



# Europa der Bürgerinnen und Bürger

Verstehen  
Mitreden  
Gestalten





Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Europafreunde,

inzwischen ist ein großer Teil der Gesetze in Deutschland europäischen Ursprungs. Und so spüren wir auf vielfältige Weise die Auswirkungen europäischer Entscheidungen unmittelbar vor Ort.

Mit dieser Broschüre möchte der Kreis Offenbach einen Beitrag dazu leisten, europäische Gesetzgebungsprozesse verständlich zu machen und beispielhaft darzustellen, wo wir EU-Regelungen in unserem beruflichen wie privaten Alltag begegnen. Aber es geht nicht nur um das Verstehen, es geht auch um das Mitreden und Mitgestalten - zwei wichtige Schritte auf dem Weg zu einem demokratischen Europa, das von den Bürgerinnen und Bürgern getragen wird.

Vor diesem Hintergrund ist das Wissen um den europäischen Gesetzgebungsprozess und die Europabetroffenheit ausschlaggebend für die erfolgreiche Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene. Mit der Teilnahme etwa an Konsultationen oder der europäischen Bürgerinitiative bringen Sie Ihre Vorschläge und Expertisen auf europäischer Ebene ein und gestalten so Europa mit.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oliver Quilling', written in a cursive style.

Oliver Quilling

Landrat



Grußwort

## **Inhaltsverzeichnis**

Der europäische Gesetzgebungsprozess	6
Die Institutionen	6
Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren	7
Zuständigkeiten	9
Amtliche Dokumente	9
Einfluss von EU-Recht und Politik auf das tägliche Leben	10
Möglichkeiten der Beteiligung	12
EU-Bürgerinitiative	12
Konsultationen	15
Europawahlen	16
Petitionsrecht	17
Impressum	18

# Der europäische Gesetzgebungsprozess

## Die Institutionen

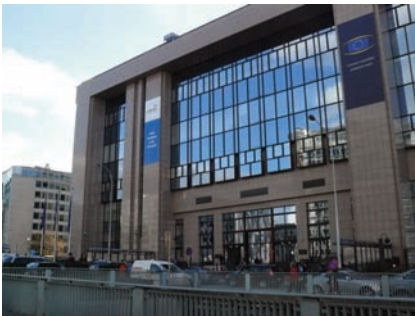
Am europäischen Gesetzgebungsprozess sind im Wesentlichen drei europäische Institutionen beteiligt: Die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Ministerrat. Ausgehend vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (früher Mitentscheidungsverfahren) haben die Beteiligten folgende Aufgaben und Kompetenzen:

### EU-Kommission

Die EU-Kommission fördert laut Vertrag die allgemeinen Interessen der EU und hat das sogenannte Initiativrecht inne; d.h. sie arbeitet Gesetzesentwürfe aus, die sie dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament vorlegt.



### Ministerrat



Der Ministerrat besteht aus den Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten. Die Zusammensetzung hängt vom jeweiligen Sachgebiet ab. Er ist gemeinsam mit dem Europäischen Parlament gesetzgebend tätig. Er kann den Inhalt der europäischen Rechtsvorschriften annehmen, abändern oder ablehnen.

## Europäisches Parlament

Im Laufe der Zeit wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments kontinuierlich ausgeweitet. Heute ist das Europäische Parlament gleichberechtigter Mitgesetzgeber. Das Europäische Parlament besteht aus gewählten Vertretern der Bürgerinnen und Bürger Europas. Es kann den Inhalt der europäischen Rechtsvorschriften annehmen, abändern oder ablehnen.



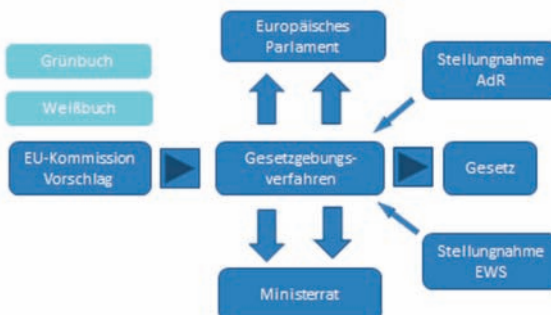
## Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Die überwiegende Mehrheit aller Gesetze der EU wird vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat gemeinsam erlassen, im sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (früher Mitentscheidungsverfahren), das wir Ihnen hier vorstellen möchten. Partizipationsmöglichkeiten wie die Europäische Bürgerinitiative oder eine Konsultation setzen zeitlich weit vor dem Übermitteln eines Gesetzesvorschlags der EU-Kommission an die anderen beiden Organe an.

