

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Plenarsitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A6-0143/2006

26.4.2006

BERICHT

über das Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im
Gesetzgebungsverfahren befinden
(2005/2214 (INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatlerin: Sylvia-Yvonne Kaufmann

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG.....	8
STELLUNGNAHME DES RECHTSAUSSCHUSSES.....	13
VERFAHREN.....	17

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

über das Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden (2005/2214 (INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 27. September 2005 an den Rat und das Europäische Parlament über das Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden (KOM(2005)0462),
- unter Hinweis auf das Schreiben seines Präsidenten vom 23. Januar 2006¹ an den Präsidenten der Kommission,
- in Kenntnis des Schreibens des Präsidenten der Kommission vom 8. März 2006 an den Präsidenten des Europäischen Parlaments,
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und der Stellungnahme des Rechtsausschusses (A6-0143/2006),

in Erwägung nachstehender Gründe:

- A. Die Kommission hatte in ihrer Mitteilung vom 27. September 2005 ihre Absicht bekundet, 68 Vorschläge zurückzuziehen, von denen sie annimmt, dass sie mit den Zielsetzungen der Strategie von Lissabon und den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung nicht völlig in Einklang stehen, während andere Vorschläge einer erneuten Überprüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen unterzogen und gegebenenfalls abgeändert werden sollen.
- B. In dem vom Präsidenten des Europäischen Parlaments an den Präsidenten der Kommission gerichteten Schreiben über das Ergebnis der Untersuchung dieser Mitteilung durch die parlamentarischen Ausschüsse werden die Absichten der Kommission allgemein begrüßt, insbesondere aber wird die Kommission ersucht, einzelne dieser Vorschläge nicht zurückzuziehen und auf eine mögliche Änderung verschiedener anderer Vorschläge zu verzichten.
- C. In dem Antwortschreiben des Präsidenten der Kommission an den Präsidenten des Europäischen Parlaments wird ausgeführt, dass die Kommission vor der Annahme ihres endgültigen Standpunktes den Standpunkt des Parlaments hinreichend berücksichtigt hat; ferner werden die besonderen Gründe angeführt, warum die Kommission verschiedenen Forderungen des Parlaments nicht nachgekommen ist, sowie die möglichen Initiativen, die die Kommission in Zukunft zu ergreifen gedenkt, um einzelne dieser Forderungen aufzugreifen.
- D. Diese Mitteilung bietet eine hervorragende Gelegenheit für eine eingehendere

¹ Aktenzeichen Pres-A-Courrier D (2006)300689.

Untersuchung der Probleme im Zusammenhang mit der Rücknahme oder Abänderung von Legislativvorschlägen durch die Kommission.

- E. Von wenigen Ausnahmen abgesehen können die meisten Rechtsakte der Gemeinschaft nur auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission angenommen werden, die in Bezug auf das legislative Initiativrecht quasi über ein Monopol verfügt.
- F. Artikel 250 Absatz 2 des EG-Vertrags bestimmt, dass die „Kommission ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf der Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts der Gemeinschaft ändern“ kann, und zwar „so lange ein Beschluss des Rates nicht ergangen ist“.
- G. Wenn auch die Rolle des Parlaments aus historischen Gründen in Artikel 250 Absatz 2 keine Erwähnung findet, so muss diese Bestimmung doch hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Verfahren der Mitentscheidung in Verbindung mit Artikel 251 und hinsichtlich des Verfahrens der Zusammenarbeit in Verbindung mit Artikel 252 ausgelegt werden.
- H. Immer dann, wenn nach der ersten Lesung ein Gemeinsamer Standpunkt angenommen wird, gestattet Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 dritter Spiegelstrich des EG-Vertrags der Kommission nur, das Parlament von ihrem Standpunkt zu unterrichten, und Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 3 Buchstabe c gestattet bei anschließender Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament der Kommission nur, eine Stellungnahme abzugeben, so dass eindeutig feststeht, dass die Kommission nicht länger „Eigentümerin“ ihrer Vorschläge ist.
- I. Die Verträge äußern sich nicht zu der Möglichkeit, dass die Kommission einen Legislativvorschlag zurückzieht.
- J. Der Umstand, dass es keine Bestimmungen über die Rücknahme von Legislativvorschlägen gibt, hat die Kommission nicht davon abgehalten, regelmäßig Legislativvorschläge zurückzuziehen.
- K. Das Parlament, der Rat und die Kommission stimmen offensichtlich nicht völlig darin überein, in welchem Umfang die Kommission befugt ist, ihre Legislativvorschläge zurückzuziehen.
- L. Trotz dieser unterschiedlichen Auffassungen war die Rücknahme von Legislativvorschlägen regelmäßige Praxis bei der Kommission und hat auch nie zu einer Befassung des Gerichtshofs geführt.
- M. Das Parlament selbst hat in der Vergangenheit die Kommission gelegentlich ersucht, ihre Vorschläge zurückzuziehen.
- N. Die Rahmenvereinbarung vom 26. Mai 2005 über die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Kommission¹ bestimmt Folgendes:
 - die Kommission verpflichtet sich, in allen Legislativverfahren „vom Parlament angenommene Abänderungen zu ihren Gesetzgebungsvorschlägen sorgfältig zu

¹ Angenommene Texte P6_TA (2005)0194, Anlage.

