

## SCHRITT FÜR SCHRITT: GESETZGEBUNG IN DER EU DAS ORDENTLICHE VERFAHREN

# STECKBRIEF

### INHALT

Die Kommission legt einen Entwurf vor .....	1
Die Arbeit in den Parlamentsausschüssen .....	1
Die erste Lesung im Parlament .....	2
Die erste Lesung im Rat.....	2
Trilogverhandlungen und Einigung in erster Lesung.....	3
Die zweite Lesung im Parlament.....	4
Einigung in zweiter Lesung.....	4
Die zweite Lesung im Rat.....	4
Das Vermittlungsverfahren .....	5

### DIE KOMMISSION LEGT EINEN ENTWURF VOR

Die Kommission hat das Monopol zur Gesetzesinitiative und bereitet alle Rechtsakte vor. Der Vorschlag ist das Ergebnis eines umfangreichen Konsultationsprozesses, der auf verschiedene Arten erfolgt: Verträglichkeitsprüfungen, Sachverständigengutachten, Konsultationen nationaler Experten, internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, Konsultationen über Grün- und Weißbücher, etc. Für Verbände ist es daher wichtig, frühzeitig Kontakt zur Kommission aufzunehmen.

- Die federführende Generaldirektion erarbeitet einen Gesetzentwurf. Im Vorfeld ruft sie Verbände und andere Akteure im Rahmen einer Konsultation dazu auf, ihre Standpunkte einzureichen. Eine Liste der aktuellen Konsultationen ist [hier](#) zu finden.
- Bei der dienststellenübergreifenden Konsultation (Interservice Consultation) stimmt sie den Entwurf mit den anderen Generaldirektionen ab.
- Das Kommissionskollegium muss den Vorschlag mit mindestens 14 von 27 Stimmen annehmen. Das Kollegium besteht aus den 26 Kommissaren und dem Präsidenten der Kommission und tritt einmal wöchentlich zusammen.
- Die Kommission leitet den Vorschlag parallel an Parlament, Rat und alle nationalen Parlamente weiter sowie gegebenenfalls an den Ausschuss der Regionen (AdR) sowie den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA).

### DIE ARBEIT IN DEN PARLAMENTSAUSSCHÜSSEN

Positionen zu Gesetzgebungsvorschlägen werden in den parlamentarischen Ausschüssen vorbereitet, die darüber beraten und Änderungen vorschlagen. Erst nachdem die Ausschüsse über den Gesetzentwurf abgestimmt haben, kommt er in das Plenum. Zentrale Figur ist der Berichterstatter, der die Arbeit des Ausschusses inhaltlich vorbereitet und koordiniert. Daneben gibt es Schattenberichterstatter, welche die Positionen ihrer Fraktionen vorbereiten und im Prozess verteidigen. Verbände, die ihr Anliegen einbringen wollen, können sich an den Berichterstatter, die Schattenberichterstatter oder einen der Abgeordneten aus den Ausschüssen wenden. Auch ein Austausch mit den thematisch spezialisierten Fraktionsmitarbeitern ist sinnvoll.

- Das Parlament erhält den Gesetzesvorschlag und benennt den Ausschuss, der für das Dossier die Federführung übernimmt. Es bestimmt außerdem einen oder mehrere Ausschüsse, die Stellungnahmen erarbeiten.
- Die Ausschüsse wählen aus ihren Reihen jeweils einen Berichterstatter, der den Gesetzesvorschlag bearbeitet und aus den Änderungen einen Berichtsentwurf erstellt (Draft Report).
- Die Ausschüsse diskutieren diesen und reichen Änderungsanträge ein.
- Die Berichterstatter sammeln und bündeln die Änderungsanträge. Um die Zahl der Gesetzesänderungen überschaubar zu halten, können die Berichterstatter noch vor der Abstimmung im Ausschuss Kompromisse mit den Schattenberichterstattern der Fraktionen aushandeln (Compromise Amendments).
- Zunächst stimmen die mitberatenden Ausschüsse über ihr Dossier und die Änderungsanträge mit einer einfachen Mehrheit, also mit mehr als 50 Prozent der Anwesenden, ab. Werden Änderungsanträge positiv beschieden, gehen sie weiter an den federführenden Ausschuss.
- Zuletzt stimmt der federführende Ausschuss über die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse sowie über die eigenen Änderungsanträge und den Bericht ab. Stimmt mehr als die Hälfte der Abgeordneten für den Bericht, gilt er als angenommen.

