



Rechtsausschuss

2020/2132(INI)

22.3.2021

STELLUNGNAHME

des Rechtsausschusses

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu dem Initiativrecht des Parlaments
(2020/2132(INI))

Verfasser der Stellungnahme (*): Pascal Durand

(*) Assoziierter Ausschuss – Artikel 57 der Geschäftsordnung

PA_NonLeg

VORSCHLÄGE

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

- A. in der Erwägung, dass die Kommission „die allgemeinen Interessen der Union [fördert] und [...] geeignete Initiativen zu diesem Zweck [ergreift]“; in der Erwägung, dass ein Gesetzgebungsakt der Union nach Maßgabe von Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden darf, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist;
- B. in der Erwägung, dass die Verträge dem Parlament nur in sehr begrenzten Fällen ein direktes Initiativrecht einräumen, nämlich bei seiner eigenen Zusammensetzung, der Wahl seiner Mitglieder und deren Statut, dem Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten, zur Einleitung eines Rechtsstaatsverfahrens, zur Einsetzung nichtständiger Untersuchungsausschüsse und zur Einleitung von Vertragsrevisionen; in der Erwägung, dass das Parlament nach Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Kommission auffordern kann, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsakts zur Durchführung der Verträge erfordern; in der Erwägung, dass dieses mittelbare Initiativrecht in Artikel 47 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments näher ausgeführt wird;
- C. in der Erwägung, dass die Kommission nach Maßgabe von Artikel 225 AEUV verpflichtet ist, dem Parlament die Gründe mitzuteilen, wenn sie nach einer entsprechenden Aufforderung durch das Parlament keinen Legislativvorschlag vorlegt; in Erwägung somit des verbindlichen Charakters dieser Bestimmung des Vertrags;
- D. in der Erwägung, dass das Europäische Parlament zwar das einzige direkt gewählte EU-Organ ist, jedoch gleichzeitig weniger legislative Initiativbefugnisse als die meisten nationalen Parlamente hat;
- E. in der Erwägung, dass Ursula von der Leyen vor ihrer Wahl zur Präsidentin der Kommission zugesichert hat, auf Gesetzgebungsinitiativen zu reagieren, wenn diese von einer Mehrheit der Mitglieder des Parlaments angenommen werden und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Subsidiarität und der besseren Rechtsetzung in vollem Umfang Rechnung tragen;
- F. in der Erwägung, dass die Konferenz zur Zukunft Europas Gelegenheit für weitere Überlegungen gemeinsam mit der Zivilgesellschaft darüber bieten wird, wie das Initiativrecht des Parlaments mit Blick auf eine bessere Rechtsetzung am besten gestärkt werden kann;
- G. in der Erwägung, dass das bestehende Ungleichgewicht zwischen Kommission, Rat und Parlament bei den Befugnissen zur Festlegung der Agenda der EU insbesondere in Politikbereichen, in denen die Kommission kein ausschließliches Initiativrecht hat und in denen der Rat nicht verpflichtet ist, das Parlament zu konsultieren – nämlich im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion und der Gemeinsamen Außen- und

Sicherheitspolitik, bei der die Zuständigkeiten auf den Hohen Vertreter der Union und den Europäischen Auswärtigen Dienst übertragen wurden –, bedauerlich ist;