### Gesetzesvorschlag

Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übermittelt die EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Ministerrat einen Legislativvorschlag.

## Europäischer Entscheidungsprozess



### Erste Lesung

Das Europäische Parlament legt daraufhin seinen Standpunkt fest und leitet ihn an den Ministerrat weiter. Stimmt der Ministerrat zu, wird das Gesetz erlassen.

Ist der Ministerrat mit dem Standpunkt des Europäischen Parlaments nicht einverstanden, legt er wiederum seinen eigenen Standpunkt fest und teilt diesen dem Europäischen Parlament mit einer entsprechenden Begründung mit.

### Zweite Lesung

Der Gesetzesvorschlag scheitert in diesem Stadium, wenn das Europäische Parlament den Standpunkt des Ministerrates mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt. Stimmt das Europäische Parlament jedoch dem Vorschlag des Ministerrates zu oder äußert es sich nicht, so ist der Legislativtext verabschiedet.

Sollte das Europäische Parlament nochmals Änderungen des Standpunktes vorschlagen, ist das Gesetz erlassen, wenn der Ministerrat zustimmt. Findet der Standpunkt keine Zustimmung, geht es in den Vermittlungsausschuss.

### Vermittlungsausschuss

Wenn der Vermittlungsausschuss keine Einigung erzielt, dann wird das Gesetzesvorhaben verworfen.

### Dritte Lesung

Einigt sich der Vermittlungsausschuss, wird der vereinbarte Text an das Europäische Parlament und an den Ministerrat für eine dritte Lesung weitergeleitet, damit diese ihn verabschieden können. Hierfür ist die endgültige Zustimmung beider Organe erforderlich. Sollte dies nicht der Fall sein, ist das Gesetzesvorhaben gescheitert.

Blick ins Gesetz: Art. 294 AEUV



## Zuständigkeiten

Die Mitgliedsstaaten haben Gesetzgebungskompetenzen an die Europäische Union abgegeben, was aber nicht heißt, dass die Europäische Union in allen Politikbereichen Gesetze erlassen darf. Instrumente wie die Europäische Bürgerinitiative oder eine Petition, zum Beispiel, greifen aber nur, wenn es sich um eine „europäische“ Angelegenheit handelt. Deshalb ist es wichtig zu unterscheiden, wer für welche Bereiche welche Kompetenzen besitzt.

Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU, wie beispielsweise im Bereich der Zollunion oder der gemeinsamen Handelspolitik und den geteilten Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, dies betrifft u.a. den Verbraucherschutz oder den Binnenmarkt. Schließlich gibt es auch bestimmte Bereiche, in denen die EU Maßnahmen der Mitgliedsstaaten ergänzen und unterstützen kann, wie beim Tourismus oder der Kultur.

Auf der Webseite [http://europa.eu/pol/index\\_de.htm](http://europa.eu/pol/index_de.htm) finden Sie Informationen zu den Politikbereichen der EU.

Blick ins Gesetz: Art. 2ff AEUV

## Amtliche Dokumente

Die Institutionen, Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU veröffentlichen amtliche Dokumente. Dazu gehören zum Beispiel Entscheidungen des Europäischen Bürgerbeauftragten, aber auch Grünbücher der EU-Kommission. Nachfolgend erfahren Sie, welche Auswirkungen und Bedeutung diese Dokumente haben.

### Grünbuch

Ein Grünbuch ist ein Diskussionspapier, das die Debatte zu einem bestimmten Thema anregen und einen Konsultationsprozess einleiten soll.

## **Weißbuch**

Auf ein Grünbuch folgt häufig ein Weißbuch; das ist ein Referenzdokument zu einer bestimmten Fragestellung mit Lösungsansätzen.

## **Richtlinie**

Durch eine Richtlinie werden alle EU-Mitgliedsstaaten rechtlich verpflichtet, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen, ohne dass ihnen vorgeschrieben wird, wie dies zu erfolgen hat.

## **Verordnung**

Eine Verordnung ist in allen EU-Mitgliedsstaaten unmittelbar geltendes Recht.

## **Beschluss**

Ein Beschluss ist ein verbindlicher Rechtsakt, der sich an einen EU-Mitgliedsstaat, eine Einzelperson oder ein Unternehmen richten kann.

## **Empfehlungen/Stellungnahmen/Entschlüsse**

Dies sind nicht bindende Erklärungen.

