

10.8 Unionsvorlagen

Stand: 31.3.2022

Stand nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht

Im Zuge der Vertiefung der europäischen Integration seit 1990 wurden die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EG bzw. der EU stetig gestärkt und konkretisiert. Die entscheidende Wegmarke dabei bildete die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Basis für die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der EU durch Art. 23 Grundgesetz im Rahmen des Ratifizierungsprozesses zum Vertrag von Maastricht. Weitere Schritte waren die Umsetzung dieser grundgesetzlichen Regelung durch das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU (EUZBBG) vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311), die Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU (BBV) vom 28. September 2006 (BGBl. I S. 2177) sowie die unten im Abschnitt „Stand nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon“ beschriebene Begleitgesetzgebung zur Ratifizierung des Vertrages von Lissabon.

Um seine Rechte angemessen wahrnehmen zu können, entwickelte der Deutsche Bundestag zudem seine internen Beratungs- und Behandlungsstrukturen laufend fort. Von zentraler Bedeutung waren hierbei die Einrichtung des EG-Ausschusses in der 12. Wahlperiode im Jahr 1991 sowie die erstmalige Konstituierung des heutigen Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur 13. Wahlperiode im Jahr 1994. Weiterhin wurden entsprechende Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) vorgenommen, die insbesondere auf die Effektivierung der Überweisung und Beratung von Initiativen der EG bzw. EU zielten.

Mit der am 15. Dezember 1994 beschlossenen Änderung der GO-BT legte der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU gem. § 93 Abs. 3 GO-BT a.F. dem Präsidenten einen Überweisungsvorschlag für die eingegangenen Unionsvorlagen¹ vor. Der Präsident überwies diese dann im Benehmen mit dem Ältestenrat an einen Ausschuss federführend und an andere beteiligte Ausschüsse zur Mitberatung. Somit wurden *alle* Unionsvorlagen im Sinne der GO-BT a.F. an die Ausschüsse des Deutschen Bundestages zur Beratung überwiesen.

Durch die Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages nach Unterzeichnung der BBV und dem damit einhergehenden Anstieg an Dokumentenzuleitungen in Angelegenheiten der EU² wuchs die Notwendigkeit einer stärkeren Konzentration der Beratungsprozesse auf bedeutsame EU-Initiativen und eine weitere Effektivierung des Überweisungsverfahrens der entsprechenden Vorlagen. Diesem wurde durch die Änderung der GO-BT Rechnung getragen. Gemäß § 93 Abs. 3 GO-BT a.F. kamen Unionsdokumente, die einem in einer Positivliste aufgeführten Dokumententyp entsprachen, grundsätzlich für eine Überweisung in Betracht.

¹ Unionsvorlagen im Sinne des § 93 Abs. 3 GO-BT a.F. waren Vorhaben gemäß §§ 3 bis 5 des EUZBBG a.F. und gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Verträgen zur Gründung der EWG und EURATOM sowie Unterrichtungen des Europäischen Parlaments.

² Nach dem 2. Monitoringbericht der Bundestagsverwaltung (PA 1) vom 9. Dezember 2008 erreichten den Deutschen Bundestag vom 1. September 2007 bis zum 31. August 2008 ca. 16.400 Dokumente in Angelegenheiten der EU.

Die Positivliste gem. Anlage 8 GO-BT umfasste:

- „1. Entschließungen des Europäischen Parlaments;*
- 2. Vorhaben im Sinne der Anlage 1 zur Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union;*
- 3. Unterrichtungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie über Maßnahmen bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und die Handelspolitik;*
- 4. Unterrichtungen über die Einlegung eines Parlamentsvorbehalts; sofern eine Stellungnahme des Bundestages in einem ihrer wesentlichen Belange im Rat nicht durchsetzbar ist;*
- 5. Unterrichtungen über die Absicht des Rates, einen Beschluss zum Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen zu fassen, und die entsprechende Willensbildung der Bundesregierung;*
- 6. Unterrichtungen über die Absicht des Rates, einen Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung von Beitritten zur Europäischen Union zu fassen, und die entsprechende Willensbildung der Bundesregierung;*
- 7. Unterrichtungen über die Absicht des Rates, einen Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen zu Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union zu fassen, und die entsprechende Willensbildung der Bundesregierung.“*