1. ist der Ansicht, dass sich das in den Verträgen verankerte Recht der gesetzgeberischen Initiative der Kommission in den letzten Jahren als weder konstruktiv noch produktiv erwiesen hat, da die diesbezügliche Leistung der Kommission im Laufe des letzten Jahrzehnts nachgelassen hat; betont, dass das Parlament ein demokratisch gewähltes Gremium ist, das im Gegensatz zu den meisten nationalen Parlamenten über kein formales Recht der gesetzgeberischen Initiative verfügt, und dass daher die Tatsache, dass die Kommission das ausschließliche unmittelbare Recht der gesetzgeberischen Initiative innehat, ein Problem der demokratischen Legitimität schafft, das gelöst werden muss; empfiehlt dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen deshalb nachdrücklich, die dem Parlament durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten besser zu nutzen und verschiedene Optionen – darunter eine Überarbeitung der Verträge – zu analysieren, damit dem Parlament ein unmittelbares Recht der gesetzgeberischen Initiative gewährt wird;
2. hebt hervor, dass der Europäische Rat gemäß Artikel 68 AEUV de facto über ein Initiativrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verfügt, was der in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung¹ vorgesehenen Ebenbürtigkeit zwischen Parlament und Rat bei der Gesetzgebung nicht gerecht wird; betont außerdem, dass die Mitgliedstaaten im Wege ihrer Beteiligung an zahlreichen Beratungsgremien der Kommission in einem frühen Stadium Einfluss nehmen können, und fordert die Kommission mit Nachdruck auf, dafür zu sorgen, dass sich das Parlament im selben Maße beteiligen kann;
3. ist der Ansicht, dass das Parlament über ein verstärktes unmittelbares Recht der gesetzgeberischen Initiative verfügen sollte, da es die Bürger Europas unmittelbar repräsentiert und nationale Interessen ausgleichen muss; bedauert deshalb, dass diese Möglichkeit immer wieder auf eine künftige Überarbeitung der Verträge verschoben wird;
4. ist der Ansicht, dass das Parlament die derzeitigen Bestimmungen des Vertrags uneingeschränkt nutzen sollte, um seinen Einfluss auf die Einleitung von Rechtssetzungsverfahren zu erweitern und der Erlangung des unmittelbaren Initiativrechts den Weg zu ebnen;
5. hebt außerdem hervor, dass Änderungen an der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung und an der Rahmenvereinbarung von 2010² die Befugnisse des Parlaments zur Festlegung der legislativen Agenda stärken und auf diese Weise das Gleichgewicht zwischen den Organen ohne eine formelle Vertragsänderung neu ausrichten können;

¹ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

² Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47).

6. schlägt vor, dass das Parlament die politische Unterstützung von Ideen im Rahmen von Artikel 225 AEUV in Erwägung zieht, die vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss oder vom Europäischen Ausschuss der Regionen vorgelegt werden;
7. ist der Ansicht, dass das Parlament gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2019/788³ beschließen könnte, eine europäische Bürgerinitiative mit einem Bericht mit einer Rechtsetzungsinitiative (INL) weiterzuverfolgen, wenn die Kommission binnen der vorgegebenen Fristen nicht zu ihren Absichten Stellung genommen hat oder in einer Mitteilung dargelegt hat, dass sie keine weiteren Maßnahmen zu einer Initiative ergreifen will, die die Verfahrensbedingungen erfüllt und im Einklang mit den Verträgen und insbesondere mit den in Artikel 2 EUV verankerten Grundwerten der Union steht; fordert die Kommission mit Nachdruck auf, sich zur Vorlage eines Legislativvorschlags zu verpflichten, wenn das Parlament einen solchen INL-Bericht angenommen hat; schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Rahmenvereinbarung von 2010 zu ändern;
8. bedauert zutiefst, dass lediglich ein Drittel der legislativen und nichtlegislativen Initiativverfahren des Parlaments als erfolgreich betrachtet werden kann und dass die meisten seit 2011 angenommenen INL-Berichte von der Kommission nicht mit der Vorlage geeigneter Vorschläge weiterverfolgt wurden;⁴ bedauert außerdem, dass die in Ziffer 16 der Rahmenvereinbarung von 2010 festgelegte Frist von drei Monaten, innerhalb derer die Kommission auf eine Entschließung des Parlaments reagieren muss, und die einjährige Frist, innerhalb derer sie einen Gesetzgebungsvorschlag zu einem legislativen Initiativbericht vorlegen muss, bislang durchweg nicht eingehalten werden;
9. ist der Ansicht, dass INL-Berichte im Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, die sich nur an einen Adressaten richten und klar umrissene Vorschläge innerhalb des Geltungsbereichs des Berichts mit realistischen Zeitrahmen umfassen, eine größere Chance haben, von der Kommission in Gesetzesvorschläge umgesetzt zu werden; empfiehlt dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen in diesem Zusammenhang, Verhandlungen mit der Kommission dahingehend aufzunehmen, dass die einschlägigen Fristen geringfügig verlängert und die mutmaßlichen organisatorischen Schwierigkeiten mit Blick auf die Rahmenvereinbarung von 2010 ausgeräumt werden, damit auf diese Weise die Bereitschaft der Kommission, auf Entschließungen des Parlaments zu reagieren, gestärkt wird; erwartet im Gegenzug jedoch, dass die Kommission einen INL-Bericht automatisch in einen konkreten Gesetzesvorschlag umsetzt;
10. ist der Auffassung, dass die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung eine wesentliche Rolle bei der Sicherstellung einer aufrichtigen und transparenten Zusammenarbeit während des gesamten Gesetzgebungszyklus spielt und ein besseres und gegenseitiges Verständnis der jeweiligen Positionen der verschiedenen Organe ermöglicht; fordert eine Bewertung der Frage, inwieweit die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung mit dem Ziel überarbeitet werden sollte,

³ Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55).

