

Rede der Frau Präsidentin des Bundesrates Sissy Roth-Halvax
im Rahmen des VIII. Treffens der Vereinigung
der Senate Europas zum Thema
„Beitrag der Senate zu bürgernaher Politik“ (Entwurf)

p.t.

Meine Damen und Herren!

Zu Beginn dieser Woche hat in meiner niederösterreichischen Heimat die meiner Einschätzung nach wichtigste Veranstaltung des österreichischen EU-Ratsvorsitzes stattgefunden: die Subsidiaritätskonferenz. Sie ist unter dem Titel „Europa fängt zu Hause an“ in der niederösterreichischen Landeshauptstadt St. Pölten durchgeführt worden.

Im Mittelpunkt dieser Konferenz stand das **Subsidiaritätsprinzip**, das seit dem Vertrag von Maastricht im europäischen Primärrecht verankert ist. Vertreterinnen und Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten sowie der EU-Institutionen diskutierten gemeinsam mit Expertinnen und Experten über Mittel und Wege, eine effektivere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im europäischen Rechtssetzungsprozess zu erreichen und dadurch einen Beitrag zu mehr Bürgernähe zu leisten.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein heute in der Gesellschafts- und Staatspolitik allgemein anerkannter Grundsatz, der Bürger- und Lebensnähe sowie Kostenersparnis ermöglichen kann. Er stammt aus der katholischen Soziallehre. Papst Pius XI. hat ihn erstmals 1931 in seiner Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ definiert.

Subsidiarität ist eine politische und gesellschaftliche Maxime, die zwei Forderungen aufstellt: 1.) Individuelle Freiheit und Verantwortung hat Vorrang vor staatlichem Ein- und Zugriff

2.) bei staatlichen Entscheidungen soll die Zuständigkeitsvermutung bei der kleineren Einheit gegenüber der größeren liegen, soweit die kleinere in der Lage ist, das Problem selbständig zu lösen. Gleichzeitig soll bei Problemen, die kleinere Einheiten überfordern, die übergeordnete Einheit unterstützend, also subsidiär tätig werden.

Umgekehrt formuliert: Regelungen sollen so nahe wie möglich an den Bürgerinnen und Bürgern getroffen werden. Bürgernähe bedeutet, jene Regelungen, die dem Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger den normativen Rahmen verleihen, möglichst nahe an der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger zu treffen. Damit ist der Grundsatz der Subsidiarität auch ein Garant für die Erhaltung der nationalen und regionalen Identität, Kultur und Eigenständigkeit.

Genau dies ist immer schon der Anspruch des Föderalismus gewesen: Indem der Föderalismus den Staat und die staatlichen Institutionen in konzentrischen Kreisen aufgebaut und diesen Institutionen abgestufte Regelungsbefugnisse zugewiesen hat, wollte er sicherstellen, dass sich die staatliche Willensbildung nicht zu weit vom gesellschaftlichen Wollen entfernen konnte. Dabei ist er implizit oder explizit dem Ansatz des Subsidiaritätsprinzips gefolgt und hat den höheren Ebenen der staatlichen

Willensbildung jeweils die Zuständigkeit für jene Regelungen zugeschrieben, die übergreifender rechtlicher Harmonisierung bedurft haben.

Meine Damen und Herren!

Im sich integrierenden Europa sind den nationalen Willensbildungsstrukturen erstmals supranationale übergeordnet. Der Anspruch, den das neue Europa an sich selbst gerichtet hat, ist hoch: über eine harmonisierte Wirtschaftsordnung eine dauerhafte Friedensordnung zu schaffen. Eine Friedensordnung, der Europa nach den beiden furchtbaren Weltkriegen, die von Europa ihren Ausgang genommen hatten, ebenso dringend wie nachhaltig bedurfte!

Die Entwicklung Europas im vergangenen halben Jahrhundert hat dem Weg der europäischen Integration nachdrücklich Recht gegeben: Nie zuvor haben jene Staaten, die an dieser Integration teilhaben, eine so lange Friedensperiode erlebt. Die Konfliktlösungs- und Regelungsmechanismen, die das neue Europa entwickelt hat, haben sich bewährt. Wie groß ihre Sogwirkung ist, das wird gerade in jenen europäischen Staaten verspürt, die, wie unser Gastgeberland, zwar nicht der Europäischen Union angehören, aber im „autonomen Nachvollzug“ an der Konvergenz der europäischen Rechtsordnungen teilhaben.

Und dennoch wird an diesen europäischen Regelungsmechanismen auch Kritik geübt: Was in Brüssel entschieden würde, sei den Menschen oft nicht verständlich, ginge manchmal an den Bedürfnissen der Menschen vorbei oder über sie hinaus. Um eben dieser Kritik zu begegnen, hat sich Europa des Subsidiaritätsprinzips entsonnen. Nach seiner Aufnahme in den Vertrag von Maastricht hat es im Vertrag von Amsterdam seine noch konkretere Ausformulierung gefunden, und zwar in den beiden Protokollen über die Rolle der nationalen Parlamente sowie über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Erstmals war damit den einzelstaatlichen Parlamenten eine besondere Rolle in der Beobachtung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zugeordnet.