Bei der Vorbereitung der Überweisungsentscheidung wurde zudem die Beratungsrelevanz des Dokuments in Abstimmung mit den Fraktionen bewertet (Priorisierung). In der Praxis erstellte hierzu das Europareferat (PA 1) des Deutschen Bundestages einen Priorisierungsvorschlag, über den die Fraktionen im Benehmen entschieden. Somit wurden nur noch Unionsdokumente überwiesen, zu denen zumindest von einer Fraktion ein entsprechender Wunsch angemeldet wurde. Weiterhin überwies der Präsident diese Unionsdokumente gem. § 93 Abs. 5 GO-BT nunmehr im Benehmen mit den Fraktionen und nicht mehr mit dem Ältestenrat. Hierdurch wurde die Überweisungsentscheidung grundsätzlich von den Sitzungswochen des Bundestages entkoppelt, wodurch ein höheres Maß an Flexibilität erreicht wurde. Insgesamt führte das Priorisierungsverfahren seit seiner Einführung im Juli 2007³ zu einer deutlichen Konzentration der Beratungsprozesse.

Stand nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der entsprechenden Begleitgesetze⁴ ist die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU auf eine neue Basis gestellt worden. Der Deutsche Bundestag verabschiedete – bedingt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon vom 30. Juni 2009⁵ – das Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrations-

³ Der Deutsche Bundestag beschloss in seiner 109. Sitzung am 6. Juli 2007, das Verfahren der Priorisierung im Hinblick auf eine Änderung der GO-BT zu erproben. Die entsprechende Änderung der GO-BT erfolgte durch Beschluss des Bundestages in der 166. Sitzung am 5. Juni 2008, BGBl. I S. 1712.

⁴ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3026), Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822), Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1926).

⁵ Az.: 2 BvE 2/08.

verantwortungsgesetz – IntVG)⁶. Als Integrationsverantwortung wird die besondere Verantwortung des Deutschen Bundestages bezeichnet, an weiteren Schritten der europäischen Integration den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG entsprechend mitzuwirken. Diese Angelegenheiten, bei denen die Zustimmung des Bundestages entweder in Form eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG oder eines Beschlusses vonnöten ist, zählt das IntVG auf: Es regelt in den §§ 2 bis 10 IntVG die Beteiligung des Bundestages bei Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU, die nicht dem üblichen Ratifikationsverfahren unterliegen, die Anwendung von primärrechtlichen Grundlagen, mit denen die Kompetenzen der Europäischen Union ausgedehnt werden können und den Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit im Rat bzw. vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Außerdem wurde in Folge des o. g. Urteils auch das EUZBBG geändert.

Mit Bekanntmachung vom 16. Juli 2010 (BGBl. I S. 1041) ist ebenfalls die GO-BT geändert worden. Für die für eine Überweisung in Frage kommenden Unionsdokumente in § 93 Abs. 3 GO-BT ist nunmehr auf die §§ 3 bis 8 EUZBBG a.F. verwiesen worden, welche aber die gleichen Dokumente wie die damit aufgehobene Positivliste nach Anlage 8 der GO-BT a.F. enthalten. § 93b Abs. 2 GO-BT, der sich mit den aus Art. 45 GG folgenden Besonderheiten für den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union befasst, besagt nach der Änderung, dass dieser die Rechte des Bundestages auch in Angelegenheiten des IntVG wahrnehmen kann, wenn die Beteiligung des Bundestages nicht in Form eines Gesetzes erfolgen muss. Weiterhin sind die §§ 93c und 93d in die GO-BT eingeführt worden. Diese Normen enthalten Regelungen zu den mit dem Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon erstmals vorgesehenen Subsidiaritätsrügen und -klagen. Die Vorschriften statuieren die Voraussetzungen, unter denen auch der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union von diesen Rechten des Bundestages Gebrauch machen kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 19. Juni 2012 in einem weiteren Urteil zu den Unterrichtsrechten des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU Stellung genommen.⁷ Insbesondere erklärte das Bundesverfassungsgericht darin auch völkerrechtliche Verträge, wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Fiskalvertrag, zu Angelegenheiten der EU, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Auch in diesen Fällen verfügt der Deutsche Bundestag über umfangreiche Unterrichtsrechte, die mittels einer Änderung des EUZBBG vom 13. September 2012⁸ in die §§ 3 und 5 EUZBBG a.F. aufgenommen worden sind.⁹

