

Barbara-Anita Blümel und Peter Slominski

# Wer regelt, was geregelt wird?

## Österreich im europäischen Entscheidungsprozess

„Die EU klagt Österreich“, „Die EU beschließt mehr Rechte für Fluggäste“ oder „EU plant Dirndl-Verbot“ sind nur einige Überschriften, wie sie in Österreich seit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) vor mehr als zehn Jahren häufig in Zeitungen zu lesen sind. Schlagzeilen dieser Art haben den Vorteil, dass sie griffig und daher leicht lesbar sind, jedoch erwecken sie den falschen Eindruck, dass es auf der einen Seite „die EU“ und auf der anderen „Österreich“ gibt, das sich irgendwelchen „fremden“ Entscheidungen unterwerfen muss und generell seine Geschicke nicht (mehr) selbst bestimmen kann. Vergessen wird dabei aber immer, dass Österreich als Mitglied der EU mitentscheidet, was die EU tut und vor allem auch wie sie es tut. Der folgende Beitrag beleuchtet diese Fragen in Hinblick auf die Abläufe.

**EU versus  
Österreich?**

## Wie werden Entscheidungen in der EU getroffen?

Die Europäische Union wurde durch den Vertrag von Maastricht (1992) gegründet und besteht aus drei Säulen: Die erste Säule bilden die Europäischen Gemeinschaften<sup>1</sup>, die zweite Säule besteht aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die dritte Säule setzt sich aus der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zusammen.

Obwohl die EU als einheitlicher institutioneller Rahmen fungiert, ist der Entscheidungsprozess in den einzelnen Säulen und deren jeweilige Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Während die Europäische Gemeinschaft (EG, erste Säule) mit supranationalen Kompetenzen ausgestattet ist, dominiert in der zweiten und dritten Säule eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit herkömmlicher Art.



Anhand dieses Säulenmodells wird die Zugehörigkeit einzelner Politikfelder zu den 3 EU-Säulen dargestellt.

© Europäische Gemeinschaften, 2003.

## Die Europäische Gemeinschaft (EG)

### Supranationaler Charakter der EG

Die EG als wichtigster Bestandteil der ersten Säule der EU greift auf Grund ihres supranationalen Charakters am stärksten in die Souveränität der EU-Mitgliedstaaten ein:

- ▶ EG-Recht gilt unmittelbar in den Mitgliedstaaten und genießt auch Vorrang gegenüber innerstaatlichem Recht.
- ▶ Bindende Rechtsakte können auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten beschlossen werden (das heißt, es gilt das Mehrheits-Prinzip und nicht das Einstimmigkeits-Prinzip).
- ▶ An der Rechtsetzung sind von den Mitgliedstaaten unabhängige supranationale EU-Organe beteiligt.
- ▶ Die Gemeinschaftstätigkeit unterliegt der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH).

### Kompetenzen von den einzelnen Mitgliedstaaten zugestanden

Bei der EG handelt es sich aber um keinen Staat, der umfassende Regelungskompetenzen besitzt. Das bedeutet, dass die EG nur jene Kompetenzen besitzt, die ihr von den einzelnen Mitgliedstaaten zugestanden werden.<sup>2</sup> Die Zielsetzungen sind in Artikel 2 bis 4 im EG-Vertrag aufgezählt und betreffen u.a. die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, einer Wirtschafts- und Währungsunion und eine gemeinsame Handels- und Landwirtschaftspolitik.<sup>3</sup>

### Wie entstehen Regelungen auf europäischer Ebene?

Die Organe der EU (siehe Kasten „Das institutionelle System der EU“) dürfen nicht nach Belieben tätig werden. In der Regel entsteht eine Regelung, z.B. eine Richtlinie oder eine Verordnung, im Zusammenwirken von Europäischem Parlament (EP), Rat und Kommission, wobei diese in unterschiedlichem Ausmaß aktiv sind.



Die Mitglieder der Europäischen Kommission  
© European Community, 2005

### Rat und das Europäische Parlament beraten

- ▶ Als Erstes wird die Kommission aktiv. Sie entwickelt und präsentiert einen Vorschlag für einen neuen Rechtsakt. Bereits in dieser Phase operiert die Kommission aber nicht losgelöst von den Mitgliedstaaten oder anderen Organen der Gemeinschaft. Vielmehr sind BeamtInnen aus den jeweiligen nationalen Ministerien ebenso an den Beratungen beteiligt wie VertreterInnen verschiedenster Interessensverbände und Sozialpartner. Dies bewirkt, dass bereits in einem sehr frühen Stadium die unterschiedlichsten Sichtweisen aufeinander treffen, diskutiert werden und auf etwaige nationale Sensibilitäten hingewiesen wird.
- ▶ Im nächsten Schritt sind v.a. der Rat und das Europäische Parlament beteiligt, die über den von der Kommission eingebrachten Vorschlag beraten. Wie diese Beteiligung abläuft, ist im EG-Vertrag festgelegt. Vereinfacht gesagt: Der Rat ist immer am Zustandekommen eines Rechtsaktes beteiligt, die Beteiligung des Europäischen Parlamentes variiert und reicht von einer bloß möglichen Anhörung bis hin zu einem echten und gleichberechtigten Mitentscheidungsrecht.
- ▶ Bevor die MinisterInnen im Rat tatsächlich eine Entscheidung treffen, wird der betreffende Kommissionsvorschlag intensiv mit KommissionsbeamtInnen und VertreterInnen der nationalen Ministerien<sup>4</sup> in einer Vielzahl von Ratsarbeitsgruppen diskutiert. In einem zweiten Schritt wird dann auf hoher BeamtInnenebene, im „Ausschuss der

