

Die Gesetzgebung in der Europäischen Union

Factsheet Büro MEP Karoline Graswander-Hainz

I. Allgemein

Die Europäische Union besitzt einen weltweit einzigartigen und mit keinem anderen bestehenden Staatsgebilde oder internationalem Verbund vergleichbaren Status, sie ist also „sui generis“. Daher ist die Gesetzgebung, auch wenn sie an jene von nationalstaatlichen Demokratien angelehnt ist, durch Besonderheiten charakterisiert. Da die Europäische Union versucht die Interessen aller 28 Mitgliedsländer zu vereinen, ist das Europäische Parlament nicht der alleinige Gesetzgeber. Im Wesentlichen sind drei Akteure in den Gesetzgebungsprozess involviert: das **Europäische Parlament**, der **Rat der Europäischen Union** und die **Europäische Kommission**.

II. Vorschlag der Kommission

Die Europäische Kommission hat im Grunde das alleinige Recht Gesetzesvorschläge einzubringen. Anders als in nationalen Parlamenten liegt dieses Initiativrecht nicht beim Europäischen Parlament. Die Kommission schlägt neue Rechtsvorschriften vor, welche zuerst in den fachlich zuständigen Generaldirektionen ausgearbeitet werden.

Zusätzlich können das Parlament und der Rat der EU die Kommission dazu auffordern, einen bestimmten Vorschlag zu unterbreiten. Eine solche Aufforderung an die Kommission kann nun auch im Rahmen einer Europäischen Bürgerinitiative von UnionsbürgerInnen erfolgen. Dafür sind mindestens eine Million Unterschriften von EU-BürgerInnen aus mindestens 7 Mitgliedstaaten notwendig.

III. Parlament und Ministerrat als Gesetzgeber

Beschlossen werden die Gesetzesvorschläge schließlich von EP und Rat, wobei die Vorlagen der Kommission meist umfangreiche Änderungen erfahren. Die Kooperation von Parlament und Rat im Entscheidungsprozess unterliegt, je nach Materie, verschiedenen Verfahren. Die Mitwirkungs- und Mitentscheidungskompetenzen des Europäischen Parlamentes wurden in den letzten Jahren stark ausgeweitet, insbesondere durch den Vertrag von Lissabon, denn davor hatte das EP nur die Möglichkeit einer Zustimmung oder gar nur einer Anhörung ohne jeglichen Einfluss.

IV. Ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Je nach Politikfeld kommen die Gesetze und Entscheidungen in Europa auf unterschiedlichen Wegen zustande. Seit Ratifizierung des Lissabonner Vertrags im Jahr 2009 ist das Mitentscheidungsverfahren "ordentliches Gesetzgebungsverfahren" das wichtigste und häufigste Rechtssetzungsverfahren der EU. Hier bestimmen Rat und Parlament gleichberechtigt über Initiativen der Kommission. Der Vorschlag der Kommission für ein Gesetz wird an den Rat und das Parlament weitergegeben mit dem Ziel von beiden angenommen zu werden. Dieser Prozess kann bis zu 3 Lesungen umfassen:

- **Erste Lesung:**

- Gesetzesentwurf kommt ins Parlament zum zuständigen Ausschuss, den zuständigen Ausschüssen. Diese beraten gegebenenfalls über Änderungen, wenn der Bericht nicht den Vorstellungen der Abgeordneten entspricht. Danach wird der Bericht im zuständigen Ausschuss abgestimmt. Wird dieser mit absoluter Mehrheit angenommen, stimmt abschließend das Plenum den Bericht ab.
- Diese Entscheidung wird dem Ministerrat übermittelt. Wenn dieser allen Änderungen des Parlamentes - mit qualifizierter Mehrheit - in erster Lesung zustimmt bzw. wenn das Parlament keine Änderungsanträge gestellt hat und der Rat den Kommissionsvorschlag annimmt, gilt das Gesetz als erlassen.
- Sollte der Rat den Änderungsanträgen des Parlamentes bzw. dem Kommissionsvorschlag nicht zustimmen, werden Änderungen als „gemeinsamer Standpunkt“ zusammengefasst und der Gesetzesentwurf kommt zur 2. Lesung ins Parlament zurück.