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 nahm der Gesetzgeber zum Anlass, das EUZBBG grundlegend zu überarbeiten und zum 4. Juli 2013 neu zu erlassen¹⁰. Diese grundlegende Überarbeitung stellt die vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 23 GG abgeleitete Definition von Angelegenheiten der EU (§ 1 EUZBBG n.F.) sowie die Unterrichts-

⁶ Art. 1 Gesetz v. 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022).

⁷ Az.: 2 BvE 4/11.

⁸ Art. 2 Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion v. 13. September 2012 (BGBl. 2012 II S. 1006).

⁹ Zu Vorhaben gem. § 3 EUZBBG a.F. sind ebenfalls erklärt worden:

15. Entwürfe zu völkerrechtlichen Verträgen und sonstigen Vereinbarungen, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen;
16. Beratungsgegenstände, Vorschläge und Initiativen, die im Rahmen des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) und sonstiger, die Wirtschafts- und Währungsunion betreffenden völkerrechtlichen Verträge und Vereinbarungen behandelt werden.

¹⁰ Gesetz vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170)

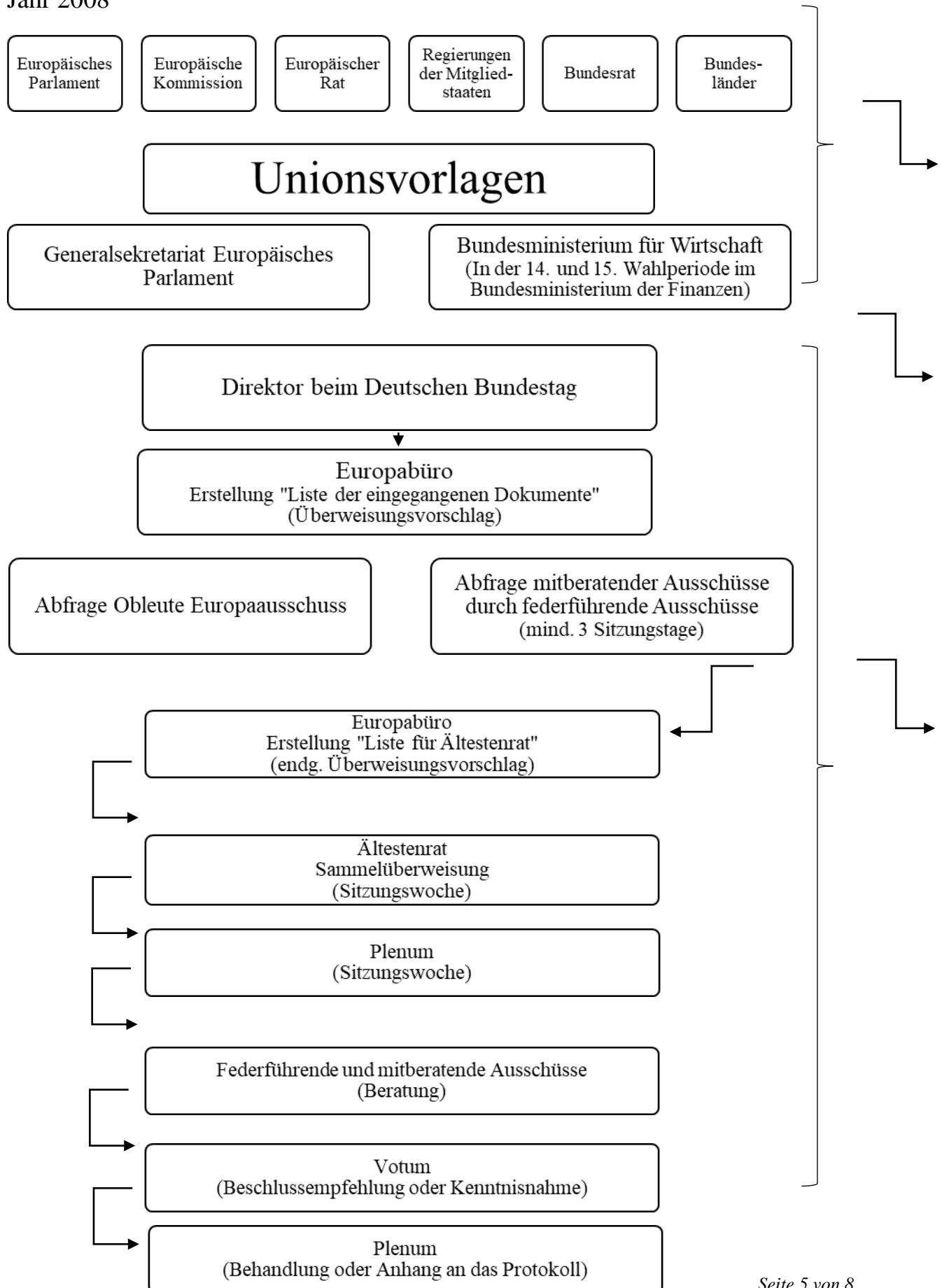
tungsgrundsätze in diesen Angelegenheiten an den Anfang. Die Bundesregierung hat den Bundestag in Angelegenheiten der EU umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten, § 3 Abs. 1 EUZBBG n.F. Diese Vorschrift fungiert als Grundnorm und Generalklausel für die Unterrichtung und findet Anwendung, wenn es um die Zuleitung von im EUZBBG beispielsweise nicht genannten Dokumententypen geht. § 4 EUZBBG n.F. enthält Unterrichtungspflichten, die unabhängig vom Vorhabenbegriff des § 5 EUZBBG n.F. (§ 3 EUZBBG a.F.) gelten. Insbesondere sind dem Bundestag alle Dokumente der Organe der EU, des Eurogipfels, der Eurogruppe und vergleichbarer Institutionen sowie vorbereitender Gremien und Arbeitsgruppen (z.B. der Eurogruppen-Arbeitsgruppe oder des Wirtschafts- und Finanzausschusses) zuzuleiten. Der Begriff des Vorhabens (§ 5 EUZBBG n.F.) steht im EUZBBG n.F. nicht mehr am Anfang. Vorhaben gewinnen daher nur noch Bedeutung bezüglich der Frage, ob eine förmliche Zuleitung mit den Pflichten des § 6 EUZBBG n.F. zu erfolgen hat. Inhaltlich hat § 5 EUZBBG keine Änderung erfahren.

