



---

**Ausarbeitung**

---

**Parlamentarische Mitwirkung in den Mitgliedstaaten an Verträgen  
über den Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Union**

---

## **Parlamentarische Mitwirkung in den Mitgliedstaaten an Verträgen über den Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Union**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 033/16  
Abschluss der Arbeit: 18.03.2016  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Zusammenfassung der Antworten</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Antworten der Mitgliedstaaten</b>	<b>4</b>
3.1.	Belgien	4
3.2.	Bulgarien	5
3.3.	Dänemark	5
3.4.	Deutschland	5
3.5.	Estland	6
3.6.	Finnland	6
3.7.	Frankreich	6
3.8.	Griechenland	6
3.9.	Irland	6
3.10.	Italien	7
3.11.	Kroatien	7
3.12.	Lettland	7
3.13.	Litauen	7
3.14.	Luxemburg	7
3.15.	Malta	8
3.16.	Niederlande	8
3.17.	Österreich	8
3.18.	Polen	8
3.19.	Portugal	8
3.20.	Rumänien	9
3.21.	Schweden	9
3.22.	Slowakei	9
3.23.	Slowenien	9
3.24.	Spanien	10
3.25.	Tschechien	10
3.26.	Ungarn	10
3.27.	Vereinigtes Königreich	10
3.28.	Zypern	10

## 1. Fragestellung

Das Verfahren zum Beitritt neuer Staaten zur Europäischen Union ist in Art. 49 EUV festgelegt. In Art. 49 Abs. 2 Satz 2 EUV heißt es, dass die Beitrittsverträge der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften bedürfen.

In diesem Zusammenhang ist die Frage gestellt worden, welche Mitwirkungsrechte den Parlamenten in den Mitgliedstaaten in Bezug auf solche Beitrittsverträge zukommen.<sup>1</sup>

Diese Frage wurde über das EU-Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages an die Vertretungen der nationalen Parlamente weitergegeben. Insgesamt haben 21 Parlamente auf diese Frage geantwortet. Derzeit fehlen noch die Antworten von Griechenland, Luxemburg, Malta, Slowenien, Ungarn und Zypern. Falls diese Antworten noch eingehen, werden sie nachgereicht.

Die nachfolgenden Ausführungen zu den einzelnen Mitgliedstaaten beruhen – bis auf Deutschland – ausschließlich auf den Antworten der Parlamente. Weitere Recherchen wurden, z.B. zur Überprüfung der Antworten, nicht durchgeführt.

## 2. Zusammenfassung der Antworten

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in allen Mitgliedstaaten, die geantwortet haben, das Parlament und – soweit vorhanden – häufig auch die zweite Kammer dem Beitrittsvertrag zustimmen muss. Soweit zu den erforderlichen Mehrheiten für die Zustimmung bzw. das zustimmende Gesetz Angaben gemacht wurden, zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten hier ganz unterschiedliche Regelungen getroffen haben. So ist für die Zustimmung in Dänemark, Estland und Schweden die einfache Mehrheit ausreichend. Die absolute Mehrheit ist in der Slowakei für die Zustimmung notwendig. In Lettland bedarf es einer absoluten Mehrheit der Mitglieder des Parlaments. In Frankreich muss entweder ein Referendum über den Beitrittsvertrag abgehalten werden oder es muss ein Kongress aus der Nationalversammlung und dem Senat einberufen werden, der dem Vertrag mit einer Dreifünftelmehrheit zustimmen muss. In Österreich und Polen ist die Zustimmung mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder der jeweiligen Abgeordnetenkammer und des jeweiligen Senats erforderlich. Zusätzlich wird in der Antwort von Estland und des Vereinigten Königreichs erläutert, dass über Beitrittsverträge kein Referendum durchgeführt werden kann. Dies gilt auch für die deutsche Rechtslage. In Bulgarien und, wie erwähnt, in Frankreich ist hingegen die Durchführung eines Referendums über einen Beitrittsvertrag möglich. In den Niederlanden muss ein Referendum zwingend durchgeführt werden.

## 3. Antworten der Mitgliedstaaten

### 3.1. Belgien

Bei einem Beitritt eines neuen Mitgliedstaates zur EU muss das belgische Parlament (und die parlamentarischen Versammlungen der Regionen des föderalen Belgien) ein zustimmendes Gesetz

---

1 Die weiteren Fragen des Auftrags werden bzw. wurden vom Fachbereich „Europa“ (PE 6) in einem gesonderten Gutachten beantwortet.

