Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8917**

16. Wahlperiode 23. 04. 2008

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/8300 –

Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007

A. Problem

Am 13. Dezember 2007 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet. Durch das Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten dieses Vertrags geschaffen werden.

Der Vertrag bedarf der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG). Gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 2 GG ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erforderlich.

B. Lösung

1. **Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**
2. **Annahme einer Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP**

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die Ausführung des Gesetzes entstehen keine unmittelbaren zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte. Es entsteht auch kein zusätzlicher Voll-

zugsaufwand. Kosten für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme entstehen nicht. Es werden keine Informationspflichten für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung eingeführt, abgeschafft oder geändert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/8300 unverändert anzunehmen,

2. folgende Entschließung anzunehmen:

   I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

   Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Europäische Union auf ein neues institutionelles Fundament gestellt, das die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach innen und außen stärkt und ihre demokratische Legitimation über das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente deutlich verbessert. Die Parlamente der Mitgliedstaaten – und damit auch Bundestag und Bundesrat – erhalten erstmalig direkte Mitwirkungsrechte gegenüber den Organen der Europäischen Union bei der Subsidiaritätskontrolle sowie bei institutionellen Entscheidungen.

   Der Deutsche Bundestag begrüßt den Vertrag von Lissabon. Er schafft die Voraussetzungen, damit die Europäische Union auch mit 27 Mitgliedern handlungsfähig bleibt. Mit ihm wird die Europäische Union effizienter, demokratischer und transparenter werden. Der Bundestag begrüßt die institutionellen Neuerungen des Vertrages. Neben dem hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, der deutlichen Aufwertung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, der Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und der Verkleinerung der Kommission ist insbesondere die Stärkung des Europäischen Parlaments zu nennen. Es wird zum vollwertigen Mitgesetzgeber gemeinsam mit dem Rat und hat das entscheidende Gewicht bei der Benennung des Kommissionspräsidenten. Dies verbessert die demokratische Legitimation europäischer Rechtsetzung entscheidend.

   Der Stärkung der demokratischen Legitimation dient ebenfalls, dass der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten ausdrücklich die Aufgabe zuschreibt, aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beizutragen. In dieser Mitverantwortung für die europäische Integration schafft der Deutsche Bundestag mit dem Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union und mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung seiner neuen Mitwirkungsrechte in der Europäischen Union.

   Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass mit dem Vertrag von Lissabon die Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten klarer abgegrenzt werden. Dazu tragen namentlich die Klarstellung, dass die Ziele der Union keine Kompetenzen begründen, sowie die Bestätigung des bereits jetzt gültigen Prinzips bei, dass die Europäische Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden darf, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen übertragen haben, und alle ihr nicht übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Ebenso ist hervorzuheben, dass Änderungen der Kompetenzordnung eine förmliche Vertragsänderung erfordern.

   Mit den Instrumenten der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage wird den nationalen Parlamenten die Rolle übertragen, die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren. Der Deutsche Bundestag begrüßt in diesem Zusammenhang die Präzisierungen des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Lissabon durch die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene und durch die Bestätigung, dass seine Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen. Danach darf die Europäische Union nur tätig werden, sofern und soweit

die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten „weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene“ ausreichend verwirklicht werden können, „sondern vielmehr“ wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die Geltendmachung eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage auch die Rüge eines Verstoßes gegen die Kompetenzordnung einschließt. Da das Subsidiaritätsprinzip nur in den Bereichen Anwendung findet, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, ist das Vorliegen einer ausreichenden EU-Kompetenz eine notwendige Vorfrage für die Frage, ob die Ausübung dieser Zuständigkeit dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Zudem wird auch ein Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit vielfach zugleich einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip darstellen, weil beide Prinzipien die Ausübung bestehender EU-Kompetenzen regeln.

Im Hinblick auf die Möglichkeit, wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip den Europäischen Gerichtshof anzurufen, fordert der Deutsche Bundestag die Kommission auf, bei künftigen Rechtsetzungsvorhaben detailliert zu begründen, weshalb ein Vorschlag nach ihrer Auffassung mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist und worin der „Mehrwert“ einer Rechtsetzung auf europäischer Ebene besteht. Zur Prüfung der Frage, ob die Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind, erinnert der Deutsche Bundestag an die Leitlinien gemäß Ziffer 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zum Vertrag von Amsterdam, die hierfür weiterhin von Belang sind. Soweit der Europäische Gerichtshof damit befasst werden wird, das Subsidiaritätsprinzip zu konkretisieren, wird es in seiner Verantwortung liegen, auch den Handlungsspielraum der nationalen Parlamente zu wahren. Insoweit bedingt ihre Aufgabe als Hüter des Subsidiaritätsprinzips eine eigenständige Rolle der nationalen Parlamente neben den Organen der Europäischen Union und neben den Vertretern ihrer Mitgliedstaaten. Diese eigenständige Rolle ist zugleich Ausdruck der Mitverantwortung der nationalen Parlamente für die europäische Integration, wie sie im Vertrag von Lissabon verankert ist.

Der Deutsche Bundestag wird die neu geschaffenen Rechte zur Mitwirkung auf EU-Ebene verantwortungsvoll und sorgfältig anwenden. Die Hauptaufgabe für den Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union bleibt die innerstaatliche Mitwirkung gegenüber der Bundesregierung. Über sie kann er Einfluss auf die Rechtsetzungstätigkeit der Union nehmen und sorgt damit – neben dem Europäischen Parlament – für demokratische Legitimation. Der Deutsche Bundestag erinnert an die Fortschritte rechtlicher und praktischer Natur bei der Stärkung seiner Europatauglichkeit, um seine Mitwirkungsrechte effektiv wahrnehmen zu können, und ist sich bewusst, dass die neuen Rechte weitere Anstrengungen erforderlich machen.