In sämtlichen Phasen des europäischen Rechtssetzungsprozesses muss sowohl durch europäische als auch durch nationale Akteure überwacht werden, dass die Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit respektiert werden. Im Einzelfall muss die Einhaltung des Grundgedankens der Subsidiarität auch gerichtlich kontrolliert werden können.

Das Subsidiaritätsprinzip ist eine wichtige Grundlage der Europäischen Union, um die Organe der EU in der europäischen Gesetzgebung abzugrenzen und **nationale, regionale und lokale Freiräume und Identitäten zu schützen**. Es ist ein wichtiges Konzept föderaler Staatssysteme wie Österreich.

Die Regionen und Gemeinden tragen eine Mitverantwortung für eine bürgernahe europäische Politik. Sie haben den direkten Kontakt zur Bevölkerung und sind dadurch in der Lage, die Anliegen und Sorgen der Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Rechtssetzungsprozess einzubringen.

Hat der Vertrag von Amsterdam den skizzierten Ansatz grundsätzlich formuliert, so hat dieser Ansatz im Entwurf des Verfassungsvertrages erstmals seine prozedurale

Ausformung gefunden: Das **Subsidiaritätsprüfungsverfahren** würde den nationalen Parlamenten ein konkretes Instrument zur Geltendmachung des Subsidiaritätsprinzips und damit des Gebots der Bürgernähe in der europäischen Rechtsetzung in die Hand geben. In der Ausgestaltung dieses Instruments finden auch die Zweikammersysteme besondere Berücksichtigung.

Wir müssen uns Gedanken über die Rolle der zweiten Kammern im **Subsidiaritätsprüfungsverfahren** machen: ihnen kommt aufgrund des EU-Verfassungstextes die zweite Stimme des jeweiligen Parlaments zu. Die innerstaatliche Ausgestaltung ist in Österreich noch nicht klar, insbesondere was die Koordination mit den Ländern betrifft.

Wie wird die Rollenverteilung zwischen den Senaten und den Bundesländern bzw. Regionen aussehen: soll jedes Land, jede Region alle in Frage kommenden Vorschläge prüfen? Hier gibt es in Österreich schon Überlegungen betreffend der Aufteilung von Materien und der **Funktion des Bundesrates als Clearingstelle**. Wichtig wäre die Schaffung eines möglichst einfachen rechtlichen Mechanismus zur wirksamen Artikulierung von Interessen. Das Zusammenspiel der zweiten Kammern mit den Landtagen bzw. Regionen im Zusammenhang mit dem Frühwarnsystem muss geklärt werden. **Eine neue und zukunftssträchtige Aufgabe der zweiten Kammern könnte und sollte meiner Meinung nach sein, die Standpunkte der Länder zu bündeln.**

Offen ist weiters die Frage einer Koordination der Senate untereinander, auch wegen der Unterschiedlichkeit der Systeme und der Kompetenzen.

Das Subsidiaritätsprüfungsverfahren trägt dazu bei, eine unerwünschte Zentralisierung auf europäischer und nationaler Ebene zu verhindern. Die nationalen Parlamente haben in den jeweiligen Verfassungen und in den jeweiligen Geschäftsordnungen der Parlamente entsprechend unterschiedliche Wege und Prozesse für die Subsidiaritätsprüfung. Dennoch kommt hier dem Erfahrungsaustausch und dem gemeinsamen Suchen nach „best practices“ große Bedeutung zu.

Die europäische Integration bringt auch neue Anforderungen an die nationalen Parlamentarier. Je mehr sich die nationalen Parlamente mit Europapolitik befassen und je mehr sie in den europäischen Rechtssetzungsprozess eingebunden sind, desto stärker wird die europapolitische Ausrichtung unserer Arbeit in den nationalen Parlamenten.

Mit der verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente und Parlamentarier kann auch klar dargestellt werden, dass Europa nicht nur in Brüssel passiert, sondern dass Europa von uns allen getragen und weiterentwickelt wird.

Die Abgeordneten sind die **Repräsentanten** der Politik in den Wahlkreisen. Mit einer zunehmenden Europäisierung sind sie auch die **Repräsentanten der EU-Politik**, die sich ja von der nationalen Politik nicht mehr trennen lässt. Damit kommt den Abgeordneten eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Europapolitik zu.

Die verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente – **und zwar beider Kam-**

mern – in Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene trägt zur Verbesserung der Bürgernähe der Europäischen Union bei. Der Beitrag der Senate zur bürgernahen Politik **muß** weiter unser Anliegen sein.

