

Antrag

der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg, Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Dr. Gero Hocker, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Katja Suding, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Befugnisse während Gesundheitsnotlagen auf EU-Ebene demokratisch gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest

Vertrauen in politische Entscheidungen ist in Krisenzeiten besonders wichtig. Dies gilt auf nationaler, wie auch auf Ebene der Europäischen Union. Wesentliche Festlegungen müssen in formellen Gesetzen getroffen werden und bei der Feststellung von mit Befugnissen verbundenen Notlagen ist die größtmögliche demokratische Legitimation sicherzustellen.

Am 11.11.2020 hat die Europäische Kommission ihr Paket für die „Europäische Gesundheitsunion“ vorgestellt. Teil dieses Pakets ist unter anderem der Vorschlag für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU“, KOM(2020) 727 (im Folgenden „Verordnungsvorschlag“). In dieser Verordnung ist unter anderem die Feststellung einer „Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Unionsebene“ durch die Europäische Kommission vorgesehen. Das diesbezügliche Verfahren sowie die Ausgestaltung der mit der Notlage verbundenen Befugnisse unterliegen jedoch gravierenden Mängeln, für deren Behebung sich die Bundesregierung in den kommenden Verhandlungen auf EU-Ebene einzusetzen hat.

Die Notlage soll von der Europäischen Kommission als Durchführungsrechtsakt beschlossen werden (Artikel 24 Absätze 1 und 4 des Verordnungsvorschlags). Ein Ausschuss für schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren (Artikel 27 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags) soll im Prüfverfahren über den Rechtsakt entscheiden (Artikel 291 Absatz 3 AEUV in Verbindung mit VO(EU)

182/2011). Die Feststellung der Notlage durch delegierten Rechtsakt knüpft vorliegend zwar wesentlich an die Regelung in Artikel 12 von Beschluss Nr. 1082/2013/EU an, nach dem die Europäische Kommission eine „gesundheitliche Krisensituation“ feststellen konnte. Diese Feststellung hatte jedoch im Wesentlichen nur die außerordentliche Zulassung von Grippeimpfstoffen und die bedingte Zulassung anderer Humanarzneimittel nach VO(EG) Nr. 507/2006 zur Folge.

Die im Falle gesundheitlicher Notlagen vorgesehenen Befugnisse sind umfangreicher und erfordern ein erhöhtes Maß an demokratischer Legitimation. Die alleinige Kontrolle durch einen Ausschuss aus mitgliedstaatlichen Vertretern kann nicht mehr überzeugen. Auch auf EU-Ebene sind ermächtigende Feststellungen hinreichend demokratisch zu legitimieren. Zwar sind die Organe der EU nicht mit Legislative und Exekutive auf deutscher Bundesebene vergleichbar und auch den Grundsatz der Gewaltenteilung gibt es auf EU-Ebene nur in abgewandelter Form. Jedoch existiert mit dem Europäischen Parlament auch auf EU-Ebene ein unmittelbar demokratisch legitimiertes Parlament, das es bei der Bekämpfung gesundheitlicher Notlagen zu beteiligen gilt. Das in Artikel 11 VO(EU) 182/2011 vorgesehene Kontrollrecht des Europäischen Parlaments hat bei Durchführungsrechtsakten jedoch keine Auswirkungen auf deren Gültigkeit. Es handelt sich lediglich um ein Hinweisrecht. Es erscheint deshalb auch aufgrund der umfassenden Wirkung der Feststellung (Artikel 25 des Verordnungsvorschlags) angebracht, die Feststellung als delegierten Rechtsakt zu erlassen. Auf diese Weise kann vorgesehen werden, dass sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat Einspruch gegen die Verordnung erheben (Artikel 190 Absatz 2 Buchst. b AEUV) und der Europäischen Kommission die Befugnis zur Feststellung durch Widerruf entziehen können (Artikel 190 Absatz 2 Buchst. a AEUV). Auch delegierte Rechtsakte dienen der Durchführung des ihnen zugrunde liegenden Rechtsaktes (*Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/ders., EU, Art. 290 AEUV, Rn. 20). Durch die Feststellung der Notlage wird der Rechtsakt um die notwendige Komponente ergänzt, die die rechtlichen Wirkungen aus Artikel 25 des Verordnungsvorschlags auslöst. Die Feststellung der Notlage als Durchführungsrechtsakt ist damit möglich und vorzugswürdig.

Eine wesentliche Neuerung des Verordnungsvorschlags stellt auch der Beratende Ausschuss dar, auf dessen Stellungnahme hin die Notlage festgestellt, aufgehoben und Reaktionen beschlossen werden sollen. Dieser Ausschuss soll das notwendige unabhängige Expertenwissen beisteuern, droht jedoch allein von der Europäischen Kommission gesteuert zu werden. Die Ausschussmitglieder sollen anlassbezogen von der Europäischen Kommission ausgewählt werden (Artikel 24 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags) und auch den Vorsitz soll ein Vertreter der Europäischen Kommission führen (Artikel 24 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags). Insbesondere angesichts der durch die Notlage ausgelösten Befugnisse können, ohne Einbeziehung anderer Institutionen wie etwa des Europäischen Parlaments, Zweifel an der Unabhängigkeit des Beratenden Ausschusses und damit auch an der Begründetheit der Notlage aufkommen.