- prüfen, um sie in jeglichem geänderten Vorschlag zu berücksichtigen“ (Nummer 31),
- die Kommission verpflichtet sich, in allen Legislativverfahren „das Parlament und den Rat vorab zu unterrichten, wenn sie ihre Vorschläge zurückzieht“ (Nummer 32),
 - die Kommission verpflichtet sich, in Legislativverfahren, die nicht der Mitentscheidung unterliegen, „gegebenenfalls“ Legislativvorschläge, die vom Europäischen Parlament abgelehnt worden sind, zurückzuziehen, und, falls sie beschließt, den Vorschlag aufrechtzuerhalten, die Gründe dafür darzulegen (Nummer 33).
- O. Eine auf gemeinsamen Leitlinien beruhende Vereinbarung zwischen den drei Organen bezüglich der Rücknahme und, soweit erforderlich, der Abänderung von Legislativvorschlägen durch die Kommission würde erheblich zum reibungslosen Ablauf von Legislativverfahren beitragen.
1. begrüßt die Mitteilung der Kommission vom 27. September 2005 und vertritt die Auffassung, dass die Rücknahme oder Abänderung der meisten der in dieser Mitteilung genannten Vorschläge durchaus zu einer Vereinfachung des Legislativrahmens der Gemeinschaft beitragen wird, besteht jedoch darauf, dass die Kommission die vom Präsidenten des Europäischen Parlaments in seinem Schreiben vom 23. Januar 2006 an Präsident Barroso vorgebrachten Bedenken in Bezug auf einige dieser Vorschläge umfassend berücksichtigt;
 2. begrüßt, dass die Kommission vor der Annahme ihres endgültigen Standpunktes ihre Vorschläge noch einmal im Lichte der Einwände des Parlaments überprüft hat; erkennt an, dass die Kommission, sofern sie diesen Einwänden nicht gefolgt ist, dies jeweils begründet und zum Teil auch mögliche Initiativen aufgezeigt hat, durch die den Anliegen des Parlaments jeweils entsprochen werden könnte;
 3. weist nachdrücklich darauf hin, dass die Kommission bei künftigen Maßnahmen dieser Art besondere Gründe für die Rücknahme oder Abänderung eines Vorschlags darlegen und sich nicht auf die Anführung allgemeiner Grundsätze beschränken sollte, die keine schlüssige Erklärung dafür bieten, dass die Kommission den Standpunkt vertritt, ein spezifischer Vorschlag solle zurückgezogen oder abgeändert werden;
 4. fordert die Kommission auf, unmittelbar nach ihrer Einsetzung ein Verzeichnis der von der Vorgänger-Kommission erstellten Legislativvorschläge, die sie beizubehalten gedenkt, zu erstellen und dieses Verzeichnis dem Parlament und dem Rat vorzulegen;
 5. fordert die Kommission auf, ein Verzeichnis der Vorschläge, die sie zurückzuziehen oder abzuändern gedenkt, in ihr jährliches Legislativ- und Arbeitsprogramm aufzunehmen, um dem Parlament die Möglichkeit zu bieten, nach Maßgabe seiner Befugnisse nach den Verträgen und der in der Rahmenvereinbarung vom 26. Mai 2005 festgelegten Verfahren seinen Standpunkt darzulegen;
 6. nimmt zur Kenntnis, dass die Möglichkeit einer Rücknahme eines Legislativvorschlags durch die Kommission in keiner Bestimmung der geltenden Verträge erwähnt wird, während die Möglichkeit einer Abänderung eines Legislativvorschlags durch den Grundsatz abgedeckt wird, dass die Kommission ihren Vorschlag im Verlauf des

Verfahrens zur Annahme eines Rechtsakts der Gemeinschaft ändern kann, wie dies in Artikel 250 Absatz 2 EG-Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist; weist darauf hin, dass dieser Grundsatz auch auf das Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251 und das Verfahren der Zusammenarbeit nach Artikel 252 Anwendung findet;