### DIE ERSTE LESUNG IM PARLAMENT

Nachdem der Ausschuss sich geeinigt hat, kommt der Gesetzesvorschlag auf die Agenda des Plenums. Änderungen lassen sich hier nur noch mit größeren Mehrheiten einbringen.

- Der Bericht wird im Plenum debattiert. Änderungsanträge können von einer Fraktion oder mindestens 40 Abgeordneten bis spätestens Donnerstag zwölf Uhr vor der Plenarsitzung eingereicht werden.
- Der Berichterstatter bündelt die Anträge und bereitet die Abstimmung vor.
- Der verantwortliche Kommissar erläutert die Position der Kommission zu den vorgeschlagenen Änderungen.
- Das Plenum stimmt über den Text mit einfacher Mehrheit ab. Wenn die Ausschüsse den Bericht nahezu einstimmig mit weniger als 10 Prozent Gegenstimmen bewilligt haben, kann das Plenum den Bericht auch ohne Änderungen oder Diskussionen annehmen.
- Das Votum des Plenums wird dem Rat übermittelt.

### DIE ERSTE LESUNG IM RAT

Parallel bereitet der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) eine Einigung im Ministerrat vor. Auf dieser Basis treffen sich unter dem Vorsitz der Ratspräsidentschaft die Fachminister der Mitgliedstaaten, um Gesetzestexte zu debattieren und eine gemeinsame Position zu finden. Das Finden eines gemeinsamen Standpunktes dauert durchschnittlich 24 bis 31 Monate, bei Einigungen in erster Lesung um die 15 Monate. Um Ratspositionen zu beeinflussen, müssen sich Verbände frühzeitig mit den zuständigen Ministerien in ihrem Land in Verbindung setzen.

- Das federführende Ministerium stimmt die Position der Bundesregierung mit den zuständigen Ministerien ab und leitet sie an die Ständige Vertretung weiter, die Deutschland in Brüssel vertritt und gegenüber der Bundesregierung weisungsgebunden ist. Streitpunkte innerhalb der Bundesregierung werden zuerst in den Referaten, später auf Abteilungsleiterbene und zuletzt von den Ministern oder gar der Kanzlerin ausgeräumt.
- Ratsarbeitsgruppen bestehend aus Fachreferenten der Ständigen Vertretungen und den nationalen Ministerien bereiten unter dem Vorsitz der Ratspräsidentschaft den Standpunkt des Rates vor. Sie befassen sich mit technischen und konsensfähigen Aspekten und erarbeiten bereits wesentliche Elemente des späteren Ratsbeschlusses.

- Grundlegende und strittige Fragen klären die stellvertretenden Botschafter ([AStV 1](#)). Sie treffen sich ein- bis zweimal im Monat, um eine einvernehmliche Beschlusslage herzustellen und Differenzen und offene Fragen zwischen den Mitgliedstaaten zu klären.
- Dort wo keine Einigung gelingt, entscheiden die Fachminister auf den Treffen des Ministerrats. Sie stimmen den Großteil der Gesetzestexte in [qualifizierter Mehrheit](#) ab und beschließen so formell den Standpunkt des Rates. Gelingt eine Einigung nur zu Eckpunkten des Dossiers spricht man vom „general approach“. Gab es bereits im Vorfeld eine politische Einigung im AStV, bestätigen die Minister den Ratsstandpunkt ohne weitere Debatte als Teil der „A-Tagesordnungspunkte“.
- Um einen möglichen Konsens mit dem Parlament auszuloten, können Trilogverhandlungen mit Vertretern der Ratspräsidentschaft, des Parlaments und der Kommission vereinbart werden
- Ein Standpunkt des Rates ist beschlossen, wenn
  - die Mehrheit der Mitgliedstaaten (in einigen Fällen eine Zweidrittelmehrheit) zustimmt,
  - mindestens 260 befürwortende Stimmen von 352 möglichen Stimmen abgegeben werden (Deutschland hat 29 Stimmen),
  - die befürwortenden Stimmen mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU vertreten.
- Diese bestehende Regelung wird am **1. November 2014** abgelöst durch die sogenannte „doppelte Mehrheit“, die mit dem Lissabon Vertrag eingeführt wurde (Art. 16 EUV):
  - 55 % der Mitglieder des Rates müssen zustimmen (das sind mindestens 15)
  - Die befürwortenden Stimmen müssen mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren.
  - Eine Sperrminorität muss mindestens vier Ratsmitglieder umfassen.
  - Übergangsregelung bis zum 31. März 2017: ein Mitgliedstaat kann eine Rückkehr zum alten Entscheidungsverfahren beantragen

