

**W**

**Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**

## **Einzelfragen zum Vertrag von Lissabon**

- Ausarbeitung -



## **Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasserin: [REDACTED]

Einzelfragen zum Vertrag von Lissabon

Ausarbeitung WD 3 - 3000-105/08

Abschluss der Arbeit: 31. März 2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste 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. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

## 1. Übersendung von Unionsvorlagen

Durch Art. 2 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>1</sup> wird unter anderem das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>2</sup> geändert. Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) sieht vor, dass in § 4 nach Satz 1 folgende Sätze eingefügt werden<sup>3</sup>:

„Der Deutsche Bundestag kann auf die Übersendung von oder Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorschlägen, Initiativen oder Anträgen für Rechtsakte verzichten. **Der Verzicht kann nicht gegen den Widerspruch einer Fraktion oder 5 Prozent der Mitglieder des Bundestages erklärt werden.**“

Ausweislich der Begründung solle sichergestellt werden, dass

„die Mehrheit des Bundestages die Zuleitung oder Unterrichtung von oder zu Dokumenten nicht verhindern kann, die von einer Minderheit als wichtig angesehen wird“<sup>4</sup>.

Die Regelung enthalte somit

„für die Beschlussfassung des Bundestages **eine Modifizierung des Mehrheitsprinzips**“<sup>5</sup>.

Fraglich ist, ob dem uneingeschränkt zuzustimmen ist. Ausgangspunkt der Überlegungen ist Art. 42 Abs. 2 GG. Dort heißt es:

„Zu einem Beschluss des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Für die vom Bundestage vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.“

Beim Beschluss nach Satz 1 der geplanten Änderung handelt es sich um einen Beschluss im Sinne des Art. 42 Abs. 2 GG. Mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen kann der Bundestag beschließen, auf die Unterrichtung zu verzichten.

---

1 Entwurf: BT-Drs. 16/8489.

2 Gesetz vom 12. März 1993, BGBl. I S. 311; zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. November 2005, BGBl. I S. 3178.

3 BT-Drs. 16/8489, S. 8, Hervorhebung durch die Verfasserin.

4 Begründung in BT-Drs. 16/8489, S. 6.

5 Begründung in BT-Drs. 16/8489, S. 6, Hervorhebung durch die Verfasserin.

Bei der Regelung in Satz 2 handelt es sich hingegen um ein **Recht von Bundestagsminderheiten**. Art. 42 Abs. 2 GG soll in diesen Fällen keine Anwendung finden, weil diesen (Antrags-)Rechten zu entsprechen ist; es handle sich insoweit nicht um einen Beschluss des Bundestages im Sinne des Art. 42 Abs. 2 GG.<sup>6</sup> Solche Minderheitenrechte durchbrechen daher nicht das in Art. 42 Abs. 2 GG festgeschriebene Mehrheitsprinzip.<sup>7</sup> Als weitere Beispiele sind zu nennen<sup>8</sup>:

§ 20 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 GOBT:

„Nach Feststellung der Tagesordnung dürfen andere Verhandlungsgegenstände nur beraten werden, wenn nicht von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages widersprochen wird (...). Ist eine Sitzung wegen Beschlussunfähigkeit aufgehoben worden, kann der Präsident für denselben Tag einmal eine weitere Sitzung mit derselben Tagesordnung einberufen. Innerhalb dieser Tagesordnung kann er den Zeitpunkt für die Wiederholung der erfolglosen Abstimmung oder Wahl festlegen oder sie von der Tagesordnung absetzen, es sei denn, dass von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages widersprochen wird.“

§ 78 Abs. 2 GOBT:

„Anträge können ohne Aussprache einem Ausschuss überwiesen werden. Auch wenn sie nicht verteilt sind, kann über sie abgestimmt werden, es sei denn, dass von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages widersprochen wird.“

Im Ergebnis spricht viel dafür, dass das **Widerspruchsrecht keine Abweichung** von Art. 42 Abs. 2 GG und damit dem Mehrheitsprinzip bedeutet.

