Ängste vor einem neoliberalen Superstaat ausgelöst. Das sei tragisch, weil der Verfassungsvertrag eigentlich wirklich sehr gelungen Abhilfe schaffen sollte durch diese klare Kompetenzgliederung, durch die stärkere politische Flankierung des Binnenmarktes, durch klarere Kompetenzgrenzen zu den Mitgliedstaaten, durch diese Kompetenzkataloge und die Rolle der nationalen Parlamente und zu den Bürgern durch die Grundrechtecharta. Daher sei es ein großer

Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft, dass sie den Inhalt des Verfassungsvertrages mit in den Reformvertrag weitgehend gerettet habe. In seiner schriftlichen Stellungnahme sei er darauf eingegangen, dass das auch seinen Preis hatte. Er fragt sodann, was wäre, wenn der Reformvertrag scheitere. Gerade diese geretteten Gewinne des Verfassungsvertrages, die sich im Reformvertrag finden, gingen verloren: Sicherung der Freiheitsrechte der Bürger gegen die bereits heute starken Organe der Europäischen Union durch die Grundrechtecharta, Sicherung der nationalen Souveränität, der Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten durch Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und Einbindung nationaler Parlamente, der Gewinn an Demokratie einerseits durch Stärkung des Europäischen Parlaments, andererseits auch durch verschiedene Elemente auf Seiten des Bürgers und insbesondere die Einbindung der nationalen Parlamente als Stärkung auch der Demokratie, dann die Gewinne an Effizienz und Handlungsfähigkeit, so dass er abschließt mit Blick auf jene Parteien und Abgeordneten, die eine Verfassungsbeschwerde oder Organstreitigkeit vor dem Bundesverfassungsgericht gegen diesen Reformvertrag erwägen, er rege wirklich an, noch einmal die Gewinne dieses Vertrages von Lissabon sich vor Augen zu führen und deren mögliche Kritikpunkte an der EU. Vielleicht seien es gar keine Kritikpunkte am Reformvertrag mit diesem Gewinn abzuwiegen, denn ohne Frage könne man im politischen Alltag der EU manches z. B. manche Zentralisierungstendenzen zu Recht kritisieren, aber alle sollten nicht vergessen, die EU „war und ist“ auch nach wie vor ein großes Friedensprojekt für Europa. Er selbst denke immer an seine Großeltern; diese seien noch mit dieser Erzfeindschaft gegenüber Frankreich aufgewachsen. Das sollte man nicht vergessen. Manche Kritik im Alltag an der EU möge berechtigt sein, sie dürfe aber nicht zum Scheitern des Reformvertrages führen. Es gehe viel mehr darum, im politischen Alltag die EU zu verbessern. Dafür gebe den Parlamentariern der Reformvertrag eine große Chance, indem nämlich die nationalen Parlamente sich jetzt auch unmittelbar auf der europäischen Ebene beteiligen könnten.

Der **Vorsitzende** merkt an, man könne nicht oft genug darauf hinweisen, dass die EU das Friedensprojekt schlechthin sei, um das weltweit sehr viele die Europäer beneideten.

SV Dr. Efler bedauert, da auch ihn die Einladung relativ kurzfristig erreicht habe, keine schriftliche Stellungnahme vorlegen zu können. Er fange wie SV Prof. Dr. Kokott mit der Erklärung von Laeken an und spitze das ein bisschen vereinfacht auf drei Kriterien zu. Die EU sollte zunächst durch den Verfassungsvertrag, jetzt den Reformvertrag handlungsfähiger, transparenter und demokratischer werden. Wenn man diese drei Aspekte durchgehe, dann sei nur ein Ziel erreicht, nämlich das Ziel der Handlungsfähigkeit. Das könne man kaum bestreiten. Durch den mit dem

Wegfall der Säulenstruktur verbundenen Vorrang des Unionsrechtes, die einheitliche Rechtspersönlichkeit, doppelte Mehrheiten, viele andere Dinge werde die EU sicherlich handlungsfähiger. Aber werde sie auch transparenter und demokratischer? Da habe „Mehr Demokratie“ erhebliche Zweifel. Angefangen mit der Transparenz sehe man schon vom Verfahren her, dass das Verfahren des Reformvertrages im Vergleich zum Verfassungsvertrag eindeutig weniger transparent sei. Man habe hier einen Änderungsvertrag; es gebe keine amtliche kondolierte Fassung, so dass selbst Experten große Schwierigkeiten hätten, die Unterschiede zwischen den bestehenden Verträgen und den neuen Verträgen herauszuarbeiten. Es seien eine ganze Menge wichtige Sachen in Erklärung und Protokolle „gerutscht“. Die Grundrechtecharta sei nicht mehr Bestandteil des Vertrages, zumindest juristisch schon, aber nicht als Text. Man habe zahlreiche besondere Verfahren in den Verträgen in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Innen- und Rechtspolitik. Man habe sicherlich Vereinfachungen, aber es bleibe ein sehr kompliziertes Unterfangen, es bleibe auch bei zwei Verträgen. Zum Bereich der Demokratie: man habe hier eine ganze Reihe von Verbesserungen: verbesserte Rechte für nationale Parlamente, auch für das Europäische Parlament. Man habe das Bürgerbegehren im Vertrag. Aber aus Sicht von „Mehr Demokratie“ sei auch hier kein „Wurf“ erreicht worden, weder bei der Stärkung der Parlamentsrechte und erst recht nicht bei der Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Sehr bedauerlich sei die Aufgabe des Verfassungskonzeptes; zumindest die Aufgabe des Konzeptes des Verfassungsvertrages. Es sei ein sehr positiver Anknüpfungspunkt für die Forderung nach noch mehr Transparenz und mehr Demokratie gewesen; dieser Anknüpfungspunkt sei weg. Sehr erstaunlich sei auch, dass im Unterschied zum Verfassungsvertrag der Reformvertrag sich nicht mehr auf den Willen der Bürgerinnen und Bürger gründen solle. Es werde nur noch von Staaten als „Handlungsobjekte“ und „Träger der EU“ gesprochen; auch das sei sicherlich nur symbolisch, aber trotzdem eine gravierende Verschlechterung. Zum Bereich der Kompetenzen und der Subsidiarität wolle er einiges sagen, weil hier darauf hingewiesen werde, dass durchaus in der Praxis der Europäischen Union einige bestehen („schleichende Zentralisierung“ und andere) und dass durch diesen Vertrag die Probleme gelöst oder zumindest entscheidend reduziert werden. Das sehe „Mehr Demokratie“ nicht so. Entgegen der Erklärung von Laeken, die ausdrücklich den Staats- und Regierungschefs aufgelegt habe zu prüfen, ob auch Kompetenzen zurückverlagert werden könnten von der Ebene der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten, sei dies nicht gelungen. Im Gegenteil, es würden sieben weitere Kompetenzbereiche übertragen: Energie, Sport, Katastrophenschutz, Verwaltungszusammenarbeit, Tourismus, Raumfahrt, humanitäre Hilfe - natürlich teilweise nur als Ergänzungskompetenz, teilweise aber auch als vergemeinschaftete Kompetenzen. Vor allem würden die Handlungsermächtigungen der Europäischen Union in einer noch nie dagewesenen Form gestärkt. Das sei auch aus der Ana-

lyse in der Drucksache des Bundestages sehr gut zu sehen: es gebe eine ganze Reihe von neuen Bereichen, die in die qualifizierte Mehrheit (QMV) überführt würden, entweder komplett neu oder aber durch Übertragung von der Einstimmigkeit in die QMV. Bei der Expertenanhörung zur Innen- und Rechtspolitik sei schon darauf hingewiesen worden, dass es kaum noch Bereiche im Bereich der Innen- und Rechtspolitik gebe, die in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben. Das könne man ja wollen, aber das müsse man sich „auf der Zunge zergehen lassen“. Es werde eine enorme Stärkung im Bereich der Innen- und Rechtspolitik der Europäischen Union geben. Es bleibe bei der Flexibilitätsklausel; ein erhebliches Problem aus Sicht von „Mehr Demokratie“. Es sei ein starker Wunsch des Bundesrates gewesen, den Verzicht auf die Flexibilitätsklausel durchzusetzen; dies sei gescheitert. Es bleibe auch bei den Rechtsangleichungsklauseln, alles Klauseln, die in vielerlei Hinsicht das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen durchbrechen. Das sei in der Praxis ein erhebliches Problem. Sehr wichtige Richtlinien, wie z. B. zur Vorratsdatenspeicherung oder auch die Tabakwerberichtlinie würden nicht auf klare Kompetenznormen gestützt, sondern im Wege dieser allgemeinen Evolutivklauseln umgesetzt. Das werde in Zukunft so weitergehen. Es gebe eine Reihe von Verbesserungen im verfahrensmäßigen Bereich, die Subsidiaritätskontrolle. Aber aus Sicht von „Mehr Demokratie“ werde diese weitere Kompetenzübertragung dadurch nicht eingeschränkt. Der Vertrag führe auch zu einer gewissen Unvorhersehbarkeit. Es gebe eine Reihe von Brückenklauseln (Passerellen), Evolutivklauseln. Das sei ein weiteres Problem, dass eigentlich eine klare Kompetenzordnung gewollt sei, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gebe, aber es werde durch diese Klauseln weiterhin ermöglicht. Abschließend sagt er, die EU werde handlungsfähiger durch diesen Vertrag, sie werde aber nur etwas mehr transparenter. Sie werde aus Sicht von „Mehr Demokratie“ demokratischer, was man vor allem auch im Umgang mit dem Vertrag sehe, denn wenn diese Kriterien alle erfüllt wären, dann frage er sich, warum europaweit alles dafür getan werde, diesen Vertrag möglichst nicht vor die Bevölkerung zu bringen und in Volksentscheiden ratifizieren zu lassen, so wie das beim Verfassungsvertrag in acht Ländern vorgesehen gewesen sei, jetzt aber wahrscheinlich nur noch in Irland stattfinden werde.

Der **Vorsitzende** bittet darum, von Beifallsbekundungen gleich welcher Art auf der Tribüne abzu-
sehen.

SV Prof. Dr. Jopp kündigt an, innerhalb der nächsten Tage seine Stellungnahme zuzusenden und weist auf die mitgebrachte Zeitschrift „Integration“ des Instituts für Europäische Politik und den Aufsatz von Herrn Hoffmann und Herrn Wessels hin, der den Gesamtzusammenhang des Vertra-

ges analysiert und der vor dem Europasaal ausliegt. Zu den „Grundlagen“ werde er versuchen, positive wie negative Aspekte miteinander zu vergleichen. Aber zunächst müsse festgehalten werden, dass der Vertrag von Lissabon im Wesentlichen auf dem Verfassungsvertrag beruhe und das Produkt einer sehr schwierigen Kompromissbildung gewesen sei zwischen 18 Staaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert hatten, und den anderen neun Staaten, von denen wiederum zwei durch negative Referenden den Vertrag abgelehnt hatten. Dank der hervorragenden Leistungen der deutschen Ratspräsidentschaft, indem sie praktisch ein vollständig ausgearbeitetes Vertragsmandat für einen Vertrag vorlegen konnte, und der portugiesischen Präsidentschaft sei es dann - und das sei vor allen Dingen die Einlassung der Briten gewesen - zu einem klassischen Vertragsänderungsverfahren gekommen, demzufolge der EUV und der EGV geändert worden seien. Dabei sei es allerdings gelungen, einen relativ einheitlichen politischen Rechtsrahmen zu schaffen und ein einheitliches, ein einziges Rechtssubjekt: die Europäische Union. Konsequenter Weise sei dann auch der EG-Vertrag in Anlehnung an den Verfassungsvertrag, Teil 3 zum Vertrag über die Arbeitsweise über die Europäische Union (AEUV) geworden. Der geänderte EU-Vertrag umfasse Bestimmungen über Werte, Ziele und Prinzipien, demokratische Grundsätze einschließlich des Bezugs auf die Grundrechtecharta sowie Bestimmungen über die Organe, die verstärkte Zusammenarbeit und Schlussbestimmungen hinsichtlich Vertragsänderungen, Beitritten oder Austritten. Der AEUV konzentriere sich im Wesentlichen neben der Nichtdiskriminierung der Unionsbürgerschaft, institutionelle und finanzielle Vorschriften auf die internen Politiken, etwa Landwirtschaft oder die Wirtschafts- und Währungsunion, und auf das Auswärtige Handeln der Union, also die Handels-, Entwicklungsvertragspolitik und die humanitäre Hilfe. Quer zu dieser ganzen Systematik bei den Politiken liege nach wie vor die Außen- und Sicherheitspolitik, die sei vollständig als Sonderbereich im EUV erhalten geblieben, während der ehemalige dritte Pfeiler, die Innen- und Justizpolitik, vollständig in den AEUV integriert worden sei. Dies alles bedeute, dass praktisch nach sieben Jahren Reformprozess, wenn man „Nizza“ zur Grundlage nehme, oder noch länger, zehn Jahre, wenn man „Amsterdam“ zu Grunde lege, es endlich gelungen sei, mehr Effizienz und Handlungsfähigkeit sowie Demokratie und Transparenz in diesem Vertrag unter schwierigen Bedingungen zu verwirklichen. Für ihn bedeute der Vertrag einen eindeutigen Fortschritt und der sei deshalb unbedingt von Deutschland zu ratifizieren, denn es sollte nicht vergessen werden, dass sehr viele Punkte in diesem Vertrag gerade deutschen Forderungen und Interessen entsprechen - und das betreffe den Bund genauso wie die Länder. Zu den Errungenschaften gehörten grundlegende Reformen wie die Rechtspersönlichkeit, die Aufhebung der Pfeilerstruktur, die präziser gefasste Kompetenzabgrenzung, die Verstärkung der Prinzipien der Solidarität und Verhältnismäßigkeit, die Sicherung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, die primärrechtliche Ver-

ankerung zumindest der Grundrechtecharta. Es gehörten dazu Demokratisierungselemente, wie die Stärkung und Neudefinition der Rolle der nationalen Parlamente, die Aufwertung des Europäischen Parlaments, die primärrechtliche Verankerung des Konvents, die Einführung eines Bürgerbegehrens und die Öffentlichkeit von Ratstagungen in Gesetzgebungsverfahren. Außerdem sei die Handlungsfähigkeit gestärkt worden durch Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen auf 44 bis 48 Bereiche (je nach Zählweise), die Einführung von Passerellemöglichkeiten, die Stärkung der flexiblen Integrationsmechanismen, die Einführung der doppelten Mehrheit und institutionelle Innovationen, über die im zweiten Teil der Anhörung gesprochen werde. Was die Schattenseiten anbelange müsse registriert werden, dass die Anwendung der doppelten Mehrheit auf 2014, wenn nicht gar 2017 verschoben werde, und dass das EP immer noch in 156 bis 160 Fällen überhaupt nicht beteiligt sei oder nur gehört oder unterrichtet werde, dass auch immer noch 80 Entscheidungsverfahren in der Einstimmigkeit verblieben, und zwar von Steuern, über Soziales bis zur GASP und Verteidigungspolitik. Aufgegeben habe letztlich auch werden müssen, weil sonst überhaupt kein Vertrag zu Stande gekommen wäre, alles, was sich nur irgendwie mit dem Gedanken einer Staatswerdung der Europäischen Union beschäftigte, d. h. Begriffe wie „Verfassung“, „Außenminister“, die Einheitlichkeit des Vertragswerks, Symbole wie Flagge, Hymne, Europatag, selbst das Motto "In Vielfalt geeint". Damit seien nicht nur Begriffe und Symbole aus dem Vertragswerk verschwunden, sondern es sei auch eine ganz bestimmte Integrationsphilosophie zumindest vorläufig ad acta gelegt worden, nämlich die Idee der Bürger- und Staatenunion und die explizite Definition eines europäischen Verfassungsraumes. Trotz aller dieser Schwierigkeiten und Schwachstellen und der Ambivalenz in dem Vertrag zwischen kollektiver Problemlösungsbereitschaft und einzelstaatlichen Souveränitätsreflexen liege insgesamt ein gelungenes Vertragswerk vor, das ausreichen sollte, die internen und die externen Herausforderungen der Europäischen Union durch Globalisierung, Klimawandel und Regionalkonflikte zu meistern. Inwieweit die jetzt geschaffenen Primärrechtsgrundlagen längerfristig ausreichend sein werden, müsse sich erst noch erweisen, aber er sei zumindest, was die nächsten acht bis zehn Jahre anbelange, relativ zureichend.

SV Prof. Dr. Mayer leitet ein, zu den Grundlagenthemen des Vertrages von Lissabon sei etliches bereits gesagt worden, so dass er sich auf ergänzende Ausführungen beschränke, die er um drei Aussagen herum gruppieren wolle.

Aussage Nr. 1: "Der Vertrag ruft ein europäisches Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung ins Leben." Diese Aussage finde sich nahezu gleichlautend in den amtlichen Begründungen zum deutschen Zustimmungsgesetz zum Vertrag zur Montanunion 1951 wie zum EWG-Vertrag 1957,

einem europäischen Gebilde verfassungsrechtlicher Gattung. Man habe also schon früh erkannt, dass die europäische Integration Verfassungsdimension habe und es auch schon benannt. Auf die Bezeichnung „Verfassung“ oder „Verfassungsvertrag“ komme es möglicherweise gar nicht an. Materiell habe die europäische Integration auch ohne Verfassungsvertrag verfassungsrechtlichen Charakter. Das zeige sich an zahlreichen Themen des Vertrags von Lissabon, die eigentlich typisch seien für das Verfassungsrecht von Bundesstaaten: der Ebenen übergreifende Grundrechtsschutz, die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta mit den bedauerlichen Sonderregelungen für Großbritannien und Polen, der Versuch des Beitritts der EU zur EMRK - hier blockiere Russland immer noch die erforderliche EMRK-Änderung -, das Dauerthema „Kompetenzabgrenzung“, der Vorrang des übergreifenden Rechts, siehe dazu die Erklärung zum Vorrang des Europarechts; der entsprechende Artikel des Verfassungsvertrages sei nicht beibehalten worden. Die Verfassungsdimension werde sich auch vor dem Bundesverfassungsgericht zeigen, wenn es zu einem Verfahren gegen den Vertrag von Lissabon komme. Er sehe hierfür allerdings kaum Erfolgchancen, seien doch die in Artikel 23 Grundgesetz für die EU gemachten Vorgaben nun eher besser erfüllt als vorher, insbesondere das Erfordernis einer den sozialen Grundsätzen verpflichteten Union. Daneben sei das hiesige grundgesetzliche Demokratieprinzip etwa durch die neue Rolle des Bundestages eher gestärkt. Dass die Staatlichkeit der Bundesrepublik durch den Vertrag von Lissabon in größerer Gefahr sei als bisher, etwa durch die Verweise auf den Vorgang des Europarechts oder die neuen Kompetenzübertragungen oder die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen lasse sich von der neu aufgenommenen expliziten Austrittsmöglichkeit nicht ernsthaft behaupten. Im Übrigen gäben hier die Verfassungsgerichtsentscheidungen aus anderen Mitgliedstaaten Hinweise: der französische Verfassungsrat habe noch im Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon zu prüfen gehabt, danach sei zwar eine Verfassungsänderung in Frankreich erforderlich und schon bewerkstelligt worden. Aber es finde sich in dem Kontext nichts, was „uns“ ernsthaft aus der deutschen Verfassungslage heraus Sorgen machen müsste. Der Vertrag von Lissabon sei der Sache nach also durchaus Verfassungsrecht, auch ohne Verfassungsvertrag zu heißen. Das leite über zu der Frage, ob „wir“ eine gute europäische Verfassung bekommen mit dem Vertrag von Lissabon. Das hänge davon ab, wie man „gute Verfassung“ definiere. Napoleon solle einmal gesagt haben, eine Verfassung müsse kurz und dunkel sein („Il faut une constitution soit courte et obscure“). „Kurz“ jedenfalls scheine ein Kriterium zu sein, man denke an die sieben Artikel der US-Verfassung von 1787. Das europäische Verfassungsrecht werde mit dem Vertrag von Lissabon über 400 Vertragsartikel umfassen, eine ausgegliederte Grundrechtecharta, 65 Erklärungen, ein knappes Dutzend Protokolle. Übrigens eine „Fußnote“: die Protokolle seien keine Protokollerklärungen, sondern hartes Vertragsrecht, anders als die bloßen Erklärungen. Jedenfalls sei das alles andere als kurz. Man sei

versucht zu sagen, dass es sich um eine lange und unklare Verfassung handele, zumal die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Überschriften zu den Vertragsartikeln weggefallen seien und alle Artikel unnummeriert würden. Aber europäisches Verfassungsrecht könne nicht kurz sein. Verfassungsvertrag wie Reformvertrag hätten deswegen einen erheblichen Umfang, weil nur so die vielfältigen Interessen der an der europäischen Integration Beteiligten gewahrt seien. Mit sieben Artikeln wie 1787 gehe es einfach nicht mehr. Die Obskurität oder die Unklarheit oder die Intransparenz seien zu förderst abhängig von der Vertrautheit mit dem europäischen Recht. Man finde sich schon zurecht, wenn man sich die Mühe mache, sich in die Verträge zu begeben. Es sei allerdings anzumerken, dass im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Regierung oder auch Bundestag eine konsolidierte Fassung der neuen Verträge mehr als überfällig sei. Das dritte Zitat „nach dem Spiel ist vor dem Spiel“ stamme ersichtlich nicht von Napoleon; es müsste auch leicht abgewandelt werden: „nach der Reform ist vor der Reform“. Damit wolle er sagen, dass mit dem Vertrag von Lissabon keineswegs alle offenen Fragen gelöst seien. Eine echte Europarechtsreform, insbesondere im Bereich des nach wie vor zentralen Binnenmarktsrechts habe es nicht gegeben; über die Grenzen der Grundfreiheiten bzw. des Binnenmarktes sei nicht wirklich gesprochen worden. Eine begründende Kodifizierung der EuGH-Rechtsprechung habe es nicht gegeben. Entscheidungen, wie in der Rechtsprechung „Viking/Laval“, in denen gewerkschaftliche Betätigung als Hindernis für die Niederlassungsfreiheit erscheine, blieben möglich. Die Dienstleistungsrichtlinie bleibe auch möglich. Da aber allseits Konsens bestehe, dass dies die letzte große Vertragsreform sei, dass eine Regierungskonferenz sich wahrscheinlich nicht wieder werde einigen können „auf einen großen Wurf“ mit so vielen Mitgliedstaaten, werde sich das europäische Recht außerhalb der Verträge weiterentwickeln müssen, durch Sekundärrecht, durch die EuGH-Rechtsprechung, womöglich sogar im informellen Raum jenseits des Rechts. Sein Fazit sei: Kritikpunkte bleiben, aber es wird keinen besseren Vertrag geben; der Vertrag von Lissabon ist mindestens so gut wie der Verfassungsvertrag. Seine Empfehlung wäre: „stimmen Sie ihm zu“.

Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen. Er erläutert, man werde jetzt in die Runde der Statements für die einzelnen Fraktionen bzw. die erste Fragerunde eintreten. Für alle Fraktionen stehe eine Redezeit von fünf Minuten zur Verfügung und die Sachverständigen hätten dann, soweit sie angesprochen werden, in einer Antwortrunde die Möglichkeit, mit einem Zeitfenster von etwa vier Minuten zu entgegnen.

Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) beginnt, als Abgeordnete seien sie in der „ulkigen Situation“, dass sie sich mit dem Vertrag von Lissabon in der Substanz als Verfassungsvertrag schon

seit sehr vielen Jahren beschäftigen. Er weise noch einmal darauf hin, dass den Durchbruch zu einer deutlichen Veränderung, d. h. weg von diesen ewigen „left overs“ von Amsterdam und Nizza der Konvent gebracht habe, wo Parlamentarier und Vertreter der Regierungen in der Lage gewesen seien, im Prinzip voranzuschreiten. Er finde es sehr interessant, von nahezu allen Experten gehört zu haben, der Verfassungsvertrag sei besser gewesen. Auch die Abgeordneten seien dieser Meinung gewesen; sie hätten ihn ratifiziert. SV Prof. Dr. Calliess habe gesagt, der Verfassungsvertrag sei bürgerfreundlicher. Das verschärfe die „ulkige“ hin zur skurrilen Situation, dass nämlich dieser bürgerfreundlichere Vertrag letztlich durch Bürger abgelehnt worden sei. Deshalb müsse man sich jetzt mit dem Vertrag von Lissabon beschäftigen. Dieser sei auch eine Grundlage; das hätten nahezu alle Experten zum Ausdruck gebracht. Er sei der beste Vertrag, den es bisher jemals gegeben habe, deswegen werde er im Deutschen Bundestag auch mit ganz großer Mehrheit ratifiziert werden. Er kündigt an, fünf allgemeinere Fragen zu stellen.

Erstens: Die Abgeordneten hätten als Politiker, aber auch – gewandt an die Experten – diese als Wissenschaftler bei der Europapolitik das Problem, dass die Bevölkerung nicht verstehe, wie bei dem sehr komplizierten Verfahren Regeln, Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse zu Stande kommen. Er fragt die Sachverständigen, ob sie den Eindruck haben, dass sich das mit In-Kraft-Treten des Lissabon-Vertrages wenigstens teilweise verbessert.

Zweitens: Es bestehe auch die skurrile Situation, dass in Europa die Grundrechte gelten, der Grundrechtskatalog werde implementiert in den Vertrag, aber nicht für alle. Ihm komme da in den Sinn: alle sind gleich, nur eben doch nicht alle. Seine Frage sei, wie die Experten sich dies vorstellen und ob das in der Praxis der nächsten Jahre der europäischen Politik funktionieren werde, ob das wirklich bedeute, dass Briten dann weniger Grundrechte im Ernstfall hätten, wenn es zu einer Auseinandersetzung, wenn es zu Gerichtsverfahren oder dergleichen komme.

Die dritte Frage betreffe ein Thema, mit dem sich die EU immer dann beschäftige, wenn es mit einem Mitgliedsland sehr große Probleme gebe, und zwar die interessante Situation, dass es zwar einerseits mit sehr großen Hürden möglich ist, Mitglied zu werden, aber andererseits bisher keine Möglichkeit gebe, wieder aus der EU herauszukommen. Erstmals sei ein „Scheidungsrecht“ in die europäischen Verträge eingeführt worden. Seine Frage sei, wie praktikabel die Experten das einschätzen.

Bei der vierten Frage gehe es um die stärkere nationale Kontrolle, die stärkere Demokratisierung der EU mit diesem Vertrag. Ganz bedeutend sei, dass die nationalen Parlamente in Zukunft in zwei Kernpunkten direkter Kontrolle ausüben könnten. Der erste sei, dass 50 % der nationalen parlamentarischen Kammer innerhalb von acht Wochen die Möglichkeit hätten, eine Subsidiaritätsrüge zu erheben. Wenn er sich als Parlamentarier anschau, wie lange Ministerräte manchmal bis

zu einer Einigung brauchten, dann werde ihm abverlangt, dass in acht Wochen zu schaffen. Es sei schon etwas merkwürdig, aber das hätten Regierungschefs im Wesentlichen beschlossen; dann wundere man sich auch wieder nicht. Seine Frage an die Experten sei, wie sie im Prinzip die Stärkung der nationalen Parlamente durch diese Möglichkeit der Rüge bewerteten zum einem, weil sie implementiere letztlich nur, dass die Kommission sich noch einmal damit in irgendeiner Weise beschäftigen müsse, aber sie müsse auch gar nichts ändern. Der Aufwand sei abnorm, in acht Wochen eine solche Prüfung zu erreichen, das müsste ein spektakulärer Fall sein. Die Parlamentarier wüssten allerdings, dass die Europäische Kommission nicht so dumm sei, diesen spektakulären Fall so ohne weiteres zu liefern. Er glaube, es werde früher passieren, dass ein nationales Parlament eine Subsidiaritätsklage erheben werde gegenüber dem Europäischen Gerichtshof bezüglich einer abgeschlossenen Rechtssetzung. Der Deutsche Bundestag habe großen Wert darauf gelegt und es sich auch nicht leicht gemacht; deshalb gebe es jetzt drei Gesetze bei einer Ratifizierung, einschließlich eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, dass dieses Klagerecht auch ein Minderheitenrecht im Deutschen Bundestag bleibe. Er schließt mit einer kurzen Anmerkung. Er glaube, es werde häufiger solche Klage nationaler Parlamente geben; wenn er aber zurückschaue auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den vergangenen 15 Jahren habe es seines Erachtens noch niemals eine wirkliche Bewertung des Europäischen Gerichtshof über die Frage der Subsidiarität gegeben. Deshalb stelle er die Frage an die Sachverständigen, wie sie bewerteten, ob diese Kontrolle letztlich auch funktionieren werde.

Abg. Axel Schäfer (SPD) hätte gerne gewusst, weil die Diskussion nach zwei Maßstäben geführt werde, wobei der eine Maßstab immer heiße: Was sind unsere eigenen Anforderungen, die wir an den Konvent gestellt haben und die im Verfassungsvertrag vorgelegt worden waren? Und zum anderen: Was wird mit dem Bundesverfassungsgericht (was sicherlich, wie von Herrn Dr. Gauweiler dieser Tage zu hören sei, wohl angerufen werde)? Deshalb der erste Punkt: Es sei neu in den Vertrag aufgenommen, dass sowohl ein Mitgliedstaat austreten dürfe und dafür ein Prozedere eingeführt werde, als auch dass ausdrücklich aufgenommen werde, dass auch eine Rücküberlagerung von Kompetenzen auf den Nationalstaat erfolgen könne. Er fragt die Experten, wie sie das aus europaintegrationistischen Gesichtspunkten bewerten als auch, inwieweit dies deutlich mache, dass die Europäische Gemeinschaft zwar eine Europäische Union im Werden sei, aber kein komplett abgeschlossener Staat, so wie man sich Bundesstaaten vorstelle.