7. erkennt jedoch an, dass innerhalb klarer Grenzen die Möglichkeit für die Kommission, einen Legislativvorschlag jederzeit im Verlauf eines Verfahrens zur Annahme eines Rechtsakts zurückzuziehen,
 - sich aus ihrem legislativen Initiativrecht ergibt und eine logische Ergänzung ihrer Möglichkeit, einen Vorschlag abzuändern, darstellt,
 - dazu beitragen kann, die Rolle der Kommission im Legislativverfahren zu stärken, und
 - als positives Element betrachtet werden kann, mit dem gewährleistet wird, dass die Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts der Gemeinschaft und der interinstitutionelle Dialog auf eine Förderung der „Gemeinschaftsinteressen“ ausgerichtet sind;
8. bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass diese Möglichkeit unter dem Blickwinkel der Befugnisse der einzelnen Organe im Legislativprozess gemäß den Verträgen und nach Maßgabe des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen betrachtet werden muss;
9. betont, dass die Möglichkeiten einer Rücknahme oder Änderung die Rolle der einzelnen Organe im Legislativprozess nicht in einem Maße beeinträchtigen dürfen, dass das institutionelle Gleichgewicht in Gefahr gerät, und dass diese Möglichkeiten nicht zur Anerkennung einer Art „Vetorecht“ der Kommission führen dürfen;
10. betont, dass die Rücknahme oder Änderung von Legislativvorschlägen denselben allgemeinen Grundsätzen unterliegen muss, die auch für die Vorlage von Vorschlägen durch die Kommission gelten und denen zufolge diese Vorschläge hinreichend gerechtfertigt und vom Gemeinschaftsinteresse geleitet sein müssen;
11. vertritt vorbehaltlich der Zuständigkeit des Gerichtshofes, den genauen Umfang und die Grenzen der Befugnisse der Organe aufgrund der Verträge festzulegen, die Auffassung, dass eine von den Organen auszuarbeitende Festlegung gemeinsamer Leitlinien für die Rücknahme oder Änderung von Legislativvorschlägen durch die Kommission als Ergänzung der in der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission und in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung bereits verankerten einschlägigen Grundsätze einen wichtigen Schritt zur Erleichterung des Legislativprozesses und des Dialogs zwischen den Organen darstellen würde;
12. legt die nachfolgend angeführten Leitlinien für die Rücknahme und Änderung von Legislativvorschlägen durch die Kommission vor:
 - a) die Kommission kann grundsätzlich jederzeit im Verlaufe der Verfahren zur Annahme eines Rechtsakts der Gemeinschaft einen Legislativvorschlag zurückziehen oder ändern, so lange der Rat keinen Beschluss gefasst hat; dies bedeutet, dass im

Verfahren der Mitentscheidung und im Verfahren der Zusammenarbeit die Kommission dies nicht mehr tun kann, nachdem der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt angenommen hat, es sei denn, der Rat hat mit dem Beschluss über den Gemeinsamen Standpunkt seine Befugnis zur Änderung des Kommissionsvorschlags überschritten, so dass dieser Beschluss in Wirklichkeit auf eine im Vertrag nicht vorgesehene eigene Gesetzgebungsinitiative des Rates hinausläuft;

