

CONV 279/02

CONTRIB 98

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heer Joachim Wuermeling, plaatsvervangend lid van de
Conventie: "Hervorming van de EU: vragen bij het exclusief initiatiefrecht van de
EU-Commissie"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Joachim Wuermeling, plaatsvervangend lid van de Conventie, de bijdrage ontvangen die in bijlage dezes staat.

DR. JOACHIM WUERMELING
Mitglied des Europäischen Parlaments

In der Plenartagung am 12./13. September hat sich eine interessante Diskussion über das Initiativmonopol der Kommission entsponnen. Zu dem Fragenkomplex hatte ich vor einiger Zeit einen kleinen Text ausgearbeitet, den ich gerne den Kollegen im Konvent zur Kenntnis geben möchte.

EU-Reform:

Fragen an das Initiativmonopol der EU-Kommission

Das ausschließliche Vorschlagsrecht der Kommission galt lange Zeit als unantastbar. Nachdem der EU-Konvent zu Zukunft Europas jedoch unvoreingenommen das institutionelle System überprüfen soll, muss auch diese Regelung einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

I Das Initiativmonopol

1. Die Kommission verfügt über das alleinige Recht, EU-Gesetze (Richtlinien und Verordnungen) vorzuschlagen (Art. 251-252 EGV). Will sich der Rat über einen Vorschlag der Kommission hinwegsetzen, muss er Einstimmigkeit herstellen (Art. 250 Abs. 1 EGV). In jeder Phase der Gesetzgebung kann die Kommission ihren Vorschlag zurückziehen und damit das Verfahren beenden (Art. 250 Abs. 2 EGV).

Das Europäische Parlament hat demgegenüber keine Befugnis, Gesetzesinitiativen einzubringen. Es kann lediglich entsprechende Aufforderungen an die Kommission richten (Art. 192 Abs. 2 EGV), die rechtlich keinerlei Verbindlichkeit haben. Allerdings hat die Kommission in einer interinstitutionellen Vereinbarung zugesagt, einer solchen Aufforderung so weit wie möglich nachzukommen.

Der Ministerrat ist ebenfalls auf die Möglichkeit beschränkt, die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen aufzufordern. Lediglich in der Außen- sowie der Innen- und Justizpolitik („2. und 3. Pfeiler“) können die Mitgliedstaaten selbst Anträge für gemeinsames Handeln stellen.

2. Das Initiativmonopol wird klassischerweise mit dem Schutz des Gemeinschaftsinteresses und der Wahrung der Anliegen kleinerer Mitgliedstaaten (jeder stellt einen Kommissar) begründet.

Die Kommission macht von Ihren Befugnissen umfassend Gebrauch, um den Gesetzgebungsprozess zu steuern.

Sie widersetzt sich auch starkem politischen Willen, Vorschläge für Gesetzesänderungen vorzulegen.

Beispiel: Selbst eine eindeutige Aufforderung des EU-Gipfels konnte die Kommission nicht dazu veranlassen, die Duty-Free-Abschaffung aufzuschieben.

Auch von der Einleitung neuer Gesetzgebungsverfahren sieht sie trotz Aufforderung ab.

Beispiel: Für die Förderung der Grenzregionen zu den Beitrittsstaaten stellte das Europäische Parlament 100 Mio. € in den EU-Haushalt ein und verlangte eine auf die Problemlage zugeschnittene Rechtsgrundlage. Dies verweigert die Kommission. Stattdessen beabsichtigt sie, die Mittel nur zur Aufstockung eines bestehenden anderen Programms zu verwenden.

Mit der Drohung, den großen Entwurf zurückzuziehen, versucht sie auf einzelne Inhalte einzuwirken.

Beispiel: Die Kommission drohte bei der Richtlinie zu feindlichen Übernahmen, den Vorschlag ganz zurückzuziehen, wenn das Parlament nicht auf bestimmte Änderungsanträge verzichtete.

Änderungswünsche z.B. des Europäischen Parlaments stauen sich oft über Jahre hinweg an. Erst wenn dann Richtlinien in Einzelpunkten novelliert werden sollen, bekommt das Parlament Gelegenheit, Veränderungen auch in anderen Punkten vorzunehmen.

Beispiel: Eine technische Revision der Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge nahm das Parlament zum Anlass für über hundert Änderungen in der gesamten Richtlinie.

Besonders kritisch wird das Initiativmonopol, wenn es um eigene Angelegenheiten der Kommission geht:

Beispiel: Über die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen entscheidet die Kommission in einem rechtsförmlichen Verfahren im Einzelfall. Generelle Regelungen werden durch den Ministerrat nach Art. EGV getroffen. Dafür hat die Kommission aber niemals Vorschläge vorgelegt mit der Folge, dass sie völlig frei die Maßstäbe festlegt. Diese finden sich jetzt in detaillierten internen „Beihilferahmen“ der Kommission.

Beispiel: Die vielfach kritisierte Besoldung der Beamten der Kommission könnte nur auf Vorschlag der Kommission selbst geändert werden. Wenig überraschend ist deshalb, dass weder die Höhe noch die automatische Gehaltsanpassung jemals geändert worden sind.