Der zweite Punkt: Insbesondere bei der Frage Brückenklauseln (Stichwort: Passerelle) werde es Veränderungen geben. Er fragt, inwieweit die Experten eine starke Rückbindung an Voten im Bundestag und Bundesrat für notwendig halten, um das zu unterstreichen, was bereits im Maast-

richt-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, nämlich die demokratische Legitimität der Union insbesondere auch durch nationale Entscheidungen zu stärken, gesagt werde.

Der dritte Punkt: Interessanter Weise gebe es in einem Punkt zwischen Reformvertrag und dem ursprünglichem Verfassungstext bei der Frage dessen, was Ziele und Instrumente sind, eine hoch spannende Veränderung, dass nämlich der unverfälschte Wettbewerb nur ein Mittel sei, so wie die Sozialdemokraten es immer eingeschätzt hätten, wobei sie eher auf die soziale Marktwirtschaft setzten und auf der anderen Seite der Binnenmarkt herausgestellt worden sei, ohne die Frage des unverfälschten Wettbewerbs. Er wendet sich an die Experten, ob diese glauben, dass das eher eine Frage sei, wie man Verfassungen schreibe oder eine Frage, die Konsequenzen für die praktische Politik habe.

Abg. Steffen Reiche (SPD) bemerkt, wenn der einzige denkbare Quantensprung ein Bundesstaat sei, dann sei richtig, dass das kein Quantensprung sei. Gleichwohl wolle er die fünf Sachverständigen, außer SV Prof. Dr. Kokott, fragen, warum die einheitliche Rechtspersönlichkeit kein Quantensprung im Vertragsrecht sein solle. Drei von ihnen hätten sich ganz klar zur Ratifizierung geäußert, drei nicht. Die drei, die sich nicht geäußert hätten, bitte er, das nachzuholen, und die Sachverständigen Prof. Dr. Calliess, Prof. Dr. Basedow und Prof. Dr. Kokott bitte er, dass sie das, was SV Prof. Dr. Mayer gesagt habe, aus ihrer Sicht werteten, nämlich seine Äußerung zur Beurteilung der Verfassungsklage, dass mit dem Lissabon- Vertrag der Artikel 23 GG eher mehr erfüllt werde als durch den bisher erreichten Vertragsstand. Er wäre ihnen sehr dankbar, wenn sie zur Entwicklung, nachdem der Bundestag den Vertrag ratifiziert haben werde, in Karlsruhe aus ihrer Sicht etwas sagen könnten.

Abg. Markus Löning (FDP) kündigt an, sich auf drei Fragen konzentrieren zu wollen. Zum Thema „Subsidiarität“ sei es in der Tat so, dass, wenn Regierungschefs über Parlamentsrechte schrieben, sie nicht allzu extensiv der Meinung seien, dass diese ausgelegt werden müssten. Es werde in der Tat sehr schwierig sein, innerhalb von acht Wochen eine Mehrheit in 13 Parlamenten der Union für eine Subsidiaritätsklage zu sammeln. Aber angenommen, das Quorum würde erreicht, fragt er, was für Auswirkungen aus Sicht der Experten das hätte. Er bittet sie, zu dem Thema Subsidiarität und auch zur Rückübertragung Ausführungen zu machen. Es könnte ja auch solche Folgen haben, dass der EuGH sich in dem Sinn äußere, dass nicht nur dieses spezifische, sondern dieses Politikfeld insgesamt unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität wieder auf nationale Ebene zurückgezogen werden müsste.

Er würde gerne auch etwas hören zu dem Paradigmenwechsel, den SV Prof. Dr. Basedow angesprochen habe. Es gehe darum, dass Wettbewerb natürlich im Binnenmarkt eine herausgehobene Rolle spiele. Er sei auch sehr skeptisch; er glaube, dass auch das Symbolhafte von politischen Zielen etwas sehr Wichtiges sei und der Paradigmenwechsel, den er dargestellt habe, dass Wettbewerb als Mittel zum Zweck, wie Kollege Abg. Axel Schäfer (SPD) es sage, nicht nur in der Wirtschaft eine Rolle spiele, sondern grundlegend sei für eine freie Gesellschaft, dass sich Dinge im Wettbewerb entwickelten. Es würde ihn interessieren, auch von den anderen Experten zu hören, ob sie auch diesen Paradigmenwechsel sehen.

Seine zweite Frage sei, ob diese sozialen Rechte oder Ziele, die im Vertrag genannt werden, und die sozialen Rechte, die in der Grundrechtecharta genannt werden – er nennt das Recht auf ein würdevolles Altern -, unmittelbar zu praktischen Auswirkungen führten. In der Grundrechtecharta sei z. B. die Rede von dem Recht auf kostenlose Arbeitsvermittlung: das würde ja bedeuten, dass das deutsche System dem widerspreche. Deutschland habe keine kostenlose Arbeitsvermittlung. Müsse dann das System der Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit geändert werden, wenn die Grundrechtecharta in Kraft trete?

Zum Thema „Rolle der nationalen Parlamente“ würde ihn über die Subsidiaritätsklage hinaus interessieren, wo die Sachverständigen die Rolle der nationalen Parlamente bei der demokratischen Kontrolle von Rechtsetzung auf EU-Ebene sehen.

Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) beginnt mit einer Erwiderung zu SV Prof. Dr. Calliess. Unbestritten habe die EU beim Thema Frieden auch ihre positiven Ergebnisse. Aber das müsse man natürlich auch in einem Lichte der jetzigen Verträge von Lissabon sehen, wo geradezu die Mitgliedsländer zur Aufrüstung verpflichtet würden. Ob das dem Beitrag gerecht wird, den der Sachverständige angesprochen habe? Er glaube, ein Blick in den Rückspiegel reiche nicht aus, um diese Bewertung tatsächlich nachvollziehen zu können; gerade auch, wenn man wisse, dass es „Kosovo“ gebe, dass die EU um wirtschaftlicher Interessen diese Aufrüstung plane. An alle sieben Sachverständigen richtet er die Frage - sie hätten nahezu alle erwähnt, dass zwar nicht mehr „EU-Verfassungsvertrag“ darüber stehe, sondern „Verträge von Lissabon“ - ob sie es als korrekt empfänden, dass in Ländern, wo über die EU-Verfassung abgestimmt worden sei, man jetzt die Parlamente entscheiden lasse und ob das dazu führe, dass Europa tatsächlich aus der Krise heraus geführt werden könne.

Die nächste Frage sei, ob sie nicht glauben, dass, wenn sie alle von Verfassung redeten, auch wenn sie nicht „Verfassung“ heiße, es sinnvoll wäre, dass auch in Deutschland eine Volksbefra-

gung darüber durchgeführt werden könnte, um auch die Deutschen mehr mit europäischen Themen zu konfrontieren und mehr Wissen über die EU-Verträge kund zu tun.

Die weitere Frage sei - ein CSU-Bundestagsabgeordneter habe am selben Morgen presseöffentlich verlautbaren lassen, dass er Verfassungsbeschwerde einreichen werde, weil die Verträge von Lisabon die nationalen Parlamente schwächten -, ob sie das bei ihrer Beurteilung auch so sehen oder welche Chance sie in dieser Verfassungsbeschwerde sehen.

In dem neuen Artikel 1 a des EU-Vertrags sollten zwei der Grundsätze des Artikel 20 GG, nämlich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, als Werte benannt werden, auf denen die EU gründe, nicht aber der Sozialstaat bzw. die Sozialstaatlichkeit. Die Frage sei, warum nicht versucht worden sei, diesen Grundsatz in den Vertrag aufzunehmen. Damit würde die auf die EU übertragene hoheitliche Gewalt von den Bindungen eines Sozialstaatsprinzips freigestellt; er fragt, ob dies mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

Abg. Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erklärt, er versuche seine Redezeit auf sechs Fragen zu konzentrieren und nicht auf die Aufrüstungsproblematik. Die einheitliche Rechtspersönlichkeit beziehe sich auf die Fähigkeit, internationale Verträge abzuschließen, auch der Europäischen Menschenrechtskonventionen beizutreten. Er würde gerne von den Experten wissen, welche Bedeutung oder welche Neuerung sie in diesen Bereichen, gerade GASP/ESVP und die ehemalige dritte Säule (Innen und Justiz) sehen und ob da diese einheitliche Rechtspersönlichkeit auch neue Qualitäten schaffe.

Das Zweite beziehe sich auf die Frage, die SV Prof. Dr. Basedow mit dem Paradigmenwechsel angesprochen habe. Er habe sehr deutlich gemacht, dass der Vertrag sehr viel stärker die Fragen der sozialen Gerechtigkeit in den Mittelpunkt stelle und bewerte in der Relation zu einigen ökonomischen Zielen auch im Bereich des Wettbewerbs. Ihn würde auch von den anderen Sachverständigen dazu deren Einschätzung interessieren: sei das tatsächlich so etwas wie ein Paradigmenwechsel oder eine neue Schwerpunktsetzung, der entgegen der Kritik, die diesem Vertrag entgegengebracht werde, tatsächlich diese Betonung der Dimensionen der sozialen Gerechtigkeit in diesem Selbstverständnis, das sich in den Zielen ausdrücke, auch tatsächlich dem entspreche. Zu diesem Bereich habe er eine weitere Frage. Im Vertrag sei eine Formulierung enthalten, dass jeder Mitgliedstaat bei geplanten Entscheidungen so etwas wie ein Veto einlegen könne, wenn Aspekte seines sozialen Sicherheitssystems berührt seien. Das schaffe neue Debatten und die Frage sei, welche Konsequenz das aus Sicht der Experten habe, wenn über die Bedeutung der sozialen Sicherungssysteme eines einzelnen Staates eine neue Vetomöglichkeit aufgebaut werde.

Die vierte Frage beziehe sich auf die Grundrechtecharta. Von den meisten Sachverständigen sei gesagt worden, auch im Bereich der sozialen Rechte finde eine deutliche Ausweitung statt. Auf der anderen Seite habe Artikel 6 Absatz 1 die Formulierung, dass durch die Bestimmung der Charta die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert werden. Er fragt, ob das ein Widerspruch sei bzw. wie sich dieses zueinander verhalte: einmal diese Festschreibung des status quo und auf der anderen Seite durch die Grundrechtecharta so etwas wie eine Ausweitung gerade auch sozialer Rechte.

Die vorletzte Frage richte er speziell an SV Dr. Efler. Dieser habe erwähnt, dass dieses Bürgerbegehren, was neu in dem Vertrag sei, sicherlich ein positiver Schritt nach vorne sei und mehr Bürgerbeteiligung ermögliche. Diese eine Million Leute, die da motiviert werden könnten, sei ein „Kampagnenziel“, aber es sei noch nicht so richtig konkret formuliert, wie das wirken könne. Er fragt, ob „Mehr Demokratie“ eine Vorstellung habe, wie man diese neue Möglichkeit ausgestalten könnte, damit es möglichst niedrigschwellig von Bürgerinnen und Bürgern in Europa wahrgenommen werden könne.

Die letzte Frage, die ihn sehr umtreibe, stelle er zur Subsidiarität und den nationalen Parlamenten, weil das Verfahren der Subsidiaritätsklage und –rüge angesprochen worden sei. Er sei ausgesprochen skeptisch, ob die Abgeordneten mit dem Instrumentarium, was sie als nationale Parlamente jetzt hätten, diese Rechte tatsächlich auch ausschöpfen könnten oder ob sie nicht eine andere Kooperationsstruktur bis hin eventuell. zu einer zweiten Kammer brauchten oder etwas, wo die nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene tatsächlich handlungsfähig würden, denn das, was in den Vertrag hineingeschrieben worden sei, möge gut gemeint sein, aber es sei mit Sicherheit nicht gerade anwendungsfreundlich für die nationalen Parlamente und in der Gefahr, in der Praxis ins Leere zu laufen. Er fragt, ob es andere Strukturen gebe für die Mitwirkungsmöglichkeiten, die er, gerade weil die Legitimationsfrage mit der Subsidiaritätsfrage eng zusammenhänge, wichtig finde, und bittet die Sachverständigen um ein paar Vorschläge.

Der **Vorsitzende** sieht die Experten vor der schwierigen Aufgabe, das komprimiert zu bündeln und bittet SV Prof. Dr. Kokott, mit der Beantwortung der zahlreichen Fragen zu beginnen.

SV Prof. Dr. Kokott beginnt mit Fragen, die sich auf die Demokratie bezogen haben. Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) habe gesagt, Europa würde weitestgehend von der Bevölkerung nicht verstanden, und Abg. Axel Schäfer (SPD) habe im Hinblick auf „Karlsruhe“ gesagt, ob sich denn jetzt etwas verbessert hätte. Schon die heutige Sitzung zeige, dass diese vorgesehene Einbindung der nationalen Parlamente zumindest dazu führe, dass das, was das Bundesverfassungsgericht zu

Maastricht 1993 gefordert habe, nämlich mehr öffentliche Debatte, im Beginn sei sich zu entwickeln. Dadurch, dass die nationalen Parlamente eingebunden würden, müssten sie sich mit europäischen Fragen befassen. Das Bundesverfassungsgericht habe auch im Haftbefehl-Urteilsverfahren mit seiner Rüge irgendwie „Nachhilfe“ geleistet. Es verbessere sich hier etwas. Zu Abg. Axel Schäfer (SPD), der fragte, ob der neue Vertrag in „Karlsruhe“ günstiger ausgestaltet sei, könne man auf dieses Austrittsrecht verweisen. Das Bundesverfassungsgericht habe das damals in den EG-Vertrag hineininterpretiert, in einer recht dunklen Klausel, wo man nicht genau wisse, ob das auf den EU- oder EG-Vertrag bezogen sei. Aber jetzt könne das Bundesverfassungsgericht jedenfalls sagen, als „Notbremse“ bleibe immer noch der Artikel, wonach klar der Austritt vorgesehen sei. Auch im Maastricht-Urteil habe das Bundesverfassungsgericht bemängelt, dass es an öffentlicher Debatte fehle, deshalb wäre die demokratische Legitimation der EU hauptsächlich durch die nationalen Parlamente gewährleistet; das Europaparlament sei recht schwach, weil es an der europaweiten öffentlichen Debatte fehle, aber vielleicht beginne sich hier auch etwas zu entwickeln. Dann sei gefragt worden, wie das mit den Grundrechten sei und auch, ob die jetzt nicht uneinheitlich gelten. Das sei wahrscheinlich nicht über zu bewerten, dass Polen und Großbritannien hier in unangenehmer Weise ausgeschert seien. Die Grundrechte würden mit der Charta sichtbar, aber die Grundrechte seien in Europa in der Rechtsprechung des EuGH seit langem anerkannt. Sie träten nur nicht so ins Bewusstsein der Bürger, weil der Bürger sich in den allermeisten Fällen nicht direkt an den EuGH wenden könne. Er ist kein Menschenrechtsgericht wie der Straßburger Gerichtshof, sondern der Grundrechtsschutz durch den EuGH werde etwas technisch verborgen durch die Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten. Man wende sich an ein nationales Gericht und sage, „ich als Frau kriege viel weniger bezahlt“ oder „ich werde gekündigt, weil ich schwanger werde“ oder ein Mann sage, „ich werde nicht eingestellt, weil es eine Frauenquote gibt“ und dann gehe das über das nationale Gericht an den EuGH. Gerade im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung habe der EuGH unendlich viel gemacht; bloß sei es leider aufgrund der bestimmten Verfahren nicht im Bürgerbewusstsein.

Zur Frage: Ist nicht die Vereinheitlichung der Rechtspersönlichkeit ein Quantensprung; ein Bundesstaat ist nicht entstanden, aber haben wir nicht sowieso einen Quantensprung? Die einheitliche Rechtspersönlichkeit sei ein großer Fortschritt. Wenn sie als Universitätsprofessorin versuche, Amerikanern oder auch deutschen Studenten die Säulenstruktur zu erklären, was jetzt EU und was EG sei, stelle das wirklich hohe Anforderungen an das Verständnis der Studenten und auch an sie selbst - und irgendwie ganz überzeugend sei es nicht. In der Zeitung werde es andauernd durcheinander geworfen und dann solle man sagen, es ist einerseits EG und andererseits EU. Es sei schon ein Fortschritt an Transparenz und Klarheit. Bei der europäischen Integration müsse man

allerdings sagen, dass es nicht den Tag X gebe, wo plötzlich die Souveränität da sei, also die nationalen Staaten entmachtet seien. Es sei ein Prozess, dass „scheibchenweise“ Souveränität übertragen werde. Aber sie glaube, dass auch vor diesem Hintergrund der Lissabon-Vertrag bestimmt nicht der Vertrag sei, wo man am meisten hätte ansetzen können. In seiner Integrationswirkung, als Integrationschritt bleibe er hinter dem Maastricht-Vertrag zurück, der immerhin die einheitliche Währung gebracht habe. Er sei schon ein kleinerer Schritt, und die Verhandlungen und Beteiligten hätten alles getan, um diese schwierige Balance zwischen notwendiger Integration und Wahrung der nationalen Souveränität zu machen durch diese Instrumente, die neu seien und vielleicht nicht optimal funktionieren, aber man könne sie vielleicht funktionierbar machen und sich anpassen, nämlich durch die Notbremse, Subsidiaritätsklage usw. Und man müsse sich auch vergegenwärtigen, dass, wenn man einen freien Wirtschaftsraum habe, der in gewisser Weise auch ergänzt sein müsse, er kein Raum sein dürfe, in dem man Steuern und Steuergelder verschwinden lassen könne, in dem Kriminelle sich frei bewegen; das könne es nicht sein. Deshalb müssten sie flankiert werden auch durch Regulierung und dazu brauche es eben doch mehr Kompetenzen auf europäischer Ebene, sonst sei es nur Freiheit für Waren und Geld und Kapitalströme, aber diese Freiheit müsse reguliert sein.

SV Prof. Dr. Basedow beginnt mit der Frage von Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU), ob die Bevölkerung jetzt mehr vom EU-Recht verstehe. Vielleicht ein bisschen mehr; es sei etwas transparenter geworden. Aber diesen Vertrag von Lissabon mit seinen 400 Vorschriften zu verstehen, verlange sehr viel Zeit und Kompetenz und deshalb glaube er auch nicht, dass man ihn vernünftiger Weise einer Volksabstimmung vorlegen könne. Verschiedene Abgeordnete hätten die Subsidiaritätsklage oder die Subsidiaritätsklausel thematisiert. Er glaube, die Rechte, die das Parlament hier bekommen habe, müssten entwickelt werden. Das Parlament müsse selbst Verfahren herausbilden, in denen es schnell Entscheidungen darüber treffen könne, ob eine bestimmte Frage auf die Gemeinschaftsebene rücken sollte oder nicht. Man könnte sich auch vorstellen, dass es hierzu Kooperationsnetze mit anderen nationalen Parlamenten gebe, denn es reiche nicht, dass ein nationales Parlament sich in diesem Sinne entscheide. Mit der Subsidiaritätsklausel sei einem wesentlichen Petition des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen worden. Wenn die Abgeordneten selbst nun Mechanismen der frühzeitigen Information durch die Bundesregierung, der Delegation, der Kooperation mit anderen nationalen Parlamenten fänden, dann könne das auch effektiv werden. Insbesondere werde eine Beschlussfassung des nationalen Parlaments ihre Wirkung auf die eigene Regierung nicht verfehlen. Das tauche natürlich im EG-Vertrag nicht auf, aber er stelle es sich schwer vor, dass eine nationale Regierung einer europäischen Maßnahme

noch ohne weiteres zustimmt, wenn ein nationales Parlament, von dem diese Regierung gewählt worden sei, sage, das sei aber eine Frage, die eigentlich auf nationaler Ebene bleiben müsste. Er sei ganz direkt auf die Frage von Binnenmarkt und Wettbewerb angesprochen worden. Er wolle noch einmal sagen, rein rechtlich sei für die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts kein Unterschied zu beobachten gegenüber der Situation, die heute bestehe. Aber Wettbewerb sei ein grundlegendes Organisationsprinzip der Gesellschaft und wenn man zurückdenke über die letzten 20 Jahre, dann werde man feststellen, dass in der eigenen Gesellschaft in Deutschland - ohne große Einwirkung von Europa aus - dieses Wettbewerbsprinzip zunehmend an Bedeutung gewonnen habe in Sektoren, wo man es früher eigentlich nicht als tragend angesehen habe. Das sei zunächst in den 1990er Jahren mit den Medien im Fernsbereich geschehen. Es sei seit einigen Jahren zunehmend im Hochschulbereich festzustellen. Auch im Bereich des Gesundheitswesens würden solche Wettbewerbsgedanken inzwischen vordringen. Für diese politischen Bereiche, die nicht unmittelbar mit dem Wirtschaftsleben verbunden seien, spiele es eine Rolle, dass hier plötzlich die Wettbewerbsziele aus der Spitze der Orientierung der europäischen Politik verschwunden seien. Abg. Markus Löning (FDP) habe ihn gefragt, was das praktisch bedeute und habe ein Beispiel genannt aus der Sozialversicherung. Man müsse sehen, dass die Ziele nach dem EG-Vertrag das potenzielle Wirkungsfeld der gemeinschaftlichen Politik absteckten. Es gebe Artikel 308, der sage, überall dort, wo keine konkrete Handlungsermächtigung bestehe, könne die Gemeinschaft tätig werden, einstimmig im Rat „im Rahmen des gemeinsamen Marktes“. Diese Worte seien durch Lissabon gestrichen worden. Jetzt könne für jedes Ziel, was in Artikel 2 stehe, eine solche Maßnahme nach Artikel 308 getroffen werden, vorausgesetzt, es gebe keine speziellere Handlungsermächtigung. Er habe hingewiesen auf einige Probleme, die er im Bereich der materiellen Wertorientierung der Gemeinschaft sehe, und das sei für eine Verfassung ein zentraler Punkt. Das bedeute aber nicht, dass er sich gegen die Ratifikation aussprechen würde; danach sei er ganz direkt gefragt worden. Die Gemeinschaft sei so, wie sie jetzt sei, ihr institutionelles Regime gestaltet sehe, politisch in schwierigen Lagen nicht handlungsfähig, und dies scheine ihm ein wichtiger Punkt zu sein. Er würde eher sagen, dass auch durch den Druck der nationalen Parlamente darauf zu drängen sei, dass diese Veränderung der Zielkomposition im EU-Vertrag nicht dazu führe, dass tatsächlich die Wettbewerbsordnung in Verlust gerate.

SV Becker beginnt mit der Beantwortung der Frage von Abg. Steffen Reiche (SPD). Natürlich spreche er sich auch für die Ratifizierung dieses Vertrages aus. Zwar sei dieser Vertrag von Lissabon bestimmt kein Quantensprung. Der Quantensprung wäre schöner, sauberer. Aber es komme nicht so sehr auf die Form an, auf die Symbolik, die jetzt weggefallen sei, sondern es komme vor

allen Dingen auf den Inhalt an und dort biete der Vertrag von Lissabon ein deutliches Mehr zu dem, was man heute habe und deshalb würde er sich natürlich für die Ratifizierung aussprechen. Zu der von einigen Rednern angesprochenen Frage der Möglichkeit des Austrittes aus der EU: Er sei kein Jurist, aber könne sich schwerlich vorstellen, wie ein Mitgliedstaat aus dem europäischen Binnenmarkt austreten wolle. Insofern sei es für ihn politisch keine realistische Option; es sei eine Symbolik (da habe man eine andere Form der Symbolik in diesem Lissabon-Vertrag), aber es sei kein wirklich gangbarer Weg.

Von Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) sei die Frage der Volksbefragung angesprochen worden. Das ist keine Frage, die sich nur auf europäische Politik beziehen sollte, sondern eine deutsche verfassungsgrundsätzliche Frage. Er glaube nicht, dass man nur für Europa ein Referendum abhalten sollte, genauso wenig, wie man ein Referendum - wie es schon vor einigen Jahren gefordert worden sei - nur zum Türkei-Beitritt abhalten sollte.

Die Möglichkeit der „Notbremse“, wenn ein Mitgliedstaat nationale Interessen deutlich mache in Bezug auf Sozialversicherungssysteme, auch in Bezug auf Strafrecht sei angesprochen worden, und welche Auswirkungen das haben könnte. Im Vertrag stehe, dass man weiter verhandele und damit den Weg der verstärkten Zusammenarbeit eröffne. Das könnte in der Folge dazu führen, dass die Zerfaserung der EU weiter zunehme, dass man Gruppenbildung noch verstärke innerhalb der EU: Gruppen, die im Bereich der Sozialpolitik voranschreiten, andere, die bewusst ein "opt out" für sich in Anspruch nähmen, und ein „free rider“-Symptom, das man dann im Vertrag habe in der europäischen Integration. Die Gefahr der Zerfaserung bestehe bei dieser neuen Regelung, die eingeführt werde. Von allen Fragenden sei angesprochen worden, wie man mit dem Subsidiaritätsprotokoll, mit dem Frühwarnmechanismus umgehe. Er glaube, man müsse wegkommen von der sehr negativen Betrachtungsweise dieses Instruments. Wenn man einen anderen Blickwinkel einnehme, nämlich das Subsidiaritätsprotokoll und den Frühwarnmechanismus aktiv zu nutzen, dann bedeute das z. B., dass ein nationales Parlament unbenommen auch eine positive Stellungnahme abgeben könne. Die Parlamentarier fassten also keine Subsidiaritätsrüge, sondern sie sagten, genau das, was die Kommission vorhabe, sei gewollt. Dann definiere man z. B. Mindeststandards und fordere die Kommission auf, auf diesem Weg weiterzugehen, aber der Standard „xyz“ müsse eingehalten werden, dieses und jenes sei zu beachten. Insofern könne man dieses Instrument auch politisch nutzen, um aktiv den Prozess in Brüssel mit bestimmen zu können und insofern zu SV Prof. Dr. Basedow eine letzte Bemerkung. Es sei nicht nur so, dass ein Votum des nationalen Parlamentes eine Wirkung auf die eigene Regierung habe, es sei auch umgekehrt so, dass eine nationale Regierung versucht sein könnte, das eigene Parlament zu nutzen, um gegenüber der Kommission einen Vorschlag zu unterstützen oder auch abzulehnen.

Der **Vorsitzende** gibt einen kurzen organisatorischen Hinweis zur Essensversorgung am Mittag.

SV Prof. Dr. Calliess geht zunächst auf die Frage von Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU), die Bevölkerung verstehe die Europapolitik nicht hinreichend, ein. Das sei das alte Dilemma. Er beruhe sich da immer ein wenig mit dem Grundgesetz. Die Bevölkerung verstehe auch nicht das Gesetzgebungsverfahren im Grundgesetz oder ähnliche Probleme. Und wenn es um Europapolitik gehe – man schaue sich in Deutschland die Reform des Gesundheitssystems an, das habe nicht nur die Bevölkerung nicht verstanden, sondern da hätten auch viele Experten ihre Probleme mit -, sollte man an Europa nicht höhere Anforderungen stellen als die, die man an die nationalen Gegebenheiten stelle. Das könne man bedauern, und er bedaure natürlich auch, dass die Bürger das nicht alles nachvollziehen könnten, aber man lebe in einer hochkomplexen Gesellschaft, in der Politik und Recht entsprechend reagieren müssten.

Zu den Grundrechten; der Grundrechtekatalog gelte in der Tat nicht für alle. Großbritannien habe ein "opt out" geltend gemacht, sei aber „rückgebunden“ über Artikel 6 Absatz 3; danach würden die Grundrechte für alle Mitgliedstaaten wie bisher als allgemeine Rechtsgrundsätze fortgelten, so wie in der Rechtsprechung des EuGH derzeit die Grundrechte ungeschrieben gelten würden. Und danach bleibe Großbritannien über Artikel 6 Absatz 3 auch gebunden. Ein Bürger z. B. ein Deutscher, der in Großbritannien unterwegs sei, dort arbeite, könne sich dann auch auf die Grundrechte als ungeschriebene Rechtsgrundsätze so wie bisher berufen. Es gebe also keine Veränderungen gegenüber dem geltenden Rechtszustand. Außerdem werde auch die EU nach Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten, so dass es auch einen gewissen Mindeststandard gebe. Im Übrigen sei die Grundrechtecharta ein Thema, zu dem man eine eigene Anhörung machen könnte. Darin seien ganz viele Probleme, auch Kompetenzprobleme, über die man reden könnte; insofern sei die Klausel in Artikel 6 Absatz 1 nicht ganz unberechtigt. Manche würden das eine „Angstklausel“ nennen, dass die Grundrechte zur Kompetenzerweiterung führen könnten. Aber diese Möglichkeit bestehe auf der europäischen Ebene.

Zum Austritt; er beurteile die Austrittsmöglichkeit gar nicht so negativ, wie man auf den ersten Blick vielleicht meinen könnte, weil sie politisch etwas „Dampf ablassen“ könne aus einem unter Überdruck stehenden Kessel. Man könne einem Staat, der mit der europäischen Integration, mit bestimmten Politiken nicht klarkomme, sagen, „gut - dann geh doch“. Außerdem sei das eine Perspektive, die sich vielleicht auf tun könnte: Man könne die Austrittsklausel auch umgekehrt anwenden. Es könnte ja sein, dass einige Mitgliedstaaten, z. B. die sechs Gründerstaaten eine

vertiefte Integration wollten, eine echte Verfassung wollten, vielleicht einen ganzen Schritt in der europäischen Integration vorangehen wollten. Diese könnten sagen: „wir treten aus der gegenwärtigen EU aus und gründen einfach eine neue EU“; sie könnten die Austrittsklausel auch für die Integration wenden. Er rede letztlich über politische Druckmittel. Darin werde wohl die Bedeutung der Klausel auch im Schwerpunkt liegen. Er teile insofern die Auffassung von SV Prof. Dr. Mayer. Der Vertrag von Lissabon werde, wenn er ratifiziert werde, wofür er sich ganz deutlich ausgesprochen habe, dazu beitragen, dass die Kriterien des Artikels 23 GG besser als gegenwärtig den Rechtszustand erfüllen werden.