## DAS INSTITUTIONELLE SYSTEM DER EU

Ein Blick auf die Organe der EU zeigt, dass es nicht viel Sinn macht, von „der EU“ oder „der EG“ zu sprechen. Vielmehr sind im Rahmen der EU verschiedene Organe mit unterschiedlichen Aufgaben tätig, an denen auch Österreich bzw. österreichische VertreterInnen beteiligt sind. Im Einzelnen handelt es sich dabei um das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission, den Rechnungshof sowie den Europäischen Gerichtshof. Obwohl die genannten Organe für die gesamte EU zuständig sind, stehen im Folgenden besonders die Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP), des Rates und der Kommission im Rechtsetzungsverfahren in der 1. Säule, also in der EG, im Mittelpunkt:

### Das Europäische Parlament

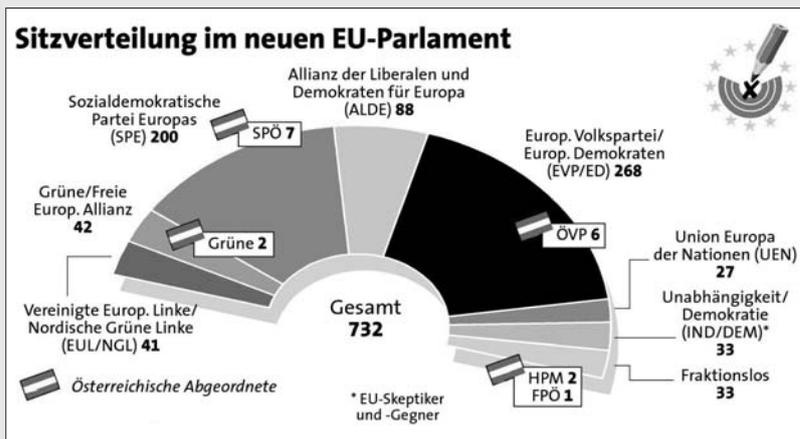
Das Europäische Parlament wird alle fünf Jahre unmittelbar von den BürgerInnen Europas gewählt und fungiert als Organ der Repräsentation der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten. Gegenwärtig setzt es sich aus 732 Abgeordneten aus 25 Mitgliedstaaten zusammen. Die Anzahl der Abgeordneten eines Mitgliedstaates richtet sich nach seiner Bevölkerungszahl. Österreich ist derzeit mit 18 Abgeordneten vertreten. Einige Beispiele zum Vergleich: Deutschland verfügt als bevölkerungsreichstes EU-Mitglied über 99, Dänemark und Finnland über 14 und Slowenien über 7 Abgeordnete zum EP. Die Kompetenzen des EP bestehen im Wesentlichen in der Mitwirkung an der Rechtsetzung sowie in Informations-, Stellungnahme- und Kontrollrechten gegenüber der Kommission.

### Der Rat der EU

Der Rat besteht aus je einem/einer VertreterIn jedes Mitgliedstaates auf MinisterInnenebene und ist demnach – im Unterschied zur Kommission – ein ausschließlich aus VertreterInnen der Mitgliedstaaten zusammengesetztes Organ und vertritt dementsprechend auch nur mitgliedstaatliche Interessen. Obgleich man meistens undifferenziert vom Rat spricht, tagt der Rat in der Praxis in völlig unterschiedlichen fachlichen Zusammensetzungen. Zu nennen wären neben dem Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen folgende „Fachräte“: Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Beschäftigung/Sozialpolitik/Gesundheit/Verbraucher, Wettbewerbsfähigkeit, Verkehr/Telekommunikation/Energie, Landwirtschaft/Fischerei, Umwelt sowie Bildung/Jugend/Kultur. Zusammen mit dem Europäischen Parlament stellt der Rat das zentrale Rechtsetzungsorgan in der EG dar.<sup>1</sup>

### Die Kommission

Die Kommission besteht gegenwärtig aus je einem/einer KommissarIn pro Mitgliedstaat (d.h. aus 25 Mitgliedern). Jedes Mitglied ist verpflichtet, seine „Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften“ auszuüben, insbesondere dürfen sie keine Anweisungen von einer Regierung – auch nicht der eigenen – entgegennehmen. Siehe Art. 213 Abs. 2 EG-Vertrag. Wichtigste Funktionen der Kommission sind das Vorschlagsmonopol im Rechtsetzungsverfahren sowie die Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Aus diesem Grund wird die Kommission auch oft als Motor und Hüterin der Verträge bezeichnet.