II Kritik

Das Initiativmonopol hat seinen Ursprung in der Gründungsphase der Union. Die damalige EWG umfasste nur sechs Mitgliedstaaten und der Aufgabenbereich war beschränkt.

Fraglich ist, ob ein Monopol einer einzigen Institution für Gesetzesvorschläge in einer Union von über 25 Mitgliedstaaten, einem großen Rechtsbestand und neuen Anforderungen an seine demokratische Legitimation Bestand haben kann.

1. Keinem demokratisch gewähltem Parlament dieser Welt wird das Recht der Gesetzesinitiative versagt. Nachdem in den meisten Bereichen der Rechtsetzung das Parlament volle Mitentscheidung hat, muss das Relikt des Vorschlagsmonopols der Kommission beseitigt werden. Europa kann es sich bei den hohen Anforderungen, die es an Demokratie und Rechtstaatlichkeit bei den Mitgliedstaaten, bei Beitrittskandidaten und Drittländern stellt, nicht leisten, diese Lücke in der demokratischen Legitimation auf Dauer hinzunehmen. Durch das Monopol befindet sich das „institutionelle Gleichgewicht“ in einer Schieflage.
2. Wenn das institutionelle System stärker hin zu einer klaren Gewaltenteilung entwickelt werden soll, in dem die Kommission die exekutiven Regierungsfunktionen übernimmt, muss parallel dazu die Legislativfunktion bei Rat und Parlament gebündelt werden. Dies gilt umso mehr, wenn der Ministerrat weitere exekutive Aufgaben an die Kommission abgibt und sich einer Staatenkammer annähert. Im Zuge der gewünschten Parlamentarisierung der europäischen Gesetzgebung lässt sich das Initiativmonopol der Kommission nicht halten.
3. Das Vorschlagsmonopol sollte ursprünglich die kleinen Mitgliedstaaten vor einem Direktorat der Großen schützen. Das mag in einer Gemeinschaft von sechs, zwölf oder auch noch 15 Mitgliedstaaten nützlich gewesen sein, wo die größeren Staaten ein Übergewicht hatten. Eine solche Dominanz ist aber spätestens mit der Erweiterung auf über 25 Mitgliedstaaten nicht mehr zu befürchten, schon deshalb weil die großen Mitgliedstaaten im Rat keine Mehrheit mehr haben. In der Kommission ist hingegen gar nicht mehr jeder Mitgliedstaat vertreten.
4. Die Kommission selbst begründet ihre Sonderrolle stets mit der Verpflichtung auf das Gemeinschaftsinteresse. Richtig ist, dass die Kommission nach dem Vertrag unabhängig ist und im europäischen Sinne zu handeln hat. Doch kann die Kommission weder gegenüber dem Ministerrat und schon gar nicht gegenüber dem Parlament einen Alleinanspruch auf die Förderung des Gemeinschaftsinteresse erheben. Die demokratisch gewählten Vertreter handeln selbstverständlich auch im europäischen Sinn.
5. Durch das Vorschlagsmonopol droht die Gefahr einer Zementierung der Gesetzgebung. Da keinerlei Initiative von außen möglich ist, wird die Dynamik der politischen Debatte und der Rechtsentwicklung behindert. Innerhalb der Kommission arbeiten de facto nur die federführenden Mitglieder und deren Dienststellen Vorschläge aus. Insoweit liegt die Herrschaft über die Gesetze vor allem bei Themen kleinerer und mittlerer Bedeutung praktisch in der Hand von einzelnen Kommissaren, ja deren Beamten.
6. Das Vorschlagsmonopol gilt nicht nur für die Schaffung neuer Richtlinien und Verordnungen, sondern auch für die Änderung bestehenden Rechts. Dieses umfasst mittlerweile 20.000 EU-Gesetze. Dieser Rechtsbestand ist der Verfügung der eigentlichen Gesetzgeber Rat und Parlament entzogen, weil sie keine Änderungen daran vorschlagen können, selbst wenn sich die Umstände ändern. Dieses Recht hat nur die Kommission. Damit entsteht eine gravierende demokratische Lücke, weil dem legitimen Gesetzgeber die Hände gebunden sind. Die indirekte demokratische Legitimation der Kommission reicht für die alleinige Herrschaft über den Gesetzeskörper nicht aus.

III Vorschlag

Dem Europäischen Parlament sollte generell ein Vorschlagsrecht eingeräumt werden, ebenso dem Ministerrat (aber nicht den Mitgliedstaaten).

Ein Einstieg wäre möglich, indem dieses Recht zumindest für die Änderung bestehenden Rechts und für die Bereiche der Mitentscheidung eingeräumt wird. Die Beteiligung der Kommission in jeder Phase kann dabei gewährleistet werden.

Verzichtet werden sollte auf das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat bei dem Abweichen vom Kommissionsvorschlag und auf die Möglichkeit des jederzeitigen Rückzugs des Vorschlags.