### TRIOLOGVERHANDLUNGEN UND EINIGUNG IN ERSTER LESUNG

In den letzten Jahren tendiert die EU vermehrt zu einem verkürzten Gesetzgebungsverfahren – der sogenannten Einigung in erster Lesung. Dabei geht das Parlament schon nach der Abstimmung in den Ausschüssen in die Verhandlung mit dem Rat. Erst wenn beide Parteien sich auf ein Gesetz geeinigt haben, bekommt das Plenum das Dossier. Es nickt den Rechtsakt nur noch formell ab, anschließend nimmt der Ministerrat den Text ohne Änderungen mit [qualifizierter Mehrheit](#) an. Auf diese Weise können Gesetzesprozesse deutlich verkürzt werden - allerdings erhalten die Ausschüsse und Berichterstatter eine besondere Macht, während ein großer Teil der Abgeordneten keine Möglichkeit mehr hat, auf den Rechtsakt Einfluss zu nehmen.

- Nach der Abstimmung im federführenden Ausschuss beschließt dieser oder das Plenum, dass die Einigung in erster Lesung vollzogen werden soll.
- Der Berichterstatter startet daraufhin die sogenannten Trilogverhandlungen mit einem Vertreter der Ratspräsidentschaft und hochrangigen Kommissionsbeamten. Basis für die Verhandlungspositionen sind der vom Parlamentsausschuss beschlossene Bericht und die Position des Ministerrats, auch wenn dieser sich oft noch nicht in allen Punkten geeinigt hat. An den Trilogverhandlungen können außerdem die Schattenberichterstatter der einzelnen Fraktionen, der Ausschussvorsitzende, Mitarbeiter des Ratssekretariats und der juristische Dienst teilnehmen. Die Europäische Kommission verfügt bei den Trilogverhandlungen formell nicht über ein Mitspracherecht, kann sich aber moderierend und durch Fachwissen einbringen.

- Zwischen den Verhandlungen stimmen die Berichterstatter mögliche Kompromisse mit den Schattenberichterstattern ab. Die Ratspräsidentschaft spiegelt ihre Verhandlungslinie wiederum an die Mitgliedstaaten zurück, die im AstV oder auf den Ministerratstreffen über mögliche Zugeständnisse entscheiden.
- Kommen die Institutionen in der Trilogverhandlung zu einer Einigung, muss der Rechtsakt nur noch formell erst vom Plenum des Parlaments und dann vom Ministerrat angenommen werden.

## DIE ZWEITE LESUNG IM PARLAMENT

Die zweite Lesung im Parlament muss binnen drei Monaten nach Erhalt des Ratsstandpunktes erfolgen. In Ausnahmefällen kann diese Frist um einen Monat verlängert werden. Das Parlament prüft nun nicht mehr den Gesetzesvorschlag selbst, sondern die Ratsposition der ersten Lesung. Die meinungsgebenden Ausschüsse werden nicht erneut befragt.