Diese amtlichen Dokumente finden Sie unter anderem im Internet in der Datenbank EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

## **Einfluss von EU-Recht und Politik auf das tägliche Leben**

Mittlerweile geht die Mehrheit unserer Gesetze auf Europarecht zurück. Hier erfahren Sie anhand einiger Beispiele, welche Regelungen europäischen Ursprungs sind:

### **EU-Roamingverordnung**

Mit der EU-Roamingverordnung aus dem Jahr 2007 wurden in Form eines „Eurotarifs“ Preisobergrenzen für Mobilfunkanrufe in und aus dem EU-Ausland eingeführt. Ziel war es unter anderem, mehr Preistransparenz herzustellen. Die Einführung des Eurotarifs führte aber auch zu Preissenkungen für Roamingkunden.

2008 schlug die EU-Kommission die Verlängerung der Roamingvorschriften um 3 Jahre und die Einführung neuer Vorschriften für SMS und Datendienste vor. Das Europäische Parlament und der Ministerrat verabschiedeten die neuen EU-Roamingvorschriften im Jahr 2009.

Blick ins Gesetz: Verordnung (EG) Nr. 544/2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:167:0012:0023:DE:PDF>

### **Qualitätsnormen für Trinkwasser**

Die Richtlinie schützt die menschliche Gesundheit, indem sie Gesundheits- und Reinheitskriterien für Trinkwasser in der Europäischen Union festsetzt. Diese Regelung gilt für die Anwendung auf Wasser für den menschlichen Gebrauch, mit Ausnahme von natürlichen Mineralwässern und Wässern, die Arzneispezialitäten sind. Die EU-Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die Qualität des Wassers regelmäßig zu überprüfen.



Blick ins Gesetz: Richtlinie 98/83/EG

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:330:0032:0054:DE:PDF>

### **Kennzeichnungsvorschriften für Duftstoffe in Kosmetik**

Viele Menschen reagieren allergisch auf Duftstoffe. Bis vor einigen Jahren hatten es Allergiker schwer, Duftstoffe in Kosmetikprodukten zu meiden, da die einzelnen Duftstoffe nicht kenntlich gemacht wurden. Die Europäische Union hat daher die Richtlinie für Rechtsvorschriften über kosmetische Mittel geändert und es wurde für 26 Duftstoffe, die häufig Allergien auslösen, eine Kennzeichnungspflicht auf der Verpackung beschlossen.

Blick ins Gesetz: Richtlinie 2003/15/EG

[http://ec.europa.eu/consumers/sectors/cosmetics/files/doc/200315/200315\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/sectors/cosmetics/files/doc/200315/200315_de.pdf)

## Bessere Preisvergleiche

Dass der Verkaufspreis und der Preis je Maßeinheit bei allen Erzeugnissen, die den Verbrauchern von Händlern angeboten werden, angegeben werden müssen, beruht auf einer EU-Richtlinie; diese Regelung führt zu besseren Informationen für Verbraucher und erleichtert den Preisvergleich. Gleichzeitig gibt das Gesetz vor, dass der Verkaufspreis unmissverständlich, klar erkennbar und gut lesbar sein muss.

Blick ins Gesetz: Richtlinie 98/6/EG

[http://ec.europa.eu/consumers/policy/developments/labelling/lab01\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/policy/developments/labelling/lab01_de.pdf)

## Möglichkeiten der Beteiligung

### Europäische Bürgerinitiative

Art. 11 (4) des EUV: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“

Der Vertrag von Lissabon hat eine neue Form der Bürgerbeteiligung eingeführt, die es erlaubt auf die Europapolitik Einfluss zu nehmen: Die Europäische Bürgerinitiative (ECI = European Citizens Initiative).

Haben Sie ein europäisches Problem identifiziert, das einer europäischen Lösung bedarf und es gibt hierzu noch kein Gesetz auf EU-Ebene? Dann ist die ECI vielleicht die Lösung! Mit der ECI kann die EU-Kommission aufgefordert werden, Vorschläge für neue Rechtsakte zu unterbreiten; damit ist die ECI klar zu unterscheiden von einer Petition oder einem Referendum.

Sie ist quasi ein Äquivalent zu dem Recht des Europäischen Parlaments und des Ministerrates, die Kommission aufzufordern, Gesetzesvorschläge vorzulegen. Die ECI ermöglicht aktive Teilhabe sowie den Austausch der lokalen Ebene mit den EU-Organen und eröffnet gleichzeitig den Weg des Dialogs der Menschen über die Landesgrenzen hinweg.



