**2011/0070(APP)**

14.3.2012

***

# ENTWURF EINER EMPFEHLUNG

über den Entwurf einer Verordnung des Rates über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union
(10222/5/2011 – C7-0076/2012 – 2011/0070(APP))

Rechtsausschuss

Berichterstatter: Zbigniew Ziobro

***Erklärung der benutzten Zeichen***

| | |
|---|---|
| * | Verfahren der Konsultation |
| *** | Verfahren der Zustimmung |
| ***I | Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (erste Lesung) |
| ***II | Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (zweite Lesung) |
| ***III | Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (dritte Lesung) |

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der im Rahmen des Entwurfs eines Rechtsakts vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

## INHALT

**Seite**

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ..... 5

BEGRÜNDUNG ..... 6

## ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union**
**(10222/5/2011 – C7-0076/2012 – 2011/0070(APP))**

**(Besonderes Gesetzgebungsverfahren – Zustimmung)**

*Das Europäische Parlament*,

– in Kenntnis des Entwurfs einer Verordnung des Rates (10222/5/2011),

– in Kenntnis des vom Rat gemäß Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterbreiteten Ersuchens um Zustimmung (C7-0076/2012),

– gestützt auf Artikel 81 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis der Empfehlung des Rechtsausschusses (A7-0000/2012),

1. gibt seine Zustimmung zu dem Entwurf einer Verordnung des Rates;

2. erinnert den Rat daran, dass die Zustimmung des Parlaments erneut beantragt werden müsste, falls das Erfordernis der Einstimmigkeit nach Artikel 352 AEUV und die laufenden nationalen parlamentarischen Verfahren im Vereinigten Königreich zu einer Änderung des Textentwurfs führen sollten;

3. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

### Hintergrund

Die Kommission legte diesen Vorschlag am 4. April 2011 mit dem Ziel vor, das Unionsrecht einer größeren Schar von Nutzern zugänglich zu machen und dafür zu sorgen, dass jedermann die elektronische Ausgabe des Amtsblatts der Europäischen Union (ABl.) als die amtliche, rechtsverbindliche, aktuelle und vollständige Fassung heranziehen kann. Der Vorschlag sieht vor, dass die Online-Version des ABl. den Status einer amtlichen Veröffentlichung erhält. Allerdings wäre nur in vorübergehenden Ausnahmefällen einer unvorhersehbaren Unterbrechung der Veröffentlichung in elektronischer Form die Papierfassung rechtsverbindlich.

Hintergrund dieser vorgeschlagenen Änderungen ist das Urteil des Gerichtshofs vom 2007, in dem er erkannt hat, dass es nicht möglich sei, unter Bezugnahme auf die elektronische Fassung des ABl. Rechte geltend zu machen oder Verpflichtungen durchzusetzen[1].

Der Vorschlag geht auch auf die technischen Bedingungen ein, die der Online-Veröffentlichung Rechtsverbindlichkeit verleihen, und legt die Zuständigkeiten des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (OPOCE ) in diesem Bereich fest.

Nach Artikel 5 des Entwurfs einer Verordnung soll sie am ersten Tag des vierten Kalendermonats nach ihrer Annahme in Kraft treten.

### Wahl der Rechtsgrundlage

Die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage ist Artikel 352 AEUV, die so genannte „Flexibilitätsklausel“, nach der das Zustimmungsverfahren erforderlich ist, bei dem das Parlament zwei Optionen hat: Es kann den Vorschlag entweder billigen oder ablehnen. Wenn – wie im vorliegenden Fall – die Zustimmung zu einem vorgeschlagenen Rechtsakt erforderlich ist, kann der zuständige Ausschuss zur Förderung eines positiven Ergebnisses des Verfahrens dem Parlament einen Zwischenbericht unterbreiten, der Empfehlungen für eine Änderung oder für die Durchführung des vorgeschlagenen Rechtsakts enthält (Artikel 81 Absatz 3 der Geschäftsordnung).

In dem Vorläufer der derzeitigen Flexibilitätsklausel, Artikel 308 EGV, gab es das Erfordernis der Zustimmung des Parlaments nicht. Dieser Vorschlag stellt somit das erste Mal dar, dass die Flexibilitätsklausel unter Einbeziehung des Parlaments benutzt wird.

Die Kommission gibt weder eine Begründung für die Benutzung der Flexibilitätsklausel in dem Vorschlag noch äußert sie sich zu der Benutzung irgendeiner der neuen Rechtsgrundlagen, die durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurden.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „muss sich die Wahl der

[1] Urteil vom 11. Dezember 2007, Rechtssache C-161/06, Skoma-Lux, Slg. 2007, S. I-10841, Randnr. 48.

Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts nach ständiger Rechtsprechung auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören“[1]. Die Wahl einer nicht korrekten Rechtsgrundlage kann daher die Annullierung des betreffenden Rechtsakts rechtfertigen.

