

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 32/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

26.10.2012

Bedeutung der sog. Stillhaltefrist nach Art. 9 der Richtlinie 98/34/EG

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

im Rahmen der 6. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 05.09.2012 wurde von der Abgeordneten Nicolaisen die Frage aufgeworfen, welche konkreten Verpflichtungen mit der sog. Stillhaltefrist nach Art. 9 der Richtlinie 98/34/EG verbunden sind. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob es nach der Richtlinie zulässig ist, während der Stillhaltefrist im Landtagsplenum den Gesetzesbeschluss herbeizuführen, wenn sichergestellt wird, dass das Gesetz erst nach Ablauf der Stillhaltefrist in Kraft tritt.

Anlässlich einer Veranstaltung zur Richtlinie 98/34/EG, in dem Mitarbeiter der Europäischen Kommission Ziele, Geltungsbereich und Verfahren gemäß der Richtlinie 98/34/EG erläuterten, konnte diese Frage am 19.10.2012 erörtert werden.

Danach sind Gesetzestexte, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/34/EG fallen, gem. Art. 8 der Richtlinie *im Entwurfsstadium* zu notifizieren. Entwurf einer Norm bedeutet gem. Art. 1 Nr. 12 der Richtlinie 98/34/EG, dass der „Wortlaut (...) einer Vorschrift betreffend Dienste (...) sich im Stadium der Ausarbeitung befindet, in

dem noch wesentliche Änderungen möglich sind“. Dies entspricht dem in der Richtlinie zum Ausdruck kommenden Präventionsgedanken, dass den Binnenmarkt hemmende Hindernisse vermieden werden sollen, bevor sie überhaupt auftreten.¹

Nach Auffassung der Kommission muss ein notifizierter Text im Rahmen der Stillhaltefrist gem. Art. 9 der Richtlinie 98/34/EG daher auch im Entwurfsstadium verbleiben. Gegen ein Fortführen des Gesetzgebungsverfahrens bestehen solange keine Bedenken, wie der notifizierte Text dadurch das Entwurfsstadium nicht verlässt, sich also weiterhin in einem Stadium der Ausarbeitung befindet, in dem noch wesentliche Änderungen möglich sind. Wann dies der Fall ist, bestimmt sich nach dem Recht des notifizierenden Mitgliedstaats bzw. Landes.

Für Schleswig-Holstein ist insoweit zu sagen, dass hiervon bereits dann keine Rede mehr sein kann, wenn das Parlament einen Gesetzestext verabschiedet hat. Denn der in letzter Lesung gefasste Beschluss ist „unverrückbar“, so dass eine nachfolgende Abänderung des Beschlusses in demselben Verfahren nicht mehr möglich ist. Mit der Bekanntgabe des Ergebnisses der Schlussabstimmung über eine Gesetzesvorlage ist die parlamentarische Phase abgeschlossen.² Da – anders als auf Bundesebene – die Mitwirkung weiterer Organe nicht vorgesehen ist, kommt der Grundsatz der absoluten Unverrückbarkeit des parlamentarischen Votums in den Länderparlamenten bereits mit der Schlussabstimmung im Plenum zum Tragen.³

Vom Landtag beschlossene Gesetze sind zwar im Anschluss vom Ministerpräsidenten auszufertigen und unverzüglich im Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden

¹ Vgl. Erwägungsgrund 12 der Richtlinie 98/48/EG zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG: „Es ist demzufolge erforderlich, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes aufrechtzuerhalten und seine drohende Zersplitterung durch ein Verfahren zur Information, Konsultation und administrativen Zusammenarbeit bei neuen Regelungsvorhaben zu verhindern. (...)“

Vgl. auch Schlussantrag des *Generalanwalts Francis G. Jacobs* vom 27.01.2000 in der Rechtssache C-443/98 – Unilever, Slg. 2000, I-7537: „Die Richtlinie verpflichtet daher die Mitgliedstaaten im Wesentlichen, derartige Vorschriften vor ihrem Erlass mitzuteilen und anschließend ihren Erlass bis zum Ablauf einer gewissen Stillhaltefrist auszusetzen, damit die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten Gelegenheit erhalten, Stellungnahmen zu etwa entstehenden Handelshindernissen zu einem Zeitpunkt abzugeben, zu dem sie noch berücksichtigt werden können, und damit die Gesetzgebungsorgane der Gemeinschaft, falls sie es für geboten halten, Gelegenheit erhalten, selbst in dem betreffenden Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden.“

² *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, RN 128.