---

6 Klein, Hans H., in: Maunz, Theodor; Dürig, Günter, Grundgesetz Kommentar, Losblattsammlung, Band IV, Art. 42 Rn. 92 (Stand: Juli 2001); Morlok, Martin, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 2. Auflage 2006; ähnlich wohl auch Müller-Graff, Christian, BT-Drs. 15/5492, S. 18, zum Begleitgesetz zum Verfassungsvertrag bezogen auf Quoren für die Subsidiaritätsklage.

7 Im Übrigen ist bei Regelungen auf Geschäftsordnungsebene strittig, ob eine Abweichung vom Mehrheitsprinzip zulässig ist; hier existiert jedoch durch Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG eine verfassungsrechtliche Legitimation für mögliche Abweichungen, vgl. nur Klein (Fn. 6), Art. 42 Rn. 91, m.w.N.; kritisch Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 9. Auflage 2007, Art. 42 Rn. 4.

8 Einzelheiten zu diesen Regelungen bei Ritzel, Heinrich G.; Bückler, Joseph; Schreiner, Hermann J., Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Loseblattsammlung.



## 2. **Parlamentsvorbehalt bei autonomen Vertragsänderungen**

### 2.1. Zur Möglichkeit der autonomen Vertragsänderung

Der Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 sieht in Kapitel 4 Regelungen zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen vor, vgl. **Art. 69a bis Art. 69e EUV-Liss.**<sup>9</sup>

Artikel 69b EUV-Liss entspricht Artikel III-271 des Verfassungsvertrages mit den am 23. Juni 2007 vereinbarten Änderungen. Er präzisiert die Rechtsgrundlage für die Angleichung des materiellen Strafrechts und erweitert sie.<sup>10</sup>

**Artikel 69b EUV-Liss lautet auszugsweise**<sup>11</sup>:

(1) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

**Derartige Kriminalitätsbereiche sind:** Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

**Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.**

Die Klausel betrifft eine **neue Kompetenzgrundlage** für das **materielle Strafrecht**. Sie lässt den Erlass von Richtlinien mit Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen unter alternativen Voraussetzungen zu.<sup>12</sup> So ermöglicht Absatz 1 die Rechtsangleichung in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension.<sup>13</sup>

---

9 Vgl. BT-Drs. 16/8300, S. 31 ff., Begründung S. 175 ff.

10 BT-Drs. 16/8300, S. 176.

11 Hervorhebung durch die Verfasserin.

12 BT-Drs. 16/8300, S. 176.

13 BT-Drs. 16/8300, S. 176.



Der Text enthält **zunächst** eine abschließende Aufzählung dieser Bereiche; die **Liste kann** unter Beachtung der Kriterien **durch den Rat aber erweitert werden**.<sup>14</sup>

Anders als beim Verfahren nach Art. 48 EUV beschließt der Rat – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – eine Änderung des Vertrages **ohne Beteiligung der nationalen Parlamente**. Einzige „Notbremse“<sup>15</sup> ist Art. 69b Abs. 3 EUV-Liss: Hier- nach kann ein Mitglied des Rates, das der Auffassung ist, dass der Entwurf einer Richt- linie nach den Absätzen 1 oder 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung be- rühren würde, beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren **zunächst** ausgesetzt.

Mit dieser Regelung enthält der Vertrag eine Möglichkeit zur so genannten **autonomen bzw. vereinfachten Vertragsänderung**. Dies ist **keine neue Option**; als Rechtsakte sui generis sind sie auch in früheren Verträgen enthalten gewesen.<sup>16</sup>