Zum Binnenmarkt gebe es in der Formulierung einen Paradigmenwechsel; aber nach wie vor definiere sich der Binnenmarkt über die Grundfreiheiten. Daran ändere sich nichts und dieser liberale, wettbewerbsbezogene Ansatz komme primär aus den Grundfreiheiten, also dem freien Bahnverkehr, dem freien Personenverkehr, Dienstleistungsverkehr usw. und er komme aus dem Wettbewerbsrecht, Artikel 81, 82. Nach der gegenwärtigen Rechtslage seien diese Artikel im Reformvertrag unverändert übernommen worden, so dass er hier nicht den entscheidenden Unterschied sehe. Ein Wort noch zur Sozialstaatlichkeit; das sei ein deutscher Begriff und dieser deutsche Begriff könne nicht „aufscheinen“. Man könne nicht alles auf die europäische Ebene in dieser Form heben; aber in der Werteklausel im Artikel 2 sei die Solidarität formuliert und diese Solidarität finde sich in der Grundrechtecharta wieder. Er glaube, dass diese soziale Flankierung des Binnenmarktes auf diese Weise auf deutschem Niveau mindestens gewährleistet sei. Die EU sei nicht unsozialer als die Bundesrepublik Deutschland. Zu den nationalen Parlamenten komme man im zweiten Block, so dass er hier ende.

SV Dr. Efler fängt an mit der Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD) zum Stichwort „Austrittsrecht“/„Rückübertragung von Kompetenzen“. Die Rückübertragung von Kompetenzen sei nichts Neues. Es sei lediglich eine symbolische Darstellung, es spiegele im Grunde die jetzige Lage wieder. Natürlich könne man jetzt auch schon Kompetenzen zurück übertragen durch Vertragsänderung. Es sei eine begrüßenswerte symbolische Klarstellung, aber mehr nicht. Beim Austrittsrecht sei es etwas komplizierter. Er müsse vorwegschicken, er sei kein Jurist, aber habe sich sehr intensiv mit Völkerrecht beschäftigt. Natürlich seien die jetzigen Verträge völkerrechtliche Verträge und das Völkervertragsrecht lasse die Beendigung jedes völkerrechtlichen Vertrages zu. Deswegen sei das, was jetzt gemacht werde, nicht viel mehr als eine zu begrüßende Klarstellung. Das jetzt als entscheidenden Punkt ins Feld zu führen, warum das Bundesverfassungsgericht möglicherweise sagen würde, mit dem Austrittsrecht könne man austreten, deswegen seien die ganzen anderen Probleme nicht mehr so wichtig, sei eine Hoffnung, die er nicht unbedingt teilen würde.

Zum Stichwort „Verfassungsklage“: Er wolle sich nicht zu den Chancen äußern, sondern nur darauf hinweisen, das Verfassungsgericht habe vor allem darauf verwiesen, dass dem Deutschen Bundestag Kompetenzen von substanziellem Gewicht verbleiben sollen. Das sei die entscheidende Aussage. Man könne nicht sagen, weil es jetzt ein besseres Kontrollverfahren, das Subsidiaritätskontrollverfahren gebe, sei deswegen dieses Problem gelöst. Zunächst müsse geschaut werden, was mit den übertragenen Kompetenzen passiere und vor allen Dingen, wie der Umfang der übertragenen Kompetenzen sei. Dann müsse geschaut werden, ob es tatsächlich eine vernünftige und ausgleichende verfahrensmäßige Besserung der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips gebe. Da habe er seine erheblichen Zweifel, was die Praktikabilität angehe. Es sei schon darauf hingewiesen worden, in acht Wochen die Hälfte der Parlamente der Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, gegen einen Verordnungsentwurf ein „Veto“ einzulegen, sei eine enorme Herausforderung; die Rechtsfolge sei ja nicht, dass die nationalen Parlamente dadurch einen Rechtsakt stoppten. Wenn das der Fall wäre, dann könnte gesagt werden, die ganze Angelegenheit sei möglicherweise entscheidend entschärft. Die Rechtsfolge sei, dass der Ministerrat und das Europäische Parlament entscheiden könnten, ob sie diesen Rechtsakt stoppen: also gerade diejenigen, die im Grunde auf zentraler Ebene darüber entscheiden. Das sei ein entscheidender Konstruktionsfehler; im Grunde werde da „der Bock zum Gärtner gemacht“ und deswegen könne das mit Sicherheit nicht alleine dazu führen, dass die Vorgaben des Gerichtes aus dem Maastricht-Urteil erfüllt seien.

Zum „Referendum“ sei es natürlich ein politisches Problem, wenn in einigen Ländern abgestimmt werde, in Holland und Frankreich und auch in Spanien und Luxemburg und dann hinterher gesagt werde, nein jetzt mache man es auf dem parlamentarischen Weg. Das sei deswegen ein Problem, weil die Substanz des Vertrages sich nicht großartig unterscheide von dem, was bisher auf dem Tisch gelegen habe. Natürlich sei dieser Vertrag komplex, aber in anderen Ländern traue man den Bürgern das offensichtlich auch zu. Er nenne ein ganz anderes Beispiel; in Costa Rica sei gerade über den Entwurf eines Freihandelsabkommens zwischen Costa Rica und den USA abgestimmt worden, ein fürchterlich komplizierter Entwurf, doch die Bürger hätten trotzdem mit einer sehr hohen Beteiligung dem Vertrag zugestimmt. Er äußere sich nicht dazu, dass die Ratifikation hier abgelehnt werden solle, sondern dass das Ratifikationsverfahren geändert werde, und zwar so, dass, wie in anderen Ländern beim Verfassungsvertrag vorgesehen und jetzt auch in Irland weiterhin die Bevölkerung über diesen Vertrag abstimmen zu lassen. Dies würde er gerne länger ausführen, sei ihm aber nicht möglich, wegen einer weiteren Frage zum Bürgerbegehren. Das Bürgerbegehren habe er erwähnt als einen Fortschritt, aber es sei ein sehr begrenzter Fortschritt, weil es kein verbindliches Recht der Bürgerinnen und Bürger sei. Es sei lediglich ein Initiativrecht, was dazu führe, dass die Kommission überlegen müsse, ob sie einen Rechtsakt erlasse oder nicht. Es

habe einen Präzedenzfall - ein einheitlicher Sitz für das Europäische Parlament - gegeben, da habe es schon über eine Million Unterschriften gegeben; der Effekt sei gleich Null gewesen. Ob das in Zukunft anders werde, könne er nicht voraussagen. „Mehr Demokratie“ habe dazu konkrete Vorschläge gemacht, wie das Umsetzungsgesetz, was noch erfolgen müsse, bürgerfreundlich gestaltet werden solle. Da gebe es nämlich Fragen, wie viele Länder zustimmen oder aus wie vielen Ländern die Unterschriften kommen müssten. Das sei sehr schwierig. Ihm sei noch wichtig, einen Aspekt zur Grundrechtecharta zu sagen. Was ihn wirklich ärgere sei, dass in diese Grundrechtecharta bestimmte Rechte hineingeschrieben werden und man den Bürgern suggeriere, jetzt hätten sie dieses oder jenes Recht. Wenn man die Klausel sehe, dass die Zuständigkeiten der EU nicht ausgedehnt werden dürften, was richtig sei, verlören einige dieser Grundrechte, z. B. das Streikrecht, ihren eigenständigen Gehalt vollkommen. Er habe es noch mal in einem Verfassungskommentar nachgelesen. Auf europäischer Ebene habe sie auch nach In-Kraft-Treten des Reformvertrages keine eigenständige Bedeutung und sei lediglich eine Deklaration. Es werde verwiesen auf die nationalen Rechte, aber man könne sie nicht auf europäischer Ebene ausüben. Das könne man als positive oder als negative Nachricht sehen; aber es sei so, weil an anderer Stelle gesagt werde, das Streikrecht sei keine europäische Kompetenz. Das sei ein riesiges Problem, wenn dann diese Grundrechtecharta ins Feld geführt und gesagt werde, hier würden die Bürgerinnen und Bürger sehr viel stärker eingebunden und man aber hinterher erklären müsse, in vielen Punkten sei es nicht so. Es gebe noch viele Punkte, wo dies auch zutreffe.

SV Prof. Dr. Jopp beginnt, zu der Frage, ob die Bevölkerung den Vertrag besser verstehe, sei schon vieles gesagt worden; vielleicht besser als den Vertrag von Nizza. Er würde bei dieser Frage zumindest auch als Abgeordneter im Wahlkreis die Menschen darauf hinweisen, dass die Europawahlen einen anderen Stellenwert hätten, weil der Kommissionspräsident über die Wahl des Europäischen Parlamentes hervorgehe, dass es ein Bürgerbegehren gebe, was zumindest eine Initiative ermögliche, die Kommission zum Handeln zu veranlassen, dass es schon länger einen Bürgerbeauftragten gebe und dass die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament gestärkt wurden und damit die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle insgesamt und man natürlich auch die einzelnen Abgeordneten im nationalen Parlament oder die direkt gewählten Europaabgeordneten ansprechen könne. Er finde, das sei eine wichtige Dimension für die Bürger, die man klar machen sollte.

Was die Grundrechtecharta anbelange, so teile die Auffassung von SV Prof. Dr. Calliess und wolle noch auf zwei Punkte hinweisen: es gehe um die Schaffung eines einheitlichen, nicht nur Markt-, sondern auch eines Rechtsraumes in Europa, auch gerade durch die Erweiterung und mit

Blick auf künftige Erweiterungen. Die Grundrechtecharta sei nun Bestandteil des Primärrechts und ein Staat, der nicht die in der Grundrechtecharta dargestellten Grundrechte erfülle, könne eigentlich nicht Mitglied werden. Er habe die Grundrechtecharta immer verstanden, nicht als Möglichkeit, jetzt überall nach diesem und jenem Recht zu klagen, sondern als einen erweiterten Grundrechtsschutz der Bürger gegenüber Hoheitsakten durch die Institutionen der EU. Das scheine ihm der Kerngedanke dabei zu sein. Was das Austrittsrecht anbelange, sei es nicht etwas, was man einfach „mal so mache“, dafür sei ein besonderes Verfahren und ein Vertragsabschluss vorgesehen und es werde erst nach zwei Jahren wirksam. Das sei im Übrigen im Europäischen Konvent heftig umstritten gewesen: ist die EU ein Club, dem man mal beitrifft und wenn man keine Lust mehr hat, dann tritt man wieder aus? Das sei das eine Problem und die andere Frage sei doch die, welche Konsequenzen sich damit rein praktischer Natur verbinden, welche Kosten und Beiträge. Das sei so einfach gar nicht machbar. Was aber gefährlich sei, dass die Drohung des Austritts als „bargaining chip“ instrumentalisiert werde in den Verhandlungen in Brüssel, wenn es um schwierige Gesetze oder gar Primärrechtsänderungen gehe. Auch dieses habe der Konvent gesehen. Er würde dennoch sagen, es erspare der EU möglicherweise Sezessionskonflikte, die es historisch in anderen Einheiten und Gebilden gegeben habe. Insofern denke er, könne man damit gut zu Recht kommen.

Was die nationalen Parlamente und die Subsidiaritätskontrolle anbelange, müsse noch einmal gesagt werden, dass im Lissabonner Vertrag die Frist von sechs auf acht Wochen erweitert worden sei; insgesamt bedeute das die „Aufrüstung“ der nationalen Parlamente, wenn sie die Rechte und die Pflichten wahrnehmen wollten, wie sie jetzt im Vertrag ganz neu stehen, und zwar im Primärrecht gleich vorne im EUV verankert würden. Dann bräuchten die Abgeordneten eine entsprechende Instanz dafür, wie es die Europaeinheit schon gebe, die Außenvertretung in Brüssel, aber auch bestimmte andere Dinge, vor allem im Europaausschuss; das Personal im Sekretariat müsse aufgestockt werden, sonst könne man diese Rechte und Pflichten auch im positiven Sinne der Gestaltung der Subsidiaritätskontrolle nicht wahrnehmen. Was die Subsidiaritätsklage anbelange wisse er nicht, ob das zum Erfolg führe, ob der EuGH sich zum Verbündeten der nationalen Parlamente mache oder mehr im funktionalistischen Sinne weiterhin in Richtung auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und anderer Dinge entscheiden werde.

Die Sache mit dem Sozialstaat sehe er nicht als so problematisch an. In Artikel 2 EUV sei aufgrund heftigen Insistierens gerade auch deutscher Abgeordneter schon im Konvent die soziale Marktwirtschaft verankert worden. Das sei überhaupt nicht einfach gewesen. Das sei ein längerer Kampf gewesen. Insofern würde er da nicht allzu große Bedenken anmelden.

Was die Rechtspersönlichkeit anbelange gerade im Bereich GASP und Justiz/Inneres werde es dadurch natürlich ermöglicht, Abkommen internationaler Art zu schließen. Gerade bei der GASP sei an die ganzen Probleme damals bei der Verwaltung von Mostar, das „Hin und Her“ zu denken und dass es Zusatz- und Umstandsregelungen bedurft habe, weil im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik keine Rechtspersönlichkeit vorhanden gewesen sei. Das sei ein absoluter Gewinn.

SV Prof. Dr. Mayer antwortet zunächst auf die Frage, ob das Austrittsrecht und die Rückübertragungsklausel einer besonderen Bewertung bedürften. Es sei nicht schön, was da passiert sei. Es sei von der ästhetischen Verfassungsgestaltung her keine schöne Sache, wenn man „bei der Heirat gleich an die Scheidung denkt“. Es könnte ein Hinweis darauf sein, dass die europäische Integration keine Herzensangelegenheit, sondern eine Vernunftsache sei und man deswegen aus Sicht einiger Mitgliedstaaten diese Sicherung einbauen wollte. Nach der Wiener Vertragsrechtskonvention habe es seit jeher die Möglichkeit gegeben, sich aus den vertraglichen Bindungen unter bestimmten Voraussetzungen zu lösen. Das werde jetzt in gewissem Sinne einfacher. Ihm scheine auch der Hinweis von SV Prof. Dr. Calliess bedenkenswert, es könnte auch sein, dass bestimmte Mitgliedstaaten austreten wollten, um andere zurückzulassen; es könnte auch sein, dass 26 Mitgliedstaaten austreten und einen dann „auf seiner Insel“ im übertragenen Sinne zurücklasse. Von daher glaube er, dass diese Bestimmung durchaus Aspekte habe, die man noch nicht entdeckt habe. Was feststehen dürfte, dass sie beim Bundesverfassungsgericht helfen könnte, insbesondere wenn es um die Vorrangfrage gehe. So wie der Vorrang in der Erklärung, die dem Vertrag von Lissabon beigefügt sei, beschrieben werde, bedeute er bei Bezugnahme auf die EuGH-Rechtsprechung, Vorrang des Europarechts auch vor der nationalen Verfassung. Das werde das Bundesverfassungsgericht nicht gut finden. Der französische Verfassungsrat, der Conseil Constitutionelle, habe diese Möglichkeit, sich im Wege des Austritts aus den Bindungen, die dann ein solcher Vorgang hätte, zu lösen, ausdrücklich angesprochen in seiner Entscheidung Ende Dezember 2007. Vor dem Bundesverfassungsgericht könnte das noch mal hilfreich sein, wenn es um die Frage gehe, ob die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt sei.

Zum Stichwort „Bundesverfassungsgericht“ und der weiteren Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD) im Kontext der Rückbindung an den Bundestag bei Passerelle und Brückenklauseln: das Bundesverfassungsgericht fordere, dass das, was die Abgeordneten beschließen, ein gewisses Integrationsprogramm erkennen lasse und beanstande es, wenn dieses Integrationsprogramm überschritten werde. Wenn die Regeln, denen die Abgeordneten zustimmten, unscharf seien, könne es in der Tat hilfreich sein, dass der Bundestag dann noch mal zurück angebunden werde und bei entsprechen-

den Eintritten, Aktivierungen von Passerellen oder Brückenklauseln noch mal gefragt werde. Wenn man sich eine Bestimmung wie den Artikel 83 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU angucke, in dem die Bereiche der Kriminalität neu festgesetzt werden, könnten die für die EU aktiv werden. Dann könne er sich gut vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht sogar fordern werde, dass in solchen Kontexten der Bundestag noch einmal tätig werde und entsprechende Beschlüsse fasse.

Zur nochmals angesprochenen Frage, ob die einheitliche Rechtspersönlichkeit ein „Quantensprung“ sei, sei es zweifelsohne so, dass es eine rechtstechnische Seite habe, wenn die EU als Vertragspartner auftreten könne; dass habe sie allerdings bisher auch schon gemacht. Es gebe dann etwas „Transparenzgewinn“ dadurch, dass man jetzt ein einheitliches Etikett habe. Festzuhalten bleibe trotzdem, dass das, was sehr eigentümlich für die europäische Integration gewesen sei, dieses Konzept der Gemeinschaft, fast weggefallen sei. Es gebe nur noch die Europäische Atomgemeinschaft, die keine große Rolle spiele. „Gemeinschaft“ habe vielleicht sehr gut dieses Eigentümliche erfasst, worum es bei der europäischen Integration gehe. Abg. Axel Schäfer (SPD) habe ja gesagt, es sei kein Staat. Nun seien die Säulen weggefallen, das Ganze werde insofern transparenter, so dass er meine, man habe schon durch diese einheitliche Rechtspersönlichkeit so etwas wie einen Transparenzgewinn.

Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) habe den Konvent angesprochen. Das sei ein ganz wichtiger Punkt, weil der Konvent wirklich auch ein Stück weit erkläre, warum die nationalen Parlamente so deutlich im Vertrag von Lissabon eine Rolle zugewiesen bekommen hätten. Und die gute Nachricht sei, dass der Konvent auch bei zukünftigen Vertragsänderungen vorgesehen sei. Hier gebe es einen echten Mehrwert zum geltenden Recht, den man gar nicht hoch genug einschätzen könne.

Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen und insbesondere SV Prof. Dr. Mayer, der in der zweiten Runde gleich fortfahren dürfe, wenn sie sich mit den institutionellen Reformen schwerpunktmäßig auseinandersetzen wollten, also insbesondere den Veränderungen, die der Europäische Rat selbst erfahre wie auch der Ministerrat und die Veränderungen des Abstimmungsmodus mit der doppelten Mehrheit. Pro Statement der Experten seien fünf Minuten vorgesehen.

SV Prof. Dr. Mayer erläutert, die institutionellen Reformen seien der Kern der Reformversuche der letzten 15 Jahre gewesen. Er werde diese nach drei Gesichtspunkten betrachten, der Bedeutung der Reformen, wer bei diesen institutionellen Reformen Gewinner und wer Verlierer seien, was mögliche Entwicklungsrichtungen seien und als dritter Gesichtspunkt, was auch nach dem Vertrag von Lissabon ungelöst bleibe.

Zum ersten Gesichtspunkt, der Bedeutung: „Institutionelle Reform“ klinge an sich eher unspektakulär, trocken, nach Gebrauchsanweisung. Dabei scheine es doch so, dass bestimmte Elemente der institutionellen Reform den entscheidenden Mehrwert für die Funktionsfähigkeit einer EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten ausmachten, den der Vertrag von Lissabon bringe. So bedeutsam die Grundrechtecharta auch sein möge, so bedeutsam irgendwelche Kompetenzkataloge angesehen werden mögen, der entscheidende Mehrwert für die Funktionsfähigkeit seien bestimmte Elemente der institutionellen Reform. Damit meine er insbesondere den Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung in zahlreichen Bereichen. Wie dann diese Mehrheitsentscheidung zu Stande komme, scheine ihm gar nicht so wichtig, jedenfalls weniger wichtig als es die sehr harte Auseinandersetzung um die Einführung der doppelten Mehrheit (Stichwort „Nizza oder der Tod“ usw.) vermuten lasse.

Wer gewinne, wer verliere bei den institutionellen Reformen? Hier werde man sich einmal mehr vorab klar machen müssen, dass bei der Betrachtung der europäischen Institution stets eine Blaupausenfalle drohe, man also leicht ein Leitbild aus dem heimischen politischen System nehme, auf eine europäische Institution projiziere und dabei feststellen werde, dass ein solches Leitbild nie dem nationalen werde entsprechen können, weil das europäische politische System anders funktioniere als das der Mitgliedstaaten. Die Blaupausenfalle werde offenbar bei der Frage z. B. nach einer europäischen Regierung. Welche Institution bilde die europäische Regierung ab? Oder auch bei der Frage danach, was genau die Funktion des Europäischen Parlamentes sei. Als Gewinner erscheine zunächst die intergouvernementale Seite, weil der Europäische Rat zum Organ werde und weil der Europäische Präsident komme, er heiße ein bisschen anders, aber man könnte das so deuten. Es könnte sich natürlich auch als Schwächung erweisen, dass die bisherige Präsidentschaft, die sich durch alle Ebenen - von der Arbeitsgruppe über den AStV und die Fachminister-räte bis zum Europäischen Rat - zog, so nicht mehr existiere. Man sollte nicht übersehen, dass es einen „Motivationsschub“ gab, insbesondere für kleinere Mitgliedstaaten unter Bündelung aller Kräfte eine „ordentliche“ Präsidentschaft hinzulegen. Das falle jetzt weg. Die großen Mitgliedstaaten könne man als Gewinner im System der doppelten Mehrheit ansehen. Allerdings müsse gesagt werden, es komme mit der Berücksichtigung der Bevölkerung ein demographischer Faktor in den Blick. Gehe die Bevölkerung zurück, schwinde auch der Einfluss auf europäischer Ebene. Es gehe übrigens wirklich um die Bevölkerung und nicht um die Staatsangehörigen, so dass Mitgliedstaaten dadurch, dass sie sich für Zuwanderung öffneten, ihr Gewicht auf europäischer Ebene vielleicht sogar signifikant erhöhen könnten. Das Europäische Parlament scheine ein Gewinner zu sein, werde dort die Mitentscheidung zum Regelverfahren; allerdings werde man möglicherweise auch durch den Blick in die zahlreichen Ausnahmen das leicht relativieren können. Die Kommis-

sion sei ein Gewinner, weil sie durch die Verkleinerung wahrscheinlich handlungsfähiger werde; aber möglicherweise schwäche es die Kommission auch, wenn nicht mehr alle Mitgliedstaaten in ihr vertreten seien. Der Kommissionspräsident werde einerseits direkter in die Mehrheitsverhältnisse im EP angebunden, andererseits trete ihm nun eine andere Art von Ratspräsident entgegen, so dass auch hier nicht eindeutig sei, wer der Gewinner sei. Wenigstens die nationalen Parlamente schienen eindeutige Gewinner zu sein. Schließlich würden sie erstmals umfänglich in den europäischen politischen Prozess direkt eingebunden. Allerdings scheine ihm auch hier eine Kehrseite zu bestehen: Mit dem Recht, sich gegen europäische Gesetzgebungsvorhaben unter bestimmten Umständen zur Wehr setzen zu können, komme auch die Verantwortung, diese Rechte wahrzunehmen. Anders formuliert, bei Fehlentwicklungen auf europäischer Ebene könne nun auch der Bundestag in die Pflicht genommen und gefragt werden, warum er sich zu bestimmten Entwicklungen nicht geäußert habe. Er erinnert dazu an das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Sachen „Europäischer Haftbefehl“. Mit Rechten komme auch Verantwortung. „Schwarz-weiß“-Aussagen über Gewinner und Verlierer ließen sich nach all dem nicht so ohne weiteres machen; auch Fragen, die die Entwicklungstendenzen betreffen, entzögen sich einer holzschnittartigen „ja/nein“-Antwort, ob die Exekutivlastigkeit ansteige oder eine Schwächung der supranationalen Institutionen zu befürchten sei oder ob ein Trend zum Informellen wäre (Stichwort z. B. die informellen Räte, die offene Methode der Koordinierung). Das lasse sich nur differenziert beantworten; gerade wegen der zunehmenden Personalisierung Ratspräsident/Kommissionspräsident werde es auch sehr auf die handelnden Personen ankommen.

Ungelöst blieben sperrige Probleme bei den institutionellen Rahmenbedingungen: Das sei zunächst das Problem der Größe von Institutionen bedingt durch die hohe Mitgliedstaatenzahl von 27 oder mehr. Auf einer faktischen Ebene seien Entscheidungen in großen Gremien schwierig. Das reiche von der Entscheidungsfindung im Europäischen Gerichtshof, auch einem Entscheidungsgremium, in dem mehrere sich zusammenfinden müssten, über die Ratsarbeitsgruppen bis zur Kommission. Ein mit dieser hohen Anzahl der Mitgliedstaaten verbundenes weiteres Problem sei das der gleichrangigen Vielsprachigkeit, an dem man aber nicht vorbeikomme in der EU der mittlerweile 23 Amtssprachen. Insgesamt meine er festhalten zu können, dass es im Bereich der institutionellen Reformen mit dem verstärkten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen einen entscheidenden Fortschritt für das Ziel einer handlungsfähigen Union gegeben habe - aber offene Fragen blieben.

SV Prof. Dr. Jopp führt aus, wenn man sich mit den institutionellen Reformen beschäftige, müsse man sich noch einmal vor Augen halten, dass es sich um einen hart umkämpften Kompromiss

zwischen Integrationsbefürwortern und Integrations skeptikern handele, dass es deswegen auch verschiedene Ambivalenzen im Vertrag gebe und dass man durch die Schaffung neuer Institutionen zwar versucht habe, das institutionelle Gleichgewicht beizubehalten. Wie sich das aber langfristig auswirken werde und als solches herausstellen werde, sei eine sehr schwierig zu beantwortende Frage. Man bewege sich im Bereich der institutionellen Innovationen, etwa durch den Hohen Repräsentanten oder den neu gewählten Vollzeit-Präsidenten, auf einem institutionellen Neuland, das bisher nicht bekannt sei und man werde sehen, wie sich das im Laufe der Zeit entwickle. Es könne zu Konkurrenzen kommen genauso gut wie zum Zusammenspiel. Das müsse abgewartet werden. Er sei insofern relativ optimistisch, weil er denke, wenn die drei Institutionen und auch deren Vertreter - Kommissionspräsident, gewählter Europäischer Ratspräsident und Hoher Repräsentant - wirklich etwas erreichen wollten, müssten sie zwangsläufig an einem Strang ziehen. Wichtig zu sein scheine ihm, dass der Europäische Rat Organstatus erhalte, denn das entspreche dem Zuwachs seiner Rolle und auch seiner Eingriffe in den Integrationsprozess durch Streitschlichter, Leitlinien und Impulsgeber, aber auch z. B. durch Aktionspläne in Bereichen der internen Politiken. Er solle zwar gesetzgeberisch nicht tätig werden, unterliege aber dennoch, was die Einhaltung von Verfahrensvorschriften anbelange, der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes. Wie sich der auf zweieinhalb Jahren gewählte europäische Vollzeit-Präsident mit erneuerbarem Mandat, auswirke, werde man sehen; er habe den Vorsitz, er solle Impulse geben, er solle die Staats- und Regierungschefs besser koordinieren und auf seiner Ebene die Außenpolitik vertreten. Inwieweit sich das nicht „beiße“ und Konfliktlinien mit dem Hohen Repräsentanten der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik angelegt seien, werde man sehen. Letzterer solle auf jeden Fall dadurch, dass er gleichzeitig Vizepräsident der Kommission sei, für Synergie und Kohärenz sorgen zwischen dem Gemeinschaftsbereich und dem klassischen Bereich der GASP. Er führe den Vorsitz im Außenministerrat und habe ein Initiativrecht. Er verbinde damit die Hoffnung, dass sich dies etwas dynamisierend auf die Außen- und die Sicherheitspolitik auswirken werde. Das Europäische Parlament sei aufgewertet worden, im Wesentlichen durch die Gleichstellung mit dem Ministerrat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das erstrecke sich auf ca. 80 Fälle - wie auch übrigens im Haushaltsverfahren, was dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sehr nahe komme. Es sei gestärkt in seinen Zustimmungsrechten, bei Vertragsänderungen, bei der Flexibilitätsklausel und habe Initiativ- und Mitwirkungsrechte bei der Vertragsänderung. Dadurch reduziere sich insgesamt das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene und es erhöhten sich die Gestaltungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments. Er habe das schon bei den nationalen Parlamenten gesagt, deren Rolle zum ersten Mal in völlig neuer Form definiert werde. Er schließe sich dem an, was SV Prof. Dr. Mayer sagte: das beinhalte Rechte und Pflichten, was die Unter-

richtung anbelange, aber auch die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips, die Beteiligung an der Innen- und Justizpolitik, an der Bewertung und Kontrolle von Europol und Eurojust und natürlich bei Vertragsänderungsverfahren. Die Kommission werde gestärkt durch die Wahl des Kommissionspräsidenten und vor allem durch seine Leitlinien-, Organisations- und erstmalig Entlassungskompetenz gegenüber einzelnen Kommissaren. Es verweise auf bestimmte historische Beispiele, die zum gesamten Rücktritt wegen einer Kommissarin geführt haben. Die Verkleinerung der Kommission könnte tatsächlich die Supranationalität und Effizienz stärken. Er wolle aber nicht verhehlen, dass sich große Probleme damit verbinden, den richtigen Proportio in der Rotation nach regionalen Gesichtspunkten und nach großen und kleinen Mitgliedstaaten zu erreichen. Die institutionellen Neuerungen könnten zu Kompetenzrangel führen. Es sei nicht ausgeschlossen, dass es am Ende kein institutionelles Gleichgewicht traditioneller Art gebe, dass es eine etwas größere Intergovernmentalisierung des Integrationsprozesses geben werde, aber diese Frage sei nicht ausgemacht. Es gebe andere, die sagten, der Europäische Präsident sei ein „armes Würstchen“, er habe kein Stimmrecht, er stehe außerhalb der Staats- und Regierungschefs, insofern werde er sich verzweifelt bemühen müssen, mit dem Hohen Repräsentanten und insbesondere dem Kommissionspräsidenten zur Vorbereitung der Ratssitzungen zusammenzuarbeiten. Es gebe eine Palette von Möglichkeiten, die offen seien und ganz wesentlich durch die Ausgestaltung durch die ersten Persönlichkeiten, die Präzedenzen setzten, auf europäischer Ebene abhängen werden. Den Bürgern müsse man deutlich machen, dass diese Personifizierung auf europäischer Ebene nicht gleichbedeutend sei mit einem völligem Freiraum dieser Personen als handelnde Personen, sondern dass diese eng zurückgekoppelt seien an Mandate durch den Rat, durch die Beschlüsse der Kommission oder den Europäischen Rat. Das sei sehr wichtig, um hier nicht etwas entstehen zu lassen, was sich traditioneller Weise in der Wissenschaft als „expectations capability gap“ bezeichne. Das müsse man vermitteln, um von vorne herein nicht Frustration über die neu geschaffenen Institutionen und Personen aufkommen zu lassen, die gar nicht das leisteten, was man sich von ihnen erhoffe, sondern dass dieses in ein ganz bestimmtes institutionelles und verfahrensmäßiges „setting“ eingebunden sei.

