

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg, Michael Theurer,  
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/29748 –**

### **Befugnisse während Gesundheitsnotlagen auf EU-Ebene demokratisch gestalten**

#### **A. Problem**

Nach Ansicht der Antragsteller wirft das am 11. November 2020 von der Europäischen Kommission vorgestellte Maßnahmenpaket für die Schaffung einer „Europäischen Gesundheitsunion“ und insbesondere 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, hinsichtlich der demokratischen Legitimierung Fragen auf. In Krisenzeiten sei das Vertrauen in politische Entscheidungen besonders wichtig. Dies gelte auf nationaler wie auch auf Ebene der Europäischen Union. Wesentliche Festlegungen müssten daher in formellen Gesetzen getroffen werden. Gerade bei der Feststellung von mit Befugnissen verbundenen Notlagen sei die größtmögliche demokratische Legitimation sicherzustellen.

#### **B. Lösung**

Es wird gefordert, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene in den kommenden Verhandlungen zum Verordnungsvorschlag für die Beseitigung der von den Antragstellern festgestellten Mängel einsetzt und dass insbesondere der Rechtsakt zur Feststellung der gesundheitlichen Notlage als delegierter Rechtsakt erlassen wird.

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

#### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

#### **D. Kosten**

Kosten wurden nicht erörtert.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 19/29748 abzulehnen.

Berlin, den 9. Juni 2021

**Der Ausschuss für Gesundheit**

**Erwin Rüdell**  
Vorsitzender

**Dr. Achim Kessler**  
Berichtersteller

## Bericht des Abgeordneten Dr. Achim Kessler

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/29748** in seiner 230. Sitzung am 20. Mai 2021 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit überwiesen. Ferner hat er ihn zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Nach Ansicht der Antragsteller ist in Krisenzeiten das Vertrauen in politische Entscheidungen besonders wichtig. Dies gelte auf nationaler wie auch auf Ebene der Europäischen Union (EU). Wesentliche Festlegungen müssten in formellen Gesetzen getroffen werden. Gerade bei der Feststellung von mit Befugnissen verbundenen Notlagen sei die größtmögliche demokratische Legitimation sicherzustellen. Hier werfe das am 11. November 2020 von der Europäischen Kommission (KOM) vorgestellte Maßnahmenpaket für die Schaffung einer „Europäischen Gesundheitsunion“ und insbesondere 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, Fragen auf. Darin werde unter anderem der Vorschlag für eine Verordnung zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren formuliert, die die Feststellung einer „Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Unionsebene“ durch die KOM vorsehe. Das Verfahren sowie die Ausgestaltung der mit der Notlage verbundenen Befugnisse hätten jedoch gravierende Mängel. So soll die Notlage von der KOM als Durchführungsrechtsakt beschlossen werden, der zwar wesentlich an die bis dato geltende Regelung anknüpfe, wonach die KOM eine „gesundheitliche Krisensituation“ feststellen könne. Diese Feststellung habe jedoch im Wesentlichen nur die außerordentliche Zulassung von Grippeimpfstoffen und die bedingte Zulassung anderer Humanarzneimittel zur Folge. Die nun im Falle gesundheitlicher Notlagen vorgesehenen Befugnisse seien umfangreicher und erforderten daher ein erhöhtes Maß an demokratischer Legitimation. Deshalb müsse das demokratisch legitimierte Europäische Parlament (EP) bei der Bekämpfung gesundheitlicher Notlagen beteiligt werden. Eine Neuerung stelle der Beratende Ausschuss dar, auf dessen Stellungnahme hin die Notlage festgestellt, aufgehoben und Reaktionen beschlossen werden sollen. Die Ausschussmitglieder sollen anlassbezogen von der KOM ausgewählt werden und den Vorsitz soll ein Vertreter der KOM führen. Insbesondere angesichts der durch die Notlage ausgelösten Befugnisse könnten ohne Einbeziehung anderer Institutionen, beispielsweise des EP, Zweifel an der Unabhängigkeit des Beratenden Ausschusses und damit auch an der Begründetheit der Notlage aufkommen. Zudem seien das Tätigwerden des Beratenden Ausschusses und die Verfahrensregeln unzureichend geregelt. Darüber hinaus seien beim Vorliegen der Notlage Mechanismen zu „Entwicklung, Beschaffung, Verwaltung und Einsatz“ von krisenrelevanten Humanarzneimitteln, Medizinprodukten oder anderen Waren oder Dienstleistungen vorgesehen, die nicht genauer erläutert würden und deshalb konkretisiert werden müssten. Auch die Dauer der Notlage sei zu befristen, um sicherzustellen, dass die Notlage nur so lange wie notwendig andauert und eine schleichende „Verstetigung“ der Befugnis verhindert werde.