---

erlassen (Art. 167 § 2 der Verfassung von Belgien), nach dem die Regierung den Vertrag im Namen des belgischen Staates abgeschlossen hat.

### 3.2. Bulgarien

In Bulgarien bedürfen Beitrittsverträge der Ratifikation durch die Nationalversammlung (Art. 85 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 8 der bulgarischen Verfassung). Nach Art. 121 Abs. 3 ihrer Geschäftsordnung berät die Nationalversammlung den Beitrittsvertrag und ratifiziert ihn durch ein zustimmendes Gesetz, nach dem die Regierung einen entsprechenden Entwurf vorgelegt hat (Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes über internationale Verträge). Das Verfahren über die Behandlung, Beratung und Zustimmung über einen Beitrittsvertrag in der Nationalversammlung richtet sich nach Kapitel acht ihrer Geschäftsordnung. Gemäß Art. 81 der bulgarischen Verfassung und Art. 67 Abs. 1 der Geschäftsordnung ist das Gesetz angenommen, wenn mehr als die Hälfte der anwesenden Abgeordneten dem zustimmen. Es ist möglich, ein Referendum über einen völkerrechtlichen Vertrag durchzuführen (Art. 9 Abs. 4 des Gesetzes über die direkte Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen der zentralen und der regionalen Regierungen). Von dieser Möglichkeit wurde in Bulgarien in diesem Bereich jedoch noch kein Gebrauch gemacht.

### 3.3. Dänemark

In Dänemark muss der Beitrittsvertrag vom Parlament (Folketinget) genehmigt werden. Nach Art. 19 der dänischen Verfassung kann die Regierung keine internationale Verpflichtung von besonderer Bedeutung ohne die Genehmigung des Parlaments eingehen. Ein Beitrittsvertrag ist stets als solche „Verpflichtung von besonderer Bedeutung“ angesehen worden. Formal muss ein Gesetzesvorschlag zur Ratifikation des Beitrittsvertrages von der einfachen Mehrheit des Folkeinget genehmigt werden. Über einen Beitrittsvertrag wird im Plenum abgestimmt; im Gegensatz zu Sekundärrechtsakten der EU, die allein im Europaausschuss debattiert werden.

### 3.4. Deutschland

Im deutschen Verfassungsrecht ist nicht abschließend geklärt, ob Beitrittsverträge im Sinne des Art. 49 EUV als „gewöhnliche“ völkerrechtliche Verträge unter Art. 59 Abs. 2 GG fallen oder unter die für die EU-Verträge spezifische Regelungen des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. In beiden Fällen muss der Deutsche Bundestag ein dem Beitrittsvertrag zustimmendes Gesetz erlassen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spricht für die Anwendung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG. Diese Auffassung hat vor allem zur Folge, dass der Bundesrat in jedem Falle dem zustimmenden Gesetz des Bundestages seinerseits zustimmen muss. Da in der Vergangenheit, z.B. beim Beitritt von Kroatien, die Beitrittsverträge mit Änderungen an den EU-Verträgen verbunden waren, wurde angenommen, dass der Beitrittsvertrag sowohl unter Art. 59 Abs. 2 GG als auch unter Art. 23 Abs. 1 GG fällt. Im Deutschen Bundestag wurde für die Zustimmung die einfache Mehrheit für ausreichend erachtet, wobei das Zustimmungsgesetz für den Beitritt von Kroatien im Plenum ohne Gegenstimmen und bei nur sechs Enthaltungen angenommen wurde. Der Bundesrat vertrat dazu die Auffassung, dass das Zustimmungsgesetz seiner Zustimmung mit einer Zweidrittelmehrheit bedurfte. Letztlich stimmte der Bundesrat dem Zustimmungsgesetz und damit auch dem Beitrittsvertrag für Kroatien einstimmig zu.

### 3.5. Estland

Gemäß § 121 der Verfassung von Estland ratifiziert das Parlament Verträge über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur EU. Dies erfordert die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Nach § 106 der Verfassung von Estland dürfen Fragen über eine Ratifikation nicht zum Gegenstand eines Referendums gemacht werden.

### 3.6. Finnland

Ein Beitrittsvertrag wird in Finnland vom Parlament nach dem üblichen Zustimmungsverfahren für internationale Verträge ratifiziert, d.h. das Parlament erlässt ein Gesetz über die Anwendbarkeit der Klauseln, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen. Zudem erlässt es eine Erklärung über die Genehmigung des Vertrages. Das finnische Parlament hat zudem das Recht, jede Information über Beitritte zur EU zu erhalten, es hat jedoch keine Entscheidungsgewalt über den Inhalt der entsprechenden Verträge.