Die Debatten über dieses Dossier im Rechtsausschuss und im Ausschuss für konstitutionelle Fragen konzentrierten sich deshalb auf die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage.

Die Flexibilitätsklausel in Artikel 352 AEUV ist eine Rechtsgrundlage „für den Notfall“, das heißt sie kann nur benutzt werden, wenn in den Verträgen die für ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.

Das ABl. wurde 1958 durch eine Entscheidung des Rates[2] auf der Grundlage des Artikels 191 EGV geschaffen, wobei man sich der Theorie der „stillschweigend übertragenen Zuständigkeit“ bediente, nach der die Union Rechtsakte annehmen darf, wenn sie sie zu ihrem Funktionieren benötigt und wenn es keine andere Rechtsgrundlage gibt, die ein Rechtsetzungsverfahren vorsieht. In Artikel 191 EGV hieß es lediglich, dass Rechtsvorschriften der Union in einem Amtsblatt zu veröffentlichen seien, er sah aber keine Rechtsgrundlage vor. Die Entscheidung des Rates von 1958 erging deshalb nach dem seinerzeit üblichen Entscheidungsverfahren, nach dem der Rat die endgültige Entscheidung traf. Artikel 191 EGV entspricht den Artikeln 287 und 297 AEUV, durch die die Pflicht zur Veröffentlichung beibehalten wird, ohne dass eine Rechtsgrundlage vorgesehen ist. Man könnte sich deshalb auf den Standpunkt stellen, dass – auf der Grundlage des Präzedenzfalls von 1958 – der vorliegende Kommissionsvorschlag entsprechend der Theorie der stillschweigend übertragenen Zuständigkeit angenommen werden sollte, wobei man aber das benutzen sollte, was heutzutage das übliche Entscheidungsverfahren ist, nämlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.

---

[1] Rechtssache C-45/86, Kommission gegen Rat („allgemeine Zollpräferenzen“) Slg. 1987, 1439, Rdnr. 5; Rechtssache C-440/05, Kommission/Rat, Slg. 2007, I-9097; Rechtssache C-411/06, Kommission/Parlament, Rat (8. September 2009) (ABl. C 267 vom 7.11.2009, S. 8).

[2] Entscheidung über die Gründung des „Amtsblattes der Europäischen Gemeinschaften“, ABl. 017, 6.10.1958, S. 390. Die Entscheidung hat folgenden Wortlaut:

„DER RAT DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT -

*gestützt auf Artikel 191 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, gestützt auf die Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Parlaments sowie der Präsidenten der Hohen Behörde, der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Kommission der Europäischen Atomgemeinschaft,*

*in der Erwägung, dass es zweckmäßig ist, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Europäische Atomgemeinschaft über ein gemeinsames Amtsblatt verfügen,*

*BESCHLIESST:*

*als Amtsblatt der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 191 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu gründen.*

*Geschehen zu Brüssel am 15. September 1958.*

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident*

*ERHARD*“

Da die Tatsache, dass es eine stillschweigend übertragene Zuständigkeit gibt, eine Abweichung vom Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ist, sind strenge Maßstäbe anzulegen. Die Union ist deshalb nur berechtigt, auf eine stillschweigend übertragene Zuständigkeit Rückgriff zu nehmen, wenn dies notwendig ist, um die praktische Wirkung der Bestimmungen des Vertrags sicherzustellen. Außerdem muss die enge Beziehung zwischen der stillschweigend übertragenen Zuständigkeit und der ausdrücklich übertragenen Zuständigkeit, die sie ergänzt, durch objektive Beweise dargelegt werden, die vom Gerichtshof überprüft werden können. Die Vertragsbestimmung, in der die ausdrücklich übertragene Zuständigkeit vorgesehen ist, mit der die stillschweigend übertragene Zuständigkeit in Verbindung steht, ist maßgeblich für das Entscheidungsverfahren, das die Union bei der Ausübung dieser Zuständigkeit durchführen muss[1].

Das OPOCE ist eine interinstitutionelle Einrichtung, die als Hauptaufgabe die Herausgabe des ABl. hat. Seine Tätigkeiten richten sich nach dem Beschluss 2009/496/EG, Euratom vom 26. Juni 2009 über den Aufbau und die Arbeitsweise des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union[2]. Dieser Beschluss ist allerdings kein Rechtsakt sondern eine interinstitutionelle Vereinbarung, in der die praktischen Einzelheiten und Modalitäten für Veröffentlichungen im ABl. im Einklang mit den entsprechenden Pflichten nach den Artikeln 287 und 297 AEUV festgelegt sind.

Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass es zwar eine ausdrückliche Zuständigkeit der Union für die Veröffentlichung von Rechtsakten nach den Artikeln 287 und 297 gibt, eine ausdrückliche Rechtsgrundlage, die in diesem Fall anwendbar wäre und in der die Benutzung eines speziellen Entscheidungsverfahrens vorgesehen wäre, nicht existiert. Der vorstehend erwähnte Präzedenzfall zu der stillschweigend übertragenen Zuständigkeit aus dem Jahr 1958 ist darüber hinaus wegen der zahlreichen Überarbeitungen der Verträge und Änderungen bei den Entscheidungsverfahren, die in den mehr als 50 Jahren erfolgt sind, die seither gestrichen sind, nicht mehr maßgeblich. Da die Veröffentlichung im ABl. und die entsprechenden Tätigkeiten des OPOCE zu verwirklichende Ziele der Verträge sind, ist somit die Benutzung der Flexibilitätsklausel in Artikel 352 AEUV nicht zu beanstanden.

**Kontrolle durch nationale Parlamente**

Die elektronische Veröffentlichung des ABl. war eine der Prioritäten der ungarischen Präsidentschaft von Januar bis Juli 2011 unter Bezugnahme auf die Bedeutung des Zugangs der Öffentlichkeit zum Unionsrechts. Wegen der Vorbehalte im Rat hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle wurde der Antrag des Rates auf Zustimmung des Europäischen

[1] Siehe Lenaerts & Van Nuffel, *European Union Law*, Third Edition, Sweet & Maxwell 2011, S. 120f.

[2] Beschluss 2009/496/EG, Euratom des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission, des Gerichtshofs, des Rechnungshofs, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen vom 26. Juni 2009 über den Aufbau und die Arbeitsweise des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 41).

Parlaments erst am 13. März 2012 übermittelt.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil aus dem Jahr 2009[1] zum Vertrag von Lissabon erkannt, dass die „Inanspruchnahme [der Flexibilitätsklausel] ... die Ratifikation durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat“ voraussetze, wenn der betreffende Vorschlag die Befugnisse der EU über die Verträge hinaus erweitern könnte, und „der deutsche Vertreter im Rat [dürfe] die förmliche Zustimmung zu einem entsprechenden Rechtssetzungsvorschlag der Kommission für die Bundesrepublik Deutschland nicht erklären, solange diese verfassungsrechtlich gebotenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind“.

Die deutsche Delegation im Rat machte deshalb einen Vorbehalte hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle geltend, und das Verfahren wurde daraufhin bis zur Aufhebung dieses Vorbehalts nach Abschluss der internen Verfahren in Deutschland ausgesetzt. Ähnliche Vorbehalte wurden auch von den Delegationen der Tschechischen Republik und des Vereinigten Königreichs im Rat geltend gemacht. Die Vorbehalte Deutschlands und der Tschechischen Republik wurden zwar Ende 2011 aufgehoben, das Vereinigte Königreich hat aber zum Zeitpunkt dieser Empfehlung seinen Vorbehalt noch nicht aufgehoben. Das Vereinigte Königreich hat sich allerdings dahingehend geäußert, dass es den Inhalt des Vorschlags – unter dem Vorbehalt des Ergebnisses der nationalen parlamentarischen Verfahren – akzeptieren kann, und es hat in der Zwischenzeit sein Einverständnis mit dem Antrag auf Zustimmung des Europäischen Parlaments erklärt.

**Begründung für die Erteilung der Zustimmung**

Der Berichterstatter ist der Auffassung, dass der Text des Rates eine willkommene Reform der Art und Weise darstellt, wie das ABl. veröffentlicht wird, denn er sorgt für mehr Rechtssicherheit und besseren Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Rechtsakten der Europäischen Union. Schon jetzt konsultiert fast jeder die Rechtsakte der EU nur in ihrer elektronischen Fassung. Die Tatsache, dass elektronische Fassungen von Rechtsakten nicht rechtsverbindlich sind, ist an sich schon nicht hinnehmbar, und sie führt zu Unsicherheit bezüglich des genauen Inhalts der Rechtsakte der EU, die derzeit in der EUR-LEX-Datenbank zur Verfügung stehen. Außerdem ist die Konsultation von Papierfassungen des ABl. ein zeitaufwändiger und kostspieliger Vorgang, für den sich nur wenige Nutzer entscheiden. Durch die Reform wird somit die Rechtssicherheit gesteigert und die Kosten des Zugangs durch Bürger und Bürgerinnen sowie Gewerbebetriebe gesenkt. Alle solche Reformen sollten in der EU begrüßt werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind rein technischer Natur und schränken politische Wahlmöglichkeiten bei Themen, zu denen das Europäische Parlament in seiner Rolle als Mitgesetzgeber einen Standpunkt einnehmen sollte, in keiner Weise ein. Die Zustimmung zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates sollte deshalb erteilt werden, damit sie sobald wie möglich in Kraft treten kann.

[1] Urteil vom 30. Juni 2009, abrufbar unter:
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html