

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (20. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksachen 15/4900, 15/4939 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa**

#### **A. Problem**

Am 29. Oktober 2004 haben in Rom die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der Beitrittskandidaten Bulgarien, Rumänien und der Türkei den Vertrag über eine Verfassung für Europa unterzeichnet.

Durch das Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten dieses Vertrages geschaffen werden. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa bedarf der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erforderlich.

#### **B. Lösung**

**Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen zwei Stimmen der Fraktion der CDU/CSU**

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten**

Durch die Ausführung des Gesetzes entstehen keine unmittelbaren zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte. Ebenfalls entsteht kein unmittelbarer Vollzugsaufwand.

Kosten für die Wirtschaft und die sozialen Sicherungssysteme entstehen nicht.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf – Drucksachen 15/4900, 15/4939 – unverändert anzunehmen.

Berlin, den 11. Mai 2005

### **Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union**

**Matthias Wissmann**  
Vorsitzender

**Michael Roth (Heringen)**  
Berichterstatter

**Peter Altmaier**  
Berichterstatter

**Rainer Steenblock**  
Berichterstatter

**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Michael Roth (Heringen), Peter Altmaier, Rainer Steenblock und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger

### I.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/4900 – in seiner 160. Sitzung am 24. Februar 2005 beraten und federführend an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und mitberatend an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, den Petitionsausschuss, den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Sportausschuss, den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung, den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 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, den Ausschuss für Tourismus sowie den Ausschuss für Kultur und Medien überwiesen. In der 163. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. März 2005 wurde der Gesetzentwurf nachträglich zusätzlich dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Bundesrat hatte zuvor in seiner 808. Sitzung am 18. Februar 2005 zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes Stellung genommen.

In seiner Stellungnahme nimmt der Bundesrat mit Befriedigung zur Kenntnis, dass mit dem Verfassungsdokument die Voraussetzungen für ein vereintes Europa der Staaten und der Bürger geschaffen worden seien, das die grundlegende politische und verfassungsrechtliche Struktur der Mitgliedstaaten einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung achte und gleichzeitig die Handlungsfähigkeit einer Europäischen Union mit 25 Mitgliedstaaten verbessere. Wesentliche Erfolge seien mit den Festlegungen zur Verbesserung der Kompetenzordnung, dem Frühwarnsystem bei der Subsidiaritätskontrolle und den Klagerechten erzielt worden. Von besonderer Bedeutung sei die Grundrechtecharta, die die Grundrechte der Bürger rechtsverbindlich festschreibe.

Zugleich nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, dass nicht alle Forderungen der Bundesländer, insbesondere hinsichtlich des Gottesbezugs und bei einzelnen Fachpolitiken in Teil III des Verfassungsvertrages, durchgesetzt werden konnten. Die Forderung nach einer weiteren Konzentration der Europäischen Union auf Kernaufgaben müsse bei künftigen Vertragsveränderungen und der Ausgestaltung des Sekundärrechts weiterverfolgt werden. Der Bundesrat stellt fest, dass mit der Reform der Institutionen eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union geschaffen worden ist.

Der Bundesrat begrüßt, dass es gelungen sei, im Verfassungsvertrag wesentliche Länderanliegen zu verteidigen; in

Einzelfällen sei es gelungen, die Ausweitung von Kompetenzen der Europäischen Union zu verhindern.

Um die im Verfassungsvertrag vorgesehenen neuen Rechte der Bundesländer ausüben zu können, hält der Bundesrat verschiedene innerstaatliche Rechtsänderungen für erforderlich. Diese betreffen die so genannte Subsidiaritätsrüge, das Klagerecht des Bundesrates und den Umgang mit der so genannten Passerelle-Klausel.

Der Bundesrat ist darüber hinaus der Auffassung, dass die bisherigen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Bundesländern anlässlich der Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa zu überprüfen und anzupassen sind. Dies betreffe den Umfang des Begriffs „Angelegenheiten“ bzw. „Vorhaben“ in Artikel 23 des Grundgesetzes sowie in dem Gesetz betreffend die Zusammenarbeit des Bundes mit den Bundesländern, die Konkretisierung des Begriffes „Schwerpunkt“, wenn Länderzuständigkeiten betroffen sind, eine Klarstellung bezüglich des Verhaltens der Bundesregierung bei auf Artikel 308 des EG-Vertrages gestützten Vorhaben, die Zustimmung zur Aufnahme von Verhandlungen über Beitritte zur Europäischen Union und über Vertragsverhandlungen nur im Einvernehmen mit dem Bundesrat, die Vertretung der Bundesländer in der Ständigen Vertretung, ihre Einbindung in informelle Räte, die Mitwirkung der Bundesländer bei Ernennungen von Richtern des Europäischen Gerichtshofes und eine Erfolgskontrolle, indem die Bundesregierung unverzüglich nach Beschlussfassung im Rat über die Durchsetzung der Stellungnahmen des Bundesrates berichten solle.