### 3.7. Frankreich

In Frankreich gibt es für die Ratifizierung eines Vertrags über den Beitritt eines Staates zur EU seit der Verfassungsreform vom 1. März 2005 ein spezifisches und von den anderen Verträgen zu unterscheidendes Verfahren. Es wird von Art. 88 Abs. 5 der Verfassung geregelt: Jeder neue Beitritt muss durch ein Referendum oder, seit der Verfassungsreform vom 23. Juli 2008, durch den „Congrès du Parlement“ (Nationalversammlung und Senat als Kongress, die sich in Versailles versammeln; Art. 89 Abs. 3 der Verfassung) angenommen werden. Damit sich der Congrès versammelt, muss ein Antrag im gleichen Wortlaut von beiden Kammern mit einer Dreifünftelmehrheit angenommen werden; der Congrès muss anschließend den Text mit einer Dreifünftelmehrheit annehmen.

### 3.8. Griechenland

Bisher nicht geantwortet.

### 3.9. Irland

Beitrittsverträge werden in Irland vom Parlament durch ein Gesetz ratifiziert. In den jüngeren Fällen des Beitritts von Bulgarien und Rumänien sowie Kroatien wurden entsprechende Gesetze erlassen. Zunächst war der gemeinsame Ausschuss für EU-Angelegenheiten mit den Beitritten befasst, bevor das entsprechende Gesetz vom Plenum erlassen wurde.

### 3.10. Italien

Die parlamentarische Ratifizierung eines Beitrittsvertrags folgt in Italien denselben Regeln wie für jeden internationalen Vertrag.<sup>2</sup>

### 3.11. Kroatien

Nach Art. 140 der kroatischen Verfassung bedürfen alle völkerrechtlichen Verträge, die den Erlass oder die Änderung von Gesetzen erforderlich machen, die militärischer oder politischer Natur sind oder die finanzielle Verpflichtungen für die Republik Kroatien enthalten, der Ratifikation durch das kroatische Parlament. Völkerrechtliche Verträge, die internationalen Organisationen oder Bündnissen Kompetenzen übertragen, die sich aus der kroatischen Verfassung ableiten, bedürfen der Ratifikation des Parlaments mit einer Zweidrittelmehrheit.

### 3.12. Lettland

Wie für alle völkerrechtlichen Verträge gibt es für Beitrittsverträge in Lettland zwei Lesungen im Parlament. Die Ratifizierung ist erfolgreich, wenn in beiden Lesungen mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist und der Vertrag jeweils die absolute Mehrheit der anwesenden Stimmen erhält.

### 3.13. Litauen

Nach § 68a des Parlamentsgesetzes in Litauen („Seimas statute“) ist der Auswärtige Ausschuss für die Ratifizierung aller internationalen Verträge, einschließlich der Beitrittsverträge zuständig.<sup>3</sup>

### 3.14. Luxemburg

Bisher nicht geantwortet.

---

2 Im Rahmen eines im Jahr 2011 erstellten Gutachtens über die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen in den EU-Mitgliedstaaten wurde zu Italien folgendes ausgeführt (WD 3 – 300 – 393/11, S. 12): „Völkerrechtliche Verträge – und damit auch die Änderungen der Europäischen Verträge – werden in Italien von den beiden Kammern des Parlaments, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat, ratifiziert (Art. 73 Verfassung der Republik Italien). Ein (bindendes) Referendum bezüglich der Ratifikation wird durch die Verfassung ausgeschlossen (Art. 75 Abs. 2 Verfassung der Republik Italien).“ Es liegen jedoch keine Informationen darüber vor, ob dies noch der geltenden Rechtslage entspricht.

3 Im Zusammenhang mit einem anderen Gutachten, das die Ratifikation von Vertragsänderungen allgemein, also nicht speziell von Beitrittsverträgen, zum Gegenstand hatte, wurden aus Litauen zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge abweichende bzw. weitergehende Informationen gemeldet (Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 290/15, S. 11). Danach bedürfen Änderungen der Europäischen Verträge in Litauen der Zustimmung des Parlaments mit einfacher Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens zwei Fünfteln seiner Mitglieder (Art. 181 Abs. 1 Geschäftsordnung des Parlaments). Offenkundig werden somit jedenfalls solche Verträge nicht allein durch den Auswärtigen Ausschuss ratifiziert. Ob dies auch für Beitrittsverträge zutrifft oder ob die nunmehr übermittelte und oben wiedergegebene Information dazu stimmt, bleibt jedoch unklar.

