

M 01.04 Vom Entwurf zum Gesetz

Gesetze in der EU

Die Europäische Union basiert, neben dem Prinzip des **Intergouvernementalismus**, der Regierungszusammenarbeit zwischen Staaten innerhalb einer internationalen Organisation, auch auf dem Prinzip der **Supranationalität**. Supranational bedeutet *überstaatlich*, das heißt also, dass die EU verbindliche Gesetze für all ihre Mitgliedsstaaten erlassen kann. Das bedeutet umgekehrt, dass die Mitgliedsstaaten einen Teil ihrer politischen Selbstbestimmung zugunsten der Union aufgegeben haben.

Will die EU ein Gesetz erlassen, dann hat sie zwei Möglichkeiten, das zu tun: Sie kann entweder eine **Verordnung** oder eine **Richtlinie** beschließen.

Verordnungen sind Gesetze, die sofort für alle Mitgliedsstaaten gültig sind, sobald sie in Kraft treten. Sie müssen so umgesetzt werden, wie die EU es beschlossen hat. Nationale Gesetze, die einen bestimmten Politikbereich betreffen, werden durch eine Verordnung ersetzt, wenn sie denselben Bereich betrifft.

Ein Beispiel ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die seit Mai 2018 von den Staaten umgesetzt werden muss. Diese Verordnung regelt, wie mit den persönlichen Daten von allen Bürgerinnen und Bürgern umgegangen werden muss, die Unternehmen oder öffentlichen Behörden vorliegen. Sie legt unter anderem fest, dass alle Bürger/innen ein Unternehmen dazu auffordern dürfen, ihre persönlichen Daten zu löschen, wenn es keinen Grund mehr für die Datenspeicherung gibt.

Richtlinien hingegen geben nur ein Ziel an, das bis zu einem bestimmten Datum erreicht werden soll. Wie die Mitgliedsstaaten dieses Ziel erreichen, bleibt ihnen selbst überlassen. Die EU kann zwar Empfehlungen darüber aussprechen, wie ihnen das gelingen kann. Die Empfehlungen sind für die Staaten aber nicht verbindlich. Diese müssen also erst nationale Gesetze erlassen oder schon vorhandene Gesetze anpassen, um die Richtlinie umzusetzen. Der Vorteil einer solchen Richtlinie liegt darin, dass nationale Unterschiede bezüglich der Gesetzgebung besser berücksichtigt werden können.

Ein Beispiel ist die Richtlinie zum eingeschränkten Verbrauch von dünnen Plastiktüten von 2015. Diese Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten den Verbrauch dieser Tüten bis 2019 auf 90 Stück pro Einwohner/in und Jahr senken müssen. Bis Dezember 2025 dürfen es dann nur noch 40 Tüten pro Einwohner/in und Jahr sein. Ob dünne Plastiktüten für die Verbraucher/innen teurer gemacht oder gleich ganz verboten werden, können die nationalen Regierungen selbst entscheiden. Hier kann jeder Staat eigene Regelungen finden.

Wie entsteht ein Gesetz in der EU?

In der Regel beginnt das Gesetzgebungsverfahren damit, dass die **Europäische Kommission** einen Vorschlag für ein Gesetz vorlegt. Sie hat das **Initiativrecht**, das heißt, nur die Kommission darf einen solchen Gesetzesentwurf vorschlagen.

In der **ersten Lesung** wird der Vorschlag dann im **Europäischen Parlament** besprochen. Die Abgeordneten des Parlaments können Änderungen vorschlagen, wenn sie mit dem Text

noch nicht zufrieden sind. Dann stimmen die Abgeordneten darüber ab, ob sie das Gesetz annehmen wollen. Zusätzlich zum Parlament muss auch der **Rat der Europäischen Union** über den Entwurf und die Änderungen abstimmen. Stimmt er zu, wird das Gesetz angenommen. Schlägt er ebenfalls Änderungen vor, kommt es zu einer **zweiten Lesung** im Parlament. Die Abgeordneten stimmen dann über den erneut geänderten Entwurf ab.