Die fortschreitende Vollendung des Binnenmarkts macht eine wirksamere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU im Bereich des Zivil- und Strafrechts notwendig. Der Deutsche Bundestag begrüßt daher die grundsätzliche Einführung des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens im Bereich der Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen. Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat stärkt die Handlungsfähigkeit, und die vollwertige Einbeziehung des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber verbessert die Legitimation. Ebenso dienen die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Entwicklungsklauseln im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einer intensivierten Zusammenarbeit, sofern hierzu Einvernehmen unter den Regierungen besteht.

Nach diesen Entwicklungsklauseln können durch einstimmigen Beschluss des Rates bzw. des Europäischen Rates Rechtsetzungsvorhaben in bestimm-

ten Bereichen ermöglicht werden, die eine Weiterentwicklung des Vertrags ohne förmliche Vertragsänderung bedeuten. Im Einzelnen können nach Artikel 82 Abs. 2 Satz 3 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Mindestvorschriften über „sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens“ erlassen werden, die vom Rat zuvor durch einstimmigen Beschluss bestimmt worden sind. Nach Art. 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV kann der Rat durch einstimmigen Beschluss „andere Kriminalitätsbereiche“ bestimmen, in denen Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität, die eine grenzüberschreitende Dimension haben, festgelegt werden können. Nach Art. 87 Absatz 4 AEUV kann der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension ausdehnen und ihre Zuständigkeit für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung auf Personen erweitern, die als Täter oder Teilnehmer schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten begangen haben.

Unter dem Gesichtspunkt der Erkennbarkeit des europäischen Integrationsprogramms erfordert das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung bei diesen einstimmigen Beschlüssen des Rates bzw. des Europäischen Rates eine besondere Rückanbindung an den Deutschen Bundestag. Dies war auch die übereinstimmende Auffassung und Empfehlung der Sachverständigen im Rahmen des Expertengesprächs des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 5. März 2008 zur Vorbereitung der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zu dem Themenbereich „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, sich vor der abschließenden Entscheidung im Rat bzw. im Europäischen Rat aktiv um Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu bemühen. Zudem sollte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag informieren und über ihre Willensbildung unterrichten, sobald der Rat bzw. der Europäische Rat beabsichtigt, einen Beschluss nach den genannten Entwicklungsklauseln zu fassen. Ziffer VI der Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union bietet hierfür ein geeignetes Verfahren.

Das Kapitel 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen enthält weitere besondere Verfahrensregeln, die der Sensibilität der nationalen Strafrechtsordnungen Rechnung tragen. EU-Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich werden gemäß Art. 82 Absatz 3 AEUV bzw. Art. 83 Absatz 3 AEUV ausgesetzt, falls ein Mitglied des Rates durch den Entwurf des Gesetzgebungsaktes grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berührt sieht und daher die Befassung des Europäischen Rates beantragt. Diese sog. Notbremsmechanismen unterliegen der Mitwirkung des Deutschen Bundestages nach Art. 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Sollte der Bundestag in einer Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung durch einen Entwurf eines auf Art. 82 bzw. Art. 83 AEUV gestützten EU-Gesetzgebungsaktes grundlegende Aspekte der deutschen Strafrechtsordnung berührt sehen und das Aussetzen des EU-Gesetzgebungsverfahrens verlangen, so ist die Bundesregierung aufgefordert, in einem solchen Fall die Anrufung des Europäischen Rates zu beantragen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

– die Kompetenzabgrenzung und das Subsidiaritätsprinzip entsprechend den im Vertrag von Lissabon vorgenommenen Präzisierungen im Rahmen ihrer Tätigkeit in der Europäischen Union strikt zu beachten.

- den Deutschen Bundestag in der ihm durch den Vertrag von Lissabon übertragenen Rolle als Wahrer des Subsidiaritätsprinzips zu unterstützen und zu diesem Zweck ihren Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit dem Bundestag in vollem Umfang nachzukommen.
- den Deutschen Bundestag zu informieren und über ihre Willensbildung zu unterrichten, sobald der Rat bzw. der Europäische Rat beabsichtigt, einen Beschluss gemäß einer der Entwicklungsklauseln im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu fassen, und sich zu bemühen, vor der abschließenden Entscheidung im Rat bzw. im Europäischen Rat Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag herzustellen.
- im Rat die Befassung des Europäischen Rates mit einem EU-Gesetzgebungsakt im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu beantragen, falls der Deutsche Bundestag in einer Stellungnahme nach Art. 23 GG durch den Entwurf des EU-Gesetzgebungsaktes grundlegende Aspekte der deutschen Strafrechtsordnung berührt sieht.

Berlin, den 23. April 2008

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gunther Krichbaum
Vorsitzender

Michael Stübgen
Berichterstatter

Michael Roth (Heringen)
Berichterstatter

Markus Löning
Berichterstatter

Dr. Diether Dehm
Berichterstatter

Rainder Steenblock
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Michael Stübgen, Michael Roth (Heringen), Markus Löning, Dr. Dieter Dehm und Rainder Steenblock

1. Beratungsverfahren

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 auf **Drucksache 16/8300** in seiner 151. Sitzung am 13. März 2008 beraten und federführend an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie mitberatend an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie den Ausschuss für Kultur und Medien überwiesen.

Der Bundesrat hatte in seiner 841. Sitzung am 15. Februar 2008 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes Stellung genommen. Der Bundesrat begrüßt die Einigung der Staats- und Regierungschefs auf einen Vertrag zur Änderung der bestehenden Verträge als großen Erfolg für Europa. Er würdigt zahlreiche Neuerungen des Vertragswerkes im Hinblick auf die Stärkung der nationalen Parlamente, die Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten sowie die Stärkung von Handlungsfähigkeit, Demokratie, Bürgernähe und Transparenz der Europäischen Union. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass Anliegen wie die Aufnahme eines Gottesbezuges in die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und seine Kritik gegenüber der Erweiterung einiger Kompetenzen der Europäischen Union nicht berücksichtigt wurden. Er weist darauf hin, dass im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Deutschland die innerstaatliche Umsetzung des den nationalen Parlamenten neu eingeräumten Rechts zu regeln ist.