Heute sind in 12 der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – also nahezu in der Hälfte der Mitgliedstaaten – Zweikammerparlamente eingerichtet. Nach wie vor ist das bikamerale Prinzip weder aus der politischen Theorie noch aus der politischen Praxis wegzudenken: Zum einen wird der Zweiten Kammer die Funktion einer Qualitätsverbesserung des Produkts des parlamentarischen Prozesses, also der Gesetzgebung, zum anderen wird ihr die Funktion der Repräsentation bestimmter Interessen zugeschrieben. Die zweitgenannte Funktion ist die ältere.

Hinter der Ausübung dieser Funktion der Repräsentation bestimmter Interessen steht die theoretische Vorstellung, dass ein politisches System bestimmter „checks and balances“ bedürfe, wie dies die „Federalist Papers“ bereits im 18. Jahrhundert formuliert haben, also die Vorstellung, dass auch das Prinzip der Volkssouveränität nicht schrankenlose Herrschaft der jeweiligen Augenblicksmajorität bedeute.

Die Verschränkung der staatstheoretischen Konzepte der Gewaltenteilung und des Föderalismus wird in besonderem Maße in jenem Typus Zweiter Kammern sichtbar, der sich im 20. Jahrhundert in der theoretischen Diskussion wie in der praktischen Politik durchgesetzt hat – nämlich im Typus der Länderkammer, welche in einem föderalistischen System die regionalen Freiheiten der Länder gegenüber der abstrakten gesamtstaatlichen Majorität sicherzustellen berufen ist. So kommt auch in vielen nicht im staatsrechtlichen Sinn föderalistisch strukturierten Staaten – wie Italien, Frankreich oder Spanien – heute der Zweiten Kammer eine stark die Regionen repräsentierende Funktion zu.

Beide Funktionen Zweiter Kammern, die Repräsentation bestimmter, insbesondere regionaler Interessen ebenso wie die Qualitätssicherung und –verbesserung im Gesetzgebungsprozess, prädestinieren sie nun in besonderem Maße auch dazu, zum Anwalt bürgernaher Rechtsetzung zu werden: Wenn sie schon auf der Ebene der nationalen Rechtsetzung besonderes Augenmerk auf ein ausgewogenes Verhältnis von Harmonisierung und Diversifizierung der Rechtsordnung gelegt haben, wie sehr kommt ihnen diese Erfahrung dann erst auf der europäischen Ebene zugute! Und wenn sie schon auf der nationalen Ebene einen Arbeitsstil der legislativen Reflexion entwickelt haben, wie sehr können sie diesen Stil in den europäischen Rechtsetzungsprozess einbringen, in einem künftigen formalen Subsidiaritätsprüfungsverfahren bereits in einem frühen Stadium dieses Prozesses, um stets aufs neue das Erfordernis der Bürgernähe im Rechtsetzungsprozess geltend zu machen.

Meine Damen und Herren!

Auch der österreichische Bundesrat, den zu vertreten ich die Ehre habe, ist als Länderkammer in besonderem Maße dazu berufen, regionale Bezugspunkte in die gesamtstaatliche und darüber hinaus auch in die europäische Rechtsetzung einzubringen. Im österreichischen Parlament ist bereits intensiv darüber nachgedacht worden, wie an einem künftigen Subsidiaritätsprüfungsverfahren im Konzert der europäischen Parlamente effizient mitgewirkt werden kann.

Die kommunikative Vernetzung, in die eine Zweite Kammer wie der österreichische

Bundesrat eingeflochten ist, wird damit noch umfassender: Da ist zunächst als Ergänzung der politischen Willensbildung die wichtige Vernetzung mit den Bürgerinnen und Bürgern, über individuelle Kommunikation ebenso wie über regelmäßige Kontakte mit den organisierten Interessen.

Weiters die Vernetzung mit anderen staatlichen Organen auf Bundes- und Landesebene.

Seit dem Beitritt zur Europäischen Union ist die Vernetzung mit deren Organen essentiell geworden. Und nun gewinnt die Vernetzung mit den anderen einzelstaatlichen Parlamenten eine neue Qualität und ein neues Gewicht, als Voraussetzung dafür, in gemeinsamer Anstrengung dem Anliegen der Bürgernähe in der Rechtsetzung zum Durchbruch zu verhelfen.

Strukturen wie die Vereinigung der Senate Europas, meine Damen und Herren, haben daher heute mehr Berechtigung und mehr Bedeutung denn je. Denken wir, liebe Kolleginnen und Kollegen, gemeinsam darüber nach, wie wir in der Gemeinschaft der demokratischen Staaten Europas – innerhalb und außerhalb der Strukturen der Europäischen Union – dazu beitragen können, dass rechtliche Regelungen geschaffen werden, die den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden – jenen Bedürfnissen, die allen Menschen gemeinsam sind, ebenso wie jenen, in denen die regionale Vielfalt Europas fassbar wird! Arbeiten wir gemeinsam für eine bürger-nahe europäische Rechtsetzung!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.