Abschließend stellt der Bundesrat die Ratifizierung des Verfassungsvertrages über eine Verfassung für Europa in Aussicht.

In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates – Drucksache 15/4939 – begrüßt die Bundesregierung die breite Zustimmung, die der Vertrag über eine Verfassung für Europa im Bundesrat finde. Sie ist der Auffassung, im Zuge der Umsetzung des Vertrages in nationales Recht innerstaatliches Recht nur in dem Maße zu ändern, wie dies für eine Umsetzung der sich aus dem Verfassungsvertrag ergebenden Rechte des Bundesrates und des Bundestages zwingend erforderlich sei. Darüber hinaus gehende Forderungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa stehen, weist die Bundesregierung zurück und hält insbesondere eine Änderung des Grundgesetzes in diesem Zusammenhang nicht für erforderlich.

### II.

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner 38. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der Petitionsausschuss hat in seiner 49. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, dem Gesetzentwurf unter Zu-

rückstellung der nachfolgend formulierten Bedenken zuzustimmen, dass

1. das Petitionsrecht in der Verfassung noch nicht ausreichend klar, umfassend und verständlich genug dargestellt ist, so dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union aus der Verfassung unmittelbar erfahren, welche Rechte und Wirkungen das Petitionsrecht umfasst,
2. nicht jedermann das Recht gegeben wurde, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an das Europäische Parlament zu wenden,
3. die Möglichkeit nicht ausdrücklich benannt wurde, Bitten zur Rechtsetzung unmittelbar an das Europäische Parlament zu richten und
4. die Pflicht nicht normiert wurde, für die Behandlung der an das Europäische Parlament gerichteten Bitten und Beschwerden einen Petitionsausschuss zu bestellen, der über angemessene Befugnisse gegenüber der Exekutive der Union verfügt.

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 63. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Der **Innenausschuss** hat in seiner 62. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig gegen eine Stimme der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Sportausschuss** hat in seiner 53. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 79. Sitzung am 11. Mai 2005 einvernehmlich bei Enthaltung einer Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 96. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 75. Sitzung am 11. Mai 2005 einvernehmlich gegen drei Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat in seiner 91. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig gegen zwei Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 70. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Verteidigungsausschuss** hat in seiner 59. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 57. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat in seiner 103. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** hat in seiner 73. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat in seiner 65. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen eine Stimme der Fraktion der CDU/CSU bei Enthaltung einer Stimme der Fraktion der SPD empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 63. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 59. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 65. Sitzung am 11. Mai 2005 empfohlen, dem Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP einer Enthaltung einer Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat in seiner 63. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig gegen eine Stimme der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 57. Sitzung am 11. Mai 2005 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Er hat zudem nachfolgende Stellungnahme beschlossen:

*Der Ausschuss für Kultur und Medien stellt fest:*

*Die Europäische Union gründet sich auf dem Willen der Bürgerinnen und Bürger der Staaten Europas, die ihnen bedeutsamsten Werte wie Achtung der Würde des Menschen, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte zur Grundlage einer pluralistischen, toleranten, gerechten und solidarischen Gemeinschaft zu machen.*

*Die nationale und regionale Vielfalt der Kulturen der Mitgliedstaaten und das kulturelle Erbe Europas sind Bausteine dieser Union und wurden schon im Maastrichter Vertrag von 1992 als schützenswert betrachtet.*

*Kultur stellt eine grundlegende Dimension der nationalen Identitäten, der Europäischen Union und der Unionsbürgerschaft dar. Deshalb ist die Bewahrung des Subsidiaritätsprinzips von entscheidender Bedeutung.*

*Der Schutz und die Berücksichtigung kultureller Minderheiten ist nationales und europäisches Ziel, um den sozialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten und Europas zu fördern.*

*Der Kultursektor ist auch ein wichtiger Bereich für wirtschaftliches Wachstum und Fortschritt und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, deshalb können sowohl nationale als auch EU-Fördersysteme legitime und positive Maßnahmen zur Stärkung dieses Bereichs sein.*