In ihrer Gegenäußerung begrüßt die Bundesregierung die breite Zustimmung, die der Vertrag von Lissabon im Bundesrat gefunden habe, und stellt in Aussicht, gemeinsam mit Bundestag und Bundesrat auf eine zügige Verabschiedung der innerstaatlichen Regelungen zur Umsetzung der dem Bundestag und dem Bundesrat durch den Vertrag neu eingeräumten Rechte hinzuwirken.

2. Inhalt der Vorlage

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht die Zustimmung zu dem am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon unterzeichneten Vertrag einschließlich der zwei Protokolle zum Vertrag von Lissabon und der elf Protokolle, die durch den Vertrag von Lissabon den Verträgen beigefügt werden, sowie der 65 Erklärungen, die von der Regierungskonferenz angenommen oder zur Kenntnis genommen und in die Schlussakte aufgenommen wurden, vor.

Der Vertrag von Lissabon enthält Änderungen des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag). Er übernimmt die wesentlichen Inhalte des Vertrags über eine Verfassung für Europa, der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet worden war, baut aber auf der Struktur der bestehenden Verträge auf. Der Name des EG-Vertrags wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEU-Vertrag) geändert.

Mit dem Vertrag von Lissabon erhält die Europäische Union eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Sie tritt als Rechtsnachfolgerin an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft. Sie bleibt auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine supranationale Integrationsgemeinschaft eigener Art.

Institutionelle Reformen

Der Europäische Rat erhält den Status eines Organs der Europäischen Union. Der künftige Präsident des Europäischen Rates wird von diesem für zweieinhalb Jahre gewählt; einmalige Wiederwahl ist zulässig; er darf kein einzelstaatliches Amt ausüben. Seine Befugnisse sind an die des bisherigen rotierenden Vorsitzes des Europäischen Rates angelehnt.

Der Rat wird künftig stets öffentlich tagen, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ erhält der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Bei allen anderen Ratsformationen bleibt es bei dem Grundsatz der gleichberechtigten Rotation des Vorsitzes.

Ab dem 1. November 2014 wird die qualifizierte Mehrheit als sog. doppelte Mehrheit berechnet werden. Danach kommen Entscheidungen im Rat zustande, wenn 55 Prozent der Staaten, die gleichzeitig 65 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union vertreten, zustimmen. Die Zahl der zustimmenden Mitgliedstaaten muss mindestens 15 betragen. Eine Sperrminorität ist nur gegeben, wenn sie mindestens vier Mitgliedstaaten umfasst. Vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 gilt zusätzlich eine Übergangsregel, nach der ein Mitgliedstaat verlangen kann, dass eine Abstimmung weiterhin nach den Regeln des bisherigen Vertrags stattfindet. Zudem kann eine Minderheit, welche die Sperrminorität beinahe erreicht, eine befristete Weiterberatung des zur Abstimmung stehenden Themas verlangen (sog. Ioannina-Mechanismus). Die Zahl der Anwendungsfälle der qualifizierten Mehrheit wird deutlich erhöht.

Die Höchstzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments wird auf 751 festgelegt. Eine Überschreitung ist nur vorübergehend infolge eines Beitritts innerhalb einer laufenden Legislaturperiode zulässig. Die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten wird durch einen Beschluss des Europäischen Rates auf Initiative und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geregelt. Die Höchstzahl pro Mitgliedstaat wird auf 96 begrenzt, die Mindestzahl beträgt sechs.

Nach dem Vertrag von Lissabon wird der Präsident der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt werden. Die Kommission wird ab 2014 auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten verkleinert, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine andere Regelung beschließt. Ihre Mitglieder sollen auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation aller Mitgliedstaaten bestimmt werden, durch die das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vereint in sich die Funktionen des bisherigen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, des bisherigen Mitglieds der Kommission für Außenbeziehungen und des Vorsitzenden des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“. Er wird Vizepräsident der Kommission. Der Hohe Vertreter wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt. Er wird durch einen neu einzurichtenden Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt werden.

Die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union werden ausgeweitet. Klagen von Einzelpersonen, die durch Rechtsakte mit Verordnungscharakter unmittelbar betroffen sind, werden erleichtert. Der Individualrechtsschutz im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird ausgebaut. Die Einschränkungen der Zuständigkeit des Gerichtshofs für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden weitgehend wegfallen; für bestehende Rechtsakte wird eine Übergangfrist von fünf Jahren gelten.

Die Europäische Zentralbank erhält den Status eines Organs der Europäischen Union; ihre Unabhängigkeit wird davon nicht berührt. Sie bleibt dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet.

Demokratische Legitimation und Grundrechtsschutz

Die demokratische Legitimation der Europäischen Union wird durch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament gestärkt. Durch die Verankerung des bisherigen Mitentscheidungsverfahrens als ordentliches Gesetzgebungsverfahren wird das Europäische Parlament zum weitgehend gleichberechtigten Mitgesetzgeber. Mit der neuen europäischen Bürgerinitiative können eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Kommission auffordern, einen Rechtsetzungsvorschlag vorzulegen.

Die Grundrechtecharta, die nicht Teil des Vertragstextes ist, wird durch einen Verweis rechtsverbindlich. Sie erhält dadurch den gleichen Rang wie die Verträge selbst und bindet die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. Der Vertrag enthält außerdem einen Auftrag an die Europäische Union, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten.

Weiterentwicklung der Sachpolitiken

Die bisher zu dem intergouvernementalen sog. zweiten Pfeiler der Europäischen Union gehörende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit des dritten Pfeilers im Strafrecht werden unter Beibehaltung bestimmter Sonderregeln in das supranationale Unionsrecht einbezogen.

