

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Plenarsitzungsdokument

A6-0324/2008

24.7.2008

BERICHT

über die Änderung von Artikel 121 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments betreffend das Verfahren vor dem Gerichtshof
(2007/2266(REG))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatter: Costas Botopoulos

PR_REG

INHALT

	Seite
VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG.....	5
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	11

VORSCHLAG FÜR EINEN BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

über die Änderung von Artikel 121 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments betreffend das Verfahren vor dem Gerichtshof (2007/2266(REG))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Schreibens des Vorsitzenden des Rechtsausschusses vom 26. September 2007,
- gestützt auf die Artikel 201 und 202 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (A6-0324/2008),
 1. beschließt, an seiner Geschäftsordnung die nachstehende Änderung vorzunehmen;
 2. erinnert daran, dass diese Änderung am ersten Tag der nächsten Tagung in Kraft tritt;
 3. beauftragt seinen Präsidenten, diesen Beschluss dem Rat und der Kommission zur Kenntnisnahme zu übermitteln.

Änderungsantrag 1

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments Artikel 121 – Absatz 3 a (neu)

Derzeitiger Wortlaut

Geänderter Text

3a. In Gerichtsverfahren reicht der Präsident nach Anhörung des zuständigen Ausschusses im Namen des Parlaments eine Stellungnahme ein oder tritt dem Verfahren bei.

Beabsichtigt der Präsident, von der Empfehlung des zuständigen Ausschusses abzuweichen, so unterrichtet er den Ausschuss entsprechend und überweist die Angelegenheit an die Konferenz der Präsidenten unter Angabe seiner Gründe.

Gelangt die Konferenz der Präsidenten zu der Auffassung, dass das Parlament in einem Verfahren, das die Gültigkeit eines vom Parlament verabschiedeten Rechtakts betrifft, ausnahmsweise keine Stellungnahme einreichen oder dem

Verfahren nicht beitreten sollte, so wird die Angelegenheit unverzüglich dem Plenum vorgelegt.

In dringenden Fällen kann der Präsident vorsorglich tätig werden, sofern dies zur Einhaltung der von dem betreffenden Gericht gesetzten Fristen erforderlich ist. In derartigen Fällen ist das in diesem Absatz vorgesehene Verfahren unverzüglich einzuleiten.

Auslegung:

In der Geschäftsordnung gibt es keine Bestimmung, die den zuständigen Ausschuss daran hindert, geeignete Verfahrensregeln für die rechtzeitige Übermittlung seiner Empfehlung in dringenden Fällen zu beschließen.

BEGRÜNDUNG

HINTERGRUND

1. Mit Schreiben vom 26. September 2007 legte der Vorsitzende des Rechtsausschusses dem Vorsitzenden des Ausschusses für konstitutionelle Fragen einen Vorschlag betreffend die Auslegung von Artikel 121 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vor. In seinem Schreiben ersuchte Herr Gargani den Ausschuss für konstitutionelle Fragen um Klärung, ob diese Bestimmung, insbesondere deren Absatz 3, sich nur auf die vom Parlament beim Gerichtshof eingereichten Klagen bezieht oder auch dahingehend interpretiert werden kann, dass auch die Fälle umfasst sind, in denen das Parlament beim Gerichtshof eine Stellungnahme einreicht oder einem Verfahren beiträgt.
2. Artikel 121 („Verfahren vor dem Gerichtshof“) lautet wie folgt:
 1. *Innerhalb der in den Verträgen und in der Satzung des Gerichtshofs vorgesehenen Fristen für Klagen der Unionsorgane und von natürlichen oder juristischen Personen überprüft das Parlament die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und deren Durchführungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Verträge, insbesondere was seine Rechte betrifft, uneingeschränkt beachtet wurden.*
 2. *Der zuständige Ausschuss erstattet dem Parlament gegebenenfalls mündlich Bericht, wenn er einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vermutet.*
 3. *Der Präsident erhebt entsprechend der Empfehlung des zuständigen Ausschusses die Klage im Namen des Parlaments.*

Er kann dem Plenum zu Beginn der nachfolgenden Tagung die Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Klage unterbreiten. Entscheidet sich das Plenum mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gegen die Klage, so nimmt er die Klage zurück.