Auch das Tätigwerden des Beratenden Ausschusses ist im Verordnungsvorschlag unzureichend geregelt. Nach Artikel 24 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags soll der Beratende Ausschuss die Europäische Kommission auf ihr Ersuchen durch Stellungnahmen beraten. Nach Artikel 24 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags können ihn jedoch auch einzelne Mitgliedstaaten ersuchen, wobei Gegenstand, Umfang und Handlungsmöglichkeiten des Beratenden Ausschusses bei mitgliedstaatlichen Ersuchen nicht geregelt werden. Dies ist zu konkretisieren. Auch sind dem Europäischen Parlament hinsichtlich der Anrufung des Ausschusses die gleichen Rechte wie der Europäischen Kommission einzuräumen.

Weiterer Konkretisierungsbedarf besteht hinsichtlich des Verfahrens im Beratenden Ausschuss. Gemäß Artikel 24 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags sollen Feststellung und Aufhebung der Feststellung einer Notlage durch den Beratenden Ausschuss in dessen Geschäftsordnung geregelt werden. Schon angesichts der ständig wechselnden Besetzung des Beratenden Ausschusses sind derartig wichtige Vorgaben aber bereits durch den EU-Gesetzgeber auf Verordnungsebene zu machen.

Das Vorliegen der Notlage soll insbesondere die Einführung von Mechanismen zu „Entwicklung, Beschaffung, Verwaltung und Einsatz“ von krisenrelevanten Humanarzneimitteln, Medizinprodukten oder anderen Waren oder Dienstleistungen ermöglichen (Artikel 25 Absatz 1 Buchst. b des Verordnungsvorschlags). Hierbei ist dem Verordnungsvorschlag weder zu entnehmen, um was für Mechanismen es sich handelt, noch wer zu ihrer Einführung ermächtigt wird. Schon um sicherzustellen, dass Änderungen des geltenden Rechtsrahmens nur im Rahmen von Rechtsakten vorgenommen werden können sowie aufgrund der eingeschränkten Kompetenzen der EU im Gesundheitsbereich sollte diese weit gefasste Befugnis bestmöglich konkretisiert werden. Als wesentlicher Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit ist der Bestimmtheitsgrundsatz auch auf EU-Ebene zu achten. Auch sind die eingeführten Maßnahmen und Mechanismen, bis auf in begründeten Ausnahmefällen, auf die Dauer der Notlage zu begrenzen.

Auch die Dauer der Notlage ist zu befristen. Bislang ist lediglich vorgesehen, dass sie nach Wegfall zumindest einer der Voraussetzungen für ihre Feststellung durch die Europäische Kommission aufzuheben ist (Artikel 23 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags), wobei die Europäische Kommission auch hier vom Beratenden Ausschuss auf ihr Ersuchen hin beraten wird (Artikel 24 Absatz 1 Buchst. b des Verordnungsentwurfs). Eine generelle Befristung ist erforderlich um sicherzustellen, dass die Notlage nur so lange wie notwendig andauert und eine schleichende „Verstetigung“ der Befugnis verhindert wird. Wenn die Voraussetzungen einer gesundheitlichen Notlage nicht mehr vorliegen, müssen Maßnahmen und Mechanismen wieder durch formelle Rechtsakte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden.

Um die größtmögliche demokratische Legitimation, die Bestimmtheit und die Angemessenheit exekutiver Maßnahmen in Zeiten gesundheitlicher Notlagen auch auf Ebene der Europäischen Union sicherzustellen, ist eine umfassende Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die Feststellungsentscheidung, die Befristung der Notlage sowie die Konkretisierung der durch sie gewährten Kompetenzen notwendig.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich bei den Verhandlungen auf EU-Ebene zum Verordnungsvorschlag zu grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren (KOM (2020) 727) dafür einzusetzen, dass
 - a. der Rechtsakt zur Feststellung der gesundheitlichen Notlage als delegierter Rechtsakt erlassen wird, der sowohl Einwand als auch Widerrufsvorbehalt vorsieht (Artikel 290 Absatz 2 AEUV),
 - b. dem Europäischen Parlament ein Mitspracherecht bei der Auswahl der unabhängigen Sachverständigen für den Beratenden Ausschuss und eine ständige Beobachterposition im Beratenden Ausschuss eingeräumt wird,

- c. klargestellt wird, wer den Beratenden Ausschuss zu welchen Zwecken um Rat ersuchen darf und in diesem Zusammenhang dem Europäischen Parlament die gleichen Befugnisse wie der Europäischen Kommission eingeräumt werden,
 - d. Fragen hinsichtlich Feststellung und Aufhebung der Feststellung einer Notlage im Beratenden Ausschuss auf Verordnungsebene und nicht in der Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses geregelt werden,
 - e. die Befugnis aus Artikel 25 Absatz 1 Buchst. b des Verordnungsentwurfs hinsichtlich ihres Adressaten und dem Umfang der einzelnen Mechanismen konkretisiert wird und im Einklang mit den Kompetenzen der EU im Gesundheitsbereich steht,
 - f. die Gültigkeit der Feststellung der Notlage auf einen Zeitraum von drei Monaten begrenzt wird und danach und anschließend alle drei Monate durch delegierten Rechtsakt der Europäischen Kommission verlängert werden kann und
 - g. die Maßnahmen und Mechanismen aus Artikel 25 des Verordnungsentwurfs auf die Dauer der Notlage begrenzt werden oder, in begründeten Ausnahmefällen, spätestens drei Monate nach Ende der Notlage außer Kraft treten;
2. der Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren nicht zuzustimmen, wenn keine umfassende Beteiligung des Europäischen Parlaments sichergestellt ist, die Regelungen zum Beratenden Ausschuss nicht im Sinne dieses Antrags angepasst wurden, die an die Notlage geknüpften Kompetenzen nicht konkretisiert wurden oder keine Befristung von Maßnahmen, Mechanismen und Notlage vorgesehen ist.

Berlin, den 18. Mai 2021

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.