

## Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

### **Begleitgesetzgebung zum Vertrag von Lissabon konsequent anwenden – Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union weiter stärken**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Rahmen der Beratungen des Deutschen Bundestages zur Verabschiedung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon wurde vereinbart, die parlamentarische Beteiligung des Bundestages nach einem angemessenen Zeitraum zu evaluieren. Für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde dieser Evaluationsauftrag ausdrücklich im Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union festgehalten (Bundestagsdrucksache 16/13995).

Der mit Datum vom 17. Juni 2011 vorgelegte Evaluierungsbericht umfasst die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages von der Konstituierung am 27. Oktober 2009 bis zum 31. Januar 2011. Im Zentrum steht die Frage, ob und wie sich die aus dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) und dem Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) ergebenden Verpflichtungen umgesetzt worden sind und ob es in den gesetzlichen Grundlagen oder in den Verfahren Verbesserungsbedarf gibt.

Der Evaluierungsbericht kommt zu dem wesentlichen Ergebnis, dass die Bundesregierung ihren Verpflichtungen aus den Begleitgesetzen zum Vertrag von Lissabon in zufriedenstellender Weise nachgekommen ist, Einzelfälle jedoch von diesem Ergebnis abweichen. Beim IntVG sind die Vorgaben in allen bisherigen Anwendungsfällen erfüllt worden. Eine Novellierung des IntVG wird deswegen als nicht erforderlich angesehen. Im Anwendungsbereich des EUZBBG hat sich eine weitgehend reibungslose Praxis der förmlichen Zuleitung und Unterrichtung etabliert. Dennoch müssen bestehende Unklarheiten in der Auslegung des Gesetzes beseitigt werden, erforderlichenfalls auch durch eine Gesetzesänderung.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass

- sich der Katalog der Vorhaben nach § 3 Absatz 1 EUZBBG insgesamt als praktikabel erwiesen und zu einer klaren Strukturierung der Angelegenheiten der Europäischen Union geführt hat. Der Bundestag bekräftigt den offenen, nicht abschließenden Charakter des Vorhabenkatalogs, der die Einbe-

ziehung neuer Themen ermöglicht, bei denen die Mitwirkung des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes (GG) erforderlich ist, um die vom Bundesverfassungsgericht herausgestellte Integrationsverantwortung des Parlaments umfassend wahrzunehmen;

- im Bereich der Übersendung von Dokumenten des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union, der Ministertreffen sowie der Berichte und Mitteilungen von Organen der Europäischen Union die Bundesregierung ihren Verpflichtungen zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages weitestgehend nachkommt und auch die förmliche Zuleitung von Vorhaben gemäß der §§ 6 und 7 EUZBBG, einschließlich der Berichtsbögen und der umfassenden Bewertungen, nach den Bestimmungen des EUZBBG erfolgt. Die Praxis der förmlichen Zuleitung auf der Grundlage deutschsprachiger Ratsdokumente als Regelfall hat sich bewährt. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union;
- die Bundesregierung über die Vorhaben und Initiativen der Europäischen Institutionen oder der Regierungen der Mitgliedstaaten in der Regel so rechtzeitig unterrichtet hat, dass der Bundestag im Rahmen seiner Beratungen auch von der Möglichkeit einer Stellungnahme nach Artikel 23 Absatz 2 oder Absatz 3 GG Gebrauch machen konnte. Ein besonders positives Beispiel hierfür war die Unterrichtung über den Antrag Irlands auf finanzielle Unterstützung aus dem europäischen Rettungsschirm (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität – EFSF), bei der auch unter den Bedingungen der Eilbedürftigkeit die Vorgaben des § 9 EUZBBG eingehalten werden konnten;
- die Bundesregierung auch in den Anwendungsfällen des § 10 EUZBBG, der die Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung vor der Aufnahme von Verhandlungen über Beitritte und Vertragsänderungen normiert, ihren Verpflichtungen weitestgehend nachgekommen ist. Zu diesen Verpflichtungen gehört neben der frühestmöglichen Unterrichtung das Ersuchen um Einvernehmen, eine ausreichende Beratungszeit für das parlamentarische Verfahren und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Deutsche Bundestag betont in dem Zusammenhang, dass der Zeitpunkt der Unterrichtung nicht abstrakt bestimmt werden kann. Vielmehr ist im Einzelfall zu beurteilen, wann die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen auf der europäischen Ebene zu erwarten ist;
- sich das Instrument der Unterrichtung über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Zuleitung einer Übersicht der anstehenden Rechtsakte und ihrer Bewertung nach § 8 EUZBBG als praktikabel erwiesen und bewährt hat. Dabei ist im Einzelfall sicherzustellen, dass auf Anforderung des Bundestages gemäß § 8 Absatz 2 EUZBBG die Bundesregierung alle Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung zur Verfügung stellt, die vom Europäischen Rat, dem Rat der Europäischen Union, den Ministertagungen oder der Europäischen Kommission verfasst worden sind;
- in den bisherigen Anwendungsfällen des IntVG die Vorgaben des Gesetzes Anwendung gefunden haben. Das IntVG regelt die Beteiligung des Deutschen Bundestages in den Fällen der vereinfachten Vertragsänderung nach Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), bei einer Kompetenzausweitung ohne Vertragsänderung (Brückenklauseln) und bei über den Vertrag hinausgehenden Integrationsschritten (Kompetenzerweiterungsklauseln, Notbremsemechanismus).