SV Dr. Efler berichtet, das Fazit von „Mehr Demokratie“ falle bei den Institutionen etwas besser aus als bei den Grundlagen des Vertrages. Die Handlungsfähigkeit werde gestärkt - das könne man nicht leugnen - durch doppelte Mehrheit, Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen. Es gebe auch in demokratischer Hinsicht einige Verbesserungen, das wolle er nicht unerwähnt lassen, z. B. sei ein wirklicher Fortschritt, dass die gesetzgeberische Tätigkeit des Europäischen Rates ausgeschlossen sei. Es sei ein kleiner Schritt zu etwas mehr Gewaltenteilung auf europäischer Ebene.

Ebenfalls positiv zu betonen sei die Öffentlichkeit von Ratssitzungen. Er wolle aber auf einige Sachen verweisen, die nicht so positiv seien, und anfangen mit dem Europäischen Parlament. Zunächst gewinne das Europäische Parlament deutlich hinzu durch diesen Vertrag, das könne man gar nicht leugnen. Das Europäische Parlament werde auch in Zukunft nicht ein richtiges Parlament in dem Sinne sein, wie man es aus den mitgliedstaatlichen Parlamenten kenne. Es habe nicht das, wofür eigentlich Volksvertreterinnen und Volksvertreter gewählt werden, nämlich den Anspruch, dass dieses in eigener Kompetenz/Verantwortung Gesetze erlassen und abändern könnte, sondern es könnte juristisch gesehen nur reagieren auf Vorschläge der Kommission. Es fehle das Initiativrecht; das sei ein großes Manko auch dieses Vertrages und es wundere ihn, dass das bisher nicht angesprochen worden sei. Man müsse ehrlich sein, dass das ein riesiges Problem sei. Der zweite Punkt sei die Wahl des Kommissionspräsidenten. Sehr positiv sei, dass hier die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen seien. Das könnte - so sei zumindest zu hoffen - sogar zu einer Aufwertung der Europawahlen führen. Allerdings könne das Parlament wieder nicht eine freie Auswahl treffen, wen es gerne als Kommissionspräsidenten/-in haben würde. Es sei eine Vorauswahl, die getroffen werde durch die Staats- und Regierungschef, und das Parlament könne dem dann zustimmen oder nicht. Es sei aber keine freie Wahl in dem Sinne, dass man auch eine Auswahl habe; das wäre eigentlich das Entscheidende gewesen. Zum Hohen Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik - das, was vorher der „europäische Außenminister war“ - habe bisher noch niemand etwas gesagt. Damit habe „Mehr Demokratie“ ein massives Problem. Zunächst einmal wäre die Bezeichnung „europäischer Außenminister“ eigentlich besser gewesen als die jetzige, weil es einiges klarer gemacht hätte. Es gebe eine enorme Machtfülle bei diesem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik. Es gebe den sogenannten Doppelhut, also die gleichzeitige Mitgliedschaft in der Kommission und im Europäischen Rat. Er habe die Leitung der GASP und die Koordinierung des gesamten auswärtigen Handels und auch das sei sehr bedenklich, eine Vermischung von Außen- und Verteidigungspolitik, die sich dann natürlich auch in einer Person konzentriere. Wenn man schaue, wie andere Staaten das handhabten, hätten selbst die USA selbstverständlich eine Trennung zwischen Außen- und Verteidigungspolitik. Er frage sich, warum das auf europäischer Ebene nicht vorgesehen sei, das finde er sehr merkwürdig. Dieser europäische Außenminister oder Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik sei aus Sicht von „Mehr Demokratie“ der eigentliche Gewinner dieser Vertragsreform, vor allem auch deswegen, weil in Zukunft es noch einstimmige Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik gebe; aber der Trend werde auch hier zu Mehrheitsentscheidungen gehen, das sei im Vertrag schon durch eine Passerelle angelegt, mit der man übergehen könne zu Mehrheitsentscheidungen.

Dieser „Außenminister“ werde wahrscheinlich so etwas wie eine Art „Mr. Europe“ werden und die eigentliche wichtige Person Europas werden.

Zur Subsidiaritätskontrolle habe er vorhin schon das Notwendige gesagt. Er halte sie nach wie vor für extrem schwer zu praktizieren und glaube nicht, dass das die entscheidende Verbesserung bringen werde.

SV Prof. Dr. Calliess erläutert, institutionell stehe sicherlich die stärkere Hinwendung zur Mehrheitsentscheidung im Vordergrund; das sehe er so wie SV Prof. Dr. Mayer. Er halte die doppelte Mehrheit grundsätzlich auch für einen großen Gewinn. Diese Anknüpfung an das demographische Element, an die Bevölkerung, bringe auch auf der Ebene des Rates ein Stück weit Demokratie in den Entscheidungsprozess hinein. Allerdings - und das sei ein Kritikpunkt - werde die doppelte Mehrheit durch die verschiedenen politischen Kompromisse, die auf Polen insbesondere zurückgehen, vertagt und durch die Joannina-Formel geschwächt. Das sehe er sehr kritisch gerade auch vor dem Hintergrund der Art und Weise, wie Polen diese Forderung durchgesetzt habe. Mit Blick auf die Kommission begrüße er die Reduzierung der Kommissare. Die Kommission sei Hüterin des europäischen Gemeinwohls, sie sei also diesem Wohle primär verpflichtet. Es gehe also nicht von der Organstruktur um nationale Repräsentation. Allerdings werde die Verkleinerung der Kommission gleich wieder geschwächt, indem in Artikel 17 Absatz 5 letzter Halbsatz eine Regelung zu finden sei, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Zweidrittel-Anzahl beschließe. Der Europäische Rat könne einstimmig die 27 Kommissare behalten. Er halte diese durch die Erweiterung vergrößerte Kommission für sehr problematisch, was die Effizienz der Entscheidungsprozesse und die Zersplitterung von Ressorts anbelange. Diese künstlichen Ressorts, die entstehen, halte er für absolut ineffizient. Das mache die Europäische Union nicht gerade handlungsfähig. Selbst wenn es bei der Zweidrittel-Regelung bleibe - ursprünglich sei diese Verkleinerung der Kommission im Vertrag von Nizza schon für 2009 geplant gewesen, sie werde um fünf Jahre verschoben, das müsse man sich noch mal in Erinnerung rufen - er sei auch etwas skeptisch, was dieses Machtdreieck anbelange, das geschaffen werde zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem Hohen Vertreter, dem „ehemaligen Außenminister“. Hier sei ein bisschen unklar, wie dieses Machtdreieck sich austarieren werde. Es werde um Persönlichkeiten gehen. Der Präsident der Kommission habe sicherlich ein gewisses „Prä“, er habe nämlich die Organisation der Kommission an seiner Seite, den Machtapparat, und der Hohe Vertreter bekomme sein „Außenministerium“, wenn das auch eher klein sein werde. Der Präsident des Europäischen Rates habe niemanden. Aber umso mehr werde er hier darauf drängen, sich zu profilieren. Das werde

insbesondere in der Außenpolitik schwierig werden, weil hier wirklich eine ganz klare Konkurrenz bestehe, die der Vertrag zwar auflösen wolle, indem er sage, für die GASP sei die Kommission nicht mehr zuständig, sie sei ausschließlich zuständig für die übrigen Außenwirtschaftsbeziehungen und die anderen außenpolitischen Maßnahmen. In der GASP sei es konkurrierend: primär Präsident des Europäischen Rates und Hoher Vertreter; aber hier sei das Machtgefüge nicht wirklich geklärt zwischen beiden Personen. Das könne er im Einzelnen anhand des Vertrages vielleicht noch näher belegen oder diskutieren. Für sehr positiv halte er die Stärkung der Demokratie, das eigene Kapitel über das demokratische Leben der EU. Man könne natürlich den Artikel 9 Absatz 1 für etwas seltsam halten. Die Union Sorge sich gleichermaßen um alle Bürger. Das sei aber unterschiedlich. Wichtig sei ihm der Artikel 10 Absatz 2, wo erstmals die beiden Legitimationsstränge hervorgehoben werden: demokratische Legitimation über das Europäische Parlament, das durch das Mitentscheidungsverfahren, künftig ordentliches Gesetzgebungsverfahren, maßgeblich gestärkt werde. Mehr als doppelt so viele Fälle gebe es; er habe 81 Anwendungsfälle gezählt für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Der andere Legitimationsstrang über den Ministerrat werde explizit erwähnt, wo die nationalen Parlamente ihren jeweiligen Minister kontrollierten. Das sei sehr positiv, dass das endlich mit Blick auf diese ewige Debatte um das Demokratiedefizit der EU hervorgehoben werde, denn Demokratie in Europa könne nicht allein aus der nationalstaatlichen Sphäre stammenden Prinzipien gemessen werden. Es gebe hier ein eigenes Demokratieprinzip mit dieser doppelten Legitimation. Hinzu kämen die nationalen Parlamente, die gestärkt würden, die nicht nur ihren Minister im Rat kontrollierten - das sei Artikel 23 Grundgesetz mit dem entsprechenden Verfahren und hier sei der Bundestag auch schon sehr aktiv geworden -, sondern es sei jetzt auch diese direkte Mitwirkung auf der europäischen Ebene, die er für sehr positiv halte, denn der Schutz des Subsidiaritätsprinzip schütze auch Demokratie, indem nationale Handlungsspielräume gewahrt werden. Dort also könnten die nationalen Parlamente demokratisch selbständig regulieren. Eine Kompetenz wandere nicht auf die europäische Ebene. Allerdings bedeute das eine neue Verantwortung der nationalen Parlamente, aktiv mitzuwirken und die Frage rechtlicher Konsequenz: kann der Bundestag klagen, wenn er sich nicht beteiligt hat in dem Frühwarnsystem? Sicherlich müsse hier der Bundestag - und er habe insofern auch gewichtige Schritte unternommen - sich umorganisieren, um diese acht Wochen-Frist zu erreichen. Diese sei knapp, aber es gebe Grünbücher, Weißbücher, die Vorschläge der Kommission würden programmatisch ja schon recht früh bekannt gegeben und meistens halte sich die Kommission an ihren Zeitplan - das sei vielleicht der Trost angesichts der so knappen Zeit. Er glaube, es gebe vielfältige Effizienzgewinne, die die Handlungsfähigkeit der EG stärken: die Mehrheitsentscheidung einerseits, diese eine Stimme, die doppelte Mehrheit mit allen

Problemen, die Verkleinerung der Kommission; „Europa bekommt ein Gesicht“. Vor diesem Hintergrund seien die institutionellen Reformen als sehr positiv zu werten, sie entsprächen ja auch weitgehend dem Verfassungsvertrag.

SV Becker beginnt damit, dieser Lissabon-Vertrag schaffe eine Menge Institutionen und Organe, die er nicht noch einmal alle durchgehen und bewerten wolle. Er glaube aber, dass der Vertrag von Lissabon ein Vertrag sei, der dadurch gekennzeichnet sei, dass gerade bei den institutionellen Reformen eine Vielzahl von unbestimmten Regeln im Vertrag verankert seien, wie das neue Zusammenspiel zwischen den neuen Organen und Institutionen in den Praxis stattfinden solle und könne. Eine abschließende Bewertung sei erst dann möglich, wenn man wisse, wie das Zusammenspiel zwischen dem Hohen Vertreter und dem Ratspräsidenten sein werde. Wenn man sich dann vor Augen führe, dass die slowenische Ratspräsidentschaft ein Papier vorgelegt habe, in dem sie 31 Punkte aufgelistet habe, wo es Umsetzungs-/Anpassungsbedarf/interinstitutionelle Abkommen geben solle, und wenn man wisse, dass das Europäische Parlament seinerseits mehr als 30 Punkte zusammengestellt habe, wo es „Konkretisierungsbedarf“ gebe, dann wisse man, dass die Bewertung der institutionellen Reformen vor allen Dingen davon abhängen, wie dieser Vertrag mit politischem Leben gefüllt werde. Deshalb wolle er nur auf ein Beispiel eingehen, um zu zeigen, wie schwierig die Bewertung sein könne: er nehme das Beispiel des Präsidenten des Europäischen Rates. Derzeit sei es noch unklar, über welche Ressourcenausstattung dieser Präsident verfügen solle: finanziell, personell, administrativ. Der Europäische Rat werde als neues Organ im Vertrag verankert; das sei eine „nachholende Legitimierung“ der politischen Praxis: Die Chefs seien das entscheidende „Organ“. In diesem Prozess gäben die Chefs Weisungen an die Fachministerräte und hier entstehe ein neues Spannungsverhältnis. Er gebe ein Beispiel aus einem Politikbereich, der völlig unverfänglich sei, also keine Außen- und Sicherheitspolitik, sondern die „Routinepolitik“, die Lissabon-Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Wachstum und Beschäftigung. Dort seien die Fachministerräte aufgefordert, im Frühjahr an den Europäischen Rat zum Märzgipfel, immer dann, wenn sich die Chefs mit den entscheidenden Fragen der Beschäftigungs-, der Wirtschafts- und Sozialpolitik befassen wollten, sog. Eckpunktepapiere vorzulegen. Der Europäische Rat konzentriere sich dann auf die Punkte, die er als wichtig erachte, evaluiere die Fortschritte und gebe Weisungen an die Fachministerräte, wie man weiter verfahren solle. Wenn man sich vor Augen führe, dass dann in den Fachministerräten die rotierende Präsidentschaft weiter stattfinden werde, d. h. die Fachministerräte wieder von einem Mitgliedstaat geleitet würden, komme es fast automatisch zu einem zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, der vielleicht seine eigenen Schwerpunkte habe, die unabhängig seien von den Schwerpunkten,

die der Mitgliedstaat, der die Präsidentschaft bei den Fachministerräten habe, haben könne. Das heißt, es komme hier zu einem politischen Spannungsverhältnis und dann stelle sich natürlich die Frage, wie dieses aufgelöst werden könne. Da gebe es einige Optionen: Zum einen könne es natürlich so sein, dass der Staats- und Regierungschef des Mitgliedstaates, der in den Fachministerräten die Präsidentschaft führe, sich „einreihe“ unter seine Kollegen als normales Mitglied des Europäischen Rates, oder es könne natürlich auch so sein, dass dieser Staats- und Regierungschef oder die –chefin eines Mitgliedstaates als Schattenpräsident im Europäischen Rat versuche zu wirken, indem er die Schwerpunkte der nationalen Präsidentschaft der Fachministerräte auch im Europäischen Rat versuche durchzusetzen. Also werde der Präsident des Europäischen Rats zum Impulsgeber/Antreiber von europäischer Integration; dafür sei er ja eigentlich geschaffen worden - oder er werde zum Administrator/Weisungsempfänger der großen Mitgliedstaaten. Es sei bereits angesprochen worden, dass diese gestärkt würden. Diese Entscheidung werde davon abhängen, wie der institutionelle Unterbau für den Präsidenten des Europäischen Rates sein werde; es werde aber auch von der Persönlichkeit des ersten Europäischen Präsidenten abhängen, denn die Funktion/Rolle dieses Präsidenten werde sehr stark davon abhängen, welches politische „backing“ er habe. Komme er aus einem großen Mitgliedstaat, könnte dies ein politischer Hintergrund sein, der ihn stark mache; werde er getragen von einer Parteifamilie, die ihn unterstütze, oder sei er eine unabhängige Persönlichkeit, würde das wiederum dafür sprechen, dass es eher zu Konflikten im Europäischen Rat kommen könnte, wenn der Europäische Präsident das mache, was er für richtig halte und nicht das, was seine Kollegen aus den Mitgliedstaaten für richtig halten.

SV Prof. Dr. Basedow teilt mit, er wolle zu den institutionellen Fragen nur sein Gesamturteil abgeben und sich zu Einzelheiten nicht äußern. Er sehe hier einen erheblichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Situation. Seine Redezeit trete er gerne ab und - als Marktwirtschaftler würde er sagen - er versteigere sie an den Höchstbietenden. Er bitte auch um Verständnis, wenn er dann gehe.

SV Prof. Dr. Kokott startet, es ist schon viel gesagt worden. Sie wolle nur betonen, dass auch die institutionellen Reformen die Ziele von Laeken widerspiegeln, nämlich Handlungsfähigkeit verbessern, Demokratie und Bürgernähe steigern. Der Verbesserung der Handlungsfähigkeit diene etwa die Verringerung der Zahl der Kommissionsmitglieder. Dieser Effizienzgewinn der kleineren Kommission habe zur Folge, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat einen Kommissar habe. Mitgliedstaaten, die gerade keinen Kommissar hätten, könnten also nicht mehr ihre Interessen in gleicher Form wie bislang durchsetzen. Dies aber könne gerade die Unabhängigkeit der Kommission

stärken, indem die Zuordnung „ein bestimmter Staat - ein Kommissar“ aufgelockert werde. Ebenfalls zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union trage der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in vielen Politikbereichen bei. Die Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten würden beschränkt und in Zukunft setze die qualifizierte Mehrheit eine doppelte Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Bevölkerung der Union voraus. Dies diene der Stärkung der demokratischen Legitimation und auch Deutschland. Deutschland sei ein Gewinner dieser neuen Regelungen; die Deutschen würden besser vertreten. Die demokratische Legitimation werde auf zweierlei Weise gestärkt. Wie das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil dargelegt habe, beruhe die demokratische Legitimation einerseits auf dem Europäischen Parlament - das gehe klar als Gewinner aus dem Lissabon-Prozess heraus. Das Mitentscheidungsverfahren werde zum Regelfall, dadurch werde, worauf hingewiesen worden sei, das Europäische Parlament noch lange nicht so etwas wie ein nationales Parlament. Das Europäische Parlament sei weiterhin auf die Initiativen der Kommission angewiesen. Das sei aber auch richtig so. Das Europäische Parlament könne überhaupt nicht so etwas wie ein nationales Parlament zum gegenwärtigen Zeitpunkt sein, denn die Europäische Union sei ja kein Staat. Es sei deshalb falsch, hier staatliche Maßstäbe anzulegen. Der Lissabonner Vertrag stärke aber auch die nationalen Parlamente, indem ihnen von Europarechts wegen eine Rolle zugewiesen werde durch das Frühwarnsystem und die Subsidiaritätsklage. Es seien Zweifel angebracht worden, ob die Sinn haben würden, ob der EuGH die Subsidiaritätskontrolle auch ernst nehmen würde. Es liege zumindest nahe, dass jedenfalls in Evidenzfällen der EuGH hier sein Kontrollrecht ausübe. Sie müsse immer darauf hinweisen, dass Europa und Brüssel nicht irgendwelche fernen Inseln seien, wo irgendwelche Eurokraten sich etwas ausdenken, denn der Rat bestehe ja aus Regierungsvertretern. Man habe nicht nur die ferne Insel Brüssel, die ganz isoliert sei von der demokratisch legitimierten nationalen Regierung, sondern man habe den Rat, der etwas wolle, und die nationalen Parlamente wollten etwas anderes. Sie frage, ob der EuGH sich hier in allen Einzelheiten in gewisse Meinungsverschiedenheiten auch zwischen den nationalen Parlamenten und dem Rat, der ja viele Maßnahmen gewollt habe, auf den sie zurückzuführen seien, sehr einmischen sollte. Auch bei der Passerelle, wodurch ohne Änderung der Verträge in bestimmten Bereichen von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übergegangen werden könne, hätten die nationalen Parlamente das letzte Wort. Schließlich führe der Lissabonner Vertrag mit der Bürgerinitiative ein Element der direkten Demokratie ein. Das sei auch zu begrüßen, denn es sei zu hoffen und zu erwarten, dass hier mehr politischer Diskurs in Europa stattfinde und befördert werde. Der dritte Aspekt „Bürgernähe/Demokratie“ sei das Rechtsschutzsystem, das durch den Lissabonner Vertrag gestärkt werde auch in den Bereichen Inneres und Justiz; sogar im

Bereich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sei in bestimmten Fällen Rechtsschutz nunmehr möglich. Das sei ein Fortschritt. Es sei die sog. Angstklausel, der Artikel 6, ins Feld geführt worden, wo es heißt: „durch die Bestimmung der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert“. Das sei nicht etwa böswillig; die Bürger bekämen einerseits die Grundrechtecharta, andererseits sollten aber die Zuständigkeiten nicht erweitert werden. Vielmehr sei das wiederum eine Balance: einerseits möchte der EuGH so gut wie es geht die Rechte der Bürger schützen, andererseits aber müsse auch er Rücksicht nehmen auf die nationale Souveränität und dürfe nicht via Grundrechte die nationalen Regulierungen in Feldern beschreiten, wo sie nicht europarechtlich vorgeprägt seien, die eben noch der nationalen Souveränität unterfallen.

Bevor die Abgeordneten in die erste Fragerunde starten verabschiedet der **Vorsitzende** SV Prof. Dr. Basedow verbunden mit einem großen Dank für seine sehr kompetenten Ausführungen. Im Namen aller Ausschussmitglieder wünscht er ihm alles Gute für seine weitere Arbeit auch am Max-Planck-Institut.

Er erläutert, bezüglich der Fragezeit hätten sich die Fraktionen vorab verständigt, dass CDU/CSU und SPD jeweils fünf Minuten hätten, die übrigen Fraktionen jeweils drei Minuten.

Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) bemerkt, er wolle zunächst aufgreifen, was SV Becker bezüglich des Spannungsverhältnisses, das angelegt sei zwischen dem Ratspräsidenten und dem Hohen Vertreter, angebracht habe. Seine Fragen an die Experten seien, ob sie sich realistisch vorstellen könnten, dass diese beiden Figuren wirklich starke Persönlichkeiten würden, also starke Funktionen bekämen, denn das würde bedeuten, dass bei den weiteren rotierenden Präsidenschaften die Regierungschefs und die Außenminister - beides normalerweise Persönlichkeiten, die „gewichtig“ seien und bisher immer „das große Sagen“ hätten - bei einem Ratspräsidenten gar nichts zu tun hätten; wo nach ihrer Einschätzung der Vertrag die Möglichkeit anlege, dass sie sich auch ausreichend präsentieren könnten. Das mit dem Einreihen halte er für problematisch, denn wenn jemand so bescheiden sei, sich einzureihen, werde er normalerweise nicht Regierungschef. Seine zweite Frage betreffe die Joannina-Klausel. Er teile die Auffassung von SV Prof. Dr. Callies, es sei ärgerlich, wie diese überhaupt eingeführt worden sei. Er versuche dies von einer anderen Seite zu hinterfragen. Es könne ja auch sein, dass möglicherweise die Deutschen die ersten seien, die die Klausel nutzten. Eine Notbremse könne für ein großes Mitgliedsland wie Deutschland, was sich möglicherweise ungeschickt verhalten und damit ziemlich isoliert habe, genutzt werden, um ein totales Zusammenbrechen über Mehrheitsabstimmungen über einen hinweg zu verhindern.

Insofern frage er die Experten, ob man das nicht auch sehen könne als eine gewisse Sicherungsklausel, die gerade Ländern wie Deutschland helfen könne; denn wenn er es richtig sehe, bedeute dies nach 2017 die Hälfte der Sperrminorität, ohne die Anzahl der Länder, schon mit ein, zwei kleinen anderen Ländern notfalls. Zum Stichwort „Klage ohne Rüge“ habe er eine sehr wichtige Frage, nämlich, ob ein einzelnes nationales Parlament eine Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof führen könne, ohne dass vorher eine Rüge beschlossen worden sei. Es sei deshalb sehr wichtig, weil das nach nationalem Verständnis sich gegenseitig ausschließe. Die Rüge müsse mit Mehrheit beschlossen werden, aber die Klage sei hier ein Minderheitenrecht. Außerdem sei ihm noch nicht bei der Lektüre des Vertrages von Lissabon aufgefallen, dass es möglich sein solle, dass auf einstimmigem Beschluss des Europäischen Rates 2014 doch 27 Kommissare beibehalten bleiben könnten. Da wolle er noch einmal nachfragen oder ob das dann doch eine Vertragsänderung bedeute.

Abg. Helmut Lamp (CDU/CSU) fügt an, seine Frage beziehe sich auf das neue Haushaltsverfahren zwischen Rat und Parlament. Bei Unstimmigkeiten sei hier ein Konzertierungsausschuss vorgesehen. Er wolle wissen, ob es etwas Ähnliches in irgendeinem anderen Parlament gebe und wie dieser sich zusammensetzen solle. Außerdem interessiere ihn, wie man sich die praktische Umsetzung vorstelle, innerhalb von 21 Tagen einen Kompromiss herbeiführen zu wollen und ob es aus Sicht der Experten nicht sinnvoller wäre, wenn dem Parlament in diesem Bereich noch Kompetenzen zugeteilt werden würden.

Abg. Hans Eichel (SPD) kündigt an, er wolle sich, weil er da nur Unklarheit sehe, auf das Zusammenspiel zwischen dem neuen Ratspräsidenten, Kommissionspräsidenten und dem Hohen Repräsentanten und die noch rotierende Ratspräsidentschaft konzentrieren. Er nehme den Fall „G 7/G 8“, wo sowohl außenpolitische wie wirtschafts- und währungspolitische Fragen erörtert werden und frage, wer der Sprecher der Europäischen Union sei. Beim Hohen Repräsentanten interessiere ihn das Verhältnis des Auswärtigen Dienstes der Europäischen Union zu den Auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten, ob es überhaupt irgendeinen Zusammenhang gebe und wie man sich das im Einzelnen vorstellen müsse. Die Frage zur Joannina-Klausel habe Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) schon gestellt.

Abg. Gerd Andres (SPD) möchte wissen, wie die Sachverständigen die Frage der Legitimation der Institutionen einschätzen. Er nehme dazu das Beispiel der Kommission, die irgendwann verkleinert werde. Bei der Verkleinerung werde das Ergebnis sein, dass bestimmte Länder in der

Kommission nicht vertreten seien. Er nehme den Fall, dass es bestimmte politische Vorhaben gebe, die darunter sehr leiden könnten, wenn beispielsweise große Länder (Großbritannien, die Bundesrepublik oder andere) möglicherweise nicht vertreten werden. Er fragt, in welchem Verhältnis das zueinander stehe.

Abg. Michael Link (FDP) erklärt, sich angesichts der gestellten Fragen gespannt auf die Antwort zu beschränken.

Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.) fragt zur Rolle des Europäischen Gerichtshofs. Ihn würde die Meinung der Fachleute interessieren, warum durch den Vertrag von Lissabon nicht klargestellt werde, dass der Europäische Gerichtshof keine Befugnisse zur Rechtsprechung habe oder ob es nicht an der Zeit wäre, zumindest durch ein Vertragsprotokoll klarzustellen, dass die wirtschaftlichen Grundfreiheiten für Wirtschaftsobjekte nicht den Grundrechten/Mitbestimmungsrechten der Menschen voringen. Er wolle wissen, ob man nicht nach den Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking und Laval davon ausgehen müsse, dass weder die Grundrechte in den Verfassungen der Mitgliedstaaten noch die Grundrechte in der Grundrechtecharta einer solchen Rechtsprechung standhalten könnten. Wenn hier keine verbindlichen Vorgaben gemacht würden, frage er, wo denn sonst überhaupt noch der grundrechtliche Nutzen der Grundrechtecharta für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland liege. Weiter interessiere ihn, welches die Aufgaben des Hohen Vertreters in Kommission und Rat und im Verhältnis zum Kommissionspräsidenten und dem Präsidenten des Europäischen Rats seien, was sich ergebe insbesondere aus der Tatsache, dass der Hohe Vertreter sich auf den Europäischen Auswärtigen Dienst stützen solle, von dem noch unklar sei, wie er institutionell angebunden werde, wo der Europäische Auswärtige Dienst angesiedelt sein solle, wie das Verhältnis zu den Außenministern der Mitgliedstaaten, wie sein Verhältnis zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sei, in welcher Weise eine parlamentarisch-demokratische Kontrolle der verschiedenen Funktionsträger im Rahmen dieser verwirrenden Konstruktion stattfinden könne, ob die vorgesehene doppelte Mehrheit nicht zu einer übermäßigen Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten führe, die als ungerechtfertigte Hierarchisierung verstanden und im Ergebnis zu mangelnder Identifikation mit der EU und zu Desintegrationstendenzen führen könne. Außerdem wolle er wissen, ob das die Gefahr in den bevölkerungsreichen Staaten mit auch deutlich größeren ökonomischen und militärischen Potenzen, ein bevormundendes Direktorium zu sehen, nicht weiter vergrößern würde und ob die Tatsache, dass die Türkei zum Zeitpunkt der für möglich erklärten Aufnahme die meisten Einwohner haben werde, mitbedacht worden sei oder sich hier zeige, dass diese Mitgliedschaft in Wirklichkeit nicht ernsthaft ins Auge gefasst würde.

Gewandt an SV Prof. Dr. Calliess bemerkt er, dessen Antwort von der letzten Runde befriedige ihn nicht ganz, wenn er sage, Sozialstaatlichkeit sei als deutscher Begriff zu bezeichnen. Das finde er abwegig; ein Blick nach Frankreich oder nach Skandinavien würde das auch sagen. Die Sozialstaatlichkeit als Zielbestimmung sei bereits im Konvent von den politischen Familien der Sozialdemokraten und Konservativen abgelehnt worden. Er frage deshalb, welche Einschränkungen die Formulierung „soziale Marktwirtschaft“ habe, wenn sie mit dem Zusatz der hohen Wettbewerbsfähigkeit versehen werde oder - für den Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik - wenn der Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb beschrieben werde.