Die Grafik zeigt die Sitzverteilung nach Fraktionen im EU-Parlament nach den Wahlen 2004. Auch die Sitze der österreichischen Abgeordneten werden zahlenmäßig und nach Fraktionszugehörigkeit ersichtlich.

© APA-IMAGES / APA-Grafik

### Der Europäische Rat

Er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs und -chefinnen und dem Präsidenten/der Präsidentin der Kommission zusammen und soll die EU politisch führen und richtungsweisende Vorgaben treffen.

<sup>1</sup> Im Bereich der zweiten und dritten Säule wird die Politik vom Rat, d.h. von den Mitgliedstaaten, dominiert. Kommission und EP besitzen zwar gewisse Informations- bzw. Stellungnahmerechte, können aber keine Entscheidungen herbeiführen oder verhindern.

## WAS IST „QUALIFIZIERTE MEHRHEIT“?

Dabei handelt es sich um ein System mit Stimmwägung nach der Bevölkerungszahl: Jedes Mitglied im Rat hat in Anlehnung an seine Größe (Größe wird hier als die Anzahl der BürgerInnen verstanden) eine bestimmte Anzahl von Stimmen:<sup>1</sup> Deutschland z.B. 29, Österreich und Schweden je zehn und Estland vier. Für eine qualifizierte Mehrheit sind 232 der insgesamt 321 Stimmen (das sind 72,3 % der Gesamtstimmen) erforderlich. Ratsbe-

schlüsse auf Vorschlag der Kommission kommen zustande, wenn sie die qualifizierte Mehrheit der Stimmen und die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Rates auf sich vereinigen. Jeder Mitgliedstaat kann jedoch beantragen, dass überprüft wird, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Union entspricht. Sollte dies nicht der Fall sein, gilt der Beschluss seitens des Rates als nicht gefasst.

- <sup>1</sup> Wie die Anzahl der Abgeordneten zum EP orientiert sich auch die Stimmgewichtung im Rat an der Größe der einzelnen Mitgliedstaaten. Da das Verständnis der einzelnen Abstimmungsverfahren in Rat und EP sowie der unterschiedliche Einfluss der Mitgliedstaaten häufig zu Verständnisschwierigkeiten und Verwechslungen führt, sei hier auf folgende Unterschiede hingewiesen:
- (a) die Größe der Mitgliedstaaten wirkt sich im Fall des EP auf die Anzahl der Abgeordneten aus; den einzelnen Abgeordneten kommt aber stets nur je eine Stimme zu (d.h., 18 österreichische Abgeordnete verfügen im EP über 18 Stimmen);
  - (b) die Größe der Mitgliedstaaten wirkt sich im Rat auf die Stimmgewichtung des/der betreffenden Ministers/Ministerin aus (d.h., der/die österreichische MinisterIn verfügt im Rat bzw. in den einzelnen Räten über 10 Stimmen);
  - (c) bei der genannten qualifizierten Mehrheit handelt es sich ausschließlich um eine Form der Abstimmung im Rat (und nicht im EP);
  - (d) das EP entscheidet grundsätzlich mit einfacher Mehrheit.

Ständigen Vertretungen der einzelnen Mitgliedstaaten“ (ASiV)<sup>5</sup>, über den neuen Rechtsakt verhandelt. Erst wenn der Vorschlag sowohl die Ratsarbeitsgruppen als auch den ASiV passiert, wird der geplante Rechtsakt den 25 MinisterInnen im Rat zur Entscheidung vorgelegt.

- ▶ Wie im Rat dann darüber abgestimmt wird, ist wieder genau per EG-Vertrag geregelt und variiert nach Sachgebiet. Konkret reicht sie von einfacher Mehrheit über qualifizierte Mehrheit bis zur Einstimmigkeit. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ist aber das derzeit häufigste Abstimmungsverfahren in der EG: z.B. in den Bereichen Binnenmarkt, Handel, Verbraucherschutz. In manchen Bereichen wie z.B. Außenpolitik, Verteidigung, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit ist allerdings nach wie vor Einstimmigkeit notwendig.
- ▶ Die Beteiligung des Europäischen Parlaments ist ebenfalls im EG-Vertrag festgelegt und variiert je nach Sachgebiet. Seit dem Vertrag von Maastricht wurden die gesetzgeberischen Mitwirkungsrechte des EP schrittweise aufgewertet. Nunmehr ist das Mitentscheidungsverfahren die Regel. Dies bedeutet, dass der Rat und das EP gleichwertig im Rechtsetzungsverfahren beteiligt sind.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Rechtsakte der EG heutzutage auf einem Vorschlag der Kommission beruhen, den der Rat (in der Regel mit qualifizierter Mehrheit) und das Europäische Parlament (mit einfacher Mehrheit) gemeinsam annehmen müssen.