*Der Ausschuss für Kultur und Medien begrüßt:*

- *die im Vertrag über eine Verfassung für Europa enthaltene Zielformulierung: „Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für*

den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ (Art. I-3),

- die erzielte Ausnahmeregelung, dass der Rat über die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen über den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen einstimmig zu beschließen habe, wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union beeinträchtigen könnten (Art. III-315),
- die inhaltlich unveränderte Übernahme des sog. „Amsterdamer Protokoll“, in dem die wichtige Befugnis der Mitgliedstaaten festgehalten ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung dem durch die Mitgliedstaaten festgelegten und den Anstalten übertragenen Auftrag entspricht,
- die folgenden, in der Charta der Grundrechte festgehaltenen Grundrechte:
  - Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Achtung der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität (Art. II-71),
  - Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (Art. II-82)
- den durch die Union zu leistenden Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes (Art. III-280).

Der Ausschuss für Kultur und Medien fordert:

Im Sinne des Vertrages über eine Verfassung für Europa

- die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung der Zuständigkeiten der Union in den Bereichen Kultur und Medien (Art. I-11),
- die Berücksichtigung der Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf kulturelle Traditionen und das regionale Erbe bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik der Union,
- die Beachtung kultureller Aspekte insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt der Kulturen der Mitgliedstaaten bei der Tätigkeit der Union aufgrund anderer Bestimmungen der Verfassung (Art. III-280) sowie
- Instrumente zu entwickeln, die sicherstellen, dass die Auswirkungen für die kulturelle Vielfalt bei der Entwicklung von EU-Richtlinien und anderen Entscheidungen beachtet werden.

### III.

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 15/4900 und 15/4939 – in seinen Sitzungen am 9. und 16. März, am 13. und 20. April sowie am 9., 10. und 11. Mai 2005 beraten. Mit dem Gesetzentwurf liegen der Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, 36 Protokolle zum Vertrag, zwei Anhänge und die Schlussakte der Regierungskonferenz vor. Die Schlussakte enthält 30 Erklärungen zu Bestimmungen der Verfassung, 11 Erklärungen zu den der Verfassung beigefügten Protokollen und

neun weitere Erklärungen, die die Regierungskonferenz zur Kenntnis genommen hat.

Der Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa (im Folgenden: Verfassungsvertrag) ist das Ergebnis eines langjährigen Prozesses. Seit dem Ende der Regierungskonferenz von Nizza, deren Ergebnisse parteiübergreifend als unbefriedigend angesehen wurden, hat sich der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union für die Einrichtung eines mehrheitlich aus Parlamentariern zusammengesetzten Konvents eingesetzt, der für die kommende Regierungskonferenz Vorschläge zu einer Reform der Verträge erarbeiten sollte. Vorbild war der erste Konvent, der unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten, Prof. Dr. Roman Herzog, den Entwurf einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union erarbeitet hatte. Gemeinsam mit der Délégation pour l'Union européenne der französischen Nationalversammlung gelang es im Mai 2001 auf der XXIV. COSAC, der gemeinsamen Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments in Stockholm, die Unterstützung der Vertreter aller nationalen Parlamente für die Konventsmethode zu gewinnen und so schließlich die Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu überzeugen.