⁴ Studie zu dem Thema „Initiativrecht des Europäischen Parlaments“, Andreas Maurer, Universität Innsbruck, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Integration, und Michael C. Wolf, Universität Innsbruck, Juli 2020, S. 55 und 57 der englischen Fassung.

etwaige Hindernisse für die Befugnis des Parlaments, Rechtsetzungsinitiativen vorzuschlagen, zu beseitigen;

11. hebt hervor, dass das Parlament die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, in der die Notwendigkeit einer Vorabanalyse des „europäischen Mehrwerts“ sowie einer Bewertung der „Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln“ betont wird, uneingeschränkt achtet;
12. weist darauf hin, dass das Parlament über eine Struktur für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Folgenabschätzungen verfügt, die nach Möglichkeit vor der Vorlage eines INL-Berichts vorgenommen werden müssen, damit die in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vorgesehene Bewertung des europäischen Mehrwerts gestärkt wird;
13. schlägt vor, im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas die Möglichkeit der Einführung von Mechanismen für eine direkte Beteiligung wie etwa von Bürgerversammlungen zu prüfen, damit sich die EU-Bürger Gehör verschaffen und sich so in das EU-Rechtsetzungsverfahren einbringen können;
14. fordert die Kommission als Hüterin der Verträge nachdrücklich auf, ihrer Verantwortung nachzukommen und ihre eigenen Zusagen einzuhalten; fordert die Kommission eindringlich auf, das Parlament vor einer Entscheidung über ihr Arbeitsprogramm systematisch einzubinden und vorab die Zustimmung des Parlaments einzuholen, damit die Befugnisse des Parlaments zur Festlegung der Agenda bis zur Einführung seines unmittelbaren Initiativrechts ausgeweitet werden;
15. ist der Ansicht, dass Artikel 294 AEUV dahingehend überarbeitet werden sollte, dass die von einer Mehrheit der Mitglieder des Parlaments angenommene Entschließung als Grundlage für ein vom Parlament selbst eingeleitetes Gesetzgebungsverfahren dient, wenn die Kommission der Forderung des Parlaments nach einem Rechtsakt im Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht innerhalb der festgelegten Frist nachkommt;
16. vertritt die Auffassung, dass Untätigkeit vorliegen und das Parlament sich das Recht vorbehalten würde, systematisch Maßnahmen gemäß Artikel 265 AEUV zu ergreifen, wenn die Kommission – wie in Artikel 225 AEUV gefordert – nach Aufforderung des Parlaments keinen Legislativvorschlag vorlegen und diese Entscheidung nicht ordnungsgemäß begründen würde; ist außerdem der Ansicht, dass dies ein Anlass für die Einbringung eines Misstrauensantrags gegen die Tätigkeit der Kommission durch das Parlament nach Maßgabe von Artikel 234 AEUV sein könnte.

ANGABEN ZUR ANNAHME IM MITBERATENDEN AUSSCHUSS

Datum der Annahme	18.3.2021
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 20 -: 3 0: 2
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Manon Aubry, Gunnar Beck, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Ibán García Del Blanco, Esteban González Pons, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Stéphane Séjourné, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter	Patrick Breyer, Andrzej Halicki, Heidi Hautala, Ilhan Kyuchyuk, Antonius Manders, Sabrina Pignedoli, Jérôme Rivière, Nacho Sánchez Amor

NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM MITBERATENDEN AUSSCHUSS

20	+
PPE	Geoffroy Didier, Esteban González Pons, Antonius Manders, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
S&D	Ibán García Del Blanco, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Renew	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
Verts/ALE	Patrick Breyer, Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry
NI	Mislav Kolakušić

3	-
ID	Gunnar Beck, Gilles Lebreton, Jérôme Rivière

2	0
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

Erklärung der benutzten Zeichen:

+ : dafür

- : dagegen

0 : Enthaltung