- b) wenn das Parlament einen Legislativvorschlag ablehnt oder wesentliche Änderungen daran vorschlägt oder wenn das Parlament die Kommission auf andere Weise aufgefordert hat, einen Legislativvorschlag zurückzuziehen oder erheblich abzuändern, so wird dieser Standpunkt von der Kommission sorgfältig geprüft; falls die Kommission aus gewichtigen Gründen beschließt, sich dem Standpunkt des Parlaments nicht anzuschließen, so erläutert sie die Gründe für diesen Beschluss in einer Erklärung an das Parlament;
 - c) wenn die Kommission beabsichtigt, auf eigene Initiative einen Legislativvorschlag zurückzuziehen oder abzuändern, so unterrichtet sie das Parlament vorab von ihrer Absicht; diese Unterrichtung erfolgt so rechtzeitig, dass das Parlament Gelegenheit erhält, seinen diesbezüglichen Standpunkt darzulegen, und enthält eine eindeutige Darlegung der Gründe, deretwegen die Kommission die Auffassung vertritt, dass ein besonderer Vorschlag zurückgenommen oder abgeändert werden sollte; der Standpunkt des Parlaments wird von der Kommission gebührend berücksichtigt; falls die Kommission beschließt, ihren Vorschlag entgegen dem Standpunkt des Parlaments zurückzuziehen oder abzuändern, so erläutert sie die Gründe für diesen Beschluss in einer Erklärung vor dem Parlament;
13. betont, dass der Umfang, in dem die Kommission die Standpunkte des Parlament in Bezug auf die Rücknahme oder Änderung von Legislativvorschlägen berücksichtigt, ein wesentliches Element des politischen Vertrauens darstellt, das die Grundlage einer gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen beiden Organen bildet;
14. vertritt die Ansicht, dass für den Fall, dass die Kommission einen Legislativvorschlag in einer Weise, die die legislativen Vorrechte des Parlaments beeinträchtigt, zurücknehmen oder erheblich abändern würde, diese Frage an die entsprechenden politischen Gremien des Parlaments zur politischen Prüfung überwiesen werden sollte; vertritt ferner die Auffassung, dass für den Fall, dass die Kommission einen Legislativvorschlag in einer Weise, die die Vorrechte beider Teile der Gesetzgebungsbehörde beeinträchtigen würde, zurückziehen würde, diese die Rücknahme als unwirksam betrachten und das Verfahren wie in den Verträgen vorgesehen bis zur möglichen Annahme des entsprechenden Rechtsaktes fortsetzen könnten;
15. ist der Auffassung, dass die Kommission, wenn ein Vorschlag gemäß Artikel 138 unterbreitet wurde, die europäischen Sozialpartner ordnungsgemäß über ihre Absicht informieren sollte, den Legislativvorschlag zurückzuziehen oder erheblich abzuändern;
16. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die Kommission hat eine Überprüfung aller von ihr unterbreiteten Vorschläge vorgenommen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden. In ihrer Mitteilung vom 27. September 2005 hat sie das Europäische Parlament und den Rat über die Ergebnisse dieser Überprüfung unterrichtet. Darin enthalten ist unter anderem eine Liste von 68 Gesetzgebungsvorschlägen, welche die Kommission zurückzuziehen beabsichtigt. Diese Mitteilung bildet den Anlass für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen, sich mit den institutionellen Aspekten dieser Frage zu befassen.

1. Einleitung

Eines der typischen Merkmale der Gesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft, wie sie durch den EG-Vertrag ausgestaltet wird, ist das nahezu durchgängige, ausschließliche Initiativrecht der Kommission, das quasi einem Initiativmonopol entspricht. Bis auf wenige Ausnahmen werden alle Gesetzgebungsakte in der EG "auf Vorschlag der Kommission" erlassen. Gesetzgeber ist die Kommission dagegen nicht. Erlassen werden die von der Kommission vorgeschlagenen Gesetze stattdessen entweder durch den Rat oder durch das Europäischen Parlament und den Rat gemeinsam. So beschreibt der EG-Vertrag ein institutionelles Gleichgewicht zwischen den drei Organen im Bereich der Gesetzgebung.

Zur Wahrung dieses Gleichgewichts ist es in erster Linie erforderlich, dass die Organe die Befugnisse der jeweils anderen Organe achten und die jeweils eigenen Befugnisse nicht überschreiten. Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts verlangt zudem aber auch eine aktive loyale Zusammenarbeit zwischen den Organen, die über die geschriebenen Verfahrensregeln hinausgeht. Sie ist für die Funktionsfähigkeit einer demokratischen und rechtsstaatlichen Union unabdingbar. Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts führt so zu konkreten rechtlichen Pflichten, die die Organe bei der Ausübung der ihnen durch den Vertrag übertragenen Befugnisse zu beachten haben. Auch im Bereich der Gesetzgebung ergeben sich somit Inhalt und Umfang der Befugnisse der Organe nicht allein aus dem geschriebenen Text der Verträge.

2. Grundlage der Änderungs- und Rücknahmebefugnis der Kommission

Gemäß Artikel 250 Absatz 2 EGV kann die Kommission einen Vorschlag auch während des Gesetzgebungsverfahrens noch ändern. Änderungen können darin bestehen, dass bestimmte Regelungen des Gesetzgebungsvorschlags durch andere Regelungen ersetzt werden oder dass der bestehende Vorschlag um weitere Regelungen ergänzt wird oder auch dass bestimmte Regelungen aus dem Vorschlag gestrichen werden. Die teilweise Rücknahme eines Gesetzgebungsvorschlags ist somit eine Änderung, wie sie in Artikel 250 Absatz 2 EGV ausdrücklich vorgesehen ist.

Die Befugnis zur vollständigen Rücknahme eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission ist dagegen im EG-Vertrag nicht ausdrücklich genannt. Sie bildet jedoch die

logische Ergänzung zur Änderungsbefugnis gemäß Artikel 250 Absatz 2 EGV, denn erst beide zusammen, die Änderungsbefugnis und die Rücknahmebefugnis, bilden die Kehrseite des Initiativrechts der Kommission.

