

**THE EUROPEAN CONVENTION**

THE SECRETARIAT

**Brussels, 18 June 2002 (21.06)**  
**(OR. de)**

**CONV 119/02**

**CONTRIB 51**

**COVER NOTE**

---

from : Secretariat

to : Convention

---

**Subject: Contribution from Mr Gerhard Kurzmann, alternate member of the  
Convention: Role of the national parliaments in the EU**

---

The Secretary-General of the Convention has received the attached contribution from  
Mr Gerhard Kurzmann , alternate member of the Convention.

**Beitrag des stellvertretenden Konventmitgliedes Dr. Gerhard Kurzmann  
zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU**

Die Rolle der nationalen Parlamente ist derzeit in der EU auf sehr unterschiedliche Weise geregelt, da die Mitwirkungsbefugnisse ausschließlich durch innerstaatliches Verfassungsrecht geregelt werden. Aus freiheitlicher Sicht kann das oft bemängelte Demokratiedefizit der EU am ehesten durch eine Stärkung dieser Mitwirkungsbefugnisse behoben werden. Dabei scheint die Bindung der Minister im Rat in seiner Funktion als Gemeinschaftsgesetzgeber an ein imperatives Verhandlungsmandat der nationalen Parlamente das geeignetste Mittel, um die demokratische Legitimierung zu erhöhen.

Der Vertrag von Nizza sieht als Regelfall der Rechtsetzung im Bereich der ersten Säule doppelte qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie das Mitentscheidungsverfahren im EP vor. Damit ist de facto ein Zwei-Kammern-Parlament geschaffen worden, dem auch auf institutioneller Ebene Rechnung getragen werden muss. Dabei gilt es auch, den Einfluss der nationalen Parlamente zu stärken. Es bietet sich daher nachfolgende Lösung an.

Als erster Schritt gilt es, die Minister an ein imperatives Mandat durch die nationalen Parlamente zu binden. Eine relativ strikte Weisungsgebundenheit der Minister in der Staatenkammer scheint dazu geeignet, den Rechtssetzungsprozess auf Gemeinschafts-ebene transparenter zu machen, die nationalen Parlamente maßgeblich einzubinden und so zu einer mittelbaren demokratischen Legitimation zu gelangen. Als Vorbild könnten hier die formell weitreichenden Befugnisse des österreichischen Nationalrates nach *Art. 23e B-VG* herangezogen werden.

Zum besseren Verständnis sei hier die erwähnte Bestimmung im Wortlaut zitiert:

*Artikel 23e B-VG* Parlamentsbeteiligung an der Rechtssetzung im Rahmen der EU

(1) Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(2) Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das durch Bundesgesetz

umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

(3) Wenn das zuständige Mitglied der Bundesregierung von einer Stellungnahme des Nationalrates gemäß Abs. 2 abweichen will, so hat es den Nationalrat neuerlich zu befassen. Soweit der in Vorbereitung befindliche Rechtsakt der Europäischen Union eine Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechts bedeuten würde, ist eine Abweichung jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht.

(4) Wenn der Nationalrat eine Stellungnahme gemäß Abs. 2 abgegeben hat, so hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung dem Nationalrat nach der Abstimmung in der Europäischen Union Bericht zu erstatten. Insbesondere hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung, wenn es von einer Stellungnahme des Nationalrates abgewichen ist, die Gründe hierfür dem Nationalrat unverzüglich mitzuteilen.

(5) Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Nationalrates gemäß den Abs. 1 bis 4 obliegt grundsätzlich dessen Hauptausschuß. Die näheren Bestimmungen hiezu werden durch das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates getroffen. Dabei kann insbesondere geregelt werden, inwieweit für die Behandlung von Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union anstelle des Hauptausschusses ein eigener ständiger Unterausschuß des Hauptausschusses zuständig ist und die Wahrnehmung der Zuständigkeiten gemäß den Abs. 1 bis 4 dem Nationalrat selbst vorbehalten ist. Für den ständigen Unterausschuß gilt Art. 55 Abs. 3.

(6) Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art. 44 Abs. 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Bundesrates gemäß Abs. 1 und diesem Absatz wird durch die Geschäftsordnung des Bundesrates näher geregelt. Dabei kann insbesondere geregelt werden, inwieweit für die Behandlung von Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union anstelle des Bundesrates ein hierzu bestimmter Ausschuß zuständig ist und die Wahrnehmung der Zuständigkeiten gemäß dem ersten Absatz und diesem Absatz dem Bundesrat selbst vorbehalten ist.

Ein derartiges imperatives Mandat der Legislative an die Exekutive ist innerhalb der

Mitgliedstaaten der EU einmalig. Dennoch könnte diese Regelung als Vorbild für übereinstimmende Verfassungsbestimmungen in den anderen Mitgliedstaaten dienen.

Weiters ist die Umwandlung des Rates in seiner Funktion als Gemeinschaftsgesetzgeber (1. Säule) zu einer eindeutigen Ersten Kammer anzustreben. Die Mitglieder dieser Staatenkammer setzen sich aus zwei Mitgliedern pro Staat zusammen, einerseits dem Europaminister und andererseits aus dem jeweiligen Fachminister. Die Sitzungen der Staatenkammer sind öffentlich abzuhalten, damit ist auch die Einhaltung des von den nationalen Parlamenten erteilten imperativen Mandates gewährleistet.

Das Mitentscheidungsverfahren (*Art 251 EGV*) im EP als Zweite Kammer ist in allen Politikbereichen der 1. Säule durchgehend anzuwenden. Damit wird das EP zur gleichberechtigten Bürgerkammer neben der Staatenkammer.

Zusammengefasst wird diesem Vorschlag entsprechend Gemeinschaftsrecht dann in folgender Weise von einem Zwei-Kammern-Parlament gesetzt:

Die Staatenkammer (Erste Kammer, derzeit Rat) besteht aus jeweils zwei Ministern der Mitgliedstaaten, die an ein imperatives Mandat der Mitgliedstaaten gebunden sind, und die in offener Sitzung nach den Regeln der doppelten qualifizierten Mehrheit oder einstimmig abstimmen. Die Bürgerkammer (Zweite Kammer, derzeit EP) besteht aus direkt gewählten Mandataren, die entsprechend den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens gleichberechtigt an der Rechtsetzung mitwirken.