Die Beschlussfassung in der GASP wird auch weiterhin im Wesentlichen einstimmig erfolgen, eine spezielle Flexibilitätsklausel ermöglicht jedoch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit mittels einstimmiger Entscheidung im Europäischen Rat.

Die ESVP wird zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) weiterentwickelt. Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit erlaubt Mitgliedstaaten, die bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten vorangehen wollen, dies unter dem Dach der Europäischen Union zu tun. Die Verstärkte Zusammenarbeit wird auch auf die GSVP anwendbar. Die bereits im Jahr 2004 eingerichtete Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten wird vertraglich verankert. Der Vertrag von Lissabon enthält eine Beistandsverpflichtung, die dem Vertrag über die Westeuropäische Union entspricht, sowie eine Solidaritätsklausel zur Verhütung und Bekämpfung der Folgen von Terroranschlägen und Katastrophen.

Durch die Auflösung der bisherigen Pfeilerstruktur erhält die Europäische Union eine geteilte Kompetenz zur Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Statt der bisherigen besonderen Rechtsinstrumente „Rahmenbeschluss“ und „Beschluss“ und der besonderen Verfahren werden die allgemeinen Instrumente und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen. Als Besonderheit erhält neben der Europäischen Kommission auch eine Gruppe von Mitgliedstaaten das Initiativrecht. Die Verstärkte Zusammenarbeit wird erleichtert. Für Großbritannien, Irland und Dänemark gelten besondere Regeln.

Der Vertrag von Lissabon sieht erstmals eine ausdrückliche Kompetenz zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Strafverfahrensrechts vor und erweitert die Kompetenz zur Rechtsangleichung im materiellen Strafrecht. Er schafft eine Rechtsgrundlage für die Strafbewehrung des Unionsrechts in anderen Politikbereichen und zur Errichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft, die auch im Wege einer Verstärkten Zusammenarbeit eingerichtet werden kann.

Die Rechtsangleichung im Strafrecht erfolgt mit qualifizierter Mehrheit, allerdings ergänzt durch einen „Notbremse-Mechanismus“: Sieht ein Mitgliedstaat wichtige Grundsätze seines Rechtssystems in Gefahr, so kann er das Gesetzgebungsvorhaben an den Europäischen Rat verweisen, der innerhalb von vier Monaten einstimmig entscheiden muss. Kommt keine Einigung zustande, so gilt eine entsprechende Verstärkte Zusammenarbeit als genehmigt.

Trotz der Zuständigkeiten der Europäischen Union für den schrittweisen Aufbau eines Grenzsystems und einer gemeinsamen Einwanderungspolitik verbleibt den Mitgliedstaaten das Recht selbst festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen.

Bei der Finanzverfassung der Europäischen Union verbleibt es bei Entscheidungen über das System der Eigenmittel und den mehrjährigen Finanzrahmen bei der Einstimmigkeit; eine spezifische Brückenklausel erlaubt aber den Übergang in die qualifizierte Mehrheit. Bei der Aufstellung des Jahreshaushaltsplans erhält das Europäische Parlament eine weitgehend gleichberechtigte Stellung mit dem Rat.

Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen der Union. Die Preisstabilität gehört zu den im Vertrag von Lissabon verankerten Zielen der Union. Die „Eurogruppe“ wird erstmals primärrechtlich geregelt und dadurch aufgewertet.

Nach dem Vertrag von Lissabon können Regelungen zur sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer künftig mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, wobei ein „Notbremse-Mechanismus“ zur Anwendung kommen kann.

In der Handelspolitik, die insgesamt in der Zuständigkeit der Union liegt, wird die Mehrheitsentscheidung ausgeweitet. Bei internationalen Abkommen über den Dienstleistungsverkehr, den Schutz des geistigen Eigentums oder über ausländische Direktinvestitionen verbleibt es bei der Einstimmigkeit.

Der Vertrag von Lissabon erweitert die Zuständigkeit der Europäischen Union im Bereich Klimaschutz und sieht Kompetenzen für eine Energiepolitik vor. Diese zielt im Geiste der gegenseitigen Solidarität unter den Mitgliedstaaten auf das Funktionieren des Energiebinnenmarktes, die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit und die Förderung der Energieeffizienz ab.

Flexibilitätsinstrumente

Der Vertrag sieht vereinfachte Vertragsänderungsverfahren vor, mit denen die Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union innerhalb des Rahmens der Verträge weiterentwickelt werden können.

Auf der Grundlage der sog. Brückenklausel kann der Europäische Rat mit Einstimmigkeit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments den Übergang vom Einstimmigkeitsverfahren zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit beschließen, wenn innerhalb von einer Frist von sechs Monaten kein nationales Parlament widerspricht. Dies gilt für die im EU-Vertrag geregelte GASP und alle Bereiche des AEU-Vertrags, nicht jedoch für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

Eine vergleichbare Brückenklausel ist für den Übergang in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die Fälle vorgesehen, in denen der AEU-Vertrag ein besonderes Gesetzgebungsverfahren festlegt. Auch hier besteht neben der Einstimmigkeit im Europäischen Rat die Voraussetzung, dass das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmt und kein nationales Parlament einen Widerspruch erhebt.

Der Anwendungsbereich der allgemeinen Flexibilitätsklausel wird auf alle im Rahmen der Verträge festgelegten Politikbereiche erweitert; die Beschränkung auf das Binnenmarktziel entfällt. Als neue Sicherheitsmechanismen wird zusätzlich zum Einstimmigkeitserfordernis die Zustimmung des Europäischen Parlaments verpflichtend, außerdem werden die nationalen Parlamente in besonderer Weise auf Vorhaben zur Anwendung der Bestimmung aufmerksam gemacht.