3. Zeitliche Grenze der Änderungs- und Rücknahmebefugnis der Kommission

Gemäß Artikel 250 Absatz 2 EGV kann die Kommission einen von ihr unterbreiteten Vorschlag ändern, solange der Rat keinen Beschluss gefasst hat. Damit begründet diese Regelung nicht nur die Änderungsbefugnis der Kommission, sondern definiert zugleich deren zeitliche Grenze. Diese Grenze gilt gleichermaßen für die in Ergänzung zur Änderungsbefugnis aus Artikel 250 Absatz 2 EGV hergeleitete Rücknahmebefugnis.

Diese Bestimmung gilt zudem für alle im Vertrag vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren. Es bestehen jedoch insbesondere im Hinblick auf das Kooperations- und das Mitentscheidungsverfahren unterschiedliche Auffassungen darüber, welcher Zeitpunkt durch Artikel 250 Absatz 2 EGV beschrieben wird. Der Gerichtshof hatte bisher keine Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Der Juristische Dienst des Europäischen Parlaments ist in seiner vom Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten in Auftrag gegebenen Stellungnahme zu folgendem Ergebnis gelangt:

"Im Mitentscheidungsverfahren kann die Kommission ihren Vorschlag in der ersten Lesung zurückziehen, hat aber die Möglichkeit der Rücknahme ab der Annahme des Gemeinsamen Standpunkts durch den Rat nicht mehr."

Diese Auffassung steht auch nicht im Widerspruch zu Artikel 251 Absatz 2 EGV. Die Bestimmungen dieses Absatzes sehen nämlich lediglich vor, dass die Kommission das Parlament vor der zweiten Lesung über ihre Ansicht zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates unterrichtet und dass sie zu etwaigen Änderungsvorschlägen des Parlaments in der zweiten Lesung eine Stellungnahme abgibt. Diese Bestimmungen verdeutlichen damit, dass der EG-Vertrag die Kommission zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als "Eigentümerin" des Gesetzgebungsgegenstandes ansieht, und sie bestätigen somit die Auffassung, dass die Kommission zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich nicht mehr den Gesetzgebungsvorschlag zurückziehen oder abändern kann.

Dass diese Aussagen gleichermaßen für das Kooperationsverfahren gelten, liegt auf der Hand. Der in Artikel 250 Absatz 2 EGV genannte Ratsbeschluss, der die zeitliche Grenze der Änderungs- und Rücknahmebefugnis markiert, ist somit im Kooperationsverfahren der Gemeinsame Standpunkt gemäß Artikel 252 Buchstabe a EGV.

Selbstverständlich kann der Beschluss des Rates über den Gemeinsamen Standpunkt seine Wirkung, die Änderungs- und Rücknahmebefugnis der Kommission zu begrenzen, nur entfalten, wenn er seinerseits rechtmäßig erlassen wird. Ein rechtswidriger Ratsbeschluss wäre dagegen insoweit wirkungslos. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn der Rat mit dem Beschluss über den Gemeinsamen Standpunkt seine Befugnis zur Änderung des Kommissionsvorschlags überschreiten würde, zum Beispiel indem er den vorgeschlagenen Regelungsgegenstand völlig auswechseln würde. Ein solcher Beschluss würde nämlich in Wirklichkeit eine eigene Gesetzgebungsinitiative des Rates darstellen, die mangels vertraglicher Grundlage unwirksam wäre. Er könnte somit auch nicht die

Wirkung haben, die Änderungs- und Rücknahmebefugnis der Kommission zu begrenzen, auch wenn er formal als "Gemeinsamer Standpunkt" erlassen worden wäre.

4. Ausübung der Änderungs- und Rücknahmebefugnis der Kommission

Zur Ausübung der Änderungs- und Rücknahmebefugnis der Kommission enthält der EG-Vertrag überhaupt keine ausdrückliche Regelung. Gleichwohl handelt es sich hierbei nicht um einen rechtsfreien Raum. So ergibt sich insbesondere aus dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts und der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Institutionen für die Kommission die allgemeine Pflicht, die Rolle des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess zu beachten und diese nicht durch die Art und Weise der Ausübung der Änderungs- und Rücknahmebefugnisse zu umgehen. Über die Existenz dieser allgemeinen Pflicht besteht kein Dissens zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament, und in den Nummern 31 bis 33 der Rahmenvereinbarung vom 26.05.2005 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission (Rahmenvereinbarung) hat sie zum Teil auch bereits eine einvernehmliche Konkretisierung erfahren.