Erhebt der Präsident entgegen der Empfehlung des zuständigen Ausschusses Klage, so unterbreitet er dem Plenum zu Beginn der nachfolgenden Tagung die Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Klage.“

REICHWEITE DER AUSLEGUNG

3. Artikel 121 trägt zwar die Überschrift „Verfahren vor dem Gerichtshof“, doch wird in Absatz 3 ausdrücklich auf die Klagen Bezug genommen, die der Präsident im Namen des Parlaments erhebt. Artikel 121 Absatz 3 kommt daher zur Anwendung, wenn das Parlament ein Verfahren vor dem Gericht einleitet. In einem solchen Fall handelt der Präsident entsprechend einer Empfehlung des Rechtsausschusses. Beschließt der Präsident, einer solchen Empfehlung nicht zu folgen, so muss die Angelegenheit dem Plenum zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werden, auch wenn der Präsident die Möglichkeit hat, vorsorglich tätig zu werden.
4. Ist das Parlament in einem Verfahren vor dem Gerichtshof Beklagter, so ist offensichtlich, dass der Präsident gemäß Artikel 19 Absatz 4 der Geschäftsordnung –

einer Bestimmung, die dem Präsidenten ausdrücklich die Befugnis verleiht, das Parlament in gerichtlichen Angelegenheiten zu vertreten – den Standpunkt des Parlaments zu verteidigen hat.

5. Es gibt auch andere Arten von Verfahren vor dem Gerichtshof, bei denen das Parlament ein Interesse daran haben könnte, gemäß den Bestimmungen der Satzung des Gerichtshofs eine Stellungnahme abzugeben oder einem Rechtsstreit beizutreten. Dies gilt namentlich für Vorabentscheidungsverfahren, bei denen die Gültigkeit eines Gesetzgebungsakts angezweifelt wird, insbesondere wenn letzterer vom Parlament und vom Rat gemeinsam verabschiedet wurde. Nach derzeitiger Praxis wird in diesen Fällen der Rechtsausschuss dazu angehört, ob es angezeigt ist, eine Stellungnahme vor dem Gerichtshof einzureichen, wohingegen der Präsident des Parlaments gemäß der ihm in Artikel 19 Absatz 4 eingeräumten Befugnis die endgültige Entscheidung trifft.
6. In dem eingangs genannten Schreiben schlägt der Vorsitzende des Rechtsausschusses vor, Artikel 121 Absatz 3 so auszulegen, dass er nicht nur die vom Parlament erhobenen Klagen erfasst, sondern auch die Fälle, in denen das Parlament vor dem Gerichtshof eine Stellungnahme abgibt oder einem Rechtsstreit als Streithelfer beitrifft. In der Praxis würde dies dazu führen, dass bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Präsidenten und dem Rechtsausschuss der Präsident nicht nur die Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Klage dem Plenum unterbreiten müsste, sondern auch die Entscheidung, ob eine Stellungnahme vor dem Gerichtshof abgegeben oder einem Rechtsstreit beigetreten werden soll. Aus Sicht des Rechtsausschusses könnte eine solche Auslegung damit begründet werden, dass in der deutschen und englischen Fassung von Artikel 121 der allgemeine Begriff „Verfahren“ in der Überschrift verwendet wird (wohingegen in der französischen Fassung und den anderen Sprachfassungen auf Klagen („recours“) Bezug genommen wird).

ÜBERLEGUNGEN DES BERICHTERSTATTERS

7. Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass sich die durch die verschiedenen Sprachfassungen der Überschrift von Artikel 121 ('proceedings', 'Verfahren', 'recours', 'ricorsi' usw.) verursachte Konfusion nicht auf Absatz 3 auswirkt, da der dort verwendete englische Begriff „action“ in allen Sprachen einheitlich übersetzt wurde ('Klage', 'recours', 'ricorso' usw.). Darüber hinaus geht aus dem Wortlaut von Artikel 121 Absatz 1 („... *das Parlament überprüft [...] die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und deren Durchführungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Verträge, insbesondere was seine Rechte betrifft, uneingeschränkt beachtet wurden*“) und Artikel 121 Absatz 2 („*der zuständige Ausschuss erstattet dem Parlament gegebenenfalls mündlich Bericht, wenn er einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vermutet*“) hervor, dass diese Bestimmung die Fälle betrifft, in denen das Parlament beschließt, ein Verfahren vor dem Gerichtshof, wie etwa eine Nichtigkeitsklage, einzuleiten, um seine Rechte zu verteidigen oder die Vereinbarkeit der Gemeinschaftsgesetzgebung mit den Verträgen sicherzustellen.
8. Aus diesen Gründen hält es der Berichterstatter nicht für vertretbar, die Bedeutung des

