

Überprüfung der Umsetzung besonderer Bestimmungen des Vertrags

Am 22. Januar 2019 nahm der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments drei Initiativberichte über die Umsetzung der besonderen Bestimmungen des Vertrags, die Unionsbürgerschaft und verstärkte Zusammenarbeit und die parlamentarische Kontrolle der Kommission an. Das Parlament wird diese Berichte voraussichtlich im Rahmen der Plenartagung im Januar erörtern.

Unionsbürgerschaft

Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürger haben das Recht, sich in anderen Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament, das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, das Recht, eine Europäische Bürgerinitiative ins Leben zu rufen, sowie in Drittländern das Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden anderen Mitgliedstaats. Millionen EU-Bürger haben diese und damit verbundene Rechte wahrgenommen, und es werden immer mehr. Laut der [Standard-Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2018](#) fühlen sich 71 % der Befragten als Unionsbürger. Der Großteil der Unionsbürger kennt die Rechte, die aus der Unionsbürgerschaft hervorgehen. Zwei Drittel geben an, dass sie gern mehr darüber erfahren würden. Anhand mehrerer Studien werden verbleibende Mängel bei der Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens deutlich, und es wird auf [Schwierigkeiten in der Praxis](#) und Fälle von Diskriminierung hingewiesen, mit denen Unionsbürger konfrontiert sind, wenn sie ins Ausland ziehen.

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Vor diesem Hintergrund nahm der Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) einen [Initiativbericht](#) über die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Unionsbürgerschaft an. Darin wird betont, dass es sich bei der Unionsbürgerschaft um ein einzigartiges Konzept handelt, dessen gesamtes Potenzial noch nicht ausgeschöpft ist. Es wird auf weitere Hindernisse für die Freizügigkeit hingewiesen und eine bessere Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens gefordert, etwa der Bestimmungen des Vertrags und der Richtlinie 2004/38/EG (Bürgerrechtsrichtlinie). Die Kommission wird dazu angehalten, Verstößen der Mitgliedstaaten gegen die Bestimmungen zur Freizügigkeit systematisch nachzugehen und den Gerichtshof mit der Frage zu befassen, ob der Entzug des Wahlrechts von EU-Bürgern einen Verstoß gegen die Rechtsvorschriften der EU darstellt. Die Mitgliedstaaten werden in dem Initiativbericht aufgefordert, entschlossen vorzugehen, um Fälle von Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu verhindern. Darüber hinaus werden Bedenken hinsichtlich des Negativtrends bei der Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament geäußert, und wird hervorgehoben, dass man mit einer gestärkten Unionsbürgerschaft zu einer Trendumkehr beitragen könnte. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Bürger unbedingt dazu angeregt werden müssen, am politischen Leben in der EU teilzunehmen, etwa mittels politischer Bildung, und es wird vorgeschlagen, im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten jedes einzelnen Mitgliedstaats das Wahlrecht von Unionsbürgern (über Kommunalwahlen und die Wahlen zum Europäischen Parlament hinaus) auf sämtliche Wahlen auszuweiten.

Verstärkte Zusammenarbeit

Die [Verstärkte Zusammenarbeit](#) ist ein in den Verträgen vorgesehenes Verfahren, mit dem ermöglicht wird, dass mindestens neun Mitgliedstaaten der Union in Bereichen enger zusammenarbeiten, in denen der Union nicht die ausschließliche Zuständigkeit obliegt. Für die verstärkte Zusammenarbeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Vorschriften. Der Mechanismus der Verstärkten Zusammenarbeit wurde als letztes Mittel für eine stärkere Integration einer Gruppe von Mitgliedstaaten eingerichtet, wobei sich andere Mitgliedstaaten anschließen können. Er wird mit einer Reihe von inhaltlichen und verfahrenstechnischen Bestimmungen geregelt (Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 326–334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Die Anwendung des Mechanismus wird vom Rat genehmigt (Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit), nachdem die Kommission einen entsprechenden Vorschlag vorgelegt und das Parlament ihn gebilligt hat. Obwohl die Verstärkte Zusammenarbeit mit dem Vertrag von Lissabon überarbeitet wurde, kam sie bisher in nur [sieben Fällen](#) zur Anwendung: Scheidungsrecht, Vermögensrecht, einheitlicher Patentschutz, Finanztransaktionssteuer, Gemeinsames Unternehmen für europäisches Hochleistungsrechnen und in zwei spezifischen Fällen, nämlich der Europäischen Staatsanwaltschaft und der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ). Was die [Fortschritte](#) in diesen Verfahren anbelangt, befinden sie sich in unterschiedlichen Phasen.

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Der AFCO-Ausschuss hat einen [Initiativbericht](#) angenommen, in dem das Potenzial des Mechanismus der verstärkten