- **Zweite Lesung:**

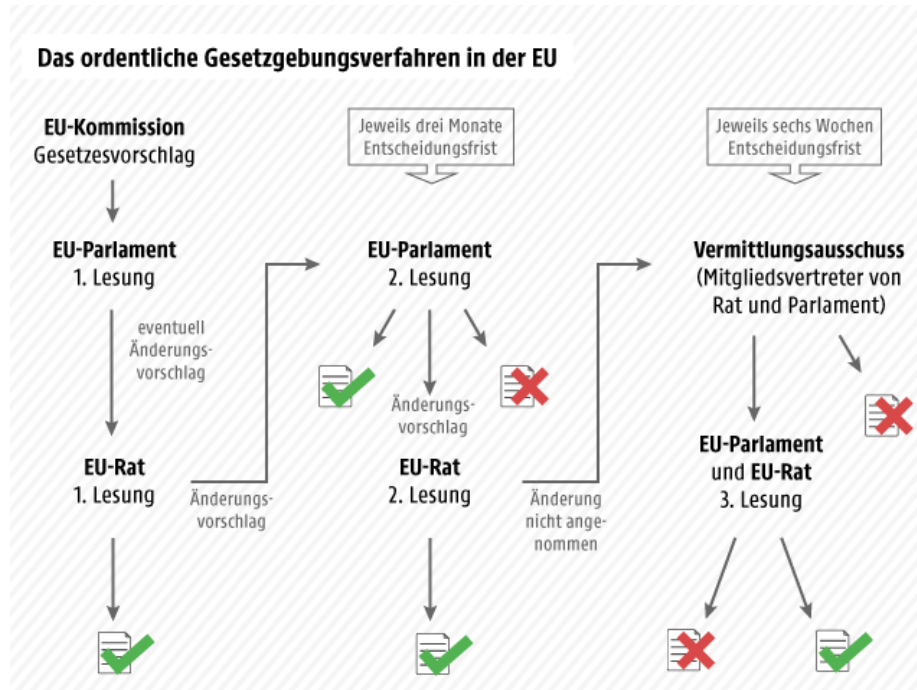
- Dem Europäischen Parlament bleiben dann drei Möglichkeiten:
 1. Das Gesetz wird erlassen, wenn das EP den „gemeinsamen Standpunkt“ des Rats mit einfacher Mehrheit billigt
 2. Das Gesetz ist gescheitert, wenn das EP den „gemeinsamen Standpunkt“ mit absoluter Mehrheit ablehnt
 3. Das EP ändert den „gemeinsamen Standpunkt“ mit absoluter Mehrheit erneut
- Die Änderungen in zweiter Lesung werden von der Europäischen Kommission in einer Stellungnahme beurteilt. Billigen die Kommission und der Rat diese Änderungsanträge, gilt das Gesetz als beschlossen. Falls die Kommission die Vorschläge des Parlamentes ablehnt, muss der Rat einstimmig für den Gesetzesentwurf stimmen, um es in Kraft zu setzen. Wenn der Rat gegen den Parlamentsvorschlag stimmt, muss ein Vermittlungsausschuss einberufen werden.

- **Vermittlungsausschuss:**

- Der einberufene Ausschuss besteht aus VertreterInnen von EP und Rat zu gleichem Teil und vermittelt, unter Leitung der Europäischen Kommission, zwischen den beiden Positionen. Er versucht eine Einigung auf Grundlage des durch das Parlament geänderten Textes, binnen sechs Wochen zu erzielen. Gelingt kein gemeinsamer Entwurf, ist das Gesetz gescheitert.