## „GURKENKRÜMMUNG“ AUF WUNSCH DES HANDELS

Bestehende EU-Vorschriften haben alle ihre Geschichte, hinter allen stecken knallharte Interessen. Das gilt selbst für die gern zitierte Verordnung über den Krümmungsradius von Salatgurken. Sie entsprang keinem kranken Bürokratenhirn in der EU-Kommission, sondern dem vehementen Wunsch des europäischen Handels, der in seine Standard-Gemüsekiste eine ganz bestimmte Zahl von mög-

lichst gerade gewachsenen Gurken verstauen wollte.

Oder die Geschichte von der festgeschriebenen Größe von Traktorensitzen. Sie kam auf Druck der europäischen Traktorenhersteller zu Stande, die über den speziell genormten EU-Sitz billige Konkurrenten aus Drittländern ausstechen wollten.<sup>1</sup>

- <sup>1</sup> Perterer, Manfred: Schach der EU-Bürokratie. Mit einer radikalen Entrümpelung der Gesetzesarchive will die EU-Kommission ihren Ruf als Regulierungsmonster loswerden. Vieles bleibt Show, in: Salzburger Nachrichten, 28. September 2005, S. 3.

## LOBBYING

Wie bereits bei der Darstellung der Entstehung der Regelungen auf europäischer Ebene angemerkt, werden schon in der Erarbeitungsphase von Kommissionsvorschlägen Interessengruppen gehört. Diese Einbeziehung geschieht nicht nur in formalen Prozessen, sondern auch indirekt durch Lobbying.

### Was bedeutet Lobbying?

Lobbying beschreibt den Versuch von gesellschaftlichen Gruppen – das geht von Nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) wie amnesty international oder Greenpeace über Kirchen auch zu Branchenverbänden der Wirtschaft – ihre Interessen in den europäischen Entscheidungsfindungsprozess einzubringen. Viele dieser Organisationen schließen sich auch auf europäischer Ebene zusammen und koordinieren so ihre Tätigkeiten. Aber auch immer mehr multinationale Unternehmen betreiben in Brüssel Lobbying. Außerdem haben sich kommerzielle Lobby-Agenturen etabliert, die für ihre jeweiligen Auftraggeber aktiv werden.

### Was macht Lobbying-Tätigkeit aus?

Zuerst machen sich Lobbying-Gruppen ein detailliertes Bild von der jeweiligen Situation. Dann wird sie im Hinblick auf die eigenen Ziele analysiert: „Welche Möglichkeiten und welche Risiken bestehen für uns, wenn eine Regelung so oder anders kommt?“ Danach führt man Gespräche, stellt Unterlagen zur Verfügung, hält Veranstaltungen ab u.a.m. Diese Aktivitäten sind oft nicht öffentlich sichtbar, was auch immer wieder zu Kritik führt. Lobbying richtet sich sowohl an die BeamtInnen, die einen Vorschlag erarbeiten, als auch an die PolitikerInnen, die über diesen Vorschlag dann entscheiden. Die entscheidenden Personen nehmen Hinweise von allen Gruppen und damit von allen

Betroffenen auf und bewerten sie. Die vielfältigen Informationen eröffnen oft neue Blickwinkel auf ein Thema. Am Ende bleibt es immer im Ermessen der Entscheidenden, welche Positionen sie wie stark aufnehmen.

### Wie wird Lobbying kontrolliert?

Die Kontrolle findet derzeit auf drei Arten statt: Zum einen durch Regeln und Maßnahmen, die LobbyistInnen direkt betreffen. 1996 hat das EU-Parlament eine Registrierungspflicht und einen Verhaltenskodex für die LobbyistInnen bezüglich des Zugangs zum EU-Parlament eingeführt. Gegenwärtig sind 5.000 Personen im übers Internet zugänglichen Parlamentsregister als LobbyistInnen eingetragen. Auch die Kommission hat seit November 2005 ein öffentliches Verzeichnis jener ExpertInnengruppen eingerichtet, die an der Erarbeitung von Rechtsakten mitwirken.<sup>1</sup> Zum anderen werden LobbyistInnen durch indirekte Maßnahmen kontrolliert. So regelt z.B. ein Verhaltenskodex der Kommission für KommissionsbeamtInnen das Verhältnis zwischen LobbyistInnen und BeamtInnen. Außerdem regulieren LobbyistInnen ihre Branche selbst, z.B. indem sie freiwillige Maßnahmen setzen. So wurden nach der Kritik eines Kommissionsberichts über das Verhalten der LobbyistInnen Lobbyistenverbände neu gegründet: „The Society for European Affairs Professional“ (SEAP) und „Public Affairs Practitioners“ (PAP), deren Mitglieder einen Verhaltenskodex unterschreiben.<sup>2</sup>

Lobbying an sich ist nichts Verwerfliches. Es muss allerdings gewährleistet sein, dass im demokratischen Willensbildungsprozess nicht nur die Interessen einer Gruppe gehört werden oder eine Gruppe unangemessen viel Einfluss gewinnt.

