

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Überleitung von bereits begonnenen Rechtsetzungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon**

Wenn alle Mitgliedstaaten der EU den Vertrag von Lissabon rechtzeitig ratifizieren, könnte er – wie geplant – zum Jahresbeginn 2009 in Kraft treten. Damit wären auch die veränderten Verfahrensvorschriften für Rechtssetzungsakte, die insbesondere die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlamentes betreffen, anwendbar, denn der Vertrag sieht keine Übergangsbestimmungen für laufende Verfahren vor. Bei der Beantwortung der Frage, wie begonnene Verfahren fortgeführt werden können, sind die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, zu denen die Notwendigkeit eines effizienten Verfahrens zählt, zu berücksichtigen. Die Übergangsfrist ist angesichts der im Juni 2009 bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament überschaubar.

Einleitung

Das seit dem Vertrag von Maastricht geltende Mitentscheidungsverfahren wird mit dem Vertrag von Lissabon als ordentliches Gesetzgebungsverfahren zum Regelfall. Hierdurch werden die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments (EP) in weiten Teilen gestärkt; es tritt als gleichberechtigtes Organ der Gesetzgebung neben den Rat. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird in wesentlich mehr Regelungsbereichen Anwendung finden als bisher. Hierzu zählen die Materien der bisherigen dritten Säule der Europäischen Union, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens betrifft auch Bereiche des Gemeinschaftsrechts, in denen das EP bislang nur angehört wurde, etwa bei Vorhaben zur Liberalisierung des Dienstleistungssektors.

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kommt ein Rechtsakt nur zustande, wenn sich Parlament und Rat auf einen Text einigen. Art. 294 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU), der das Verfahren regelt, benennt die erste, zweite und dritte Lesung und ein Vermittlungsverfahren als mögliche Verfahrensphasen, in denen die rechtsetzenden Organe der Europäischen Union sich abstimmen. Damit ist das EP an mehreren Stufen des Rechtsetzungsprozesses beteiligt, wobei der erste Verfahrensschritt, der in erster Lesung festgelegte Standpunkt des Parlaments, mit einer Stellungnahme des EP im Anhörungsverfahren zumindest ansatzweise vergleichbar ist.

Der Vertrag von Lissabon enthält weder im Text selbst noch in den angefügten Protokollen Vorschriften, die die Überleitung von einem Rechtsetzungsverfahren in das andere beim Inkrafttreten des Vertrags regeln. Sollte er wie angestrebt zum Januar 2009 in Kraft treten, so stellt sich für laufende Gesetzgebungsvorhaben die Frage, welches Verfahren für den Fortgang der Gesetzgebung anzuwenden ist. Hinzu kommt, dass im Juni 2009 wenige Monate nach dem möglichen Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags Neuwahlen zum EP stattfinden werden. Dabei „erledigen“ sich laufende Gesetzgebungsvorhaben mit Ablauf der Legislaturperiode des EP nicht, denn anders als im deutschen Recht kennt das Europarecht den Grundsatz der Diskontinuität nicht. Gleichwohl werden die Vorbereitung der Europawahl und die folgende Konstituierung des neugewählten EP laufende Rechtsetzungsverfahren verzögern.

Überleitung von Rechtsetzungsverfahren bei früheren Vertragsänderungen

Die Konstellation ist nicht neu: Auch bei vorangegangenen Vertragsänderungen stellte sich die Frage insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung des Parlaments und die Sicherstellung seiner erweiterten Mitwirkungsrechte.

Auch der Vertrag von Maastricht enthielt keine Überleitungsvorschriften, obgleich durch ihn das Mitentscheidungsverfahren als neues Rechtsetzungsverfahren eingeführt wurde. Laufende Verfahren der Zusammenarbeit und Zustimmung, deren Rechtsgrundlage in das Verfahren der Mit-

entscheidung überführt worden waren, wurden übergeleitet. Dazu erstellte die Kommission eine Übersicht über die betroffenen Rechtsetzungsvorschläge. Anhand dieser Liste erklärte das EP, seine Abstimmungsergebnisse, die zu den meisten Vorschlägen bereits vorlagen, als erste Lesung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zu betrachten.