Die Voraussetzungen für die Verstärkte Zusammenarbeit werden erleichtert; sie ist künftig auf alle Bereiche nicht ausschließlicher Unionskompetenz anwendbar. In der GSVP tritt die Strukturierte Zusammenarbeit als spezielles Flexibilitätsinstrument hinzu. Eine Sonder-Brückenklausel ermöglicht innerhalb einer Verstärkten Zusammenarbeit den Übergang zur qualifizierten Mehrheit und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Erforderlich ist ein einstimmiger Beschluss der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament wird angehört; eine besondere Beteiligung der nationalen Parlamente ist nicht vorgesehen.

Ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren erlaubt Anpassungen der internen Politikbereiche der Europäischen Union durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission, sofern es nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union kommt. Der Beschluss ist ratifikationsbedürftig. Für das reguläre Vertragsänderungsverfahren ist die Einberufung eines Konvents von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission vorgesehen.

Vereinfachung und Transparenz

Zur Transparenz und Verständlichkeit der Union trägt die bereits erwähnte Verpflichtung des Rates bei, im Gesetzgebungsverfahren öffentlich zu tagen.

Der Vertrag von Lissabon führt erstmals eine Normenhierarchie in das Unionsrecht ein. Der Kommission kann die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zu erlassen. Der Gesetzgeber behält jedoch die Möglichkeit, diese Ermächtigung jederzeit zu widerrufen oder das Inkrafttreten dieser nachrangigen Bestimmungen von seinem Einverständnis abhängig zu machen.

Dem Ziel der besseren Verständlichkeit dient auch die Vereinfachung der Verfahren, insbesondere die Konzentration auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Legislativbereich. Selten genutzte Verfahren, wie das der Zusammenarbeit, werden abgeschafft.

Kompetenzabgrenzung und Subsidiaritätsprinzip

Der Vertrag von Lissabon erlaubt eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Grundlage ist die Einteilung der Zuständigkeiten in Kompetenzkategorien. Die Verträge sehen künftig drei Hauptbereiche vor: ausschließliche und geteilte Zuständigkeit sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der Union. Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen dürfen nicht dazu führen, dass die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt. Außerdem ist eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten innerhalb der Union sowie für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurden zwei zusätzliche Kategorien eingeführt.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität wird die Union in den Bereichen ihrer nichtausschließlichen Zuständigkeit nur tätig, sofern und soweit die Ziele der jeweiligen Maßnahme von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser verwirklicht werden können. Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Diese Grundsätze werden im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit näher ausgeführt. Durch den dort verankerten Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus werden die nationalen Parlamente unter dem Subsidiaritätsaspekt erstmals unmittelbar in das europäische Gesetzgebungsverfahren einbezogen.

Das Protokoll sieht vor, dass jeder Kammer eines nationalen Parlaments jeder Entwurf eines Gesetzgebungsaktes unmittelbar zugeleitet wird. Jede dieser Kammern verfügt über einen Zeitraum von acht Wochen, um den Gesetzentwurf zu prüfen und gegebenenfalls eine Stellungnahme abzugeben, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Erreicht die Anzahl der begründeten Stellungnahmen ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen bzw. ein Viertel bei Maßnahmen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, so muss der Entwurf überprüft werden. Hat mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente eine begründete Stellungnahme abgegeben, so wird im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ein besonderes Verfahren ausgelöst, das zur endgültigen Ablehnung des Vorhabens führen kann.

Außerdem erhalten die nationalen Parlamente das Recht, beim Europäischen Gerichtshof über die jeweiligen Regierungen Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu erheben. Auch der Ausschuss der Regionen erhält ein eigenes Klagerecht bei behaupteten Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips, falls dieser anzuhören war.

3. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung** hat in seiner 31. Sitzung am 10. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 62. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Innenausschuss** hat in seiner 66. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 96. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung eines Mitglieds der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Außerdem wurde der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22. April 2008 (siehe Nummer 2 der Beschlussempfehlung) angenommen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 90. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Außerdem wurde der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22. April 2008 (siehe Nummer 2 der Beschlussempfehlung) angenommen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat in seiner 62. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Außerdem wurde der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22. April 2008 (siehe Nummer 2 der Beschlussempfehlung) angenommen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat in seiner 76. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 78. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 54. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner 61. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. und eines Mitglieds der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Außerdem wurde der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22. April 2008 (siehe Nummer 2 der Beschlussempfehlung) angenommen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 62. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 57. Sitzung am 9. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 58. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Außerdem wurde der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 22. April 2008 (siehe Nummer 2 der Beschlussempfehlung) angenommen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 61. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Außerdem wurde der Antrag der Fraktionen der CDU/

CSU und SPD vom 22. April 2008 (siehe Nummer 2 der Beschlussempfehlung) angenommen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 55. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

4. Beratungsverfahren – federführender Ausschuss

Zur Vorbereitung der Beratung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung in seiner 58. Sitzung am 9. April 2008 hatte der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union in öffentlicher Sitzung drei Fachgespräche mit Sachverständigen aus der Wissenschaft und verschiedenen Verbänden durchgeführt.

Schwerpunkt des ersten Expertengesprächs am 20. Februar 2008 war das Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik". Die Sachverständigen betonten, dass die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auch nach dem Vertrag von Lissabon einen eindeutig intergouvernementalen Charakter haben werde. In vielen Bereichen könne weiterhin nur einstimmig entschieden werden und die Rolle der Kommission sowie des Europäischen Parlaments bliebe begrenzt. Mit der Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates, dem auch die Außenvertretung der Europäischen Union obliege, und des Amtes eines Hohen Vertreters der Außen- und Sicherheitspolitik würden die Kontinuität, Effizienz und Sichtbarkeit der Europäischen Union in ihren Außenbeziehungen verbessert. Die materielle und personelle Ausstattung des Präsidenten sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes seien allerdings noch nicht geklärt. Die Auswirkungen des künftigen Konkurrenzverhältnisses zwischen Ratspräsident und Hohem Vertreter hingen stark von der personellen Besetzung dieser Ämter ab.