Mit dem Ziel, „die Europäische Union zukunftsfähig zu machen“, setzte der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 einen „Konvent zur Zukunft Europas“ ein, der die Handlungsfähigkeit der sich erweiternden Europäischen Union verbessern und den Bürgerinnen und Bürgern die europäische Integration näher bringen sollte. Dem 105 Mitglieder umfassenden Konvent, der seine Arbeit am 28. Februar 2002 aufnahm, gehörten mit Prof. Dr. Jürgen Meyer ein ehemaliges Mitglied des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union und mit dem Abgeordneten Peter Altmaier als Stellvertreter ein gegenwärtiges Mitglied des Ausschusses an. Der Ausschuss hat die fast 17 Monate dauernden Beratungen des Konventes intensiv parlamentarisch begleitet. Berichte über die Beratungen des Konventes waren regelmäßiger Tagesordnungspunkt auf den Sitzungen des Ausschusses. Ergänzend führte er am 13. März 2002 gemeinsam mit dem Europaausschuss des Bundesrates eine öffentliche Sitzung zum Europäischen Verfassungskonvent mit den Konventsdelegierten Prof. Dr. Peter Glotz und Ministerpräsident Erwin Teufel durch und veranstaltete am 26. Juni 2002 sowie am 21. Mai 2003 öffentliche Anhörungen zum Stand der Beratungen im Konvent. Am 18. Juli 2003 legte der Konvent einen Verfassungsentwurf vor, der eine weit reichende, in sich geschlossene Reform der europäischen Verträge umfasste. Dieser Text wurde Grundlage für die Beratungen der Regierungskonferenz, die am 4. Oktober 2003 begonnen hat und mit der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 29. Oktober 2004 in Rom zu Ende gegangen ist. Auch die Regierungskonferenz wurde vom Ausschuss und im Plenum des Deutschen Bundestages intensiv begleitet. Sowohl während der Konventberatung wie auch während der Regierungskonferenz hat sich der Ausschuss zudem mehrfach mit Delegationen anderer nationaler Parlamente beraten. Am 16. März 2005 führte der Ausschuss eine öffentliche Anhörung zur Bewertung des Verfassungsvertrages und zu den aus dem Verfassungsvertrag erwachsenen neuen Rechten des Deutschen Bundestages durch. Die Sachverständigen bewerteten den Entwurf des Verfassungsvertrages

ges übereinstimmend als wichtigen Integrationsfortschritt und „positiven Kodifikationssprung“. Der Verfassungsvertrag bringe einen Zugewinn an demokratischer Legitimation, Transparenz und Handlungsfähigkeit für die Europäische Union mit sich.

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützen die Verabschiedung des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Erstmals wurde europäisches Primärrecht durch einen Konvent aus Parlamentariern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, der Regierungen und der Europäischen Kommission öffentlich fortentwickelt. Seit Beginn der Konventsberatungen im Februar 2002 hat sich der Deutsche Bundestag in seinen Ausschüssen und im Plenum intensiv und fortlaufend am europäischen Verfassungsprozess beteiligt und viele seiner Vorstellungen in den Vertragstext einbringen können. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa vertieft die europäische Integration und sichert die Zukunft der Europäischen Union. Erst die EU-Verfassung macht die erweiterte Europäische Union durch gestärkte Institutionen und verbesserte Entscheidungsverfahren wirklich handlungsfähig. Sie festigt den Grundrechtsschutz durch die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta. Und sie stärkt insbesondere die demokratische Legitimation europäischen Handelns, indem sie die Rechte des Europäischen Parlaments ausweitet und den nationalen Parlamenten erstmalig direkte Mitwirkungsmöglichkeiten gibt. Die aus dem Vertrag über eine Verfassung für Europa erwachsenden Rechte der nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle sowie beim vereinfachten Vertragsveränderungsverfahren stützen das legislative Handeln der Bundesregierung als Exekutive im Rat demokratisch stärker ab, als dies alleine durch die bisher bestehenden innerstaatlichen Regelungen nach Artikel 23 des Grundgesetzes möglich war.

Aus Sicht der Fraktion der CDU/CSU markiert der EU-Verfassungsvertrag einen wichtigen Fortschritt bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration, der die EU handlungsfähiger, transparenter und demokratischer machen wird. Der Verfassungsvertrag stärkt die Stellung der nationalen Parlamente gegenüber der Europäischen Union und gibt ihnen erstmals eigene Rechte im europäischen Gesetzgebungsprozess. Auch ist es gelungen, eine klarere Kompetenzordnung über die Zuständigkeiten der Europäischen Union mit einer Einteilung und Auflistung der Kompetenzkategorien festzulegen. Außerdem muss die Europäische Union dort, wo sie zuständig ist, Prinzipien der begrenzten Einzelmächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachten. Damit sind allgemeine Zielformulierungen nicht mehr kompetenzbegründend. Zudem erhalten die nationalen Parlamente ein eigenes Klagerecht gegenüber dem Europäischen Gerichtshof, mit dem sie Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend machen können. Außerdem wird die EU stärker als bisher als Wertegemeinschaft definiert. Die verbindliche Aufnahme der Grundrechtscharta stärkt die Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den europäischen Institutionen. Dabei bedauert die Fraktion der CDU/CSU, dass es nicht gelungen ist, einen deutlichen Gottesbezug in der Präambel des Verfassungsvertrages zu verankern.

