

CONV 80/02

CONTRIB 36

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du:            Secrétariat

à la:        Convention

---

Objet :      **Contribution présentée par M. Reinhard Eugen Bösch, membre de la  
Convention: répartition horizontale des compétences**

---

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de  
M. Reinhard Eugen Bösch, membre de la Convention.

**Beitrag von Nationalratsabgeordneten Dr. Reinhard Bösch**  
**zur Frage der horizontalen Kompetenzverteilung**

Das institutionelle Dreieck EP-Rat-Kommission ist ein gewachsenes System, in dem den Organen unterschiedliches Gewicht zukommt. Aufgrund der Doppelnatur der EU, die auf supranationaler Gemeinschaft und intergouvernementaler Zusammenarbeit fußt, ist dieses System sehr komplex und leidet unter beträchtlicher Undurchschaubarkeit. Aus freiheitlicher Sicht stehen bei einer Reform des institutionellen Gleichgewichtes daher folgende Ziele im Vordergrund:

- Vereinfachung, die dem Bürger ein Verständnis der politischen Mechanismen der EU ermöglichen soll
- Wahrung des Einflusses der Nationalstaaten
- Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in Kernbereichen
- Beibehaltung des Dualismus zwischen Supranationalität (1. Säule) und Intergouvernementalismus (2. und 3. Säule)
- Verständnis der EU als Staatenverbund auf der Grundlage eines Verfassungsvertrages

In Bezug auf das institutionelle Dreieck EP-Rat-Kommission bedingt die Erreichung dieser Ziele nachfolgende Reformen.

**Der Rat**

Im Rat zeigt sich die Doppelnatur der EU besonders deutlich, da er sowohl neben dem EP Gemeinschaftsrechtsetzer im Bereich der 1. Säule als auch völkerrechtliches Koordinationsgremium der 2. und 3. Säule ist. Eine Vergemeinschaftung der GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der PJZS (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) ist strikt abzulehnen. Die Doppelnatur ist daher beizubehalten, allerdings institutionell zu entflechten und zu straffen.

**Die Aufgabe des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber (1. Säule)**

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. Wir schlagen folgende Lösung vor:

1. Bindung der Minister an ein **imperatives Mandat** durch die nationalen Parlamente:

Eine relativ strikte Weisungsgebundenheit der Minister in der Staatenkammer scheint dazu geeignet, den Rechtssetzungsprozess auf Gemeinschaftsebene transparenter zu machen, die nationalen Parlamente maßgeblich einzubinden und so zu einer mittelbaren demokratischen Legitimation zu gelangen. Als Vorbild könnte hier eine Kombination der formell weitreichenden Befugnisse des österreichischen Nationalrates nach *Art. 23e B-VG* und der Konstruktion des deutschen Bundesrates herangezogen werden.

2. Umwandlung des Rates in seiner Funktion als Gemeinschaftsgesetzgeber (1. Säule) zu einer eindeutigen **Ersten Kammer**:

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. Die Abstimmungsmodalität ist vom Vertrag von Nizza (vom österreichischen Nationalrat am 21. November 2001 genehmigt) in *Art 3 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union* bereits festgelegt. (Doppelte qualifizierte Mehrheit, vereinfachte Darstellung der Situation nach Beitritt der 12 Beitrittskandidaten: Von insgesamt 345 Stimmen, die nach

der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten gewichtet werden, wobei eine Korrektur zugunsten der bevölkerungsschwachen Mitglieder vorgenommen wird, sind für eine qualifizierte Mehrheit 255 Stimmen und die Mehrheit der Mitgliedstaaten notwendig, wobei mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union repräsentiert sein müssen)

3. 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 abstimmen.
- Die **Bürgerkammer** (Zweite Kammer, derzeit EP) besteht aus direkt gewählten Mandataren, die entsprechend den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens gleichberechtigt an der Rechtsetzung mitwirken.

### **Die Aufgabe des Rates im Bereich der 2. und 3. Säule**

Auch hier auf dem Gebiet der intergouvernementalen Zusammenarbeit auf völkerrechtlicher Basis geht es darum, die Politik transparenter und effizienter zu gestalten. Gleichzeitig muss aber das völkerrechtliche Einstimmigkeitsprinzip so weit als möglich erhalten werden, da die innere und äußere Sicherheit zu den Kernbereichen nationaler Souveränität zählen. Da nach dem oben vorgeschlagenen Modell die Aktivität des Rates als Gemeinschaftsrechtsetzer in einem Zwei-Kammernsystem aufgeht, bietet sich für den verbleibenden Aufgabenbereich die **Reduzierung auf drei Räte** an:

- **Europäischer Rat:** Die Präsidentschaft im halbjährlichen Rotationsmechanismus ist beizubehalten, da sie allein die periodische Inpflichtnahme und Verantwortlichkeit aller Mitgliedstaaten garantiert. Der Europäische Rat sollte sich wieder auf seine Kernfunktionen, der strategischen politischen Planung und dem Treffen von Grundsatzentscheidungen, konzentrieren.
- **Einrichtung eines GASP-Rates** für den Aufgabenbereich der 2. Säule: Dieser soll sich aus den Außen- und Verteidigungsministern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, wobei am Prinzip der Einstimmigkeit prinzipiell festzuhalten ist. Das Institut der konstruktiven Enthaltung ist akzeptabel, weitere Aufweichungen sind jedoch aus der Sicht kleinerer Staaten zu vermeiden. Jene außenpolitischen Agenden, die derzeit noch zu einigen Kommissariaten ressortieren, sollen bei diesem GASP-Rat und dessen Generalsekretär gebündelt werden. Der Generalsekretär führt den Vorsitz in diesem Rat (allerdings ohne Stimmrecht) und hat für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse Sorge zu tragen. Dazu ist weiter intensiv am Ausbau der EU-Eingreiftruppe zu arbeiten, wobei die Letztentscheidung über die Entsendung von Streitkräften bei den nationalen Parlamenten verbleiben muss.
- **Einrichtung eines PJZS-Rates** für den Aufgabenbereich der 3. Säule: Dieser Rat soll aus den Innen- und Justizministern der Mitgliedstaaten bestehen. Die Vorsitzführung sollte analog zum GASP-Rat durch einen zweiten Generalsekretär ohne Stimmrecht erfolgen, der wiederum für die Umsetzung der Beschlüsse zuständig ist und dem auch die Agenden der entsprechenden Kommissariate übertragen werden, die im Gegenzug aufgelöst werden. Das Augenmerk ist hier auf den Ausbau der Zusammenarbeit im Rahmen von Europol zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, aber auch auf den Aufbau einer gemeinsamen Grenzschutztruppe zu richten.

## Europäisches Parlament

Hier ist in erster Linie eine durchgehende Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens (*Art 251 EGV*) in **allen** Politikbereichen der vergemeinschafteten 1. Säule anzustreben.

Seine Kontrollrechte, insbesondere im Haushaltsbereich, sind weitreichend zu stärken. Längerfristig, speziell nach der Osterweiterung, ist eine Straffung in dem Sinne denkbar, dass **eine Million Bürger von einem Mandatar vertreten** werden sollen, wobei jedes Land zumindest einen EP-Parlamentarier stellt.

## Kommission

In Bezug auf die Kommission richtet sich die freiheitliche Zielsetzung in erster Linie darauf, dass die Kommission **nicht zu einer europäischen Regierung** werden darf. Der derzeitige Bestellungsmodus des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission nach *Art 214 EGV* soll daher beibehalten werden und es soll ihr **nicht** das Recht zustehen, das EP aufzulösen. Auch in Zukunft soll **jedes Land einen Kommissar stellen**, da dies im Sinne eines Europa der gleichberechtigten Staaten unerlässlich erscheint. Aus freiheitlicher Sicht sind die Kommissare **politische Beamte**, die die Interessen der Gemeinschaft zu vertreten haben und dabei der Kontrolle der Staaten (über das Recht zur Bestellung) und deren Bürger (über die Kontrollbefugnisse durch das EP) unterliegen und die nur intern agieren, da die alleinige Außenpolitikkompetenz dem GASP-Rat übertragen werden soll.

## EuGH

Eines der Ziele der geplanten Reformen und der potentiellen Ausarbeitung eines Verfassungsvertrages muss aus freiheitlicher Sicht sein, die richterliche Rechtsetzung zu reduzieren. Erreicht werden kann dies durch die Schaffung eines **klaren Kompetenzkataloges**, der dem **Prinzip der Subsidiarität** folgt und die Kompetenzen der EU **taxativ** beschreibt und so die problematische finale Programmierung der jetzigen Verträge beseitigt. Weiters ist die Einrichtung eines **eigenen Kompetenz- und Subsidiaritätsgerichtshofes**, der aus nationalen Verfassungsrichtern besteht, zu fordern.

## Ausschuss der Regionen

Aus freiheitlicher Sicht muss der AdR den **Status eines gleichberechtigten Organs** neben EP, Rat, Kommission, EuGH und Rechnungshof (*Art 7 EGV*) erhalten. Der AdR und die **konstitutionellen Regionen** (Gebietskörperschaften eines Mitgliedstaates, denen gesetzgeberische Gewalt übertragen ist) müssen durch eine Änderung des *Art 230 EGV* volle **Klagebefugnis vor dem EuGH** erhalten.

## Abschließende Bemerkungen

Die Handlungsfähigkeit der erweiterten EU wird im hohen Maße von einer wohlüberlegten Reform der Institutionen abhängen. Die Nationalstaaten und ihre Bevölkerungen müssen dabei die maßgeblichen Akteure der Integration bleiben. Dies bestätigt auch der EU-Vertrag selbst, der die Union in *Art 6 Abs 3* zur Achtung der nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten verpflichtet. Die Führung des Staatenverbundes sollte daher in Zukunft durch ein fünfköpfiges **Präsidium** unter der Leitung des jeweiligen Ratspräsidenten erfolgen, das die Interessen der maßgeblichen Akteure repräsentiert und aus folgenden Funktionsträgern besteht:

- Präsident des Europäischen Rates sowie dessen Vorgänger und Nachfolger (derzeitige Troika, vertritt Interessen der Staaten)
- Präsident des Europäischen Parlamentes (vertritt Interessen der Bürger)
- Präsident der Kommission (vertritt Interessen der Gemeinschaft)

Dadurch kommt klar zum Ausdruck, dass am Ende des Integrationsprozesses nicht die Vereinigten Staaten von Europa stehen werden, sondern eine neue Form des friedlichen, gleichberechtigten und fairen Miteinanders aller Völker des Kontinentes.