Es liegt auf der Hand, wie sinnvoll es wäre, wenn die beteiligten Organe über die nur partielle Konkretisierung dieser allgemeinen Pflicht hinaus auch ein gemeinsames Verständnis über eine umfassende Konkretisierung entwickeln könnten. In jedem Falle aber sollte das Europäische Parlament seine Auffassung hierzu in Form von Leitlinien darlegen. Dazu ist es erforderlich, zwei verschiedene Fallgruppen zu unterscheiden:

- die Änderung oder Rücknahme eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission auf Initiative des Europäischen Parlaments sowie
- die Änderung oder Rücknahme eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission auf eigene Initiative.

a) Änderung und Rücknahme auf Initiative des Europäischen Parlaments

In den Nummern 31 und 33 der Rahmenvereinbarung sind die Kommission und das Europäische Parlament wie folgt übereingekommen:

"Die Kommission verpflichtet sich, vom Parlament angenommene Abänderungen zu ihren Gesetzgebungsvorschlägen sorgfältig zu prüfen, um sie in jeglichem geänderten Vorschlag zu berücksichtigen."

"Für nicht der Mitentscheidung unterliegende Gesetzgebungsverfahren gilt, dass die Kommission: ... sich verpflichtet, gegebenenfalls einen vom Parlament abgelehnten Gesetzgebungsvorschlag zurückzuziehen. Sofern die Kommission aus wichtigen Gründen und nach Prüfung durch das Kollegium beschließt, ihren Vorschlag aufrecht zu erhalten, legt sie die Gründe dafür in einer Erklärung vor dem Parlament dar."

In ihrem jeweiligen Anwendungsbereich werden diese beiden Bestimmungen dem vom EG-Vertrag geschaffenen institutionellen Gleichgewicht durchaus gerecht. Sie erfassen jedoch nicht alle regelungsbedürftigen Sachverhalte. So ist zum einen die derzeitige

Regelung, wonach die Kommission nach einer Ablehnung ihres Vorschlags durch das Parlament grundsätzlich zu dessen Rücknahme verpflichtet ist, ausdrücklich auf solche Gesetzgebungsverfahren begrenzt, die nicht der Mitentscheidung unterliegen. Zum anderen regelt die Vereinbarung eine Begründungspflicht der Kommission gegenüber dem Parlament nur für den Fall, dass sie einen Vorschlag trotz Ablehnung durch das Parlament aufrechterhalten will. Für den Fall, dass sie substantielle Änderungsvorschläge des Parlaments nicht zu berücksichtigen beabsichtigt, fehlt eine solche Regelung. Es ist jedoch keinerlei Grund ersichtlich, diese von der Rahmenvereinbarung nicht erfassten, aber vergleichbaren Sachverhalte anders zu behandeln, als diejenigen Sachverhalte, die von der Rahmenvereinbarung ausdrücklich geregelt werden.

b) Änderung und Rücknahme auf Initiative der Kommission

In Nummer 32 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission sind die beiden Organe wie folgt übereingekommen:

"Die Kommission verpflichtet sich, das Parlament und den Rat vorab zu unterrichten, wenn sie ihre Vorschläge zurückzieht."

Die vereinbarte Vorabinformation des Parlaments durch die Kommission bildet zweifellos eine grundlegende, erforderliche Voraussetzung, um von einem Rücknahmeverfahren sprechen zu können, das vom Geist der loyalen Zusammenarbeit getragen ist. Hinreichende Voraussetzung ist sie indes keinesfalls. Dementsprechend ist auch die Kommission mit ihrer Mitteilung vom 27. September 2005 bereits einen Schritt weiter gegangen, indem sie nicht erst über eine schon beschlossene Rücknahme, sondern bereits über ihre diesbezügliche Absicht informiert hat. Doch auch dies allein erfüllt noch nicht alle Anforderungen einer loyalen Zusammenarbeit.

Von einer loyalen Zusammenarbeit der Kommission und des Parlaments in diesem Zusammenhang kann man nur sprechen, wenn das Parlament so rechtzeitig und umfassend von der Kommission unterrichtet wird, dass dieses zur beabsichtigten Rücknahme des Vorschlags auch Stellung nehmen kann. Natürlich kann der Inhalt der Stellungnahme des Parlaments für die Kommission nach der derzeitigen Vertragslage nicht als bindend angesehen werden. Die Stellungnahme würde jedoch zur bloßen Formalie verkommen, wenn sie nicht zumindest mit einer Pflicht der Kommission korrespondieren würde, die Auffassung des Parlaments sorgfältig zu prüfen und bei ihrer endgültigen Entscheidung gebührend zu berücksichtigen. Und selbstverständlich muss die Kommission dem Parlament auch mitteilen, warum sie gegebenenfalls den Standpunkt des Parlaments nicht berücksichtigt hat.

Aus den bereits oben dargelegten Gründen kann die Anwendbarkeit dieser Grundsätze nicht nur auf die (vollständige) Rücknahme eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission begrenzt sein. Auch bei einer substantiellen Änderung (zum Beispiel einer umfänglichen Teilrücknahme) eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission kann den Erfordernissen des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit nur auf diese Weise hinreichend Rechnung getragen werden.