Die Fraktion der FDP begrüßt den Europäischen Verfassungsvertrag und unterstützt ihn mit Nachdruck. Die Verfas-

sung für Europa ist unverzichtbar für die weitere Legitimierung der Europäischen Union, weil sie insbesondere das Europäische Parlament stärkt und weil sie die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich verankert. Die Verfassung stärkt also das Europa der Bürger gegenüber dem Konzept der Staatenunion.

#### Zur Systematik des Verfassungsvertrages

Der Verfassungsvertrag gliedert sich in vier Teile: Teil I beschreibt die Ziele, Zuständigkeiten und den grundlegenden rechtlichen und institutionellen Aufbau der Union. Er enthält auch Bestimmungen über den Beitritt zur Union oder Austritt einzelner Mitgliedstaaten. Teil II wird durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union einschließlich ihrer Präambel gebildet. Teil III regelt die Politikbereiche und Arbeitsweisen der Union. Er ist das Ergebnis einer Konsolidierung und redaktionellen Überarbeitung des bisherigen Vertrages über die Europäische Gemeinschaft und der zweiten und dritten „Säule“ des bisherigen Unionsvertrages, also der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Teil IV enthält allgemeine und Schlussbestimmungen, insbesondere Verfahrensvorschriften zu Ratifikation, In-Kraft-Treten und späterer Änderung des Verfassungsvertrages.

#### Die Europäische Union als Staaten- und Bürgerunion

Der Verfassungsvertrag gründet eine neue Europäische Union mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die bisherigen Verträge über die Europäische Union und über die Europäische Gemeinschaft werden aufgehoben, der gesamte gemeinschaftliche Besitzstand einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz gelten jedoch fort. Die Europäische Union stützt sich als Bürger- und Staatenunion sowohl auf die Unionsbürgerinnen und -bürger als auch auf die Mitgliedstaaten. Gegenüber den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern kann die Union durch Europäische Gesetze unmittelbar geltendes Recht setzen und wird ihrerseits durch die Wahlen zum Europäischen Parlament unmittelbar demokratisch legitimiert. Andererseits behalten die Mitgliedstaaten über den Rat maßgebliche Entscheidungsbefugnisse. Die Mitgliedstaaten bleiben Herren der Verträge: Vertragsänderungen erfordern auch künftig eine Ratifikation durch alle Vertragsparteien. Jeder Mitgliedstaat kann beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten. Die Europäische Union wird nicht zum Bundesstaat; sie bleibt auch nach In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages eine supranationale Integrationsgemeinschaft eigener Art, die über eigenständige Rechtsetzungsverfahren verfügt. Ihr Charakter als Rechts- und Wertegemeinschaft wird durch die Aufnahme der Grundrechtscharta als subjektive Grundrechtsgewährleistung und durch die objektive Werteordnung der Union unterstrichen.

#### Steigerung der Handlungsfähigkeit durch institutionelle Reformen

Die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union wird durch tief greifende Reformen im institutionellen Bereich gesichert. Die Verfassung sieht erstmals einen Präsidenten des Europäischen Rates vor, der von diesem für zweieinhalb Jah-

re gewählt wird. Einmalige Wiederwahl ist möglich. Er wird für mehr Kontinuität in der Arbeit des Europäischen Rates und seiner Prioritätensetzung sorgen. Für den Vorsitz im Rat legt der Verfassungsvertrag den Grundsatz der gleichberechtigten Rotation fest. Die Formation „Auswärtige Angelegenheiten“ bildet eine Ausnahme: hier führt der Außenminister der Union den Vorsitz.

Ab dem 1. November 2009 gilt für die Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit die so genannte doppelte Mehrheit. Danach kommen Entscheidungen 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 über das Bevölkerungskriterium erfordert mindestens vier Mitgliedstaaten. Eine Minderheit, welche die Sperrminorität nicht erreicht, kann ein – allerdings nur aufschiebendes – Veto einlegen. Das Prinzip der doppelten Mehrheit trägt sowohl dem Grundsatz der Staatengleichheit (jeder Staat hat eine Stimme) als auch dem der Bürgergleichheit (durch das Bevölkerungselement hat jeder vertretene Einwohner das gleiche Gewicht) Rechnung und unterstreicht damit die Doppelnatur der Europäischen Union als Bürger- und Staatenunion. Das im Vertrag von Nizza festgelegte, die Bevölkerungsgröße unzureichend widerspiegelnde System der Stimmengewichtung im Rat entfällt; anstelle von Blockadekoalitionen werden Gestaltungsmehrheiten gefördert. Dem Ziel einer größeren Handlungsfähigkeit der Europäischen Union dient auch die deutliche Ausweitung der Bereiche, in denen künftig mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Der Verfassungsvertrag enthält 46 Rechtsgrundlagen, die in die qualifizierte Mehrheit überführt werden bzw. in denen sie neu eingeführt werden soll.