<sup>1</sup> Siehe [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/regexp/](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regexp/)

<sup>2</sup> Vgl. Akdeniz, Can: Verschärfte Kontrolle für die Brüsseler Lobbyisten?, in: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/lobby/kontrolle.shtml>

## Die Rolle des österreichischen Parlaments in der EU

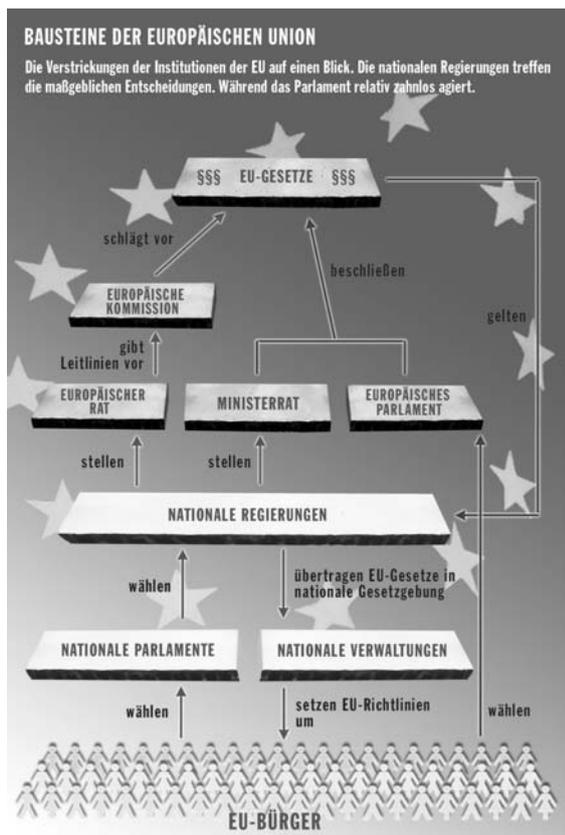
Wie zuvor dargestellt, wirken Österreichs VertreterInnen an den europäischen Entscheidungen im Rahmen der EU-Institutionen aktiv mit. Darüber hinaus nehmen auch National- und Bundesrat Aufgaben im Bereich der Europäischen Union wahr. Einerseits kann das österreichische Parlament am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mitwirken, andererseits ist es an der Umsetzung von EG-Recht, genauer: EG-Richtlinien, beteiligt. Im Folgenden werden wir auf beide Formen der Mitwirkung kurz eingehen.

### Aufgaben von National- und Bundesrat

Im Zuge der Vorbereitungen für den Beitritt zur EU im Jahr 1995 wurde das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) ergänzt, sodass dem Parlament umfassende Informations- und Mitwirkungsrechte zustehen. Ziel dieser neuen Bestimmungen in Österreich war es, Natio-

**EU-Hauptausschuss**

nationalrat und Bundesrat weiterhin die Möglichkeit zu geben, den Überblick über alle Entwicklungen im EU-Entscheidungsfindungsprozess zu bewahren, und ihnen gleichzeitig Einflussmöglichkeiten zu eröffnen. Dazu wurden im Nationalrat der EU-Hauptausschuss bzw. der Ständige Unterausschuss des Hauptausschusses für europäische Angelegenheiten eingerichtet. Der EU-Hauptausschuss nimmt die Aufgaben des Nationalrates im Bereich der EU wahr. Das betrifft v.a. die gesetzgeberische Arbeit, aber auch die Mitwirkungsbefugnisse an der Ernennung von österreichischen Mitgliedern in Institutionen der EU. Auch im Bundesrat wurde ein EU-Ausschuss eingerichtet.



Die nationalen Regierungen der EU-Staaten haben weit reichenden Einfluss auf Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozesse der Europäischen Union.

© Quelle: Europäische Union, Grafik: Modern Times Media.

**EU-Hauptausschuss**

Der EU-Hauptausschuss und der Ständige Unterausschuss in europäischen Angelegenheiten dienen der Mitwirkung des Parlaments im europäischen Entscheidungsfindungsprozess. Die Einflussmöglichkeit des österreichischen Parlaments auf die Verhandlungsposition der Mitglieder der Bundesregierung im (Europäischen) Rat gilt als eine der stärksten in der EU. Dieser Einfluss wird auf zwei Ebenen mit Leben erfüllt: zum einen durch Informationsrechte und zum anderen mit dem Recht auf Stellungnahme.

**1. Informationsrechte**

National- und Bundesrat haben das Recht auf umfassende und umgehende Information bzw. Übermittlung der Dokumente der EU, sei es durch die Mitglieder der Bundesregierung, durch die europäischen Institutionen oder die Ständige Vertretung Österreichs in Brüssel. Diese Informationspflicht betrifft mehrheitlich Dokumente des (Europäischen) Rates, aber auch sämtliche Konsultationsdokumente der Kommission (Grün-, Weißbücher sowie Mitteilungen). Zudem müssen auch schon Vorschläge der Kommission für die EU-Gesetzgebung zeitgerecht den nationalen Parlamenten übermittelt werden.