5. Ergebnis

Die Rolle im Gesetzgebungsprozess wird den einzelnen Organen durch den EG-Vertrag zugewiesen. Naturgemäß kann diese Befugniszuweisung nicht zugleich auch alle Aspekte ihrer Ausübung ausdrücklich regeln. Diese Aufgabe weist der EG-Vertrag den Organen selbst zu, die die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit einvernehmlich zu regeln haben. So sieht es bereits jetzt Artikel 218 Absatz 1 des EG-Vertrags vor, und so ist es auch in Artikel III-397 der Europäischen Verfassung vorgesehen. Es handelt sich hierbei also um eine Verfassungsaufgabe an die Organe zur näheren Ausgestaltung des institutionellen Gefüges der Europäischen Union. Mit diesem Bericht leistet der Ausschuss für konstitutionelle Fragen seinen Beitrag zur Erfüllung dieser Aufgabe.

22.3.2006

STELLUNGNAHME DES RECHTSAUSSCHUSSES

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu dem Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im
Gesetzgebungsverfahren befinden
(2005/2214)(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Maria Berger

VORSCHLÄGE

Der Rechtsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen,
folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

- A. in der Erwägung, dass die Kommission als Ergebnis ihrer Überprüfung von schwebenden Vorschlägen die Rücknahme von 68 Vorschlägen ins Auge fasst, die als nicht im Einklang mit den Zielvorgaben von Lissabon bzw. den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung stehend angesehen werden,
- B. in der Erwägung, dass die Rücknahme der vier Vorschläge betreffend das Statut des Europäischen Vereins, das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft und die jeweilige Rolle der Arbeitnehmer nicht im Lichte der Grundsätze der besseren Rechtsetzung gerechtfertigt werden kann, da diese Vorschläge darauf abzielen, das Regelungsumfeld im Interesse der europäischen Bürger tatsächlich zu verbessern, und deshalb in keiner Weise mit der Auferlegung überflüssiger bürokratischer Belastungen gleichgesetzt werden können,
- C. in der Erwägung, dass allgemein davon ausgegangen wird, dass die Kommission das Recht hat, gemäß Artikel 250 Absatz 2 des EG-Vertrags schwebende Vorschläge zurückzuziehen, solange kein Beschluss des Rates ergangen ist, und dass diese Vorschrift innerhalb des Verfahrens der Mitentscheidung eine solche Rücknahme ermöglicht, solange die erste Lesung innerhalb des Europäischen Parlaments nicht abgeschlossen und nicht durch die Annahme eines Gemeinsamen Standpunkts durch den Rat „besiegelt“ worden ist,
- D. in der Erwägung, dass Artikel 250 Absatz 2 des EG-Vertrags – obwohl ursprünglich für das Verfahren der Konsultation konzipiert – im Lichte und im Geiste von Artikel 251 des

Vertrags ausgelegt werden muss und infolgedessen niemals die Position des Europäischen Parlaments innerhalb des Beschlussfassungsprozesses beeinträchtigen kann,

- E. in der Erwägung, dass immer dann, wenn nach der ersten Lesung ein Gemeinsamer Standpunkt angenommen wird, der dritte Spiegelstrich von Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags der Kommission nur gestattet, das Europäische Parlament von ihrem Standpunkt zu unterrichten, und Buchstabe c von Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 3 bei anschließender Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament der Kommission nur gestattet, eine Stellungnahme abzugeben, so dass eindeutig feststeht, dass die Kommission nicht länger „Eigentümerin“ ihrer Vorschläge ist und sie nicht nach Gutdünken zurückziehen kann,
- F. in der Erwägung, dass der Grundsatz einer loyalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 10 des EG-Vertrags der Kommission in jedem Fall nur gestattet, ihre Vorschläge zurückzuziehen, wenn dies nicht die Rolle und die Zuständigkeit des Europäischen Parlaments als demokratisches Beschlussfassungsorgan beeinträchtigt,
 - 1. ist der Auffassung, dass innerhalb des Verfahrens der Mitentscheidung – selbst wenn die Kommission unter rechtlichem Gesichtspunkt ihre Vorschläge bis zur Annahme des Gemeinsamen Standpunkts durch den Rat zurückziehen kann – jede solche Rücknahme ausnahmslos mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit vereinbar sein muss, wie er in Artikel 10 des EG-Vertrags verankert ist und zwischen den europäischen Institutionen Anwendung findet;
 - 2. fordert die Kommission auf, den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit immer dann zu achten, wenn das Europäische Parlament die Kommission gemäß Artikel 55 seiner Geschäftsordnung auffordert, ihre Vorschläge zurückzuziehen;
 - 3. ist der Auffassung, dass der Vertrag – nach der Annahme des Gemeinsamen Standpunkts – der Kommission nicht die Vollmacht gibt, ihren Legislativvorschlag zurückzuziehen, und dass diese Beschränkung konkret auf das Paket von schwebenden Rechtsakten Anwendung findet, die im Anhang zu der Mitteilung der Kommission KOM(2005)0462 aufgelistet werden;
 - 4. fordert die Kommission auf, das Europäische Parlament zu jedem Vorschlag zu konsultieren, den sie zurückziehen will, und der Stellungnahme des Parlaments weitest gehend Rechnung zu tragen; fordert die Kommission auf, Parlament und Rat in jedem Fall gleichberechtigt zu behandeln;
 - 5. fordert die Kommission auf, von dem Recht, ihre Vorschläge zurückzuziehen, mit Blick auf eine größere Vereinbarkeit der schwebenden Rechtsakte mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung und den Zielvorgaben von Lissabon – hohe Beschäftigungsquoten, sozialer Schutz, wirtschaftliches Wachstum und Verwaltungsvereinfachung – Gebrauch zu machen;
 - 6. bedauert zutiefst die Tatsache, dass die Kommission bereits beschlossen hat, die folgenden Vorschläge zurückzuziehen:
 - a) Vorschlag für eine Verordnung über das Statut des Europäischen Vereins