Die Höchstzahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist auf insgesamt 750 festgeschrieben; sie darf auch bei künftigen Beitritten nicht dauerhaft überschritten werden. Ab 2009 soll die Verteilung der Sitze auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung durch einen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt werden. Es gelten der Grundsatz der degressiven Proportionalität, eine Mindestzahl von sechs und eine Höchstzahl von 96 Abgeordneten je Mitgliedstaat. Die Kommission soll zugunsten von Effizienz und Handlungsfähigkeit ab 2014 auf zwei Drittel verkleinert werden, wobei die Mitgliedstaaten gleichberechtigt rotieren.

Die Schaffung des Amtes eines Außenministers der Europäischen Union ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer effizienteren Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Der Außenminister hat drei Kernfunktionen: Er leitet erstens die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union, trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung dieser Politiken bei und führt sie im Auftrag des Europäischen Rates durch. Zweitens führt er den Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten und ist drittens einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission mit Zuständigkeit im Bereich der Außenbeziehungen der Union. Er sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union. Der Außenminister wird bei seinen Aufgaben von einem neu einzurichtenden Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt.

Die Europäische Zentralbank erhält durch die Verfassung den Status eines Organs der Europäischen Union. Ihre Unabhängigkeit ist ausdrücklich festgeschrieben. Das Europäische System der Zentralbanken ist wie bisher vorrangig auf die Gewährleistung der Preisstabilität verpflichtet.

Stärkung der Demokratie, der Transparenz und des Grundrechtsschutzes

Der Verfassungsvertrag stärkt die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union. Künftig wird der Kommissionspräsident durch das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates, der das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat, gewählt werden. Dies ist ein Beitrag zur Personalisierung der Wahlen zum Europäischen Parlament, deren Ergebnis stärker zum mitbestimmenden Faktor für die Person des Kommissionspräsidenten wird. Auch die deutliche Ausweitung des bisherigen Mitentscheidungsverfahrens, das als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ zum Regelverfahren für die Gesetzgebung wird, stärkt die Demokratie innerhalb der Union. Insgesamt ist der Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in 72 Sachgebieten vorgesehen. In diesen Politikfeldern wird das Europäische Parlament endgültig zum weitgehend gleichberechtigten Mitgesetzgeber der Europäischen Union.

Im Rahmen der neuen europäischen Bürgerinitiative können eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Kommission direkt auffordern, einen Vorschlag vorzulegen und so auf den Rechtsetzungsprozess Einfluss nehmen.

Mit der Übernahme der Charta der Grundrechte der Union in den Verfassungsvertrag werden die in ihr verbrieften Rechte Teil der Verfassung und damit verbindlich. Die Grundrechte binden die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. In diesem Rahmen kann sich jedermann in Verfahren vor den nationalen oder europäischen Gerichten auf sie berufen. Ergänzend wird die Union der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten. Der Individualrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof wird durch eine Klagebefugnis für Einzelpersonen, die durch Rechtsakte mit Verordnungscharakter unmittelbar betroffen sind, verbessert. Der Gerichtshof erhält erstmals auch Zuständigkeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Einschränkungen für dessen Zuständigkeit für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts werden weitestgehend wegfallen.

Der Transparenz der Union dient die Verpflichtung des Ministerrates, in all seinen Formationen künftig öffentlich zu tagen, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Die Einführung einer Normenhierarchie in das Unionsrecht, die Reduzierung der Rechtsinstrumente auf sechs und die Vereinfachung der Legislativverfahren sollen das Handeln der Union verständlicher machen. Grundlage für eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten ist die Einteilung der Zuständigkeiten in Kompetenzkategorien. Vorgesehen sind eine ausschließliche Zuständigkeit, eine geteilte Zuständigkeit sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der Union. Bei letzteren ist eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen. Das

Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird ausdrücklich festgeschrieben. Die Anwendung der Flexibilitätsklausel wird nicht mehr wie bisher der bloßen Anhörung des Europäischen Parlamentes unterliegen, sondern wird zustimmungspflichtig. Als zusätzlicher Sicherheitsmechanismus ist eine besondere Unterrichtung der nationalen Parlamente vorgeschrieben.

