



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon

Am 8. September 2009 hat der 16. Deutsche Bundestag in seiner 233. Sitzung in zweiter und dritter Lesung über fünf Entwürfe der sogenannten Begleitgesetze beraten und abgestimmt. Die Gesetze regeln die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung durch Bundestag und Bundesrat. Der Bundestag hat die folgenden Gesetze verabschiedet: das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Kern dieses Artikelgesetzes ist das **Integrationsverantwortungsgesetz**), das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon, das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (**EUZBBG**) und das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (**EUZBLG**). Der von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) ist hingegen abgelehnt worden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Urteil vom 30. Juni 2009 das ursprüngliche Begleitgesetz von 2008 für teilweise verfassungswidrig erklärt, weil es Bundestag und Bundesrat keine hinreichenden Beteiligungsrechte in Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren der EU einräumt. Das Gesetzgebungsverfahren zeichnete sich durch zwei Besonderheiten aus: Erstens wurde auf die Formulierungshilfe der Bundesregierung weitgehend verzichtet und zweitens haben die für die Angelegenheiten der Europäischen Union zuständigen Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen mit zwölf Sachverständigen durchgeführt. Die parlamentarische Befassung in der sitzungsfreien Zeit im Sommer ist damit zu erklären, dass die Ratifikation des Vertrags von Lissabon durch Deutschland noch vor dem zweiten Referendum in Irland am 2. Oktober 2009 ermöglicht werden sollte.

Das **Integrationsverantwortungsgesetz** setzt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts um. Im Einzelnen regelt es die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat bei Änderungen des Primärrechts, die nicht den üblichen Ratifikationsverfahren unterliegen, und bei der Anwendung von primärrechtlichen Rechtsgrundlagen, mit denen die Kompetenzen der EU ausgedehnt werden können. Zugleich wird die Beteiligung in den Fällen geregelt, in denen die Mitgliedstaaten einer Vertiefung der europäischen Integration Einhalt gebieten können. Ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG ist für die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland auf Ebene der EU erforderlich für das **vereinfachte Vertragsänderungsverfahren** gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV, welches Änderungen unter anderem im Bereich des Binnenmarktes, der Wirtschafts- und Währungspolitik und der Beschäftigungspolitik gestattet. Hinzu kommt eine Reihe von **besonderen Vertragsänderungsverfahren**, die auf einen bestimmten Bereich beschränkt sind. Bei der **allgemeinen Brückenklausel** in Art. 48 Abs. 7 EUV, die eine Änderung der Abstimmungsmodalitäten im Rat oder einen Wechsel des anzuwendenden Gesetzgebungsverfahrens ermöglicht, setzt bereits die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat bzw. Rat ein Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG voraus. Gleiches gilt bei den **Kompetenzerweiterungsklauseln**, zu denen Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV im Bereich des Strafrechts zählt. Mit der **Flexibilitätsklausel** gemäß Art. 352 AEUV können die be-

Nr. 75/09 (10. September 2009)

Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.

Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.

stehenden Zuständigkeiten der EU zielgebunden abgerundet werden. Dies erfordert ebenfalls ein Gesetz auf der Grundlage des Art. 23 Abs. 1 GG.

Hingegen genügt ein Beschluss des Bundestages für die Zustimmung des deutschen Vertreters im Europäischen Rat bzw. Rat zur Anwendung von **besonderen BrückenklauseIn**, die auf bestimmte Politiken bezogen sind. Zusätzlich ist ein Beschluss des Bundesrates erforderlich, wenn Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Der Bundestag kann, ebenso wie der Bundesrat in bestimmten Fällen, den deutschen Vertreter im Rat durch Beschluss anweisen, das **Notbremseverfahren** anzuwenden. Dieses Verfahren erlaubt es einem Mitglied des Rates den Europäischen Rat anzurufen, wenn es durch den Entwurf eines Gesetzgebungsaktes grundlegende Aspekte der Strafrechtsordnung oder des Systems der sozialen Sicherheit seines Mitgliedstaats verletzt sieht. Außerdem werden im Integrationsverantwortungsgesetz die primärrechtlich gewährten Rechte der **Subsidiaritätsrüge** und das **Ablehnungsrecht der nationalen Parlamente bei BrückenklauseIn** näher ausgestaltet. Die sachlich mit der Subsidiaritätsrüge verknüpfte **Subsidiaritätsklage** wird durch das Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon nachträglich in das Integrationsverantwortungsgesetz überführt werden.

Anlässlich der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden die **Vereinbarungen zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU** zwischen Bundestag und Bundesregierung einerseits und zwischen Bund und Ländern andererseits in das EUZBBG bzw. das EUZBLG aufgenommen. Hierdurch werden die Vereinbarungen, deren Rechtsnatur bislang nicht eindeutig geklärt war, in Gesetzesform gegossen. Inhaltlich regeln beide Gesetze weitgehend Ähnliches: Die in Art. 23 Abs. 2 GG vorgesehene umfassende und frühestmögliche Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU durch die Bundesregierung wird ausgestaltet. Ebenfalls konkretisiert wird die grundgesetzlich vorgesehene Möglichkeit der diesbezüglichen Stellungnahmen von Bundestag oder Bundesrat. Erfahrungen aus der bisherigen Praxis, wie sie in zwei Monitoring-Berichten der Bundestagsverwaltung dargelegt wurden, sind dabei in das EUZBBG einbezogen worden. So werden unter anderem die Unterrichtungspflichten zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in eine eigene Regelung aufgenommen.

Die Länder waren eng in die Entstehung der Gesetze eingebunden. Der **Bundesrat** wird über die Gesetze in seiner 861. Sitzung am **18. September 2009** Beschluss fassen. Das Integrationsverantwortungsgesetz soll einen Tag nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten; dann kann die Ratifikationsurkunde zum Vertrag von Lissabon bei der Regierung der Italienischen Republik in Rom hinterlegt werden. Sollten gegen das Integrationsverantwortungsgesetz Rechtsbehelfe beim Bundesverfassungsgericht eingelegt werden, so könnte dies das Verfahren verzögern.

Quellen:

- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08.
- Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/8489, Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 16/8919) [altes Begleitgesetz].
- Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/13923, Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/13985, Bericht BT-Drs. 16/13994).
- Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (BT-Drs. 16/13924, Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/13985, Bericht BT-Drs. 16/13994).
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/13925, Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/13986, Bericht BT-Drs. 16/13995).
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BT-Drs. 16/13926, Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/13987, Bericht BT-Drs. 16/13996).
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) (BT-Drs. 16/13928, Beschlussempfehlung BT-Drs. 16/13988, Bericht BT-Drs. 16/13997).

Verfasserinnen: RDn Dr. Birgit Schröder, gepr. RKn Simone Hapel, Fachbereich WD 3,
Verfassung und Verwaltung,
RRn Dr. Christina Last, Fachbereich WD 11, Europa