Derzeit sprechen sich die übermittelnden Stellen nicht untereinander ab. Das erklärt auch die hohe Anzahl der Dokumente, da manches mehrfach weitergegeben wird, durch die große Fülle jedoch keine Kontrolle mehr möglich ist. Bisher wurden insgesamt an die 230.000 Dokumente übermittelt.

| EUROPÄISCHE ANGELEGENHEITEN IM ÖSTERREICHISCHEN NATIONALRAT |  |  |   |
|---|--|--|---|
| Gesetzgebungsperiode  | Anzahl der EU-Dokumente, die an das Parlament übermittelt wurden | EU-Hauptausschuss  |   |
|   |  | Anzahl v. EU-Dokumenten auf der Tagesordnung des Ausschusses | Anzahl der verabschiedeten Stellungnahmen |
| XIX. GP (1995–1996)   | 17.968   | 92   | 18  |
| XX. GP (1996–1999)  | 75.958   | 155  | 13  |
| XXI. GP (1999–2002)   | 72.950   | 38   | 4   |
| XXII. GP (2002)*  | 54.554   | 26   | 1   |

\* Stand 30.6.2005

Quelle: Parlamentsdirektion; EU-Datenbank

## 2. Recht auf Stellungnahme

Neben dem Recht auf Information besteht auch das Recht, die Mitglieder der Bundesregierung durch so genannte Stellungnahmen zu binden. Von so einer Stellungnahme darf das österreichische Mitglied im Rat nur aus zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichen. Die in Stellungnahmen verwendeten Formulierungen sind jedoch, seit den negativen Erfahrungen mit der ersten Stellungnahme im Jahr 1995, im Allgemeinen so gewählt, dass sie genügend Verhandlungsspielraum eröffnen.

**Stellungnahme ist bindend**

### BEISPIEL EINER EINSTIMMIG ANGENOMMENEN STELLUNGNAHME

Beispiel für eine einstimmig angenommene Stellungnahme aus dem Jahr 1995 zum Vorschlag des Rates zur Änderung der Verordnung über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (2092/91):

„Der Hauptausschuss geht davon aus, dass Österreichs bisherige ablehnende Linie in der Frage der Zulassung von genveränderten Mikroorganismen in biologischen Lebensmitteln, wie diese bisher bereits in den EWR-Verhandlungen sowie in den Erklärungen während des EU-Beitrittsvertrages festgelegt und akzeptiert wurden, auch weiterhin Gültigkeit

hat. Der zuständige Bundesminister wird aufgefordert, die restriktive Linie Österreichs für alle genveränderten Organismen beizubehalten und die 95-Prozent-Regelung bei der Kennzeichnung des Bioprodukts weiter zu vertreten. Er wird ermächtigt, einer 70-Prozent-Regelung zuzustimmen, wenn diese Regelung auch beinhaltet, dass die Anlage VI C sofort in Kraft tritt und dass die Kennzeichnung wie in Dokument 4525/95 erfolgt.“<sup>1</sup>

Diese Stellungnahme gab dem Bundesminister im Rat einen Verhandlungsspielraum und machte trotzdem die Position des österreichischen Nationalrates deutlich.

<sup>1</sup> (S 7-NR/XIX. GP; vgl. PK-Meldung Nr. 265/6.4.1995)

Weicht ein Mitglied der Bundesregierung von einer bindenden Stellungnahme ab, ist dies in einem Bericht an den EU-Hauptausschuss mitzuteilen. Dieser Bericht wird an alle Mitglieder des Nationalrates verteilt, ist jedoch nicht öffentlich. Der EU-Hauptausschuss kann diesen Bericht in seiner nächsten Sitzung behandeln.

Die praktische Arbeit in allen EU-Ausschüssen wird durch die zuständigen MitarbeiterInnen der parlamentarischen Fraktionen und der Verwaltung des Parlaments vorbereitet. Nach der ersten „Euphorie“ 1995 verringerte sich die Zahl der bindenden Stellungnahmen und auch die Anzahl der Anträge auf Stellungnahmen ging massiv zurück; so wurden im Jahr 1996 mit insgesamt 47 die bisher meisten Anträge gestellt, während im Jahr 2000 lediglich sieben Anträge gestellt wurden – die überwiegende Mehrzahl davon von der Opposition. Die Opposition nutzt die Sitzungen jetzt eher zum Informationsgewinn als zum Vorbringen von Anträgen für bindende Stellungnahmen.<sup>6</sup>

**Zahl der bindenden Stellungnahmen zurückgegangen**

### Umsetzung von EG-Richtlinien in Österreich

Das Produkt europäischer Politik kann verschiedene Formen annehmen (siehe Kasten „Arten von Regelungen der EG“). Die wichtigsten und häufigsten Instrumente sind Verordnungen und Richtlinien. Bei der Umsetzung von Letzteren in österreichisches Recht handelt es sich um eine normale gesetzgeberische Tätigkeit, die auch als solche von National- und Bundesrat in den Fachausschüssen und dann in den Plenarsitzungen wahrgenommen wird. Bei Gesetzen, die der Umsetzung von Richtlinien dienen, wird dies zudem immer vermerkt, sodass auch die BürgerInnen diesen Zusammenhang gleich erkennen können. Das österreichische Parlament hat hier sozusagen zwei Mal Gestaltungsmöglichkeiten: zum ersten Mal während der Verhandlungen über die Richtlinie auf der EU-Ebene und zum zweiten Mal bei der Ausgestaltung der Umsetzung in österreichisches Recht.