- (COD/1991/0386)¹,
- b) Vorschlag für eine Richtlinie zur Ergänzung des Statuts des Europäischen Vereins hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer (COD/1991/0387)²,
 - c) Vorschlag für eine Verordnung über das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft (COD/1991/0390)³ und
 - d) Vorschlag für eine Richtlinie zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gegenseitigkeitsgesellschaft hinsichtlich der Rolle der Arbeitnehmer (COD/1991/0391)⁴.

¹ ABl. C 99 vom 21.4.1992, S. 1.

² ABl. C 99 vom 21.4.1992, S. 14.

³ ABl. C 99 vom 21.4.1992, S. 40.

⁴ ABl. C 99 vom 21.4.1992, S. 57.

VERFAHREN

Titel	Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden	
Verfahrensnummer	2005/2214(INI)	
Federführender Ausschuss	AFCO	
Stellungnahme von Datum der Bekanntgabe im Plenum	JURI 17.11.2005	
Verstärkte Zusammenarbeit – Datum der Bekanntgabe im Plenum		
Verfasser(in) der Stellungnahme Datum der Benennung	Maria Berger 12.12.2005	
Ersetzte(r) Verfasser(in) der Stellungnahme:		
Prüfung im Ausschuss	23.2.2006	21.3.2006
Datum der Annahme	21.3.2006	
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 17 -: 0 0: 0	
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Pii-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Gabriele Hildegard Stauner, Andrzej Jan Szejna, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka	
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Jean-Paul Gauzès	
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 178 Abs. 2)		
Anmerkungen (Angaben nur in einer Sprache verfügbar)	...	

VERFAHREN

Titel	Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden				
Verfahrensnummer	2005/2214(INI)				
Federführender Ausschuss Datum der Bekanntgabe der Genehmigung im Plenum	AFCO 17.11.2005				
Mitberatende(r) Ausschuss/Ausschüsse Datum der Bekanntgabe im Plenum	Alle 17.11.2005				
Nicht abgegebene Stellungnahme(n) Datum des Beschlusses	AFET	DEVE	INTA	BUDG	CONT
	23.1.2006	25.1.2006	23.11.2005	15.3.2006	25.1.2006
	ECON	EMPL	ENVI	ITRE	IMCO
	16.11.2005	27.10.2005	21.2.2006	13.12.2005	30.1.2006
TRAN	REGI	AGRI	PECH	CULT	
11.10.2005	21.11.2005	29.11.2005	21.11.2005	23.11.2005	
LIBE	FEMM	PETI			
23.1.2006	29.11.2005	24.4.2006			
Verstärkte Zusammenarbeit Datum der Bekanntgabe im Plenum					
Berichterstatter Datum der Benennung	Sylvia-Yvonne Kaufmann 17.11.2005				
Ersetzte(r) Berichterstatter(in)					
Prüfung im Ausschuss	29.11.2005	23.1.2006	21.2.2006	22.2.2006	20.3.2006
Datum der Annahme	25.4.2006				
Ergebnis der Schlussabstimmung	+ 13 - 0 0 0				
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Jens-Peter Bonde, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Bronisław Geremek, Genowefa Grabowska, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Johannes Voggenhuber				
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 178 Abs. 2)	Jacek Protasiewicz, György Schöpflin				
Datum der Einreichung	26.4.2006				
Anmerkungen (Angaben nur in einer Sprache verfügbar)					