III. Der Deutsche Bundestag betont, dass sich das Zusammenwirken mit der Bundesregierung in den Angelegenheiten der Europäischen Union auf Grundlage der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon in der 17. Legislaturperiode

kontinuierlich verbessert hat, gleichwohl aber noch optimiert werden kann. Trotz der positiven Gesamtbilanz besteht in wichtigen Einzelfragen Klärungsbedarf bei der Auslegung von Einzelbestimmungen der gesetzlichen Grundlagen und ihrer Anwendung im parlamentarischen Verfahren. Außerdem sind qualitative Verbesserungen und die Vervollständigung der Berichterstattung in Einzelfällen erforderlich. Dazu gehören u. a.:

- das intergouvernementale Handeln der Mitgliedstaaten im Rahmen der Ziele der Europäischen Union. Aus der Sicht des Deutschen Bundestages sind grundsätzlich alle Initiativen für Vertragsentwürfe und dazugehörige Dokumente sowie geplante Rechtsakte einzubeziehen, die im weiteren Sinne unter den in Artikel 23 Absatz 2 GG verwendeten Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gefasst werden können, weil sie den Zielen der Europäischen Union dienen und Organe der EU an ihnen beteiligt sind;
- in diesem Zusammenhang ist insbesondere die Bestimmung in § 5 Absatz 4 EUZBBG, wonach die Bundesregierung über Sitzungen im Rahmen der Euro-Gruppe, des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees sowie des Wirtschafts- und Finanzausschusses lediglich mündlich berichtet, zu konkretisieren. Es ist klarzustellen, dass § 5 Absatz 1 bis 3 EUZBBG auch auf offizielle Dokumente, Berichte und Mitteilungen der Euro-Gruppe Anwendung finden;
- das Verfahren der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Eilfällen. Artikel 23 Absatz 2 und 3 GG verpflichten die Bundesregierung, den Bundestag zum frühestmöglichen Zeitpunkt umfassend zu unterrichten und ihm vor ihrer Mitwirkung an europäischen Vorhaben Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Für die Beratungen des Bundestages ist eine angemessene Frist einzuräumen. Der Evaluierungsbericht über die Anwendung der Begleitgesetze kommt zu dem Ergebnis, dass die Mechanismen der Beteiligung des Bundestages gemäß den Bestimmungen in IntVG und EUZBBG bei korrekter Anwendung greifen, referiert aber mit der Verordnung zum Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) auch ein Beispiel, bei dem der Bundestag die Vorlage weder angemessen beraten noch eine Stellungnahme abgeben konnte;
- die Unterrichtung des Bundestages über den Erfolg bei der Berücksichtigung seiner Stellungnahmen gemäß Artikel 23 Absatz 3 GG zu Rechtssetzungsakten der Europäischen Union in den Verhandlungen auf der europäischen Ebene, einschließlich der Unterrichtung über den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und den Umsetzungsbedarf bei Richtlinien;
- die im Einzelfall nicht hinreichende Unterrichtung des Bundestages über Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung gegenüber Organen der Europäischen Union gemäß § 5 Absatz 2 EUZBBG;
- die im Einzelfall sehr unterschiedliche inhaltliche Qualität und Ergiebigkeit der Unterlagen, insbesondere die häufig fehlenden Aussagen zu Meinungsstand, Verfahrensstand und Zeitplan für die Behandlung auf europäischer Ebene und die oftmals schematischen Aussagen zu Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen.