Abg. Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bemerkt, er wolle zwei Themenkomplexe ansprechen. Zum Hohen Vertreter, der nicht nur für Außen- und Sicherheitspolitik zuständig sein werde: seit 2002 sei die Ratsformation für Entwicklungszusammenhalt und für Außenhandel abgeschafft, so dass alles im Rat „Außenhandel“ behandelt werde. Er fragt, ob man das dann komplementär denke zur Kommissionsarbeitsverteilung, ob man auf neue Strukturen hinaus müsse oder wie die Experten die Zusammenarbeit in Zukunft sehen in diesen Bereichen. Hoher Vertreter, Außenhandelsfragen, Entwicklungsfragen, wie sich das „addieren“ lasse oder wie sich neue Zusammenhänge entwickeln müssten. Das zweite sei die schon angesprochene Aufgabe der nationalen Parlamente. Da könne man natürlich sagen, das müsse jetzt im Deutschen Bundestag irgendwie erledigt werden. Aber wenn man sich die Kompetenz angucke, die der Bundestag in europarechtlichen Fragen habe, sei diese, von diesem Ausschuss und allen Beteiligten abgesehen, nicht sehr ausgeprägt; trotz aller Informationsrechte, die der Bundestag durch die Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in der Gesetzgebung habe; hier seien die Abgeordneten auf beiden Ebenen der Kontrolle, also im nationalen Parlament, Kontrolle der Regierung und Kontrolle dessen, was auf europäischer Ebene durch Ratsformationen und Kommission passiere, ob dies tatsächlich zu leisten sei. Er fragt dazu, wie die Experten die Bedeutung der COSAC einschätzen, weil die Abgeordneten wüssten, dass sie diese Subsidiaritätskontrolle nicht alleine schafften und - was die Klage angehe - immer andere Länder einbeziehen müssten, wie sich die COSAC verändern müsste, um hier ein schlagfertiges Instrument zu werden. Und, ob sie nicht auch glaubten, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages materiell mit der Mitarbeiterstruktur, die sie jetzt hätten, eigentlich überhaupt nicht in der Lage seien, diese zusätzlichen Aufgaben, die sich aus dem Verfassungsvertrag ergeben, zu leisten; nicht nur was die Fraktionsmitarbeiter angehe, sondern auch, was die Abgeordnetenbüros angehe, sehe er für den Deutschen Bundestag im Vergleich zu anderen Parlamenten sicherlich auch anderen Funktionen große Schwierigkeiten. Das sei ausgesprochen unpopulär, solche Debatten zu führen, aber er glaube, solchen Debatten müssten sich die

Abgeordneten stellen, wenn sie die parlamentarische Legitimation dieses Gremiums, dem sie angehörten, tatsächlich ernst nehmen.

Der **Vorsitzende** wirft ein, ob bei der Fülle von Fragen die avisierte Antwortzeit von jeweils drei Minuten ausreiche, alles abzuhandeln.

SV Prof. Dr. Kokott beginnt, viele hätten zu Recht das problematische Verhältnis zwischen Ratspräsident, Kommissionspräsident und Hohem Repräsentanten der Sicherheits- und Außenpolitik angesprochen. Auch ihr sei das von Anfang an als schwieriges Gebiet erschienen. Die vertraglichen Vorgaben seien so, dass der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik umfassend die Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik habe, was die Außenvertretung der Union mit umfasse. Der Präsident des Europäischen Rates, nehme man den Vertragstext wirklich ernst, dürfte dann nur noch repräsentative Funktionen haben, aber man müsse in der Tat sehen, wie sich das in der Praxis entwickle. Es gebe Verfassungen, etwa die französische, wo tatsächlich die Machtbalance zwischen verschiedenen Institutionen von den Persönlichkeiten abhängen. Zur Verkleinerung der Kommission seien Sorgen angebracht worden. Spontan sei es ihr auch als sonderbar erschienen, dass so ein großes Land wie Deutschland unter Umständen kein Kommissionsmitglied habe; aber Deutschland und derartige Länder würden andere Wege finden, sich in Brüssel Gehör zu verschaffen; da sei sie ganz zuversichtlich; vielleicht sei es sogar viel nachteiliger für die kleinen, wenn sie dann noch nicht mal ein Kommissionsmitglied hätten.

SV Becker antwortet auf die Frage, welche (starke) Persönlichkeit die neuen Vertreter, der Hohe Vertreter und der Ratspräsident denn haben sollten. Das sei eine Frage an die politischen Mindestanforderungen an diese neuen Persönlichkeiten. Zumindest der Präsident des Europäischen Rates könne nicht aus einem Mitgliedstaat kommen, der "opt outs" besitze. Er könne sich nicht vorstellen, dass der Ratspräsident aus Großbritannien komme, wenn er z. B. die Europäische Union in Fragen der Währungspolitik vertreten solle, ebenso Schweden. Er könne sich nicht vorstellen, dass der Ratspräsident aus Polen kommen könne, das sein "opt out" bei der Grundrechtecharta habe. Der Ratspräsident müsse die Europäische Union als Ganzes repräsentieren, insofern sollte er auch die ganze Union, d. h. den gesamten *acquis* repräsentieren können. Diese Persönlichkeiten müssten ein gewisses politisches Gewicht haben, um sich in dieser sehr wachsenden Balance in den neuen Institutionen und Organen positionieren zu können, d. h. entweder sie kämen aus einem großen Mitgliedstaat, wo das „backing“ einfach durch den Mitgliedstaat geleistet werde, d. h. sie seien noch verwurzelt in dem Mitgliedstaat, aus dem sie kommen, oder sie würden benannt von

einer der großen Parteienfamilien oder seien eine wirklich unabhängige Persönlichkeit. Aber wenn eine wirklich starke unabhängige Persönlichkeit auf einen solchen Posten benannt werde, sei angelegt, dass man einen Konfliktkurs fahre zwischen diesen neuen Institutionen. Dann sei die Frage, ob man diese Institution wirklich stark machen oder sie zumindest nicht stark machen wolle, dass sie einem gefährlich werden könnte, denn schlussendlich bestimmten die Chefs, wie diese neuen Institutionen ausgestatten würden.

Das neue Haushaltsverfahren für den jährlichen Haushalt sehe vor, dass man einen Vermittlungsausschuss bei der Frage einberufen müsse, wenn sich Europäisches Parlament und Rat nicht auf einen gemeinsamen Entwurf für den Jahreshaushalt verständigen könnten. Das sei im Grunde eine Annäherung an das Verfahren, was man im Mitentscheidungsverfahren schon habe. Insofern werde es auf diese Regelung hinaus laufen, was die Benennung der Vertreter von Rat und Parlament und auch die Verfahrensschritte anbelange. Das Europäische Parlament habe eigentlich mehr Rechte haben wollen. Es habe durchgesetzt, dass der Finanzrahmen in die Verfassung in diesem neuen Reformvertrag aufgenommen werde. Es habe durchgesetzt, dass es gleichberechtigter Mitgesetzgeber bei den Ausgaben werde, das heißt, dass die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben entfalle. Es habe zumindest im Konvent ein größeres Mitspracherecht auf den Einnahmenseite durchsetzen wollen; das hätten die Mitgliedstaaten verhindert. Insofern seien es immer wieder die gleichen Konflikte, die gerade beim Haushaltsverfahren aufgetaucht seien: zwischen den Mitgliedstaaten, die bestimmen wollten, wie viel Geld in der Kasse sei, und den Europäischen Parlamentariern, die bestimmen wollten, wofür das Geld ausgegeben werde. Wenn gefordert werde, mehr Rechte für die Parlamentarier, dann würden diese fordern, mehr Rechte auf den Einnahmenseite. Da sei der Bundestag bisher immer dagegen gewesen. Zu der Subsidiaritätsprüfung verweise er noch einmal darauf, man müsse oder könne sie als Parlamentarier aktiv nutzen. Das bedeute natürlich auch, dass neue Anforderungen, Verantwortlichkeiten auf die Parlamentarier zukämen. Die nationalen Parlamentarier würden wirklich Mitspieler im politischen Prozess der Gesetzgebung. Dieser politische Prozess beginne früher, als es bisher der Fall gewesen sei, nämlich bei dem Frühwarnmechanismus. Das heißt, die Parlamentarier würden Ansprechpartner für Anfragen aus Parlamenten von Drittstaaten werden: da werde die COSAC bestimmt eine wichtige Rolle übernehmen können. Die Parlamentarier würden aber auch Ansprechpartner für europäische Lobbyverbände werden, weil sie Mitspieler im Prozess seien. Wenn sie genügend Parlamente auf ihre Seite bekämen, könnten sie ein Gesetzgebungsvorhaben stoppen oder es auch inhaltlich beeinflussen; insofern sei da schon „ganz schöner Bedarf“. Subsidiaritätsprüfung bedeute auch, dass die Kommission ihren Subsidiaritätsbogen, der bei Gesetzvorhaben immer angehängt sein müsse, konkretisieren müsse: welche Auswirkungen es auf Rechts-

Veränderungen auf regionaler und nationaler Ebene habe, wie hoch die Verwaltungskosten seien. Das müssten die Berichtersteller im EU-Ausschuss, die federführend oder zumindest koordinierend sein müssten, nachprüfen können: z. B. ob die Länderverwaltung dafür verantwortlich sei, wie hoch die Verwaltungs- die Umsetzungskosten seien, ob dies wirklich realistisch sei oder andere politische Erwägungen dahinter steckten als Subsidiarität oder Frühwarnmechanismus.

SV Prof. Dr. Calliess beginnt mit der Beantwortung der Fragen von Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU), wie dieses Spannungsverhältnis zwischen Präsident und Hohem Vertreter bzw. Präsident des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission zu lösen sei. Das Erfreuliche sei, dass es die Doppelhut-Lösung gebe. Es sei möglich, dass z. B. der Präsident der Europäischen Kommission und der Präsident des Europäischen Rates eine Person seien. Das wäre ein Konflikt-herd und würde damit beseitigt sein. Soweit er das verstanden habe, wäre es nach dem Vertrag auch möglich, dass auch der Hohe Vertreter, der "Außenminister", identisch mit dem Präsidenten des Europäischen Rates sein könnte; damit wäre auch die Frage von Abg. Hans Eichel (SPD) beantwortet, wie es bei G 8-Treffen aussehe. Man hätte nämlich unter dem Doppelhut - das lasse die Formulierung zum Präsidenten des Europäischen Rates mit Blick auf das Amt zu - die Möglichkeit, dass Personenidentitäten geschaffen würden. Dann sei die Ioannina-Klausel als Chance für Deutschland angesprochen worden. Es sei sicherlich so, dass dieses für jeden Staat auch die Chance sei, den Entscheidungsprozess zu stoppen. Nun spiele Deutschland tendenziell bisher jedenfalls eine eher konstruktive Rolle im Entscheidungsprozess. Selten habe Deutschland wirklich mal ganz massiv „auf die Bremse“ getreten; das habe viele Gründe in Europa. Die Frage sei dann erst einmal, welche Folgen die Ioannina-Klausel habe. Polen habe die Auffassung vertreten, dass die Gesetzgebung für zwei Jahre aufgeschoben sei. Es stehe aber im Protokoll, dass innerhalb einer angemessenen Zeit nach einer zufrieden stellenden Lösung gesucht werden solle; „angemessene Zeit“ dürfte wohl maximal drei Monate sein. Die Folge wäre also, man denke noch mal neu nach. Diese entscheidende Pflicht sei sicherlich sinnvoll. Seine Kritik beziehe sich mehr darauf, dass die doppelte Mehrheit und was dazu im Vertrag jetzt stehe, aus dem Vertrag heraus kaum noch verständlich sei. Man müsse Artikel 205 mit dem Protokoll zum Beschluss des Rates über die Anwendung des Artikels 9 c Absatz 4 - die Nummerierung sei noch gar nicht angepasst - lesen usw. mit dem Protokoll über die Übergangsbestimmung und mit der Erklärung Nr. 7 usw. Das heißt also, man habe hier ein hochkomplexes Normengefüge, aus dem argumentiert werde. Es sei natürlich im Ergebnis so - das sei auch zu Recht gesagt worden -, dass die Sperrminorität ab 2017 extrem niedrig liege: 2,2 Staaten oder 19,25 % der Bevölkerung. Das sei nicht viel; wenn dann auf die Bevölkerung abgestellt werde, habe ein großer Staat erhebliches Gewicht im Rahmen der

Ioannina-Formel erlangt und das begünstige natürlich die Bundesrepublik, wenn sie hier möglicherweise bremsen wolle. Das wäre im Verhältnis Bundestag und Vertreter Ministerrat im Artikel 23 von Bedeutung, wenn der Bundestag sagte, was hier gerade im Rat gemacht werde, gehe so nicht. Dann wäre die Ioannina-Formel etwas, was der Bundestag gerade nach der neuen Formulierung im Auge haben sollte. Trotzdem sehe er das kritisch, weil man auf der europäischen Ebene in der erweiterten Europäischen Union der Mehrheitsentscheidung bedürfe. Natürlich sei es berechtigtes Interesse des Bundestages nachzufragen, was seine Chancen seien, hier auch im Zweifel mal zu bremsen. Er glaube aber, die Rolle des Bundestages sei insoweit doch eher auf der Ebene der nationalen Parlamente ganz stark abgesichert, im Ergebnis dann durch die Subsidiaritätsklage vorzugehen. Gleichwohl sei die Ioannina-Formel in Verbindung mit Artikel 23 ein interessanter Aspekt, den man im Auge haben sollte. Zu der Klage ohne Rüge führt er aus, dass sei eine Sache, für die man den EuGH sehr sensibilisieren müsse, denn es gebe hier die Möglichkeit des Vorwurfs, ob wer nicht rüge und dann klage, nicht das Rechtsschutzbedürfnis fehle, ob das nicht so eine Art „venire contra factum proprium“ sei, indem man nämlich gar nicht gerügt habe, habe man eigentlich gezeigt, man stimme zu. Da müsse man argumentieren und deutlich machen. Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) habe einen wichtigen Aspekt genannt, dass die Mehrheit des Bundestages, die rügen könne, identisch sei mit den Minderheiten. Dann müsse man das auf der europarechtlichen Ebene und dem Sinn und Zweck der Subsidiaritätsklage präzisieren. Er glaube, es sei jedenfalls vertretbar, die Klage ohne Rüge zu erheben. Aber man müsse den EuGH insoweit sensibilisieren und das gelte für die gesamte Kontrolle. Das wolle er in Anlehnung an das, was SV Prof. Dr. Kokott gesagt habe, sagen. Er habe in seiner schriftlichen Stellungnahme hervorgehoben, dass das Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll, das materielle Prüfkriterien nenne, schon durch den Verfassungsvertrag ausgehöhlt worden sei. Das sei immer seine Kritik am Verfassungsvertrag gewesen, die sich leider am Reformvertrag fortsetze, dass es keine materiellen Prüfkriterien gebe; die Protokolle seien ja Bestandteil des Primärrechts und konkretisierten den Artikel 5 EUV, also das Subsidiaritätsprinzip. Folglich habe man mit dem Amsterdamer Vertragsprotokoll eine höhere materielle Prüfdichte gehabt, weil es genauere Kriterien für den EuGH gehabt habe. Die Justizialität werde sowohl durch den Verfassungs- als auch durch den Reformvertrag leider geschwächt; allerdings, das wolle er einschränkend hinzufügen, gebe es noch die Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Edinburgh von 1992; das seien zwar politische Empfehlungen zur Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, die aber an der Auslegung des Artikel 5 EUV nicht spurlos vorbeigehen sollten.

Der **Vorsitzende** begrüßt einen Kollegen des Europaparlamentes, nämlich Herrn MdEP Elmar Brok und heißt ihn herzlich willkommen.

SV Dr. Efler kündigt an, auch er fange an mit der Frage, ob eine Subsidiaritätsklage eine Rüge voraussetze. Er sehe das nicht so. Das eine sei ganz klar ein politisches Vorfeldverfahren, was auf parlamentarische Kontrolle setze, und das andere sei ein hartes verbindliches juristisches Verfahren; das eine schließe das andere nicht aus. Wenn das der Fall wäre, dann wäre diese Subsidiaritätsklage geradezu „entkehrend“ und nicht besonders sinnvoll. Das könne er sich beim besten Willen nicht vorstellen und habe auch nicht gehört, dass das so verstanden worden wäre. Zur Frage der Legitimation der (verkleinerten) Kommission halte er es vorweggeschickt für richtig, dass die Kommission verkleinert werde. Es sei eher bedauerlich, dass es so lange dauere und nicht schneller gehe. Das Problem sei aber nicht für Deutschland, Frankreich oder für Großbritannien, sondern für die kleinen Mitgliedstaaten relevant, die dann unter Umständen einen Kommissar verlören und dadurch eine wichtige symbolische Rolle nicht mehr hätten. Das müsse auch im Zusammenhang mit der wegfallenden rotierenden Ratspräsidentschaft gesehen werden, die auch für kleinere Staaten eine Gelegenheit gewesen sei, sich auf der europäischen Bühne darzustellen. Dieses für kleinere Staaten gewisse Problem lasse sich durchaus lösen. Zur Frage von Abg. Rainder Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zu den nationalen Parlamenten sei schon vielfach erörtert, diese Subsidiaritätskontrolle stelle den Bundestag vor große Herausforderungen. Er halte sie schlicht für unpraktikabel und wolle nur darauf hinweisen, dass es zumindest langfristig andere Möglichkeiten gebe, diese Probleme zu lösen. Mittelfristig sei dies vielleicht über eine Aufwertung der COSAC möglich, aber langfristig - darauf habe auch der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog hingewiesen - über ein Zwei-Kammersystem, wo die zweite Kammer die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle hätte. Diese zweite Kammer würde entweder aus den nationalen Parlamenten heraus gewählt werden oder direkt von den Bürgerinnen und Bürgern. Dann gäbe es ein Organ, was auch wirklich nur dazu da sei, die Europapolitik aus Perspektive der Mitgliedstaaten zu kontrollieren. Das wäre dann auch sicherlich vernünftig ausgestattet und in der Lage, das Problem zu lösen. Das helfe zwar für diesen jetzigen Vertrag nichts, aber langfristig werde die Entwicklung vielleicht in diese Richtung gehen.

Auch **SV Prof. Dr. Jopp** beginnt mit der Beantwortung der Fragen von Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU). Der Europäische Ratspräsident werde versuchen, sich mit jeder Ratspräsidentschaft gut zu stellen; insbesondere bei den großen Staaten, aber nicht nur dort, denn sonst mache er sich das Leben nur schwer. Es bestehe die Möglichkeit, über den Vorsitz im Rat für „Allgemeine An-

gelegenheiten“, auf den sich der Kommissionspräsident und der Europäische Ratspräsident für die Vorbereitungen der Sitzungen des Europäischen Rates stützen müssten, „quer zu treiben“. Da werde gar nichts anderes übrig bleiben als zu versuchen, in einem guten gegenseitigen Einvernehmen klar zu kommen. Natürlich könne es immer Konfliktfälle geben, doch müsse man sehen, wie sich das in der Praxis herausstelle. Was die Ioannina-Klausel anbelange, rege er an, das nicht über zu bewerten; das sei eine „Geschichte“, die zunächst einmal aufschiebende Wirkung habe und bisher auch nie angewendet worden sei. Es könne zu Anpassungen eines Beschlusses kommen, aber es könne auch passieren, dass gar nichts passiere und der Beschluss mit qualifizierter Mehrheit gefasst werde. Natürlich könnte Deutschland, gerade ab 2017, wenn die Schwellenwerte gesenkt werden, mit Österreich zusammen und noch einem kleineren Staat bei 94 Millionen Bevölkerung die Ioannina-Klausel nutzen. Er halte das Ganze - ehrlich gesagt - eher für „Unfug“, der polnischen Insistieren geschuldet sei. Viel schlimmer sei die Verschiebung der Anwendung der doppelten Mehrheit auf 2014, vielleicht sogar auf 2017; das sei leider ein großes Problem. Was „G 8“, die Frage von Abg. Hans Eichel (SPD) anbelange, ob der Europäische Ratspräsident daran teilnehme, so vermute er, dies erstmal nicht: der Kommissionspräsident sei dabei. „G 8“ habe sich aus „G 7“ als Weltwirtschaftsgipfel entwickelt. Man werde sehen, wie der Europäische Ratspräsident hier vielleicht sein Terrain entwickle. Was den Europäischen Auswärtigen Dienst anbelange, sei das eine ganz schwierige Frage. Er vermute, dass selbst, wenn die Ratifizierung erfolgreich ablaufe, man zwischen den Mitgliedstaaten bis 2010 brauchen werde, um hier eine Lösung zu finden. Ob er mehr bei der Kommission, mehr auf der Ratsseite angesiedelt werden solle oder eine quasi eigenständige Dienststruktur entfalte, sei ein enormes Problem für die Mitgliedstaaten. Es sei wichtig für die Union, für die Informationsgewinnung, für den Außenminister wie für die Kommission. Er sei eindeutig dafür, sie bei weiterhin bestehenden Delegationen der Kommission anzubinden, aber ob das am Ende herauskommen werde, bleibe abzuwarten. Was die Verkleinerung der Kommission anbelange, sei schon gesagt worden, dass das besonders schwierig für die kleinen Mitgliedstaaten sei. Er sei oft in den baltischen Ländern und in Finnland; für diese Staaten sei die Existenz „ihres“ Kommissars ein Bestandteil ihrer Legitimation der Mitgliedschaft und auch ihrer Rückkoppelung zur europäischen Ebene; aber sie hätten den Beschluss mitgetragen. Ob es tatsächlich jemals zu einem einstimmigen Beschluss komme, der dieses Verkleinerungssystem wieder ändere, sei zumindest nicht deutsche und auch nicht französische Position. Das könne sich ändern; man wisse es nicht. Die doppelte Mehrheit sei ungerecht, das halte er für Humbug. Sie bilde etwas besser die tatsächlichen Verhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten, was die Bevölkerungen anbelange, ab. Man habe hohe Quoten von 55 und 65 Prozent, man habe einen Minderheitenschutz; sogar für die Sperrminoritäten müssten es mindestens vier Mitgliedstaaten sein, ge-

rade weil nicht nur die drei Großen blockieren sollten, die über 40 % der Bevölkerungen hinter sich hätten. Die doppelte Mehrheit sei - legitimatorisch gesehen und von der Transparenz her - ein klares System. Was die Frage der präventiven Kontrolle von COSAC anbelange, sei es schwer für den Bundestag allein und für viele andere, noch viel kleinere Parlamente, als der Bundestag es sei. Inwieweit COSAC entwicklungsfähig sei, als Institution mit Sekretariat und wie das finanziert werden solle, glaube er, dass der Bundestag selbst ja hier mal eine ablehnende Entscheidung getroffen habe. Das halte er für sehr begrenzt nur möglich. Wichtig sei die viel intensivere Zusammenarbeit zwischen den einzelnen nationalen Fraktionen und den parlamentarischen Gruppen im Europäischen Parlament, also zwischen der EP-Ebene und der nationalen Ebene; dass viel häufiger als heute auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments an den Ausschusssitzungen im Bundestag teilnähmen und umgekehrt auch EU-Ausschussmitglieder an Parlamentssitzungen in Brüssel oder in Straßburg. Diese Art von Zusammenarbeit plus COSAC müsse verstärkt werden, weil die Parlamentarier nur auf diese Art und Weise, außer den acht Wochen Informationspflicht und – recht noch weitere Informationen aus dem anlaufenden Gesetzgebungsprozess in Brüssel erhalten über die dort vorhandenen Abgeordneten, die zum Teil dann auch Berichterstatter seien. Man müsse auf dieser Ebene versuchen - und dafür gebe es ja auch die Außenstelle des Bundestages -, um schon frühzeitig viele Informationen zu besorgen, die in Brüssel schon vorhanden seien. Zumindest scheine ihm das besser möglich als etwa durch eine Institutionalisierung von COSAC, die einen Rattenschwanz von Fragen - über die Finanzierung und die Sprachenfrage hinaus - nach sich ziehen werde.

Der **Vorsitzende** dankt für die interessanten Anregungen und bekräftigt, in der Tat seien die Terminkalender der Kollegen des Europäischen Parlamentes und des Bundestages nicht hinreichend kompatibel; das sei sicherlich ein Punkt, an dem man auch in Zukunft werde arbeiten müssen.

SV Prof. Dr. Mayer entgegnet auf die Frage von Abg. Hans Eichel (SPD), wer - Ratspräsident, Kommissionspräsident, Hoher Repräsentant, rotierender Ratspräsident - zu den G 7-, G 8-Treffen fahre oder für die EU spreche, könne jetzt noch nicht abgesehen werden, das werde sich auch anhand der Machtgewichte konkret entscheiden. Das sei allerdings nichts völlig Ungewöhnliches. Es sei im politischen System gespaltener Exekutive, denke man an Frankreich, an Russland, an Polen immer wieder zu beobachten, dass man sich erstmal einigen müsse, wer nach außen die politische Entität vertrete. Frankreich habe mal während der Kohabitation die Situation gehabt, dass Staatspräsident Mitterand und Premierminister Chirac zu den „G 7“ hätten fahren wollen und dann habe Mitterand die Concorde genommen, sei als erster dagewesen und dann aufs Foto gekommen, Chi-

rac habe Linie fliegen müssen und sei dann zu spät gekommen. Er glaube, man habe das immer wieder im politischen System, das werde sich konkret anhand der Machtgewichte und wohl auch anhand der Personen entscheiden. Die Frage nach der Legitimation der Institution „Kommission“, wenn es denn so bleibe wie bisher, das heißt nicht alle Mitgliedstaaten sind an Bord und die einstimmige Änderung, dass man es möglicherweise wieder so herstellen könne wie es jetzt sei, würde nach Artikel 17 Abs. 5 EU-Vertrag gehen, dass der Europäische Rat das wieder ändere. Die Kommissare seien keine Vertreter der Mitgliedstaaten, das sei als eine nationale Institution gedacht. Gleichwohl gebe es natürlich die Rede von dem Land, das man als Kommissar am besten kenne, weil man da herkomme, und man habe natürlich Informationskanäle informeller Art, die in beide Richtungen wirksam werden könnten und sicher nützlich seien. Was das mit der Legitimation zu tun habe, führe zu einer Frage zurück, die Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) in der ersten Runde gestellt habe, nämlich ob die Bevölkerung die Europapolitik mit dem Vertrag von Lissabon besser verstehe oder nicht. Es habe vielleicht auch was mit „gefühlter Legitimation“ zu tun. Fühle sich ein Bundesbürger aus dem Saarland irgendwie weniger vertreten durch die Politik, die da auf Bundesebene stattfindet, wenn kein Saarländer in der Bundesregierung sei - möglicherweise nicht. Das habe etwas mit einem Grundvertrauen in die Institution zu tun, mit einer „gefühlten Legitimation“. Wenn das, was die Kommission angehe, nicht existiere, könne man sich fragen, woran das liege. Das führe zu der Frage zurück, warum der Bürger möglicherweise Institutionen nicht recht traue, obwohl, wenn man genauer hinschaue für die Ordnung des Grundgesetzes auch feststellen würde, das verstehe auch nicht jeder ohne weiteres, das habe mit Grundvertrauen zu tun und spätestens hier komme die Rolle der Medien ins Spiel. Die Medien, die schlicht darüber informieren müssten, wie die Dinge funktionieren, wie der politische Prozess ablaufe. Da gebe es (Stichwort „Demokratiedefizit“) wirklich noch eine große Lücke bei diesem Aspekt von Demokratie, Grundvertrauen, gefühlte Legitimation. Abg. Michael Stübgen (CDU/CSU) habe dann weiter nach der Ioannina-Formel gefragt. Dazu müsse man klar sagen, die Ioannina-Formel sei ein Verzögerungsmechanismus und kein Aufschieben. Das sähen die Polen anders, aber da ständen sie alleine. Die Ioannina-Formel sei bis jetzt zwei-/ dreimal eingesetzt worden; da sei man sich in der Zählung nicht ganz einig. Wenn überhaupt, habe die Ioannina-Formel so etwas wie eine „Vorwirkung“, das sei das Äußerste, was man da sagen könne. Zu „Klage ohne Rüge“ glaube er nicht, dass die Rüge erforderlich sei, das sei auch schon gesagt worden. Es klage ja formal betrachtet ohnehin der Mitgliedstaat, also konkret die Bundesregierung. Er sehe nicht recht, wo da die fehlende Rüge irgendeine Rolle spielen sollte; es könnte natürlich sein, dass der EuGH das als zusätzliches Erfordernis irgendwo einbaue, das wäre aber abzuwarten. Zu dem, was Abg. Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) gesagt habe, dass der Bundestag, was die Infrastruktur

angehe, sich besser aufstellen müsste, könne er dem nur zustimmen. Es seien ja erste Schritte gemacht worden mit dem Büro in Brüssel. Aber zweifelsohne seien die Aufgaben, die Verantwortung, die der Bundestag jetzt als nationales Parlament habe, von einer Dimension, dass ohne Zweifel auch die entsprechende Logistik und Infrastruktur dazu gehöre, wenn es nicht schief gehen solle. Zu Abg. Alexander Ulrich (DIE LINKE.), der beanstandete, dass nicht in den Vertrag hinein geschrieben worden sei, der EuGH habe keine Befugnisse zur Rechtsetzung. Hier würde man als Jurist auf den kategorialen Unterschied zwischen Rechtsetzung und Rechtsfortbildung insistieren. Richtig sei natürlich, dass der EuGH ein erhebliches Maß an Rechtsfortbildung in der Vergangenheit betrieben habe. Wenn die Abgeordneten dem folgten, was er in der ersten Runde gesagt habe, dass das Recht wahrscheinlich nur noch so weiter entwickelt werde, weil man sich nicht mehr auf große Vertragsreformen werde einigen können, dann werde das eher noch zunehmen. Dazu müsse man aber sagen, der EuGH könne trotzdem jederzeit durch die Mitgliedstaaten „eingefangen“ werden, durch (vereinfachte) Vertragsänderungen und die Abgeordneten hätten es in der Hand, wenn sie dahin schickten. Hier könnte man auch an die Frage denken, ob der Bundestag nicht systematischer Anhörungen von denjenigen, die da entsandt werden, durchführen sollte; in Österreich sei das jedenfalls für das dortige Parlament schon in der Verfassung festgeschrieben, dass die Abgeordneten sich die Leute, die nach Luxemburg geschickt werden, vorher anschauen.