**Verordnungen und Richtlinien**

### Weitere Europäisierung der parlamentarischen Diskussion

2005 wurde auch als Reaktion auf die geringe Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum

## ARTEN VON REGELUNGEN DER EG

- ▶ **Verordnungen** gelten unmittelbar in jedem Mitgliedsland und müssen nicht zuerst in nationales Recht umgesetzt werden.
- ▶ **Richtlinien** geben den Mitgliedstaaten verbindliche Ziele vor, stellen jedoch frei, wie diese Ziele erreicht werden.
- ▶ **Entscheidungen** sind in allen ihren Teilen für den-  
 jenigen verbindlich, an den sie gerichtet sind. Eine Entscheidung kann an alle Mitgliedsländer, einen Mitgliedstaat, ein Unternehmen oder eine Einzelperson gerichtet sein.
- ▶ **Empfehlungen und Stellungnahmen** sind nicht rechtsverbindlich.

Europäischen Parlament 2004 und die geplanten Neuerungen des EU-Verfassungsvertrages<sup>7</sup> im Parlament eine Reihe von Maßnahmen zur Verstärkung der Mitwirkungsrechte von Nationalrat und Bundesrat in EU-Angelegenheiten getroffen. So werden Berichte der einzelnen BundesministerInnen zu den Arbeitsprogrammen von EU-Kommission und Rat in den Fachausschüssen beraten und die Ministerien erstellen Vorblätter zu EU-Vorlagen auf der Tagesordnung der EU-Ausschüsse. Am wichtigsten ist wohl, dass es seit Mitte 2005 durch eine Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates die Möglichkeit gibt, im Nationalrat Plenarsitzungen ausschließlich zur Erörterung von EU-Themen abzuhalten.

**Europatag  
vier Mal im  
Jahr**

Dies werden zum einen im Frühjahr und im Herbst Sitzungen zur Beratung der Arbeitsprogramme der jeweiligen Präsidentschaft sein. Zum anderen gibt es Sitzungen mit von den parlamentarischen Klubs vorgeschlagenen Themen. Der Europatag soll künftig vier Mal im Jahr stattfinden. Der erste solche Europatag fand am 29. September 2005 statt und setzte sich mit den von den politischen Fraktionen vorgeschlagenen Themen „Europa: Arbeitsplätze, Wachstum, Wirtschaft“, „Dienstleistungsrichtlinie – Binnenmarkt auf dem Rücken der österreichischen Klein- und Mittelbetriebe und der Arbeitnehmer“, „Kampf gegen Terrorismus: gemeinsame Aufgabe für Europa“ und „Europäische Herausforderungen für die österreichische Hochschulpolitik“ auseinander. Für jedes dieser Themen wurde von der neu geschaffenen Abteilung EU-Koordination ein Informationsdossier für die Abgeordneten erstellt, das als Grundlage der Diskussion diene. Das Resümee der Sitzung war jedoch ernüchternd. „Aller Anfang ist schwer“, meinte daher auch der Präsident des Nationalrates, Andreas Kohl. Er nannte folgende Schwachpunkte: Die Sitzung sei zu lang (neun Stunden), zu wenig aktuell und zu sehr innenpolitisch motiviert gewesen. Außerdem seien manche Themen sehr abstrakt und daher schwierig in einer Plenardebatte zu debattieren.<sup>8</sup> Ein anderer Kritikpunkt war auch die fehlende Möglichkeit für österreichische EP-Abgeordnete an der Debatte teilzunehmen, wie sie dies im EU-Hauptausschuss sehr wohl können.<sup>9</sup> Der nächste Europatag fand am 7. Dezember 2005 vormittags statt und hatte das Jahresprogramm von Rat und Kommission zum Thema. Viele der im September konstatierten Schwachpunkte konnten bei dieser Sitzung schon verbessert werden. Zur Unterstützung der Abgeordneten wurde zudem im Mai 2005 ein Büro des österreichischen Parlaments beim Europäischen Parlament eingerichtet, das den Informationsfluss erleichtern und beschleunigen helfen soll.

**Ernüchterndes  
Resümee  
des ersten  
Europatages**

## Resümee

Am Beginn der Mitgliedschaft Österreichs in der EU bestand größtenteils Einigkeit, dass starke Informations- und Mitwirkungsrechte des österreichischen Parlaments am Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene unabdingbar sind. Damit war aber der Grundstein dafür gelegt, EU-Themen auch als innenpolitische Fragen anzusehen, welche über der tagespolitischen Auseinandersetzung stehen. Es ist daher entscheidend, die Europäische Union, ihre Organe und ihre Entscheidungen als wichtige Aufgabe für uns alle anzusehen. Wenn sich die BürgerInnen Europas nicht mit ihren europäischen und nationalen Anliegen auseinander setzen und diese an der richtigen Stelle einbringen, kann auch das Projekt Europa langfristig nicht bestehen.