#### Weiterentwicklung der Sachpolitiken

Die bisher intergouvernemental geregelten Bereiche der GASP einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen werden in das einheitliche Vertragswerk einbezogen, wenn auch unter Beibehaltung bestimmter Sonderregeln. Die GASP wird durch die oben dargestellte institutionelle Neuordnung (künftiger Außenminister der Union und Europäischer Auswärtiger Dienst) weiter vertieft. Die Beschlussfassung in der GASP wird mit wenigen, eng begrenzten Ausnahmefällen auch weiterhin einstimmig erfolgen. Eine spezielle Evolutivklausel ermöglicht den späteren Übergang zur qualifizierten Mehrheit durch einstimmige Entscheidung des Europäischen Rats. Die ESVP wird durch den Verfassungsvertrag zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die neue Ständige Strukturierte Zusammenarbeit ermöglicht es einzelnen Mitgliedstaaten unter dem Dach der Europäischen Union bei der gemeinsamen Entwicklung militärischer Fähigkeiten voranzuschreiten; im Rahmen der GSVP wird die Verstärkte Zusammenarbeit anwendbar. Die neue Beistandsverpflichtung ist an den Vertrag über die Westeuropäische Union angelehnt; sie wird durch eine Solidaritätsklausel für die Bereiche Terrorismusbekämpfung und Katastrophenschutz ergänzt.

In der Justiz- und Innenpolitik werden Integrationsfortschritte zugunsten der Vollendung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielt. Dieser Bereich wird insgesamt als geteilte Kompetenz in den allgemeinen Rahmen des Vertrages überführt, so dass künftig die Instrumente Gesetz und Rahmengesetz, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung und das Mehrheitsprinzip im Rat zur Anwendung kommen. Als Sonderregel bleibt das Initiativrecht einer Gruppe von Mitgliedstaaten erhalten. Im Justizbereich ist erstmals eine ausdrückliche Kompetenz zur Harmonisierung im Strafverfahrensrecht vorgesehen; die Kompetenz zur Harmonisierung im materiellen Strafrecht wird erweitert. Der Verfassungsvertrag schafft die Rechtsgrundlage zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wird das Prinzip der Mehrheitsentscheidung gelten. Bei der Rechtsangleichung im Strafrecht wird ein neuartiger „Notbremse“-Mechanismus dafür sorgen, dass jeder Mitgliedstaat ein Gesetzgebungsvorhaben an den Europäischen Rat verweisen kann. Dieser muss innerhalb von vier Monaten einstimmig entscheiden; gelingt dies nicht, gilt auf Wunsch eines Drittels der Mitgliedstaaten eine entsprechende Verstärkte Zusammenarbeit als genehmigt.

Im Bereich der Innenpolitik wird die polizeiliche Zusammenarbeit weiter entwickelt und die europäische Polizeibehörde Europol gestärkt. Änderungen der Europol-Regelungen werden künftig durch Europäisches Gesetz möglich sein. Zur Kontrolle der Außengrenzen der Union soll schritt-

weise ein integriertes Grenzschutzsystem eingeführt werden. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zuführung der Drittstaatsangehörigen zu ihrem Arbeitsmarkt bleibt erhalten.

Bezüglich der Finanzverfassung der Union bleibt es bei der Einstimmigkeit für das System der Eigenmittel und der Notwendigkeit der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Beim mehrjährigen Finanzrahmen ermöglicht eine spezifische Brückenklausel den Übergang von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit. Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erfolgt durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Union. Die Preisstabilität ist als Ziel der Union in Teil I des Verfassungsvertrages festgeschrieben. Die Eurogruppe wird durch die Verankerung in einem Protokoll aufgewertet. In der Wirtschaftspolitik soll die Rolle der Kommission durch bessere Überwachungsmöglichkeiten im Defizitverfahren gestärkt werden. Hinsichtlich der Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten bleibt es beim bloßen Empfehlungsrecht der Kommission.

Im Bereich der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden; ergänzt um einen „Notbremse“-Mechanismus, ähnlich demjenigen für die justizielle Zusammenarbeit im Strafrecht, allerdings ohne den automatischen Übergang in die Verstärkte Zusammenarbeit. Die Handelspolitik liegt insgesamt in der Unionszuständigkeit. Der Anwendungsbereich für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit wird ausgeweitet; Ausnahmen gelten für besonders sensible Bereiche wie Kultur und audiovisuelle Dienstleistungen.