Der Verzicht auf die Bezeichnung Außenminister wurde unterschiedlich bewertet; während einige Sachverständige damit eine Verringerung seines politischen Gewichts einhergehen sahen, verwiesen andere auf die bislang wenig beachteten Gestaltungsmöglichkeiten, die mit dem Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten verbunden seien. Die Bezeichnung des Amtes sei demgegenüber nachrangig.

Mehrere Sachverständige betonten die Möglichkeiten, die sich aus den Bestimmungen über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik für eine Weiterentwicklung der militärischen Fähigkeiten der Europäischen Union ergäben. Die Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik wurde wegen der Gefahr einer außenpolitischen Spaltung der Europäischen Union hingegen kritisch gesehen.

Ein Sachverständiger bewertete die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik als unzureichend. Das Parlament könne weder über das Haushaltsrecht noch bei der Entscheidung über Missionen der Europäischen Union eine ausreichende Kontrolle ausüben.

Das zweite Expertengespräch am 5. März 2008 betraf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts". Die Sachverständigen betonten die wachsende Bedeutung dieses Politikbereichs in der jüngsten Entwicklung der europäischen Integration. Dem werde der Vertrag von Lissabon gerecht: Mit der Überwindung der unpraktikablen, intransparenten und wenig demokratischen Säulenstruktur des bisherigen Unionsvertrags, dem Zuwachs an Kompetenzen und dem weit reichenden Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments enthalte der Vertrag entscheidende Fortschritte. Die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit werde sich positiv auf die Außenbeziehungen der Europäischen Union in diesem Bereich auswirken. Besonders hervorgehoben wurden außerdem der verbesserte Individualrechtsschutz, insbesondere durch die Charta der Grundrechte und die grundsätzliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Innen- und Justizpolitik.

Mit dem Kompetenzzuwachs insbesondere für Regelungen des materiellen Strafrechts und dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung seien aber Risiken für die Menschen- und Bürgerrechte verbunden. Es bestehe die Gefahr einer Abkehr vom Grundsatz des Strafens als letztes Mittel des Staates. Eine Mindestharmonisierung verfahrensrechtlicher Garantien sei unabdingbar. Der parlamentarischen Kontrolle sowohl durch das Europäische Parlament als auch durch die nationalen Parlamente komme eine erhebliche Bedeutung zu. Mit den Sonderregelungen, die Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich ausgehandelt hätten, entstehe ein bedauerliches Differenzierungspotenzial.

Einer der Sachverständigen sah einen Mangel an demokratischer Legitimation strafrechtlicher Normsetzung durch die Europäische Union: Die Wahlrechtsgleichheit im Sinne der Zählgleichheit sei bei den Wahlen zum Europäischen Parlament angesichts des nach dem Vertrag von Lissabon noch steigenden Disproportionalitätsfaktors zwischen Bevölkerungszahl und Sitzzahl im Europäischen Parlament erheblich eingeschränkt. Zudem fehle es an einer europäischen Öffentlichkeit. Zusätzlich zu der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle müsse auch die Nutzung der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen „Notbremse" in der Hand des Deutschen Bundestages liegen.

Die Grundlagen des Vertrags von Lissabon und die institutionellen Reformen der Europäischen Union waren Gegenstand des dritten Expertengesprächs am 10. März 2008. Die Sachverständigen betonten, dass der Vertrag zahlreiche Verbesserungen im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit, Transparenz, Bürgernähe und demokratische Legitimation der Europäischen Union vorsehe, dieser aber keine grundsätzlich neue Qualität verleihe. Zahlreiche Mechanismen zum Schutz der Interessen der Mitgliedstaaten, insbesondere das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, aber auch die künftig ausdrücklich verankerte Möglichkeit eines Austritts aus der Europäischen Union, machten deutlich, dass mit dem Vertrag kein neuer Bundesstaat geschaffen werde. Der Verzicht auf Symbole wie die Flagge und die Hymne der Europäischen Union und Begriffe wie der des Außenministers wurden von mehreren Sachverständigen bedauert.

Die Überwindung der Säulenstruktur des Vertrags von Nizza, die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union und der verbesserte Rechtsschutz für die Bürger insbesondere

durch die rechtsverbindliche Charta der Grundrechte wurden als positive Neuerungen gewürdigt. Unter dem Aspekt der Transparenz wurde allerdings bemängelt, dass der Vertrag gegenüber dem Verfassungsvertrag deutlich schwerer lesbar und weniger leicht verständlich sei.

Hinsichtlich der Werte und Ziele der Europäischen Union wurde teilweise vertreten, es sei zu einer gewissen Verschiebung gekommen: Soziale Ziele seien gegenüber dem Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs stärker in den Vordergrund gerückt worden.

Die Kompetenzen der Europäischen Union würden insgesamt maßvoll weiterentwickelt, insbesondere durch die im Verfassungsvertrag noch nicht enthaltene Zuständigkeit für Energie- und Klimaschutzpolitik. Zugleich werde die Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten verbessert. Ein Sachverständiger zweifelte allerdings daran, dass der Vertrag angesichts der verschiedenen Flexibilitäts- und Brückenklauseln einen ausreichenden Schutz gegen eine „schleichende Zentralisierung“ biete, rügte einen hohen Anteil rein deklaratorischer Aussagen in der Grundrechtecharta und bedauerte, dass keine Volksbefragung über den Vertrag stattfinden werde.