### 3.15. Malta

Bisher nicht geantwortet.

### 3.16. Niederlande

Das Verfahren in den Niederlanden ist kompliziert; zusammengefasst läuft es wie folgt ab: Bis zum Beitritt von Kroatien bestand das Ratifikationsverfahren aus dem Erlass eines besonderen Ratifikationsgesetzes, das von beiden Kammern des niederländischen Parlaments angenommen werden musste. Nach der Signatur, Veröffentlichung und dem Inkrafttreten dieses Gesetzes war das Ratifikationsverfahren abgeschlossen. Dieses Verfahren hat sich geändert, nachdem die Möglichkeit eingeführt wurde, ein konsultatives Referendum durchzuführen. Auf der Basis eines besonderen Verfahrens können Bürger ein solches Referendum über ein Gesetz, das vom Parlament erlassen wurde, beantragen, wobei einige Gesetze bzw. Bereiche davon ausgenommen sind. Das bedeutet für ein Ratifikationsverfahren, dass der Vertrag nicht unterzeichnet, veröffentlicht und in Kraft treten kann, solange das Referendum nicht durchgeführt worden ist. Sollte das Referendum ohne Ergebnis ausgehen, muss das Parlament das Gesetz erneut prüfen.

### 3.17. Österreich

Gemäß Art. 50 Abs. 1 und Abs. 4 des Bundesverfassungsgesetzes dürfen Verträge, durch die die vertragliche Basis der EU geändert wird (z.B. auch durch Beitrittsverträge), nur mit der Zustimmung des Nationalrates und des Bundesrates abgeschlossen werden. Diese Beschlüsse müssen jeweils bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte aller Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden. Nach Art. 50 Abs. 5 des Bundesverfassungsgesetzes müssen der Nationalrat und der Bundesrat ohne Verzögerung über den Beginn der Verhandlungen eines Beitrittsvertrages informiert werden.

### 3.18. Polen

Nach Art. 89 Abs. 1 der Verfassung der Republik Polen bedarf die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags der vorherigen Zustimmung durch ein Gesetz. Dem Gesetz muss von dem Parlament („Sejm“) und dem Senat jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der jeweiligen Mitglieder zugestimmt werden. Das Gesetz ist sodann dem Präsidenten der Republik zur Unterzeichnung zuzuleiten. Innerhalb von 21 Tagen soll der Präsident das Gesetz unterzeichnen und die Veröffentlichung im Gesetzblatt der Republik Polen anordnen. Der Präsident kann das Gesetz auch dem Verfassungsgericht mit der Bitte vorlegen, die Übereinstimmung mit der Verfassung zu prüfen. Wenn das Verfassungstribunal die Verfassungsmäßigkeit festgestellt hat, soll der Präsident die Unterzeichnung nicht verweigern.

### 3.19. Portugal

Das Verfahren zur Ratifikation von Beitrittsverträgen durch das portugiesische Parlament ist mit dem Verfahren zur Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen vergleichbar. Es ist in der Verfassung und der Geschäftsordnung des Parlaments verankert. Nach Art. 161 (i) der Verfassung bedürfen völkerrechtliche Verträge einer parlamentarischen Entscheidung. Diese beginnt mit der Vorlage des Entwurf eines Zustimmungsbeschlusses durch die Regierung an das Parlament (Art. 197 Abs. 1 (d) der Verfassung).



---

Der Parlamentspräsident soll den Entwurf an den Parlamentsausschuss überweisen, der für die Sache zuständig ist (Art. 198 Abs. 2 der Geschäftsordnung). Bei einem Beitrittsvertrag ist dies stets der Europaausschuss. Dieser soll innerhalb von 30 Tagen den Entwurf beraten und eine Stellungnahme abgeben (Art. 199 und Art. 200 der Geschäftsordnung). Die Stellungnahme soll sich dazu äußern, ob der Entwurf des Zustimmungsbeschlusses mit der Verfassung vereinbar ist und dem Plenum eine Entscheidung vorschlagen. Nach der Zustimmung des Plenums wird der Beschluss zusammen mit dem Text des Vertrages im Gesetzblatt veröffentlicht. Er soll zur gleichen Zeit wie die offizielle Urkunde über die Ratifikation durch den Präsidenten veröffentlicht werden.