Die Antragsteller fordern, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene in den kommenden Verhandlungen zum Verordnungsvorschlag für die Beseitigung der Mängel einsetzt und dass insbesondere der Rechtsakt zur Feststellung der gesundheitlichen Notlage als delegierter Rechtsakt erlassen wird. Dieser soll sowohl Einwand als auch Widerrufsvorbehalt vorsehen. Dem EP müsse ein Mitspracherecht bei der Auswahl der unabhängigen Sachverständigen für den Beratenden Ausschuss und eine ständige Beobachterposition in diesem eingeräumt werden. Zudem müsse klargestellt werden, wer zu welchen Zwecken den Beratenden Ausschuss um Rat ersuchen darf und das EP die gleichen Befugnisse wie die KOM erhalten. Fragen hinsichtlich Feststellung und Aufhebung der Feststellung einer Notlage im Beratenden Ausschuss müssten auf Verordnungsstufe und nicht in der Geschäftsordnung des Beratenden Ausschusses geregelt werden. Die Verordnung und die darin geregelten Mechanismen müssten konkretisiert werden und im Einklang mit den Kompetenzen der EU im Gesundheitsbereich stehen. Schließlich soll die Feststellung der Notlage auf drei Monaten begrenzt werden und danach alle drei Monate durch

delegierten Rechtsakt der KOM verlängert werden können. Weiter sollen die in dem Verordnungsvorschlag genannten Maßnahmen und Mechanismen auf die Dauer der Notlage begrenzt werden. Die Antragsteller fordern, dass die Bundesregierung der Verordnung nicht zustimmt, wenn die von den Antragstellern formulierten Forderungen nicht erfüllt sind.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/29748 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 95. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/29748 zu empfehlen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Gesundheit hat in seiner 175. Sitzung am 9. Juni 2021 die Beratungen zum Antrag auf Drucksache 19/29748 aufgenommen und abgeschlossen.

Als Ergebnis empfiehlt der **Ausschuss für Gesundheit** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/29748.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, die Union lehne den Antrag der FDP ab, da zwar eine demokratische Legitimation vom Grundsatz her richtig sei, aber bei Notlagen ein so hoher Handlungsbedarf entstehen könne, dass dieser durch Legitimationsprozesse gegebenenfalls erst nachlaufend möglich sei. Dabei müsse auch berücksichtigt werden, dass der demokratische Abstimmungsprozess in der EU noch wesentlich umfangreicher sei als in einem rein nationalstaatlichen Abstimmungsprozess. Deshalb werde die Fraktion den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, dass sich die Fraktion auf allen Ebenen für stärkere Mitentscheidungsrechte im Europäischen Parlament einsetzt, wie sie im Antrag der FDP eingefordert wird. Allerdings sollte das Mitentscheidungsrecht hier nicht als „Druckmittel“ verwendet werden, um eine effektive und sinnvolle Vorsorge- und Reaktionsplanung für Epidemien und andere schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren in der EU zu verhindern. Das Vorhaben der Verordnung (KOM(2020) 727) sei sehr sinnvoll. Die Verbesserung der Krisenreaktionsfähigkeit der EU sei ein Kernanliegen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Gesundheitsbereich gewesen. Deshalb werde der Antrag abgelehnt und das Vorhaben der EU-Kommission unterstützt.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, die Corona-Pandemie lässt sich, wie sich gezeigt hat, am effektivsten auf lokaler Ebene bekämpfen. Der Antrag der FDP beinhalte die Abgabe von Kompetenzen der Pandemiebekämpfung an die EU, was aus AfD-Sicht nicht zielführend sei. Daher lehne man den Antrag ab.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, mit der Drucksache KOM(2020) 727 möchte die EU-Kommission die Feststellung einer „Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit auf Unionsebene“ regeln. Die Kommission wolle diese Notlage als Durchführungsakt selbst beschließen können, eine demokratische Legitimation etwa durch das Europaparlament würde nicht stattfinden. Ein weiteres Problem sei, dass die Dauer der Notlage nicht befristet sei. Der vorgesehene Beratungsausschuss, der im Fall einer Notlage eingesetzt werden solle, drohe, komplett von der Kommission abhängig zu sein, da diese die Mitglieder benenne. Insgesamt fehle es in erheblichem Maße an einer demokratischen Legitimation der EU-Notlage. Als FDP habe man schon im Bundestag das Agieren der Bundesregierung anhand von Rechtsverordnungen in der Pandemie kritisch gesehen. Deshalb fordere man, dass der Rechtsakt zur gesundheitlichen Notlage als delegierter Rechtsakt erlassen und dass das Parlament beteiligt wird, etwa bei der Berufung der Ausschussmitglieder, und dass die Notlage befristet wird, etwa auf drei Monate. Die Bundesregierung solle sich mit ihrem Einfluss auf die EU-Kommission und im Rat für mehr demokratische Legitimation im Bereich der Gesundheitsnotlage einsetzen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hielt die Kritik der FDP für durchaus stichhaltig. Die Demokratiedefizite, die die nationalen Verordnungsermächtigungen angingen, und die die Linksfraktion inhaltlich mit der FDP im Wesentlichen teile, würden auch auf die EU-Ebene zutreffen. Sicherlich wäre es nicht zu viel verlangt und würde das Verfahren nicht ausbremsen, wenn das EU-Parlament an dieser Ermächtigung der EU-Kommission beteiligt wäre. Dafür sei es aber ein Gebot innerhalb von rechtsstaatlichen Demokratien, die Gewaltenteilung ernst zu nehmen und die Parlamente an den wesentlichen Entscheidungen bei aller notwendigen Effizienz zu beteiligen. Dies sollte auch für zukünftige gesundheitliche Notlagen gelten. Neben der demokratischen Notwendigkeiten hätte dieses von der FDP empfohlene Vorgehen aber auch noch einen weiteren Vorteil: Es würde die Akzeptanz getroffener Entscheidungen verbessern. Deshalb werde man dem Antrag zustimmen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, die grundsätzlichen Forderungen nach Konkretisierung und demokratischer Kontrolle durch das Europäische Parlament sind unterstützenswert. Gleiches gelte für die Befristung der Notlage. Daher stimme man dem Antrag der FDP zu.

Berlin, den 9. Juni 2021

**Dr. Achim Kessler**  
Berichterstatter