## 2.2. Bisherige Bedeutung von autonomen Vertragsänderungen

Bislang betreffen das Regime der autonomen Vertragsänderungen nur Entscheidungen von **relativ geringer Bedeutung** für Struktur und Entwicklung der Union.<sup>17</sup> Sie bezie- hen sich zum Beispiel auf die beschleunigte Abschaffung der Einfuhrzölle<sup>18</sup>, die Ab- schaffung mengenmäßiger Beschränkungen<sup>19</sup> und die Möglichkeit der Einbeziehung weiterer Erzeugnisse in die Agrarpolitik<sup>20</sup>. Andere vereinfachte Änderungsverfahren gibt es für die Zusammensetzung der Organe, etwa hinsichtlich der Zahl der Richter und Generalanwälte am EuGH.<sup>21</sup>

Mit dem **materiellen Strafrecht** ist hingegen ein wichtiger Bereich staatlicher Aufga- ben von einer möglichen **autonomen Vertragsänderung** betroffen.

## 2.3. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines Parlamentsvorbehalts

Fraglich ist deshalb, ob es **aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten** ist, die Entschei- dung eines Bundesministers im Rat an einen vorherigen Beschluss des Bundestages zu

---

14 BT-Drs. 16/8300, S. 176; zu Absatz 2 vgl. a.a.O.; sowie BT-Drs. 16/7683.

15 Vgl. diesen Begriff in BT-Drs. 16/8300, S. 175.

16 Vgl. nur Vedder, Christoph; Folz, Hans-Peter, in: Grabitz, Eberhard (Begr.); Hilf, Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/EGV, Loseblattsammlung, Art. 48 EUV Rn. 23 (Ergänzungslieferung 14, Stand: Oktober 1999); allgemein zu autonomen Vertragsänderungen: Meng, Werner, in: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG- Vertrag, 6. Auflage 2003, Art. 48 Rn. 82 ff.

17 So ausdrücklich Meng (Fn. 16), Art. 48 EUV Rn. 79.

18 Art. 14 Abs. 7 EWGV.

19 Art. 33 Abs. 8 EWGV.

20 Art. 38 Abs. 3 S. 2 EGV a.F.

21 Art. 221 Abs. 4 EGV, Art. 222 Abs. 3 EGV; alle Beispiele nach Vedder/Folz (Fn. 16), dort Art. 48 EUV Rn. 23 und Meng (Fn. 16), Art. 48 EUV Rn. 85 ff.



koppeln.<sup>22</sup> Diese Frage stellt sich über die – hier einschlägige – Mitwirkungsmöglichkeit des Bundestages und Berücksichtigungspflicht nach Art. 23 Abs. 3 GG.<sup>23</sup>

**Grundsätzlich** würde die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon auch die Zustimmung zur Möglichkeit der autonomen Vertragsänderung enthalten. Insoweit müsste das Parlament **nicht** nach Art. 59 Abs. 2 GG zustimmen, wie es sonst bei Änderungen des Primärrechts notwendig wäre, die nicht auf eine Übertragung von Hoheitsrechten abzielen.<sup>24</sup>

Die Zulässigkeit der Ermächtigung zur autonomen Vertragsänderung setzt allerdings voraus, dass die – zunächst implizit gebilligten – Vertragsfortentwicklungen das **Integrationsprogramm** des betreffenden Vertrages als Grenze beachten.<sup>25</sup> Wo diese Grenze zu ziehen ist, entzieht sich einer pauschalen Einschätzung. Maßgeblich sollen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die **Vorhersehbarkeit und Bestimmbarkeit** der Vertragsfortentwicklung sein.<sup>26</sup> Weiterhin müssen dem Bundestag trotz der Möglichkeit der autonomen Vertragsänderung **Einflussmöglichkeiten von substantiellem politischem Gewicht** verbleiben.<sup>27</sup>

Die **Vorhersehbarkeit** dürfte gewahrt sein: Die Kompetenz ist begrenzt auf besonders schwere Kriminalität, die grenzüberschreitende Dimension haben muss. Aus dem bereits genannten Katalog können Anhaltspunkte für weitere Bereiche gezogen werden. Dafür spricht ein Vergleich mit Art. 308 EGV<sup>28</sup>, der als allgemeine Flexibilitätsklausel<sup>29</sup> als grundsätzlich zulässig angesehen wird<sup>30</sup>. Die Klausel ermöglicht traditionell Fortschreibungen des Integrationsprogramms, die über die Möglichkeiten hinausgehen, die Art. 69b EUV-Liss eröffnet.