- **3. Lesung:**

- Ist der Vermittlungsausschuss erfolgreich und erzielt dieser eine Einigung, so müssen dem Gesetz in weiterer Folge sowohl Rat (mit qualifizierter Mehrheit) als auch Parlament (mit absoluter Mehrheit) zustimmen. Sobald eines der beiden Organe den Entwurf ablehnt, ist das Gesetz gescheitert.



Grafik: ORF.at/Kaja Stepien

V. Andere Gesetzgebungsverfahren

- **Anhörungsverfahren:**
 - Ältestes Rechtsetzungsverfahren
 - Die Kommission legt einen Vorschlag für ein Gesetz vor → wird an Rat übermittelt
 - Parlament muss konsolidiert werden bevor das Gesetz in Kraft treten kann
 - Parlament äußert in einer Stellungnahme Änderungen am Vorschlag der Kommission
 - Rat muss allerdings diese Stellungnahme nicht berücksichtigen
 - Den Kommissionsvorschlag darf der Rat allerdings nur einstimmig ändern
- **Zustimmungsverfahren:**
 - Rat einigt sich auf einen Rechtsakt, dieser wird dem EP zugeteilt
 - Das Parlament muss diesem Rechtsakt zustimmen, bevor er in Kraft treten kann
 - Es können keine Änderungsanträge eingebracht werden
 - Das EP hat eine Art Vetomacht
 - Dieses Verfahren kommt beispielsweise bei völkerrechtlichen Verträgen der EU mit Drittstaaten, Verträgen zum Beitritt oder bei Erweiterungen der Befugnisse der Europäischen Zentralbank zum Einsatz
- **Verfahren der Zusammenarbeit:**
 - spielt heute eine eher untergeordnete Rolle
 - Gilt nur mehr für bestimmte Bereiche der Währungs- und Wirtschaftsunion
 - Komplexes Zusammenspiel der drei Institutionen (Rat, Kommission und Parlament)
 - Der Rat hat letztendlich die Entscheidungsmacht

VI. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse

Es gibt derzeit 2 Arten von Gesetzen in der EU: Verordnungen und Richtlinien.

- **Richtlinien** (auch Direktiven) sind Rahmengesetze. Sie binden die EU-Mitgliedstaaten daran, bestimmte Ziele in einer bestimmten Zeit zu erreichen. Die Mittel mit denen diese Ziele erreicht werden sollen werden den Mitgliedsstaaten allerdings offen gelassen. Richtlinien müssen innerhalb einer gesetzten Frist in nationales Recht umgesetzt werden.
- **Verordnungen** sind „Durchführungsbestimmungen“. Jedes Gesetz benötigt gewisse Regeln an diese sich die Verwaltung bei der Ausführung dieser halten muss. Diese Verordnungen werden zumeist von der Kommission, durch die Ermächtigung des Rates, erlassen. Der Rat kann sich dieses Recht allerdings auch selbst vorbehalten. Wird eine Verordnung erlassen so gilt diese verbindlich und unmittelbar.

Zusätzlich gibt es in den zurzeit geltenden Verträgen noch weitere Rechtsinstrumente, wie Beschlüsse und Rahmenbeschlüsse. Ein **Beschluss** ist ein Rechtsakt der EU und als solcher Bestandteil des Sekundärrechts¹ der Union. Beschlüsse können an individuelle Adressaten (z.B. Einzelpersonen, Unternehmen und Mitgliedsstaaten) gerichtet sein und von verschiedenen Organen der Europäischen Union gefasst werden (Europäischer Rat, Rat der EU oder Europäische Kommission).

¹ Das Europäische Recht unterscheidet zwischen primärem („ursprünglichem“) und sekundärem („abgeleitetem“) Recht. Das Sekundärrecht sind die auf Grundlage des Primärrechts von den Organen der Europäischen Union erlassenen Rechtsakte. Die europäischen Verträge gelten als Primärrecht und dienen sozusagen als europäisches Verfassungsrecht.