### 3.20. Rumänien

Die Ratifizierung von Beitrittsverträgen richtet sich in Rumänien nach Art. 91 Abs. 1 der rumänischen Verfassung. Danach werden diese Verträge von der Regierung verhandelt, vom Parlament ratifiziert und von dem Präsidenten unterzeichnet. Für die Ratifizierung muss jeweils die Mehrheit der Mitglieder beider Kammern des rumänischen Parlaments zustimmen. Einfachgesetzlich ist festgelegt (Gesetz 590/2033 Art. 18 bis 24), dass die Ratifizierung durch das Parlament in Form eines Gesetzes erfolgt.

Bevor über den Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Beitrittsvertrags in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern (Senat und Abgeordnetenkammer) entschieden wird, wird er an den Rechtsausschuss und den Europaausschuss zur Erstellung eines gemeinsamen besonderen Berichts (dieser Bericht wird gemeinsam mit den entsprechenden Ausschüssen des Senats erstellt), an den Auswärtigen Ausschuss zur Abgabe einer Stellungnahme sowie an alle anderen Ausschüsse zur Information überwiesen.

### 3.21. Schweden

In Schweden erfordert die Ratifikation eines Beitrittsvertrages, dass das Parlament seine Zustimmung zu dem Vertrag gibt, da der Beitritt das schwedische Recht („primary law“) ändert, nämlich das Gesetz zum Beitritt Schwedens zur EU (1994:1500). Die Regierung legt dem Parlament dafür einen Gesetzentwurf vor. Der Gesetzentwurf und alle dem folgenden Anträge werden durch den zuständigen Ausschuss (derzeit der Auswärtige Ausschuss) vorbereitet und bearbeitet. Das Plenum entscheidet mit einfacher Mehrheit.

### 3.22. Slowakei

In der Slowakei genehmigt der Nationalrat den Beitrittsvertrag mit einer Mehrheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder. Im Anschluss wird der Vertrag von dem Präsident der Slowakischen Republik ratifiziert.

### 3.23. Slowenien

Bisher nicht geantwortet.

### 3.24. Spanien

Für die Ratifizierung eines Beitrittsvertrags ist in Spanien zunächst erforderlich, dass das Parlament einen „Institutional Act“ nach Maßgabe der dazu in der Geschäftsordnung vorgesehenen Regelungen erlässt (Art. 154 der Geschäftsordnung und Art. 93 der Spanischen Verfassung). Im Übrigen regelt Art. 94 Abs. 1 der Spanischen Verfassung die Fälle, in denen das Parlament völkerrechtlichen Verträgen und Abkommen zustimmen muss. So wurde der Vertrag zum Beitritt von Kroatien gemäß den genannten Vorschriften ratifiziert.

### 3.25. Tschechien

In der Antwort aus der Technischen Republik wird allein auf die tschechische Verfassung verwiesen:

Verfassung der Tschechischen Republik

Art. 10a

(1) Durch Vertrag können bestimmte Hoheitsrechte der Tschechischen Republik auf internationale Organisationen oder Institutionen übertragen werden.

(2) Verträge nach Absatz 1 bedürfen zu ihrer Ratifikation der Zustimmung des Parlaments; dies gilt nicht, wenn ein Verfassungsgesetz bestimmt, dass zur Ratifizierung die Zustimmung in einem Referendum einzuholen ist.

Art. 39

(4) Zur Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes oder zur Genehmigung eines internationalen Vertrages nach Art. 10a Abs. 1 der Verfassung bedarf es der Zustimmung durch eine Dreifünftelmehrheit aller Abgeordneten und aller anwesenden Senatoren.

### 3.26. Ungarn

Bisher nicht geantwortet.

### 3.27. Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich muss jeder Beitrittsvertrag durch ein Gesetz des Parlaments genehmigt werden, bevor die Regierung den Vertrag ratifizieren kann. Mit dem European Union Act von 2011 wurde die Verpflichtung zur Durchführung eines Referendums eingeführt, soweit durch die Maßnahme Hoheitsrechte oder Kompetenzen von dem Vereinigten Königreich auf die EU übertragen werden. Allerdings besteht die Verpflichtung zur Durchführung eines Referendums nach dem European Union Act von 2011 für Beitrittsverträge nicht.

### 3.28. Zypern

Bisher nicht geantwortet.

Ende der Bearbeitung