in Artikel 121 Absatz 3 verwendeten Fachbegriffs „action“ ('recours', 'Klage', 'ricorso' usw.) allein mit der Begründung auszudehnen, dass in einigen Sprachfassungen in der Überschrift zu Artikel 121 ein Begriff mit einer breiteren Bedeutung verwendet wird. Es ist klar, dass der Anwendungsbereich von Absatz 3 auf die vom Parlament erhobenen Klagen beschränkt ist, so dass eine breite Auslegung, die auch Stellungnahmen und Nebeninterventionen umfassen würde, nicht möglich ist, da es sich in beiden Fällen der Sache nach nicht um Klagen handelt.

9. Es könnte vorgebracht werden, dass es immer noch einen legitimen Grund gäbe, ein spezielles Verfahren vorzusehen, anhand dessen entschieden werden könnte, inwieweit das Parlament im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Präsidenten und dem zuständigen Ausschuss vor dem Gerichtshof Stellungnahmen einreichen bzw. einem Verfahren beitreten könnte. Es ist allgemein anerkannt, dass das Parlament, sobald es einen Rechtsakt verabschiedet hat, die Aufgabe hat, die Gültigkeit dieses Rechtsakts vor dem Gerichtshof zu verteidigen. Dieser Grundsatz ist in einem Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte vom 10. Dezember 1997 an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, José Maria Gil-Robles, festgehalten. In dem Schreiben wurden die Kriterien festgelegt, die das Europäische Parlament zu beachten hat, wenn es darüber entscheidet, ob es in einem Vorabentscheidungsverfahren eine Stellungnahme einreichen soll oder nicht. Dabei wurde der Grundsatz festgelegt, dass das Parlament eine Stellungnahme einreichen sollte, wenn in einem Vorabentscheidungsverfahren die rechtliche Gültigkeit eines im Rahmen der Mitentscheidung angenommenen Rechtsakts streitig ist, nicht jedoch, wenn es in dem Verfahren nur um die Auslegung eines Rechtsakts geht.
10. Der Berichterstatter sind jedoch zwei Fälle bekannt, in denen der Rechtsausschuss dem Präsidenten empfahl, die Gültigkeit eines im Wege der Mitentscheidung erlassenen Rechtsakts nicht vor dem Gerichtshof zu verteidigen. In beiden Fällen entschied sich der Präsident, entgegen der Empfehlung des zuständigen Ausschusses zu handeln:
 - 1999 traf Präsident José Maria Gil-Robles die Entscheidung, eine Stellungnahme vor dem Gerichtshof einzureichen, um die Rechtmäßigkeit der Richtlinie 98/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen zu verteidigen.
 - 2005, traf Präsident Josep Borrell-Fontelles die Entscheidung, die Gültigkeit der Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche vor dem Gerichtshof zu verteidigen.
11. In beiden Fällen entsprach die Entscheidung des Präsidenten der gängigen Praxis, die Gültigkeit eines im Wege der Mitentscheidung erlassenen Rechtsakts gemäß den vom Rechtsausschuss festgelegten Kriterien zu verteidigen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Präsident im zweiten Fall seine Entscheidung nicht vom Plenum bestätigen ließ, obwohl zu diesem Zeitpunkt Artikel 121 Absatz 3 bereits in Kraft war; dieser Absatz

wurde zu Recht dahingehend interpretiert, dass er sich nur auf Klagen bezieht, die der Präsident im Namen des Parlaments erhebt.