Offenheit für künftige Entwicklungen: Brückenklausel, Verstärkte Zusammenarbeit und vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren

Der Verfassungsvertrag wird nicht nur die Handlungsfähigkeit der Union stärken, sondern sie auch auf künftige Entwicklungen vorbereiten. Die Brückenklausel (so genannte Passerelle-Klausel) erlaubt es dem Europäischen Rat, für alle Bereiche des Teils III, in denen nach dem Verfassungsvertrag noch einstimmig entschieden werden soll, mit Ausnahme von Entscheidungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, den Übergang in die qualifizierte Mehrheit zu beschließen. Das Europäische Parlament muss mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen; jedes nationale Parlament hat ein Widerspruchsrecht. Eine vergleichbare Brückenklausel erlaubt für die Fälle, in denen Teil III des Verfassungsvertrages ein besonderes Gesetzgebungsverfahren festlegt, den Übergang in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, also die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments. Im Bereich der GASP ist der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen mittels einer speziellen Brückenklausel durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates möglich. Die Voraussetzungen für die Verstärkte Zusammenarbeit werden erleichtert und ihre Anwendbarkeit auf alle Bereiche nicht ausschließlicher Unionskompetenz ausgedehnt. In der GSVP tritt die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit als zusätzliches Instrument hinzu. Die Sonder-Brückenklausel in der Verstärkten Zusammenarbeit ermöglicht es dem Rat zusätzlich, durch einstimmigen Beschluss zur qualifizierten Mehrheit oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Verstärkten Zusammenarbeit überzugehen. Zudem wird ein vereinfachtes Vertragsänderungs-

verfahren für die in Teil III Titel III des Verfassungsvertrages geregelten internen Politikbereiche der Union eingeführt. Sofern dies nicht zu einer Ausdehnung der Unionszuständigkeiten führt, kann der Europäische Rat solche Vertragsänderungen künftig einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission, sowie in bestimmten Fällen der Europäischen Zentralbank, beschließen. Eine Regierungskonferenz ist nicht erforderlich, wohl aber die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten.

**Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und die Rolle der nationalen Parlamente**

Mit der Verankerung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Verfassungsvertrag selbst und in einem eigenen Protokoll wird die grundlegende Bedeutung dieser Prinzipien für die Ausübung der Kompetenzen der Union hervorgehoben. Die Einführung eines neuen Subsidiaritäts-Kontrollmechanismus weist den nationalen Parlamenten – und zwar jeder Kammer und damit Bundestag und Bundesrat gesondert – eine neue und wichtige Aufgabe im Rahmen der europäischen Gesetzgebung zu. Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sieht eine umfassende Unterrichtung der nationalen Parlamente über Konsultationsdokumente der Europäischen Kommission und Entwürfe von europäischen Gesetzgebungsakten vor. Nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität erhalten die na-

tionalen Parlamente das Recht, im Wege einer begründeten Stellungnahme Einwände zu erheben, wenn ein Entwurf eines europäischen Gesetzgebungsaktes ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Legen ein Drittel der nationalen Parlamente solche Subsidiaritätsrügen vor, so muss der Entwurf von der Europäischen Kommission überprüft werden. Des Weiteren erhalten die nationalen Parlamente das Recht, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage wegen Verstoßes eines europäischen Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu erheben. Auf diese Weise wird der Deutsche Bundestag unter dem Subsidiaritätsaspekt erstmals auch institutionell in das europäische Gesetzgebungsverfahren einbezogen. Damit trägt der Entwurf des Verfassungsvertrages dem Auftrag des Europäischen Rates von Laeken Rechnung, der ausdrücklich dazu aufgefordert hatte, bei der Verfassungsdebatte auch über eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente nachzudenken. Die Rechte der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften werden durch eine ausdrückliche Erwähnung und durch ein eigenes Klagerecht des Ausschusses der Regionen bei behaupteter Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gestärkt.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 15/4900 und 15/4939 – in seiner 72. Sitzung am 11. Mai 2005 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen zwei Stimmen der Fraktion der CDU/CSU angenommen.

Berlin, den 11. Mai 2005

**Michael Roth (Heringen)**  
Berichterstatter

**Peter Altmaier**  
Berichterstatter

**Rainer Steenblock**  
Berichterstatter

**Sabine Leutheusser-Schnarrenberger**  
Berichterstatterin