Erneut stellte sich das Problem beim Vertrag von Amsterdam, der den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens ausweitete. Auch hier erstellte die Kommission eine Liste der noch anhängigen Legislativvorschläge. Eine Besonderheit in diesem Fall war, dass wenige Monate nach Inkrafttreten des Vertrags die Wahlen zum 5. EP anstanden. Das EP entschied daraufhin unter Berufung auf die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, wie mit den Vorschlägen zu verfahren sei. Das maßgebliche Rechtsetzungsverfahren bestimme sich nach dem Zeitpunkt des Erlasses des Rechtsakts. Um sowohl den Vertragszielen Rechnung zu tragen, als auch den Grundsatz der Verfahrensökonomie zu wahren, beschloss das EP für dringliche Verfahren ein beschleunigtes Verfahren. Alle weiteren Rechtsvorschläge sollten vom 5. EP, das wenige Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam neu gewählt wurde, überprüft und gegebenenfalls bestätigt werden.

Schließlich kam es auch im Rahmen des Übergangs zum geltenden Vertrag von Nizza zur Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens. Die Überleitung anhängiger Rechtsetzungsverfahren wurde hier ähnlich wie bei den vorangegangenen Vertragsänderungen gehandhabt.

Überleitung von Rechtsetzungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon

Es ist derzeit noch nicht absehbar, wie viele Rechtsetzungsverfahren mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von der Änderung der Kompetenzgrundlagen betroffen sein werden. Solche Vorhaben, für die nach dem Vertrag von Lissabon nicht nur die Beteiligungsform des EP, sondern auch die Mehrheitserfordernisse im Rat andere sein werden, werden womöglich erst nach Inkrafttreten des Vertrags von der Kommission vorgelegt und in Rat und Parlament behandelt werden.

Für laufende Rechtsetzungsverfahren ist zu erwarten, dass das bisherige Verfahren zur Überleitung beibehalten werden wird. Da die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auch bei Vertragsänderungen gelten, sind Rechtsakte nach dem in der Rechtsgrundlage niedergelegten Verfahren zu erlassen. Eine Bestätigung der Stellungnahmen des EP zu bereits begonnenen Verfahren eröffnet ohne eine Verkürzung parlamentarischer Mitwirkung die Möglichkeit, diese als Beteiligung im Rahmen der ersten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens anzusehen. Das EP hat mit diesem Verfahren einen pragmatischen Weg gefunden, um einerseits seine Beteiligungsrechte zu wahren und andererseits eingeleitete Rechtsetzungsverfahren nicht unnötig zu verlangsamen. Gleichzeitig ist denkbar, dass das EP für vordringliche Rechtsetzungsvorhaben ähnlich der Verfahrensweise beim Vertrag von Amsterdam ein beschleunigtes Verfahren beschließen wird. Über die anderen Rechtsetzungsvorhaben würde dann das im Juni 2009 zu wählende 7. EP erneuten Beschluss fassen.

Es wird diskutiert, die Rechte des EP bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Rahmen von interinstitutionellen Vereinbarungen auszuweiten. So wird vorgeschlagen, im Vorgriff auf die neuen Regelungen in laufenden Gesetzgebungsverfahren bereits jetzt die durch den Vertrag von Lissabon erweiterten Rechte in Anspruch zu nehmen, damit es nicht zu einer „künstlichen Verzögerung“ dieser Verfahren komme.

Die nationalen Parlamente erhalten durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ebenfalls weiter reichende Beteiligungsrechte. Ihre Anwendung auf laufende Gesetzgebungsverfahren ist ebenfalls nicht durch Übergangsvorschriften geregelt. Es ist davon auszugehen, dass die in dem Protokoll geregelten Fristen für die Stellungnahmen nationaler Parlamente mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu laufen beginnen, damit diese ihre Rechte auch bei solchen Rechtsetzungsverfahren wahrnehmen können, die noch nach jetziger Rechtslage eingebracht wurden.

Dr. Christina Last,
Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen und Literatur:

- Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655.de08.pdf> (7.5.2008).
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 1994, ABl. C Nr. 44 vom 14.2.1994, S. 175 ff.
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Mai 1999 zu den Folgen des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam, ABl. C Nr. 279 vom 1.10.1999, S. 51 f.
- Baddenhausen/Gey, Kompetenzverteilung und verfahrenstechnische Änderungen im Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Themenreihe Europa Nr. 10/08 vom 22.2.2008, http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Kompetenzverteilung_und_verfahrenstechnische_nderungen_im_Vertrag_von_Lissabon.pdf (7.5.2008).