Aufgrund der europäischen Finanzkrise sind 2010 die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und 2012 der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) gegründet worden, die durch Finanzhilfen an Euro-Mitgliedstaaten die Finanzstabilität der Euro-Zone insgesamt schützen sollen. Durch das Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG)¹¹ sowie das Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESMFinG)¹² sind dem Deutschen Bundestag Beteiligungsrechte in diesem Bereich eingeräumt worden. Wenn die Gewährung von Darlehen und Garantien seitens Deutschlands im Rahmen von EFSF und ESM die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestages berührt, bedürfen zustimmende Entscheidungen zu solchen Maßnahmen innerhalb der Entscheidungsgremien von EFSF und ESM seitens der Bundesregierung eines zustimmenden Beschlusses des Plenums des Bundestages (§ 3 StabMechG, § 4 ESMFinG). Außerdem stehen gesonderte Angelegenheiten der EFSF bzw. des ESM unter dem Zustimmungsvorbehalt des Haushaltsausschusses (§ 4 Abs. 2 StabMechG, § 5 Abs. 2 ESMFinG). Schließlich hat der Haushaltsausschuss in allen die Haushaltsverantwortung des Bundestages berührenden Angelegenheiten der EFSF bzw. des ESM das Recht zur Stellungnahme (§ 4 Abs. 1, 3 StabMechG, § 5 Abs. 3 ESMFinG).

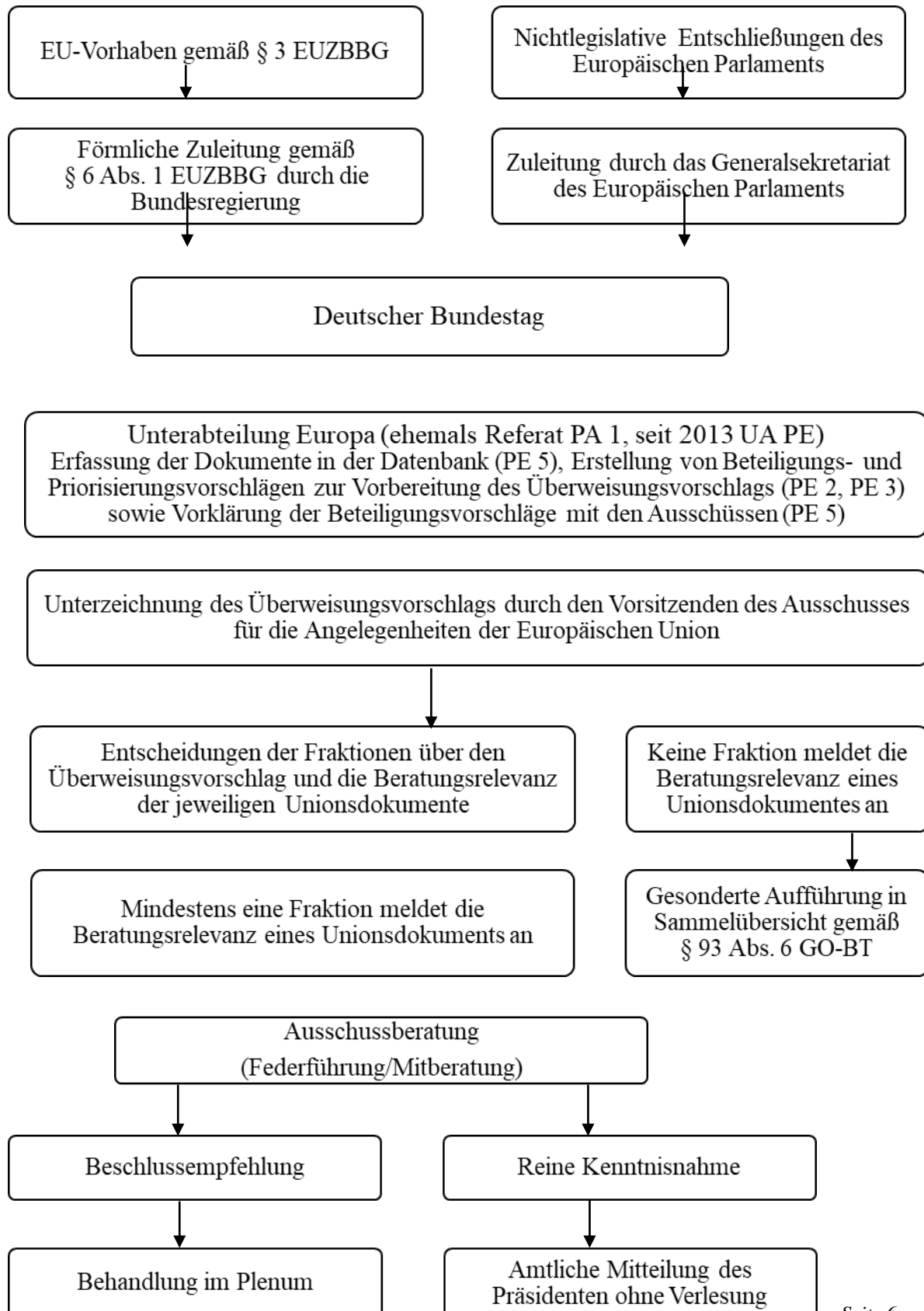
¹¹ Gesetz vom 22. Mai 2010 (BGBl. I S. 627), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2012 (BGBl. I S. 1166)