Der **Vorsitzende** erläutert, in einer zweiten Fragerunde bestehe die Möglichkeit, die eine oder andere Frage „nachzusetzen“. Ganz bewusst sei die Redezeit für die Statements der Sachverständigen großzügig bemessen, weil sich dadurch vielleicht die eine oder andere Frage dann erübrige. Die Redezeit für die Abgeordneten betrage maximal drei Minuten je Fraktion.

Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) kündigt an, zu den Kompetenzfragen nochmals „nachhaken“ zu wollen, und zwar zunächst zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In dem konsolidierten Artikel 67 des AEUV heiße es „Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Seine konkrete Frage sei, ob diese Zielvorstellung bereits kompetenzbegründend sei oder durch die einzelnen Kompetenzartikel, die darauf folgten, beschränkt werde. Daran anschließend frage er, wo nach Auffassung der Experten die Beschränkungen der Kompetenzen liegen; ob die Kompetenzabgrenzung, wie sie der Vertrag von Lissabon vorsehe, in der Praxis wirklich praktikabel sei auch vor dem Hintergrund, dass die Flexibilitätsklausel des Artikels 308 eher erweitert werde und sie ein weiteres Tor für Vertragsrevisionen sei. Das Bundesverfassungsgericht fordere, dass dem Deutschen Bundestag Kompetenzen von substantiellem Gewicht verbleiben. Er wolle deshalb die Frage stellen, ob sich konkretisieren lasse, welche Kompe-

tenzen von substantiellem Gewicht seien, die dem Bundestag verbleiben, wenn er den Vertrag von Lissabon ratifiziere. Des Weiteren wolle er fragen, wie die Subsidiaritätskontrolle sich in der Praxis ausgestalten könnte. Es sei mehrfach erwähnt worden, dass die nationalen Parlamente eindeutig gestärkt würden. Aber bei dem Instrument, das er für das wirksamste halte, nämlich die Subsidiaritätsklage, habe SV Prof. Dr. Jopp gesagt, er wüsste auch nicht genau, wie das in der Praxis funktionieren solle. SV Prof. Dr. Kokott habe dazu gesagt, in Evidenzfällen allenfalls könnte man einen Subsidiaritätsverstoß vor dem Europäischen Gerichtshof annehmen und es damit begründet, dass in dem Rat ja Regierungsvertreter säßen, die einen politischen Willen zum Ausdruck brächten, wenn sie Maßnahmen auf europäischer Ebene beschließen. Er lade die Sachverständigen ein in Rechnung zu stellen, dass bei den Maßnahmen, die im Ministerrat beschlossen werden, nicht notwendigerweise ein Konsens der nationalen Minister mit ihren Volksvertretungen vorliegen müsse, denen sie politisch verantwortlich seien. Wenn also ein Handeln ultra vires auf europäischer Ebene vorliege, werde dadurch der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum der mitgliedstaatlichen Parlamente eingeschränkt und das aufgrund einer Maßnahme, die möglicherweise ein nationaler Minister im Alleingang mit verhandele und beschließe. Es möge zuvor auf der Arbeitsebene eine Ressortabstimmung geben, aber es gebe beispielsweise in Deutschland nicht die Voraussetzung, dass ein Kabinettsbeschluss gebraucht werde, um als Minister ein bestimmtes Vorhaben im Ministerrat voranzutreiben. Er glaube, dass dieser Umstand, dass das Handeln der Minister im Rat sich nicht lückenlos decken müsse mit der Parlamentsmehrheit, denen der Minister zuhause verantwortlich sei, bei der Subsidiaritätskontrolle sehr wohl eine Rolle spielen müsse; im Zusammenhang damit bitte er um Auskunft zu der Frage, ob sich die Subsidiaritätskontrolle nicht auch auf die Vorfrage erstrecken müsse, ob für einen bestimmten Rechtssatz überhaupt eine Kompetenzgrundlage vorhanden sei und ob im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung auch die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Berücksichtigung finden müsse.

Abg. Axel Schäfer (SPD) knüpft daran an und fragt die Experten nach ihrer Meinung, was die Möglichkeiten eines Ministers im Rat anbelange; er wolle wissen, ob man in Europa weiter sei oder hinter dem zurück, was zum Beispiel im Bundesrat eine Landesregierung könne, ohne sich mit ihrem Landtag rückzukoppeln, sozusagen „freihändig“ zu entscheiden oder bestimmte Kompromisse zu finden. Der zweite Punkt sei, ob die Experten ganz bestimmte Probleme darin sehen, dass man auf der einen Seite am 1. Januar 2009 den Vertrag in Kraft treten lassen wolle inklusive Europäischer Präsident und „Außenminister“ und auf der anderen Seite das Wahlergebnis zum Europäischen Parlament respektieren wolle, also im Lichte dessen der Kommissionspräsident vorgeschlagen werde und zu seinem Team dann auch der Außenminister gehöre. Als Drittes wolle er

von ihnen wissen, ob sie in Richtung EP, nach der neuen Stärkung der Rechte, ein Stückchen eine Verpflichtung an das Europäische Parlament sehen, um besser die Mitentscheidung wahrnehmen zu können, dass es den Unsinn mit den Reisen etwas kürze und vielleicht deshalb auf ganze Sitzungswochen gehe und davon wegkomme, dass man 42 Wochen in Brüssel und Straßburg tage und damit wochenlanges Reisen einsparen könnte. Zum Schluss macht er eine Bemerkung in Richtung von SV Dr. Efler: sie redeten über Kompetenzen von substantiellem Gewicht, die auf nationaler Ebene bleiben. Er frage ihn, ob er seine Meinung teile, dass alle wichtigen Debatten der letzten Jahre, die die Bürger interessiert und die Publizistik bewegt hätten, ausschließlich Dinge gewesen seien, wo nur der Bundestag habe entscheiden können, angefangen von der Gesetzgebung à la Hartz über Gesundheitsreform, Kinderbetreuungsfragen, Rente mit 67, letztlich auch die Frage des Afghanistan-Mandats oder ob wirklich die Gefahr bestehe, dass der Bundestag in seinen substantiellen Kompetenzen ausgehöhlt werde oder ob das eher ein „theoretisches Konstrukt“ sei, was mit der Lebenswirklichkeit der Politik eher nichts zu tun habe.

Abg. Florian Toncar (FDP) beginnt, er wolle auch einige Anmerkungen und Fragen zum Thema Subsidiarität stellen, wobei er feststelle, dass sie sehr viel über Subsidiarität redeten, dass das aber in Brüssel und in Luxemburg ein Thema sei, das bei weitem nicht so hoch aufgehangen werde; da seien sie vielleicht auch schon am Anfang des Problems, das sie hier feststellten. Er glaube, es gebe in dem Zusammenhang einige Aussagen, die sich immer wieder wiederholten; es sei aber nicht so, dass sie unbedingt zutreffend wären, auch wenn sie ständig in Diskussionen stattfänden. Es werde oft gesagt, es werde mit dem Vertrag vieles besser, was die Parlamentsbeteiligung angehe, die Parlamentarier müssten die Rechte nur wahrnehmen, die sie hätten. Das sei sicherlich so, dass der Wille im Bundestag vorhanden sei. Aber selbst wenn die Abgeordneten im Maximum ein Maximum an Ergebnis hätten, das heißt, wenn sie innerhalb von acht Wochen die Hälfte der Parlamente der Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen Stellungnahme bewegen könnten, sei der Erfolg, der laut dem Subsidiaritätsprotokoll des Lissabonner Vertrages herauskomme, die „Überprüfung und Berücksichtigung“ - so wortwörtlich in Artikel 7 dieses Protokolls, dass das keine Verbindlichkeit entfalte, sondern dass die Parlamentarier etwas überprüfen und berücksichtigen lassen müssten, wobei die Subsidiaritätskontrolle ja schon bei der Aufstellung eines Entwurfs eines Rechtsaktes eigentlich stattgefunden haben müsse, das heißt es werde ein Vorgang wiederholt, der laut Subsidiaritätsprotokoll sowieso bereits stattgefunden habe. Er wage zu prophezeien, dass das in den nächsten fünf Jahren äußerst selten zur Rücknahme eines Rechtsakts führen werde. Umso mehr setze er seine Hoffnung auf den Europäischen Gerichtshof. Er sei der Meinung, dass der Europäische Gerichtshof in seiner auch sehr schöpferischen Methode entscheidende Impulse für

die europäische Einigung gesetzt habe und das oft auch bei Dingen, wo die allgemeine Rechtsauslegung in den Mitgliedstaaten etwas zurückhaltender gewesen sei, beispielsweise bei der direkten Anwendbarkeit von bestimmten Bestimmungen bei der Haftung von Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht vor dem Hintergrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts. Das alles sei nie unumstritten in den Nationalstaaten gewesen, habe aber dazu beigetragen, dass das Gemeinschaftsrecht effektiver geworden sei. Vor dem Hintergrund wundere er sich ein bisschen - und das sage er an SV Prof. Dr. Kokott -, dass es eine so große Zurückhaltung gebe beim EuGH, das Subsidiaritätsprinzip auch juristisch mit Leben zu füllen. Der EuGH werde das tun müssen, auch deshalb, weil in Artikel 5 des neuen Vertrages eine Formulierung untergebracht sei, die nicht wie oft gesagt werde, vieles präziser fasse, sondern die entscheidende Frage wieder im Unklaren lasse. Da stehe drin, dass die Union in den Bereichen zuständig sei, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden könnten, sondern vielmehr auf Unionsebene besser zu verwirklichen seien. Da sei doch die Frage, ob es ausreiche, dass eine Maßnahme effektiv besser auf europäischer Ebene gemacht werden könne, selbst wenn die Mitgliedstaaten es eigentlich auch gut könnten oder ob es so sei, dass die europäische Ebene rechen-schaftspflichtig dafür sei, dass die Mitgliedstaaten versagt hätten bei einer Lösung. Diese Frage werde durch den Wortlaut gerade nicht entschieden, so dass es eigentlich am EuGH wäre, eine etwas klarere Doktrin auch zu den Subsidiaritätsfragen zu entwickeln. Er werde den Vertrag ratifizieren, verbinde das aber mit der klaren Erwartung, dass beim EuGH nicht nur die Unionsinteressen geschützt werden, sondern auch die Grenzen der Souveränitätsübertragung, die durch sein Votum zum Ausdruck kommen, auch eng definiert würden. Da halte er durchaus noch einiges für offen und würde sich sehr viel mehr Aktivität auch vom Gericht wünschen.

Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.) würde gern noch einmal nachhaken bezüglich der Rolle des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, wie genau das Verhältnis sich darstelle zu den jeweiligen Außenministern/Außenministerinnen der Mitgliedstaaten und wie genau sein Verhältnis zur Politischen und Sicherheitspolitischen Kommission definiert werde. Das wäre für sie ganz wichtig. Dann würde sie gern noch mal allgemeiner fragen, was auch schon angeklungen sei, ob nach dem Vertrag von Lissabon dem Deutschen Bundestag genügend Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht blieben. Roman Herzog habe schon öfters kritisiert, dass bereits jetzt über 80 Prozent der neueren Rechtssetzungsakte ihren Ursprung in Brüssel hätten. Sie frage, ob es nach wie vor einen substantiellen Anteil gebe, der über mitgliedstaatliche Rechtssetzung dann auch aufrechterhalten werde, was Entscheidungen angehe und dafür wirklich das Mittel der Subsidiaritätsklage ausreiche, um diesen Anteil zu garantieren. Da sei die strittige Frage, wie die Recht-

sprechung sei. Das sehe sie etwas anders als der Kollege, da doch bisher der EuGH eher für die EU-Rechte und -Rechtsprechung reklamiert habe. Vielleicht, da finde sie die Anregung von SV Prof. Dr. Mayer sehr gut, müsse über eine neue Zusammensetzung des EuGH oder eine andere Form des Gerichtshofs nachgedacht werden, zum Beispiel Richter und Richterinnen der Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten zum Europäischen Gerichtshof zu entsenden. Außerdem würde sie gern den eigentlichen Souverän, der bislang zu wenig zu Wort gekommen sei, ins Spiel bringen, nämlich die Bürgerinnen und Bürger Europas; da stelle sich ihr die Frage, wie es nach dem Vertrag von Lissabon um die direkten und um die mittelbaren demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten über die der Bürger und Bürgerinnen in Europa stehe, ob diese konkret gestärkt würden, ob es wirklich neue Mitentscheidungsmöglichkeiten durch den Vertrag gebe und wenn ja, welche die Experten als ernsthafte Mitentscheidungsmöglichkeiten sehen würden. Die Bürgerinnen und Bürger sollten die eigentliche demokratische Legitimation der gesamten Politik Europas innehaben. Dazu habe sie noch eine erweiterte Frage, ob es nicht auch eine EU-weite informierte und informierende demokratische Öffentlichkeit voraussetze, die es in dem Sinne heute eigentlich nicht gebe. Sie könne nicht von sich behaupten, dass sie wisse, wie in sämtlichen europäischen Gesellschaften/osteuropäischen Ländern die Frage der EU diskutiert werde. Sie sei nicht darüber informiert. Sie sehe sich auch nicht in einem größeren Netzwerk oder im Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern Europas sämtlicher Mitgliedstaaten und das setze ja Entscheidungsmöglichkeiten und Initiativfähigkeit voraus. Sie fragt die Sachverständigen, wie diese sich das vorstellen, wie so etwas erwachsen, organisiert werden solle, welche Instrumente sie dazu vorschlagen.

Der **Vorsitzende** merkt an, die Beantwortung sei am Morgen schon geliefert worden, nämlich zuletzt zum Komplex der direkten Bürgerbeteiligungen. Er bittet deswegen aufzupassen, dass man sich inhaltlich nicht zu stark wiederhole; aber natürlich sei jede Frage statthaft.

Abg. Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sagt, er wolle versuchen, eine Frage ein bisschen zuzuspitzen, nämlich zum Subsidiaritätsbegriff. Es gebe in Deutschland ein relativ breites, über die Parteigrenzen hinweg feststehendes Verständnis von dem Subsidiaritätsbegriff. Das scheine ihm auf europäischer Ebene anders zu sein. Deshalb würde er von den Experten gerne hören, ob der Subsidiaritätsbegriff, so wie er in der deutschen Debatte auch durch den Föderalismus sehr ausgeprägt sei, der Subsidiaritätsbegriff sei, der in den Verträgen gemeint sei und in welche Missverständnisse man da vielleicht hereinlaufe.

Der **Vorsitzende** schließt damit die Fragerunde ab und weist darauf hin, dass etwas strenger auf die Redezeiten insgesamt geachtet werden müsse, weil sonst die Zeit davon laufe. Einige der Experten seien auch nachher auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen; deswegen bitte er, auf die Einhaltung der Redezeit von maximal drei Minuten zu achten.

SV Prof. Dr. Mayer beginnt, Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) habe danach gefragt, ob die Kompetenzabgrenzung zum Vertrag von Lissabon sich als praktikabel darstelle. Er halte das für ein ganz großes Thema. „Kompetenzabgrenzung“ sei letztendlich ein Dauerthema des Bundesstaatsverfassungsrechts; in allen möglichen bundesstaatlichen Systemen gebe es über die letzten 250 Jahre immer wieder dieselben Themen; immer wieder beanstandeten Einheiten, dass übergreifende Einheiten Kompetenzen an sich zögen. Er glaube, im gewissen Sinne sei dieses Problem schlicht nicht lösbar in dem Sinne, dass jetzt die Kompetenzordnung in Ordnung gebracht werde. Worum es eigentlich gehe, sei, dass man eine gewisse Spannung halte und für das Thema Sensibilität erhalte, um allen beteiligten politischen Entitäten Rechnung zu tragen. Was die Europäische Union angehe, scheine es ihm in der Wissenschaft sich immer mehr durchzusetzen, dass man feststelle, es gehe weniger um vertikale Konflikte der EU gegen die Mitgliedstaaten, sondern es gehe vielfach um horizontale Konflikte, wo also die intergouvernemental ausgerichteten Organe, insbesondere der Ministerrat der Kommission und dem EP gegenüberstehe. Er erinnert an die Vorratsdatenspeicherung und an das Umweltstrafrecht, wo man sich über die Kompetenzgrundlage gestritten habe. Das führe zu der Frage, was diese neue Subsidiaritätsklage wirklich bewirken könne. Das liege auf der Hand, dass es zumindest schwer vorstellbar erscheine, dass einerseits eine Bundesregierung im Rat eine Maßnahme trage, dann andererseits in einem nationalen Parlament die Parlamentsmehrheit, die genau diese Bundesregierung auch stelle, dann plötzlich irgendwelche Probleme identifiziere. Die Abgeordneten sagten, das möge schon vorkommen. Allerdings sei er sich nicht so sicher, ob das wirklich in der politischen Praxis realistisch sei, dass man sich als Parlament oder Parlamentsteil hinstelle und der eigenen Regierung in den Rücken falle. Deswegen sei die Ausgestaltung als Minderheitsrecht natürlich sinnvoll. Gleichwohl habe er Schwierigkeiten sich vorzustellen, wie das konkret ablaufen werde, wenn also eine Minderheit sage, sie habe ein Subsidiaritätsproblem und dann zum entsprechenden Prozessführungsreferat in der Bundesregierung gehe und sage, hier seien ihre rechtlichen Fragen und das Prozessführungsreferat schaue sich das an und sage dann, das sei doch alles nur politisch und nicht rechtlich - aber gut, dann klage die Bundesregierung halt. Das werde man erst in der Praxis sehen müssen, was das taue. Er sehe da einen Haufen offener Fragen. Zu Artikel 308 und dem, was SV Prof. Dr. Basedow wiederholt gesagt habe, könne er nur entgegnen, er sehe das anders. Er glaube, es sei auch von Seiten der Ak-

teure auf der Brüsseler Ebene zum Teil eher mit Schrecken gesehen worden, wie dieser Artikel weiter entwickelt worden sei, weil der neue Artikel 308, der Artikel 352 AEUV eigentlich eher auch gedeutet werden könne als etwas, was schwieriger zu handhaben sein werde. Die Verfahrensvoraussetzungen seien viel schwieriger und das, was auch SV Prof. Dr. Basedow gesagt habe, dass die Voraussetzungen geöffnet worden seien - diese Voraussetzungsorientierungen am gemeinsamen Markt seien ohnehin nicht mehr relevant gewesen, die habe man nicht mehr „angekuckt“. Eigentlich spreche einiges dafür zu sagen, dass der neue Artikel 308 schwieriger zu aktivieren sein werde als vorher. Die Frage, was an Kompetenzen von substantiellem Gewicht verbleibe beim Bundestag, sei eine schwierige Frage; wenn es nach Themen gehe, werde es schwierig: „Währung“ sei weg, bei der Verteidigung mache die EU mit usw. Jetzt werde es auch einen Auswärtigen Dienst geben. Wahrscheinlich müsse man im Kern wirklich auf die Kontrollfunktion abstellen, die Kontrolle der Bundesregierung, die auf europäischer Ebene agiere, die eigenen Kontrollrechte. Wenn die Parlamentarier das nicht überzeuge, sei an den innerstaatlichen Kontext zu denken. Prof. Dr. Hans Mayer von der Humboldt-Universität habe in der Föderalismusreform-Kommission gesagt, der Bundestag mache die Gesetze nicht, er mache sie nur verbindlich, das heißt, gemacht würden die Gesetze vielfach in der Ministerialverwaltung. Wenn die Abgeordneten unter dem Aspekt fragten, was eigentlich innerstaatlich die Kompetenzen des Bundestages seien, werde das Ganze schon sehr unübersichtlich. Zu der Frage, ob Vorfragen zur Subsidiarität auch gerügt werden könnten, meine er, vom Wortlaut her werde das nicht getragen, aber da werde man sich möglicherweise streiten können.

SV Prof. Dr. Jopp eröffnet, er schließe sich dem, was SV Prof. Dr. Mayer sagte, an. Was den Artikel 308 bzw. den neuen Artikel 352 AEUV anbelange, sehe er nicht, dass der gestärkt worden sei. Er wolle auch nicht die Auffassung teilen, das würde komplizierter gemacht, sondern was geschehen sei anstelle der traditionellen Einstimmigkeit, mit der der Rat diese Ermächtigungsklausel nutzen könne, dass jetzt wenigstens das Europäische Parlament zustimmen müsse, das vorher nur gehört werden musste, dies bedeute zusätzlich ein parlamentarisches Kontrollelement bei dieser Art von Ermächtigungsklausel. Darin sehe er persönlich, wenn es um Demokratie gehe, einen Fortschritt und keinen Rückschritt. Was die Subsidiaritätsklausel bzw. -klage anbelange beim EuGH wisse er nicht, wie der EuGH darauf reagieren werde. Wenn sie möglicherweise „aus blauem Himmel“ komme, ohne dass vorher irgendwelche begründete Stellungnahmen abgegeben worden seien, werde er sich weniger intensiv um diese Klage bemühen und ihr nachgehen. Das sehe ganz anders aus, wenn ein Viertel oder ein Drittel oder die Hälfte der Parlamente, wie es im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgesehen sei, eine entsprechende Stellungnahme abgege-

ben habe. Wie dies ab Januar 2009 verlaufen werde, sei schwer zu sagen. Sicherlich müsse man hier die Übergangsvorschrift in Anspruch nehmen, die im Vertrag festgelegt sei in einer Erklärung. Es könne natürlich nur so sein, dass der Europäische Kommissionspräsident aus der stärksten Fraktion komme und entsprechend auch die anderen Positionen berücksichtigt werden müssten im Konkordanzsystem der Europäischen Union. Was die substantielle Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Rechtsetzung anbelange, finde er auch hier die Diskussion darüber und über die Subsidiarität insofern etwas problematisch. Deutschland sei nun mal Mitglied in der Europäischen Union. Es gebe dafür bestimmte Personen, Institutionen und die Regierung und die Räte, die dafür beauftragt seien, es gebe das Europäische Parlament - wenn dem nicht ein bestimmter Vertrauensvorschuss entgegen gebracht werde, dann stehe es schlecht um das ganze europäische Integrationsprojekt. Was die 80 Prozent der Gesetze anbelange, die aus Europa „herüberschwappten“, stimme das schon lange nicht mehr; das sei herunter gefahren und liege jetzt bei 50 Prozent oder darunter. Die Länge und die Komplexität der Gesetzgebungsverfahren nehme zu und hier hätten auch die nationalen Parlamente vielmehr Möglichkeiten als früher, als es um die Länge holländischer Schnitttulpen ging, auf den Gesetzesprozess Einfluss zu nehmen. Was die Bürger anbelange könne er nur wiederholen, die europäischen Wahlen hätten einen neuen Stellenwert, weil aus der Mehrheitsfraktion der Europäische Kommissionspräsident hervorgehen werde und das Bürgerbegehren sei neu -darauf sollte man immer wieder die Bürger hinweisen. Darüber hinaus gebe es die direkt gewählten Abgeordneten und die nationalen und wenn die Bürger das nicht in Anspruch nähmen . . . Die Parlamentarier sollten doch mal schauen, wie es im eigenen Land und Parlament aussehe. Da könne man kaum mehr tun. Es falle ihm schwer sich das vorzustellen. Zum Subsidiaritätsbegriff, den Abg. Rainer Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angesprochen habe, sei es in der Tat so, dass der Subsidiaritätsbegriff Deutsch geprägt sei und föderal aus dem föderalen Einheitsstaat heraus mit klaren verteilten Zuständigkeiten auf der Bundesebene und auf der Landesebene. Europäisch im Subsidiaritätsprotokoll sei er definiert nach den Maßnahmen, die auf der jeweiligen Ebene besser wahrgenommen werden könnten. Es sei also ein etwas anderer Begriff von Subsidiarität als die Deutschen ihn im Grunde genommen auch als Schutz von Länderinteressen, Daseinsvorsorge und all diesen Dingen verstehen. Aber so sei das, man könne nicht alle Mitgliedstaaten nach dem deutschen Modell gestalten; das sei nur hoffentlich bei den Belgiern und bei den Österreichern noch der Fall; damit müsse man leben.

SV Dr. Efler beginnt mit der Frage von Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.) nach den direkten Mitentscheidungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Es sei auf die Bürgerinitiative oder Bürgerbegehren hingewiesen worden. Er habe ziemlich genau mitbekommen, wie das eingeführt

worden sei. Man könne es nicht häufig genug sagen, es sei kein direkt demokratisches Instrument, es sei im Grunde nur ein indirektes Initiativrecht, weil es nur an die Europäische Kommission gehe und die Kommission damit machen könne, was sie wolle. Das sei trotzdem gut und trotzdem Fortschritt. Da hätte man sich doch selber für eingesetzt; aber das sei eher „embryonaler Mitbestimmungsansatz“, mehr sei es noch nicht und er könne sich auch sehr viel mehr vorstellen in der Zukunft für verbindliche Mitentscheidungsverfahren auf europäischer Ebene. Dann würde man ein Problem wenn nicht lösen, so aber zumindest deutlich reduzieren, das auch angesprochen worden sei, nämlich das Problem der mangelnden europäischen Öffentlichkeit. Das Problem bestehe bei den Europawahlen ganz stark, wo eben keine europäischen Wahlkämpfe geführt würden, wo auch keine europäischen Themen im Kern diskutiert würden. Er glaube, wenn Volksentscheide über europaweite Themen durchgeführt würden, dass die Beschäftigung der Bevölkerung mit diesen europäischen Themen dann auch gewaltig gesteigert würde; aber dafür sei offensichtlich die Zeit noch nicht reif. Zum Punkt „Kompetenzabgrenzung“ habe er schon darauf hingewiesen, dass er gerade diesen Aspekt des Vertrages für enorm missglückt halte. Da wolle er zu einigen Punkten schon noch mal Stellung nehmen: zur Frage des Artikel 308 verstehe er es nicht, warum man einem Vertrag, bei dem man ganz Stolz immer wieder erkläre, man habe jetzt eine verbindliche Kompetenzabgrenzung und ein für alle mal geklärt habe, wer jetzt was entscheiden könne, dann trotzdem noch eine solche Flexibilitätsklausel benötige, die zudem erweitert worden sei auf den Bereich der Innen- und Rechtspolitik einfach dadurch, dass die Säulenstruktur weg falle. Verfahrensmäßig werde sie etwas erschwert dadurch, dass das Parlament zustimmen müsse. Aber das Europäische Parlament sei nun wirklich nicht der Hüter der Subsidiarität; das könne man wirklich nicht vom Europäischen Parlament behaupten. Deswegen würde er da auch nicht allzu viel, große Hoffnungen hereinsetzen. Der nächste Punkt seien die Rechtsangleichsklauseln. Artikel 94, 95 EGV seien nicht ganz unverändert, aber übernommen worden in den neuen Vertrag. Damit seien gewaltige politische Entscheidungen getroffen worden: Angleichung im Sinne des Binnenmarktes - und das werde auch in Zukunft so weiter gehen. Er verstehe das nicht. Da solle man doch klar sagen, man brauche diese Klausel noch, aber dann solle man nicht behaupten, man hätte jetzt eine verbindliche Kompetenzabgrenzung. Die habe man nämlich immer noch nicht gefunden. Zum Statement von Abg. Axel Schäfer (SPD) merkt er an, natürlich seien wichtige Entscheidungen im Bundestag und dann auch in der Öffentlichkeit diskutiert worden; das sei gar keine Frage. Aber mit seiner Frage habe er das Problem der fehlenden europäischen Öffentlichkeit aufgemacht. Das sei gerade das Problem, dass viele Entscheidungen, die für Deutschland wichtig seien, gar nicht erst großartig diskutiert würden, weil sie in einem eher intransparenten Verfahren auf Brüsseler Ebene entschieden würden. Dann kämen sie irgendwann nach Deutschland, wie zum Beispiel die

Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung, die noch umgesetzt werden müsse, und dann werde es auf einmal zum großen Thema. Aber wenn sie in Brüssel diskutiert und entschieden würden sei es eben kein größeres öffentliches Thema. Deswegen könne man es sich jetzt nicht so leicht machen, dass man sage, alles, was die Bürger interessiere, werde im Bundestag entschieden. Es gebe eine Antwort des BMI oder BMJ auf eine Anfrage eines Bundestagsabgeordneten, wie viele Gesetze aus der Europäischen Union kommen, wie viele im Bundestag entschieden werden. Da sei die Antwort gewesen 84 Prozent aus den Gremien der Europäischen Union und 16 Prozent aus dem Bundestag. Selbst, wenn das sich ein bisschen verändert haben sollte, zeige es, dass eine enorme Fülle an Rechtsetzungen auf der europäischen Ebene geschehe. Das könne man einfach nicht wegleugnen. Eine „gefühlte Öffentlichkeit“ durch Bundestagsdebatten reiche einfach nicht aus, sondern es gehe hier um verbindliche Rechtsetzung und die sei eben zu einem erheblichen Teil mittlerweile auf EU-Ebene.