Die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen institutionellen Reformen wurden von den Sachverständigen überwiegend als großer Fortschritt bewertet. Die Handlungsfähigkeit einer Europäischen Union der 27 Mitgliedstaaten werde entscheidend verbessert. Hervorgehoben wurden insbesondere die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen auf künftig etwa 80 Bereiche, die Stärkung des Europäischen Parlaments durch das Mitentscheidungsverfahren und größere Befugnisse im Haushaltsverfahren, die Stärkung der Europäischen Kommission und ihres Präsidenten, die Schaffung eines Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik und die Stärkung des Europäischen Rates. Die Frage des künftigen institutionellen Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Organen der Union lasse sich angesichts der zahlreichen Neuerungen noch nicht abschließend beurteilen. Viel hänge von den Persönlichkeiten ab, die für die neuen Ämter ausgewählt würden. Ein Sachverständiger kritisierte, die im Vertrag vorgesehene Bürgerinitiative sei kein direkt demokratisches Instrument. Auch werde das Europäische Parlament in Zukunft keineswegs zu einem richtigen Parlament werden, das in eigener Verantwortung Gesetze erlassen und abändern könne. Ihm fehle das Initiativrecht. Dem wurde mit dem Hinweis entgegengetreten, die Institutionen der Europäischen Union dürften nicht am Maßstab nationaler Verfassungen gemessen werden, weil der Vertrag von Lissabon nicht zum Ziel habe, einen europäischen Staat zu schaffen. Unterschiedlich wurde bewertet, ob die geplante Verkleinerung der Kommission zu einer Stärkung oder Schwächung führen werde. Einerseits könne sich die Handlungsfähigkeit des Gremiums erhöhen, andererseits könne ihre Legitimation leiden, wenn nicht jeder Mitgliedstaat mit einem eigenen Staatsangehörigen vertreten sei. Auch Probleme der zunehmenden Größe anderer Institutionen wie Rat und Europäischer Gerichtshof und die Frage der Sprachenvielfalt blieben ungelöst.

Mehrere Sachverständige betonten, dass das künftige Verfahren der doppelten Mehrheit für Mehrheitsentscheidungen im Rat die demokratische Legitimation der Europäischen Union erhöhe und sich positiv für die Bundesrepublik Deutschland auswirken werde. Es sei bedauerlich, dass die Geltung des neuen Verfahrens zeitlich aufgeschoben und durch zahlreiche Sonderregelungen relativiert werde.

Unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation der Europäischen Union wurde auch die Einbindung der nationalen Parlamente in die Entscheidungsverfahren der Europäischen Union hervorgehoben. Diese sei gegenüber dem Verfassungsvertrag nochmals erweitert worden. Zu den Fortschritten wurde neben dem Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätsprüfung auch das Widerspruchsrecht bei der Anwendung der Brückenklauseln gezählt. Eine effektive Nutzung des Frühwarnmechanismus setze allerdings eine enge Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten voraus. Auch sei die Reichweite des Subsidiaritätsprinzips noch nicht ausreichend geklärt, um die Effizienz des neuen Mechanismus abschließend beurteilen zu können. Es wurde darauf hingewiesen, dass auf die nationalen Parlamente mit den neuen Rechten auch eine gesteigerte politische Verantwortung für die Angelegenheiten der Europäischen Union zukommen werde.

Im Rahmen der Beratungen in der 58. Sitzung des Ausschusses am 9. April 2008 erinnerte der Abgeordnete Michael Stübgen (CDU/CSU) daran, dass sich der Ausschuss seit geraumer Zeit intensiv mit der Reform der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union befasse. Insbesondere habe der Ausschuss die Beratungen im sog. Verfassungskonvent und die Regierungskonferenz, die den Entwurf des Verfassungsvertrags erarbeitet habe, umfassend parlamentarisch begleitet. Im Rahmen der Expertengespräche seien viele Aspekte des Vertrags von Lissabon ausführlich beleuchtet worden. Für die herausragende Organisation und Qualität bedanke er sich ausdrücklich. Die Fraktion der CDU/CSU begrüße nachdrücklich auch die fast einstimmige Empfehlung der Sachverständigen, den Vertrag von Lissabon zu ratifizieren. Die Fraktion der CDU/CSU lege besonderen Wert darauf, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Organe der Europäischen Union künftig vom Deutschen Bundestag kontrolliert werden könne. Da die Prüffragen zur Subsidiarität im Vertrag von Lissabon jedoch schwächer ausformuliert seien, als dies noch im Amsterdamer Subsidiaritätsprotokoll der Fall gewesen sei, sei eine aktive Wahrnehmung der Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente noch wichtiger geworden. Ihm liege daran deutlich zu machen, dass der Prüfauftrag der nationalen Parlamente zur Subsidiarität notwendigerweise auch die Prüfung der Rechtsgrundlage einschließe, auf der der jeweilige Rechtsetzungsvorschlag beruhe. Der Abgeordnete Thomas Silberhorn (CDU/CSU) führte ergänzend aus, dass auch aus seiner Sicht die Subsidiaritätsfrage von der Kompetenzfrage nicht zu trennen sei. Vielmehr sei die Klärung der Kompetenzfrage eine unverzichtbare Vorfrage zur sachgerechten Entscheidung, ob das Subsidiaritätsprinzip eingehalten und die Verhältnismäßigkeit gewahrt seien. Wer frage, wie eine Kompetenz der Europäischen Union auszuüben sei, müsse zuerst die Frage beantworten, ob es eine Kompetenz gebe. Sollte der Europäische Gerichtshof in absehbarer Zukunft einmal über eine Subsidiaritätsklage zu entscheiden haben, müsse man erwarten, dass er in dem Zusammenhang die eigenständige Rolle und Mitverantwortung der nationalen Parlamente für die Europäische Integration angemessen berücksichtige.