¹² Gesetz vom 13. September 2012 (BGBl. I S. 1918), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. November 2014 (BGBl. I S. 1821) geändert worden ist.

Schematische Darstellung der Überweisung von Unionsdokumenten bis zum Jahr 2008



Schematische Darstellung der Überweisung von Unionsdokumenten gemäß § 93 GO-BT seit dem Jahr 2008



Statistische Übersicht der EU Vorlagen¹³

Wahlperiode	Zahl der EU-Vorlagen insgesamt	davon			davon dem Plenum des Bundestages im Rahmen einer Beschlussempfehlung vorgelegte EU-Vorlagen	
		Ratsdokumente	Entschlüsse des Europäischen Parlaments	Indikative Vorschauen auf Rechtsakte ¹⁴	Ratsdokumente	Entschlüsse des Europäischen Parlaments
12. WP 1990–1994	2 070	1 853	217	–	213	29
13. WP 1994–1998	2 952	2 522	430	–	160	14
14. WP 1998–2002	3 137	2 652	485	–	105	12
15. WP 2002–2005	2 491	2 157	334	–	59	4
16. WP 2005–2009	3 950	3 172	724	54	57	5
17. WP 2009–2013	4 258	3 432	556	270	128 ¹⁵	1 ¹⁶
18. WP 2013–2017	3 861	3 019	512	330	50	0
19. WP 2017–2021	4 001	3 155	494	352	70	2

¹³ In der Statistik sind nur die Ratsdokumente und Entschlüsse des Europäischen Parlaments enthalten. Nicht enthalten sind jene Dokumente, wie z. B. der Maastrichter Vertrag, die dem Deutschen Bundestag nicht förmlich zugeleitet werden, sondern als multilaterale Verträge eingebracht werden.

¹⁴ Seit Ende der 16. WP leitet die Bundesregierung auch die indikativen Vorschauen auf Rechtsakte im Bereich der GASP förmlich zu. Hierzu wurde im Bundestag die Ordnungseinheit „EuB-BReg“ (Europabüro-Bundesregierung) eingeführt.

¹⁵ Die Zahl gibt die Anzahl der Ratsdokumente wieder, zu denen im Plenum eine Stellungnahme angenommen worden ist. Ab der 17. Wahlperiode wird die Statistik der EU-Vorlagen auf Grund einer neuen Erhebungsmethode ermittelt.

¹⁶ Die Zahl gibt die EP-Entscheidung wieder, zu der im Plenum eine Stellungnahme angenommen worden ist. Ab der 17. Wahlperiode wird die Statistik der EU-Vorlagen auf Grund einer neuen Erhebungsmethode ermittelt.

Quellen: *Uwe Jaensch, Angelika Merlin und Herbert Walther (2002):* Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag, in: *Der aktuelle Begriff*, Nr. 42/02 vom 29. Oktober 2002, Berlin, S. 166 – 168; Deutscher Bundestag, Referat Europa (Europabüro), Referat Parlamentsdokumentation

□ Angaben für den Zeitraum bis 1990 s. **Datenhandbuch 1949 – 1999**, Kapitel 11.17.