Können sich Parlament und Rat nicht einigen, wird ein Vermittlungsausschuss gebildet, in dem Mitglieder beider Organe sitzen. Der Ausschuss berät dann über einen neuen Entwurf. Können sie sich auf einen Entwurf einigen, wird dieser in einer **dritten Lesung** im Parlament diskutiert. Weitere Änderungen dürfen dann nicht mehr vorgenommen werden. Wenn sich Rat und Parlament nicht einigen können oder sogar beide den Vorschlag ablehnen, wird das Gesetz auch nicht verabschiedet.

Kommt gar nicht in die Tüte!

Fallbeispiel Plastiktüte

Mittlerweile ist es kein Geheimnis mehr, dass unser Plastikmüll die Weltmeere verschmutzt. Es gibt jedoch kein einfaches Erfolgsrezept, mit dem man dieses Problem lösen könnte – schon gar nicht, wenn sich nur einzelne Akteure und Akteurinnen damit auseinandersetzen.

Umweltschutz ist für die EU ein wichtiges Thema. Und obwohl der meiste Plastikmüll, der heute in den Meeren schwimmt, gar nicht aus Europa stammt, will sie sich dafür einsetzen, dass der europäische Anteil daran noch geringer wird.

Von der Initiative zur Richtlinie.

Wenngleich die Richtlinie zum eingeschränkten Verbrauch von dünnen Plastiktüten im Jahr 2015 in Kraft getreten ist, so ist ihr Entwurf schon viel älter. Janez Potočnik, der frühere EU-Kommissar für Umwelt, hat sich schon 2011 für ein solches Gesetz ausgesprochen, um die Verschmutzung der Meere durch Plastikmüll einzudämmen. Auch EU-weite Verbote von Plastiktüten hatte Potočnik damals nicht ausgeschlossen.

Daraufhin wurden in der ganzen EU Befragungen durchgeführt, um herauszufinden, wie hoch der Verbrauch von Plastiktüten in den Mitgliedsstaaten tatsächlich ist. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigten, dass der Verbrauch in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ausfällt: Während in manchen Staaten weniger als 20 Tüten pro Einwohner/in und Jahr verbraucht wurden, waren es in anderen mehr als 400.

Im November 2013 legte die Europäische Kommission dann einen Vorschlag für eine Richtlinie vor. Der Vorschlag gab das Ziel an, den Verbrauch von ausgewählten Plastiktüten zu senken.

Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Europäischen Union haben im Anschluss einige Änderungen am Entwurf vorgenommen. So hat zum Beispiel das Parlament aus hygienischen Gründen eine Ausnahme für Tüten hinzugefügt, die dazu benutzt werden, frische Lebensmittel wie rohes Fleisch oder Milchprodukte zu verpacken. Darum kam es zu einer zweiten Lesung im Parlament, bevor das Gesetz mit vielen Änderungen angenommen wurde. Nur wenige der Abgeordneten haben dagegen gestimmt. Der Gesetzgebungsprozess wurde im April 2015 beendet; offiziell hat der Prozess von der

Veröffentlichung des Entwurfs bis zur letzten Abstimmung also rund anderthalb Jahre gedauert. Rechnet man die Arbeit im Vorfeld hinzu, sogar noch deutlich länger.

Wer hat da seine Finger im Spiel?

Die Änderungen, die Parlament und Rat am ursprünglichen Entwurf vorgenommen haben, kann man im Online-Archiv* des Parlaments nachlesen. Trotzdem befürchten Kritiker/innen, dass noch jemand anderes den genauen Wortlaut des Textes beeinflusst hat: Und zwar Vertreter/innen der Plastikindustrie in Europa. Da Politiker/innen häufig von Lobbyisten und Lobbyistinnen (z.B. aus dem Bereich der Wirtschaft oder Verbraucher- und Umweltorganisation etc.) beraten werden, ist das nicht unwahrscheinlich. Oftmals werben Lobbyagenturen gar mit ihren Erfolgen. Aber es lässt sich nur selten genau nachvollziehen, wer wann und auf welche Weise Einfluss genommen hat.