12. Der Berichterstatter sieht sich nicht in der Lage, die rechtlichen Erwägungen zu beurteilen, aus denen der zuständige Ausschuss zu seiner Entscheidung gelangte, dem Präsidenten in den beiden genannten Fällen von der Einreichung einer Stellungnahme abzuraten. Er ist der Auffassung, dass das Parlament in den Verfahren vor dem Gerichtshof grundsätzlich die Gültigkeit der von ihm erlassenen Rechtsakte verteidigen sollte. Dies entspricht der Vermutung der Rechtmäßigkeit und dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit mit dem Mitgesetzgeber (dem Rat).
13. Der Berichterstatter ist jedoch der Meinung, dass es Ausnahmefälle geben kann, in denen es dem Parlament erlaubt sein sollte, einen anderen Standpunkt als im Mitentscheidungsverfahren einzunehmen. Voraussetzung dafür ist, dass eine *erhebliche Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen* eingetreten ist (z.B. Änderung der Verträge, Inkrafttreten der EU-Grundrechtscharta, Rechtsprechung) und diese dazu führt, dass ein Rechtsakt nicht mehr mit dem Primärrecht vereinbar ist. Ein solcher Rechtsakt würde in der Form in Kraft bleiben, in der er unter den bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen erlassen wurde. Gleichwohl wäre das Parlament mangels Initiativrecht nicht in der Lage, den Rechtsakt abzuändern, um ihn mit der neuen rechtlichen Lage in Einklang zu bringen. In diesem speziellen Fall ließe sich argumentieren, dass das Parlament einen legitimen Grund hat, keine Stellungnahme vor dem Gerichtshof einzureichen bzw. dem Verfahren nicht beizutreten.¹
14. Da in der Geschäftsordnung derzeit nicht geregelt ist, welches interne Verfahren das Parlament zu beachten hat, wenn es darüber entscheidet, ob es angebracht ist, in einem Verfahren vor dem Gerichtshof eine Stellungnahme einzureichen oder dem Verfahren beizutreten, ist der Berichterstatter der Auffassung, dass der Ausschuss für konstitutionelle Fragen zu zwei Fragen Stellung nehmen sollte. Erstens: Ist es besser, dieses Problem im Wege der Auslegung zu lösen, d.h. lediglich zu bestätigen, dass der Parlamentspräsident nach der bestehenden Praxis befugt ist, entgegen der Empfehlung des zuständigen Ausschusses eine Entscheidung zu treffen? Und zweitens: Falls es für besser gehalten wird, die Angelegenheit durch eine Ergänzung von Artikel 121 zu regeln, welchem Gremium sollte dann die Entscheidungsbefugnis übertragen werden, und welches Verfahren käme dabei zur Anwendung?

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

15. Der Berichterstatter möchte noch einmal bekräftigen, dass es dem Parlament zur Wahrung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit – und zur Wahrung seiner Glaubwürdigkeit als Mitgesetzgeber – nur in Ausnahmesituationen und nur nach entsprechender rechtlicher Prüfung erlaubt sein sollte, in einem Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof einen anderen Standpunkt

¹ Hier sei auch darauf hingewiesen, dass Artikel 34 der Geschäftsordnung Folgendes vorsieht: „Bei der Prüfung eines Legislativvorschlags achtet das Parlament besonders auf die Wahrung der Grundrechte, insbesondere auf die Übereinstimmung des Rechtsakts mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, und auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie der Rechtsstaatlichkeit.“

einzunehmen als im Mitentscheidungsverfahren.

16. Es erscheint offensichtlich, dass sich Artikel 121 Absatz 3 in seiner derzeitigen Fassung nur auf die vom Parlament erhobenen Klagen bezieht, nicht aber auf die Fälle, in denen das Parlament in einem Gerichtsverfahren eine Stellungnahme abgibt oder dem Verfahren beiträgt. Sollte die Bestimmung in ihrer gegenwärtigen Fassung beibehalten werden, müsste der Berichterstatter den Erlass einer ausdrücklichen Auslegung vorschlagen, welche die Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die Einreichung von Stellungnahmen vor dem Gerichtshof bzw. in Bezug auf die Nebenintervention immer beim Präsidenten des Parlaments belassen würde.
17. Aus Gründen der Vollständigkeit und der Rechtssicherheit ist der Berichterstatter der Ansicht, dass in Artikel 121 ein neuer Absatz eingefügt werden sollte. Auf diese Weise könnte die gängige Praxis, wonach der Präsident auf Empfehlung des Rechtsausschusses im Namen des Parlaments vor dem Gerichtshof Stellungnahmen einreicht bzw. einem Verfahren beiträgt, in die Geschäftsordnung aufgenommen werden. In dem neuen Absatz muss auch das Verfahren festgelegt werden, das anzuwenden ist, wenn der Präsident und der zuständige Ausschuss zu keiner Einigung gelangen.
18. Der Berichterstatter ist der Ansicht, dass bei fehlendem Einvernehmen die Entscheidung in einem Verfahren getroffen werden sollte, das eine möglichst große demokratische Legitimität gewährleistet. Angesichts der Natur der Sache schlägt er vor, in einem solchen Fall die Angelegenheit zunächst der Konferenz der Präsidenten zur Entscheidung vorzulegen, da dieses Gremium das Kräfteverhältnis im Parlament widerspiegelt und auch in der Lage ist – nach Anhörung der verschiedenen Meinungen und Berücksichtigung der Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Parlaments – eine inhaltliche Prüfung der Angelegenheit vorzunehmen. Sollte die Konferenz der Präsidenten zu dem Schluss kommen, dass das Parlament keine Stellungnahme vor dem Gerichtshof einreichen bzw. dem Verfahren nicht beitreten sollte, um die Gültigkeit eines im Wege der Mitentscheidung verabschiedeten Rechtsakts zu verteidigen, müsste das Plenum mit der Angelegenheit befasst werden. Den Mitgliedern des Parlaments sollten dabei alle relevanten Unterlagen und Informationen zur Verfügung gestellt werden, damit sie in der Lage sind, die Angelegenheit eingehend zu prüfen und eine Entscheidung zu treffen.¹