---

22 In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP wird zwar zu Einzelfragen zu Art. 69b Stellung genommen, nicht aber zu der hier zu prüfenden Frage, vgl. BT-Drs. 16/7683. Auch die Denkschrift zum Vertrag für eine Verfassung für Europa enthält keine Hinweise.

23 Die Stellungnahmen des Bundestages nach Art. 23 Abs. 3 GG als schlichte Parlamentsbeschlüsse sind für die Bundesregierung rechtlich nicht bindend, vgl. nur Rohjan, Ondolf, in: von Münch, Ingo (Begr.); Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Auflage 2001, Art. 23 Rn. 61.

24 Vgl. Jarras/Pieroth (Fn. 7), Art. 23 Rn. 26.

25 Hillgruber, Christian, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.); Hofmann, Hans; Hopfauf, Axel (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage 2008, Art. 23 Rn. 19; siehe in diesem Sinne generell für die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge am Beispiel der NATO Murswiek, Dietrich, Die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge: verfassungsrechtliche Grenzen und Kontrolle im Organstreit, NVwZ 2007, 1130 (1131).

26 „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, Aktenzeichen 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, Leitsatz Nr. 5 = BVerfGE 89, 155 ff.

27 BVerfG (Fn. 26), Leitsatz Nr. 4.

28 Im Vertrag Art. 352 AEUV.

29 Vgl. BT-Drs. 16/8300, S. 196.

30 Siehe nur Bungenberg, Marc, Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog, EuR 2000, 879 ff.

**Einfluss** auf die Entscheidung des Rats kann der **Bundestag** nehmen, indem der deutsche Vertreter entsprechend beeinflusst wird. Dies ist etwa denkbar durch einen entsprechenden Beschluss des Bundestages, mit dem der deutsche Vertreter aufgefordert, die Willensbildung im Parlament zu beachten und entsprechend zu entscheiden.

Dagegen spricht auch nicht, dass dies anders für Teilaspekte der **Justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen**, die in Kapitel 3 geregelt ist. Dort heißt es in **Art. 65 Abs. 3 EUV-Liss**:

Abweichend von Absatz 2 werden Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Dieser beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

**Der Rat kann** auf Vorschlag der Kommission **einen Beschluss erlassen**, durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug bestimmt werden, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, **die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden**. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Der in Unterabsatz 2 genannte Vorschlag wird den nationalen Parlamenten übermittelt. **Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nicht erlassen**. Wird der Vorschlag nicht abgelehnt, so kann der Rat den Beschluss erlassen.

Für Harmonisierungsmaßnahmen im Familienrecht gilt eine Sonderregelung für die Beschlussfassung: Der Rat kann für bestimmte Aspekte des Familienrechts einstimmig den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen.<sup>31</sup> Hiergegen hat jedes nationale Parlament ein **Widerspruchsrecht**. Hier handelt sich jedoch um eine spezielle Form der Brückenklausel, vgl. Art. 48 Abs. 7 EUV<sup>32</sup>; insoweit ist es konsequent, hier die nationalen Parlamente bereits aus europarechtlicher Sicht einzubeziehen.

Wegen der erwähnten Wichtigkeit des Strafrechts spricht aber auch nichts dagegen, den Bundestag bei der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen stärker einzubeziehen und einen entsprechenden Parlamentsvorbehalt in das Grundgesetz aufzunehmen.

---

31 BT-Drs. 16/8300, S. 175.

32 Siehe dazu BT-Drs. 16/8300, 167.

2.4. Ergebnis

**Verfassungsrechtlich zwingend** dürfte ein Parlamentsvorbehalt bei der geprüften Möglichkeit zur autonomen Vertragsänderung **nicht** sein.

W