EPRS Überprüfung der Umsetzung besonderer Bestimmungen des Vertrags

Zusammenarbeit gewürdigt und verschiedene Verbesserungen vorgeschlagen werden, mit denen seine Anwendung vereinfacht werden soll. Laut dem Bericht ist es in dem Fall, dass während des Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Ratsvorsitzen keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf einen Legislativvorschlag erzielt werden, gerechtfertigt, die Verstärkte Zusammenarbeit als letztes Mittel einzuleiten. Es wird vorgeschlagen, die *Überleitungsklauseln* anzuwenden, um im Hinblick auf die Genehmigung der Verstärkten Zusammenarbeit zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen, und den Rahmen für die Beziehungen zu den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten festzulegen. In dem Bericht wird die Kommission auch aufgefordert, in allen Phasen, die diese Instrumente durchlaufen, eine aktive Rolle einzunehmen, und es wird vor parallelen institutionellen Vereinbarungen gewarnt. Es wird empfohlen, dass das Parlament sein Gesetzesinitiativrecht (Artikel 225 AEUV) wahrnimmt, um sich stärker einzubringen, und dass es enger mit dem Rat zusammenarbeitet, bevor die Zustimmung des Parlaments beantragt wird. In dem Bericht wird angeregt, dass die mit einer Verstärkten Zusammenarbeit verbundenen operativen Ausgaben von den teilnehmenden Mitgliedstaaten getragen werden und dass die nicht beteiligten Mitgliedstaaten eine entsprechende Erstattung erhalten, es sei denn, der Rat beschließt nach Konsultation des Parlaments, dass die Kosten aus dem Unionshaushalt gedeckt werden. Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Verstärkten Zusammenarbeit sollten grundsätzlich in die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) fallen, wobei in besonderen Fällen ein Schlichtungsverfahren oder Streitbeilegungsverfahren eingerichtet werden kann und der EuGH die letzte Schiedsinstanz bleiben sollte. Was das Fehlen von Vorschriften für den Ausstieg eines Mitgliedstaats aus bzw. seinen Ausschluss von der Verstärkten Zusammenarbeit anbelangt, wird in dem Bericht vorgeschlagen, in die Genehmigung einer Verstärkten Zusammenarbeit auch die Bedingungen für den etwaigen Ausstieg aufzunehmen. Des Weiteren wird die Kommission dazu angehalten, Leitlinien für bestimmte operative Aspekte festzulegen (Ausstieg, Arbeitsweise der gemeinsamen Institutionen), um die häufigere Anwendung dieses Mechanismus zu fördern.

Befugnisse des Parlaments zur politischen Kontrolle der Kommission

Die Ausübung der [politischen Kontrolle](#) der Kommission ist eines der Vorrechte des Parlaments, das in Artikel 14 EUV verankert ist. Die Ausübung der politischen Kontrolle bildet die Grundlage für Demokratie und Rechenschaftspflicht und mithin für Grundsätze, die als Stütze und Garantie der demokratischen Kontrolle der Exekutive der Union dienen. In diesem Zusammenhang ist das Europäische Parlament als einziges direkt gewähltes Organ der Union befugt, eine Reihe von Befugnissen auszuüben, die entweder in den Verträgen verankert sind oder in anderen Quellen wie der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission, der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung und der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments genauer ausgeführt werden.

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Der AFKO-Ausschuss hat einen [Initiativbericht](#) angenommen, mit dem angestrebt wird, die Befugnisse des Parlaments auszuweiten und die Ausübung seiner Vorrechte im Bereich der politischen Kontrolle der Kommission zu vereinfachen. In dem Bericht wird die Fortführung des Spitzenkandidaten-Verfahrens befürwortet, da es eine engere politische Verbindung zwischen Parlament und Kommission mit sich gebracht habe. Im Zusammenhang mit einer künftigen Änderung des Vertrags wird in dem Bericht angeregt, zu prüfen, ob der für die Annahme eines Misstrauensantrags gegen die Kommission erforderliche Schwellenwert gesenkt werden könnte. Dieses Instrument steht ausschließlich dem Parlament zur Verfügung und hat eine hohe abschreckende Wirkung. Derzeit erfordert die Annahme eines Misstrauensantrags die Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments. In dem Bericht wird zudem angeregt, ein echtes legislatives Zweikammersystem aus Rat und Parlament zu schaffen, bei dem die Kommission als Exekutive fungiert. Was die politische Kontrolle im Zuge der Billigung des Haushaltsplans und im Zuge des Entlastungsverfahrens anbelangt, so wird in dem Bericht betont, es handele sich um politische Verfahren, wodurch sich der politische Einfluss des Parlaments vergrößere. Bedauert wird in dem Bericht jedoch, dass das Parlament nicht befugt ist, den Haushaltsplan des Rates zu kontrollieren. Vorgeschlagen wird, die Kontrollbefugnis des Parlaments auf den gesamten Haushalt der Union auszuweiten. In dem Bericht wird erneut darauf hingewiesen, dass das Parlament zwar im Rahmen der bestehenden Verträge kein förmliches Recht auf Gesetzgebungsinitiativen hat, aber eingehend die Möglichkeit geprüft werden sollte, ihm im Zusammenhang mit einer künftigen Vertragsänderung das Initiativrecht in der Gesetzgebung zu übertragen. Überdies wird gefordert, den Vertrag so zu ändern, dass einzelne Mitglieder der Kommission während ihrer Amtszeit gegenüber dem Parlament unmittelbar rechenschaftspflichtig sind. Auch eine Stärkung des Untersuchungsrechts wird gefordert, damit das Parlament seine Vorrechte wirksam ausüben kann.

Initiativberichte – federführender Ausschuss: AFKO; Unionsbürgerschaft [2018/2111\(INI\)](#), Berichterstatte(r)in: Maite Pagazaurtundúa Ruiz (ALDE, Spanien); Verstärkte Zusammenarbeit [2018/2112\(INI\)](#), Berichterstatte(r): Alain Lamassoure (PPE, Frankreich); Befugnisse des Parlaments zur politischen Kontrolle der Kommission [2018/2113\(INI\)](#), Berichterstatte(r)in: Mercedes Bresso (S&D, Italien).

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2019.