### **Barbara-Anita Blümel, Mag. phil. MAS**

Geboren 1971, Studium an den Universitäten Salzburg und Warwick (GB): Politikwissenschaft, Publizistik und Geschichte; 2000–2002 Postgradualer Universitätslehrgang für Öffentlichkeitsarbeit an der Universität Wien; 1991–1998 in div. Funktionen am Senatsinstitut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg beschäftigt; seit 1999 Referentin im parlamentarisch-wissenschaftlichen Dienst der Parlamentsdirektion; Juli 2003 bis März 2005 zusätzlich im Büro des Österreich-Konvents beschäftigt; seit Anfang 2005 auf Seiten der Parlamentsdirektion Betreuerin des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen.

### **Peter Slominski, Mag. phil., Mag. iur., Dr. rer. soc. oec.**

Geboren 1968, Research Fellow am Institut für europäische Integrationsforschung (EIF) der Österr. Akademie der Wissenschaften; Lektor am Hochschullehrgang „Europastudien“ der Universität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Verfassungs- und Demokratiefragen der Europäischen Integration, Europäisches Regieren einschließlich der Europäisierung der Mitgliedstaaten.

### **Literatur**

Bachmann, Susanne: Europa-Themen im Parlament – Neuerungen im Gefolge der EU-Verfassung, in: Forum Parlament 3(1). Wien 2005, S. 29–31.  
Blümel, Barbara/Janota, Maria-Luise et al.: Neu – Zusammen – Geführt. Führungen durch das österreichische Parlament. Ein Leitfaden. Parlamentsdirektion, Wien 2005.  
Daniel, Tobias: Europas heimliche (Mit-)Entscheider, in: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/lobby/lobbying.shtml>  
Kambeck, Michael: Was bedeutet Lobbying?, in: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/lobby/begriff.shtml>

Koller, Andreas: Ein europäischer Dialog ist beim Europatag unerwünscht. Der Standpunkt, in: Salzburger Nachrichten, 28. September 2005, S. 1.  
Posch, Georg: Europäische Angelegenheiten im österreichischen Nationalrat, in: Forum Parlament 2(1). Wien 2004, S. 11–15.  
Walter, Tatjana: Der EU-Hauptausschuss des Nationalrates, in: Forum Parlament 2(1). Wien 2004, S. 33–35.

### **Webtipps**

Parlament Wien: [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at); Menüpunkt: Parlament und Europäische Union  
EUROPA Info-online: <http://userpage.fu-berlin.de/~tmuehle/europa/eu/institution.htm>  
Informationen zur EU: [http://www.uni-muenster.de/GrafStatProjekte/Europa/04/04\\_04.htm](http://www.uni-muenster.de/GrafStatProjekte/Europa/04/04_04.htm)  
Verschiedene, kurze und leicht verständliche Texte zum Themenbereich Lobbying in der EU: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/lobby/>

Siim Kallas, Vizepräsident für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung der Kommission: [http://www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/kallas/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kallas/index_de.htm)  
Liste der akkreditierten Interessenvertreter in Brüssel: <http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?id=65&language=de&redirection>  
The Society for European Affairs Professional: <http://www.seap.nu/>

- 1 Die europäischen Gemeinschaften setzen sich aus der Europäischen Gemeinschaft (vormals: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft zusammen. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl existiert rechtlich seit dem Jahr 2002 nicht mehr. Ihre Aufgaben werden nunmehr von der Europäischen Gemeinschaft wahrgenommen.
- 2 So lautet der Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“ (Prinzip der begrenzten Verbandskompetenz)
- 3 [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_DE.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf)
- 4 Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass BeamtInnen der mitgliedstaatlichen Ministerien grundsätzlich in den jeweiligen Hauptstädten tätig sind und nur im Zuge der Ratsarbeitsgruppen mit ihren KollegInnen der anderen Ministerien und VertreterInnen der Kommission in Brüssel zusammentreffen. Dadurch ist gewährleistet, dass in der Erarbeitung eines Rechtsaktes auf nationale Sensibilitäten jederzeit

- hingewiesen werden kann.
- 5 Die Abkürzung AStV bedeutet Ausschuss der Ständigen Vertreter oder auch COREPER (Comité des représentants permanents). Es ist ein aus hohen BeamtInnen der einzelnen Mitgliedstaaten bestehendes Gremium, das die ministerielle Entscheidung im Rat inhaltlich und formal vorbereitet.
- 6 Pollak, Johannes/Slominski, Peter: Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament, in: Journal of Common Market Studies 41(4), S. 717.
- 7 Zu betonen ist allerdings, dass im Gefolge der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden in absehbarer Zeit nicht mit dem Inkrafttreten der EU-Verfassung zu rechnen ist.
- 8 PK-Meldung Nr. 737/30.9.2005
- 9 Weber, Ina: Versuch, Europa ins Land zu holen. Erster Europatag mit Anlaufschwierigkeiten: wenig Europa, dafür viele innenpolitische Wahlkampföne, in: Wiener Zeitung, 30. September 2005, S. 7; Koller, Andreas: Ein europäischer Dialog ist beim Europatag unerwünscht. Der Standpunkt, in: Salzburger Nachrichten, 28. September 2005, S. 1.