Am 1. April 2012 fällt der Startschuss für die ECI und Vorschläge können eingereicht werden. Die EU-Kommission hat eigens für die ECI eine Internetseite eingerichtet und es wird demnächst auch eine spezielle Kontaktstelle für die Organisatoren einer ECI geben.

Für eine erfolgreiche ECI müssen gewisse inhaltliche und verfahrensrechtliche Voraussetzungen erfüllt werden. So ist es wichtig, vorab zu prüfen, ob es bereits Rechtsvorschriften zu dem Thema gibt, das in der Initiative aufgegriffen werden soll und auf welcher Rechtsgrundlage der Vorschlag basiert. Außerdem gilt es die Frage zu klären, ob der Vorschlag in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt? Denn nur Vorschläge, die in den Kompetenzbereich der EU-Organen fallen, sind zulässig. Außerdem muss die ECI mit den Werten der EU im Einklang stehen.

Die Organisatoren einer ECI, ein sogenannter Bürgerausschuss, sammeln innerhalb eines Jahres die erforderlichen Unterstützungsbekundungen, nämlich eine Million Stimmen von Staatsangehörigen aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten (derzeit hat die EU 27 Mitgliedstaaten). Dabei muss eine Mindestzahl an Bekundungen pro Mitgliedsstaat erreicht werden (s. Schaubild). Die Anzahl dieser Unterstützungsbekundungen muss von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bescheinigt werden. Der Bürgerausschuss selbst muss aus mindestens sieben EU-Staatsangehörigen bestehen, die in mindestens sieben unterschiedlichen Mitgliedstaaten niedergelassen sind. Außerdem müssen die Organisatoren der

ECI Informationen vorlegen, wie sie die Initiative finanzieren und wer sie unterstützt. Ist der Bürgerausschuss eingesetzt und das Anliegen schriftlich formuliert, muss die ECI offiziell registriert werden. Sobald die ECI bei der EU-Kommission eingegangen ist, hat sie drei Monate Zeit, die Initiative auf ihre Zulässigkeit zu prüfen und das weitere Vorgehen zu bestimmen. Registriert die EU-Kommission die ECI als rechtsgültig, beginnt das Sammeln der Unterschriften. Am Ende müssen die beteiligten Mitgliedstaaten jeweils bestätigen, dass die erforderliche Anzahl an Unterschriften erreicht wurde. Wenn erfolgreich eine Million Stimmen gesammelt wurden, hat die EU-Kommission nochmals Zeit das weitere Vorgehen oder die Gründe für den Verzicht auf ein solches darzulegen.

Die genauen Voraussetzungen können Sie in Verordnung EU Nr. 211/2011 nachlesen:

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm)



## Konsultationen

Art. 11 (3) EUV: „ Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.“

Konsultationen sind eine Ergänzung zum Gesetzgebungsprozess. Sobald die EU-Kommission mit den Vorarbeiten für eine neue Politikinitiative beginnt oder eine bestehende Rechtsvorschrift überarbeiten möchte, leitet sie in der Regel eine öffentliche Konsultation zu dem entsprechenden Thema ein. Damit können Betroffene – zumeist sowohl einzelne Bürger, als auch Unternehmen und Organisationen, die an dem Thema interessiert sind oder in diesem Bereich über Fachwissen verfügen – ihren Ansichten Gehör verleihen. Aber Konsultationen ermöglichen auch, dass sich die EU-Kommission im Vorfeld umfassend über ein Problem informieren kann, um abzuschätzen, ob es einer europäischen Regelung bedarf und wie diese aussehen könnte. So tragen Konsultationen dazu bei, die Qualität der Politik durch die Einbindung der betroffenen Parteien sowie der breiten Öffentlichkeit zu verbessern.

Konsultationsmechanismen werden schon sehr lange von der EU-Kommission genutzt. Seit 2003 gilt ein einheitlicher Rahmen für Konsultationen, der u.a. folgende allgemeine Grundsätze beinhaltet:

- Partizipation: Möglichst viele Betroffene sollen einbezogen werden.
- Offenheit und Verantwortlichkeit: Konsultationsverfahren müssen transparent sein; dies gilt gleichsam für die EU-Kommission als auch für externe Beteiligte.
- Effektivität: Konsultationen sollen rechtzeitig erfolgen, damit die Stimmen der betroffenen Parteien Berücksichtigung finden können; Art und Umfang der Konsultation sollten verhältnismäßig zum Thema sein.
- Kohärenz: Die Kommission sorgt für eine kohärente Vorgehensweise im Konsultationsverfahren, dazu gehören auch Evaluierungen sowie Überprüfungsmechanismen.