- Der Parlamentspräsident gibt den Standpunkt des Rates zusammen mit einer Stellungnahme der Kommission bekannt.
- Der Berichterstatter des federführenden Ausschusses sammelt Änderungsvorschläge zur Ratsposition und fügt bei Bedarf eigene Änderungen ein. Die Änderungsvorschläge müssen entweder
  - Änderungen der ersten Lesung enthalten, die der Rat nicht akzeptiert hat,
  - sich mit einem Teil des Ratsstandpunktes befassen, der nicht im Kommissionsvorschlag enthalten war, sich wesentlich von diesem unterscheidet oder
  - einen Kompromiss zwischen Rat und Parlament herstellen.
- Der federführende Ausschuss stimmt mit einfacher Mehrheit ab und leitet das Ergebnis an das Plenum weiter.
- Änderungsanträge, die oben genannte Bedingungen erfüllen, können von einer Fraktion oder mindestens 40 Abgeordneten eingereicht werden.
- Der verantwortliche Kommissar erläutert die Kommissionsposition zu den vorgeschlagenen Änderungen.
- Anders als bei der ersten Lesung kann das Plenum Änderungsvorschläge nur noch mit absoluter Mehrheit annehmen. Dies sind mehr als die Hälfte der EU-Abgeordneten, abwesende Parlamentarier eingeschlossen (aktuell 378 und ab 2014 376 Stimmen).

## Einigung in zweiter Lesung

Um eine Einigung in zweiter Lesung vorzubereiten, treffen sich Vertreter von Parlament und Rat bilateral oder in Trilogverhandlungen. Kompromisse müssen spätestens zum Plenum eingebracht werden. Bei einer Einigung zwischen Parlament und Rat schreibt der Vorsitzende des AstV an den Vorsitzenden des verantwortlichen Parlamentsausschusses und sichert zu, dass der Rat den Änderungsvorschlägen des Parlaments zustimmen wird, wenn diese mit dem erarbeiteten Kompromiss übereinstimmen. Der Berichterstatter und die Schattenberichterstatter versichern sich ihrer Mehrheiten im Parlament und zeichnen den Brief mit.

## DIE ZWEITE LESUNG IM RAT

Sobald das Parlament seine Position dem Rat übermittelt, hat dieser drei Monate Zeit zu reagieren. Die Frist kann auf maximal vier Monate verlängert werden. Die Vorbereitung der Ratsposition ist der ersten Lesung sehr ähnlich, allerdings beziehen sich die Ratsarbeitsgruppen, der AstV und die Minister nun auf die Position des Parlaments aus der zweiten Lesung.

- Der Rat erhält die Änderungsvorschläge des Parlaments aus zweiter Lesung.
- Einigt er sich innerhalb der vorgegebenen Frist darauf, allen Änderungen des Parlaments zuzustimmen, gilt der Parlamentstext aus zweiter Lesung als angenommen. Ihre Entscheidung treffen die Minister mit qualifizierter Mehrheit, es sei denn, die Kommission bewertet einen oder mehrere Änderungen des Parlaments negativ. In einem solchen Fall muss der entsprechende Änderungsvorschlag einstimmig angenommen werden.
- Stimmt der Rat dem Parlament nicht zu, berufen Rats- und Parlamentspräsident den Vermittlungsausschuss ein.

## DAS VERMITTLUNGSVERFAHREN

Der Vermittlungsausschuss muss innerhalb von sechs oder spätestens acht Wochen nach der Ratssitzung einberufen werden. Er besteht je zur Hälfte aus Vertretern des Rates und des Parlaments plus einem Vertreter der Kommission, der eine moderierende Rolle übernimmt. In der Regel umfasst der Ausschuss die Vertreter der 27 Mitgliedstaaten (ab 01.07.2013 28 Mitgliedstaaten), drei Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments und Fraktionsvertreter des federführenden Ausschusses entsprechend der Mehrheitsverhältnisse im Parlament.

- Noch bevor der Vermittlungsausschuss beginnt und während des gesamten Vermittlungsverfahrens finden Trilogverhandlungen statt, um eine Einigung vorzubereiten. Die Teilnehmerzahl dieser Treffen wird möglichst klein gehalten. Verhandlungen basieren auf dem Text aus der zweiten Lesung des Parlaments.
- Der Vermittlungsausschuss hat sechs bis acht Wochen Zeit einen Kompromiss zu finden, dem die Ratsdelegation mit qualifizierter und die Parlamentsdelegation mit einfacher Mehrheit zustimmen müssen.
- In den allermeisten Fällen gelangen beide Seiten in dieser Phase zu einer Einigung (joint text) und das Gesetz wird im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Ist dies nicht der Fall, gilt der Gesetzesvorschlag als gescheitert.

Förderhinweis: Dieses Projekt wird finanziell vom Bundesumweltministerium und vom Umweltbundesamt gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung der Rechte Dritter.