IV. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

- ihren Pflichten zur schriftlichen und mündlichen Unterrichtung im Sinne von § 5 EUZBBG und der Zuleitung von Dokumenten auch in den Bereichen intergouvernementalen Handelns der Mitgliedstaaten nachzukommen, soweit sie im Rahmen der Ziele der Europäischen Union erfolgen und europäische Organe beteiligt sind. Dazu gehören auch die Politikbereiche der verstärkten Zusammenarbeit, an denen nicht alle EU-Mitglieder in gleicher Weise mitwirken, insbesondere Initiativen für geplante Rechtsakte und Ver-

tragsentwürfe in der Euro-Gruppe; es ist klarzustellen, dass § 5 Absatz 1 bis 3 EUZBBG auch auf offizielle Dokumente, Berichte und Mitteilungen der Euro-Gruppe Anwendung finden;

- bei eilbedürftigen Vorhaben frühestmöglich und so rechtzeitig zu unterrichten, dass eine angemessene parlamentarische Beratung und Stellungnahme möglich ist. Die Eilbedürftigkeit kann nach der Auffassung des Bundestages nicht abstrakt bestimmt werden, sondern ist im Einzelfall durch die Bundesregierung ausführlich zu begründen. Die Bundesregierung wird zugleich aufgefordert, bei den Verhandlungen in Brüssel auf das innerstaatliche Mitwirkungsgebot für den Bundestag hinzuweisen, um den Entscheidungsdruck auf der europäischen Ebene zu verringern;
- den Bundestag regelmäßig über den Erfolg seiner Stellungnahmen gemäß Artikel 23 Absatz 3 GG zu Rechtssetzungsakten der Europäischen Union in den Verhandlungen auf der europäischen Ebene, über den Abschluss der Gesetzgebungsverfahren und den Umsetzungsbedarf bei Richtlinien zu unterrichten;
- den Bundestag regelmäßig über Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung gegenüber Organen der Europäischen Union zu unterrichten. Dabei sind sowohl Dokumente als auch Informationen über Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen zu übersenden; dies gilt insbesondere für Fälle, die von besonderer Bedeutung für die Wahrnehmung der Rechte des Deutschen Bundestages sind. Die Unterrichtung des Bundestages über bilateral oder mit mehreren Mitgliedstaaten vereinbarte Initiativen erfolgt schriftlich;
- dem Bundestag vorbereitende Papiere und inoffizielle Dokumente gemäß § 5 Absatz 3 EUZBBG auch ohne dessen Anforderung zuzuleiten, wenn diese für die Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte von Bedeutung sein können;
- alle Vorhabendokumente dem Deutschen Bundestag unabhängig von ihrer Ausfertigung als Ratsdokument bereits förmlich in englischer Sprachfassung zuzuleiten. Der Anspruch des Deutschen Bundestages auf vollständige deutschsprachige Übersetzung aller relevanten Unionsdokumente bleibt davon unberührt;
- die im Einzelfall unterschiedliche inhaltliche Qualität der schriftlichen Unterrichtung einschließlich der Drahtberichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union weiter zu verbessern. Nur auf Grundlage einer aussagekräftigen Berichterstattung einschließlich der notwendigen Aussagen zu Meinungsstand, Verfahrensstand und Zeitplan für die Behandlung auf europäischer Ebene kann der Bundestag zu einer angemessenen Bewertung und Stellungnahme gelangen. Aussagen der Bundesregierung zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung in den Berichtsbögen bzw. in den umfassenden Bewertungen sollten weniger schematisch verfasst sein und eine ausführliche Begründung enthalten. Zudem sollte der sich aus § 4 Absatz 1 Satz 1 ergebenden Pflicht zur fortlaufenden Berichterstattung Rechnung getragen und die Informationen in der schriftlichen Berichterstattung kontinuierlich ergänzt werden.

Berlin, den 13. Dezember 2011

**Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion**  
**Rainer Brüderle und Fraktion**