## Europawahlen

Art. 14 (3) EUV: „Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.“

Auf europäischer Ebene gibt es kein einheitliches Wahlgesetz. Europaweit geregelt sind lediglich die Rahmenbedingungen der Wahl und die Wahlgrundsätze, die u.a. im Europa-Direktwahlakt und im Vertrag von Lissabon festgesetzt sind. Dazu gehört z.B. auch, dass in allen Mitgliedsstaaten bei der Europawahl nach Verhältniswahlrecht abgestimmt wird. Ansonsten gelten für die Wahl der Abgeordneten die verschiedenen nationalen Verfahren. Selbst der Wahltermin ist von Land zu Land unterschiedlich. Wie das Wahlverfahren in Deutschland aussieht, können Sie auf der Seite des Bundeswahlleiters nachlesen.

Aktuell sitzen 99 deutsche Abgeordnete im EU-Parlament, sechs von ihnen kommen aus Hessen. Die nächste Wahl steht im Jahr 2014 an. Dann stellt Deutschland aufgrund von Änderungen in den europäischen Verträgen nur noch 96 Abgeordnete.

Das EP ist das einzige direkt von den Bürgerinnen und Bürgern Europas gewählte Organ der EU und ist somit ein wichtiges Instrument zur unmittelbaren Einflussnahme auf die Unionspolitik. Mit ihrer Stimme bei der Europawahl bestimmen die Wählerinnen und Wähler mit, welche politische Richtung die europäische Politik beeinflusst.

Bundeswahlleiter

<http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/>



## Petitionsrecht

Art. 227 AEUV: „Jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat kann allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten.“

Das Ausüben des Petitionsrechts ist eines der Grundrechte. Bei einer Petition kann es sich, zum Beispiel, um eine Beschwerde oder ein Ersuchen handeln. Es können sowohl Angelegenheiten von öffentlichem als auch privatem Interesse betroffen sein. Die Petition kann auf Deutsch verfasst und eingereicht werden, da Deutsch eine der Amtssprachen der europäischen Union ist.

Betrifft die Thematik der eingereichten Petition einen Tätigkeitsbereich der EU, lässt der Petitionsausschuss normalerweise die Petition zu und entscheidet im Anschluss über das anzuwendende Verfahren. Der Petitionsausschuss informiert den Petenten schnellstmöglich über seine Entscheidung.

Je nach Sachlage hat der Petitionsausschuss u.a. die Möglichkeit:

- die EU-Kommission aufzufordern, das Anliegen der Petition zu prüfen und über die Einhaltung des EU-Rechts zu informieren,
- die Petition zur Information oder weiteren Bearbeitung an andere Ausschüsse des Europäischen Parlaments zu geben,
- in Sonderfällen einen Bericht zu erarbeiten, über den im Plenum des Europäischen Parlaments abgestimmt wird.

Blick in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments: Art. 201 und 202

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090714+TOC+DOC+XML+V0//DE&language=DE#T8>

## Kontakt

EUROPE DIRECT Relais Rhein-Main  
Sibylle Möller, LL.M. Eur. (Leiterin)  
Kreishaus  
Werner-Hilpert-Str. 1  
D-63128 Dietzenbach

Telefon: 06074-8180-3109  
Telefax: 06074-8180-3915  
E-Mail: [europa-direct@kreis-offenbach.de](mailto:europa-direct@kreis-offenbach.de)  
Internet: [www.kreis-offenbach.de/europa](http://www.kreis-offenbach.de/europa)



Das EUROPE DIRECT Relais Rhein-Main ist Teil eines europaweiten Netzwerks von EU-Informationsstellen. Das Angebot umfasst allgemeine Informationsdienste zu EU-Politik und EU-Fördermitteln. Außerdem organisieren wir regelmäßig Veranstaltungen zu aktuellen und speziell auch zu kommunalrelevanten EU-Themen für verschiedene Zielgruppen.

## Hinweis

Stand der Veröffentlichung ist November 2011.

Die Veröffentlichung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Europäische Gemeinschaft gewährt eine jährliche Finanzhilfe für den Betrieb des EUROPE DIRECT Relais Rhein-Main. Urheber dieser Veröffentlichung ist das EUROPE DIRECT Relais Rhein-Main und bindet nur den Urheber. Die Europäische Kommission haftet nicht für die weitere Nutzung des Inhaltes/der Informationen.