SV Prof. Dr. Calliess wendet sich zunächst an Abg. Thomas Silberhorn (CDU/CSU). Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sei sicherlich der sensible Kompetenzbereich der Zukunft. Sowohl der Verfassungsvertrag als auch der Reformvertrag schafften beide verstärkte Integration in diesem Bereich, indem die Säule komplett „aufgehe“ im EG-Vertrag. Das heißt, die gesamten Instrumente des EG-Vertrages bis hin zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien würden nunmehr anwendbar in diesem Bereich und das bedeute, die ganzen Regeln des EG-Vertrages, also des supranationalen Rechts, fänden Anwendung. Im Detail habe dazu der Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Bundestages eine Anhörung gemacht und da habe er eine ausführliche schriftliche Stellungnahme abgegeben. In der Tat glaube er, dass es hier nochmals zu einer Kompetenzstärkung der Europäischen Union gekommen sei, die sehr aufmerksam beobachtet werden müsse, gerade auch von den nationalen Parlamenten, denen im Artikel 69 genau diese Aufgabe übertragen werde. Sie sollten nämlich Sorge für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips in diesem Bereich tragen. Ein ganz wichtiger Punkt - und an dieser Stelle komme er kurz auf Abg. Florian Toncar (FDP) zu sprechen - denn das sei genau, wovor er ein bisschen Sorge habe, dass jetzt die nationalen Parlamente, der Bundestag sagten, sie könnten diese begleitende Kontrolle sowieso nicht leisten. Hier bestehe eine klare Verantwortung jetzt auch der nationalen Parlamente, die wahrgenommen werden müsse; allein auf den EuGH zu vertrauen, reiche nicht. Zu Artikel 308 seien die Aussagen von SV Prof. Dr. Basedow missverständlich gewesen: Artikel 308, das sei der heutige Artikel 352, sei noch nie eine Kompetenzkompetenz, sondern eine Kompetenzergänzungsnorm oder auch Kompetenzabrundungsnorm gewesen; insofern denke er, dass hier keine Erweiterung zu erwarten sei. Man hätte Artikel 308 vielleicht streichen können; eher hätte man

den alten Artikel 95 („Harmonisierung im Binnenmarkt“) auf die einzelnen Politikbereiche übertragen können. Der Artikel 308 sei nur für die Kompetenzabrundung: der Rat beschließe einstimmig nach Zustimmung, also erschwerendes Erfordernis. SV Prof. Dr. Mayer habe schon ausgeführt, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente würden explizit darauf hingewiesen, jetzt gebe es einen Artikel 308 oder Artikel 352 künftig, die in Anspruch genommene Kompetenznorm. Er glaube, es gebe hier einige prozedurale Elemente, keine Harmonisierung in den Bereichen, in denen Harmonisierung ausgeschlossen sei, und ferner keine Anwendung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Er sehe hier keine Befürchtung. Zur Subsidiaritätskontrolle glaube er in der Tat, diese erstrecke sich auch auf die Kompetenzfrage. Das halte er für zwingend erforderlich, denn die Norm des Artikel 5 EUV, heute EGV sei dreistufig aufgebaut. Man komme überhaupt nicht zu einer Subsidiaritäts- und auch einer Verhältnismäßigkeitprüfung, wenn keine Kompetenz vorliege. Das sei einfach, ergebe sich schon aus dem Aufbau der Norm des Artikel 5 selbst. Es gebe substantielle Zuständigkeiten, im Kulturbereich würde er sie sehen, das betone der Vertrag von Lissabon ausdrücklich im Bereich der nationalen Sicherheit, siehe Artikel 4 Abs. 2; insbesondere die nationale Sicherheit falle weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Im Übrigen gebe es sehr viele geteilte Kompetenzen: Umweltschutz, Gesundheitspolitik teilweise; da hätten die Mitgliedstaaten noch starke Kompetenzen. Geteilte Zuständigkeiten hätten die Konsequenz, dass es gerade auf das Subsidiaritätsprinzip ankomme. Die Mitgliedstaaten seien zuständig, wenn die Erfordernisse des Subsidiaritätsprinzips nicht erfüllt seien; das seien doch substantielle Zuständigkeiten. Wenn vieles dafür spreche, dass man ein grenzüberschreitendes Problem habe, solle doch auch die Europäische Union in diesem System des Staaten- und Verfassungsverbundes gerade zuständig sein, sonst bräuchte man nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union sein. Aber geteilte Zuständigkeiten seien auch Zuständigkeiten, das müsse nochmals betont werden, das heißt zum Beispiel, die Bundesrepublik Deutschland sei, obwohl es sich bei der Umweltpolitik um eine geteilte Zuständigkeit handele, nach wie vor im Bereich der Umweltpolitik zuständig in vielen Fällen und im Übrigen gelte natürlich die ganze Umsetzungszuständigkeit. Die Verwaltungszuständigkeit liege komplett bei den Mitgliedstaaten; insofern müsse man sich um substantielle Zuständigkeiten keine Sorgen machen.

SV Becker antwortet auf die Frage von Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.), wie man europäische Öffentlichkeit schaffen könne. Das sei eine Frage, die die Abgeordneten vor allen Dingen an sich selbst richten müssten. Denn es sei natürlich auch die Aufgabe von Parlamentariern, europäische Öffentlichkeit herzustellen und in Dialog mit ihren Wählern zu treten. Es sei also eine Frage an Medien, wie man Europa in den Medien unterbringe; zum Beispiel könne man sich vorstellen,

dass der Bundestag eine Sitzungswoche zu Europafragen abhalte wie das in Österreich und einigen anderen Mitgliedstaaten der Fall sei, dass man Europa zum Thema mache und damit auch eine Medienöffentlichkeit herstelle. Zur Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD) zum Inkrafttreten des Lisbon-Vertrages zum 1. Januar 2009, sehe er das noch nicht. Wenn man sich das Ratifikationsverfahren in Tschechien, in Schweden ansehe, würde er sagen, der 1. Januar 2009 sei hoch ambitioniert; und wenn man sich dann ansehe, dass auch in der Bundesrepublik Deutschland eine Verfassungsklage angekündigt sei und der Bundespräsident angekündigt habe nicht zu ratifizieren, dann werde das mit dem 1. Januar 2009 sehr eng. Natürlich sei es derzeit so, dass Frankreich unter seiner Präsidentschaft Fakten schaffen wolle, weil man das Personalpaket jetzt schon schnüren wolle, um das Europäische Parlament zumindest befristet aus dem Spiel zu halten. Aber er denke, das werde vielleicht de facto nicht so laufen. Zu dem Begriff Subsidiarität und Subsidiaritätskontrolle: Der Tenor sei hier zum Teil so, dass Subsidiaritätskontrolle etwas Abwehrendes sei und als ein sehr legalistisches Instrumentarium genutzt werde. Abwehrend, weil eine schleichende Kompetenzübertragung - Kompetenzanmaßung habe er heute Morgen auch schon gesagt, weil das so gesehen werde - zum Teil kritisiert werde. Er werbe nochmals dafür, dass man dieses Instrumentarium als politisches Instrument nutzen könne und sollte. Diese acht Wochen-Frist werde sehr schwer einzuhalten sein; aber es könne sein, es sei möglich, wenn man sich frühzeitig darauf vorbereite. Das habe Auswirkungen auf die innere Struktur im Bundestag, auf das Ausschusswesen, auf die Verantwortung, auf die Ausstattung von Berichterstattern, natürlich auf die Kontakte, die die Berichterstatter mit anderen Parlamenten, mit Lobby-Gruppen, vielleicht mit dem Bundesrat pflegen müssten; aber man könne es als politisches Instrument nutzen, um Politik zu gestalten, und zwar dann, wenn keine Legislativvorschläge vorliegen. Er mache einen „letzten Punkt“ zu dem Subsidiaritätsbegriff. Natürlich sei das eine klassische deutsche Politik, aber es sei nicht nur eine legalistische Diskussion. Wenn man die derzeitige Diskussion über den Katastrophenschutz auf europäischer Ebene ansehe, hätten natürlich Mitgliedstaaten, wo es zu häufigen Waldbränden komme, ein Interesse daran, dass man auf europäischer Ebene eine Grundlage schaffe, um dort auch Finanzmittel zur Verfügung stellen zu können. Umgekehrt müsse man sagen, es sei die frühere Bundesregierung gewesen, die zu Zeiten der Oder-Flut dafür gesorgt habe, dass der Solidaritätsfonds, den man zuvor in vielen Jahren abgeschafft habe, die diesen wieder eingeführt habe, um die Europäische Union mit in die Verantwortung zu nehmen, als man den ostdeutschen Ländern bei der Bekämpfung der Oder-Flut geholfen habe. Also sei das Subsidiaritätsprinzip nicht nur ein legalistisches, sondern eben doch ein politisches Prinzip.

Der **Vorsitzende** bemerkt, es liege ihm fern, die Experten zu korrigieren, nur in einem Punkt hätte SV Becker mehr gehört zumindest als er persönlich, nämlich dass Bundespräsident Köhler anscheinend angekündigt haben solle, das Ratifizierungsgesetz nicht zu unterzeichnen. Er hätte eine solche Ankündigung gar nicht machen können, weil bislang noch gar keine Verfassungsklage „auf dem Tisch“ liege. Es obliege auch nicht dem Ausschuss darüber zu spekulieren, wie sich das oberste Verfassungsorgan Bundespräsident verhalte. Man werde mit aller Gelassenheit abwarten.

SV Prof. Dr. Kokott antwortet zunächst zum Komplex „Kompetenzfragen“ und ob dem Bundestag hinreichende Befugnisse bleiben. Dem Subsidiaritätsprinzip sei natürlich noch vorgeschaltet das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Wenn also im Vertrag stehe, dass es einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gibt, sei das natürlich keine Ermächtigung, sondern es bleibe dabei auch nach dem Vertrag von Lissabon, dass die Europäische Union nur die Kompetenzen habe, die ihr ausdrücklich im Vertrag von den Mitgliedstaaten übertragen worden seien; und das sei auch gerichtlich nachprüfbar. Zu der Frage, ob dem Bundestag hinreichende Kompetenzen bleiben, meine sie, dass die Beispiele von Abg. Axel Schäfer (SPD) sehr anschaulich gewesen seien, was die Öffentlichkeit in der letzten Zeit interessiert habe und wo kontrovers diskutiert worden sei: Hartz, Gesundheitsreform, Kinderbetreuung, Afghanistan, Rentenalter seien alles Angelegenheiten, die der deutsche Gesetzgeber eigenverantwortlich regle. Der nächste Punkt sei die Subsidiaritätskontrolle, zu der sie gesagt habe, dass der EuGH wohl jedenfalls eine Evidenzkontrolle vornehme aus Vorsicht. Es stehe ihr fern zu prognostizieren, was der EuGH im Einzelnen mache. Sie sei sich nicht sicher, ob Subsidiaritätskontrolle im gleichen Maße ein klassisch deutscher Verfassungsrechtsbegriff sei. Wenn man sich die Verfassungsrechtsprechung anschauere, sei es durchaus nicht so, dass das Bundesverfassungsgericht von Amts wegen automatisch immer geprüft habe, ob ein Bundesgesetz in die Landesbefugnisse eingreife und damit das Subsidiaritätsprinzip verletze. Der US-amerikanische Supreme Court habe das auch nicht so gemacht. Es sei einerseits ein politisches Prinzip und bislang nicht vollständig und zu 100 Prozent immer angewendet von höchsten Gerichten, wofür es Gründe gebe. Aber natürlich stehe es im Vertrag und der EuGH werde sich dieses Subsidiaritätsprinzip zum Gegenstand seiner Rechtsprechung machen. Sie müsse sagen, es sei bislang kaum plädiert worden, es gebe wenig Fälle und der EuGH mache ja nicht etwas, was ihm gerade so „in den Kopf komme“, sondern er entscheide Streitfälle und da sei darauf angewiesen, dass die Dinge gut vorbereitet und von den Parteien gut plädiert würden. Bei geeigneten Fällen werde man dann sehen; wenn das Subsidiaritätsprinzip plädiert werde, werde er sich mit Sicherheit damit fundiert auseinandersetzen. Der dritte Punkt sei die Anregung von Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.), dass man den EuGH anders besetze. Dazu sei zu

sagen, dass es einige am EuGH gebe, etwa der österreichische Richter der Präsident des österreichischen Verfassungsgerichts gewesen sei; der slowakische Generalanwaltskollege sei auch Präsident des slowakischen Verfassungsgerichts gewesen und habe in der Tat ziemlich nationalfreundlich diesen Schlussantrag geschrieben, den Prof. Papier dann zitiert habe - da habe er sich Mangold kritisch geäußert. Es gebe durchaus solche Kollegen. Es sei allerdings nicht so einfach, gleichzeitig Verfassungsrichter und EuGH-Richter zu sein; das wäre ein bisschen schwierig. Sukzessive finde sie, das sei eine „prima Sache“ und würde das sogar nicht nur auf Richterebene, sondern auch auf sogenannte Referenten entsprechen. Sie würde es gut finden, wenn Deutschland wie Frankreich mehr Austausch mache: in Frankreich würden die Referenten vom EuGH häufig Richter am Cour de Cassation und umgekehrt. Das halte sie für eine gute Sache, wenn es dem gegenseitigen Verständnis diene und auch der Kommunikation. Man wisse, was in Luxemburg „abgehe“ und das sei dann nicht ein ferner Stern. Außerdem diene es dem deutschen Einfluss. Der EuGH habe bestimmte Leute, die seien erst Referenten am EuGH, dann hätten sie eine hohe Stelle in Frankreich - die Franzosen machten das immer sehr gezielt - und dann würden sie etwa Kanzler des Gerichtshofs. Eine so gezielte Politik sei durchaus gut.

Der **Vorsitzende** kündigt an, man komme jetzt zum dritten Komplex des Hearings, insbesondere zu den Fragen der erweiterten Kompetenzen für das Europäische Parlament und der Rolle der nationalen Parlamente. Auch hier habe man sich im Vorfeld darauf verständigt, dass jeder Fraktion drei Minuten Redezeit zustehe, die durch mehrere Kollegen gleichzeitig genutzt werden könnten.

Abg. Thomas Dörflinger (CDU/CSU) kommt auf die Frage des Artikel 308 in Verbindung mit Artikel 17 Abs. 5 und die Verkleinerung der Zahl der Kommissare und fragt, ob sichergestellt sei - es werde nicht bei 27 Mitgliedstaaten bleiben -, dass sich über diesen Prozess der Staatenerweiterung nicht automatisch eine Kompetenzerweiterung ergebe, sondern sichergestellt sei, dass die neue Zahl von Kommissaren automatisch auch mit einer Erweiterung der Aufgaben aus den bereits vorhandenen Aufgaben einhergehe und sich nicht „durch die Hintertür“ eine schleichende Erweiterung der Kompetenzen darstellen lasse.

Abg. Hans Peter Thul (CDU/CSU) schließt an, er sei der Meinung, dass alles miteinander diskutiert und befördert werden sollte, was die Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürger befördere. Ihn interessiere die Meinung der Sachverständigen, dass ein Großteil der Kompetenzen, die abgegeben werden sollten, an die nationalen Parlamente übergehen könnten, auch zum Beispiel auf einzelne Ausschüsse wie den EU-Ausschuss des Bundestages. Konkret wolle er wissen, wenn

schon die Schaffung eines unverfälschten Wettbewerbs nicht in die Liste der Einzelheiten in den EU-Vertrag mit aufgenommen worden sei, wie es sich zum Beispiel dann verhalte, wenn es auf schärfer werdenden Wettbewerbsmärkten - er denke zum Beispiel an das große Feld der Energie - zukünftig etwas härter und vor allen Dingen in der Entscheidung flinker zugehen solle, wie das von dem neuen Vertrag gedeckt werde.

Abg. Axel Schäfer (SPD) weist zuerst darauf hin, dass die Experten seine Fragen nicht beantwortet hätten. Er bittet, da diese sich mit Europa etwas intensiver befassen als nur mit dem Deutschen Bundestag, inwieweit sie aus ihrer Sicht das Europäische Parlament auch ein Stück in der Pflicht sehen, sich auf die neue gewachsene und vom Bundestag immer gewollte Verantwortung einstellen; es sei ein zentrales Petitum des Deutschen Bundestages gewesen, dass das Europäische Parlament gleichberechtigt Mitentscheider werde. Direkt anschließend, weil die typisch deutsche Frage, das Europäische Parlament sei ja kein richtiges Parlament, weil es kein Initiativrecht habe, immer wieder „hoch“ komme; sozusagen das deutsche Grundgesetz sei der einzig gültige Maßstab überhaupt, wie man supranational Verträge verfasse oder gestalten könne. Er bittet die Experten um eine Einschätzung, inwieweit sie die schon bisher vorhandene Möglichkeit, dass das Parlament von der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission zu einem Legislativakt auffordern könne, sehen; inwieweit das eine zusätzliche Bedeutung habe beziehungsweise ob auch das institutionelle Gefüge mit einem normalen Initiativrecht der Kommission der Gesetzgebung und einer gleichberechtigten Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in den meisten Legislativverfahren funktioniere. Er wolle gar nicht darauf hinweisen, wie oft der Bundestag von seinem Initiativrecht Gebrauch mache und wie viele von diesen Fällen Regierungsvorlagen seien, die der Bundestag dann einfach übernehme.

Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.) beginnt, das Bundesverfassungsgericht sehe den entscheidenden Träger demokratischer Legitimation für die Europäische Union in den nationalen Parlamenten. Daneben könne bei weitergehender Integration zunehmend die demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament vermittelt werden, das von Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt sei. Dabei sei sicher mitgedacht, dass das EP zunehmend auch die Befugnisse und Funktionsweisen eines wirklichen Parlaments erhalten würde. Er bittet mit einem klaren Ja oder Nein zu beantworten, ob nach der Meinung der Sachverständigen nach dem Lissabon-Vertrag das Europäische Parlament ein vollwertiges Parlament sei. Zweitens wolle er wissen, wie ein politischer Wahlkampf stattfinden solle, bei dem es um die Gewinnung von Mehrheiten zur politischen Gestaltung und auch Umgestaltung verfehlter und überbürokratisierter Regelung gehe mit dem zu

wählenden Parlament, dem schon das Initiativrecht zur Rechtsetzung fehle. Im Übrigen gelte für noch nicht realisierte Rechtsetzungsvorschläge der Kommission nicht die in parlamentarischen Demokratien übliche zeitliche Begrenzung ihrer Geltung auf die Dauer der Legislaturperiode des Parlaments; er frage, ob die fehlende Diskontinuität mit den Grundsätzen demokratisch parlamentarischer Rechtsetzung vereinbar sei. Insgesamt entspreche die Übertragung weiterer hoheitlicher Befugnisse auf die Europäische Union angesichts der Defizite des Europäischen Parlaments den Aussagen zur demokratischen Legitimität im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Letztens bittet er um Auskunft, wie die Aussage des Vertrags zu dem Stellenwert der nationalen Parlamente in Artikel 8c im Verhältnis zu den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu bewerten sei, wenn es da fast herablassend heiße: „Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei.“

SV Prof. Dr. Kokott entgegnet auf den Einwand von Abg. Axel Schäfer (SPD), seine Frage sei nicht beantwortet, zur gleichberechtigten Mitentscheidung des Europäischen Parlaments. Sie müsse gestehen, sie wisse nicht genau, was die Beanstandungspunkte seien und habe keine praktische Erfahrung. Aber immerhin sei das Europäische Parlament jetzt gleichberechtigt; das sei ein Fortschritt. Wenn es seine Kompetenzen wahrnehme, dann sei es gleichberechtigt. Über die von Abg. Diether Dehm (DIE LINKE.) erbetene Bewertung des gegenwärtigen Integrationsstandes, insbesondere im Zusammenhang mit dem Lissabonner Vertrag, am Maßstab des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Maastricht-Vertrag könnte sie einen langen Aufsatz als Professorin schreiben, aber als Mitglied des EuGH müsse sie sich ein bisschen zurückhalten. Sie denke aber, dass die Entwicklung durchaus im Sinne des Maastricht-Urteils gegangen sei; viele Vorschriften des Lissabonner Vertrags seien tatsächlich Antworten auf deutsche Befindlichkeiten. Wenn sie etwa den Artikel 308 lese, wo es heißt, auf diese Rechtsvorschrift dürften keine Harmonisierungsmaßnahmen in bestimmten Bereichen gestützt werden, sei das eine Antwort auf die Kritik am Tabak-Urteil, wo Deutschland als einziger Mitgliedstaat die Tabakwerbung weiter zulassen wollte, und praktisch alle andere Staaten. Die zunehmende Einbeziehung der Parlamente würde auch den Maastricht-Urteilsanforderungen gerecht. Die heutige Veranstaltung, die in vielen nationalen Parlamenten, im House of Lords, in Frankreich und sonst wo stattfinden, zeigen auch, dass das, was im Maastricht-Urteil eingefordert worden sei, ein etwas europäisch geprägter politischer Diskurs, nun dabei sei, sich zu entwickeln. Sie könne nur dabei bleiben, man könne das EP nicht zu 100 Prozent mit nationalen Parlamenten vergleichen. Man befinde sich in einer Übergangsphase und müsse das mit mangelnder Perfektion akzeptieren. Man könne sich vergegenwärtigen, dass die EU trotz dieser ganzen Fehler, die den Abgeordneten das Herz schwer machten, ein Vor-

bild für viele Staaten der Welt sei und viele sich wünschten, in so einem Gebilde zu leben. Man sollte die Vorteile, die zweifellos auch vorhanden seien, nicht völlig vergessen über den vielen Fehlern, die teils Geburts- oder Übergangsfehler und teils auch ein bisschen technisch seien.

SV Becker geht zunächst auf die Frage von Abg. Thomas Dörflinger (CDU/CSU) ein, ob die Erweiterung zu einer Kompetenzausweitung führe. Das sollte eigentlich nicht der Fall sein. Die Frage, wie die Dossiers der Kommissare aufgeteilt würden, führe de facto nicht dazu, dass man zusätzliche Kompetenzen auf die europäische Ebene übertrage, sondern nunmehr die Zuständigkeit eines Kommissars für Sprachen habe, aber keine schleichende Kompetenzausweitung. Es wäre im jeweiligen Beitrittsvertrag zu verankern, dass man neue Kompetenzen auf die europäische Ebene überträgt, aber nicht, dass man neue Kommissare in Brüssel installiert. Zu der Frage zum Initiativrecht des Europäischen Parlaments sei es interessant, dass das Europäische Parlament im Verfassungskonvent dieses Initiativrecht nie gefordert habe, sondern immer damit zufrieden gewesen sei, dass es die Kommission auffordern könne, eine Initiative vorzulegen. Wenn man sich nun den Vertrag von Lissabon ansehe, so sei diese Aufforderung durch das Europäische Parlament gestärkt worden: die Kommission müsse jetzt - das sei die Stärkung - eine Entscheidung vorlegen und begründen, warum sie initiativ oder nicht initiativ werde. Das heißt, es sei nicht das klassische Initiativrecht, das habe das Parlament nie gefordert, aber es sei eine Stärkung der Aufforderung des Europäischen Parlaments an die Kommission initiativ zu werden. Natürlich müsse sich das Europäische Parlament auch an den neuen Lissabon-Vertrag anpassen. Gerade wenn man daran denke, dass Justiz- und Innenpolitik nun im Mitentscheidungsverfahren stattfinden würden, werde das bedeuten, dass diese bisherige dritte Säule zu einem Politikbereich werden werde, in dem das Parlament wirklich Recht setze und das heißt dann auch, dass die Ausschüsse in Brüssel dementsprechend anders agieren müssten als das bisher der Fall sei. Zu der Frage, ob das Europäische Parlament ein vollwertiges Parlament sei, sei die Antwort, es sei zumindest auf dem richtigen Wege. Wenn man sich ansehe, wie das Parlament seinen Einfluss ausübe, dann geschehe es oftmals nicht so sehr über das Primärrecht, sondern über informelle Absprachen mit den anderen Organen, also die bekannten interinstitutionellen Vereinbarungen. Das Parlament habe da eigentlich mehr Einfluss erhalten und für sich ausgehandelt als bislang in den Verträgen gestanden habe. Wenn man sich überlege, dass das Parlament nun das volle Budgetrecht habe, dann könne - und das Parlament habe das zu früheren Zeiten auch des Öfteren schon getan - das Parlament „den Geldhahn zudrehen“, wenn es ein politisches Ziel durchsetzen wolle. Insofern sei das Parlament nicht so schwach, wie Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.) es vielleicht vor Augen habe.

SV Prof. Dr. Calliess äußert Verständnis für die Befürchtung von Abg. Thomas Dörflinger (CDU/CSU), dass durch die Erweiterung der Kommissare diese mit ihren Ämtern Zuständigkeiten „ansaugen“, weil sie aktiv werden wollten. Natürlich bringe das Amt auch solche „Bestrebungen“ vielleicht mit sich, aber geplant sei ja erst mal eine Verkleinerung der Kommission, so dass im Falle einer Erweiterung die bisherige Kommissarsposition „wieder aufleben“ würde. Er habe die Frage so verstanden, dass in der Verkleinerung die Zuständigkeiten reduziert würden. Im Übrigen sehe das natürlich rechtlich so aus. Das Prinzip der Einzelermächtigung sage aber auch ganz klar, die Europäische Union habe bestimmte ihr zugewiesene Zuständigkeiten und die könne sie ausüben. Der Kommissar könne nicht von sich aus ohne ausdrücklich zugewiesene Kompetenz tätig werden. In der Europäischen Union kenne man anders als in den Staaten keine Kompetenzkompetenz, keine Allzuständigkeit. Das sei jener Artikel 5 Abs. 2 des Unionsvertrages, der das explizit, noch deutlicher jetzt im Vertrag von Lissabon, unterstreiche. Die Antwort auf die Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD): Er habe ihn so verstanden, dass er meine, das Europäische Parlament müsste jetzt etwas tun für die nationalen Parlamente und deren Zuständigkeiten. Er glaube, das Europäische Parlament sehe sich eher als Bündnispartner der Europäischen Kommission, die europäische Vereinigung voranzubringen, und das Europäische Parlament sei auch nicht unbedingt die Institution, die umdenken müsse, denn der einzelne Abgeordnete solle zwar nationale Interessen aus seinem Wahlkreis auf die europäische Ebene einspeisen, aber damit „hat es sich dann auch“, die würden dann dort europäisiert. Deswegen kämen die nationalen Parlamente hinzu, der Ministerrat und der jeweilige nationale Minister dazu und deswegen brauche man künftig auch stärker den EuGH, der sich auch stark als Motor der Integration bislang verstanden habe. Abg. Florian Toncar (FDP) habe die klare Auffassung geäußert, er wünsche sich und binde förmlich sein Votum daran, dass der EuGH umdenke. Da habe er natürlich Recht. In dieser Europäischen Union, die jetzt genügend Kompetenzen von den Mitgliedstaaten habe, seien die Zeiten vorbei, in denen es Kompetenzlücken gegeben habe; der EUGH müsse sich auch als Verfassungsgericht verstehen, das auch die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten – so wie das Bundesverfassungsgericht die Zuständigkeiten der Länder – wahre. Hier müsse der EuGH ein Stück weit umdenken, aber die klageführenden Parteien müssten dabei mithelfen. Subsidiarität sei ein Rechtsprinzip laut EG-Vertrag, kein politisches Prinzip. Artikel 5 mache mehr als deutlich, dass dieses Subsidiaritätsprinzip mit guten, mit wohl überlegten Argumenten dann vor dem EuGH gebracht werde und man ihm deswegen gar keinen anderen Ausweg lasse als wirklich zu judifizieren und sich nicht in die Evidenzkontrolle zu flüchten, was der EuGH aus seiner Rolle heraus verständlicherweise tun würde. Hier müsse der EuGH umdenken.

SV Dr. Efler beginnt, die Antwort auf die Frage von Abg. Thomas Dörflinger (CDU/CSU) zu den Kommissaren und der schleichenden Erweiterung sei gar nicht so einfach. Formal juristisch sei das natürlich keine Kompetenzerweiterung, weil das in den Verträgen geregelt sei, aber faktisch sei das schon ein Problem. Je mehr Kommissare es gebe, umso mehr sei auch der Wunsch da, sich zu profilieren, Gutes zu tun und entsprechend gebe es mehr Rechtsakte, mehr Regulierung. Das sei dann die Wirkung; das sei keine Kompetenzerweiterung, aber habe eine gewisse zentralisierende Wirkung; deswegen müsse man auch aufpassen. Zur Frage zum Parlament sei sein Maßstab nicht unbedingt das Grundgesetz, obwohl das Grundgesetz ein hervorragendes Werk sei, sondern sein Maßstab sei das demokratische Optimum. Damit gehe er auch an die Europäische Union heran und wolle nicht nationale Maßstäbe auf die Europäische Union übertragen. Das wäre ein bisschen zu einfach. Wenn er das demokratische Optimum anschau, habe er schon Sorgen, was das Europäische Parlament angehe, auch wenn er die positive Entwicklung durchaus würdigen wolle. Aber es gebe 150 Bereiche, wo das Europäische Parlament überhaupt nicht beteiligt werde. Es gebe keine Beteiligung bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, zumindest keine verbindliche Beteiligung; das sei ein großer Unterschied zum Bundestag. Er habe schon hingewiesen auf die mangelnde Auswahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament. Das indirekte Initiativrecht sei „schön und gut“; soweit er wisse, werde es eher selten genutzt. Es gehe überhaupt nicht, dass man jetzt Probleme, die man auf nationaler Ebene habe, auf die europäische Ebene übertrage. Es sei richtig, dass die meisten Gesetze im Bundestag auch von der Bundesregierung kommen; es sei dann nicht so schlimm, wenn auch auf europäischer Ebene die Bürokratie die Gesetze schreibe. Man müsse es eher umdrehen und dafür sorgen, dass im Bundestag zum Beispiel auch eine stärkere Souveränität dahingehend sich einstelle, dass auch das Parlament unabhängiger von der Regierung werde und selber Gesetzentwürfe schreibe. Das sei durchaus möglich. Quasi „informelle“ Absprachen auch noch zu würdigen, halte er für ziemlich problematisch. Die Legislationsgrundlage - und das sei ein wichtiger Punkt, der nichts mit dem geschriebenen Verfassungsrecht zu tun habe - sei deutlich dünner als bei den meisten nationalen Parlamenten; das könne man nicht leugnen. Die Beteiligung bei der Europawahl sei geringer und auch daraus erwachse seine Antwort, dass das Europäische Parlament kein vollwertiges Parlament sei. Zur Diskontinuität wolle er noch ausführen, es sei ganz natürlich ein Problem, das auch zu einer weiteren Zentralisierung führe, dass normalerweise im Bundestag und anderswo Vorlagen, die zum Ende der Wahlperiode nicht mehr behandelt werden könnten, verfielen und auf europäischer Ebene über Jahre und Jahre immer weiter „durchgezogen“ werden könnten.