In diesem Fall richtet sich der Vorwurf von Kritiker/innen gegen die maximale Dicke der Tüten, die von der Richtlinie betroffen sind. Im Text der Richtlinie heißt es, dass dickere Tüten deshalb nicht betroffen sind, weil sie häufiger wiederverwendet werden als dünne Tüten. Doch ein großer Teil der dickeren Tüten wird innerhalb der EU produziert. Darum lässt sich der Vorwurf, dass eher wirtschaftliche als umweltpolitische Argumente ausschlaggebend waren, nicht einfach beiseiteschieben.

Autorin: Selina Kalms

Aufgaben:

- Lies den Text sorgfältig durch und markiere - am besten farbig - sowohl wichtige wie auch unbekannte Begriffe. Kläre zunächst die dir unbekanntesten Begriffe (z.B. mithilfe der Lehrperson oder einem Glossar o.ä.), bevor du die nächsten Aufgaben machst.
- Erkläre in eigenen Worten stichpunktartig, worin sich Verordnungen und Richtlinien unterscheiden.
- Skizziere den geschilderten Ablauf, wie aus einem Entwurf ein Gesetz wird, in Form eines Fließdiagrammes.
- Im Fall der Plastiktüten-Richtlinie befürchten Kritiker/innen eine Einflussnahme von außen auf den letztlichen Wortlaut der Richtlinie. Notiere in eigenen Worten Antworten zu den folgenden Fragen und begründe deine Antworten:
 - Wer könnte hinter der Einflussnahme stecken und wie genau wäre die Richtlinie beeinflusst worden?
 - Was würde das für die Richtlinie bedeuten?
 - Welche Konsequenzen hätte dies für die EU, die Umwelt etc.?
- Diskutiert in der Klasse, inwiefern der Einfluss von Lobbyisten und Lobbyistinnen bei der Gesetzgebung gut oder schlecht ist. (Vorteile – Nachteile)

Linksammlung:

*Online-Archiv des Europäischen Parlaments [Seite auf Englisch]:

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

Lexikoneintrag zur Supranationalität in einfacher Sprache:

<https://www.hanisauland.de/lexikon/s/supranationalitaet/>

Seite des Europäischen Parlaments mit Informationen zum Gesetzgebungsverfahren:

<http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/gesetzgebungsverfahren>

BPB-Lexikoneintrag zur Verordnung: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16986/verordnung>

BPB-Lexikoneintrag zur Richtlinie: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16917/richtlinie>

Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32015L0720>

Statement der Industrievereinigung Kunststoff e.V. (IK) zum Vorschlag des ehemaligen EU-Umwelt-Kommissars Potočník:

https://www.kunststoffverpackungen.de/ik_statement_zu_einem_moeglichen_europaeischen_verbot_von_kunststofftragetaschen_4847.html

Seite des Europäischen Parlaments zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens bezüglich der Richtlinie (EU) 2015/720 [Seite auf Englisch]:

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0371\(COD\)&l=en#keyEvents](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0371(COD)&l=en#keyEvents)

Zeit Online-Artikel über Plastikmüll in den Meeren:

<https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2018-07/plastik-meer-tiefsee-nordpazifik-muellstrudel-oekosystem>

Tagesspiegel-Artikel über den Einfluss von Lobbyisten auf die Richtlinie (EU) 2015/720:

<https://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/lobby-hoehlt-eu-plastiktuetenverbot-aus-sauber-eingetuetet/10832820.html>

Lobbyagentur Alber&Geiger über die Einflussnahme auf die Richtlinie (EU) 2015/720 im Auftrag von Papier-Mettler [Seite auf Englisch]:

<https://albergeiger.com/wins/plastic-bag-ban/>