¹ Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass, wenn das Parlament beschließt, einen gemeinsam vom Parlament und vom Rat erlassenen Rechtsakt nicht zu verteidigen, der Beschluss mit der absoluten Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder angenommen werden sollte. Dies entspräche dem Abstimmungsmodus, der gemäß Artikel 251 des EG-Vertrags zur Anwendung kommt, wenn das Parlament einen gemeinsamen Standpunkt des Rates ablehnt oder abändert. Da aber die Anwendung des Erfordernisses einer absoluten Mehrheit der Mitglieder nach Artikel 198 des EG-Vertrags nicht möglich wäre, schlägt der Berichterstatter ein außerordentliches Verfahren vor, bei dem die Angelegenheit zunächst an die Konferenz der Präsidenten verwiesen wird, einem Gremium das die Meinung der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments widerspiegelt, wohingegen die endgültige Entscheidung vom Plenum, dem oberstem Organ des Parlaments, getroffen werden sollte. Es sollte festgehalten werden, dass die Konferenz der Präsidenten dann, wenn sie die Vorlage von Stellungnahmen beschließt, um die Gültigkeit eines Rechtsakts zu verteidigen, auf der Grundlage eines im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gefassten früheren Beschlusses des Plenums handelt. Es ist somit nicht notwendig, die Angelegenheit erneut an das Plenum zu verweisen. Ist jedoch die Konferenz der Präsidenten der Ansicht, dass das Parlament die rechtliche Gültigkeit eines Rechtsakts ausnahmsweise nicht verteidigen sollte, müsste die Angelegenheit an das Plenum

19. Für die Ausnahmefälle, in denen der Rechtsausschuss nicht imstande ist, seine Empfehlung rechtzeitig vorzulegen, schlägt der Berichterstatter vor, dem Präsidenten die Befugnis einzuräumen, vorsorglich Maßnahmen zu treffen, um die vom Gerichtshof vorgegebenen Fristen einzuhalten. Ein solcher Fall könnte beispielsweise im Zusammenhang mit dem jüngst eingeführten Eilvorlageverfahren für Vorabentscheidungsersuchen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eintreten, das seit dem 1. März 2008 anwendbar ist und kürzere Fristen für die Einreichung schriftlicher Stellungnahmen vorsieht. Mit dem letzten Unterabsatz des neuen Absatzes 4 von Artikel 121 soll also ein Verfahren für die Fälle eingeführt werden, in denen unverzüglich ein Beschluss gefasst werden muss, nicht nur dann, wenn der Gerichtshof das beschleunigte Verfahren oder das Dringlichkeitsverfahren anwendet, sondern auch wenn das im neuen Artikel 121 (4) vorgesehene Verfahren aus Gründen, die mit dem Arbeitsplan des Parlaments zusammenhängen, nicht angewandt werden kann. In solchen Fällen sollte der Präsident in der Lage sein, eine Stellungnahme ohne vorherige Konsultation des zuständigen Ausschusses vorzulegen. Der zuständige Ausschuss kann jedoch geeignete Verfahrensregelungen beschließen, um seine Empfehlung rechtzeitig zu übermitteln. Diese Möglichkeit wird durch eine Auslegung in dem vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen angenommenen Änderungsantrag klar geregelt.

verwiesen werden, da nur dieses sich über seinen früheren Beschluss hinwegsetzen kann.

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	16.7.2008
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 17 -: 3 0: 0
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Hanne Dahl, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Genowefa Grabowska, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Rihards Pīks
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Graham Booth, Costas Botopoulos, Panayiotis Demetriou, Klaus Hänsch, Roger Helmer, Gérard Onesta, Georgios Papastamkos, Reinhard Rack