SV Prof. Dr. Jopp kündigt an, er wolle mit der Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD) beginnen, die sich auf das Europäische Parlament bezog. Er glaube, das Europäische Parlament stehe in der Pflicht, sich auf seine neuen Verantwortlichkeiten vorzubereiten. Es werde in ungefähr 80 Verfahren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, gleichberechtigt mit dem Rat im Haushaltsverfahren. Es sei praktisch gleichberechtigt mit dem Rat. Es werde in 20 Verfahren der Zustimmung eingebunden sein. Es komme sehr viel auf das Europäische Parlament an und es werde sich in seinen Kapazitäten ganz erheblich reformieren und ausweiten müssen. Was die Initiativrechte des Europäischen Parlaments anbelange, habe SV Becker schon völlig richtig gesagt, das Parlament habe das nie gewollt, damit nicht der Rat auch ein Initiativrecht beanspruche. Es habe ein Aufforderungsrecht nach Artikel 192 alt, 255 neu an die Europäische Kommission und es habe zwei neue Initiativrechte bei Vertragsänderungen nach Artikel 48 und bei der Mitwirkung im Konvent, wo es über seine Abgeordneten Vorschläge und Initiativen ergreifen könne. Wenn man das zusammenfasse, dann sei vielleicht das Europäische Parlament kein vollwertiges Parlament wie es im nationalen Rahmen existiere, aber es entwickle sich doch recht kräftig in einem System sui generis, was auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhe. Man müsse erstmal definieren, was ein vollwertiges Parlament in einem völkerrechtlichen Vertragssystem sui generis sei. Was den unverfälschten und den fairen Wettbewerb anbelange, so sei das gestrichen worden, weil der französische Staatspräsident Sarkozy das so in letzter Sekunde wollte; dieser hätte auch ein Sozialprotokoll oder sonstiges verlangen können, worüber man noch mal wochenlang hätte verhandeln können; er sehe darin keinen „Beinbruch“. Es gebe nach wie vor den Titel VI beziehungsweise VII im dritten Teil des AEUV, der sich mit den Wettbewerbsregeln beschäftige und in Teil I auch mit dem Binnenmarkt. Er sehe nicht, dass sich irgendetwas an der Praxis der Wettbewerbsregeln und auch des EuGH verändere. Was die Verkleinerung der Kommission anbelange sehe er sie als absolut notwendig; denn mit den 27 Mitgliedstaaten habe man Ressorts erfunden: für die Rumänen habe man eine Generaldirektion für Sprachen geschaffen und bei 30 Mitgliedern müsse man noch mehr erfinden. Das sei „Unfug“; man müsse auf die Reduktion auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten kommen, denn es werde nicht bei 27 bleiben, Kroatien und andere würden dazu kommen. Von daher könne er nur sagen, auch vom Erweiterungsgesichtspunkt sei die Verkleinerung der Kommission ab 2014 absolut notwendig.

SV Prof. Dr. Mayer antwortet, die Frage von Abg. Thomas Dörflinger (CDU/CSU) führe ihn zu der Überlegung, dass es möglicherweise schon im bestehenden System durchaus Potential gebe. Er habe nie verstanden, warum man zum Beispiel in Deutschland sehr intensiv diskutiere, dass Justiz- und Innenministerium nicht in derselben Hand liegen dürften, aber auf europäischer Ebene

ein „JI-Kommissar“ das alles in einer Hand habe. Allein hier ergebe sich schon Potential für weitere Ressorts, wenn man endlich Justiz und Inneres teilen würde, wie es das Rechtsstaatsprinzip auch auf europäischer Ebene eigentlich gebiete. Zu der Frage von Abg. Axel Schäfer (SPD) zum EP und den neuen Mitentscheidungsbefugnissen bemerkt er, das werde das EP in weiten Teilen verändern, so wie es in der Vergangenheit auch zu beobachten gewesen sei, dass da, wo zusätzliche Befugnisse auf das EP zugekommen seien, sich die Ausschüsse, wo diese Befugnisse angekommen seien, verändert hätten; die Gewichtigkeit dieser Themen seien natürlich erkannt worden. Mit Sicherheit werde ein größeres Maß an Verantwortung auch auf die entsprechenden Akteure zukommen. Zu der Frage „EP und Aufforderung an die Kommission“ lasse sich der Zusammenhang herstellen zum Initiativrecht, das das EP mit gutem Grunde nicht habe, weil es dies nicht haben wollte. In der Tat lasse sich über das Initiativrecht, das das EP jederzeit mit einem Beschluss aktivieren könne, vom Ergebnis her dasselbe bewerkstelligen, wie das, was ein Initiativrecht im Vertrag bewirkt hätte. Er schließt zum Maastricht-Urteil an, zu dem er ein Buch geschrieben habe. Das Bundesverfassungsgericht habe darin nicht gesagt, entscheidend sei das Nationale, die Demokratievermittlung über das nationale Parlament, sondern beim gegenwärtigen Stand der Europäischen Union (1993) - das sei eine Zeitlang her und er meine, das auch so wahrgenommen zu haben, dass das Bundesverfassungsgericht damals schon - sehr deutlich sagte, es gebe so etwas wie zwei Standbeine für das Demokratieprinzip: einmal die über den Bundestag vermittelte Demokratie und zum anderen das über das Europäische Parlament abgesicherte demokratische Element, das vom Bundesverfassungsgericht auch andeutungsweise als stärker in Entwicklung befindlich gekennzeichnet worden sei. Zu der Frage, ob das EP ein vollwertiges Parlament sei, komme er auf seinen Hinweis mit der Blaupausenfalle zurück. Wenn man das am Maßstab des Bundesparlamentes der Bundesrepublik Deutschland messen wolle, könne man so antworten: Schauen Sie nach Frankreich, wo die Assemblée Nationale nur da Gesetze machen darf, wo sie sich betätigt in einem Themenfeld, das durch einen abschließenden Katalog in der Verfassung aufgezählt ist; alles, was jenseits des Kataloges liegt, mache die Regierung per Dekret. Die Assemblée Nationale könne den Präsidenten, die entscheidende Spitze der Exekutive nicht abwählen. Er frage, ob das ein vollwertiges Parlament sei. Es sei reichlich differenziert zu betrachten, wovon man rede. Er glaube daher, dass man das EP nicht mit dieser Fragestellung „vollwertig oder nicht vollwertig“ belästigen sollte. Abschließend gibt er noch einen Hinweis zu einer Frage der vorherigen Runde, weil er glaube, falsch verstanden worden zu sein. Er habe nicht gesagt, dass es sinnvoll wäre, dem EuGH ein zusätzliches Kompetenzgericht zur Seite zu stellen; ganz im Gegenteil sei er von diesem Vorschlag überhaupt nicht überzeugt. Ein zusätzliches Kompetenzge-

richt bringe gar nichts. Das zeigten alle Erfahrungen der Föderalismuspraxis über die letzten 220 Jahre.

Der **Vorsitzende** erläutert, man komme zum letzten Komplex des Hearings, nämlich der Rolle der Kommission. Es sei vereinzelt auch schon angeklungen. Es bestehe trotzdem noch ein größerer Klärungsbedarf, wie man an den Wortmeldungen sehen könne. Er weise nochmals auf die Begrenzung der Redezeit hin: pro Fraktion jeweils drei Minuten.

Abg. Thomas Bareiß (CDU/CSU) stellt eine Frage zur zukünftigen Rolle der EZB und inwiefern die Kommission zukünftig stärker Einfluss nehmen könne auf EZB-Maßnahmen, auch im Hinblick auf die Rolle des Parlaments bei der Ernennung des Direktoriums, des Präsidenten und ähnliche Institutionen, natürlich auch auf die Unabhängigkeit der EZB, die Deutschland sehr wichtig wäre. Die zweite Frage betreffe die EURO-Gruppe, inwiefern diese in diesem Zusammenspiel auch neue Kompetenzen übernehmen dürfe und eventuell in Zukunft auch alleinige Entscheidungen treffen könne. Die dritte Frage betreffe ebenfalls die Wirtschafts- und Handelspolitik, in der die Kommission bisher sehr starken Einfluss genommen und die Meinung der EU vertreten habe. Er wolle wissen, wie stark die Rolle der Kommission sich auch im Zusammenspiel zum Rat verändern werde.

MdEP Elmar Brok ist der Auffassung, das Europäische Parlament sei in Zukunft nicht mehr so sehr der Bündnispartner der Kommission, sondern mit dem Entwicklungsstand der Europäischen Union werde die Aufgabe des Parlaments der Kontrolle gegenüber der Exekutive sehr viel stärkere Bedeutung haben. Dies bedeute, dass es ein gemeinsames Interesse nationaler Parlamente und dem Europäischen Parlament gebe, die jeweiligen Bürokratien zu kontrollieren. Es werde, das habe sich in einigen Fällen gezeigt, zu einer Verschiebung kommen. Dabei müsse auch deutlich sein, dass mit den vermehrten Rechten des Europäischen Parlaments dessen Abhängigkeit von der Kommission, um etwas zu erreichen, nicht mehr so gegeben sei. Das sei mit dem Initiativrecht angesprochen worden. An Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.) gewandt wundere er sich, dass gerade von ihm diese „germanozentrische Sichtweise“ komme, dass er das mit dem Bundestag vergleiche. Wenn man die Rechte des Europäischen Parlaments mit der Französischen Nationalversammlung vergleiche oder mit dem Britischen Unterhaus, das nicht einmal die eigene Tagesordnung festlegen könne, fühle sich das EP sehr gut als Parlament. Wenn das EP nahezu alle Gesetzgebungen im Wege der Mitentscheidung machen könne, fast alle Drittlandsverträge mitentscheide, dass es den Kommissionspräsidenten in Zukunft wähle und der Europäische Rat in dieser

Frage in zunehmenden Umfange nur die Rolle eines kollektiven Staatsoberhauptes wahrnehme und den Sieger der Wahl nach Konsultation mit dem Europäischen Parlament feststelle, den das EP dann wählen müsse, und es das Recht habe, die Kommissare zu verhören und über die Gesamtkommission nochmals abzustimmen - der Bundestag stimme nicht nur über die gesamte Bundesregierung ab - dann sei er der Auffassung, dass die Argumentation, den Vertrag von Lissabon abzulehnen, weil die parlamentarischen Rechte negativ betroffen seien, sei falsch und könne nur aus dieser germanozentrischen Gesichtswiese betrachtet werden, aber nicht aus den Fakten.

Abg. Hans Eichel (SPD) erläutert, die Zielsetzung der Europäischen Zentralbank sei gewesen, gesondert und nicht neben anderen Organen der Europäischen Union schon im Verfassungsvertrag verankert zu werden. Seine Frage sei, ob damit eine Beeinträchtigung der Position der EZB verbunden sei und ob es einen Grund gebe, die EZB in anderer Weise (höherrangig oder wie immer) zu positionieren als zum Beispiel den EuGH.

Abg. Markus Löning (FDP) beginnt, der letzten Frage von Abg. Hans Eichel (SPD) könne er sich vorbehaltlos anschließen. Der Einfachheit halber bitte er um eine Klarstellung der Sachverständigen, wie die jetzige Formulierung zu werten sei. Er bittet SV Prof. Dr. Jopp noch mal zur Wahl des Kommissionspräsidenten zu erläutern, der müsste dann ja wohl aus der größten Fraktion kommen, so habe er das verstanden; sondern so, wie MdEP Elmar Brok das gesagt habe, dass das Parlament mit Mehrheit einen Kommissionspräsidenten wähle - wer auch immer diese Mehrheit dann herstelle. Er glaube nicht, dass das zwingend daran gebunden sei, dass es dann unbedingt ein Kandidat aus der größten Fraktion sein müsse. Er hätte gerne von allen Experten noch mal etwas gehört zur Balance der Institutionen und zur grundsätzlichen Rolle der Kommission im traditionellen Verständnis der Kommission als Hüterin der Verträge, als Motor der europäischen Integration und als antreibender Motor der Europäischen Union und ob sie in der neuen Balance diese Rolle noch in dieser Art und Weise spielen könne, wie sich das mit dem Parlament austarieren werde, ob das Parlament weiter so eine integrationsfreundlich-treibende Rolle spielen könne, wie es das meistens in den letzten Jahren gemacht habe oder ob das Parlament eher als Verlangsamer in diesem Institutionengefüge auftreten werde und wie sich das Gewicht zwischen den Institutionen neu verteile.

Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.) wendet sich an SV Prof. Dr. Mayer, es bestehe kein Dissens in Sachen Maastricht-Urteil; er habe nur von dem Iststand gesprochen, mit der Perspektive weiterer Integration und damit auch mehr Kompetenzzuwachs. Allerdings - und dann doch Dis-

sens – gebe es in der Frage von Militäreinsätzen kein Parlament in der EU, was so wenig zu sagen hat wie das EU-Parlament; das sei entscheidend. Das möge MdEP Elmar Brok möglicherweise egal sein; es wundere ihn, dass eine gewisse Grundgesetznähe dann plötzlich germanozentristisch diskreditiert werde. Er halte das jedenfalls für wichtig, dass das, auf das die Abgeordneten verpflichtet seien, auch weiter präsent bleibe. Er frage die Experten, ob sich die Rolle der Europäischen Zentralbank und die vorrangige Ausrichtung auf die Wahrung von Preisstabilität bewährt habe oder ob es gerade angesichts von Arbeitslosigkeit und Armut in den Ländern der Europäischen Union nicht geboten wäre, die EZB auch auf Ziele der Vollbeschäftigung und des ausgewogenen Wirtschaftswachstums zu verpflichten, die im geänderten Artikel 2 des EU-Vertrags ausdrücklich im Zusammenhang der Ziele genannt würden. Eine letzte Frage schließe er zu den vielen Agenturen, die in der EU zunähmen, an. Manche erschienen von ihrer Aufgabenstellung fragwürdig, wie die Grundrechteagentur, die mit dem großen Aufwand eingerichtet werde, statt die Mittel dem Europarat zur Verfügung zu stellen. Er wolle wissen, ob die Fülle von ausgelagerten Agenturen notwendig und sinnvoll sei, ob deren politische demokratisch parlamentarische Kontrolle gewährleistet sei und es sachgerecht gewesen wäre, in dem Vertrag verbindliche Regelungen über die Einrichtung der Erfassung von Agenturen zu schaffen.

Der **Vorsitzende** schließt die Fragerunde ab.

SV Prof. Dr. Mayer erläutert, durch den Vertrag von Lissabon erhalte die EZB Organstatus (Artikel 13 Abs. 1 EUV neue Fassung). Im Verfassungsvertrag sei das so noch nicht vorgesehen gewesen und die Einordnung als Organ sei umstritten. Argument sei, dass die Unabhängigkeit der EZB darunter leiden könne, sie müsse sich möglicherweise als Organ an den Zielen der EU orientieren. Es sei ein interessanter Hinweis zu sagen, das würde dann auch für den EuGH gelten, der als unabhängiges Organ dann irgendwo auch in ein Spannungsverhältnis gerate. Damit nehme man die Antwort schon vorweg. Es sei nach der Funktionslogik des jeweiligen Organs ganz klar, dass es sich entweder an Zielen zu orientieren oder nicht zu orientieren habe. Aus einer sehr deutschen Sorge um die Wahrung der Unabhängigkeit der EZB werde das vielleicht ein wenig zu schwarzgesehen, was es bedeute, dass man die EZB als Organ nenne. Auch hier könne man einmal mehr sagen, in anderen Mitgliedstaaten sehe man die Organe/die Institutionen völlig anders: in Frankreich und in vielen anderen Mitgliedstaaten habe man eine ganz andere Tradition. Die französische Diskussion um eine Wirtschaftsregierung würde bestimmt nicht derartig auf die Unabhängigkeit der EZB setzen; es komme letztlich auf den politischen Prozess an, wer sich da mit seinem Konzept durchsetze: eher die deutsche Sicht, die die EZB in ihrer Unabhängigkeit wahren

wolle oder andere, die die EZB eher in den Dienst einer Wirtschaftspolitik stellen wollten. Das lasse der Vertrag offen. Zur Frage nach der Balance der Institutionen und der Kommission als Motor der Integration habe er in seinem Eingangsstatement schon etwas gesagt. An der Kommission als Motor der Integration im Bereich der Gesetzgebung ändere sich formal nichts; im Bereich der Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten ändere sich formal auch nichts. Wenn sich etwas ändere sowohl bei Gesetzgebung wie Vertragsverletzung durch Zuwachs der Befugnisse der Kommission. Alles sollte dafür sprechen, dass die Kommission ihre Motorenfunktion weiter fortführen könne, aber alles unter dem Vorbehalt des Verhältnisses zu den anderen Institutionen. Er verweise auf das, was er eingangs zitiert habe. Man wisse nicht genau, wie sich die verschiedenen Institutionen zueinander stellen würden, wie das Gefüge sich darstellen werde, ob es eine Balance geben werde. Bezüglich „Militäreinsätze und Parlament“ habe er die Wahrnehmung, dass es allseits fast Konsens sei, dass man dem EP diese Aufgabe, über Militäreinsätze zu entscheiden, gar überantworten wolle. Er selbst würde sich auch nicht sonderlich wohlfühlen bei der Vorstellung, dass das EP es entscheiden würde, wer dann demnächst möglicherweise in Zinksärge wieder nach Hause komme. Von daher sei er auch nicht sicher, ob die Darstellung von Abg. Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.), dass in anderen Mitgliedstaaten wenig Mitspracherechte bei Militäreinsätzen bestehe, so stimme. In Deutschland gebe es einmal mehr eine sehr besondere Situation mit dem Konzept des Parlamentsheers. Zu den Agenturen würde er ohne weiteres zustimmen, diese ließen sich als Problem interpretieren. Übrigens seien viele der Agenturen über den schon mehrfach erwähnten Artikel 308 eingerichtet. Das Problem der Kontrolle der Agenturen sei sicher ein Thema, wozu man vielleicht eine Anhörung durchführen sollte.

SV Prof. Dr. Jopp pflichtet dem Vorredner bei, dass die EZB durch den Organstatus nicht in ihrer Unabhängigkeit beeinträchtigt werde; das bleibe im Wesentlichen so erhalten, wie das bisher der Fall gewesen sei. Die EZB habe Rechtspersönlichkeit, ein sehr wichtiger Punkt, und sie habe dafür zu sorgen, dass die Preisstabilität gewährleistet bleibe, so sei das schon im Nizza-Vertrag angesprochen. Es heißt jetzt lediglich im Vertrag von Lissabon „unbeschadet dieses Zieles“, während im Nizza-Vertrag, das noch wesentlich mehr präzisiert gewesen sei. Das sei zum Teil ein Punkt des Streits im Konvent und teilweise auch in der Regierungskonferenz gewesen. Im Prinzip sehe er nach wie vor das Ziel der Preisstabilität gewährleistet und auch wie sich die EZB bisher verhalten habe, sehe er keine Verhaltensänderungen. Er teile die Auffassung von MdEP Elmar Brok, dass das EP mehr zum Kontrolleur als zum Partner der Kommission werde, aber sicherlich auch in vielem Partner der Kommission bleiben werde gegenüber den Mitgliedstaaten; dass sei das alte Spiel auf der europäischen Ebene. Was den Kommissionspräsidenten anbelange habe

Abg. Markus Löning (FDP) vollkommen Recht: Der werde aus der größten Fraktion kommen, weil er denke, dass diese zuerst einen Kandidaten benenne und versuche, die Mehrheiten für ihren Kandidaten zu bekommen, aber damit sei noch lange nicht gesagt, dass er zwangsläufig aus der größten Fraktion oder Gruppe im Europäischen Parlament kommen müsse. Insofern müsse er sich korrigieren. Die Kommission bleibe Motor und auch Kontrolleur. Das Europäische Parlament sei Gesetzgeber, bleibe auch wie immer schon Frühwarnsystem und auch Transmissionsriemen der Vermittlung europäischer Tätigkeiten zu den Bürgern in den einzelnen Wahlkreisen; es sei in gewisser Weise auch Antreiber und Initiator, indem es zu bestimmten aufkommenden Fragen (Stichwort: Nachbarschaftspolitik oder Belarus) die erste Institution sei, die Berichte gemacht habe und dazu „an die Öffentlichkeit getreten“ sei und Kommission und Rat zu Aktivitäten angeregt habe. Wie die Balance der Institutionen sich entwickeln werde, bleibe offen. Ziel der Vertragsgeber einschließlich des Konvents sei es gewesen, das System gleichgewichtig zu entwickeln. Wie sich das entwickeln werde, werde man in der Praxis beobachten müssen. Zum Einwand, kein Parlament hätte so wenig zu Militäreinsätzen zu sagen wie das Europäische Parlament, rate er zu schauen, was der französische Präsident machen könne, wenn er Soldaten irgendwo hinschicke; selbst in Italien sei der Ministerpräsident bis zu einer bestimmten Anzahl von Soldaten völlig frei darüber zu entscheiden. Da würden falsche Parallelen gezogen. Zu den Agenturen schließe er sich SV Prof. Dr. Mayer an; das sei ein weites Feld, zu dem extra eine Anhörung gemacht werden sollte: Kompliziert und hoch interessant, das in Dimensionen wachse, dass wahrscheinlich auch das Parlament sich genauer anschauen müsse, wie viele Agenturen die Kommission und auch der Rat da im Einzelnen mit welchen Kompetenzen schaffe.

Der **Vorsitzende** entgegnet, die Ausschussmitglieder freuten sich, wenn die Sachverständigen dann auch alle wieder kommen bei der Anhörung zu den Agenturen.

SV Dr. Efler beginnt, er würde es sehr begrüßen, wenn sich das Europäische Parlament zum Kontrolleur der Kommission entwickeln werde. Bisher sei es doch so, dass es eine wahnsinnige Exekutivlastigkeit in der Europäischen Union gebe. Auch im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Systemen sei das eine sehr starke Verschärfung, auch das Problem des Lobbyismus, das man überall habe und kenne, in besonders starker Weise auf europäischer Ebene, das könne man auch an Zahlen nachweisen und er hoffe sehr, dass sich das ändere. Es passe auch zum Bereich „Agenturen“, weil diese im Grunde „Mechanismen“ seien, die nicht richtig zu „fassen“ seien, die sich irgendwie ein bisschen „entwickelten“. Die Frage der primärrechtlichen Normierung sei ein bisschen unklar; deswegen müsste man dazu noch einiges sich überlegen. Auch er schlage dazu eine

neue Anhörung vor. Wenn man sich mit Agenturen beschäftige, könne nicht nur eine einzige Agentur, z. B. die Verteidigungsagentur Vertragsfragen geben; dann müsse man Gleichgewichtigkeit hinbekommen. Die Militärentscheidung sei eine typische Debatte mit dem Verweis auf Länder, wo es schlechte parlamentarische Mechanismen gebe, was die Kontrolle von Militärpolitik angehe. Aber genau das sei nicht der deutsche Maßstab, sondern dies sei das demokratische Optimum, dass bei Entscheidungen über Krieg und Frieden das Parlament auch auf europäischer Ebene das letzte Wort haben müsse.

SV Prof. Dr. Calliess sieht bei der Organstruktur der EZB kein Problem, was die Unabhängigkeit anbelange. Wenn man Artikel 13 Abs. 2 hinzuziehe, den Abs. 1, wo die Organstruktur geregelt ist, ergänze („jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse“ usw.), bedeute das also, dass die Kommission die Unabhängigkeit der Zentralbank, so wie sie in den anderen Bestimmungen niedergelegt sei, zu achten habe und nicht neue Zuständigkeiten über bisherige Zuständigkeiten hinaus erhalte. Die Handelspolitik zähle ohnehin zu einer ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union. Das ergebe sich aus Artikel 3 Abs. 1e des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und sei bislang auch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Das bedeute, dass sich durch den Vertrag nichts ändere, das bleibe einfach so. Man hätte sonst die Zuständigkeiten der Kommission beschränken müssen. Für problematisch halte er eher in diesem Bereich die neuen Koordinierungszuständigkeiten, die der europäischen Ebene übertragen worden seien im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, weil die relativ unbestimmt seien und damit ein weites Feld eröffnen werde. Die Methode der offenen Koordinierung sei in den Mitgliedstaaten durchaus umstritten und nunmehr finde man sie erstmals wie im Verfassungsvertrag rechtlich geregelt; das sei eine ganz neue Form der Zuständigkeit und da dürfe man gespannt werden, was daraus werde. Auch hier seien die nationalen Parlamente zur Kontrolle speziell aufgefordert ein Auge darauf zu haben, dass das nicht zu neuen Kompetenzerweiterungen führe. Der Kommissionspräsident werde in seiner Rolle erfreulicherweise gestärkt insbesondere dadurch, dass er vom Europäischen Parlament gewählt werde. Das Europäische Parlament könne mit seiner entsprechenden Mehrheit über seine Person die Kommission „politisieren“ mit der Folge, dass es unter Umständen Kommissare, die dem Europäischen Parlament politisch „widersprüchlich“ seien oder nicht überzeugend ihr Amt ausübten, vom Kommissionspräsidenten auch als einzelne Kommissare entlassen werden dürften. Das sei eine wichtige Stärkung der Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments auf die Kommission über den Präsidenten, der sich seiner Rolle sehr wohl bewusst sein müsse nach diesem neuen Verfahren der Ernennung, dass er von einer bestimmten Mehrheit im Europäischen Parlament getragen

werde. Nun sei eingewandt worden, dass sei doch alles bisher schon so gewesen - das stimme nicht. Man müsse schon genau lesen, was das Europäische Parlament an Kontrollzuständigkeit neu gewinne und das sei eigentlich primär, wenn das Parlament den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten nicht wähle, was dann passiere. Das sei bisher „offen“ und hier müsse jetzt ein neuer Kandidat vorgeschlagen werden wiederum in Konsultation mit dem Europäischen Parlament, das heißt das Europäische Parlament könne so lange ablehnen, bis dieser neue Kandidat, der seiner Mehrheit „entspreche“, im Amt sei. Das sei ein ganz wichtiger Punkt der Stärkung der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission und werde diese Kontrollzuständigkeit stärken.

SV Becker beginnt, zur Handelspolitik habe SV Prof. Dr. Calliess schon alles gesagt. Das einzige Problem, was man dort sehen könne, sei das Problem, dass es den Doppelhut beim Hohen Vertreter gebe, das heißt eine ausschließliche Zuständigkeit der Kommission, aber die Persönlichkeit, die dafür verantwortlich die Politik mache, hänge zwischen Rat und Kommission. Da könnte es zu Problemen kommen, das führe dann zu der anderen Frage, wie die Balance zwischen den neuen Institutionen und Organen sei. Das sei derzeit alles noch unbestimmt, weil die Organe eben versuchten „auszumendeln“, wer welchen Einfluss auf welche Institution, auf welches Organ bekommen werde, wo der Europäische Auswärtige Dienst angesiedelt werde usw. Zu den Agenturen würden große Pakete geschnürt, wenn es um Personalfragen gehe, wo eine Agentur ihren Sitz nehme, damit ein Mitgliedstaat „befriedigt“ werde. Sie seien auch ein Instrument, um für die Kommission zum Beispiel exekutive Aufgaben aus dem Jahreshaushalt hinaus zu verlagern, damit man die Obergrenze der Finanziellen Vorausschau nicht überschreite. Bei Agenturen spielten viele Interessen und Motive eine Rolle; insofern würde eine Anhörung wirklich Sinn machen. Aber wenn eine Agentur im Vertrag stehe, dann sollten alle oder keine darin stehe; diese Aussage könne man unterstützen.

SV Prof. Dr. Kokott kommt, da vieles bereits gesagt sei, nur kurz auf das zurück, was sie zu Anfang gesagt habe. Der Lissabonner Vertrag befördere durchaus Demokratie und Bürgernähe. Das zeige sich auch, wenn man die geänderte Stellung der Kommission betrachte. Der Kommissionspräsident werde in Zukunft vom Europäischen Parlament gewählt, das bedeute, dass die Parlamentswahlen wichtiger würden, weil sie mitbestimmend dafür seien, wer zukünftig die europäische Exekutivspitze werde. Wenn die Wahlen wichtiger würden, interessierten sich vielleicht die Bürger mehr dafür (mehr Bürgernähe), sie hätten dann hoffentlich mehr Interesse an den Europa-

wahlen. Dann könnte man in dieser neuen Entwicklung einen Schritt in Richtung auf ein klassisches System parlamentarischer Verantwortlichkeit der Exekutive sehen.

Der **Vorsitzende** fügt abschließend eine Frage an die Experten an. Wenn diese sich in die Situation als Parlamentarier versetzten und voraussichtlich am 24. April 2008 „an die Urne“ gerufen würden, wie sie dann abstimmen würden, ob sie dem Vertrag von Lissabon zustimmen oder ihn ablehnen würden.

SV Prof. Dr. Mayer: Ja, ohne jeden Vorbehalt.

SV Prof. Dr. Jopp: Auch ohne jeden Vorbehalt zustimmend, ja.

SV Dr. Efler: Ohne jeden Vorbehalt, ja zu einer Volksabstimmung über den Vertrag.

SV Prof. Dr. Calliess: Ich habe mich schon eingangs festgelegt und bleibe dabei: ja, ohne Vorbehalte würde ich zustimmen.

SV Becker: Die Frage wurde vorhin schon gestellt und beantwortet mit ja.

SV Prof. Dr. Kokott: Ja.

Der **Vorsitzende** stellt ein eindeutiges Votum unter den Experten fest. Die Ausschussmitglieder bedankten sich sehr herzlich bei ihnen für ihren kompetenten, profunden Rat. Sie hätten über mehrere Stunden zur Verfügung gestanden, dass sei alles andere als selbstverständlich. Für ihre Arbeit wünschten sie jeweils alles Gute, insbesondere eine gute Heimreise und in diesem Sinne hoffe er, dass man weiter in Verbindung bleibe.

Ende der Sitzung: 15.56 Uhr

Gunther Krichbaum, MdB
Vorsitzender