Der Abgeordnete Michael Roth (Heringen) (SPD) bekräftigte die Nützlichkeit der Expertengespräche zum Vertrag von Lissabon, die trotz der ausführlichen Befassung des Ausschusses mit dem Vertrag während seiner Erarbeitung neue Aspekte aufgezeigt hätten. Er sprach sich dafür aus, die parlamentarische Beratung über das Zustimmungsgesetz zu Klarstellungen zu nutzen und einer verzerrenden öffentlichen Darstellung des Vertrags entgegenzutreten. So werde die Bundeswehr auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eine „Parlamentsarmee“ bleiben: Für jeden Einsatz der Bundeswehr im Ausland sei nach Auffassung der SPD weiterhin die Zustimmung des Deutschen Bundestages erforderlich. Der Vertrag eröffne die Möglichkeit, dass die schrittweise Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in einer gemeinsamen Verteidigung münde, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschließe. Der Vertrag empfehle den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen. Für Deutschland bedeute dies eine Ratifikation mit verfassungsändernden Mehrheiten durch Bundestag und Bundesrat. Die Solidaritätsklausel des Vertrags von Lissabon ändere nichts daran, dass Streitkräfte im Innern der Bundesrepublik Deutschland nur in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen eingesetzt werden können.

Der Abgeordnete Michael Link (Heilbronn) (FDP) betonte, dass der Vertrag von Lissabon das Ergebnis eines langen Prozesses, aber nicht das Ende der Reformbemühungen sei. Die Fraktion der FDP bemängele, dass die Frage der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht so klar geregelt worden sei wie im Verfassungsvertrag. Bedauerlich sei außerdem, dass der Vertrag von Lissabon keine Definition des Subsidiaritätsprinzips vorsehe, wie sie in dem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthalten sei. Eine klärende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sei daher notwendig. Außerdem hänge viel davon ab, wie die neuen Regelungen des Vertrags von Lissabon zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente genutzt würden. Er hoffe, dass es künftig denkbar sei, dass sich die jeweiligen Mehrheitsfraktionen im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auch gegenüber der Bundesregierung kritisch äußerten. Insgesamt sei der Vertrag von Lissabon gegenüber dem Verfassungsvertrag nur die zweitbeste Lösung, aber besser als der gegenwärtige Rechtszustand.

Der Abgeordnete Dr. Diether Dehm (DIE LINKE.) vertrat die Ansicht, der Vertrag ziele mit dem an die Mitgliedstaaten gerichteten Aufrüstungsgebot und der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsagentur auf eine Militarisierung nach Außen und im Innern. Das gelte auch für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung. Auch mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung werde der Militarisierung der EU Vorschub geleistet. Staatlichen Konjunktur- und Strukturprogrammen werde durch die Stabilitätsorientierung der Wirtschafts- und Währungsunion und durch das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union ein Riegel vorgeschoben. Soziale Zielsetzungen würden den Grundfreiheiten des Binnenmarktes untergeordnet. Der Vertrag von Lissabon schaffe eine „Festung Europa“, indem er eine Abschottung gegen Asylsuchende und Zuwanderung sanktioniere. Die Demokratisierung der Europäischen Union bleibe unvollständig, denn das Europäische Parlament erhalte kein Initiativrecht im Rahmen der Rechtsetzung der Europäischen Union und kein wirkliches Wahlrecht bei der Bestellung des Präsidenten der Europäischen Kommission. Die Schaffung der Ämter des Hohen Vertreters und des Präsidenten des Europäischen Rates führe zu Kompetenzvermischung, Bürgerferne und Zentralisierung. Der Abgeordnete Alexander Ulrich (DIE LINKE.) rügte den „ignoranten“ Umgang der anderen Fraktionen mit den Ergebnissen der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden, zumal der Vertrag von Lissabon einen Großteil des dort abgelehnten Verfassungsvertrags übernehme. Der Vertrag solle an der Bevölkerung vorbei in Kraft gesetzt werden. Im Vertrag von Lissabon fehlten eine Sozialklausel oder ein Sozialprotokoll und der Begriff der Sozialstaatlichkeit. Wer gegen den Vertrag von Lissabon Verfassungsklage erhebe, sei nicht notwendig gegen die Europäische Union, sondern für „ein anderes Europa“. Eine Entscheidung des Bundestages für den Vertrag von Lissabon erfolge gegen die Mehrheit in der Bevölkerung.

Der Abgeordnete Rainder Steenblock (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vertrat die Auffassung, dass der Prozess der Vertragsreform noch nicht abgeschlossen sei. Die Sachverständigen hätten mit ihrem Hinweis auf die mögliche Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich des materiellen Strafrechts die Frage einer angemessenen parlamentarischen Absicherung der künftigen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union aufgeworfen. Wenn es zu einer Verschiebung von Zuständigkeiten zu Lasten der nationalen Parlamente komme, müsse eine Mitentscheidungsmöglichkeit des Bundestages gewährleistet werden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GÜNEN werde dies sorgfältig prüfen. Zudem wendete er sich gegen die von der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagene Grundgesetzänderung, die nur darauf abziele, den Vertrag von Lissabon zu verhindern. Er betonte die Unterstützung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine Stärkung direkter Demokratie, wenn das Grundgesetz insgesamt geändert würde, und wies auf den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hierzu hin. Die populistische Anti-EU-Kampagne der Fraktion DIE LINKE. erfahre von den Grünen jedoch keine Unterstützung.

Zu der 59. Sitzung am 23. April 2008 legten die Fraktionen der CDU/CSU und SPD einen Antrag vor (Ausschussdrucksache 16(21) 545). Dieser Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP angenommen. Der Antrag wurde als Nummer 2 in die Beschlussempfehlung aufgenommen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legte zu dieser Sitzung ebenfalls einen Antrag vor (Ausschussdrucksache 16(21) 547), der mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt wurde.

Im Anschluss an die Aussprache hat der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** in der 59. Sitzung am 23. April 2008 mit den Stimmen der Fraktionen

CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 16/8300 anzunehmen.

Berlin, den 23. April 2008

Michael Stübgen Berichterstatter	**Michael Roth (Heringen)** Berichterstatter	**Markus Löning** Berichterstatter
Dr. Diether Dehm Berichterstatter	**Rainder Steenblock** Berichterstatter	

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333