³ *Mann*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl., 2011, Art. 78 RN 1.

(Art. 39 Abs. 1 LV).⁴ Die Vornahme von *wesentlichen* Änderungen an dem zugrunde liegenden Gesetzentwurf ist aber bereits ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung im Landtag nicht mehr möglich. Daher kann es auf den Zeitpunkt der Verkündung oder gar des Inkrafttretens des Gesetzes nicht ankommen.⁵

Nach Auffassung der Kommission ist die Stillhaltefrist aus Art. 9 der Richtlinie 98/34/EG daher verletzt, wenn die notifizierte Regelung innerhalb dieser Frist verabschiedet und das betroffene Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss gebracht wird.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist Folge einer Verletzung der Stillhaltefrist aus Art. 9 der Richtlinie 98/34/EG die Unanwendbarkeit der notifizierungsbedürftigen Norm. Die Nichteinhaltung der Stillhaltefrist hat damit die gleiche Rechtsfolge, als wenn die Notifizierung von vornherein unterlassen worden wäre.⁶ Unanwendbarkeit der betreffenden Norm bedeutet, dass sie einzelnen nicht entgegengehalten werden kann.⁷ Daraus folgt also beispielsweise, dass ein in einem Gesetz angeordnetes Verbot von den Gesetzesadressaten nicht beachtet werden muss, wenn die Norm unter Verstoß gegen die Stillhaltefrist aus Art. 9 der Richtlinie 98/34/EG zustande gekommen ist.

Der Einhaltung der Stillhaltefrist kommt somit eine erhebliche Bedeutung zu. Angesichts der drohenden Konsequenzen bei Verstößen ist es daher wichtig, die Notifizierungsbedürftigkeit von Gesetzentwürfen jeweils genau zu prüfen und von der Kommission mitgeteilte Stillhaltefristen zu beachten.

⁴ Mit der ordnungsgemäßen Verkündung wird eine Norm des geschriebenen Rechts nach deutschem Staatsrecht rechtlich existent, auch wenn die materielle Wirksamkeit von dessen Inkrafttreten abhängt, *BVerfGE* 63, 343, 353; *Nolte*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Wack, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2006, Art. 39 RN 12.

⁵ Vgl. auch Schlussantrag des *Generalanwalts Francis G. Jacobs* vom 27.01.2000 in der Rechtssache C-443/98 – Unilever, Slg. 2000, I-7551: „(...) es nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung auf die Annahme des Entwurfs einer technischen Vorschrift und nicht auf deren Inkrafttreten ankommt.“

In einer Ausarbeitung der *Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages* „Aktueller Begriff – Europa – Das Notifizierungsverfahren der Europäischen Kommission“ Nr. 14/09 vom 05.11.2009 heißt es: „Während dieses Zeitraums besteht ein Durchführungsverbot, d. h. es ist dem Mitgliedstaat untersagt, die Anwendung des betreffenden Rechtsakts zu veranlassen.“ Diese Formulierung erscheint mehrdeutig, kann aber im Lichte der Ausführungen der Kommission und der Rechtsprechung des EuGH auch in diesem Sinne verstanden werden, dass nämlich die Anwendung des betreffenden Rechtsaktes letztlich durch den Gesetzesbeschluss veranlasst wird, auch wenn das Inkrafttreten selbst hinausgezögert wird.

⁶ *EuGH*, Urteil vom 26.09.2000, Rs. C-443/98 – Unilever, Slg. 2000, I-7565 ff. unter Bezugnahme auf sein Urteil vom 30.04.1996, Rs. C-194/94 – CIA Security International, Slg. 1996, I-2230.

⁷ *EuGH*, Urteil vom 30.04.1996, Rs. C-194/94 – CIA Security International, Slg. 1996, I-2230, RN 54.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger