Andreas Lopatka

nap
new academic press

Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung

Systeme

132. Schriftenreihe
Institut für Föderalismus

Andreas Lopatka

Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung

Systeme

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 132

herausgegeben vom

Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung

Systeme

von
Andreas Lopatka

new academic press

Zitiervorschlag: *Lopatka*, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme (2020) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek
Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2132-3

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

Danksagung

Am Ende einer längeren Reise lohnt es sich, Geschehenes Revue passieren zu lassen. Mit der Veröffentlichung meiner Dissertation liegt das persönliche Resultat einer solchen längeren Reise vor. Viele Menschen haben mich darin bestärkt, dieses Projekt in Angriff zu nehmen und in mühsamen Phasen motivierende Worte an mich gerichtet. All diesen Menschen bin ich zu besonderem Dank verpflichtet. Ohne ihre Unterstützung und ihr Verständnis, viel an (Frei-)Zeit in diese wissenschaftliche Arbeit zu investieren, wäre die umfassende Einreichfassung der Dissertation im Advent 2018 und die um ein Drittel gekürzte und aktualisierte Fassung in Form der vorliegenden Veröffentlichung im Frühjahr 2020 gar nicht möglich gewesen.

Die Dissertation ist im Rahmen meiner Assistententätigkeit am *Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht* (IOER) der Wirtschaftsuniversität Wien (WU Wien) entstanden. So sollen meine Dankesworte an den dort beteiligten Personen zuerst gerichtet sein. Aufrichtig möchte ich mich bei meinen zwei Betreuern, Herrn Univ.-Prof. Dr. *Georg Lienbacher* und Herrn Univ.-Prof. DDr. *Michael Potacs*, bedanken. Ihre Flexibilität am Ende meiner Arbeit hatte es ermöglicht, dass ich noch im Dezember 2018 meine Arbeit abschließen und die Defensio dissertationis ablegen konnte. Für die Möglichkeit am IOER wissenschaftlich zu arbeiten und vor allem für den notwendigen Freiraum, mich geistig zu entfalten, möchte ich mich zutiefst bei Herrn Univ.-Prof. *Lienbacher* bedanken. Meine intensive Anwesenheit am IOER war auch auf das angenehme, kollegiale und produktive Arbeitsklima zurückzuführen, das von Herrn Univ.-Prof. *Lienbacher* wesentlich geprägt war. Die Lage am grünen Prater hat mir dabei zusätzlich eine Gelegenheit geboten, mit Laufeinheiten Energie zu tanken und Abwechslung in den wissenschaftlichen Schaffensprozess zu bringen. Herrn Univ.-Prof. *Potacs* möchte ich einen aufrichtigen Dank für die spannenden und aufschlussreichen wissenschaftlichen Diskussionen und seine Unterstützung aussprechen. Herrn Univ.-Prof. Dr. *Harald Eberhard* und Herrn Univ.-Prof. Dr. *Michael Holoubek* ist für die unkomplizierte Festsetzung meiner Defensio aufrichtig zu danken. Über meine Betreuer hinaus durfte ich in den letzten Jahren viele Kollegen und Freunde am IOER kennen lernen, die mich in unterschiedlichen Phasen dieser Arbeit begleitet und unterstützt haben. Besonders möchte ich mich bei *Alexander, Christina, Claudia, Daniel, Hannah, Michaela, Sophia* und *Thomas* bedanken.

Besondere Dankesworte gilt es nun an mein privates Umfeld zu richten. Nur durch die mittlerweile über drei Dekaden laufende Unterstützung meiner Eltern für meine persönliche Entwicklung hat diese Arbeit überhaupt erst ermöglicht und nun erfolgreich abgeschlossen werden können. Vielen herzlichen Dank *Franziska* und *Reinhold* für die von euch geschaffene Möglichkeit, meine akademische Ausbildung mit dem Doktorat an der WU Wien abzuschließen und für eure permanente Stütze, die gerade in schwierigeren Phasen dieses Projekts sehr entscheidend gewesen ist. Ferner gilt es, einen Dank an meine Brüder *Philipp* und *Lukas* und an meine Großeltern *Franziska* und *Reinhold* für ihre aufmunternden Worte auszusprechen. Entscheidend am Erfolg dieser Arbeit haben auch unzählige Freunde beigetragen, im Speziellen möchte ich dafür *Bernd*, *Christian*, *Katharina*, *Magdalena*, *Martina*, *Matthias* und *Wolfgang* danken. Für die optimale Auszeit im idyllischen Osttirol möchte ich mich bei *Hans* und *Magdalena* herzlichst bedanken.

Am intensivsten erlebt und mitgelebt hat diese Reise meine liebe Partnerin *Karin*. Sie hat diese Reise mit mir zusammen angetreten, so manche Talfahrt mit mir gemeistert und mich bis ans Ende zum finalen Gipfelsturm begleitet. Ihr ist besonders für ihr großzügiges zeitliches Entgegenkommen zu danken, sodass viele Teile dieser Dissertation auch an unzähligen Wochenenden abgeschlossen werden konnten. Nur durch ihren stetigen ermutigenden und motivierenden Beistand hat diese Arbeit im Advent 2018 schließlich seinen erfolgreichen Abschluss finden können. Dir, liebe *Karin*, meiner Begleiterin auf dieser Reise von der ersten bis zur letzten Seite, möchte ich diese Arbeit auch widmen.

Für die Möglichkeit der Veröffentlichung meiner rechtswissenschaftlichen Dissertation in der Schriftenreihe für Föderalismus und für den bereichernden Gedankenaustausch gebührt Herrn Univ.-Prof. Dr. *Peter Bußjäger*, Leiter des Instituts für Föderalismus, ein aufrichtiger Dank. Die großzügige Unterstützung des Instituts für Föderalismus erlaubt es mir, dem interessierten Leser meine Arbeit zu einem aktuellen Aspekt des österreichischen Föderalismus zugänglich zu machen. Herrn Dr. *Christoph Schramek*, Institut für Föderalismus, und Herrn Dr. *Harald Knill*, new academic press Verlag, ist für ihre Hilfe bei der Anbahnung der Publikation zu danken. Abschließend gilt es hervorzuheben, dass die *Heinrich Graf Hardegg'sche Stiftung* (Wien) mit Ihrem finanziellen Beitrag anlässlich meines Dissertationsprojekts und die *Helmut M. Merlin Stiftung* (Vaduz) mit Ihrem Druckkostenzuschuss in großzügiger Weise zum erfolgreichen Abschluss des Dissertations-

projekts und zur vorliegenden Veröffentlichung meiner aktualisierten Dissertation beigetragen haben.

Stand der Arbeit ist 31. März 2020.

Wien, Frühjahr 2020 Dr. *Andreas Lopatka*

Inhaltsüberblick

Kapitel I:
Einleitung **1**
I. Problemaufriss 1
II. Gang 4
III. Themenabgrenzung 6
IV. Österreichischer Bundesstaat 17

Kapitel II:
Unionsrechtliche Vorgaben für die Einbindung föderaler Entitäten & von Länderkammern in der unionalen Rechtsetzung .. **59**
I. Einleitende Bemerkungen 59
II. Organkreation: Mitwirkung föderaler Entitäten & von Länderkammern an Bestellung von EU-Institutionen 108
III. Rechtsaktkreation: Unterrichtung föderaler Entitäten über EU-Rechtsetzung 113
IV. Rechtsaktkreation: Aktive qualifizierte Mitwirkung föderaler Entitäten an EU-Rechtsetzung 126
V. Aktiver Beitrag nationaler Parlamente in der Arbeitsweise der Union 163

Kapitel III:
Integrationsrechtliche Grundlagen im Bundesstaat Österreich **215**
I. Art 23c B-VG 215
II. Art 23d B-VG & Art 15a B-VG-Vereinbarungen 219
III. Art 23e B-VG 249
IV. Art 23f B-VG & EU-InfoG 284
V. Art 23g B-VG 295
VI. Art 23h B-VG 301
VII. Art 23i B-VG 306

IX. Art 23k B-VG & GO-BR 313
X. Inhomogenes Landesverfassungsrecht 314

Kapitel IV:
Zusammenfassung 317
I. Grundlegendes 317
II. Unionsrecht 318
III. Bundesstaatsrecht 321

Rechtsprechungsverzeichnis 327
I. Verfassungsgerichtshof 327
II. Verwaltungsgerichtshof 328
III. Gerichtshof der Europäischen Union 328
IV. Deutsches Bundesverfassungsgericht 330

Literaturverzeichnis 331

Inhaltsverzeichnis

Danksagung ..... **V**

Abkürzungsverzeichnis ..... **XIX**

Kapitel I:
Einleitung **1**

I. Problemaufriss 1

II. Gang 4

III. Themenabgrenzung 6

A) Österreichische Dimension: EU-Vorhaben 6

B) Unionsrechtliche Dimensionen 10

1. EU-Rechtsetzung 10

2. „Bundesländer" im Unionsrecht? 13

3. Nationale & Regionale Parlamente 16

IV. Österreichischer Bundesstaat 17

A) Außenbeziehungen 17

B) Europäische Integration des Bundesstaats Österreich 22

1. Geschichtlicher Abriss:
Europäische Integration bis zum Unionsbeitritt 24

2. Integrationsrecht nach BGBl 1992/276 und
Gliedstaatsvereinbarungen 31

3. Weitere Vorbereitungen für den EU-Beitritt? 44

4. Verhältnis Unionsrecht & Bundesstaat 52

Kapitel II:
Unionsrechtliche Vorgaben für die Einbindung föderaler Entitäten & von Länderkammern in der unionalen Rechtsetzung .. 59

I. Einleitende Bemerkungen 59

A) Föderalstaaten im unionalen Verfassungsverbund 59

1. Relative Landesblindheit der Europäischen Union 59

a) Landesblindheit 59

b) ... und deren Relativität 64
aa) Primärrechtliche Anknüpfungen 64
bb) EuGH-Rechtsprechung zur Aktivlegitimation juristischer Personen 69
2. Gleichwertige EU-Verträge für homogenes Unionsrecht mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 72
3. Länderbeteiligung nach B-VG als Untersuchungsansatz 76
a) Unionsrecht & autonome mitgliedstaatliche Maßnahmen der Länderbeteiligung 76
b) Kompensatorische Partizipation: Bundesländer & Bundesrat 77
c) Phasen der Länderbeteiligung an EU-Rechtsetzung 80
4. Primärrechtliche Entwicklungsstufen im Mehrebenenföderalismus 82
a) Konstanten 84
b) Entwicklungen im Primärrecht 85
c) Fazit 91
B) Europa der Regionen & Ausschuss der Regionen 93
1. Politisches Programm 93
2. Ausschuss der Regionen 95
a) Einleitung 95
b) Zusammensetzung und Status 96
c) Bestellungsvorgang 99
d) Aufgaben 100
e) Unionsgerichtsbarkeit & Subsidiaritätsprotokoll ... 101
f) Fazit 104
C) EU-Organordnung 105
1. Terminologie 105
2. Dynamik 105
II. Organkreation: Mitwirkung föderaler Entitäten & von Länderkammern an Bestellung von EU-Institutionen 108
A) Umfassende mittelbare Mitwirkung 108
B) Zweigliedrige Grundsystematik der mittelbaren Mitwirkung 111

III. Rechtsaktkreation: Unterrichtung föderaler Entitäten über EU-Rechtsetzung 113
A) Prinzip der relativen Transparenz 113
B) Informationsrecht 114
C) Recht auf eine gute Verwaltung 115
D) Dokumentenzugangsrecht 116
1. Grundsätze in Informationszugangs-VO 119
2. Details im Geschäftsordnungsrecht 123
a) Europäische Kommission 124
b) Europäisches Parlament 124
c) Rat 125
IV. Rechtsaktkreation: Aktive qualifizierte Mitwirkung föderaler Entitäten an EU-Rechtsetzung 126
A) Mitgliedstaatliche Interessensvertretung als institutionelle Vorbedingung 126
1. Autonome EU-Institutionen 128
2. Autonome Fachexpertenausschüsse vs Beratungs- und Prüfungsausschüsse 129
3. Unionsagenturen 134
4. Fazit 135
B) Mandat im Namen föderaler Entitäten & von Länderkammern 136
1. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen 136
a) Innerstaatliche Angelegenheit mit unionsrechtlichen Bedingungen 136
b) Im Speziellen: Unionsrechtskonforme Flexibilität als Verhaltensmaßstab 139
c) Zulässigkeit bei dynamischem institutionellen Gefüge & „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn“ 142
aa) ESM-Vertrag 144
bb) SKS-Vertrag 146
2. Unionsorgane 148
a) Europäischer Rat 148
b) Rat 150

3. Beispiele sonstiger Einrichtungen und Stellen 151
a) Im Rat vereinigte Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten 151
b) Konvent 152
C) Von föderalen Entitäten entsandter Staatenvertreter 153
1. Doppelfunktion unter gesamtstaatlicher Verantwortlichkeit 153
2. In Hauptorgane: Fachministerrat als Prototyp 155
3. In sonstige abhängige EU-Institutionen 158
4. Folgen von Vertretungsmängeln 160
a) Grundlegendes 160
b) Vertretungsbefugnis 160
c) Auftragsbindung 162
V. Aktiver Beitrag nationaler Parlamente in der Arbeitsweise der Union 163
A) Einleitende Bemerkungen 163
1. Terminologie 163
a) Kammer(n) des (nationalen) Parlaments 163
b) Regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen 166
2. Überblick zur Stellung nationaler Parlamente in der Europäischen Union 167
B) Beteiligung gemäß Parlamentsprotokoll 174
1. Unterrichtungsumfang nach Parlaments- und Subsidiaritätsprotokoll 176
2. Parlamentarische Prüffrist im Gesetzgebungsverfahren 177
C) Beteiligung gemäß Subsidiaritätsprotokoll 181
1. Vorbemerkungen zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips 181
a) Aufbau des Subsidiaritätsprotokolls 181
b) Kontrollinstrumentarium für das Subsidiaritätsprinzip 184

2. Politische Subsidiaritätsrüge durch nationale und regionale Parlamente 188
a) Primärrechtliches Kontrollkonzept auf parlamentarischer Initiative 188
b) Dreistufiger Kontrollmechanismus mit zunehmender Prüfungsdichte nach individueller und kollektiver Rüge 190
3. Subsidiaritätsklage im Namen nationaler Parlamentskammern 195
a) Zulässigkeit 195
b) Begründetheit bzw Rechtsfolgen 202
c) Fazit für Länderkammern und regionale Parlamente 203
4. Faktizität bei mangelnder Effektivität der Subsidiaritätskontrolle 204
D) Beteiligung an Primärrechtsverfahren 208
1. Unmittelbar primärrechtliche Ermächtigungsgrundlagen 208
2. Mittelbar primärrechtliche Ermächtigungsgrundlagen 211
E) Sonstige Beteiligungen nach österreichischem Integrationsverfassungsrecht 212

Kapitel III:
Integrationsrechtliche Grundlagen im Bundesstaat Österreich 215

I. Art 23c B-VG 215
A) Regelungsgegenstand & Praxis 215
B) Abs 4: Bestellungsvorschläge für AdR-Mitglieder an Bund 216
C) Abs 5: Unterrichtung des Bundesrats 219
II. Art 23d B-VG & Art 15a B-VG-Vereinbarungen 219
A) Regelungsgegenstand & Praxis 219
B) Abs 1: Informations- und Stellungnahmerecht der Länder 226
C) Abs 2: Einheitliche Stellungnahme der Länder 227
D) Abs 3: Gemeinsamer Ländervertreter im Rat 229
E) Abs 4: Art 15a B-VG-Vereinbarungen 233

1. Art 15a Abs 1 B-VG-Vereinbarung 234
a) Geltungsfortbestand 234
b) Bindender Charakter 236
c) Regelungsinhalte 237
2. Art 15a Abs 2 B-VG-Vereinbarung 246
a) Länderautonomie & Geltungsfortbestand 246
b) Regelungsinhalte 247

III. Art 23e B-VG 249

A) Regelungsgegenstand & Praxis 249
B) Abs 1: Unterrichtungs- und allgemeine Stellungnahmerechte des Bundesrats 255
C) Abs 4: Absolut bindende Stellungnahme des Bundesrats 258
1. Lissabon-Begleitnovelle & bindende BR-Stellungnahme 258
2. Verbindlicher Rechtsakt 261
3. Angelegenheiten nach Art 44 Abs 2 B-VG 265
4. Konfligierende Stellungnahmen 266
5. Stellvertreter vom zuständigen Bundesminister 268
6. Abweichungen von Stellungnahmen 269
7. Handlungspflichten des zuständigen Bundesministers nach Abstimmung 272
D) Abs 2: Passerelle-Klauseln & bundesstaatliche Beteiligung 272
E) Geltungsbereich im Verhältnis zum übrigen Integrationsverfassungsrecht 277
F) Stellenwert im unionalen Mehrebenenföderalismus 282

IV. Art 23f B-VG & EU-InfoG 284

A) Einleitende Bemerkungen zur Lissabon-Begleitnovelle 284
B) Abs 1: Primärrechtliche Zuständigkeiten des Parlaments .. 285
C) Abs 2: Jahresvorschau 286
D) Abs 3 287
E) EU- Informationsgesetz mit EU-Datenbank 288
F) Abs 4: Mitteilungen 295

V. Art 23g B-VG 295
A) Regelungsgegenstand 295
Exkurs: Subsidiarität im Verfassungsrecht 296
B) Abs 1: Individuelles Rügerecht des Bundesrats oder EU-Ausschusses 298
C) Abs 2: Äußerung des zuständigen Bundesministers 299
D) Abs 3: Konsultation der Landtage 300
VI. Art 23h B-VG 301
A) Regelungsgegenstand 301
B) Abs 1: Subsidiaritätsklage im Namen des Bundesrats 302
C) Abs 2: Prozessvertretung im Namen des Bundesrats 304
VII. Art 23i B-VG 306
A) Regelungsgegenstand 306
B) Abs 1: Art 48 Abs 7 EUV & Zustimmungsrecht des Bundesrats 309
C) Abs 2: Passerelles & Zustimmungsrecht des Bundesrats ... 310
D) Abs 3: EU-Eigenmittelbeschlüsse & Bundesrat 311
E) Abs 4: Sonstige atypische Beschlüsse der Räte & Zustimmungsrecht des Bundesrats 311
VIII. Art 23j B-VG: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik & Zustimmungsrecht des Bundesrats 312
IX. Art 23k B-VG & GO-BR 313
X. Inhomogenes Landesverfassungsrecht 314

Kapitel IV:
Zusammenfassung 317
I. Grundlegendes 317
II. Unionsrecht 318
III. Bundesstaatsrecht 321

Rechtsprechungsverzeichnis 327
I. Verfassungsgerichtshof 327
II. Verwaltungsgerichtshof 328

III. Gerichtshof der Europäischen Union 328
IV. Deutsches Bundesverfassungsgericht 330

Literaturverzeichnis 331

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
AB	Ausschussbericht
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
aE	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARG	Allgemeine Rechtsgrundsätze (EU)
Art	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (auch COREPER, Comité des représentants permanents)
AV	Vertrag von Amsterdam
Bd	Band
BG	Bundesgesetz, Rechtsvorschrift auf Gesetzesstufe
Bgld, bgld	Burgenland, burgenländisch
BK	Bundeskanzler
BKA	Bundeskanzleramt
BKA-VD	Bundeskanzleramt Verfassungsdienst
Blg	Beilage
BlgNR	Beilage zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BLVer	Art 15a Abs 1 B-VG Vereinbarung zur europäischen Integration BGBl 1992/775
BM	Bundesminister
BMEIA	Bundesminister(ium) für europäische und internationale Angelegenheiten
BMG	Bundesministeriengesetz 1986
BMVRDJ	Bundesminister(ium) für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
BPräs	Bundespräsident
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg	Bundesregierung
Bsp	Beispiel
BStMG	Bundesstraßen-Mautgesetz

BVerfG	deutsches Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Erkenntnis des deutschen Bundesverfassungsgerichts
BVG	Bundesverfassungsgesetz, Rechtsvorschrift im Verfassungsrang
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires (Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente)
dt	deutsch (wenn nicht vor einer anderen Abkürzung)
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (auch Euratom)
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EBR	Elektronisches Bezugsregister
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft(-en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EK	Europäische Kommission
Entschl	Entschließung
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
Erkl	Erklärung
Erläut	Erläuterung
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage
ErwGr	Erwägungsgrund
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
et al	et alii/et aliae (und andere)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-InfoG	EU-Informationsgesetz
eur	europäisch
EuR	Europarecht, Recht der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
ex-Art	außer Kraft getretener Artikel
EZB	Europäische Zentralbank
F	Fall
f	und der, die folgende
ff	und der, die folgenden
FHZ	Freihandelszone
FN	Fußnote
FPG	Fremdenpolizeigesetz
FRONTEX	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FS	Festschrift
G	Gesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
ggf	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GO-BR	Geschäftsordnung Bundesrat
GOG-NR	Geschäftsordnungsgesetz Nationalrat (NRGOG)
GP	Gesetzgebungsperiode
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds	grundsätzlich
HA	Hauptausschuss
HB	Handbuch
Hg	Herausgeber
HS	Halbsatz
IA	Initiativantrag
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
idR	in der Regel

idZ	in diesem Zusammenhang
IKL	Integrationskonferenz der Länder
insb	insbesondere
IPEX	Interparliamentary EU Information Exchange
iSd	im Sinne des, der
iSe	im Sinne eines, -er
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
iZm	im Zusammenhang mit
jP	juristische Person
K	Kundmachung (zB BGBl)
Kap	Kapitel
Ktn, ktn	Kärnten, kärntner
leg cit	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
Lfg	Ergänzungslieferung
LG	Landesgesetz
LGBl	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
lit	litera (Buchstabe)
LLVer	Art 15a Abs 2 B-VG Vereinbarung zur europäischen Integration (stmk LGBl 1993/35)
LReg	Landesregierung
LT	Landtag
LV	Vertrag von Lissabon
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
Mat	(parlamentarisches bzw Gesetzes-)Material
MS	Mitgliedstaat
MV	Vertrag von Maastricht
mvwN	mit vielen weiteren Nachweisen
mwN	mit weiteren Nachweisen
nat	national
Nö, nö	Niederösterreich, niederösterreichisch
Nov	Novelle
nP	nationales Parlament
NR	Nationalrat

Nr	Nummer
NV	Vertrag von Nizza
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation (Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit)
Oö, oö	Oberösterreich, oberösterreichisch
österr	österreichisch (wenn nicht vor einer anderen Abkürzung)
P	Punkt
PP	Parlamentsprotokoll
Präs	Präsident
PrNV	Provisorische Nationalversammlung
Prot	Protokoll
R	Fachministerrat
Res	Resolution (Vereinte Nationen)
RFI	Rat für Fragen der österreichischen Integrations- und Außenpolitik
RGBl	Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Österreich (bis 1867, ab 1870: für die im Reichsrath vertretenen Königreiche und Länder)
RH	Rechnungshof
RL	Richtlinie (EU-Sekundärrechtsakt)
RS	Rechtsetzung
Rs	Rechtssache
Rsp	Rechtsprechung (iSv Judikatur)
RV	Regierungsvorlage
Rz	Randziffer
S	Satz
Sbg, sbg	Salzburg, salzburger
schw	schweizerisch
sic	sic erat scriptum (so stand es geschrieben)
SIL	Ständiger Integrationsausschuss der Länder
SKS	Stabilität, Koordinierung und Steuerung
Slg	Sammlung
sog	sogenannt
SP	Subsidiaritätsprotokoll
SPG	Sicherheitspolizeigesetz

staatl	staatlich
StGBl	Staatsgesetzblatt für die (erste) Republik Österreich [für den Staat Deutschösterreich]
Stmk, stmk	Steiermark, steiermärkisch
StPO	Strafprozeßordnung 1975
StProt	stenographisches Protokoll
str	strittig
stRsp	ständige Rechtsprechung
StS	Staatssekretär
stUA	ständiger Unterausschuss (Nationalrat)
StV	Staatsvertrag
Tir, tir	Tirol, tiroler
tw	teilweise
u	und
ua	unter anderem
UA	Unterausschuss
UAbs	Unterabsatz
uam	und andere mehr
V	(Rechts-)Verordnung (national)
v	von
va	vor allem
VAbstG	Volksabstimmungsgesetz 1972
VD	Verfassungsdienst
Ver	Vereinbarung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfR	Verfassungsrecht
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs
vgl	vergleiche
Vlbg, vlbg	Vorarlberg, vorarlberger
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung (EU-Sekundärrechtsakt)
vr	völkerrechtlich
VRV	völkerrechtlicher Vertrag
vs	versus
VStL	Verbindungsstelle der Bundesländer

VV	Verfassungsvertrag
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
Z	Zahl, Ziffer
zB	zum Beispiel
zT	zum Teil

Kapitel I:

Einleitung

I. Problemaufriss

Der Bundesstaat Österreich setzt sich nach Art 2 B-VG aus dem Bund (Gesamtstaat) und den neun österreichischen Bundesländern (Gliedstaaten) zusammen.[1] Der **Beitritt Österreichs zur EU** hat die erste und bisher einzige nach Art 44 Abs 3 B-VG erfolgte Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung verursacht. Dabei sind auch Kompetenzen der österreichischen Bundesländer an die EU abgetreten worden. Als **Ausgleich für diese Eingriffe in die bundesstaatliche Kompetenzverteilung** hat der österreichische Gesetzgeber innerstaatliche Ausgleichsmechanismen in Art 23d B-VG für die Bundesländer und in Art 23e B-VG für den BR (sog **Länderbeteiligungsverfahren**) im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung für Vorhaben im Rahmen der EU verankert. Diese innerösterreichischen Verfahren zur Länderbeteiligung treten neben **unionsunmittelbaren Grundlagen einer föderalen Mitwirkung** hinzu. Diese Rechtsgrundlagen werden in ihrer Zusammenschau auf die Stellung der österreichischen Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren untersucht. Für die unionale Ebene sei exemplarisch Art 16 Abs 2 EUV und dessen Ermächtigung für (föderale) MS[2], einen für den Bund verbindlich handelnden gemeinsamen Ländervertreter auf „Ministerebene" in eine Ratszusammensetzung zu entsenden, erwähnt. Allerdings gelten mehr als 25 Jahre nach dem 1. Jänner 1995 manche Beteiligungsinstrumentarien als **totes Recht**, das sich auch auf deren fehlende Funktionstüchtigkeit und Dysfunktionalität zurückführen lasse.[3] Ausgangskonstellation und Kontext sind für die österreichischen Bundesländer als subnationale Entitäten eines föderativ gegliederten EU-MS komplex, unzweckmäßig und unvorteilhaft. Dafür mitverantwortlich sind im Unionsrecht die unselbständige, mediati-

---

1 Konzept nach dualistischer Staatenstaatstheorie („Innsbrucker Schule"); vgl zum Theorienstreit zwischen Dezentralisationstheorie („Wiener Schule"), *Kelsens* Drei-Kreise-Theorie und Staatenstaatstheorie zB *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit (2004) 47 ff; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 294 ff.

2 Vgl Art 23d Abs 3 B-VG.

3 *Lienbacher* zieht ferner Attribute wie *„stumpfe Instrumente"* oder *„Placebowirkung"* heran *Lienbacher*, Politische Implikationen des Zusammenwirkens zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 203 (204, 213 f, 218 f, 220, 224, 227 f).

sierte Rechtsstellung von föderalen Entitäten neben den rechtsfähigen EU-Vertragsparteien, die schnelllebige Eigendynamik der EU-RS, mangelnder Kooperationswille, mangelndes Engagement unter EU-Regionen und die schwachen Gesetzgebungskompetenzen der Länder nach der österreichischen Kompetenzverteilung. Es scheint, als dass die in innerstaatlichen Angelegenheiten **schwache Stellung der österreichischen Bundesländer** in unionale Rechtsetzungsvorhaben ausstrahlt und sich fortsetzt. Ein Reformbedarf ist nicht zu bestreiten.

Die Stellung der österreichischen Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren verlangt eine Untersuchung des unionalen **Verfassungsverbunds**[4] auf dessen Vorschriften, die auf föderal gegliederte mitgliedstaatliche Gemeinwesen, wie den österreichischen Bundesstaat, und konkret auf die subnationalen Untergliederungen, wie den österreichischen Bundesländern, Anwendung finden. Der Fokus liegt dabei auf den **Beteiligungsrechten von Gliedstaaten föderativ organisierter EU-MS im unionalen Rechtsetzungsverfahren**. Die innerstaatliche Durchführung von Unionsrecht und damit der nach der innerstaatlichen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu regelnde indirekte (normative, administrative, justizielle) Vollzug von Unionsrecht, der unter die institutionelle Verfassungsautonomie des jeweiligen MS fällt, soll hier nicht gegenständlich sein. Die **österreichische Ländermitwirkung** an EU-Rechtsetzungsvorhaben ist nach dem „staatlich-österreichischen Integrationsverfassungsrecht"[5] **zweigliedrig** ausgestaltet. Sie erfolgt unmittelbar über die **Bundesländer** als Gebietskörperschaften und mittelbar über den **BR** als Ländervertretungskammer im Bundesparlament.

---

4 Zur Begriffsbildung vgl *Öhlinger* in *Griller et al* 118 f, 128 mwN; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] (2017) 9; ferner *Potacs* mit Untersuchung anhand der tradierten Modelle Monismus u Dualismus, wobei er im Verhältnis der EU aufgrund ihrer besonderen supranationalen Integrationsdichte zum MS Österreich (EU-Beitritts-BVG) u dessen impliziten verfassungsrechtlichen Integrationsvorbehalten („*Integrationsschranken*") v einer „*monistischen Verdichtung*" in einer „*dualistischen Grundkonzeption*" spricht, dazu *Potacs*, Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle, ZÖR 65 (2010), 117 (118 f, 131 ff).

5 Vgl zu dieser Begrifflichkeit zB *Egger* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017) Art 23d B-VG Rz 1; im Rahmen einer eher rechtstheoretisch-vergleichenden Analyse *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht[2] (2009) 121; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht[12] (2019) Rz 168. Ein weiteres häufiges Synonym lautet „Integrationsverfassungsrecht", dazu zB *Adamovich et al*, Österreichisches Staatsrecht Bd 1[2] (2011) Rz 17058; *Egger* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2015) Art 23f B-VG Rz 1, 10, 19, 29; *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 246/12; grundlegend *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht (2003). Selten wird der Ausdruck „Europaverfassungsrecht" verwendet, zB mwN *Streinz*, Österreich und die Europäische Union, ZÖR 68 (2013), 319 (336).

Das Recht der **EU** beruht auf einer indikativen[6] **vertikalen Kompetenzverteilung** iSv Art 2 ff AEUV, die keine Sachbereiche kennt, sondern Kompetenztypen kategorisiert und diesen Politikbereiche zuordnet. Es stellt auf die **MS als Gesamtstaaten**, die Vertragsparteien der gleichrangigen Unionsverträge iSv Art 1 EUV und Art 1 AEUV sind, als Träger von legislativen Verbandskompetenzen ab. Subnationale Untergliederungen lässt Unionsrecht hingegen unbeachtet und unberührt. Die Integration von Bundesstaaten in die supranationale Rechtsgemeinschaft stellt seit den Gründungsverträgen der Union einen rechtlichen Ausnahmefall dar. Daran wird sich aus unionsrechtlicher Perspektive nichts ändern. Heterogene subnationale Staatsstrukturen in den einzelnen EU-MS und damit ein Dissens unter den MS über die Ausgestaltung eines „**Europa der Regionen**" lassen supranationale Entwicklungen zugunsten der österreichischen Bundesländer bzw ihrer unionsrechtlichen Position als „regionale Gebietskörperschaften" als **unrealistisch** erscheinen. Vereinzelt sind subnationale Untergliederungen jedoch primärrechtlich anerkannt, weshalb va seit dem LV von einer „**relativen Landesblindheit der Union**" auszugehen ist. Das Primärrecht, das die Einbindung der österreichischen Bundesländer in den EU-Rechtsetzungsprozess regelt, muss im Wege einer **Interpretation** des positiven Unionsrechts und der einschlägigen EuGH-Judikatur bestimmt werden. In der bundesstaatlichen Umsetzung von Begleitvorschriften für das Unionsrecht und in der innerstaatlichen Ausgestaltung der autonomen Länderbeteiligung am EU-Rechtsetzungsverfahren ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts als Ausdruck für eine einheitliche und funktionsfähige Unionsrechtsordnung nach der EuGH-Rsp zu berücksichtigen.

Vorrangiges Unionsrecht ist von den Bundesstaaten in der Union, zu denen aktuell die BRD und Republik Österreich zählen,[7] in ihren nat Rechtsordnungen zu beachten. Konsequenterweise werden die unionsrechtlichen Vorschriften für die Einbindung föderaler, subnationaler Entitäten in das EU-Rechtsetzungsverfahren (Kap II) dem einschlägigen österreichischem Bundesstaatsrecht (Kap III) vorangestellt, um seinen unionsrechtlichen Rahmen auszumachen. Zum einen setzt sich dieser unionsrechtliche Rahmen aus **unmittelbaren primärrechtlichen Anknüpfungen** in Art 4 Abs 2, Art 5 Abs 3, Art 12 und Art 16 EUV bzw Art 300 ff AEUV und aus der EuGH-Rsp zur Aktivlegitimation juristischer Personen des öffentlichen Rechts nach Art 263 Abs 4 AEUV oder Art 19

6 Dazu *Lienbacher* in *Schwarze et al*, EU-Kommentar[4] (2019) Art 5 EUV Rz 4, 11.

7 Vgl Art 20 GG, Art 2 B-VG; für Belgien ist eine klare bundesstaatliche Struktur umstritten.

Abs 3 lit a EUV zusammen. Zum anderen soll das Unionsrecht mit Blick auf **autonome innerstaatliche Beteiligungsformen** von subnationalen Entitäten, konkret am Modell des österreichischen Bundesstaats, untersucht werden. Das **österreichische Bundesstaatsrecht** ist wie jenes im EU-Gründerstaat Deutschland mit einem **mitgliedstaatlichen partizipatorischen Kompensationsinstrumentarium** für Gliedstaaten ausgestattet, das diesen insb eine der EU-RS vorgeschaltete Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung des Bunds ermöglichen soll.

II. Gang

Die Stellung der österreichischen Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren ist durch zwei eigenständige, jedoch zusammenhängende Rechtsordnungen determiniert. Sie betrifft das **Zusammenspiel vom Recht der EU mit jenem des österreichischen Bundesstaats** im unionalen Verfassungsverbund. Die Beurteilung der österreichischen Ländermitwirkung in der unionalen RS baut auf einem **mehrschichtigen**, tw ausdifferenzierten **Normenkomplex** auf, den es zu bearbeiten gilt, um die Frage: „Wie ist die Stellung bzw Beteiligung der österreichischen Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren im Unionsrecht bzw österreichischen Bundesstaatsrecht ausgestaltet?" klären zu können. Die unionsrechtliche Analyse beruht hauptsächlich auf Primärrechtsvorschriften[8], insb ergänzt durch geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen des institutionellen Unionsrechts. Der österreichische Bundesstaat wird hinsichtlich seiner bundes-[9] und landesverfassungsrechtlichen Grundlagen[10] und ferner der durch sie bedingten unterverfassungsrechtlichen Ausführungsbestimmungen[11] untersucht. Der Umfang des Regelungsregimes bedingt, **Systeme der Mitwirkung subnationaler Entitäten in der unionalen RS** in beiden Rechtsebenen kompakt darzustellen und dabei schwerpunktmäßig aus der Sicht der österreichischen Bundesländer Fragestellungen aufzugreifen und zu behandeln.

Informelle Rationalisierungs- und Beschleunigungstendenzen im Unionsrecht, die das reguläre vertragsrechtlich vorgesehene Recht-

---

8 Art 51 EUV.

9 Art 23a ff, Art 50, Art 142 B-VG.

10 Nur in Kärnten, Niederösterreich u Wien existiert kein Landesverfassungsrecht zur Einbindung der jeweiligen LT gegenüber der LReg.

11 Vgl zB BMG; EU-InfoG; GO-BR; GOG-NR; InfOG; VAbstG; VfGG; BLVer (BGBl 1992/775); LLVer (zB stmk LGBl 1993/35); ESM-Vertrag; SKS-Vertrag.

setzungsverfahren modifizieren,[12] wie auch informelle Prozesse im Wege der Länderkonferenzen im kooperativen österreichischen Bundesstaat in Bezug auf EU-Rechtsetzungsvorhaben existieren.[13] Die Rechtspraxis und Effektivitätserwägungen[14] sollen allerdings die Struktur dieser rechtsdogmatischen Arbeit nicht bestimmen.

Bemerkungen zur Themenabgrenzung und zum österreichischen Bundesstaat (**Kap I**) leiten die Arbeit ein. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive wird dabei insb das Integrationsrecht nach BGBl 1992/276 aufbereitet. Daran knüpfen die zwei inhaltlichen Hauptkapitel für die unions- (**Kap II**) und bundestaatsrechtlichen Determinanten (**Kap III**) an. Abschließend werden thesenhaft in aller Kürze dogmatische Erkenntnisse zusammengefasst und dabei auf die Faktizität eingegangen (**Kap IV**).

Die Untersuchung der unionsrechtlichen Vorgaben für die Einbindung föderaler Entitäten und von Länderkammern im unionalen Rechtsetzungsprozess behandelt eingangs die primärrechtlichen Durchbrechungen der Landesblindheit und das Konzept eines „Europa der Regionen". Anschließend orientiert sich die unionsrechtliche Untersuchung an den Beteiligungsmodalitäten im österreichischen Bundesstaat. Dabei beschränken sich die Ausführungen in **Kap II** nicht auf eine Prüfung der Unionsrechtskonformität des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens. Vielmehr soll die Ausgestaltung des zweigliedrigen Länderbeteiligungsverfahrens den Ausgangspunkt für eine umfassendere unionsrechtliche Untersuchung bilden. Die Phasen der **Organkreation** und **Rechtsaktkreation** und Unionsgerichtsbarkeit werden für die Stellung der österreichischen Bundesländer als **subnationale Entitäten** eines MS im EU-Rechtsetzungsverfahren unterschieden. Betreffend die Rechtsaktkreation werden Regelungssysteme für die „**Unterrichtung**"[15] und für die qualifizierte Mitwirkung in Form von

---

12 Vgl sog Trilog; dazu interinstitutionelle Vereinbarung über bessere RS Z 36, 38 (ABl L 2016/123, 1).

13 Vgl dazu Hinweise in *Bußjäger* in *Griller et al* 368 ff; *Lienbacher* in *Griller et al* 203 ff; *Lienbacher/Pürgy*, Kooperativer Bundesstaat, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder Bd I (2012) Rz 1 (Rz 29); *Rosner*, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 41 (49 ff); *Schäffer*, Die Beteiligung der österreichischen Länder an der Willensbildung der EU, in: Bayerischer Landtag (Hg), Die Regionen in der EU im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung (2002) 29 (54); *Schäffer*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 50 (1996), 3 (59 ff).

14 Vgl hingegen die auf Sekundärrechtsetzung beschränkte Untersuchung *Bollmann*, Die Rolle der deutschen und der österreichischen Bundesländer im Rahmen der europäischen Rechtsetzung (2013) 19 ff.

15 Vgl insb Art 23d Abs 1 B-VG iVm BLVer.

innerstaatlichen Aufträgen („**Stellungnahme**"[16]) und von föderalen Entitäten entsandter Staatenvertreter mit gesamtstaatlichem Verhandlungsmandat („**gemeinsamer Ländervertreter**"[17]) dargelegt. Separat dazu wird ein eigener Teil den direkten und indirekten unionsrechtlichen Funktionen der **nP** gewidmet und zur vertieften Analyse der Subsidiaritätskontrolle iSv Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV auf das PP und SP eingegangen.

Das staatliche Unionsverfassungsrecht nach **Art 23a ff B-VG** wird in chronologischer Reihenfolge aus dem Blickwinkel der österreichischen Bundesländer aufgearbeitet. In **Kap III** wird dazu das Bundesverfassungsrecht seit seinen Ursprüngen in BGBl 1992/276 skizziert und auf virulente bundesstaatliche Aspekte eingegangen. Aufbauend auf das unionsrechtliche Fundament in Kap II werden die Begleitvorschriften nach der Lissabon-Begleitnov in Art 23f ff B-VG untersucht. Neben den Bestimmungen aus dem Hauptstück „Europäische Union" wird auf Art 50 B-VG und Art 142 Abs 2 lit c B-VG eingegangen. Betreffend dieser Verfassungsvorschriften soll in Fällen von Primärrechtsänderungsverfahren eine Lanze für die Anwendung von Art 23d Abs 2 B-VG, Art 50 Abs 1 Z 2 und Abs 4, Abs 5 B-VG und Art 23d Abs 5 B-VG gebrochen werden. Der inhomogene landesverfassungsrechtliche Rechtsbestand zur Einbindung der Landesparlamente in EU-Vorhaben wird abschließend skizziert.

III. Themenabgrenzung

A) Österreichische Dimension: EU-Vorhaben

Der innerösterreichische zweigliedrige Ausgleichsmechanismus rekurriert in Art 23d und Art 23e B-VG auf das „**Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union**". Der verfassungsrechtliche Vorhabensbegriff mit seinem offen angelegten Zusatz „im Rahmen der Europäischen Union" ist extensiv, bundesverfassungsrechtlich einheitlich[18] und kompetenzneutral anzuwenden und erfasst **sämtliche EU-Rechtsetzungsvorhaben**,

16 Vgl insb Art 23e Abs 1 B-VG, Art 23f Abs 3 B-VG iVm EU-InfoG.

17 Art 23d Abs 3 iVm Art 142 Abs 2 lit c B-VG; unterscheide davon passive Teilnahme ohne Letztentscheidungsrecht v Ländervertretern iSv Art 8 BLVer.

18 AB 58 BlgNR 19. GP 4 (vgl auch AB 827 BlgNR 24. GP 11) verweist für Art 23e B-VG auf BLVer als eigentliche Ausführungsbestimmung v Art 23d Abs 4 B-VG (bzw eigentlich ex-Art 10 Abs 6 B-VG, vgl dazu ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 5 f); vgl auch § 1 Abs 3 EU-InfoG; ferner *Bußjäger*, Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 359 (362 f).

die institutionell oder materiell klar der EU zuzuordnen sind.[19] Genuin vr Akte der EU-MS ohne Unionsbezug sind vom Vorhabensbegriff und dessen Wortsinn ausgenommen. Generell erfasst der Vorhabensbegriff unter teleologischen Gesichtspunkten auch nicht näher definierbare **politische Initiativen** zur Gestaltung der Union, die ferner rein innerösterreichischen Ursprungs sein können[20] und **nicht rechtsförmig** vorliegen müssen.[21] Über die RS im engeren Sinn hinaus sind Angelegenheiten der Unionsgerichtsbarkeit[22] oder unionsrechtlichen Organbestellung[23] erfasst. Der Vorhabensbegriff kann dreidimensional abgegrenzt werden. In personeller Dimension muss das Vorhaben nicht vom

---

19 AA *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft 2013, Rundschreiben 1 (7).

20 AA noch ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 7; offen AB 827 BlgNR 24. GP 11.

21 Sehr extensives Begriffsverständnis u daher denkmöglich nach *Bußjäger*, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006) 55 (62); *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 13 ff; *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89 (103); *Öhlinger/Konrath* in *Korinek et al*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2013) Art 23e B-VG Rz 14 ff; ferner, jedoch differenzierend bezüglich bindender Stellungnahmen bei Primärrechtsänderungsverfahren *Grabenwarter*, Nationalrat und Beitrittsverhandlungen EU – Türkei, JRP 13 (2005), 1 (4 ff) u *Rill*, Was ist ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union"?, in: FS Koja (1998) 391 (394 ff).

22 Vgl dazu insb Art 1 Abs 2 lit c BLVer; *Egger* bejaht die umfassende Geltung der Unterrichtungsrechte u allgemeinen bzw gemeinsamen (unverbindlichen) Stellungnahmerechte der Länder in Bezug auf die Unionsgerichtsbarkeit gem Art 19 EUV. Es liege ein einheitlicher, umfassender Vorhabensbegriff in Art 23d B-VG vor (Rz 19, 25), ferner fallen Verfahren vor Unionsgerichten ohne eine Beteiligung Österreichs (vgl Art 1 Abs 2 lit c BLVer) unter Art 1 Abs 2 lit a BLVer. Für (bindende) einheitliche Stellungnahmen der Länder iSv Art 23d Abs 2 B-VG, die einen engeren Geltungsbereich haben, nämlich Angelegenheiten, soweit solche die Gesetzgebung der Länder betreffen (zB Naturschutz als Teil der Querschnittsmaterie Umweltschutz), nimmt er konsequent u überzeugend in Rz 27 eine beschränkte Anwendung in Verfahren vor Unionsgerichten (zB Vertragsverletzungs-, Vorabentscheidungsverfahren) an. Er schlägt eine begrenzte Anwendung einheitlicher Stellungnahmen auf Verfahren betreffend die Republik Österreich vor, die ferner innerstaatliche Angelegenheiten betreffen, die nur durch LG getroffen werden dürften. Widersprüchlich dazu, nimmt er in Rz 39 einen völligen Ausschluss der verbindlichen Mitwirkung der Länder in der Unionsgerichtsbarkeit an, weil Verfahren vor Unionsgerichten keine Verhandlungen iSv Art 23d Abs 2 B-VG seien; diese abweichende Position *Eggers* ist abzulehnen, vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 19, 25, 27, 39; ferner zu Art 23d B-VG *Lienbacher*, Der Verfassungsdienst als Anwalt der Republik?, in: FS Holzinger (2017) 531 (540); die betreffend Art 19 EUV nachvollziehbar begründete, differenzierte Beteiligung anhand der unterschiedlichen Geltungsbereiche v Beteiligungen ist *mutatis mutandis* für die unverbindliche Beteiligung des BR nach Art 23e Abs 1 u seiner verbindlichen nach Art 23e Abs 4 B-VG anzuwenden; vgl dazu *Egger* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2014) Art 23e B-VG Rz 25.

23 *Egger* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013) Art 23c B-VG Rz 54.

Unionsgesetzgeber iSv Art 289 AEUV initiiert werden,[24] es fallen auch Projekte sämtlicher EU-Einrichtungen, anderer EU-MS oder **Initiativen Österreichs** im Rahmen der Union darunter.[25] In formell-materieller Dimension muss kein rechtsförmiger (verbindlicher) Akt iSv Art 288 AEUV vorliegen, es genügt eine unionsrechtsgestaltende Absicht durch eine politische Initiative. Das Vorhaben kann zudem **sämtliche EU-Politikbereiche** betreffen.[26] In zeitlicher Dimension ist ein Vorhaben vom realisierten Vorhaben, vom Rechtsakt, zu unterscheiden. Damit kann eine **Negativabgrenzung** zur (indirekten, mitgliedstaatlichen) **Durchführung** von Unionsrechtsakten gezogen werden.[27]

Ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" setzt diese drei Dimensionen voraus. Folglich ist in allen Phasen eines Primärrechtsänderungsverfahren iSv Art 48 ff EUV,[28] bei einem (fiktiven) „ÖXIT-Abkommen" oder bei von Österreich mit EU-MS abgeschlossenen vr Übereinkünften iSv Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG (hier als „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn"[29] kategorisch erfasst), die dem dreigliedrigen Kriterienkatalog des verfassungsrechtlichen Vorhabensbegriffs genügen, ein „Vorhaben *im Rahmen* der Europäischen Union" gegeben.[30] Für ein unionsrechtskonformes Begriffsverständnis sprechen die umfassenden Loyalitätsverpflichtungen nach Art 4 Abs 3 iVm Art 24 Abs 3 EUV, die auch in diesen Fällen einzuhalten sind,[31] das materielle[32] und/oder institutionelle[33] Naheverhältnis zur Unionsrechtsordnung und auch die für die Union charakteristische Eigendynamik[34]. Genauso wie eine (grob konturierte) (innen-)politische Initiative Österreichs, die nicht einmal

---

24 Vgl dazu etwa Art 1 Abs 2 BLVer mit Hinweis auf Unionsgerichtsbarkeit u österr Vertretung (Mission).

25 *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 62; unter Hinweis auf Art 1 Abs 2 lit c BLVer bei Verfahren auf Initiative Österreichs u auf die gegenläufige parlamentarische Praxis *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 20.

26 Vgl „Abkommen der EU" iSv Art 218 AEUV *Bußjäger* in *Griller et al* 371; ferner gemischte Abkommen, dazu *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 30.

27 Vgl dazu Art 23d Abs 5 B-VG.

28 Vgl zum hier weit vertretenen Begriffsverständnis zB mit Blick auf (vr bzw intergouvernemental unionsrechtliche) Handlungen einer Regierungskonferenz FN 1004.

29 Vgl dazu Kapitel II:IV.B)1.c).

30 Vgl zB SKS-Vertrag, ESM-Vertrag (!ESM-Begleitnov), ferner sog uneigentliche Ratsbeschlüsse, auch wenn deren parlamentarische Genehmigung nach Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG (iZm Art 65 Abs 1 B-VG) zu erfolgen hat; dazu aA *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 7, 15; vgl auch divergierenden, engeren Wortlaut in Art 23f Abs 2 und Abs 4 B-VG.

31 Vgl *expressis verbis* Art 2 SKS-Vertrag.

32 Vgl dazu zB Art 1 f SKS-Vertrag; 4. ErwGr, Art 3 ESM-Vertrag.

33 16., 17. ErwGr, Art 5 Abs 3, Art 6 Abs 2, Art 13 Abs 7, Art 37 Abs 3 ESM-Vertrag.

34 14. ErwGr Präambel EUV; vgl dazu Kapitel II:I.C)2.

rechtsförmig vorliegen muss, können förmlich dem Völkerrecht einzustufende Rechtsetzungsvorhaben zur (materiellen) Weiterentwicklung der Unionsrechtsordnung beitragen.[35]

Regelmäßig knüpfen **innerstaatliche Beteiligungsrechte** der Bundesländer in der innerösterreichischen Willensbildung an die **bundesstaatliche Kompetenzverteilung** und die **Betroffenheit der Länderinteressen**[36] an. Je stärker die **Eingriffsintensität** durch ein EU-Vorhaben ausfällt, desto stärker sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder gegenüber dem Bund[37] bzw dem zuständigen BM[38]. Anders formuliert sind für die qualifizierten verbindlichen Mitwirkungsformen[39] der Länder restriktivere bundesverfassungsrechtliche Voraussetzungen verankert.[40] Für eine „einheitliche Stellungnahme" genügt nicht bloß der Eingriff in den selbständigen Wirkungsbereich[41] der Länder iSv Art 15 Abs 1 B-VG, sondern es müssen (auch) Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache[42] ist, durch das EU-Vorhaben tangiert sein. Gleichgeschaltet dazu ist auch die Mitwirkung des BR in EU-Vorhaben gegenüber dem zuständigen BM in Art 23e Abs 1 und Abs 4 B-VG **gestuft** ausgestaltet. Das voraussetzungslose, kompetenzneutrale Informations- und allgemeine Stellungnahmerecht ist im **Kompensationsgrad** niedriger als das verbindliche Stellungnahmerecht des BR einzustufen, das eine Einschränkung iSv Art 44 Abs 2 B-VG bedingt. Dieser konzeptionelle Ansatz ist für die kompensatorische Funktion der Kompetenzverluste an die Union stringent. Jedoch ergeben sich iVm der unionalen Kompetenzverteilung, die im Gegensatz zur österreichischen Kompetenzverteilung nicht nach Sachbereichen konstitutiv gegliedert ist und quer zu dieser liegt, **Anwendungsprobleme**. Va ist eine Bundesstaatsreform, die den österreichischen Kompetenzkatalog an eine EU-Mitgliedschaft anpasst, ausständig.[43] Überdies führt der Rückgriff auf die schwache innerstaatliche Kompetenzausstattung der Länder dazu, dass

35 Vgl holzschnittartig mit ähnlicher Position unter Hinweis auf den SKS- u ESM-Vertrag *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 17 f.

36 Vgl zur Begrifflichkeit ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 8.

37 Vgl Art 23d B-VG.

38 Vgl Art 23e B-VG, § 5 BMG.

39 Vgl zB Art 23d Abs 2 und Abs 3, Art 23e Abs 4 B-VG; Art 10 Abs 1 BLVer.

40 Vgl dazu analog auf landesverfassungsrechtlicher Ebene etwa Art 83 Abs 3 bgld L-VG, Art 50b Abs 3 sbg L-VG.

41 Vgl weiters Art 11, Art 12 B-VG, un(mittelbare) Vollziehungskompetenzen.

42 Vgl Art 15 Abs 1, Art 12 Abs 1 B-VG.

43 Vgl *Lienbacher* in *Griller et al* 227 f; *Öhlinger*, Die österreichische Bundesverfassung unter den Einwirkungen der EU-Mitgliedschaft, in: FS Rill (2010) 49 (54).

die damit verquickten Beteiligungsformen selten zur Anwendung gelangen können.

B) Unionsrechtliche Dimensionen

1. EU-Rechtsetzung

Die EU-RS ist vorliegend der Bezugspunkt für die Stellung der österreichischen Bundesländer im unionalen Mehrebenenföderalismus. Sie ist legal nicht definiert. Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich nicht auf ihre Teilmenge in Form der Gesetzgebung iSv Art 289 ff AEUV[44] oder auf die Unionsgesetzgeber iSv Art 14 Abs 1 und Art 16 Abs 1 EUV.[45] Unter EU-RS werden vielmehr sämtliche **rechtsetzende**[46] **Handlungsformen,**[47] **unabhängig von ihrer Stellung in der unionalen Normenhierarchie** erfasst. Der Rechtsstaat[48] und sein Modell der Gewaltenteilung verlangen eine Abgrenzung der Legislative von der Exekutive und Judikative.[49] Eine **Negativabgrenzung** der EU-RS **von der EU-Gerichtsbarkeit** (judikative RS bzw Rechtsanwendung) ist trennscharf im Sinne der formellen und materiellen Gewaltenteilung möglich.[50] Die Rsp wird nur von Gerichtsbehörden, sprich dem EuGH iSv Art 19 Abs 1 EUV, ggf im Verbund mit einzelstaatlichen Gerichten ausgeübt. Der Gerichtshof ist ua[51] befugt über die Auslegung von Primärrecht und über die Auslegung

---

44 EU-Gesetzgebung ist der Erlass v Basisrechtsakten als VO, RL oder Beschluss („Gesetzgebungsakt" bzw normative, außenwirksam verbindliche Rechtsakte iSv Art 288 AEUV) durch EP u R („Unionsgesetzgeber" bzw unionsspezifisches Zweikammersystem) in einem primärrechtlich geregelten (ordentlichen oder besonderen) Gesetzgebungsverfahren grds auf Initiative der EK (Art 17 Abs 2 EUV iVm Art 289 AEUV), das in einer Kompetenznorm angeordnet sein muss. Vgl ferner Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV. Der LV kennt keine explizite Handlungsform mit der Bezeichnung „(Rahmen-) Gesetz", die auch materiell definiert ist; vgl aber Art I-33 VV.

45 Dazu *Härtel*, § 11 Gesetzgebungsordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (2014) Rz 1.

46 *„[E]ine Rechtsnorm gehört zu einer bestimmten Rechtsordnung, wenn sie von einem Organ dieser Gemeinschaft und daher von dieser Gemeinschaft erzeugt wurde. [...] Eine Norm, die die Erzeugung einer anderen Norm bestimmt, wird in der von ihr bestimmten Erzeugung der anderen Norm angewendet. Rechtsanwendung ist zugleich Rechtserzeugung.", Kelsen*, Reine Rechtslehre[2] (1960) 239 f. EU-RS wird hier vom EU-Rechtsvollzug abgegrenzt, beides zählt jedoch zur Rechtsanwendung.

47 Zum Begriff der Handlungsformen *Szczekalla*, § 5 Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1 ff.

48 Vgl auch Art 2 EUV.

49 Vgl dazu *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 15001 ff; *Härtel* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 44; *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss Bundesverfassungsrecht[11] Rz 162 f.

50 *Szczekalla* in *Terhechte* Rz 24.

51 Vgl weiters Art 251 ff AEUV.

und Gültigkeit von dessen abgeleiteten rechtsetzenden Handlungsformen der EU-Institutionen und EU-MS zu entscheiden, um die Wahrung des Rechts zu sichern. Eine solche trennscharfe Unterscheidung zwischen der RS und Verwaltung ist hingegen im Unionsrecht wie auch im nat Recht nicht möglich. Die in nat Verfassungsordnungen grds mögliche Negativabgrenzung der Legislative zur Exekutive („Verwaltung ist das, was nicht Gesetzgebung und Rsp ist") scheitert in der unionalen Funktionenordnung an der gröberen Durchbrechung der formellen und materiellen Gewaltenteilung. Die spezifische Abart der Gewaltentrennung wird im Unionsrecht vom EuGH als ***„institutionelles Gleichgewicht"*** bezeichnet,[52] das einen Schutz der horizontalen Kompetenzordnung intendiert, der durch die Rücksichtnahme von Unionsorganen auf die Zuständigkeiten anderer EU-Institutionen gewährleistet sein soll.[53] Organe werden multifunktional tätig,[54] Rechtsakte iSv Art 288 AEUV und sonstige EU-Handlungsformen werden multifunktionell angewendet.[55] Legislativ- und Exekutivfunktion fließen insofern ineinander.[56] Einzig der formalisierte Prozess der Gesetzgebung iSv Art 289 AEUV erlaubt eine schärfere Abgrenzung zur Verwaltung.[57] Dabei stellt der Gesetzgebungsakt nur eine Teilmenge der Rechtsakte und des noch weiteren Begriffs der EU-Handlungsformen dar.[58] Vorliegend sollen rechtsetzende Handlungen unabhängig von ihrer Stellung in der Normenhierarchie in Abgrenzung zu den EuGH-Zuständigkeiten iSv Art 19 EUV und va zum indirekten mitgliedstaatlichen Unionsrechtsvollzug als „EU-Recht-

---

52 Vgl zB EuGH 14. 4. 2015, C-409/13, *Rat/Kommission* Rz 64; dazu *Härtel* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 45.

53 *von Arnauld*, § 2 Zum Status quo des europäischen Verwaltungsrechts, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1; *Hatje/von Förster*, § 10 Organordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (2014) Rz 1 (Rz 26 ff); *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2015) Art 13 EUV Rz 32; *Szczekalla* in *Terhechte* Rz 23; *Terhechte*, § 1 Einführung, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1 (Rz 6).

54 Vgl zB für EK Art 17 EUV, Art 106 Abs 3, Art 294 Abs 2, Art 290 f AEUV, für R Art 16 Abs 1 EUV; vgl *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV[5] (2016) Art 16 EUV Rz 2; *Härtel* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 49; *Terhechte*, § 1 Einführung, in *Terhechte* Rz 6.

55 *Szczekalla* in *Terhechte* Rz 23.

56 *von Arnauld* in *Terhechte* Rz 1.

57 *Szczekalla* in *Terhechte* Rz 22; *Härtel* zieht die Grenze in der Funktionenteilung anhand der Handlungsform „Gesetzgebungsakt" iSv Art 289 Abs 3 AEUV vs „Rechtsakt ohne Gesetzescharakter", vgl *Härtel* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 47.

58 Die v *Härtel* (*Härtel* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 46 ff) vorgenommene Differenzierung zwischen Legislativ- u Exekutiv-RS iSv Art 290 f AEUV ist entscheidend für die EU-Gesetzgebungsordnung, weil nur erstere dem EU-Gesetzgebungsverfahren zugänglich ist. Der hier vorliegende extensive Rechtsetzungsbegriff umfasst hingegen beide Rechtsetzungsarten.

setzung" erfasst sein. **Primär-, Sekundär- und Tertiärrecht**[59] und sonstiges abgeleitetes EU-Recht, etwa in Form internationaler Übereinkünfte der EU[60], fallen darunter. Weiters sind sog uneigentliche Ratsbeschlüsse oder die rechtsetzende Tätigkeit von außerhalb des unionsrechtlichen Regimes durch EU-MS errichteten Gremien[61], die einen **EU-Bezug** aufweisen, als „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" zu erfassen. Sie bilden zwar formell völkerrechtsförmige Akte, weisen jedoch eine Nähe zum genuinen Unionsrecht auf, die es nahe legt, sie parallel zum „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" iSd B-VG unter die EU-RS einzuordnen und damit als Untersuchungsgegenstand zuzulassen.

Die **autonomen Entscheidungsstrukturen**, die ein gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht vorrangiges (supranationales) Unionsrecht ermöglichen, grenzen die EU-RS von der vr RS ab. Die EU-RS (im engeren Sinn) iSv Art 2 ff AEUV beruht als Verbandskompetenz[62] der EU auf dem **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung** iSv Art 5 Abs 1 EUV und ist von dazu ermächtigten EU-Institutionen nach Maßgabe ihrer Befugnisse iSv Art 13 Abs 2 EUV autonom auszuüben. Zum Zeitpunkt seines Erlasses bedarf jeder Akt des organgeschaffenen Unionsrechts einer Rechtsgrundlage, die sich unmittelbar aus den Unionsverträgen ergibt oder sich auf sie zurückführen lässt.[63] Innerhalb dieser Kompetenzbegründungsschranke ist die EU-RS durch eine **Dynamik** gekennzeichnet. Sie kennt keinen abschließend formulierten Katalog an Handlungsformen oder Rechtsakten für ihre Rechtserzeugung. Sie unterliegt der dynamischen Binnenstruktur von EU-Institutionen, die das Selbstorganisationsrecht bzw die Satzungsautonomie der EU-Institutionen ermöglicht.

---

59 Art 290 f AEUV; dazu *Härtel* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 47 ff; Tertiärrechtsetzung („Rechtsakte ohne Gesetzescharakter") bzw Quasi-Legislativbefugnisse der EK nach Art 290 AEUV u Durchführungsrechtsakte der EK oder R nach Art 291 AEUV sind v sonstigen (vertragsrechtlichen) direkten Vollzugskompetenzen der Unionsorgane (vgl Art 298 AEUV) zu unterscheiden. In beiden Fällen der sog tertiären exekutiven RS sind über (sekundärrechtliche) Basisrechtsakte bzw weiteren (Komitologie-)VO (zwingend als Gesetzgebungsakte) Ingerenzen des MS u damit der Bundesländer möglich.

60 Art 37 EUV, Art 216 AEUV; auch Beschlüsse v in derartigen Abkommen vorgesehenen Vertragsanwendungsorganen.

61 Vgl zB Art 1, Art 2, Art 16 SKS-Vertrag; Art 2, Art 13 Abs 7 ESM-Vertrag.

62 Unionsrecht kennt keine zwingende Parallelität v Rechtsetzungs- u Vollzugskompetenzen (vgl Art 2 ff, Art 291 u Art 298 AEUV), es kennt jedoch Deckungsbedarf für Organkompetenzen in Verbandskompetenzen (vgl Art 5, Art 13 Abs 2 EUV).

63 *Bast* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2018) Art 5 EUV Rz 13. Achte auf Modifikationen des Kompetenznormerfordernisses durch implied powers-Doktrin, effet utile u Art 352 AEUV; dazu *Fischer*, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Bessere Rechtsetzung in einer neuen Europäischen Union?, in: FS Weissmann (2003) 255 (261 f).

Ausschlaggebend für das innerstaatliche, kompensatorische Regulativ ist das **Organisationsrecht der** am Rechtsetzungsprozess **beteiligten EU-Institutionen**. An diesem ist die Möglichkeit der Beteiligung an der Bestellung von EU-Institutionen (Organkreation) zu messen. Betreffend die Rechtsaktkreation gilt es die Möglichkeit einer Unterrichtung über EU-Vorhaben, eines innerstaatlichen Auftrags im Laufe der innerstaatlichen Willensbildung an einen (weisungsgebundenen) Staatenvertreter („Stellungnahmerecht") oder der Entsendung eines regionalen Vertreters mit gesamtstaatlicher Verantwortlichkeit („gemeinsamer Ländervertreter") in einer EU-Institution, die personell mit MS verzahnt ist oder die Möglichkeit sonstiger Mitwirkungsrechte des BR zu unterscheiden. Die institutionelle Abhängigkeit einer EU-Institution von den MS bzw eine **„personelle Verbundenheit"**[64] einer EU-Institution mit mitgliedstaatlichen Organwaltern hat für eine Beteiligung der österreichischen Bundesländer grds vorzuliegen. Ausgenommen hievon funktioniert die Unterrichtung durch EU-Einrichtungen unabhängig von einer personellen Verzahnung. Die Rechtsnatur des zugrundeliegenden EU-Vorhabens und damit auch sein Rang in der EU-Normenhierarchie sind grds[65] nicht konstitutiv für die Stellung der österreichischen Bundesländer im EU-Rechtsetzungsverfahren.

2. *„Bundesländer" im Unionsrecht?*

Ausgehend von der **relativen Landesblindheit**[66] **der EU** und ihrer autonomen Rechtsordnung *sui generis*[67], werden im Unionsrecht die

---

64 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 213 ff.

65 Vgl aber zB Subsidiaritätskontrolle nP nur bei Gesetzgebungsakten iSv Art 289 AEUV; ferner Art 24 Abs 1 UAbs 2, Art 31 Abs 1 EUV.

66 *Rudolf* beschreibt dies in seinem Enzyklopädie-Beitrag wie folgt: „From the EU's point of view, federal units are *nothing but administrative units of the EU's Member States*, a view which fails to take into account that the EU has taken over some of the competences of the Member States […]. Members of the EU are *solely the signatory States of the EU treaties* [Kursivierung durch Autor] and not the Member States of the federations in the EU.", dazu u mvwN zum Föderalismus u zur unionalen Landesblindheit *Rudolf*, Federal States, in: Wolfrum (Hg), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law III[2] (2013) Rz 1 (Rz 37 f); genauer zur unionalen Landesblindheit Kapitel II:I.A)1.

67 EuGH 5. 2. 1963, 26/62, *van Gend en Loos/Niederländische Finanzverwaltung*, wobei der Gerichtshof [der EU] in diesem Vorabentscheidungsverfahren gem Art 177 EWGV v einer *„neue[n] Rechtsordnung des Völkerrechts […], deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind"* spricht. Überzeugend zur Rechtsqualität *sui generis* u zu terminologischen Divergenzen mwN *Hatje/Müller-Graff*, § 1 Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht I (2014) Rz 1 (Rz 17 ff, 85).

Bundesländer im österreichischen Rechtssinn[68] nicht *expressis verbis* adressiert. Die EU als derivatives Völkerrechtssubjekt[69] und Staatenverbund[70] 27 souveräner MS stellt ein evolutives Produkt der konsensualen Rechtsentwicklung ihrer Mitglieder am europäischen Kontinent dar. Ausgangspunkt dieser – mittlerweile größtenteils – supranationalen[71] dynamischen[72] internationalen Organisation *sui generis* war das zum Zeitpunkt ihrer Schaffung nat Rechtsverständnis der vr **Gründungsmitglieder**, die hiebei allerdings eher von einem **zentralistischen**, nat **Staatsgefüge dominiert** waren.[73] Konsequenterweise sieht der vr Vertragstext der EU bzw ihrer Rechtsvorgänger, der den vr Grundsatz der Unbeachtlichkeit der inneren Staatsordnung nach **Art 27 WVK** rezipiert, stets den Gesamtstaat als unionsrechtlichen Normadressaten vor.[74]

---

68 Vgl Art 2 f B-VG, wobei das österr Bundesverfassungsrecht sowohl v „Ländern" als auch „Bundesländern" spricht.

69 Vgl seit dem LV *expressis verbis* in Art 47 EUV verankert. Zur EU als derivatives Völkerrechtssubjekt in Gestalt einer regionalen, generellen, subordinierenden u supranationalen zwischenstaatlichen internationalen Organisation *sui generis*, vgl *Epping*, § 8. Internationale Organisationen, in: Ipsen (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1 (Rz 7 ff, 197 ff); *Reinisch*, Die Europäische Union, in: Reinisch (Hg), Österreichisches HB des Völkerrechts Bd I[5] (2013) Rz 1057.

70 Das BVerfG übernimmt diesen v *Kirchhof* geprägten Begriff in seinem sog Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (183); zu diesem BVerfG-Urteil vom Oktober 1993 *Schroeder*, Alles unter Karlsruher Kontrolle? Die Souveränitätsfrage im Maastricht-Urteil des BVerfG, ZfRV 1994, 143 (147 f); weiters zum „Staatenverbund" *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht[11] (2018) Rz 57 f; *Härtel*, § 82 Kohäsion durch föderale Selbstbindung, in: Härtel (Hg), HB Föderalismus Bd IV (2012) Rz 1 (Rz 18); *Kirchhof*, Der europäische Staatenverbund, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht[2] (2009) 1009; *Kirste*, § 8 Föderalismus als Rechtskultur, in: Härtel (Hg), HB Föderalismus Bd I (2012) Rz 1 (Rz 6); *Öhlinger* in *Korinek et al*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) EU-BeitrittsBVG Rz 61, 88; *Oppermann*, § 4. Theoretische Grundlagen der Integration, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht[8] (2018) Rz 1 (Rz 3 ff).

71 Seit dem LV widerspiegelt sich der vr Ursprung nur noch in GASP, in dem weiterhin intergouvernementale Elemente (Einstimmigkeit, Beschlussform, sehr begrenzte Unionsgerichtsbarkeit) die rechtlichen Rahmenbedingungen prägen. Vgl dazu insb Art 24, 31 EUV.

72 Vgl 13. ErwGr Präambel EUV: „...Prozess der Schaffung einer immer engeren Union..."; 14. ErwGr: „...weitere Schritte, die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben...".

73 Vgl dazu die illustrative, tabellarische Übersicht in *Grotz*, § 12 Bundesstaaten und Einheitsstaaten im Rahmen der Europäischen Union, in: Härtel (Hg), HB Föderalismus Bd I (2012) Rz 1 (Rz 7); weiters *Rudolf* in *Wolfrum*[2] III Rz 37.

74 Dem Unionsrecht ist eine spezielle „Bundesstaatsklausel" fremd, vgl dazu bereits *Schambeck*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 521 (536). Allerdings wird der Bundesstaat mitunter als „grundlegende politische und verfassungsmäßige Struktur" – konkretisierender Passus durch LV ergänzt – vom Schutzgut der „nationale[n] Identität" iSv Art 4 Abs 2 S 1 EUV erfasst; vgl zur Identitätsklausel speziell aus der Warte der dt Verfassungsrechtswissenschaft *Bogdandy/Schill*, Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag, ZaöRV 70 (2010), 701 (710, 716, 720, 723, 725).

Die fehlende Kompetenz-Kompetenz der EU[75], die fehlende EU-Zuständigkeit für staatsorganisationsrechtliche Festlegungen der MS und die unionsrechtlichen Vorgaben für die **mitgliedstaatliche Autonomie**[76] lassen **subnationale mitgliedstaatliche Untergliederungen unberührt.** Historisch betrachtet legt der föderale Staatsaufbau von zwei der sechs EU-Gründerstaaten, nämlich jener der BRD und jener Belgiens, diese Annahme nahe.[77]

Die letzten primärrechtlichen Änderungen weisen auf ein forciertes Verständnis für und eine Rücksichtnahme auf föderale mitgliedstaatliche Strukturen im unionalen Verfassungsverbund[78] hin.[79] Folglich kann und muss die konkrete Rechtsposition österreichischer Bundesländer in der Anwendung von Unionsrecht erst im Wege einer **autonomen Interpretation** des einschlägigen Unionsrechtsbestands ermittelt werden.[80]

Das Unionsrecht kennt in seiner dt Fassung die territorialen Termini der **„Länder"**, **„regionalen Gebietskörperschaften"** und **„lokalen Gebietskörperschaften"**. Die EU-Verträge, ihre Prot und Erkl definieren diese Rechtsbegriffe nicht. Die territoriale Bezeichnung „Länder" ist im Unionsrecht – entsprechend dem besagten vr Grundsatz der Mediatisierung durch den Gesamtstaat – autonom nur als Ausdruck für einen Oberstaat zu verstehen und berechtigt und verpflichtet unionsrechtlich gerade nur den Oberstaat. Der österreichische Verfassungsbegriff

---

75 Vgl Art 5 Abs 1 und Abs 2 EUV mit ihren seit dem LV *expressis verbis* verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, auch umschrieben als „Prinzip der positiven Legalität" oder „Generalklausel zugunsten der Mitgliedstaaten", vgl zu diesen Begrifflichkeiten *Bogdandy*, Grundprinzipien, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht[2] (2009) 13 (46 f).

76 Diese mitgliedstaatliche Autonomie ist einerseits in seinen bundesstaatlichen Strukturen durch Art 4 Abs 2 EUV geschützt, andererseits in seiner konkreten Ausgestaltung insb durch Vorgaben aus dem durch den LV verstärkt positivierten Loyalitätsprinzip nach Art 4 Abs 3 EUV auch begrenzt, vgl rechtssystematisch zum Loyalitätsprinzip *Isak*, Loyalität und Solidarität in der EU – Einführung, ZÖR 70 (2015), 287; *Klamert*, Loyalität und Solidarität in der Europäischen Union, ZÖR 70 (2015), 265.

77 Vgl dazu vierbändig zu diversen wissenschaftlichen Aspekten des dt Föderalismus Beiträge in *Härtel* (Hg), HB Föderalismus (2012).

78 Vgl zur Begrifflichkeit mwN *Bogdandy* in *Bogdandy/Bast*[2] 50 ff.

79 Vgl dazu sukzessive nominelle Stärkung des AdR, oder Art 4 Abs 2 und Art 5 Abs 3 EUV; dazu Kapitel II:I.

80 Vgl zur europäischen Methodenlehre u insb zur vorliegend relevanten autonom spezifischen Auslegung primärrechtlicher Rechtsvorschriften *Borchardt*, §15 Auslegung, Rechtsfortbildung und Rechtsschöpfung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hg), Europarecht[3] (2015) Rz 1 (Rz 31 ff); *Leible/Domröse*, § 8 Die primärrechtskonforme Auslegung, in: Riesenhuber (Hg), Europäische Methodenlehre[3] (2015) Rz 1; *Martens*, Methodenlehre des Unionsrechts (2013) 72 ff, 137 ff, 335 ff; *Pechstein/Drechsler*, § 7 Die Auslegung und Fortbildung des Primärrechts, in: Riesenhuber (Hg), Europäische Methodenlehre[3] (2015) Rz 1.

„Länder" bzw „Bundesländer"[81] bezieht sich hingegen auf die gliedstaatlichen[82] Untergliederungen in Form der neun österreichischen Bundesländer iSv Art 2 B-VG. Aufgrund der unterschiedlichen Bedeutungen identer Begriffe in den beiden Rechtsordnungen ist streng zwischen jener im Unionsrecht und jener im nat VfR zu unterscheiden. **Kongruenzen** ergeben sich allerdings zwischen dem Begriff der österreichischen Bundesländer und den unionsrechtlich verankerten Begriffen der **„regionalen Gebietskörperschaften"**[83] oder der **„regionalen Selbstverwaltung"**[84].[85] Die unionsrechtliche Bedeutung „lokaler Gebietskörperschaften" ist unter der größten mitgliedstaatlichen Ebene der „Länder" und unter der größeren Ebene in Gestalt der „regionalen Gebietskörperschaften" anzusetzen. Als „lokale Gebietskörperschaften" sind die österreichischen Gemeinden als dritte Gebietskörperschaft mit Recht auf Selbstverwaltung und Teil der Bundesländer[86] zu erfassen.[87]

3. *Nationale & Regionale Parlamente*

Die eigenständige Funktion der nP in der Primär- und Sekundärrechtsetzung seit dem LV[88] und der zweigliedrige innerösterreichische Beteiligungsmechanismus der österreichischen Bundesländer seit BGBl 1994/1013, der neben der **unmittelbaren Beteiligung der Bundesländer** am innerstaatlichen Willensbildungsprozess für

---

81 Das formelle österr Bundesverfassungsrecht zieht die Begrifflichkeiten „Bundesland" u „Land" synonym heran. Die Begrifflichkeit „Bundesland" bzw „Bundesländer" wird nur sehr vereinzelt in Anspruch genommen – mit Recherchestand vom 31.3.2020 unter zehn Fundergebnisse im österr Bundesverfassungsrecht. Auffälligerweise greifen gerade eine der zentralen bundesstaatlichen Vorschriften, Art 3 Abs 1 B-VG, mit seiner gliedstaatlichen Aufteilung des österr Staatsgebiets auf den raren Rechtsbegriff „Bundesländer" zurück, anders bereits Abs 2 leg cit; vgl als einen weiteren prominenten Anwendungsfall mit der Unabhängigkeitserklärung StGBl 1945/1. Die Termini „Land" bzw „Länder" stellen hingegen die nahezu einheitliche bundesverfassungsrechtliche Begrifflichkeit für den österr Gliedstaat dar, vgl dazu exemplarisch Art 2, Art 3 Abs 2 f B-VG, Art 7 f, 10 ff, 23c ff, 34, 44 Abs 2 B-VG, exponiert als Überschrift vom Vierten Hauptstück B-VG, weiters zB Art 95 ff, Art 121 Abs 1, Art 131 Abs 1, Art 137 f B-VG.

82 Terminologie nach Staatenstaatstheorie.

83 Vgl zB Art 123 ff, Art 300 Abs 3 AEUV.

84 Vgl Art 4 Abs 2 EUV.

85 Vgl etwa *Bußjäger*, Was ist eine europäische Region? in: Scorl/Sander (Hg), Die Identität Europas – Was ist „europäisch"? (2011) 137; *Rosner* in *Jaeger/Stöger*, Kommentar zu EUV und AEUV (2017) Art 305 AEUV Rz 3.

86 Art 116 Abs 1 B-VG.

87 Vgl etwa *Burgi/Hölbling* in *Streinz*, EUV/AEUV^3 (2018) Art 300 AEUV Rz 22; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 305 AEUV Rz 3 ff.

88 Vgl Art 12 lit b, lit d, lit e EUV.

unionale Vorhaben[89] auch eine **mittelbare** Länderbeteiligung über das Bundesverfassungsgesetzgebungsorgan **BR** kennt,[90] verlangen einen dementsprechenden zweigliedrigen Untersuchungsansatz. Das Unionsrecht legt für ein **„nationales Parlament" bikameraler Natur** nur vereinzelt[91] die Aufteilung der Befugnisse für die einzelne Kammer fest. Nationalverfassungsrechtlich kann für Regionen eine („zweite") Kammer mit Aufgaben einer Länderkammer installiert sein. Der österreichische **BR** gilt aufgrund seiner bundesverfassungsrechtlichen Funktionen als Vertretungsorgan der österreichischen Bundesländer,[92] obwohl die Bundesratsmitglieder keiner Weisung ihrer entsendeten LT unterliegen (freies Mandat).[93] Das Unionsrecht kennt zusätzlich zu nP iSv Art 10 Abs 2 und Art 12 EUV **„regionale Parlamente mit Legislativbefugnissen"**. Auf solche regionalen Parlamente, wie die österreichischen **LT**,[94] stellt das Primärrecht einmalig ab, um deren Konsultationspflicht[95] durch den nat Gesetzgeber im Rügeverfahren in Art 6 Abs 1 SP zu regeln.[96]

IV. Österreichischer Bundesstaat

A) Außenbeziehungen

Der Bundesverfassungsgesetzgeber sieht ein umfassendes **Außenvertretungsmonopol** des Gesamtstaats, **„Bund"**, für die Republik Österreich[97] gem Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG seit Inkrafttreten der österreichischen

---

89 Vgl Art 23d B-VG; ferner Art 23c Abs 4 B-VG.

90 Vgl insb Art 23e B-VG; ferner Art 23c, Art 23f ff B-VG.

91 Vgl Art 8 PP, Art 6 ff SP; aA *Obwexer*, der nur in Art 7 SP eine Vorgabe für bikamerale Systeme sieht u daraus ein Handlungsermessen des nationalen Gesetzgebers für Art 8 Abs 1 SP schließt, vgl *Obwexer*, Auswirkungen des Vertrages von Lissabon auf die Bundesländer Österreichs, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 361 (372 f).

92 Vgl dazu unten Kapitel II:I.A)3.b).

93 Vgl Art 56 Abs 1 B-VG.

94 Vgl dazu AB 827 BlgNR 24. GP 13; vgl dazu Kapitel II:V.A)1.b).

95 Vgl dazu unten Kapitel II:I.A)4.b).

96 Vgl dazu unten Kapitel II:I.C)1.

97 Nach Dezentralisationstheorie ist „Bund", nach Drei-Kreise-Theorie ist Bund für „Republik" als Gesamtrechtsordnung (Gesamtstaat), die alleine Souveränität u Kompetenzhoheit beansprucht, für Außenvertretung zuständig, vgl *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 297 f.

Verfassungsurkunde (B-VG)[98] im Jahr 1920 vor.[99] Äußere Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insb der Abschluss von StV, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art 16 Abs 1 B-VG fallen demnach kompetenzrechtlich dem Bund mit seiner Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung zu.[100] Erst mit 1. Jänner 1989 wurde der bis dahin bestehende Tatbestand „insbesondere Abschluß *aller* [Kursivierung durch Autor] Staatsverträge"[101] in Form der soeben erwähnten expliziten Ausnahme zugunsten der Länder nach Art 16 Abs 1 B-VG abgeändert. BGBl 1988/685[102] hat diese – restriktive – Ländervertragsabschlusskompetenz im selbständigen Wirkungsbereich der Länder in Art 16 Abs 1 B-VG neu verankert,[103] und Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG rechtskonform adaptiert.

Die grds uneingeschränkte und bundesstaatlich kompetenzübergreifende kompetenzielle Zuweisung der österreichischen Außenbeziehungen an den Bund ist dabei geradezu **rechtslogisch**, wenn die **völker- und unionsrechtliche Einbettung** der bundesstaatlichen Rechtsordnung in Betracht gezogen wird. Der mit grammatischen und systematischen Interpretationsgesichtspunkten festzumachende innerstaatlich-kompetenzrechtliche Befund[104] korrespondiert dabei mit den internationalen Anforderungen[105] an eine gesamtstaatliche Verantwortlichkeit und Vertretungspflicht von Bundesstaaten. **Gliedstaaten** und sohin die österreichischen Bundesländer werden demnach **prinzipiell durch** den **Gesamtstaat** in den internationalen Rechtsbeziehungen **mediatisiert** und nur letzterer kann nach internationalem Recht berechtigt und verpflichtet werden und damit rechtsverbindlich nach

98 Notabene existiert in der österr Verfassungsrechtsordnung kein Inkorporationsgebot, wie es in Deutschland nach Art 79 GG stipuliert ist.

99 Das extraterritoriale Primat des Bunds stellt eine staatsrechtliche Konsequenz des bundesstaatlichen Gefüges dar. Diese rechtlichen Gegebenheiten bedingen auch die zwingend auf verfassungsrechtlicher Stufe zu verankernden – *ergo* immunisierten – Partizipationsformen der österr Bundesländer an der eur Integration Österreichs als Äquivalent zur Außenvertretungskompetenz des Bunds.

100 Vgl aber Art 16 Abs 4 B-VG.

101 Vgl dazu Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG idF BGBl 1920/1.

102 Vgl dazu Art I Z 2 und 7 BGBl 1988/685.

103 *Hammer*, Länderstaatsverträge (1992).

104 Vgl dazu eine Zusammenschau v Art 10 Abs 1 Z 2, Art 10 Abs 3, Art 16, Art 65 Abs 1, Art 66 Abs 2 f und Art 67 B-VG, weiters VfSlg 3741/1960 2. Entscheidungsgrund; *Öhlinger/A. T. Müller* in *Korinek et al*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2018) Art 50 B-VG Rz 52.

105 Vgl dazu zB Art 27 WVK; Art 4 VN-GV Res/56/83 Staatenverantwortlichkeit; Art 4 Abs 2 EUV; weiters zB EuGH 4. 5. 2005, C-335/04, *Kommission/Österreich* Rz 9 ff.

außen auftreten.[106] Daraus folgt, dass die Bundesländer in der überstaatlichen Integration, im Besonderen bis zu den **Bundesstaatsreformen 1974, 1984** und **1988**,[107] bundesverfassungsrechtlich nicht existent waren. Zudem haben die Instrumente nach **Art 10 Abs 3 B-VG**[108] und Art 16 Abs 1 B-VG, die den formellen kooperativen Föderalismus in den Außenbeziehungen stärken sollen, aufgrund ihrer strengen Formalitäten kaum[109] eine praktische Bedeutung erlangen können. In Abkehr von ihrer Vertragsabschlusskompetenz und dem einschlägig geregelten Vertragsabschlussverfahren mit einer dominanten Kontrollfunktion des Bunds nach **Art 16 B-VG**[110], praktizieren die Länder oft den unkomplizierteren, formlosen, kompetenzrechtlich-neutralen Weg über rechtlich-unverbindliche[111], allerdings politisch-verbindliche **Absichtserklärungen**.[112] Ferner pflegen die österreichischen Bundesländer, Verträge in der Privatwirtschaftsverwaltung gem Art 17 B-VG abzuschließen.[113] Demzufolge **divergieren in den auswärtigen Angelegenheiten VfR und Verfassungswirklichkeit**. Dies bestätigt eine *„Kluft [...]*

---

106 Vgl dazu *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 351 f.

107 Vgl Art I Z 7, Z 16 BGBl 1974/444, Art I BGBl 1984/490 u Art I BGBl 1988/685.

108 Vgl Art I Z 7 BGBl 1974/444.

109 Vgl *Bußjäger*, Die innerstaatliche Koordination zwischen Bund und Ländern in auswärtigen Angelegenheiten, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 31 (33).

110 Vgl dazu insb Art 16 Abs 2 B-VG mit seinem Unterrichtungsrecht für die BReg u deren Zustimmungserfordernis u die Bevollmächtigungspflicht durch den BPräs; vgl weiters letzteren alleinige Ratifikationsbefugnis u insb auch das Kündigungsverlangen der BReg, das mit einer Devolution an den Bund nach Abs 3 leg cit bewehrt ist.

111 Diese fehlende rechtliche Verbindlichkeit geht mit einer geminderten Rechtssicherheit für die Rechtsunterworfenen einher. Das *estoppel*-Prinzip mit seinem Schutz gutgläubiger Dritter vermittelt eine generelle Ausnahme v der fehlenden Normativität. Vgl dazu *Bittner*, Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 3 (4).

112 Im Rahmen seiner partiellen Völkerrechtssubjektivität muss ein Bundesland, wohl in bewusster Abgrenzung zu Länderstaatsverträgen, typische Vertragsterminologie iSv WVK bei der Formulierung seiner Absichtserklärungen vermeiden. Vgl dazu *Bittner* in *Hammer/Bußjäger* 7.

113 Dabei erweisen sich weder die einschränkende Klausel „an Österreich angrenzende Staaten oder deren Teilstaaten" gem Art 16 Abs 1 B-VG noch eine rechtliche Einstufung v auswärtigem Handeln als privatwirtschaftliche Verträge iSv Art 17 B-VG (Art I Z 18 iVm Art II BGBl 1974/444) in der Rechtspraxis der Außenbeziehungen als zufriedenstellend. Folglich ist idZ *Müllers* Position nach einer restriktiven Interpretation der normierten umfassenden Bundeskompetenz beizupflichten, um eine möglichst weitgehende verfassungsrechtliche Absicherung der auswärtigen Länderaktivitäten, nach *Wielinger* iSe sog impliziten Komplementäraußenpolitik, zu gewährleisten. Vgl dazu *Bittner* in *Hammer/Bußjäger* 5 ff; *J. Müller*, Was dürfen die Länder? in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 9 ff; *Wielinger* in *Hammer/Bußjäger* 19 ff.

zwischen der Realität der grenzüberschreitenden Länderaktivitäten und deren verfassungsrechtlichen Kategorisierung"[114].[115]

Im Zuge der sog kooperativen Bundesstaatsreformen[116] wurde in den Außenbeziehungen neben den praktisch eher zahnlosen Kooperationsformen nach Art 16 Abs 1 und Art 10 Abs 3 B-VG auch die Inkorporationsbestimmung nach **Art 50 B-VG** im Sinne eines forcierten bundesstaatlichen Zusammenspiels novelliert.[117] Zuerst sah BGBl 1984/490[118] in Art 50 Abs 3 S 1 B-VG bei StV im Verfassungsrang die sinngemäße Anwendung seines ebenso neu eingeführten Art 44 Abs 2 B-VG vor, der ein qualifiziertes Zustimmungsrecht des BR bei Einschränkungen der Länderkompetenzen regelte. In die gleiche Stoßrichtung wurde danach Art 50 Abs 1 B-VG mit BGBl 1988/685[119] geändert. Dabei wurden die Landesstaatsverträge nach Art 16 Abs 1 B-VG vom Genehmigungsvorbehalt des NR konsequenterweise[120] ausgenommen und im systematischen Gleichklang genehmigungsbedürftige StV des Bunds im selbständigen Wirkungsbereich der Länder an eine – einfache[121] – Zustimmung des BR gebunden.

Die kooperativen Außenbeziehungen Österreichs sind ferner durch die innerstaatlichen Mitwirkungsformen der Bundesländer und des BR an der innerösterreichischen Willensbildung für **Vorhaben im Rahmen der EU**[122] mitbestimmt. Die Vorschriften betreffend „Vorhaben im

---

114 Vgl *Hammer*, Vorwort, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) V.

115 Angesichts der gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit nach Völkerrecht führt *Hammer* zu Unrecht eine *„legalistische, auf formale Rechtsakte fokussierte Engführung des österreichischen Verfassungsverständnisses"* an. Das rechtliche Umfeld verlangt nach formal klaren Verantwortungsketten für das gesamte Außenhandeln der Republik Österreich. Gerade daran müssen auch neue rechtliche Kategorien, die neben den tradierten, verfassungsrechtlichen Formalisierungen der gesamtstaatlichen Staatsvertragspolitik u der Privatwirtschaftsverwaltung treten, gemessen werden; vgl *Hammer* in *Hammer/Bußjäger* VI.

116 Vgl Forderungen der Bundesländer nach einer Föderalismusreform in Anbetracht eines Unionsbeitritts des Bundesstaats Österreichs *Pernthaler*, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich (1994) 179 (181 ff).

117 Die sinngemäße Einbindung des BR in Form seines suspensiven Vetorechts gegen NR-Beschlüsse nach Art 42 Abs 2 – Abs 4 B-VG war seit der Erstfassung v Art 50 B-VG durch BGBl 1920/1 gegeben.

118 Vgl Art I Z 6 und Z 8 BGBl 1984/490.

119 Vgl Art I Z 2, Z 7 und Z 12 BGBl 1988/685.

120 Diese unterliegen jedoch einer Zustimmungspflicht durch die BReg nach Art 16 Abs 2 B-VG.

121 Vgl Art 37 B-VG.

122 Vgl Kapitel I:IV.B)2.

Rahmen der europäischen Integration" bzw nunmehr „**im Rahmen der Europäischen Union**", die vom Bund autonom erlassen werden, regeln innerstaatliche Beteiligungsverfahren der Länder an der innerösterreichischen Willensbildung.[123] Für solches Integrationsrecht betreffend die Länder[124] und auch für dieses relevantes nat Umsetzungsrecht von Unionsrecht[125] ist der Bund als außenvertretungsbefugter Kompetenzträger allein befugt und nach außen gesamtstaatlich verantwortlich. Die in einzelnen Landesverfassungen verankerten Vorschriften für Vorhaben im Rahmen der EU können hingegen nur innerösterreichische Belange betreffen. Für das bundesverfassungsrechtliche Integrationsrecht sind insb die Novellen **BGBl 1992/276**, **BGBl 1994/1013** und **BGBl I 2010/57** zu erwähnen. Weiters wurde im Zuge des **1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetzes** im Jahr 2008 nicht nur das Recht zur einheitlichen Stellungnahme der Länder beim Abschluss von StV des Bunds in Art 10 Abs 3 S 2 B-VG[126] verankert, sondern bezeichnend für den Titel dieses Bundesverfassungsgesetzes auch die grundsätzliche[127] Beseitigung von VfR in StV implementiert. Die neu strukturierte Inkorporationsvorschrift in **Art 50 B-VG**[128] sieht seither eine Unterscheidung zwischen einfachgesetzlichen StV (Abs 1 Z 1) und **primärrechtlichen Änderungsvorschriften** (Abs 1 Z 2) vor und knüpft daran jeweils unterschiedliche Mitwirkungsrechte des BR.[129] Primärrecht erfüllt den integrationsrechtlichen Tatbestand eines „Vorhaben[s] im Rahmen der Europäischen Union". Die Rechtsvorschrift für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU erübrigt die bisherige Rechtspraxis anlassbezogener, bundesverfassungsrechtlicher Integrationsermächtigungsgrundlagen. Ferner lässt sie gem ihren Abs 4 den Anwendungsbereich der obligatorischen Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG unberührt, und schreibt eine doppelt-qualifizierte Zustimmung der Länderkammer fest. Die Zustimmungspflicht des BR zu Primärrechtsänderungen ist einzuhalten, unabhängig davon, ob im konkreten Einzelfall Einschränkungen der Länderkompetenzen iSv Art 44 Abs 2 B-VG gegeben sind.[130] Die Anwendung von Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 und Abs 5 B-VG geht mit jener anderer verfassungsrechtlicher Vorschriften, die Rechtsgrundlagen für

---

123 Vgl zB *Rosner* in *Hammer/Bußjäger*.

124 Vgl insb Art 23c, Art 23d, Art 23e B-VG, Art 23j B-VG.

125 Vgl insb Art 23f, Art 23g, Art 23h, Art 23i Abs 2 – Abs 4 B-VG.

126 Vgl Art 1 Z 8 BGBl I 2008/2.

127 Vgl Art 2 1. Abschnitt § 1 Abs 2 Z 9 u Abs 3 Z 10, § 3 u § 7 BGBl I 2008/2.

128 Vgl Art 1 Z 13 BGBl I 2008/2.

129 Vgl Art 50 Abs 2 Z 2, Abs 3, Abs 4 und Abs 5 B-VG idF BGB I 2012/51.

130 Vgl Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG idF Art 1 Z 13 BGBl I 2008/2.

eine Ländermitwirkung bei unionalen Vorhaben bilden, einher. Dazu gehören Art 23d, Art 23e, Art 23i und Art 23j B-VG.[131]

Für die europäische Integration des österreichischen Bundesstaats stellte das qualifizierte Zustimmungsrecht des BR zu Einschränkungen der Länderkompetenzen nach Art 44 Abs 2 B-VG, das zum Zeitpunkt des Unionsbeitritts sinngemäß bei verfassungsgesetzlichen StV gem Art 50 Abs 3 B-VG[132] einschlägig war, einen machtpolitisch wichtigen Faktor in der Verhandlungslinie der österreichischen Bundesländer für einen bevorstehenden **Unionsbeitritt** dar.[133] Zwar konnte der EU-Beitrittsvertrag nicht unmittelbar auf Art 50 B-VG gestützt werden, allerdings wurde im gesondert erlassenen EU-Beitritts-BVG[134], das selbst nach Art 44 Abs 2 B-VG einer **qualifizierten Bundesratszustimmung** bedurfte, wiederum eine Zustimmungspflicht des BR mit erhöhtem Präsenz- und Konsensquorum in seinem Sonderverfahrensrecht in Art II geregelt. Kurzum: Ohne doppelt-qualifiziertes Zustimmungsquorum des BR nicht nur zum EU-Beitritts-BVG selbst sondern auch zum paraphierten Verhandlungsergebnis war eine Mitgliedschaft zur EU nicht zu realisieren.[135]

B) Europäische Integration des Bundesstaats Österreich

Eine historische Abhandlung der europäischen Integration des österreichischen Bundesstaats und seiner neun Bundesländer fördert das **Verständnis** des aktuell vorhandenen Rechtsbestands für ihre Einbindung in den unionalen Rechtsetzungsprozess. Dabei stellt der Vollbeitritt zur EU mit 1. Jänner 1995 den gravierendsten Einschnitt in die Souveränität der Bundesländer dar, einer der auch die erste und einzige gesamtändernde Modifikation der österreichischen Bundesverfassung iSv Art 44 Abs 3 B-VG erforderte. Der momentane Entwicklungsstand, der sich durch eine Impraktikabilität der kompensatorischen Beteiligungsmechanismen für die österreichischen Gliedstaaten als Ausgleich für deren Souveränitätsverluste auszeichnet, ist mit dem Hinweis auf eine divergierende Verfassungswirklichkeit bereits angedeutet worden.[136]

---

131 Vgl dazu Kap III.

132 BGBl 1930/1 idF Art I Z 8 BGBl 1984/490.

133 Zur sog „Zwei-Schienen-Theorie" der österr Bundesländer u ihren Teilerfolgen bei einer umfassenden Föderalismusreform vgl Kapitel I:IV.B)2.

134 BGBl 1994/744.

135 Vgl dazu *Pernthaler* in *Hummer* 181 ff.

136 Vgl Kapitel I:IV.A).

Der Rolle der Bundesländer in den jeweiligen Integrationsphasen ist bis dato im Schrifttum kaum Beachtung geschenkt worden.[137] Dies lässt sich auf die grundsätzliche Monopolstellung des Bunds für die auswärtigen Angelegenheiten der Republik Österreich zurückführen. Durch Reformen betreffend die auswärtigen Angelegenheiten in den Jahren 1974[138], 1984[139], 1988[140], 1992[141], 1994[142], 2008[143], 2010[144] und 2012[145] ist die Rolle der Länder jedoch innerstaatlich aufgewertet worden. Dieser Tendenz und dem föderalistischen Prinzip der österreichischen Verfassung geschuldet, soll eine kurze **Chronologie der europäischen Integration** unter Rücksichtnahme auf die Stellung der Bundesländer präsentiert werden. Im Anschluss daran wird das Augenmerk auf die Integrationsphase ab **BGBl 1992/276** gerichtet. Diese Bundesverfassungsrechtsnovelle implementierte erstmalig ein rechtlich institutionalisiertes **Länderbeteiligungsverfahren an der innerösterreichischen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration** der Republik Österreich.[146] Der verfassungsrechtlich verankerte, verfahrensrechtliche Ausgleichsmechanismus für den Eingriff in die Länderrechte[147] brachte ferner das verfassungsgesetzliche Novum[148] von verbindlichen, sog „einheitlichen", Stellungnahmerechten der Länder in der gesamtstaatlichen Willensbildung mit sich. Nur der gesamtstaatlich gefasste Wille ist völker- und unionsrechtlich verbindlich.[149] Die durch die europäische Integration bzw EU einge-

---

137 Vereinzelte, punktuelle Untersuchungen erfolgen insb iZm dem Unionsbeitritt Österreichs, zB *Bußjäger* in *Griller et al* 359 ff; *Bußjäger* in *Maurer/Neisser/Pollak* 205; *Schweitzer*, Europäische Union, in: VVDStRL (Hg), Europäische Union (1994) 48 (62 ff); *Weber*, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die Europäische Integration, in: FS Schambeck (1994) 1041 (1052 ff).

138 BGBl 1974/444.

139 BGBl 1984/490.

140 BGBl 1988/685.

141 BGBl 1992/276.

142 BGBl 1994/1013.

143 BGBl I 2008/2.

144 BGBl I 2010/57.

145 BGBl I 2012/51, BGBl I 2012/65.

146 Vgl dazu Art I Z 2 BGBl 1992/276, der Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG und Art I Z 4 BGBl 1992/276, der Art 16 Abs 6 B-VG anfügt; ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 3 ff.

147 Vgl *Weber* in FS Schambeck 1052 f.

148 Das B-VG kennt in Art 10 Abs 3 mit der Anfügung laut Art I Z 7 BGBl 1974/444 seit 1.1.1975 (Art XIV) ein (konsultatives) Stellungnahmerecht der in ihrem selbständigen Wirkungsbereich berührten Länder im Falle des Abschlusses eines StV des Bunds. S 2 und 3 leg cit idgF u die darin verankerte einheitliche (verbindliche) Stellungnahme der Länder wurden allerdings erst mit Art 1 Z 8 BGBl I 2008/2 angefügt.

149 Vgl dazu iZm Art 16 Abs 6 B-VG ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 9.

schränkten Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten der Länder sollen mithilfe der Länderbeteiligung am innerstaatlichen Prozess für die supranationale oder zwischenstaatliche Willensbildung kompensiert werden. Die Mitwirkungsformen wurden nach geringfügigen legistischen Adaptierungen[150] im neu angesiedelten Art 23d B-VG[151] als Teil des geltenden staatlichen Unionsverfassungsrechts übernommen. Der Regelungshintergrund für das mit B-VGN 1994[152] neu geschaffene staatliche Unionsverfassungsrecht in **Art 23a ff B-VG** liegt in der **Öffnung und Angleichung** der österreichischen Verfassungsrechtsordnung an die rechtlichen Erfordernisse und Folgen des **Unionsbeitritts**. Den aus der Perspektive der Länder vorläufigen grundlegenden[153] Schlusspunkt in der Geschichte der europäischen Integration stellt die Lissabon-Begleitnovelle[154] dar, die das staatliche Unionsverfassungsrecht an die Erneuerungen gem dem letzten primärrechtlichen Änderungsvertrag, dem LV[155], angepasst hat.

1. *Geschichtlicher Abriss: Europäische Integration bis zum Unionsbeitritt*

Die europäische Integration und die Rolle der österreichischen Bundesländer finden ihre rechtshistorische Genese in ihrem erstmaligen Aufeinandertreffen. Dabei zeichnet sich die österreichische Staatsgründungsgeschichte sowohl durch ein fehlendes genuines Grün-

---

150 Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG wurde während seines zeitlichen Geltungsbereichs nicht geändert. Allerdings mit seinem inhaltlichen Transfer in den durch Art I Z 9 BGBl 1994/1013 neu eingefügten Art 23d Abs 1, 2 und 4 B-VG wurden die Verweise auf Fristen geändert, der Ausdruck „europäische Integration" durch „Europäische Union" (im Abs 5 leg cit betreffend vorübergehenden Zuständigkeitsübergang aufgrund eines redaktionellen Versehens erst mit Art 1 Z 4 Lissabon-Begleitnov BGBl I 2010/57, vgl AB 827 BlgNR 24. GP 4) ersetzt u in Art 23d Abs 2 B-VG wurde der bis heute gleichlautende Passus „Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union" statt „zwischenstaatliche Verhandlungen und Abstimmungen" formuliert. Die Fassung v Art 23d B-VG wurde nach Einfügung durch das EU-Beitritts-Begleit-BVG gem Art 1 Z 2 – Z 4 Lissabon-Begleitnov in seinem Wortlaut konkretisiert bzw aktualisiert.

151 Das EU-Beitritts-Begleit-BVG sah in Art I Z 5 und 7 die Aufhebung des Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG bzw Art 16 Abs 6 B-VG vor u ordnete in Art I Z 9 die Einfügung der hier zentralen Normen des staatlichen Unionverfassungsrechts in Gestalt der Art 23a – Art 23 f B-VG im neuen Abschnitt „B. Europäische Union" an. Art I Z 30 EU-Beitritts-Begleit-BVG legte implizit für das Außerkraft- bzw Inkrafttreten den Tag des Inkrafttretens des EU-Beitritts-Vertrages mit 1. 1. 1995 fest.

152 EU-Beitritts-Begleit-BVG BGBl 1994/1013; vgl dazu ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 5 ff.

153 Vgl weiters etwa Art 50a ff B-VG idF BGBl I 2012/65.

154 BGBl I 2010/57.

155 ABl C 2007/306, 1 idF ABl C 2016/202, 1.

dungsdatum des Staates Österreich[156] als auch durch eine **revolutionäre Entwicklung der österreichischen Bundesstaatlichkeit** aus.

Erste verfassungsrechtliche Ansätze für föderalistische Strukturen auf österreichischem Staatsgebiet kannte der zweiteilige **„Kremsierer Verfassungsentwurf"** aus 1848/1849. Er sollte im Verhältnis des Kaisertums Österreich zu den aufgezählten Erbländern mit Ausnahme jener der ungarischen Krone und Lombardo-Venetiens gelten. Progressiver und rechtsstaatlicher als vorangehende und nachfolgende Verfassungstexte intendierte er richtungsweisend im Entwurf der **„Konstitutionsurkunde für die österreichischen Staaten"** ua den bisherigen ständischen Senat im Reichstag durch eine Länderkammer zu ersetzen. Als Zweikammerparlament sollte der Reichstag aus der neuen Länderkammer und einer Volkskammer zusammengesetzt sein. Den Ländern sollte als gewaltenteilendes Verfassungselement die Teilhabe an den Staatsgewalten Gesetzgebung und Verwaltung eingeräumt sein. Als gleichberechtigte Glieder sollten die Länder zu eigener Gesetzgebung in LT und zur Mitwirkung an der Reichsgesetzgebung im Reichstag ermächtigt werden. Die Auflösung des Reichstags mit kaiserlichem Manifest am 4. März 1849[157] verhinderte eine konstituierende Sitzung des Reichstags, in der er den Entwurf am 15. März 1849 verhandeln und beschließen hätten sollen.[158]

Mit dem Niedergang der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie und damit einhergehend des dezentralisierten Einheitsstaats nach der für die österreichische – cisleithanische – Reichshälfte der „Casa d'Austria"[159] geltenden sog **Dezemberverfassung 1867**[160], konstituierten sich aus den vormaligen deutschsprachigen Teilen der Kronländer die österreichischen Bundesländer.

Mit dem **Gesetz vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern**[161] schuf die „Provisorische Nationalversammlung" eine frühe Form des Bundesstaats. Die provisorischen Landesversammlungen erließen provisorische Landesverfassungen, wodurch sie revolutionär souveräne (Glied-)Staatlichkeit erlangten.

---

156 Vgl dazu *Schambeck*, Der Weg Österreichs vom Privilegium Minus zum Mitgliedstaat der Europäischen Union, in: Janko et al (Hg), Herbert Schambeck (2014) 1.

157 RGBl 1849/149.

158 Vgl *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss Bundesverfassungsrecht[11] Rz 28 ff.

159 Vgl zur Begrifflichkeit „Casa d'Austria" *Schambeck*, Weg zum EU-Mitgliedstaat, in *Janko et al* 2.

160 Sammelbezeichnung für G v 21. Dezember 1867, vgl RGBl 1867/142 – 1867/147.

161 StGBl 1918/24.

Der **konkrete Zeitpunkt der Konstitution des österreichischen Bundesstaats** bzw seines Zusammenschlusses von vormaligen souveränen Gewalten (Republik Österreich[162] bzw Länder) wird allerdings **kontrovers** betrachtet. Dabei steht die Wiener Schule des Rechtspositivismus mit ihrer Theorie der Neugründung des Bundesstaats „Republik Österreich" – nach Umwandlung der Zentralgewalt der „Republik Deutsch-Österreich" – im **B-VG 1920**[163] *Pernthalers* Position gegenüber. Er macht schlüssig einen **sukzessiven Konstitutionalisierungsprozess** iSe klassischen Bundesstaatsgründung aus. Dem B-VG misst er für die Gründung der österreichischen Bundesstaatlichkeit bloß deklarative Bedeutung bei.[164]

Auch nach dem Anschluss an das Deutsche Reich von 1938 bis 1945 wurde die österreichische Bundesstaatlichkeit auf revolutionäre Weise im Laufe des Jahres 1945 reinstituiert. Die von der „Provisorischen Staatsregierung" verabschiedete „Vorläufige Verfassung"[165], die Österreich als zentralistischen Einheitsstaat etablieren sollte, erlangte nämlich keine umfassende Geltung. Vielmehr fungierten von den jeweiligen Besatzungsmächten anerkannte, revolutionär-gebildete „Provisorische Landesregierungen" kraft „Provisorischer Landesverfassungen". Diese bundesstaatliche Praxis spiegelte sich in der sog **Oktobernovelle der „Vorläufigen Verfassung"** wider, die das bundesstaatliche System neuerlich bundesverfassungsrechtlich festschrieb.[166] Schließlich entfaltete das **B-VG 1929**, das nach Art 2 Abs 1 *expressis verbis* Österreich als einen Bundesstaat verankerte, nach herrschender Meinung seine volle Gel-

---

162 *Schambeck* nimmt in der Errichtung der Republik Deutsch-Österreich durch den Beschluß der PrNV über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt v 30. Oktober 1918 (StGBl 1918/1) völker- u staatsrechtlich einen „Neustaat" (parlamentarische Republik) an. Weiters weist er daraufhin, dass der Name Republik „Österreich" im Friedensvertrag v Saint-Germain (StV v Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919 StGBl 1920/303) *„von den Siegermächten geradezu vorgeschrieben"* wurde, vgl *Schambeck*, Weg zum EU-Mitgliedstaat, in *Janko et al* 3.

163 G, v 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (B-VG) BGBl 1920/1.

164 Vgl zur bundesstaatlichen Entwicklung bis zur Annexion durch Hitler-Deutschland am 13. März 1938 mwN *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 285 ff; *Schambeck*, Weg zum EU-Mitgliedstaat, in *Janko et al* 3.

165 VerfassungsG v 1. Mai 1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich StGBl 1945/5.

166 Vgl dazu Art I Z 1 – Z 3, Z 8 f, Art II Abs 1 VerfassungsG v 12. Oktober 1945 über einige Abänderungen der Vorläufigen Verfassung StGBl 1945/196.

tung mit dem Zusammentreten des neugewählten NR am 19. Dezember 1945.[167]

Österreich gewann als Zweite Republik mit der Unabhängigkeitserklärung von 1945[168] seine rechtliche Handlungsfähigkeit und mit dem StV von Wien[169] seine volle rechtliche Unabhängigkeit und **Souveränität** zurück.[170] Noch im selben Jahr verabschiedete das österreichische Parlament mit dem **Neutralitäts-BVG**[171] einen für die künftigen Integrationsschritte wegweisenden Verfassungsrechtsakt. Gerade die darin abgesicherte immerwährende Neutralitätsobliegenheit[172] Österreichs nebst den sowjetischen Widerständen ob eines Verstoßes gegen das Anschlussverbot an Deutschland[173] und die offene Frage über den vr Status Südtirols behinderten Österreichs erste Bemühungen um eine intensivere Assoziierung mit den drei sektoriellen, in den 1950er Jahren gegründeten Wirtschafts(teil)gemeinschaften, der EGKS[174], der EWG[175] und der EAG.[176] Die Barriere in der politischen Annäherung für eine

---

167 Vgl Genaueres zur revolutionären Wiederrichtung des österr Bundesstaats im Jahr 1945 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 287 f; vgl gründlich zur geschichtlichen Entwicklung des österr Föderalismus aus rechts- u politikwissenschaftlicher Perspektive bis 1976 *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus (1976).

168 1. Proklamation über die Selbständigkeit Österreichs vom 27. April 1945 StGBl 1945/1.

169 StV v Wien betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen u demokratischen Österreichs vom 15. Mai 1955 BGBl 1955/152.

170 Vgl die Sammelbandbeiträge anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der beiden Rechtsinstrumente StV v Wien u Neutralitäts-BVG *Hummer* (Hg), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs (2007); weiters *Schambeck*, Weg zum EU-Mitgliedstaat, in *Janko et al* 4.

171 BVG vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs BGBl 1955/211.

172 Die rechtliche Grundlage der österr dauernden Neutralität ist zweidimensional. Die staatsrechtliche Verankerung wurde im Neutralitäts-BVG vollzogen, die Notifikation v dessen Inhalt an alle Staaten mit intakten diplomatischen Beziehungen begründete die vr Verpflichtung, vgl dazu *Rotter*, Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität, in: Hummer (Hg), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs (2007) 179 (180 ff).

173 Vgl Art 4 StV v Wien.

174 Nach Art 97 EGKSV endete seine Geltungsdauer 50 Jahre nach seinem Inkrafttreten am 23. Juli 2002.

175 Vgl Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (EWGV), wobei die EWG nach Maßgabe des Titels II des MV (ABl C 1992/191, 5 ff) als Europäische Gemeinschaft (EG) fortgeführt wurde. Mit der Aufhebung der Säulenstruktur nach dem LV verkörpert die EU die Generalsukzessorin der vormaligen EG gem Art 1 Abs 3 EUV.

176 Vgl Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. März 1957 (EAGV), der noch immer gilt, vgl dazu ABl C 2016/203, 1.

umfassendere europäische Integration Österreichs lag trotz intensiver Außenhandelsbeziehungen mit deren MS vor.[177]

Seine **aktive Europapolitik** brachte Österreich einen Beobachterstatus bei den EGKS[178] ab dem Jahr 1951 und ab **1956** eine **Mitgliedschaft** im 1949 konstituierten **Europarat**, der sich einer immer engeren Verbindung der europäischen Länder zur Förderung ihres sozialen Fortschrittes, des Friedens, und der Demokratie widmet.[179] Auf Initiative der OEEC[180] gründeten jene europäischen Staaten, die sich aus rechtlichen, oder politischen Gründen den supranational konzipierten Europäischen Gemeinschaften (EG) nicht anschließen konnten, die **EFTA** im Jahr **1960**. Österreich zählte zu den **Gründungsmitgliedern**[181] dieser intergouvernementalen Organisation, die mit typischen Attributen einer Freihandelszone ausgestattet ist. Da das EFTA-Übereinkommen neutralitätskonform nur intrazonal Zollbefreiungen und Beseitigungen quantitativer Restriktionen vorsah, entstand weder eine Zollunion mit gemeinsamen Außenzolltarifen noch eine Wirtschaftsunion mit gemeinsamer Wirtschafts- und Handelspolitik. Die letzten beiden Integrationsformen hätten gegen neutralitätsrechtliche Auflagen verstoßen.[182] Eben diese neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen verwehrten Österreich weiterhin einen Antrag auf Vollmitgliedschaft bei den supranationalen Europäischen Gemeinschaften. Vielmehr unternahm Österreich mittels Assoziierungsanträgen nach Art 238 EWGV, die just 1961 gemeinsam mit jenen der anderen neutralen Staaten Schweiz und Schweden erfolglos blieben,[183] einen integrationspolitischen EWG-Annäherungsversuch. Schließlich gelang ein integrationspolitischer Brückenschlag zwischen den EFTA-Staaten und den supranationalen Europäischen Gemeinschaften. Mit 1. Jänner **1973** traten einander ähnelnde bilaterale

---

177 Vgl *Hafner*, I. Entwicklung und Gegenwart, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union[2] (2019) 1 (6); *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, in: Reinisch (Hg), Österreichisches HB des Völkerrechts Bd I[5] (2013) Rz 2733 (Rz 2935 f, 2971 ff); *Maurer/Neisser/Pollak*, Österreichs Weg in die und in der Europäischen Union, in: Maurer/Neisser/Pollak (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 9 (14).

178 *Maurer/Neisser/Pollak* in *Maurer/Neisser/Pollak* 13.

179 Vgl Europarat-Satzung BGBl 1956/121; *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 17005; *Hummer* in *Reinisch*[5] I Rz 2956.

180 Österreich ist ihrer Nachfolgeorganisation, der OECD, im Jahr 1961 (OECD-Übereinkommen BGBl 1961/248) beigetreten.

181 EFTA-Übereinkommen BGBl 1960/100; *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 17008; *Hafner*, Entwicklung, in *Hafner/Kumin/Weiss*[2] 2, 6.

182 Vgl *Hummer* in *Reinisch*[5] I Rz 2969 f; Übersicht zu Begriff, Formen u Entwicklungsstufen der Integration vgl mvwN *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 17001 ff.

183 Vgl *Hummer* in *Reinisch*[5] I Rz 2973; *Maurer/Neisser/Pollak* in *Maurer/Neisser/Pollak* 14 ff.

Freihandelsabkommen nach Art 113 EWGV zwischen EFTA-Staaten, ua Österreich, und der EWG bzw EGKS in Kraft.[184] Durch diese sog **Interims-** und **Globalabkommen**[185] entstand ein alle EFTA- und EWG-Staaten umfassender Freihandelsraum mit Zugang zum EWG-Markt.[186] Nun folgte die tiefgreifendste europapolitische Integrationsphase für die Republik Österreich, in der sie sich zunächst an der Schaffung des einheitlichen **EWR**[187], als neues Assoziationsverhältnis der fünf EFTA-Staaten (ohne Schweiz) mit der EWG, EGKS und deren zwölf MS nach Art 238 EWGV, beteiligte.[188] Ihre Zugehörigkeit als EFTA-Mitglied zu dieser verbesserten FHZ war nicht nur von bloß einjähriger Dauer geprägt (1. Jänner **1994** – 1. Jänner 1995)[189], sondern ob der umfassenden Übernahme des EWR-relevanten *acquis communautaire*[190] durch Österreich erstmals[191] von einer Debatte über eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung begleitet.[192] Die Republik Österreich hatte jedoch seit Beginn der Verhandlungen über einen EWR im Jahr 1989 stets den vorübergehenden Charakter dieser Integrationsstufe, als „eine

---

184 Vgl *Hummer*, Österreich als Vertragspartei des EWR-Abkommens vor dem Beitritt zur Europäischen Union, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich (1994) 3 (4). Österreich hat aus innenpolitischen Gründen kein Abkommen mit der EAG abgeschlossen, vgl dazu *Hummer* in *Reinisch*[5] I Rz 2973 ff; vgl dazu auch Atomfreies Österreich-BVG BGBl I 1999/149.

185 BGBl 1972/357, 358, 466, 467.

186 Vgl *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 17009; *Hafner*, Entwicklung, in *Hafner/Kumin/Weiss*[2] 6.

187 Vgl EWR-Abkommen BGBl 1993/909; vgl weiters BGBl 1993/910 – 917 mit notwendigen nationalen Begleitbestimmungen; *Hummer* weißt dabei auf die begründende „Luxemburger Erklärung" aus dem Jahr 1984 hin, die zur Gründung des EWR als „EG-EFTA-Zusammenarbeit zweiter Generation" führte, weiters zur EWR-Mitgliedschaft *Hummer*, Österreich & EWR, in *Hummer* 4 ff.

188 Außerdem erfolgte die Gründung der „Zentraleuropäischen Initiative" (ZEI) unter der Beteiligung Österreichs als Mitglied der *Quadrangolare* im Jahr 1989, vgl dazu http://www.cei.int/ (abgefragt am 31.3.2020).

189 Rücktritt vom EFTA-Übereinkommen BGBl 1995/114.

190 Bis zum Inkrafttreten des LV bezeichnete das „Gemeinschaftsrecht" bzw der „acquis communautaire" den supranationalen Rechtsbestand (1. Säule) in Abgrenzung zum intergouvernementalen „Unionsrecht" (2. u 3. Säule). Seit dem Lissaboner Vertrag wird grds vom „Unionsrecht" u sohin vom „acquis unionaire" gesprochen.

191 Vgl aber die v *Ermacora* angenommene schleichende Aushöhlung des bundesstaatlichen Grundprinzips bereits in den 60er Jahren, *Ermacora*, Österr Föderalismus 155 ff.

192 *Adamovich et al* stellen dazu pauschal fest, dass die *„verfassungsrechtliche Praxis und herrschende Rechtsauffassung"* das Vorliegen einer Gesamtänderung verneint hätten, vgl *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 17010; als erweiterte FHZ mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen war das EWR-Abkommen ferner neutralitätsrechtlich unbedenklich, vgl *Hummer* in *Reinisch*[5] I Rz 2976; vgl auch ErläutRV 741 BlgNR 18. GP 5 ff.

Zwischenstufe zur vollständigen Integration"[193], hervorgehoben. Das EWR-Abkommen bedingte durch seinen weitreichenden Transfer von 2/3 des damals geltenden *acquis communautaire* eine Entlastung der Vorbereitungen für den anstehenden Unionsbeitritt Österreichs.

Den nächsten Schritt in der europäischen Integration Österreichs stellte der **gesamtändernde Beitritt der Republik Österreich zur EU** mit 1. Jänner **1995** dar.[194] Mit diesem Tag endete die 35-jährige EFTA-Mitgliedschaft. Während die ursprünglichen Beitrittsanträge an die drei Europäischen Gemeinschaften noch mit formellen Neutralitätsvorbalten ausgestattet waren, entfiel ein solcher als Österreich sein Beitrittsgesuch auf die EU nach dem Art O EUV idF des MV umstellte.[195] Ferner war im Zuge der Beitrittsvorbereitungen das erste und bis dato einzige obligatorische – positive – Plebiszit über eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung iSv Art 44 Abs 3 B-VG abzuhalten. Die österreichische Verfassungsordnung wurde in ihren Grundprinzipien, die sie als einheitliche verfassungsrechtliche Grundordnung determinieren, berührt.[196] So verursachte die mit dem EU-Beitritts-BVG vollzogene Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung auch **wesentliche Eingriffe in das föderalistische Grundprinzip**, die sich durch die Übertragung von Länderkompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung und ferner durch die fehlende Mitwirkung der Länder an der EU-RS realisierten.[197] Inwiefern allerdings die Modifikationen des Bundesstaats wesentliche Änderungen iSd VfGH-Rsp generierten, die für sich alleine die Gesamtänderungsschwelle iSv Art 44 Abs 3 B-VG überschritten, lässt sich nicht eindeutig festlegen. Denn die Eingriffe in das bundesstaatliche Grundprinzip können insb **von jenen in das demokratische Grundprinzip nicht losgelöst** betrachtet werden. Auch die

193 ErläutRV 11 BlgNR 19. GP 362 f, vgl zum transitorischen Charakter auch ErläutRV 741 BlgNR 18. GP 4.

194 Dazu zB *Grabenwarter*, Änderungen der österreichischen Bundesverfassung aus Anlaß des Beitritts zur Europäischen Union, ZaöRV 55 (1995), 166; *Griller*, ZfRV 1995; *Hinterauer*, Kann die Republik Österreich nach einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) als Bundesstaat weiterbestehen?, in: FS Adamovich (1992) 165; *H. P. Ipsen*, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: FS Hallstein (1966) 248; *Lengheimer*, Grundprinzipien des österreichischen Verfassungsrechtes und ihre Entwicklung, in: FS G. Winkler (1997) 555; *Pernthaler* (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder (1999); *Tauber*, Die Bundesstaatsreform – vom Perchtoldsdorfer Paktum bis heute, in: FS Holzinger (2017) 707; *VVDStRL* (Hg), Europäische Union (1994).

195 Zum Beitrittsprozedere Österreichs zur EU, zu den Aide-mémoires der BReg zur GASP, u zum fehlenden formellen Neutralitätsvorbehalt im Beitrittsvertrag, vgl *Hummer*, Österreich & EWR, in *Hummer* 10 ff.

196 *Öhlinger* in *Korinek/Holoubek* EU-BeitrittsBVG Rz 15.

197 Vgl insb *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus (1990).

Materialien zum EU-Beitritts-BVG[198] oder *Öhlinger*[199] legen sich in der Einzelbetrachtung vom rechtsstaatlichen, gewaltenteilenden[200] oder bundesstaatlichen Prinzip nicht auf eine Totalrevision fest. Allein für das demokratische Grundprinzip wird singulär betrachtet in den ErläutRV zum EU-Beitritts-BVG[201] („jedenfalls") und von *Öhlinger*[202] („*zweifellos*") eine gesamtändernde Wirkung angenommen.

2. *Integrationsrecht nach BGBl 1992/276 und Gliedstaatsvereinbarungen*

Die für die Bundesländer intensivste Integrationsphase begann mit dem Beschluss der **Landeshauptmännerkonferenz** vom 13. November 1987[203], in dem sich die Landeshauptleute öffentlich und explizit zugunsten eines Beitrittsantrags zu den (damaligen) Europäischen Gemeinschaften positionierten. Dass eine zunehmende europäische Integration mit einem **inkrementellen Kompetenzverlust** einherging, war den österreichischen Bundesländern dabei stets bewusst. Diesem wollten sie durch eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem Bund entgegensteuern. Institutionalisierte Teilhaberechte der Bundesländer in den europäischen Integrationsprozessen sollten im Gegenzug ihre politische Unterstützung in der Promotion des bevorstehenden Unionsbeitritts kompensieren und ihre erforderlichen Einwilligungen zum EU-Beitritts-BVG und zum EU-Beitrittsvertrag[204] gewährleisten. Dieser als „**Zwei-Schienen-Theorie**" bekannte *approach* erlaubte es den Bundesländern, sich sowohl für die künftige Funktionsfähigkeit des kooperativen Föderalismus gezielt einzusetzen, als auch den für ländliche Wirtschaft förderlichen Unionsbeitritt zu propagieren.[205] Die für die Zusagen der Bundesländer iZm dem Unionsbeitritt angepeilte, umfassende Bundesstaatsreform zur Stärkung der Länderrechte, die eigentlich

198 ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 4.

199 *Öhlinger* in *Korinek/Holoubek* EU-BeitrittsBVG Rz 14 f.

200 In Literatur nicht stets als eigenständiges Grundprinzip der öst Verfassung ausgewiesen, vgl für explizite Bezugnahme darauf *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss Bundesverfassungsrecht[11] Rz 162 f; hingegen *Berka*, Verfassungsrecht[7] (2018) Rz 199 ff.

201 ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 3.

202 *Öhlinger* in *Korinek/Holoubek* EU-BeitrittsBVG Rz 12.

203 Vgl 12. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich, Berichtsjahr 1987 (1988) 118.

204 Vgl dazu bereits Kapitel I:IV.A).

205 Vgl *Weber* in FS Schambeck 1052 f.

als *conditio sine qua non* galt, scheiterte letztlich auch an der fehlenden Entschlossenheit einzelner Bundesländer.[206]

Das Ergebnis der föderalistischen Debatte über einen integrationspolitischen Rahmen der österreichischen Bundesländer, die va im Rahmen der 1988 eingerichteten Arbeitsgruppe EG/Föderalismus[207] stattfand, war Art I der **BGBl 1992/276**. In Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG führte Art I der Bundesverfassungsrechtsnovelle das sog **Länderbeteiligungsverfahren** an der innerstaatlichen Willensbildung der Republik Österreich in der **europäischen Integration** ein.[208] Sein Datum des Inkrafttretens mit 6. Juni 1992[209] und der Wortlaut „europäische Integration" als Bezugspunkt der Nov belegen die antizipierende Wirkung für einen möglichen Vollbeitritt Österreichs zur EU. Im Juni 1992 galt die Republik Österreich noch als bloßer EU-Beitrittskandidat. Die formellen EU-Beitrittsverhandlungen wurden erst Anfang des darauffolgenden Jahres offiziell eröffnet. Aufgrund dieser ungeklärten integrationspolitischen Ausgangslage nahm Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG[210] auf Vorhaben im Rahmen der „europäischen Integration" Bezug. Die integrationsrechtlichen Regelungen sollten beide denkbaren Fälle einer bevorstehenden Teilnahme Österreichs am europäischen Integrationsprozess, einerseits eine EWR-Teilnahme, andererseits einen Beitritt zu den – damals noch rechtlich existenten – Europäischen Gemeinschaften partiell[211] abdecken.[212] Generell sollten „alle Vorhaben von internationalen Organen im Rahmen der europäischen Integration"[213] von diesen Verfassungsbestimmungen erfasst sein. Erst im Zuge des EU-Beitritts-Begleit-BVG wurde die Terminologie „europäische Integration" auf „Europäische Union" bundesverfassungsrechtlich abgeändert. Damit wurde dem Telos dieser Bundesverfassungsrechtsnovelle einer zweckmäßigen An-

---

206 Vgl *Bußjäger* in *Griller et al* 359 ff; *Bußjäger* in *Maurer/Neisser/Pollak* 206 ff; genauer zum Forderungsprogramm der Bundesländer, das über die realisierte „kleine Föderalismusreform" im Umfang des BGBl 1992/276 hinausging, vgl auch unten Kapitel I:IV.B)3.

207 Vgl *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 454.

208 In seinen Grundzügen gilt dieses Länderbeteiligungsverfahren in Art 23d Abs 1, 2 und 4 B-VG idgF fort.

209 Vgl dazu Art 49 Abs 1 S 2 B-VG idgF.

210 Weiters Art 16 Abs 6 B-VG mit seiner vorübergehenden Devolution an den Bund im Fall der Umsetzungssäumnis eines Lands, vgl dazu Nachfolgebestimmung Art 23d Abs 5 B-VG idgF.

211 Bezüglich der Einbindung der Organe der Bundesgesetzgebung, also auch des BR iSv Art 24 B-VG, traf das BGBl 1992/276 keine Vorkehrungen. ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 4 f wiesen auf einen Rückgriff auf Art 50 Abs 1 B-VG oder auf allenfalls bundesverfassungsrechtlich festzulegende Sonderverfahren hin.

212 Vgl dazu ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 3 f, 7 ff.

213 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 7.

passung der österreichischen Verfassungsrechtsordnung an die Unionsmitgliedschaft Österreichs entsprochen.[214]

Das Informations- und Stellungnahmekonzept in Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG[215] stellte rechtsvergleichend ein durchaus achtbares föderales Verhandlungsergebnis mit einer starken Stellung der Länder dar.[216] In der Rechtspraxis sollte es allerdings *pro futuro* keine effektive Wirkung entfalten. Umfassende Informations- bzw Unterrichtungspflichten des Bunds gegenüber den Bundesländern „über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten" nach Abs 4 korrelierten mit Stellungnahmerechten der Bundesländer an das BKA[217] nach Abs 4 und Abs 5. Mit BGBl 1992/276 schaffte der Bundesverfassungsgesetzgeber ein Länderbeteiligungskonzept, das eine **mittelbare, kompensatorische Partizipation** in der aufsteigenden Phase[218] **der europäischen RS** vermittelte. An der EU-RS war unmittelbar nur der Bund und dabei auch als Mediator der Länderinteressen beteiligt. Davon gilt es zu unterscheiden, dass die **Bundesländer selbst** nach Art 10 Abs 4 und Abs 5 B-VG innerstaatlich „unmittelbar" und nicht „mittelbar", wie etwa über den BR, beteiligt waren. Ein maßgeblicher Einfluss auf die Gestaltung der österreichischen Position konnte insofern nur gegenüber den Adressaten der Länderbeteiligung, den zur Außenvertretung Österreichs zuständigen Organen des Bunds, ausgeübt werden.[219] Eine unmittelbare Beteiligung der österreichischen Bundesländer in EU-Gremien kam ihnen erst nach Art 8 BLVer iVm Art 10 Abs 6

---

214 Art I Z 7 BGBl 1994/1013; vgl dazu auch ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 5 f; einzige – unbeabsichtigte – Ausnahme bildete die Durchführungspflicht der Länder für Rechtakte im Rahmen der „europäischen Integration" nach Art 23d Abs 5 1. HS B-VG idF BGBl 1994/1013. Dieser Tatbestand wurde erst mit der Lissabon-Begleitnov auf „im Rahmen der Europäischen Union" vereinheitlicht, die parlamentarischen Mat (AB 827 BlgNR 24. GP 11) sprechen v einem „offenbaren Redaktionsversehen", der „bereinigt" wurde.

215 Vgl dazu Kapitel III:II.

216 *Bußjäger* in *Maurer/Neisser/Pollak* 206; *Morass*, Regionale Interessen in EU 412, 495; vgl dazu auch Art 23 GG.

217 Das BKA als zentrale Anlauf-, Verteilungs- u Einbringungsstelle im Verkehr des Bunds mit den Bundesländern, wobei die Mat explizit auf den mittlerweile aufgehobenen ex-Art 98 B-VG idF BGBl 1983/175 rekurrierten, vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 8.

218 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 454.

219 Vgl dazu mwN *Ranacher*, Bezüge zur Europäischen Union, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder Bd I (2012) Rz 1 (Rz 40).

B-VG zu, der Ländervertreter ohne eigenständige Verhandlungsführung in österreichische Delegationen zulässt.[220]

Die politische Debatte im Vorfeld der BGBl 1992/276 erstreckte sich allerdings nicht nur auf die Ebene des kooperativen Föderalismus zwischen Bund und Bundesländern, sondern va auch auf den **Interessenskonflikt** zwischen den Länderexekutiven und -legislativen.[221] Mit dem Rechtsinstitut der „**einheitliche**[n] **Stellungnahme der Länder** zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration" in Art 10 Abs 5 B-VG wählte der Bundesverfassungsgesetzgeber einen der Logik der relativen Verfassungsautonomie der Bundesländer[222] adäquaten offenen Wortlaut für diese relativ-bindende Beteiligungsform der Bundesländer in Angelegenheiten ihrer Gesetzgebungskompetenz. Damit überließ der Bundesverfassungsgesetzgeber in Art 10 Abs 6 B-VG im Sinne der **Organisationsautonomie der Bundesländer** den Ländern, in Absprache mit dem Bund Organzuständigkeiten[223] für die Ausübung der kompensatorischen Länderrechte festzulegen. Etwa in Form landesverfassungsrechtlicher Vorschriften, oder in Form von Art 15a Abs 2 B-VG-Ver[224] sollten organisationsrechtliche Festlegungen getroffen werden.[225] In Ausführung von Art 10 Abs 6 B-VG erging das

---

220 Vgl hingegen sog „gemeinsamer Ländervertreter" in entscheidender Ratszusammensetzung iSv Art 16 Abs 6 EUV, der eine eigenständige Verhandlungsführung mit Stimmrecht nach Art 23d Abs 3 B-VG innehat; vgl zum Begriff „gemeinsamer Ländervertreter" *Rosner*, Die Verbindungsstelle der Bundesländer, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 53 (58 f).

221 Eine umfassende u ausgezeichnete politikwissenschaftliche Analyse der österr Bundesländer u ihrer europäischen Integration zum Stand 1994 findet sich in *Morass*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994).

222 Vgl dazu Art 99 Abs 1 B-VG; *Weber* in FS Schambeck 1054, der zugleich Kritikpunkte formuliert.

223 Vgl dazu hingegen die explizite verfassungsrechtliche Verankerung der Vertretungsorgane der Gemeinden für das Informations- u Stellungnahmerecht mit dem Österreichischen Städte- u Gemeindebund unter Hinweis auf Art 115 Abs 3 B-VG. Nach Art 10 Abs 4 S 3 und 4 B-VG idF BGBl 1992/276 bzw den geltenden, identen Nachfolgebestimmungen in Art 23d Abs 1 S 3 und 4 B-VG idF BGBl 1994/1013 sind auf die Gemeinden die Vorschriften bezüglich der Länder nach Abs 1 sinngemäß anzuwenden.

224 Vgl zum selbständigen, durch Art 15a B-VG delegierten Rechtskreis als „Zwischenländerrecht" (freiwilliges, rechtsverbindliches Koordinationsrecht im kooperativen Bundesstaat), das neben dem Bunds- u Landesrecht als Ausdruck der „Gesamtverfassung" hinzutritt, ferner nur zwischen den Vertragsparteien nach Art 137, Art 138a B-VG durchsetzbare Rechtsverhältnisse schafft u für eine Bindung gegenüber Rechtsunterworfenen einer speziellen Transformation bedarf *Thienel* in *Korinek et al*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Art 15a B-VG Rz 3, 8, 22, 54, 93 ff, 108, 115.

225 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5.

vertikale Konkordat[226] in Angelegenheiten der europäischen Integration nach Art 15a Abs 1 B-VG, die Ver zwischen dem Bund und den Ländern gem Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (**BLVer**)[227]. Weiters einigten sich die neun Bundesländer untereinander auf ein darauf aufbauendes **horizontales Konkordat** nach Art 15a Abs 2 B-VG, die Vereinbarung gem Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration (**LL-Ver**)[228]. Diese Art 15a B-VG-Ver zwischen den Ländern kreierte mit der **Integrationskonferenz der Länder** (IKL)[229] ein exekutivlastiges, interföderales Koordinationsgremium der Bundesländer. Sie verfügt als erste Zwischenländereinrichtung kraft indirekter und delegierter verfassungsrechtlicher Ermächtigung über eine eigene Beschlusskompetenz. Die Landtagspräsidenten agieren darin als *„Beiwagen einer erweiterten Landeshauptleutekonferenz"*.[230] Denn das Präsidium des BR wie auch die Landtagspräsidenten sind nur zur Sitzungsteilnahme ohne Stimmrecht befugt.[231] IKL-Stellungnahmen zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, tragen nach Art 4 LLVer die Rechtsvermutung einer einheitlichen Stellungnahme iSv (ex-) Art 10 Abs 5 B-VG.[232,233]

In seiner Gesamtheit hatte sich das **institutionalisierte Länderbeteiligungsverfahren** als **zu schwerfällig**[234] für die dynamischen, schnelllebigen Integrationsprozesse erwiesen, weshalb sich rasch eine Länderkoordination auf informellem Wege über die Abstimmung auf Beamtenebene innerhalb der Länderexekutiven im Umlaufweg ent-

---

226 Zur Begrifflichkeit „Konkordat" u die staatsrechtliche Qualifizierung dieser seit 1974 BGBl 1974/444 in Art 15a B-VG geregelten Gliedstaatsverträge vgl *Grabenwarter*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches HB des Völkerrechts Bd I[5] (2013) Rz 522 (Rz 548).

227 BGBl 1992/775 idF BGBl I 2008/2. Diese war laut den Mat zu Unrecht keine rechtliche Anwendungsvoraussetzung für die Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG, vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 6.

228 ZB Ver gem Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration stmk LGBl 1993/35.

229 Vgl Art 1 – Art 6 LLVer iVm Art 6 Abs 2 BLVer.

230 *Bußjäger* in *Maurer/Neisser/Pollak* 208 f; vgl dazu auch Art 2, Art 3 Abs 3 S 2, Art 5 LLVer.

231 Vgl Art 2 f LLVer.

232 Vgl nunmehr Nachfolgebestimmung in Art 23d Abs 2 B-VG BGBl 1994/1013 idF BGBl I 2010/57.

233 Vgl dazu auch Kapitel III:II.E)2.

234 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 455.

wickelte.[235] Die Praxis stand und steht im Gegensatz zur Umständlichkeit der eigentlich vorgesehenen Kanäle mit der **IKL**,[236] ihrer Geschäftsstelle, der VStL,[237] und dem **SIL**[238] als ein der IKL assistierendes Gremium.[239] Unter diesen Kooperationsorganen hat nur die **VStL** als Drehscheibe zwischen Bund und den Bundesländern in EU-Angelegenheiten nach den Gliedstaatsvereinbarungen **praktische Relevanz**. Daraus folgt ihr Stellenwert in EU-Angelegenheiten für den kooperativen Bundesstaat Österreich in vertikaler und horizontaler Ebene, den sie seit 1951 entwickelt hat, als Informations- und Koordinationsschnittstelle der Länder und als vorbereitender administrativer Hilfsapparat[240] für die Länderkonferenzen[241] tätig zu sein. Ihre Bedeutung gilt ungeachtet, oder gerade aufgrund[242] fehlender[243] bundesverfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Grundlagen zur Einrichtung der VStL. Ihre Ermächtigungsgrundlage liegt in der relativen *„koordinierten"*[244] Verfassungsautonomie der Länder.[245] Ferner sind die praktisch, va im Hinblick auf Art 23d Abs 2 B-VG, gewichtigen **Länderkonferenzen** verfassungsgesetzlich nicht verankert. Praktisch bedeutungslos ist die IKL, die bis dato nur zweimal, zuletzt 1997, getagt hat.[246] Weiters haben die

---

235 *Bußjäger* in *Griller et al* 368; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 49 ff.

236 Vgl zur fehlenden Staatspraxis für die IKL u zum Surrogat durch die Länderkonferenzen *Bußjäger* in *Griller et al* 368 ff, *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 447; *Rosner/Gmeiner*, Die Länderkonferenzen, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 93 (96).

237 Vgl Art 6 Abs 5 LLVer; Art 1 Abs 1, Art 2, Art 4, Art 6 Abs 3, Art 7 Abs 1, Art 8 BLVer.

238 Vgl Art 7 LLVer; die SIL ist ein auf interregionaler Ebene in institutioneller Abhängigkeit zur LH-Konferenz 1990 geschaffenes Gremium, dem in Belangen der Integrationspolitik prinzipiell eigenständige Entscheidungsbefugnis zusteht. Wie die IKL ist die SIL praktisch bedeutungslos u als totes Recht zu qualifizieren. Gleiches galt für die „Arbeitsgruppe für Integrationsfragen" iSv Art 1 Abs 3 BLVer, die mit BGBl I 2018/61 (2. BundesrechtsbereinigungsG) aufgehoben wurde.

239 *Morass*, Regionale Interessen in EU 380.

240 Die VStL ist als Dienststelle ein Verwaltungsorgan, jedoch keine Behörde oder jP, vgl *Rosner* in FS 60 Jahre VStL 54.

241 Vgl GO der VStL (gem ex-Art 107 B-VG), sonstige Richtlinien der Länderkonferenzen bzw Art 9 BLVer für VStL-Brüssel; dazu *Rosner* in FS 60 Jahre VStL 53, 55 ff.

242 *Wielinger*, Zur Frage einer verfassungsrechtlichen Grundlage für die Gründung der Verbindungsstelle der Bundesländer, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 15.

243 Dazu *Rosner* in FS 60 Jahre VStL 53 f.

244 *Pernthaler*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration (1992) 12.

245 Dazu *Wielinger* in FS 60 Jahre VStL 22 ff.

246 Vgl *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 51.

sog Arbeitsgemeinschaften ihre Tätigkeit rasch eingestellt.[247] Nur der RFI[248] ist noch immer aktiv.[249]

Schließlich hat nach *Pernthaler* unter Berücksichtigung von den informellen kooperativen Instrumenten das Länderbeteiligungsverfahren über die VStL und die Länderkonferenzen zu keiner wesentlichen Steigerung des Ländereinflusses bei Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration bzw EU geführt.[250] Eher differenzierend spricht *Rosner* von hoher *„tatsächlicher Effektivität"* der „gemeinsamen" (nicht „allgemeinen"[251]!) und „einheitlichen" Länderstellungnahmen in Bezug auf die innerstaatliche Willensbildung.[252]

Auch die vereinzelten[253] **landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen**[254] mit **analogen** Informations- und Stellungnahmerechten der LT gegenüber den zuständigen LReg sind nicht praxisrelevant.[255] Dieser Umstand erscheint umso bemerkenswerter, als diese von manchen Bundesländern verankerten Mechanismen eigens zur Stärkung der (geschwächten) Landeslegislativen gegenüber den „europäisierten" (Bunds- und Landes-)Exekutiven konzipiert sind. **Informal** vollzieht sich die Ländermitwirkung auf der administrativen Ebene im Einvernehmen mit der Bundesbürokratie.[256] Die Länderkonferenzen bestätigten dabei ihre im österreichischen Verfassungsleben faktische Gewichtigkeit, die sie bereits seit den (revolutionären) Prozessen um die Gründung der Bundesstaatlichkeit eingenommen hatten.[257] Im formellen, bundesverfassungsrechtlichen Rahmen stellen sich Fragen der **Durchsetzbarkeit** der Beteiligungsformen der Bundesländer.[258]

---

247 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 57 f.

248 BGBl 1989/368 idF BGBl I 2008/30.

249 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 57 f.

250 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 455.

251 Vgl zur Begriffsabgrenzung *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 44 f.

252 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 44 f, 54, 60.

253 Keine verfassungsrechtlichen Grundlagen in Kärnten, Niederösterreich, Wien.

254 Vgl zB Art 22 Abs 1, Art 23 Abs 3 – insb Z 1 – und Art 41 Abs 12 L-VG stmk LGBl 2010/77 idF LGBl 2017/115, dazu Kapitel III:X.

255 Vgl dazu *Bußjäger* in *Griller et al* 369.

256 *Bußjäger* in *Maurer/Neisser/Pollak* 208 f, 213.

257 *Lienbacher* in *Griller et al* 217 ff, 228; *Morass*, Regionale Interessen in EU 412, 421, 425; *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 288.

258 Vgl *Weber*, der die Anordnungen in Art 10 Abs 4 und 5 B-VG u Art 10 BLVer als *leges imperfectae* einstufte u dies schon 1994 als eine der Schwachstellen der rechtlichen Strukturen prophezeite, dazu *Weber* in FS Schambeck 1061; vgl aber Art 23d Abs 2 und Abs 3 iVm Art 142 Abs 2 lit c B-VG, dazu *Grabenwarter*, ZaöRV 55 (1995), 181.

Der Integrationsrahmen nach BGBl 1992/276 und BGBl 1992/775 warf in mehrfacher Hinsicht Diskussionspunkte auf. Diese Punkte sind noch immer relevant und nicht abschließend geklärt. Die fortbestehende materiellrechtliche Geltung des Integrationsrahmens bedingt die Aktualität seiner Rechtsfragen. Sein inhaltlicher **Fortbestand** ergibt sich aus der Geltung[259] der Ver zwischen dem Bund und den Ländern gem Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, aus der Behandlung im 1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz und aus der Rezeption des Regelungsbestandes von (ex-) Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG in seine **Nachfolgeregelung nach Art 23d B-VG**[260].[261]

Der integrationsrechtliche **Vorhabensbegriff** wurde ohne positivrechtliche[262] Umschreibung in das B-VG und *ergo* in die österreichische Rechtsordnung mittels Art 10 Abs 4 und Abs 5 B-VG eingeführt. Die Silhouette eines „Vorhaben[s] im Rahmen der europäischen Integration"[263] bzw „Vorhaben[s] im Rahmen der Europäischen Union"[264] ist daher rechtlich nicht vorgegeben. Bis dato haben die parlamentarischen Materialien der einschlägigen Verfassungsnovellen positive und negative Abgrenzungsversuche vorgenommen und sich an das weit gefasste Verständnis von Vorhaben in der Literatur angenähert. Auch angesichts der Vielseitigkeit des unionalen Handelns wird darin tendenziell ein

---

259 Vgl *Öhlinger/Konrath* in *Korinek et al*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2013) Art 23d B-VG Rz 7.

260 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 6, 9; *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23d B-VG Rz 7; genauer zum Regelungsgehalt v Art 23d B-VG Kapitel III:II.

261 Vgl auch Kapitel III:II.

262 Parlamentarische Erläut sind keine positiven Rechtsquellen, sondern sog Rechtserkenntnisquellen, die Rechtsquellen in ihrer Entstehung u der Absicht des Gesetzgebers im Zeitpunkt des Erlassens näher darlegen. Dabei ist dem historischen Gesetzgeber (objektivierter Wille) soweit Beachtung für seine Aussagen in den Mat zuzumessen, als er darin objektiven Sinn u Absicht der Vorschrift auszudrücken vermag. *Travaux préparatoires* sind zu konsultieren, u ihre Auslegung mit den Auslegungsergebnissen anderer Interpretationsmethoden im Einzelfall abzuwägen. Es wird hier eine vermittelnde Position der juristischen Methodenlehre eingenommen, die eine absolute Hierarchie unter den Auslegungsmethoden ablehnt u den Rechtstext als *living instrument* erfasst. Vgl überzeugend *Kramer*, Juristische Methodenlehre[5] (2016) 143 ff.

263 Erstmalige verfassungsrechtliche Verwendung des Rechtsbegriffs in Art 10 Abs 4 und Abs 5 B-VG idF BGBl 1992/276.

264 Erstmalige verfassungsrechtliche Verwendung des Rechtsbegriffs in Art 23d Abs 1, Abs 2, Abs 3 und Art 23e Abs 1, Abs 2, Abs 5, Abs 6 B-VG idF BGBl 1994/1013.

weiter Vorhabensbegriff vertreten.[265] Er erfasst EU-Rechtsetzungsvorhaben und generell politische Initiativen zur Gestaltung der EU.[266]

Die autonom gefasste Regelung der Bundesländer über ihren **Modus der einheitlichen Stellungnahme** in Art 3 Abs 5 iVm Art 4 LLVer ist nicht nur durch ein alleiniges Stimmrecht der zuständigen Landeshauptleute gekennzeichnet.[267] Sie wirft darüber hinaus Fragen der Verfassungskonformität ob ihres darin festgelegten Konsensquorums einer absoluten Mehrheit von fünf Bundesländern für eine „einheitliche" Stellungnahme auf. Die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens ist **verfassungskonform**. Die Bundesländer treten einander bei einer Art 15a Abs 2 B-VG-Ver als gleichwertige Verhandlungspartner auf und handeln bei der institutionellen Ausgestaltung von länderinternen und länderübergreifenden Strukturen im Rahmen ihrer Organisationshoheit nach der Landesverfassungsautonomie.[268] Die nach Art 6 Abs 2 BLVer „ausschließlich" den Ländern eingeräumte Gestaltungsfreiheit[269] und die Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs auf Angelegenheiten, in welchen die Gesetzgebung Landessache ist[270,271] gestatten die in Art 4 LLVer festgelegte Regelung zur Erzeugung einer „einheitlichen Stellungnahme". Die Ländervereinbarung bzw IKL-Ver lässt **Stellung-**

---

265 Vgl dazu ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 7 f, wobei die Erläut einleitend explizit die „innerösterreichische(n) Vorhaben oder Initiativen im Bereich der Europäischen Integration" wegen bereits bestehender formeller Koordinationsmechanismen ausnahmen. Die RV zum EU-Beitritts-Begleit-BVG verwies *in concreto* vollinhaltlich auf die inhaltlichen Erläut der RV v BGBl 1992/276, vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 6 („gleiche Bedeutung [...] wie [...] im derzeitigen Art. 10 Abs. 4 und 5"), 9 („Die Bestimmungen des Art. 23d orientieren sich überwiegend an den bereits bestehenden Mitwirkungsrechten. [...] kann weitgehend auf die entsprechenden Erläuterungen zur Regierungsvorlage 372 BlgNR 18. GP, S. 5 ff. verwiesen werden"). Der Abänderungsantrag zur Lissabonbegleitnov (IA 978/A BlgNR 24. GP 11 f) verweist zur Konkretisierung eines Vorhabens iSv Art 23e Abs 1 B-VG auf Art 1 Abs 2 BLVer (vgl bereits AB 58 BlgNR 19. GP 4), va aber zitiert er weiters *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfVR 1995, 89 (103). Zwar klärt dieser Beitrag nicht die Frage der innerösterreichischen Vorhaben, jedoch verweisen die Erläut weiters auf den „in der Literatur weit verstandenen Begriff", der demnach klar auch innerösterreichische Initiativen erfasse, vgl dazu etwa *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 62; *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 13 ff.

266 Dazu genauer Kapitel I:III.

267 Vgl dazu Art 3 Abs 3 LLVer, der dem LH, als zur Außenvertretung eines Bundeslands befugtes Landesorgan nach Art 105 Abs 1 S 1 B-VG, verfassungskonform das Stimmrecht in der IKL einräumt.

268 Vgl dazu *Morass*, Regionale Interessen in EU 467 ff.

269 Vgl zur Subdelegation *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23d B-VG Rz 7.

270 Vgl zu Angelegenheiten mit der Gesetzgebung als Landessache Art 12, Art 14 Abs 4, Art 14a Abs 1, Art 14b Abs 3, Art 15 Abs 1, 9 und Art 21 B-VG; vgl weiters („*insoweit, als das Vorhaben auf eine Regelung gerichtet ist, die innerstaatlich nur durch Landesgesetz getroffen werden dürfte*") *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 39; *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 12.

271 Gem Art 10 Abs 5 S 1 B-VG iVm Art 6 Abs 1 S 1 BLVer iVm Art 4 LLVer.

nahmen der IKL[272] als einheitliche Stellungnahmen iSv ex-Art 10 Abs 5 B-VG bzw Art 23d Abs 2 B-VG „gelten". Demnach schreibt Art 4 LLVer mit seinem Wortlaut „gelten als" **keine exklusive Form zur Bildung einer einheitlichen Stellungnahme der Länder**, die den nat Ratsvertreter nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG bindet,[273] *expressis verbis* vor.[274] Gleichermaßen ließ eine Interpretation des insoweit unbestimmten Wortsinns einer „einheitlichen Stellungnahme der Länder" nach Art 10 Abs 5 B-VG auch das in der LLVer für eine IKL-Stellungnahme verankerte Mehrheitsvotum ohne explizite Gegenstimme zu. Der Bundesverfassungsgesetzgeber legte bzw legt keine einstimmig oder etwa qualifiziert mehrheitlich zu fassende Stellungnahme der Länder für deren Rechtsverbindlichkeit fest. Demnach muss eine **inhaltlich klare Willenserklärung, die ohne Gegenstimme von allen Ländern getragen** wird und folglich ihnen ob ihrer (zumindest konkludenten) Zustimmung zurechenbar ist, als einheitliche Stellungnahme der Länder gelten. Dafür kann im Extremfall auch die von einem einzigen Land inhaltlich bestimmt formulierte Stellungnahme, gegen die die anderen Bundesländer ihre Ableh-

---

272 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 447.

273 Es gibt keine Möglichkeit, Bindungswirkungen v Stellungnahmen iSv Art 23d und Art 23e B-VG *ex ante* u damit vor dem Handeln des nationalen Ratsvertreters, vor dem VfGH zu klären. Ein Verfahren nach Art 137, Art 138 Abs 2 oder Art 145 B-VG scheidet aus, da es an den notwendigen Anfechtungsobjekten nach Maßgabe des strengen Typenzwangs in der österr zentralisierten Verfassungsgerichtsbarkeit mangelt. Es steht nur *ex post* das feststellende Erkenntnis nach Art 138a B-VG iVm §§ 56a f VfGG oder das Anklagerecht gegen den Ratsvertreter für eine Gesetzesverletzung u damit für seine bereits abgeschlossenen Handlungen im R nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG iVm §§ 72 ff VfGG offen. Eine staatsgerichtliche Verurteilung hat berufliche Konsequenzen für den Amtsträger, u ist insofern das effektivste Rechtsschutzinstrument für den Urheber einer bindenden Stellungnahme. Jedoch kann eine stattgebende Verurteilung iSv Art 142 Abs 4 B-VG nur präventive Schutzwirkungen idR für künftige EU-Vorhaben entfalten. Für das betreffende EU-Vorhaben mit dem rechtswidrigen Handeln des nat Ratsvertreters wird es wohl keine Auswirkungen mehr haben. Das B-VG u die BLVer kennen demnach keinen Streitbeilegungsmechanismus, um die Bindungswirkung einer Stellungnahme der Länder (Art 23d B-VG) bzw der Parlamentskammern (Art 23e B-VG) zu klären. Ein innerstaatlich verfassungswidriges bzw Stellungnahme-widriges Abstimmungsverhalten des nat Ratsvertreters lässt jedoch definitiv die unionsrechtliche Gültigkeit des betreffenden EU-Rechtsakts unberührt. Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 40; *Grabenwarter*, ZaöRV 55 (1995), 180 f; *Lienbacher*, Die Wirkung der Supranationalität auf Föderalismus und Regionalismus aus österreichischer Sicht, in: Bauer/D'Atena (Hg), Die Wirkung der Supranationalität auf die Gewaltenteilung (2007) 189 (197, 207); *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 46 f.

274 Ebenso vage *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 11; eindeutig *Bußjäger* in *Griller et al* 363 f, 368 ff; *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 58 ff; überzeugend *Rosner*, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Rosner (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 43 (55 ff); aA offensichtlich *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 40, der das Forum der Stellungnahme außer Betracht lässt u vielmehr auf die Einheitlichkeit als Vorgabe für Inhalt u Erzeugungsbedingungen einer Stellungnahme iSv Art 23d Abs 2 B-VG abstellt; aA *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 201 ff.

nungsrechte nicht ausgeübt haben, Bindungswirkung entfalten. Einem Prinzip der Einstimmigkeit bei interföderalen Beziehungen kann im Übrigen die österreichische Praxis entgegengehalten werden, die sich typischerweise durch das Konsensual- bzw Einhelligkeitsprinzip in den Länderkonferenzen auszeichnet.[275] Schließlich ermöglichte gerade der unpräzise Wortlaut von Art 10 Abs 5 B-VG den Bundesländern, das Verfahren zur Erzeugung einer einheitlichen Stellungnahme hinsichtlich seiner Organzuständigkeiten und Abstimmungsmodalitäten autonom festzulegen. Insofern wurde mit den bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen in Abs 5 dem dahingehend formulierten Wunsch der Bundesländer im Begutachtungsverfahren hinlänglich entsprochen.[276] Die gliedstaatsrechtlichen Bestimmungen der LLVer setzen folglich das einheitliche Stellungnahmeverfahren der Länder zu Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration iSv Art 10 Abs 5 B-VG idF BGBl 1992/276 bundesverfassungskonform und rechtskonform im Verhältnis zur BLVer um.

Lienbacher[277] ist nicht zu folgen, wenn er nur Stellungnahmen, die im Rahmen der IKL produziert sind, die Qualifikation einer „einheitlichen Stellungnahme", die **rechtliche Bindungen nach Art 23d Abs 2 B-VG entfaltet und Gesetzesverletzungen iSv Art 142 Abs 2 lit c B-VG erzeugen** kann, zuspricht. Er stützt sich dabei va auf das Gebot klarer Organzuständigkeiten nach dem Legalitätsprinzip und die Zurechenbarkeit der Bindungswirkung einer bindenden Stellungnahme an alle Bundesländer. Unter Abwägung aller Normhypothesen, die die einzelnen Interpretationsmethoden ergeben, bestätigt sich der offene und nicht abschließend formulierte Wortsinn von Art 4 LLVer. Dieser ist Ausgangspunkt und ihm ist auch eine relative Prävalenz gegenüber den sonstigen Auslegungskriterien einzuräumen. Das **System** der Ermächtigungsgrundlage in Art 23d Abs 2 iVm Abs 4 B-VG und der delegierenden BLVer räumt „ausschließlich" den Ländern die Entscheidung über die Weise einer einheitlichen Stellungnahme ein. Ferner lässt sich aus den

---

275 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 447; *Rosner/Gmeiner* in FS 60 Jahre VStL 99, 101 ff.

276 Vgl dazu ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5, 8 f, welche davon sprechen, dass das „Konsensualprinzip" gelten solle u „eine solche Länderstellungnahme [...] freilich nicht notwendigerweise nach dem Einstimmigkeitsprinzip von allen Ländern getragen werden" müsse, jedoch vielmehr v den Bundesländern „etwa in Form landesverfassungsgesetzlicher Vorschriften oder einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG" über die Form einer Stellungnahme zu entscheiden sei. Entscheidend sei eine für den Bund „zweifelsfrei nachvollziehbar[e]" Willensbildung, an der „alle Länder [...] beteiligt waren", um der „Notwendigkeit eindeutiger Verhandlungspositionen" für den Bund auf Unionsebene zu genügen; vgl dazu ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9.

277 *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 201 ff.

für die IKL vereinzelt[278] bestehenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen auf keine Exklusivität dieser kooperativen Zwischenländereinrichtung zur Bildung einer einheitlichen Stellungnahme entnehmen. Die **parlamentarischen Erläut**[279] zur Vorgängerbestimmung ex-Art 10 Abs 5 B-VG und auch zur Stammfassung von Art 23d B-VG betonen wiederum die **Gestaltungsfreiheit** der Länder für die Bildung einer einheitlichen Stellungnahme. Gerade der von *Lienbacher* ventilierte Gedanke eines umfassenden Zugangs zum Interpretationsgegenstand, der sich aus der *„Gesamtheit aller [für jedermann erkennbaren] Umstände, die seine Erzeugung bestimmt haben und mit denen der Rechtsetzer eine bestimmte Anordnung zum Ausdruck bringen wollte"*[280], bestimme, bekräftigt, dass sich die Länder in ihrer Gliedstaatsvereinbarung auf keine ausschließliche Rechtsform in Art 4 LLVer festlegen. Solange ein einheitlicher Wille der Länder in einer Stellungnahme, die durch die VStL an das BKA übermittelt wird, **klar für den Bund festzustellen** ist, haben die Länder **im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie** einen für den Bund verbindlichen Akt gesetzt.

Insofern ist die gängige **Praxis**[281], einheitliche Stellungnahmen außerhalb der IKL durch *„informelle Koordinationsinstrumente der Länder"*[282] zu erzeugen, rechtlich bindend anzuerkennen. **Bis dato gibt es keine nach Art 4 LLVer gefasste einheitliche Stellungnahme.**[283] Hingegen werden einheitliche Stellungnahmen regelmäßig durch **Länderumfragen bzw Umlaufbeschlüsse der Länderkonferenzen**, insb der Landesamtsdirektoren- bzw Landeshauptleutekonferenz erzeugt. Analog zum Einhelligkeitsprinzip bei Sitzungsbeschlüssen der Länderkonferenzen wird dabei der einheitliche Wille für eine Stellungnahme durch den in Richtlinien der Länderkonferenzen geregelten **Grundsatz der Zustimmungsfiktion nach einwandlosem Fristablauf** gebildet.[284] Der Bund hat diese informell gefassten Beschlüsse der Länderkonferenzen bis dato stets als bindend in seiner gesamtstaatlichen Willensbildung für EU-Vorhaben anerkannt und ist von diesen nur in drei Fällen aus den bundesverfassungsgesetzlichen Rechtfertigungs-

278 Vgl oö, tir u sbg L-VG.

279 Vgl FN 262.

280 *Lienbacher*, ZfV 2015, 196, 200 f.

281 Vgl dazu insb *Bußjäger* in *Griller et al* 364, 368 ff, 377; insb unter Bezugnahme auf Art 31 Abs 3 lit b WVK *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 46, 52 ff; *Rosner* in *Bußjäger/Rosner* 47 ff u jährliche Föderalismusberichte des Instituts für Föderalismus.

282 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 46.

283 *Bußjäger* in *Griller et al* 368; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 54.

284 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 52 f.

gründen abgewichen.[285] Ferner sind noch keine Anklagen vor dem VfGH nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG anhängig gewesen, die die Vorfrage der rechtlichen und nicht bloß faktisch-politischen Bindung von außerhalb der Integrationskonferenz der Bundesländer iSv Art 4 LLVer gefassten einheitlichen Stellungnahmen klären hätten können.

Bereits während der EU-Beitrittsverhandlungen fassten die Bundesländer informelle **„einheitliche Stellungnahmen" iSv (ex-)Art 10 Abs 5 B-VG**. Vor dem EU-Beitritt Österreichs erzeugten sie **fünf**[286] bindende Stellungnahmen und **nahmen** insofern ihr indirektes, innerstaatliches **Beteiligungsrecht an der gesamtstaatlichen Willensbildung wahr**.[287] Die Länder hatten sich zudem durch ihre direkte Beteiligung auf Unionsebene durch die **Entsendung von** sog **gemeinsamen Ländervertretern iSv Art 8 BLVer** aktiv in den Verhandlungsprozess eingebunden.[288] Ferner sei angemerkt, dass dem BR eine innerstaatliche Beteiligung an der innerösterreichischen Willensbildung erst mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG in Art 23e B-VG und damit ab dem EU-Beitritt möglich war. Eine bindende Stellungnahme iSv Art 23e Abs 4 B-VG hat er bis dato jedoch nie an den zuständigen BM erstattet.[289] Direkte, unionsunmittelbare Beteiligungen des BR sind ohnehin erst seit Art 12 EUV idF LV möglich.

Abgesehen von der Frage über die „einheitliche Stellungnahme" und die staatsrechtliche Einstufung von Gliedstaatsverträgen nach Art 15a B-VG[290] forderte *Pernthaler*, dass Landesparlamente zum einen beim Abschluss der BLVer zwingend mitzuwirken gehabt hätten und zum anderen eine bindende, **einheitliche Stellungnahme iSv Art 6 BLVer durch die LT genehmigungspflichtig** sei. Analog zur bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe für die Genehmigung von vertikalen Konkordaten durch das Bundesparlament nach Art 15a Abs 1 S 3 B-VG, begründe sich ein **Genehmigungsvorbehalt der LT für die BLVer** aus der mittelbaren Bindungswirkung der Landesgesetzgebungsorgane an eine landesexekutiv gefasste, bindende Stellungnahme nach Art 6 BLVer. Im Übrigen stand Art 6 BLVer im Verfassungsrang bis dieser mit BGBl I 2008/2 auf-

---

285 *Bußjäger* in *Griller et al* 368; kritische Analyse der Rechtfertigung des Bunds für seine Abweichungen *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 66 ff.

286 *Bußjäger/Rosner* (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 98.

287 *Bußjäger* in *Griller et al* 369 f; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 43, 49.

288 Vgl dazu unten Kapitel I:IV.B)3 u Kapitel III:II.

289 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 50.

290 *Weber* in FS Schambeck 1056. Für *Grabenwarter* sind die Gliedstaatsverträge nach Art 15a B-VG keine vr, sondern *„bloß staatsrechtliche Übereinkünfte"*, die ähnlich ausgehandelt werden, vgl *Grabenwarter* in *Reinisch*[5] I Rz 548; *Thienel* in *Korinek/Holoubek* Art 15a B-VG.

gehoben wurde. Die tiefgreifenden Änderungen durch die BLVer für den kooperativen Föderalismus erfordern zudem **landesverfassungsrechtliche Grundlagen**. Die Kompetenzen der Bundesländer seien durch die Neuordnung ihres landesverfassungsrechtlich abschließend geregelten Organisationsgefüges betroffen. Dies resultiere va aus dem Rechtsinstrument der einheitlichen Stellungnahme in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung nach Art 6 BLVer und seiner Funktion als *„Gesetzgebungssurrogat"* der Länder im Rahmen von Vorhaben der europäischen Integration. Das bindende Stellungnahmerecht der Länder nach *leg cit* müsse nach dieser Funktion verfassungspolitisch notwendig und angesichts der Kompetenz der Landeshauptleute zur Abgabe integrationsrechtlicher Stellungnahmen nach Art 105 Abs 1 B-VG iVm Art 3 Abs 3 LLVer landesverfassungsrechtlich zwingend durch einen *„bestimmende[n] Einfluss"* der LT ausgestaltet sein.[291] Weiters stützte *Pernthaler* seine konkrete Forderung nach einer landesverfassungsrechtlichen Verankerung der IKL auf die Bindung des LH bei der Interessensvertretung des Lands an die LT[292] in Zusammenschau mit dem in Art 2 LLVer niedergelegten Mitgliederstatus der Landtagspräsidenten.[293] Tatsächlich existieren zT landesverfassungsrechtliche Grundlagen, die die von *Pernthaler* vorgeschlagene Einflussnahme der LT gegenüber den jeweiligen Landeshauptleuten für Beschlüsse in der IKL ermöglichen.[294]

3. *Weitere Vorbereitungen für den EU-Beitritt?*

Der zeitliche Geltungsbereich des Länderbeteiligungsverfahrens für die „europäische Integration" nach BGBl 1992/276 erfasste die seit 1960 laufende EFTA-Zugehörigkeit und einjährige EWR-Mitgliedschaft als EFTA-Staat. Für die mit 1. Jänner 1995 in Kraft tretende Vollmitgliedschaft zur EU und die damit einhergehenden innerstaatlichen Anpassungen wurden hingegen mit Art 23a ff B-VG idF BGBl 1994/1013 neue Grundlagen geschaffen. Die **Gegebenheiten** im Jahr **1994** gestalteten sich hiebei folgender Maßen: Die Rechtsposition der österreichischen Bundesländer wurde von keiner umfassenden Bundesstaatsreform nachhaltig gestärkt. Die Teilhabe der Länder am EU-Willensbildungsprozess zeichnete sich durch eine Realverfassung mit einer informellen, va exekutiven Ländermitwirkung aus. Der EWR-Beitritt generierte weder eine

---

291 Vgl dazu *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren 65 ff, dabei führt der Autor va die *„Umwegbindung des Landtags"* an die Stellungnahmen der Landesexekutive ins Treffen; übereinstimmend mwN *Weber* in FS Schambeck 1056 f.

292 Vgl Art 142 Abs 2 lit d iVm Art 105 Abs 2 u Abs 3 B-VG.

293 *Pernthaler* in *Hummer* 185.

294 Vgl Art 50a Abs 3 und Art 50b slbg L-VG; § 1, § 4 Abs 3 f tir L-VG; Art 1, Art 4 f oö L-VG.

Modifikation des bundesstaatlichen Grundprinzips noch eine anderwärtige Gesamtänderung der Bundesverfassung iSv Art 44 Abs 3 B-VG. Dies begründeten die Erläut zum **EWR-BVG**[295] überzeugend mit fehlenden supranationalen Elementen des EWR-Abkommens[296]. Es war ein klassischer multilateraler VRV im Gegensatz zum Recht der Europäischen Gemeinschaften, das eine Rechtsgemeinschaft *sui generis* bildete.[297] Das legistische Konzept iZm dem EWR-BVG, das B-VG für den **temporären Integrationsschritt** unverändert zu belassen, rechtfertigte die BReg in ihrem Gesetzesvorschlag mit dem zeitlich begrenzten Durchgangsstadium dieses Integrationsschritts und den dafür zweckmäßig erscheinenden **bundesverfassungsgesetzlichen Sonderbegleitregelungen**.[298] Im Unterschied dazu flankierte eine rechtspolitisch kontrovers geführte Debatte über die probate, verfassungskonforme Öffnung der österreichischen Verfassungsrechtsordnung gegenüber der supranationalen EU die Vorbereitungen zum Unionsbeitritt Österreichs.[299] Die Vollmitgliedschaft in der EU sollte erstmalig eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung iSv Art 44 Abs 3 B-VG, die sich im Rahmen der Ratifikation[300] eines StV iSv Art 9 Abs 2 B-VG[301] iVm Art 50 Abs 1 B-VG[302] stellte, herbeiführen. Schließlich ist die Totalrevision rechtstechnisch mithilfe des **EU-Beitritts-BVG**[303], einem besonderen, anlassbezogenen **Maßnahmen-Ermächtigungsbundesverfassungsgesetz** effektuiert worden.[304]

---

295 BGBl 1993/115.

296 BGBl 1993/909.

297 Vgl ErläutRV 741 BlgNR 18. GP 5 ff, 10; ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 4.

298 Vgl ErläutRV 741 BlgNR 18. GP 4.

299 Vgl dazu ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 2, 4 f; AB 1600 BlgNR 18. GP 10, 12 ff; StProt 164. Sitzung NR 18. GP 18876 f, 18884, 18897 f, 18921 f, 18971, 19051, 19054.

300 Vgl AB 1600 BlgNR 18. GP 15; in der noch heute geltenden Diktion des B-VG im Wege des „Abschluss[es]" eines StV, vgl dazu Art 10 Abs 1 Z 2, Art 10 Abs 3, Art 15a f, Art 50 Abs 1, Art 65 Abs 1, Art 66 Abs 2 und 3 B-VG idgF.

301 BGBl 1930/1 idF BGBl 1981/350.

302 BGBl 1930/1 idF BGBl 1988/685.

303 BVG über den Beitritt Österreichs zur EU BGBl 1994/744.

304 Vgl dazu *Hummer* in *Reinisch*[5] I Rz 2981; erst mit dem 1. BundesverfassungsrechtsbereinigungsG ist Art 50 B-VG mit 1. Jänner 2008 (vgl Art 1 Z 42 BGBl I 2008/2) dahingehend geändert worden, dass er nach Abs 1 Z 2 eine generelle Ermächtigung schafft, um StV, die die vertraglichen Grundlagen der EU ändern, mit Genehmigung der beiden Parlamentskammern – mit doppelt-qualifizierter Mehrheit nach Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 – abzuschließen u anschließend zu ratifizieren. Es erübrigt sich ein besonderes, anlassbezogenes Ermächtigungs-BVG. Erster Anwendungsfall für diese neu gefasste Inkorporationsermächtigung ist der LV gewesen.

Die Bundesländer traten als aktive **Promotoren der Beitrittsbemühungen** an die Seite des Bunds und entwickelten eine Doppelstrategie, die sog **„Zwei-Schienen-Theorie"**. Reformen zur Stärkung der Länderkompetenzen im österreichischen Bundesstaatsrecht sollen ihre politischen Anstrengungen als aktive Unterstützer im EU-Beitrittsprozess kompensieren. Die Verquickung funktionierte ungeachtet des (zweifach) doppelt-qualifizierten Zustimmungsvorbehalts vom BR für den Abschluss des EU-Beitrittsvertrags[305] und dessen Eignung als politisches Druckmittel für die EU-Beitrittsvorbereitungen nicht vollends. 1992[306] wurden zwar das Länderbeteiligungsverfahren für europäische Integrationsvorhaben verabschiedet und zuvor noch kooperativ-bundesstaatliche Gremien in Gestalt des **Rats für Fragen der österreichischen Integrationspolitik** (RFI)[307], der **Arbeitsgruppe für Integrationsfragen**[308] und der **Arbeitsgruppe EG-Föderalismus**[309] zum Zweck eines kooperativ-innerstaatlichen Beitrittsprozesses eingerichtet. Diese Einrichtungen sind einflusslose formalisierte Kooperationen geblieben, die im internationalen Vergleich neue formelle bundesstaatliche Mitwirkungsformen verkörpern sollten.[310] Eine langfristig-nachhaltige **Föderalismusreform** scheiterte. Eine grundlegende Neuordnung des Bundesstaats mit einer Strukturreform der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, wie sie im Paktum zwischen dem BK und dem Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Oktober 1992 vereinbart wurde, war als Ausgleichsmaßnahme trotz Einschnitten in die Länderzuständigkeiten durch den Unionsbeitritt nicht realisierbar.[311] Dies traf zu, obwohl mit Österreich ein Bundesstaat betroffen war, der auch nach den umfassenden kooperativen Bundesstaatsreformen seit den 1970er Jahren als *„Grenzfall eines föderalistischen Systems"* qualifiziert worden ist.[312] Vom **Forderungsprogramm der Bundesländer** wurde die permanente, wirksame Beteiligung an allen Phasen des Beitrittsverfahrens im Zuge der Beitrittsverhandlungen erfüllt. Va mithilfe informaler Kooperationsabläufe durch *ad hoc*-Expertenbesprechungen und im Wege der sog „kleinen Föderalismusreform" nach BGBl 1992/276, die kompensatori-

---

305 Vgl dazu Kapitel I:IV.A).

306 Vgl Art I Z 2 BGBl 1992/276; BGBl 1992/775.

307 BG über die Errichtung eines Rates für Fragen der österr Integrations- u Außenpolitik BGBl 1989/368 idF BGBl I 2008/30.

308 V des BK über Arbeitsgruppe für Integrationsfragen BGBl 1989/574.

309 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 454.

310 *Pernthaler* in *Hummer* 181.

311 *Tauber* in FS Holzinger 708.

312 Vgl zur retrospektiv gescheiterten *„großen Föderalismusreform" Pernthaler* in *Hummer* 179, 181, 187 ff.

sche Mechanismen an der innerstaatlichen Willensbildung für die mediatisierte Rechtsposition der Bundesländer in der EU umsetzte, wurde diesen Erwartungen entsprochen. Überdies wechselte die Regelungskompetenz für den Verkehr mit Baugrundstücken zu den Bundesländern. Damit könnten sie mit ihrer Gesetzgebung einer „spekulativen Baulandhortung" im bundesverfassungsrechtlichen und ggf binnenmarktrechtlichen Rahmen selbständig, rechtlich entgegenwirken.[313]

Den parlamentarischen **Materialien** aus dem Jahr 1994 zum **EU-Beitritts-BVG**[314] und **EU-Beitrittsvertrag**[315] waren Reformvorhaben zur Stärkung der Bundesländer zu entnehmen, um Eingriffe in das bundesstaatliche Prinzip durch die EU-Mitgliedschaft auszugleichen. Neben der Bundesstaatsreform sollte gegen diese föderalen Einschränkungen durch eine „angemessene Erweiterung"[316] der bereits bestehenden bundesverfassungsrechtlichen Regelungen für die Mitwirkung der Länder nach Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG bzw Art 16 B-VG entgegengewirkt werden.[317] Darüber hinaus gaben die Mat iZm dem EU-Beitrittsprozess des österreichischen Bundesstaats zumindest auf der Ebene des Bundesparlaments keine konkreten Hinweise auf eine formelle Einbindung der Bundesländer.[318] Wortgleich sprachen die Mat zum EU-Beitrittsvertrag davon, dass der **BR** über den Stand und Verlauf der Beitrittsverhandlungen laufend **informiert** werde und verwiesen dabei auf die Erkl und Integrationsberichte der BReg und auf die Sitzungen des **Rats für Fragen der österreichischen Integrationspolitik**[319]. Deskriptiv, ohne konkreten Bezug zum verfassungsrechtlichen Instrumentarium der Ländereinbindung in Art 10 B-VG iVm Art 15a B-VG-Ver stellten sie

---

313 Vgl Art 15 Abs 1 B-VG iVm Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG idF BGBl 1992/276, welche *expressis verbis* den „Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken" v der Bundeskompetenz ausnimmt; weiters ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 1, 3, 5 ff; vgl dazu *Pernthaler* in *Hummer* 182.

314 BGBl 1994/744.

315 BGBl 1995/45.

316 Vgl dazu ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 4.

317 Diese Zielvorgaben sind insb durch das EU-Beitritts-Begleit-BVG u der bloßen „Übernahme" des vorhandenen integrationsrechtlichen Regelungsbestandes in Art 23d B-VG rechtlich unzulänglich realisiert worden. Wenn die Mat bezüglich BGBl 1992/276 legitim noch v einer „Erweiterung" der Länderkompetenzen sprachen (vgl zB AB 1600 BlgNR 18. GP 11), deutet die Interpretation des Wortlauts vom neuen Art 23d B-VG, der Fristsetzungen für Obliegenheiten des Bunds nicht mehr vorsieht, auf eine gegenteilige Rechtsentwicklung hin (vgl zB auch AB 4786 BlgBR 1).

318 Vgl ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 4; AB 1600 BlgNR 18. GP 11, der v einer „Bedacht"(-nahme) auf die Einbindung der Länder u v der Art 15a B-VG-Ver als eine „besonders mitwirkungsintensive Form" des Beteiligungsverfahrens sprach; AB 4786 BlgBR 1 bzw ErläutRV 11 BlgNR 19. GP 362 ff, AB 25 BlgNR 19. GP 18, die auf flankierende Regelungen bezüglich der Ländermitwirkung in EU-Angelegenheiten hinwiesen.

319 Vgl auch *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 57.

überdies fest: „Die **Länder** wurden in die Beitrittsverhandlungen durch die Mitwirkung an der **Festlegung von Verhandlungspositionen** sowie durch die **Vertretung in Verhandlungsdelegationen** eingebunden."[320] Diese in der Rechtspraxis relevante und in Art 8 BLVer verankerte Einbindung der Ländervertreter in Verhandlungsdelegationen und in die **österreichische Mission** nach Art 9 BLVer[321] war als solche bereits explizit in den Mat zum BGBl 1992/276 betont. Demnach solle „die bewährte Praxis, Vertreter der Länder in die österreichische Delegation bei Staatsvertragsverhandlungen aufzunehmen, wenn Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder berührt werden, auch bei der Verhandlung von Rechtsakten auf europäischer Ebene aufrechterhalten [...] [bleiben], soweit einer solchen Teilnahme von Ländervertretern keine gemeinschaftsrechtlichen Hindernisse entgegenstehen (insb Art. 146 Abs. 1 EWG-Vertrag betreffend die Vertretung im Rat)"[322]. Diese Erläut zum BGBl 1992/276 sind in Anbetracht der erst später ergangenen Regelungen in Art 8 f BLVer und Art 23d Abs 3 B-VG widersprüchlich und fehlerhaft, jedoch konnten sie deren Regelungsgehalt vermutlich nicht kennen. Denn die **Entsendung eines gemeinsamen Ländervertreters in das entscheidende Ratsgremium iSv Art 146 EWGV** bzw nunmehr Art 16 Abs 2 EUV ist von jener (gemeinsamer)[323] Ländervertreter in vorbereitende Ratsgremien (wie AStV[324]) oder Kommissionsarbeitsgruppen zu

320 ErläutRV 11 BlgNR 19. GP 364, AB 25 BlgNR 19. GP 4 u AB 4933 BlgBR 2, die ferner auf die Einbindung der Vertreter der Bundesländer bei der innerstaatlichen Koordination während der Beitrittsverhandlungen hinwiesen.

321 Vgl VStL-Brüssel; dazu *Rosner* in FS 60 Jahre VStL 55.

322 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5.

323 Irritierenderweise wird für beide Fälle der unmittelbaren Beteiligung v Ländervertretern das Attribut „gemeinsam" herangezogen. Rechtlich liegt der Unterschied jedoch darin, dass nach Art 23d Abs 3 B-VG nur ein gemeinsamer Ländervertreter als nat Ratsvertreter entsendet werden kann.

324 Dazu *Bollmann*, Rolle dt u österr Bundesländer in eur RS 159.

unterscheiden. Bis zum Inkrafttreten des MV am 1. November 1993[325] fehlte eine unionsrechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Teilnahme von einem „gemeinsamen Ländervertreter" an Sitzungen im Fachministerrat der EWG.[326] Der Wortlaut des einschlägigen Art 146 Abs 1 EWGV grenzte den Adressatenkreis auf *„Vertreter der Mitgliedstaaten* [ein, wobei] jede *Regierung* [...] eines *ihrer* Mitglieder" [Kursivierung durch Autor] entsendet. Der Fall eines verhandlungs- und stimmberechtigen Ländervertreters ist erst seit dem geänderten Wortlaut („Ministerebene"[327]) in Art 146 EGV idF MV und dessen verfassungsrechtlichen Begleitregelung in Art 23d Abs 3 B-VG seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG möglich. Bis dato ist allerdings **noch nie** ein Landesregierungsmitglied als gemeinsamer Ländervertreter in die entscheidende ministerielle Tagungsebene des R[328] auf Ermächtigung der BReg entsendet worden.[329]

---

325 Seit dem MV ist die Besetzung des R iSv Art E EUV iVm Art 4 Abs 1, Art 145 ff EGV neu formuliert. Gem Art 146 EGV bestand der R aus je einem Vertreter jedes MS auf „Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln". Die Erläut zum EU-Beitritts-Begleit-BVG (ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9) stellten bezüglich des einschlägigen Art 23d Abs 3 B-VG idF Art I Z 9 BGBl 1994/1013 nochmals klar, dass sich diese einzelfallbezogene Delegation nur für den R, nicht hingegen für den ER iSv Art D Abs 2 EUV anwenden lasse. Die Anwendung der innerstaatlichen Ausführungsbestimmung Art 23d Abs 3 B-VG (iVm Art 142 Abs 2 lit c B-VG) ist ob ihrer unkonturierten Inhalte seither problematisch. Diese Vorschrift ist einzig durch die Lissabonbegleitnov (Art 1 Z 3 BGBl I 2010/57) neu formuliert worden. Letzte Nov hat gewisse sinnvolle Konkretisierungen u Anpassungen an die mit – „und das Stimmrecht auszuüben" – erstmals ergänzte Primärrechtsgrundlage in Art 16 EUV idF LV gebracht. Seit BGBl I 2010/57 (Art 1 Z 3) rekurriert Abs 3 auf diese neue Organbeschreibung u konkretisiert die Teilnahmeberechtigung explizit für ein Mitglied einer LReg unter Beteiligung des zuständigen BM, vgl dazu IA 978/A BlgNR 24. GP 10 f u AB 827 BlgNR 24. GP 11.

326 Vgl Art 4 Abs 1 2. Spiegelstrich iVm Art 145 ff EWGV.

327 Vgl dazu Kapitel II:IV.C)2.

328 *Egger* weist für eingeschränkte Vertretungsbefugnis bzw Mitwirkung des Ländervertreters auf den Wortlaut v Art 23d Abs 3 und Art 73 Abs 2 B-VG, die v „Verhandlungen und Abstimmungen" an „Tagungen des Rates" sprechen, u stellt damit eine *„Parallele"* zum Bindungsumfang einheitlicher Stellungnahmen iSv Art 23d Abs 2 B-VG fest. Diese Aussage in Rz 54 ist irreführend, weil *Egger* zugleich in Rz 26 sehr überzeugend darlegt, dass die Reichweite der Bindungswirkung v einheitlichen Stellungnahmen der Länder iSv Art 23d Abs 2 B-VG über die Ratstagungen hinausgeht. *„Sie [einheitliche Stellungnahmen] sind nicht auf Institutionen oder Organe iSd Unionsrechts beschränkt, sondern es ist darauf abzustellen, dass österreichische Organe mitwirken".* Solange ein Vorhaben im Rahmen der EU gegeben sei, seien einheitliche Stellungnahmen unionsrechtskonform einzuhalten. Beispielhaft nennt er die Regierungskonferenzen, wie auch vorbereitende Gremien, die sich aus Beamten zusammensetzen u schließt unabhängige EU-Einrichtungen aus. Ferner weist er auf die notwendige ausreichende Klarheit der Stellungnahmen hin, um Rechtssicherheit betreffend der Reichweite zu erlangen, vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 26, 49, 54, 58, 64; ebenso *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23d B-VG Rz 18.

329 Vgl dazu *Bollmann*, Rolle dt u österr Bundesländer in eur RS 155 ff; *Obwexer* in *Streinz*, EUV/AEUV[3] (2018) Art 16 EUV Rz 29; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 47 f, 55, 60; *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 27.

Hingegen wird **Art 8 BLVer mit der Entsendung von gemeinsamen Ländervertretern in vorbereitende Gremien** des R oder der EK **praktiziert** und er unterliegt nicht dem Kriterium der Ministereigenschaft, das für die Entsendung in die entscheidende Ratsformation iSv Art 146 Abs 1 E(W)GV bzw nunmehr Art 16 Abs 2 EUV gilt.[330]

In Ausführung von Art 10 Abs 6 B-VG konkretisierte Art 8 BLVer die **Voraussetzungen für die Entsendung von (gemeinsamen) Ländervertretern** in eine österreichische Verhandlungsdelegation im Rahmen der europäischen Integration. Ein einschlägiges Ersuchen, wobei der Austausch zwischen dem BKA und der VStL stattfindet, eine Angelegenheit des selbständigen Wirkungsbereichs oder Interessensbereichs der Länder und eine integrationsrechtliche und tatsächliche Berechtigung zur Entsendung von Ländervertretern und für deren Teilnahme in Verhandlungen und Beratungen sind notwendig.[331] Sind die Voraussetzungen nach Art 8 Abs 1 BLVer gegeben, können Ländervertreter von den jeweiligen Landeshauptleuten im Wege der VStL nominiert[332] und den österreichischen Verhandlungsdelegationen auf Kosten der entsendenden Bundesländer beigezogen werden.[333] Dabei sind die Ländervertreter für Wortmeldungen, aber nicht auch für Stimmabgaben ermächtigt.[334]

Formaler **Auftakt** des **Beitrittsprozesses Österreichs** zu den damaligen Europäischen Gemeinschaften waren die von Außenminister *Mock* eingereichten, übereinstimmenden Aufnahmeanträge an die drei Europäischen Gemeinschaften[335] vom 17. Juli **1989**. Diesen Aufnahmeanträgen war eine Entschl des NR vom 29. Juni[336] mit dem Ersuchen vorausgegangen, eine Mitgliedschaft Österreichs bei den EG zu beantragen. Der parlamentarische Prozess wurde mit einem Bericht der BReg über die künftigen Beziehungen zu den EG[337] initiiert. Dieser am 17. April 1989 präsentierte Bericht sah ua die Einbindung der VStL in die „Arbeitsgruppe für Europäische Integration" vor und wies auf die gesamtändernden Einflüsse iSv Art 44 Abs 3 B-VG für die Republik Öster-

---

330 *Bußjäger* in *Griller et al* 365, 379; *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 30.

331 Vgl Art 8 Abs 1 BLVer.

332 Art 8 Abs 3 S 1 BLVer; vgl dazu *Rosner* in FS 60 Jahre VStL 58 f.

333 Art 8 Abs 1 S 3 BLVer.

334 Art 8 Abs 3 S 2 BLVer, vgl dazu hingegen Art 23d Abs 3 B-VG idF BGBl I 2010/57.

335 Während der Verhandlungen wurden diese Beitrittsansuchen nach Art 237 EWGV, Art 98 EGKSV und Art 205 EAGV entsprechend der mit MV zum 1. November 1993 gegründeten EU nach Art O EUV aktualisiert. Die bisherigen EG bildeten die sog 1. Säule.

336 Entschl des NR vom 29. Juni 1989 1025 BlgNR 17. GP 5.

337 Bericht der BReg über die künftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den EG vom 17. April 1989.

reich hin. Auf diesen außenpolitischen Bericht der BReg folgte eine **Entschl des BR**[338] über die rechtzeitige und umfassende Einbindung der Länder im integrationspolitischen Entscheidungsprozess, in der ein umfassendes Mitspracherecht in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder gefordert wird.

Nach diesem formalen Beitrittsgesuch Österreichs folgte ein *avis préliminaire* der EK mit positivem Grundtenor an den R zum 31. Juli 1991. Die Beitrittsverhandlungen wurden hingegen offiziell erst **mit 1. Februar 1993** eröffnet, um die Vollendung des EU-Binnenmarkts mit 31. Dezember 1992 abzuwarten. Nun folgte eine 13-monatige **Verhandlungsperiode** zwischen der Republik Österreich und der EU. In dieser Verhandlungsphase waren die Länder va auf Basis **informeller Koordinationsinstrumente in der innerstaatlichen Willensbildung** beteiligt[339] und auf supranationaler Ebene durch die **Entsendung von Ländervertretern** nach Art 8 BLVer eingebunden. Die Verhandlungen gelangten am 12. April 1994 mit der **Paraphierung des Beitrittsvertrags** von Österreich mit der EU zu einem formellen Abschluss. Auf unionaler Ebene erfolgte nach Art O EUV idF des MV am 4. Mai der *avis conforme* des EP, am 19. April der *avis définitif* der EK und am 16. Mai der einstimmige Beschluss des R über den Beitrittspakt Österreichs. Der Beitrittsvertrag trat gem Art O Abs 2 letzter S EUV nach seiner Ratifikation durch sämtliche Vertragsstaaten in Kraft. Die österreichischen Vertreter ratifizierten das Beitrittsvertragswerk am 24. Juni auf der Tagung des ER in Korfu, nachdem das **EU-Beitritts-BVG** als nat, verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Ratifikation in der obligatorischen **Volksabstimmung**[340] am 12. Juni gebilligt worden war.[341] Der zugrundeliegende Gesetzesbeschluss des NR vom 5. Mai 1994 über das EU-Beitritts-BVG war vom **BR** am 7. Mai genehmigt worden.[342] Die nach Art II EU-Beitritts-BVG vorgesehene doppelt-qualifizierte parlamentarische Genehmigung des StV über den Beitritt Österreichs zur EU wurde mit der Genehmigung des NR am 11. November und der Zustimmung des BR am

---

338 Entschl des BR v 11. Mai 1989 betreffend die umfassende u rechtzeitige Einbindung der Länder u Gemeinden in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß (56/A(E)-II-824-BR/89 und 3674/BR/89 der Blg).

339 Stellungnahmen außerhalb der IKL.

340 Art 44 Abs 3 B-VG.

341 BGBl 1994/735; bei einer Wahlbeteiligung v 81,3% fielen 66,58% der gültigen Stimmen auf das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses des NR über das EU-Beitritts-BVG u faktisch damit auf einen Unionsbeitritt Österreichs.

342 Art 44 Abs 2 B-VG.

17. November 1994 vollzogen.[343] Der **EU-Beitrittsvertrag der Republik Österreich zur EU**[344] **trat nach seinem Art 2 Abs 2 mit 1. Jänner 1995 in Kraft**.[345]

4. Verhältnis Unionsrecht & Bundesstaat

Nationale Souveränitätsrechte[346] des Bundesstaats Österreich sind im Laufe der europäischen Integration[347], insb mit dem eingriffsintensivsten Schritt in Gestalt des Beitritts zur EU, auf internationale Organisationen **übertragen** worden. *Ranacher*[348] bezeichnet dies als *„Europäisierung der Länderkompetenzen"*. Für den Ausgleich des Verlusts ihrer Kompetenzen an die Union sind für die österreichischen Bundesländer innerstaatliche Kompensationsmaßnahmen gesetzt worden. Die geltenden **formellen Kompensationsformen für den politischen und rechtlichen Macht- und Kompetenzverlust** können sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Gewaltenteilung kaum ihre versprochene Wirkmächtigkeit entfalten.

Die rechtlich schwache Stellung der Länder im österreichischen Bundesstaat wird durch die unionalen Entwicklungstendenzen mit einem effektiven, zentralisierten nat Umsetzungsapparat verstärkt. Der Trend zum **Exekutivföderalismus**[349] mit einer geschwächten Landes-

---

343 Obwohl das innerstaatliche Ratifikationsverfahren erst mit der K des betreffenden StV im BGBl III nach Art 49 Abs 2 B-VG idgF (bzw nach Art 49 Abs 1 und Abs 2 B-VG idF BGBl 1972/105 im Jahr 1994) abgeschlossen ist, erfolgte letztere erst mit 13. Jänner 1995.

344 EU-Beitrittsvertrag BGBl 1995/45; vgl weiters BGBl 1995/46 – BGBl 1995/50.

345 Vgl zum österr Beitrittsprozess *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1^2 Rz 17058 ff; *Hafner*, Entwicklung, in *Hafner/Kumin/Weiss*[2] 8 f; *Maurer/Neisser/Pollak* in *Maurer/Neisser/Pollak* 9 ff; *Weber* in FS Schambeck 1052 ff; weiters eine ausführliche tabellarische Übersicht unter https://www.parlament.gv.at/PERK/PE/EU/EUErweiterung/ChronologieBeziehungenAT-EU/index.shtml (abgefragt am 31.3.2020).

346 Vgl zum mitgliedstaatlichen Souveränitätsverlust anlässlich des MV *Schindler* in *VVDStRL* 78 ff; *Schweitzer* in *VVDStRL* 62 ff u mit Augenmerk auf die BRD *Stein*, Europäische Union, in: VVDStRL (Hg), Europäische Union (1994) 26 (28 ff).

347 Der Terminus „Europäische Integration" ist im verfassungsrechtlichen Kontext in den Konkordaten in Ausführung v Art 23d Abs 4 B-VG noch immer verankert. Dabei impliziert diese „Europäische Integration" zuerst die Zugehörigkeit zur EFTA, weiters zum EWR u zuletzt die Unionsmitgliedschaft.

348 *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 33 ff.

349 Bereits 1994 hat *Schindler* auf die strukturell bedingte Stärkung der nationalen Exekutiven im unionalen Mehrebenenföderalismus hingewiesen. Sein Vorschlag für eine klarere Kompetenzabgrenzung zum Schutze der subnationalen Autonomie ist seit dem LV durch Titel I des Ersten Teils AEUV entsprochen, *Schindler* in *VVDStRL* 84 f.

legislative in der Praxis und zum **Beteiligungsföderalismus**[350] in Abkehr vom Gesetzgebungsföderalismus sind gleichermaßen augenscheinlich. Verknappte Ressourcen und ein fehlender Wille seitens der Landesparlamente, einschließlich deren EU-Ausschüsse, führen dazu, dass vorhandene kompensatorische Beteiligungsrechte, wie insb die Beteiligung im Rahmen der IKL nach Art 2 LLVer, unangewendet bleiben. Dies wiederum mündet in einer verstärkten exekutivlastigen Struktur im Rahmen der innerösterreichischen Willensbildung und höhlt tatsächlich Landesgesetzgebungskompetenzen in EU-Angelegenheiten aus.[351]

Die relative Landesblindheit der EU produziert einen **acquis féderal**, der eine **unmittelbare Beteiligung von subnationalen Einheiten** nur in Vertretung gesamtstaatlicher Interessen erlaubt. Denn eine selbständige, originäre Vertretung von Länderinteressen, die losgelöst von der gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit ist, ist mit der unionalen Zweidimensionalität unvereinbar. Als „unmittelbare Beteiligung" soll die unionsrechtliche Möglichkeit zur unmittelbaren Teilhabe der Bundesländer auf Unionsebene bzw zum unmittelbaren Kontakt zu EU-Einrichtungen im Eigeninteresse der Länder verstanden sein. Es genügt auch eine passive unionsunmittelbare Funktion der Länder, weshalb sich der Ausdruck der „Beteiligung" als geeigneter und präziser erweist als jener der unmittelbaren „Mitwirkung". Demnach fallen unter die unmittelbare Länderbeteiligung der zT direkte Informationszugang, die Entsendung von einem gemeinsamen Ländervertreter in EU-Institutionen[352], die Teilhabe von Ländervertretern in EU-Verhandlungsdelegationen iSv Art 8 BLVer, die parlamentarischen Rechte der Länderkammern nach Art 12 EUV einschließlich deren unmittelbaren Klagebefugnis nach Art 8 SP, die unionsrechtliche Konsultationspflicht der regionalen Parlamente durch ein nP im Rügeverfahren nach Art 6 SP und die Klagebefugnis als jP nach Art 19 Abs 3 lit a EUV. **„Mittelbare" Beteiligungsformen** liegen durch innerösterreichische Teilhabe an der Organkreation iSv Art 23c B-VG, durch den mediatisierten Informationszugang[353] und durch Mandate von Gliedstaaten oder Parlamentskammern in der innerstaatlichen Willensbildung eines Staatenvertreters in EU-Institutionen iSv Art 23d und Art 23e B-VG, durch eine Klageführung des Bunds im Namen der Länder iSv Art 10 BLVer und durch das parlamentarische Genehmigungsver-

350 *Bußjäger*, Die Länderparlamente Österreichs in der Europäischen Union, in: Bußjäger (Hg), Beiträge zum Länderparlamentarismus (2007) 163 (167, 177 ff).

351 Ebenso aus Perspektive der dt LT *Karpen*, Landesparlamente im Bundesstaat, in: FS Schäffer (2006) 361 (362 f).

352 ZB R.

353 Vgl auch Art 23f B-VG.

fahren im Vertragsänderungsverfahren iSv Art 23i Abs 1 B-VG bzw Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG vor. Dabei erfolgt die Beteiligung der österreichischen Länder auf Unionsebene mittelbar über den sie mediatisierenden Bund bzw dessen zur Außenvertretung zuständige Organe. Ferner ist die Beteiligung der Länder im Rahmen des AdR als eine mittelbare einzustufen. Dies trifft sowohl auf die Teilnahme am innerstaatlichen Nominierungsvorgang für die Vorschlagslisten der österreichischen BReg an den R als auch auf die Teilnahme der österreichischen AdR-Mitglieder, die allein dem Unionsinteresse zu dienen verpflichtet sind, zu. Vom Begriffspaar der un- bzw mittelbaren Länderbeteiligung nach Unionsrecht ist jenes nach der **zweigliedrigen Länderbeteiligung nach Art 23a ff B-VG**, die zum einen eine Beteiligung „unmittelbar" über die Bundesländer und zum anderen jene „mittelbar" über den BR kennt, zu unterscheiden.[354]

Die Bestätigung und Stärkung subnationaler Entitäten nach der letzten Vertragsänderung durch den LV[355] deuten auf einen **anhaltenden Fortbestand rechtlicher Probleme** mit subnationalen Untergliederungen im unionalen Kontext hin. Diese dauerhafte Problemlage wird auch durch die bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen im österreichischen Bundesstaat bestätigt. Der durch den Unionsbeitritt modifizierte rechtliche Gehalt des demokratischen, rechtsstaatlichen, gewaltenteilenden und bundesstaatlichen Grundprinzips kann künftig weiterhin nur durch eine gesamtändernde obligatorische Volksabstimmung iSv Art 44 Abs 3 iVm Art 50 Abs 4 B-VG Anpassungen unterliegen. Die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien gelten daher in ihrer mit dem Unionsbeitritt abgeänderten Form auch bei kommenden unionsrechtlichen Entwicklungen als Integrationsschranken fort.[356]

Eine positivrechtlich eingeräumte Rechtsträgerschaft bzw Verbandskompetenz, oder auch nur ein entscheidender Ausbau von Regelungen zur verstärkten (mittelbaren) Integration von föderativen Gemeinwesen via einen Tatbestand „**Regionen**" ist bis dato auf unionaler Ebene nicht eingetreten und zeichnet sich auch *realiter* nicht ab. Legitimationsgrundlage, Träger und Verfassungsgeber sind im aktuellen EU-Integrationsstand noch immer die EU-MS.[357] Maßnahmen zur (erst-

354 Vgl zB Kapitel II:I.A)3.

355 Vgl dazu insb Art 4, 5, 10, 12 EUV; en détail dazu Kapitel II:I.

356 Vgl Erläut zum EU-Beitritts-BVG, ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 6 ad P 4; überzeugend mwN dazu *Öhlinger*, Staatlichkeit zwischen Integration und Souveränität, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 111 (120 ff); weiters *Streinz*, ZÖR 68 (2013), 322 ff.

357 Dazu *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht[6] 4, 15; *Schroeder*, Grundkurs EuR[6] 61.

maligen) Anerkennung von Bundesstaaten, wie es aktuell die Bundesstaaten Deutschland und Österreich darstellen, und zur **Einrichtung einer dreigliedrigen Kompetenzverteilung „EU – MS – Gliedstaaten"** würden eine **Primärrechtsänderung** erfordern. Dafür legt Art 48 EUV die Einwilligung aller EU-MS fest.[358] Ein derart ausgerichtetes Reformvorhaben würde an der Hürde der Einstimmigkeit unter den EU-Mitgliedern scheitern, weil daran nüchtern betrachtet nur zwei der aktuell 27 MS ein vitales (staatsrechtliches) Interesse hegen. Insofern muss der unstrittige **Kompetenzverlust**[359], die **Kompetenzverschiebung**[360] oder **-aushöhlung**[361] im Wege der EU-Mitgliedschaft **von Bundesstaaten**, auch angesichts der „Dynamisierung" dieser Kompetenzverluste in der EU-RS[362], mithilfe **innerstaatlicher Maßnahmen ausgeglichen** werden.[363]

Die Ländermitwirkung im unionalen Rechtsetzungsverfahren ist eine **aktuelle Streitfrage**. Eine Rechtsordnung im positivistischen Verständnis steht und fällt mit dem genuinen Prozess der Rechtswerdung in einem eigens dafür vorgesehenen Verfahren.[364] Der umfassend angelegte Analyseansatz vom unionalen Rechtsetzungsprozess ist ein Versuch, der aktuellen thematischen Breite auf Seiten der Union gerecht zu werden. Im österreichischen Kontext ist die verfassungsrechtliche Einbindung österreichischer Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren grds akzessorisch zu ihren innerstaatlichen kompetenziellen Status ausgestaltet.[365] Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung ändert sich mit kompetenzrechtlichen Nov im horizontalen[366] und verti-

---

358 Dies trifft auch auf das vereinfachte Änderungsverfahren iSv Art 48 Abs 6 EUV zu. Dieses ist jedoch nur anzuwenden, wenn die Neuordnung der Kompetenzverteilung die internen Politikbereiche umfasst u eine Ausdehnung v Unionszuständigkeiten über die im Rahmen der Unionsverträge bereits übertragener Zuständigkeiten nicht herbeiführt.

359 *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 190; *Lienbacher* in *Griller et al* 204, 213, 220, 227 f; *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 47.

360 *Lienbacher* in *Griller et al* 213, 220 f, 227 f.

361 *Merten*, Föderalistische Mitgliedstaaten in einer Europäischen Union, in: FS Adamovich (1992) 446 (454).

362 *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 190.

363 Vgl dazu *Lienbacher* in *Schuhmacher* 230 ff.

364 In diesem Sinne liegt für die vorliegende Untersuchung ein technisch-positivistischer Rechtsbegriff vor. Ein einheitlicher Rechtsbegriff lässt sich in der österr Rechtstheorie nicht festmachen, diesen beeinflusst vielmehr die Zielsetzung seiner Untersuchung, dazu überzeugend *F. Bydlinski*, Begriff des Rechts; *F. Bydlinski*, Jur Methodenlehre u Rechtsbegriff[2] 179 ff; *Potacs*, Rechtstheorie 15 ff.

365 Vgl dazu exemplarisch Art 23d B-VG.

366 Gemeinhin als das Verhältnis der Staatsgewalten Exekutive zu Legislative umschrieben.

kalen[367] Kompetenzgefüge. Folglich können die **Determinanten** für die Rechtsposition der Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsprozess im Unionsrecht und im österreichischen Recht Änderungen unterliegen und vermitteln **keine** zwingende **rechtliche Konstante.**

Eine effektive Stellung der österreichischen Bundesländer soll zu einer gestärkten demokratischen Legitimation der struktural exekutivlastigen EU beitragen. Durch die **Rückbindung der mitgliedstaatlichen Vertreter in Unionsorganen an die nP** nach Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV, vermitteln die Bundesländer – indirekt in Gestalt des BR und LT – neben dem NR einen des unional zweigliedrigen, **demokratischen Legitimationsstrangs.** Die Bundesländer sollen in dieser Funktion indirekt zum Abbau des Demokratiedefizits beitragen.[368] Zu den nP tritt als zweiter Legitimationsfaktor nach Art 10 Abs 2 UAbs 1 EUV das periodisch unmittelbar von den Unionsbürgern nach demokratischen Wahlrechtsgrundsätzen gewählte EP[369] hinzu.

Ungeachtet **normativer Unzulänglichkeiten** in der Einbindung von subnationalen Entitäten in den Rechtsetzungsprozess des unionalen Verfassungsverbunds wird primär geltendes unionales und nat Recht untersucht. Dennoch sei konstatiert: Die **Realverfassung kontrastiert** und ggf **konterkariert** die zu analysierenden Rechtsvorschriften. Dieser faktische Zustand ist vielleicht gerade ob dieser Rechtsgrundlagen und deren notorischen Mankos, oder deren grundlegenden Dysfunktionalität für die österreichischen Bundesländer im unionalen Mehrebenensystem zu erklären. Faktische Phänomene[370] und Kanäle, wie der immer gewichtigere unionale Trilog,[371] faktische Bindungen von Mitgliedern der EK, oder des EP an (sub)nationale Einzelinteressen, oder aber die *realiter* immens einflussreichen innerstaatlichen Länderkonferenzen,[372] wirken und agieren dabei zT sogar *contra legem.*[373]

---

367 Gemeinhin als die verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen den Bund, Gesamt-, bzw Oberstaat u seinen Gliedstaaten verstanden.

368 Vgl zB zur Vermittlung demokratischer Legitimation durch die neue Rolle der nP als Hüter der Subsidiarität *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon (2010) 182 ff.

369 Vgl Art 14 EUV iVm Art 223 ff AEUV iVm Art 22 Abs 2 AEUV bzw Art 23a B-VG.

370 ZB sog „reverse majority voting" im Zuge des Stabilitäts- u Wachstumspakts, vgl dazu *Kumin*, „Reverse Majority Voting", ZÖR 68 (2013), 441.

371 Vgl dazu *Frenz*, HB Europarecht. Bd 6 (2011) Rz 370, 1674 f, 1843, 1880; *Heuber-Sänger*, Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene, EuR 2015, 238 (243); *Toshkov/Rasmussen*, Time to Decide, EIoP 16 (2012), 1.

372 Vgl zu den innerstaatlichen Länderkonferenzen *Karlhofer*, Gestaltungskraft und Vetomacht, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 311; mwN *Lienbacher* in *Griller et al* 217 ff, 228; *Rosner/Gmeiner* in FS 60 Jahre VStL 93.

373 Vgl zB *Bußjäger* in *Griller et al* 368.

Vielschichtigkeit, Vielseitigkeit und Dynamik des Rechtsetzungsverfahrens im unionalen Mehrebenensystem beeinträchtigen die Rahmenbedingungen für ein effektives, korrelativ autonom-österreichisches Mitwirkungskorsett zum Nutzen der neun Bundesländer. Ihr nominell günstigstes Betätigungsfeld, das Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV iVm PP und SP, wird zudem durch eine häufige Tertiärrechtsetzung der EK iSv Art 290 f AEUV eingeschränkt.[374]

374 Vgl https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html (abgefragt am 31.3.2020).

Kapitel II:

Unionsrechtliche Vorgaben für die Einbindung föderaler Entitäten & von Länderkammern in der unionalen Rechtsetzung

I. Einleitende Bemerkungen

A) Föderalstaaten im unionalen Verfassungsverbund

1. Relative Landesblindheit der Europäischen Union

a) Landesblindheit ...

Die EU-MS gelten als die „Herren der Verträge"[375]. (Völkerrechtliche) Gründungs-[376], Änderungs-[377] und Beitrittsverträge[378] der EU benötigen seit jeher der Zustimmung aller MS,[379] und sei es nach dem LV im Wege eines einstimmigen Beschlusses des ER[380] nach der allgemeinen Brückenklausel in Art 48 Abs 7 UAbs 4 EUV[381].[382] Der unionsrechtliche Begriff der **„Mitgliedstaaten"** stellt allerdings nicht nur bezüglich solcher Primärrechtsänderungen, sondern ganz generell in der Unionsrechtsordnung auf den MS als **Gesamtstaat** ungeachtet dessen staatsrechtlich determinierter subnationaler Untergliederungen ab. Aktuell stellen zwei der 27 EU-MS, der EU-Gründerstaat Deutschland[383] und der Bundesstaat Österreich[384], klare föderative Systeme bzw bundesstaatliche Staatsordnungen dar. Sie vermitteln damit eine staatsrechtliche Ausprägungsform mit subnationaler Untergliederung. Die europäische

---

375 Dafür kennzeichnend Prinzip der begrenzten Verbandskompetenz iSv Art 5 Abs 2 EUV, Verfassungskompetenzen der MS u Austrittsklausel iSv Art 50 EUV *Öhlinger* in *Korinek/Holoubek* EU-BeitrittsBVG Rz 52, 57, 73, 86.

376 Vgl dazu Art 24 Abs 2 WVK.

377 Art 48 EUV.

378 Art 49 EUV.

379 Vgl aber Austrittsverträge mit qualifizierter Mehrheit für R exklusive Vertreter des austrittswilligen MS, vgl Art 50 Abs 2 und Abs 4 EUV.

380 Organzusammensetzung gem Art 15 Abs 2 EUV ua aus je einem Staats- oder Regierungschef pro MS.

381 Vgl dazu auch Art 353 AEUV.

382 Vgl weiters ua einstimmiger Ratsbeschluss nach Art 352 Abs 1 AEUV.

383 Vgl Art 20 Abs 1 GG; zu föderalistischen MS in EU va aus dt Perspektive *Melin*, EuR 2011; *Merten* in FS Adamovich; *Scholz*, Bundesstaaten in der Europäischen Union, in: FS G. Winkler (1997) 1013; *VVDStRL* (Hg), EU (1994).

384 Art 2 Abs 1 B-VG.

Integration bundesstaatlicher Rechtsordnungen stellt somit seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, der Vorgängerorganisationen der EU, einen faktischen und rechtlichen **Ausnahmefall** dar.

Die Rechtsordnung der EU hat sich als eigenständige Rechtsordnung mit unmittelbarer Geltung in den MS und Anwendungsvorrang ihrer supranationalen Politiken vor mitgliedstaatlichem Recht fortentwickelt. Ihr vr Fundament lässt sich über das EU-Vertragsrecht hinaus auch noch zum Stand des LV klar am intergouvernementalen Politikbereich der GASP feststellen. Zudem prägt der hier wesentliche vr **Grundsatz der Unbeachtlichkeit der inneren Staatsordnung** weiterhin das Unionsrecht.[385] Letzteres lässt wie das Völkerrecht nat Gliedstaatskompetenzen unbeachtet und beruht demnach auf der Vermutung einer Vertragsschlusskompetenz des Bundesstaats durch seinen Gesamtstaat[386].[387] Glieder von föderativen Gemeinwesen werden als „Unpersonen"[388] behandelt. Ferner kennt die Unionsrechtsordnung **keine Bundesstaatsklausel**.[389] Zutreffend und plastisch hat *Ipsen*[390] bereits im Jahr 1966 unter Bezugnahme auf die Gründungsverträge der damaligen Europäischen Gemeinschaften von deren „**Landes-Blindheit**" gesprochen. Dieser Befund hat seine Gültigkeit behalten. Die Rechtsordnung der EU adressiert mit den Rechtsbegriffen „Mitgliedstaaten" oder „Länder" in völkerrechtskonformer Auslegung ausschließlich die (vr) Vertragspartner der Gründungs- und Beitrittsverträge. Originäre Völkerrechtssub-

---

385 Art 27 WVK; vgl dazu *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 10.

386 Achte auf die unterschiedliche Terminologie für die handlungsbefugte Ebene abhängig v der Bundesstaatstheorie *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 297 f.

387 *Merten* in FS Adamovich 448.

388 *Merten* in FS Adamovich 454.

389 *Merten* in FS Adamovich 447 mwN.

390 *H.P. Ipsen* lehnt dabei zunächst eine Berufung auf die Bundesstaatlichkeit iSd dt Bundesstaats als Ordnungsprinzip für die Gemeinschaften, die nach dem Prinzip des funktionalen Föderalismus organisierte Zweckverbände bilden, ab. Anschließend leitet er über die Länder der BRD u deren Eigenstaatlichkeit u Landeshoheit auf die v ihm kreierte Umschreibung der *„Landesblindheit"* der Gemeinschaftsverträge über. Ungeachtet innerstaatlicher Beteiligungsformen der dt Länder u des Fortbestandes föderaler mitgliedstaatlicher Strukturen zeichnen sich die Gemeinschaftsverträge durch den *„fehlenden Willen und den mangelnden Aussagegehalt [...] aus, von den Ländern der Bundesrepublik als staatlich-hoheitliche Kompetenzträger öffentlicher Gewalt Kenntnis zu nehmen"*. Weiterführend *„durchmustert"* er die Verträge mit Beispielen, die eine grundsätzliche Anerkennung subnationaler Untergliederungen in den Mitgliedstaaten nahelegen (vgl Art 68 Abs 3 [„Gebietskörperschafen"], Art 48 [„öffentliche Verwaltung"], Art 90 Abs 1 [„öffentliche Unternehmen"], Art 173 Abs 2 [„juristische Person"] EWG-Vertrag, Art 37 Abs 3 Satzung Gerichtshof [„Beitritt anderer Personen"]). Abschließend thematisiert er den indirekten Rechtsvollzug (EWG-Vertrag als *pactum de statuendo*) durch die Länder, wobei unabhängig v Verfassungsprinzip der Bundestreue die Landeskompetenzträger dem Bund gegenüber kraft Vergemeinschaftung verpflichtet seien, ihre Kompetenzen iSd dem Bunde obliegenden Vertragsvollzugs wahrzunehmen; *H. P. Ipsen* in FS Hallstein 252 f, 256 ff.

jektivität und Handlungsfähigkeit für Nationalstaaten mit selbständigen Gliedstaaten, das heißt für Bundesstaaten, liegen im Völkerrecht stets beim Gesamtstaat als außenvertretungsbefugter Körperschaft. Ferner bleiben **innerstaatliche bundesstaatliche Kompetenzverteilungen durch das Unionsrecht unberührt.**[391]

Nur der Oberstaat bzw **Bund** ist gegenüber der EU berechtigt und verpflichtet. Ihr gegenüber trägt der Bund die **Allein- bzw Gesamtverantwortung** für ein unionsrechtskonformes Handeln des betreffenden MS.[392] Die im vr Vergleich besondere Intensität der Verquickung der Rechtsordnung der EU mit jener ihrer einzelnen Mitglieder geht mit reziproken Pflichten einher, um den Vorrang des Unionsrechts und damit dessen **größtmögliche**[393] **effektive praktische Wirksamkeit** und die **Funktionsfähigkeit einer eigenständigen Union** gewährleisten zu können.[394] Im unionalen Verfassungsverbund sind dazu Verpflichtungen von Union und deren Mitgliedern in Art 4 Abs 2 und Abs 3 EUV und ein Handlungsmaßstab für mitgliedstaatliches Verhalten[395] in Gestalt eines gemeinsamen EU-Wertefundaments iSv Art 2 EUV primärrechtlich verankert.

Die zur mitgliedstaatlichen Außenvertretung befugten Organe müssen **innerstaatliche Aufträge unberücksichtigt** lassen, sofern es konfligierende, allerdings ob der vorrangigen Anwendung von supranationalen Unionsrecht übergeordnete Unionsinteressen erfordern.[396] Dies entspricht auch dem **Loyalitätsgebot** in der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren MS nach Art 4 Abs 3 EUV, um eine Wirksamkeit der Unionsrechtsordnung aufrecht zu erhalten. Die (unionsrechtliche) **Gültigkeit eines EU-Rechtsakts** ist durch eine Ge-

---

391 EuGH 21. 3. 1997, C-95/97, *Région wallonne/Kommission* Rz 4 ff; vgl dazu in Bezug auf ex-Art 16 Abs 6 B-VG ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 9.

392 StRsp; zB EuGH 18. 6. 2009, C-422/08, *Kommission/Österreich* Rz 11; EuGH 4. 5. 2005, C-335/04, *Kommission/Österreich* Rz 9; EuGH 16. 1. 2003, C-388/01, *Kommission/Italien* Rz 27; EuGH 2. 2. 1982, C-68/81, *Kommission/Belgien* Rz 5; EuGH 8. 2. 1973, C-30/72, *Kommission/Italien* Rz 11.

393 *Potacs* unterscheidet zwischen *effet utile* im engeren Sinn (Mindestmaß an Wirksamkeit) u *effet utile* im weiteren Sinn (volle, größtmögliche Wirksamkeit). Dabei räumt er der grds restriktiver anzuwendenden Methode nach der größtmöglichen Wirksamkeit im Unionsrecht u dessen supranationalen Rechtsnatur mit einem Streben nach größtmöglicher Wirkkraft ein *„relativ großes Gewicht"* in der Auslegung ein, *Potacs*, Rechtstheorie 179 f; ferner eine Analyse der einschlägigen EuGH-Rsp *Potacs/C. Mayer* in *Tichý/Potacs/Dumbrovský* 24 ff; *Potacs*, EuR 2009, 474 ff.

394 Vgl dazu *Epiney*, § 2 Die Grundlagen der Union, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union[13] (2019) Rz 1 (Rz 52); *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 18 ff.

395 Vgl dazu Art 7 EUV iVm Art 354 AEUV.

396 Vgl auch für GASP Art 24 Abs 3 EUV.

setzesverletzung[397] oder einen Kompetenzkonflikt im innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der unter dem außenpolitischen Kompetenzprimat des Bunds steht, **nicht betroffen**.[398] Im Sinne einer **unionsrechtskonformen Auslegung** gilt dies auch dann, wenn (innerstaatlich absolut bindende) Vorgaben, die seitens subnationaler Entitäten von föderativen MS, wie von Seiten der Bundesländer in Deutschland oder Österreich, an das außenvertretungsbefugte Organ formuliert werden, vorliegen. Etwaige – ungerechtfertigte[399] – innerstaatliche Kompetenzkonflikte sind unionsrechtlich unbeachtlich und rein staatsrechtlich relevant.[400]

Ferner ist die **Unionsgerichtsbarkeit nicht befugt, über die unionsrechtliche Verantwortung eines einzelnen Organwalters in Form eines Vertreters eines MS** bzw Staatenvertreters **zu urteilen**.[401] Nur die Räte[402] als Kollegialorgane unterliegen für ihre verbindlichen normativen Handlungsformen einer Rechtmäßigkeitskontrolle nach Art 263 AEUV.[403] Im Übrigen sind einzelne, von mitgliedstaatlichen Direktiven unabhängige Organwalter, die dem Unionswohl zu dienen verpflichtet sind, oder nach Art 298 AEUV weisungsfreie EU-Beamte nach den Verträgen[404] und disziplinarrechtlichen Vorschriften in unionsrechtlichen Personalordnungen[405] rechenschaftspflichtig.

Das (rechtsetzende) mitgliedstaatliche Handeln auf Unionsebene stellt wie sonstige internationale Rechtsbeziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten kompetenziell eine **auswärtige Angelegen-**

---

397 Vgl Art 142 Abs 2 lit c B-VG.

398 Vgl dazu *Grabenwarter*, ZaöRV 55 (1995), 181; *Griller*, ZfRV 1995, 105 ff; *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 109, 113, 116, 215 f mvwN; *Merten* in FS Adamovich 457; *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 35.

399 Vgl bundesverfassungsrechtlich verankerte Rechtfertigung aus „zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen" iSd Art 23d und Art 23e B-VG; vereinzelt analog in Landesverfassungen vgl zB Art 83 Abs 3 bgld L-VG, Art 55 Abs 3 vlbg L-VG; die Bindung eines Staatenvertreters an vorrangiges Unionsrecht u insb an dessen Loyalitätsgebot rechtfertigt sein Abweichen v an ihn erteilten, zwingenden mitgliedstaatlichen Aufträgen, dazu genauer unten Kapitel II:IV.B)1.a).

400 Vgl dazu parlamentarische u rechtliche Verantwortlichkeit (insb Art 142 Abs 2 lit c B-VG); die rechtliche Verantwortlichkeit wird bei unionsrechtlich gerechtfertigtem Abweichen verneint, vgl dazu Kapitel II:IV.C)4.

401 Vgl auch Art 10 Prot Nr 7.

402 R u ER.

403 Dazu *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 216.

404 Vgl zB Art 17 Abs 3 UAbs 3 EUV iVm Art 245 AEUV (rechtliche Verantwortlichkeit Kommissär vor GH iSv Art 19 Abs 2 UAbs 1 EUV); Art 17 Abs 8 EUV (politische Verantwortlichkeit EK als Kollegium).

405 Vgl zB Art 336 AEUV iVm Art 47 ff EU-Beamtenstatut (Kapitel 4 „Endgültiges Ausscheiden aus dem Dienst").

heit für das betreffende EU-Mitglied dar.[406] Auch wenn es der fortgeschrittene Integrationsstatus der Union nahe legt, EU-Angelegenheiten staatsrechtlich als ***„europäische Innenpolitik"***[407] zu qualifizieren, um eine sachgemäße innerstaatliche, ressortmäßige Aufgabenverteilung innerhalb des Staatsorganisationsrechts zu ermöglichen, ist eine **Kompetenzverschiebung zugunsten** des Bunds, präziser zugunsten der **Bundesexekutive**, in föderativen Gemeinwesen auszumachen.[408] Das **Außenvertretungsmonopol** obliegt dem **Gesamtstaat**, der im Unionsrecht stets das alleinige Rechtssubjekt ist. Allein dem Gesamtstaat bzw dessen kompetenten Organen kommt originär die Ausübung unionsrechtlicher **Befugnisse für Staatenvertreter**[409] in der unionalen Willensbildung im EU-Rechtsetzungsverfahren zu. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts, insb auch in der EU-RS, wird somit auf unterschiedliche Weise in nat Länderkompetenzen eingegriffen. Letztere werden zT mediatisiert durch den Bund auf Unionsebene ausgeübt. Im Allgemeinen agieren internationale Staatenzusammenschlüsse mittels Organen, die sich grds aus Vertretern der nat Exekutiven zusammensetzen. Dies geht notwendigerweise mit einer Schwächung nat Legislativen durch deren Kompetenztransfer an internationale Organe im Ausmaß der Ausübung originär national-parlamentarischer Befugnisse einher. Diese Kompetenzverschiebungen treten noch gravierender iZm der EU ein. Sie weist ein sehr ausdifferenziertes institutionelles Gefüge auf, das im Übrigen keine Gewaltenteilung kennt und insofern als „institutionelles Gleichgewicht" beschrieben wird.[410] Ferner zeigt die EU-Organordnung die **supranationale Eigenheit** der selbständigen Unionsrechtsordnung offenkundig auf. Die Willensbildung erfolgt in den föderativ ausgestalteten Räten abgesehen von der (intergouvernemental) ausgestalteten GASP[411] gerade nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Vielmehr basiert die Willensbildung auf Mehrheiten[412] oder im Konsens[413]. Der **einzelstaatliche Wille eines Organwalters, der ein nat Exekutivvertreter ist**, kann theoretisch überstimmt werden und in der EU-RS unberücksichtigt

406 Vgl dazu Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG („äußere Angelegenheiten"); vgl dazu zB *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 41 f.

407 *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 25, 49 ff, 67; beachte zusätzlich Sonderregelungen für EU-Angelegenheiten für einzelne BM in Anlage zu § 2 BMG.

408 Dazu *Merten* in FS Adamovich 454; *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 25; *Schäffer*, Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration, in: FS Schambeck (1994) 1003 (1006); *Scholz* in FS G. Winkler 1015.

409 Vgl dazu aber Kapitel II:IV.

410 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 26.

411 Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV.

412 Vgl Art 16 Abs 3 EUV.

413 Vgl Art 15 Abs 4 EUV.

bleiben. Zudem sind die Mehrheit der EU-Hauptorgane iSv Art 13 Abs 1 EUV[414] und weitere EU-Institutionen[415] gem ihrem Organisationsrecht von mitgliedstaatlichen Weisungen unabhängig und deren Organwalter verkörpern gerade nicht den klassischen und für sich bezeichnenden „Staatenvertreter" eines vr Gremiums. **Unabhängige EU-Institutionen sind allein dem Wohl der Union** bzw den Aufgaben und Zielen des betreffenden Organs verschrieben, die gerade losgelöst von mitgliedstaatlichen Interessen zu erfüllen sind und diesen gegenüber vorrangig wirken. Zumindest *in puncto* autonomer EU-Hauptorgane setzen sie sich aus Mitgliedern zusammen, die die MS vorschlagen und die Räte oder die „Regierungen der Mitgliedstaaten"[416] schließlich ernennen. Somit erschöpft sich die *„personelle Verbundenheit"*[417] der EU mit den MS bei unabhängigen EU-Institutionen in der Phase der Investitur. Eine mitgliedstaatliche Interessensvertretung ist ausgeschlossen.

b) ...und deren Relativität

aa) Primärrechtliche Anknüpfungen

Bruchstellen erfährt die rigide Landesblindheit der Union durch einzelne Primärrechtsbestimmungen, sodass va **seit dem LV** von einer **„relativen" Landesblindheit der Union** die Rede ist.[418]

Mit dem MV ist primärrechtlich ein **AdR** vorgesehen worden. Noch heute besitzt dieses bloß beratende Nebenorgan keine materiellen Organkompetenzen. Seine Befugnisse beschränken sich maximal auf Stellungnahmerechte, die jedoch weder eine Deliberationspflicht noch eine weitergehende rechtliche Bindungswirkung für die ihn anhörenden Hauptorgane auslösen. Des Weiteren beschränkt sich der Einfluss der MS und derer subnationaler Entitäten auf die Entsendung von Organwaltern und damit auf die Zusammensetzung des beratenden Nebenorgans. Seine Tätigkeiten übt der AdR nämlich in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus.[419]

Weiters deckt der Wortlaut von **Art 16 Abs 2 EUV** seit jenem seiner Vorgängerbestimmung ex-Art 146 Abs 1 EGV idF MV die **Entsendung von**

---

414 EK, EuGH, EZB, RH.

415 ZB beratende Einrichtung AdR, oder sonstige Einrichtungen u Stellen wie EU-Agenturen.

416 Vgl zB Art 253 AEUV; dazu Kapitel II:IV.B)3.a).

417 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 213.

418 *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 366; *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 10 f.

419 Art 300 Abs 3 und Abs 4, Art 305 ff AEUV.

einem mitgliedstaatlichen Vertreter in den R, der von subnationalen Entitäten entsendet wird.

Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV hebt ferner die demokratische Rückbindung der mitgliedstaatlichen Regierungsvertreter in den Räten an die nP oder das jeweilige Staatsvolk hervor. In bikameralen parlamentarischen Systemen können die Exekutivvertreter sog Länderkammern rechenschaftspflichtig sein.

Darüber hinaus hat die in **Art 4 Abs 2 EUV** geregelte Berücksichtigungspflicht[420] der nat Identität der gleichberechtigten MS, die sich seit dem LV auch auf die verfassungsmäßigen Strukturen der **regionalen und lokalen Selbstverwaltung** erstreckt, eine weitere Bezugnahme auf „Regionen" im Primärrecht mit sich gebracht. Art 4 Abs 2 EUV betont nunmehr explizit den Stellenwert von Regionen bzw föderaler Strukturen als **Eigenart der nat Identität eines EU-MS**. Als Teil der (unionsrechtlichen)[421] nationalen und nicht bloß einer regionalen Identität muss die Union bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Auswirkungen geplanter Maßnahmen bzw Rechtsetzungsvorhaben auf die in Art 4 Abs 2 EUV genannten Schutzgüter prüfen. Die EU-Einrichtungen müssen diese mitgliedstaatlichen Identitätsmerkmale in ihren **Abwägungsentscheidungen hinreichend bzw verhältnismäßig und nachvollziehbar mitberücksichtigen**.[422] Art 4 Abs 2 EUV legt insofern **jedenfalls kein Ingerenzverbot**, jedoch ein Abwägungsgebot für seine geregelten Schutzgüter **mit sonstigen EU-Zielsetzungen der vertragsrechtlichen Einzelermächtigungen** iSv Art 2 Abs 6 AEUV iVm Art 5 Abs 2 EUV und Art 3 Abs 6 EUV fest. Die nunmehr in Art 4 Abs 2 EUV materialisierte Achtung der nat Identität einschließlich der regionalen Selbstverwaltung ist prinzipiell **gleichwertig** mit anderen Zielen der Verträge zu behandeln. Sie wirkt dabei als eine Kompetenzausübungsschranke für die Union.[423] So ist die regionale Selbstverwaltung bei der Anwendung der justiziablen Primärrechtsgrundsätze in **Art 4 Abs 3 UAbs 1**[424] **und Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV** von der Union zu beachten und in den dortigen Erwägungen miteinzubeziehen. Im Übrigen kann die von *Potacs* mit Blick auf Art 2 und Art 3 EUV fortentwickelte juristische Denkfigur der „**wertkonformen**

420 Vgl *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 59.
421 Vgl *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 57.
422 Vgl *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 60.
423 Vgl *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 63.
424 Vgl *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 63.

Auslegung von Unionsrecht" weitgehend[425] auf das Achtungsgebot nach Art 4 Abs 2 EUV übertragen werden. Art 4 Abs 2 EUV drückt mit seiner Achtung der nat Identität eine vom Willen der EU-Vertragspartner getragene Bewertung aus. Die textliche Positionierung am Anfang der gemeinsamen Bestimmungen zeigt den grundlegenden Stellenwert für das gesamte Unionsrecht auf. Demnach ist der **politische Gestaltungsspielraum** in der EU-RS nicht völlig unbegrenzt und muss neben den grundlegenden Werten iSv Art 2 EUV ua auch **in Einklang mit Art 4 Abs 2 EUV** gebracht werden können. Eine davon anderslautende Auslegung von Art 4 Abs 2 EUV, die ihm keine steuernde Wirkung in der EU-RS einräumt, würde va auch gegen das **Gebot der größtmöglichen Wirksamkeit von Unionsrecht** verstoßen.[426] Art 4 Abs 2 EUV ist zur **systematisch-teleologischen Interpretation** von sonstigem Primärrecht[427] und zur **rechtskonformen Interpretation** von abgeleitetem Unionsrecht[428] heranzuziehen. Er darf durch Eingriffe in seine Schutzgüter von den EU-Einrichtungen, die auch nach Art 13 Abs 2 EUV an ihn gebunden sind, in seiner Substanz nicht außer Kraft gesetzt werden.[429]

Ebenso stellt das nunmehr justiziable **Subsidiaritätsprinzip** in **Art 5 Abs 3 EUV** auf zentrale, regionale und lokale Ebenen ab und richtet danach seine auf mitgliedstaatlicher Ebene ausgerichtete Machbarkeitsanalyse aus, um die unionale Kompetenzausübung zu beschränken.[430] *Obwexer* verknüpft die beiden auf die regionale Ebene bzw Länderebene abstellenden Primärrechtsvorschriften. Er verlangt für die Analyse der ausreichenden Zielverwirklichung einer geplanten

---

425 Ein Unterschied liegt im unterschiedlichen Stellenwert v Art 2 f EUV und Art 4 Abs 2 EUV. *Potacs* weist auf die Verankerung der *„objektiven Wertordnung"* v Art 2 f EUV in der Präambel der Verträge u in sonstigen Primärrechtsbestimmungen (Art 7, Art 49 EUV, GRC, ARG) wie auch in mitgliedstaatlichen Verfassungen hin. Damit hängt auch deren *„besonderes"* oder *„prinzipiell erhebliches Gewicht"* in der Abwägung mit sonstigem Unionsrecht zusammen, die jedenfalls zu *„keiner maßgeblichen Einschränkung des Anwendungsbereiches der von Werten des Art 2 EUV gedeckten Regelungen führen dürfen"*; vgl dazu *Potacs*, EuR 2016, 170 ff, 175.

426 Vgl *Potacs*, EuR 2016, 170 f.

427 Vgl *Potacs*, EuR 2016, 167 f.

428 Vgl *Potacs*, EuR 2016, 169 f.

429 Vgl *Potacs*, EuR 2016, 172, 175.

430 Dazu *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 364 f; vgl auch Art 5 SP, der für Entwürfe v Gesetzgebungsakten ggf Vermerke bezüglich der Auswirkungen v RL auf die „regionalen Vorschriften" vorsieht. Ferner soll die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, auf qualitativen u quantitativen Kriterien beruhen. Die Entwürfe sollen ua möglichst effiziente u verhältnismäßige finanzielle Belastungen u Verwaltungsaufwendungen der „regionalen und lokalen Behörden" berücksichtigen.

Maßnahme durch eine[431] regionale Ebene nach Art 5 Abs 3 EUV, dass die Union die **innerstaatliche Kompetenzverteilung** und damit die interne Organisationsstruktur eines föderativ gegliederten MS gem Art 4 Abs 2 EUV *„strikt"* zu **beachten** hat. Die aus dem dreigliedrig ausgestalteten Subsidiaritätsprinzip resultierende Verpflichtung der EU zur Achtung der internen Organisationsstruktur der MS werde in Art 4 Abs 2 EUV *„bekräftigt"*.[432] In Österreich sei der selbständige Wirkungsbereich der Länder zu berücksichtigen. Im Übrigen räumen Art 5 Abs 3 iVm Art 12 lit b EUV den nP und damit auch Länderkammern eine Kontrollfunktion für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ein.

Systematisch konstitutiv für die (praktikable) Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ist, dass **Art 2 ff AEUV** erstmals im Unionsrecht explizit „Politik(haupt)bereiche" bzw **Sachmaterien** konkreten **Zuständigkeitstypen** bzw Kompetenzkategorien nach dem Prototyp eines bundesstaatlichen Kompetenzkatalogs[433] zuweisen.[434] Der Kompetenzkatalog ist allerdings indikativ. Die konkreten Zuständigkeiten bzw Kompetenzen der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung im Hinblick auf Umfang, Finalität und Mittelausstattung ergeben sich wie bisher aus den vertraglich festgelegten, konkreten Einzelermächtigungen zu den Politikbereichen. Nach Art 2 Abs 6 AEUV klassifizieren sohin die allgemeinen Bestimmungen in Art 2 ff AEUV die Zuständigkeiten der Union, ohne jedoch selbst Kompetenznormen zu bilden.[435] Nach Art 5 Abs 2 EUV verbleiben alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den MS.[436] Sofern der Union außerhalb von Art 3 – Art 6 AEUV Zuständigkeiten in den Verträgen übertragen sind, ist eine mit den MS geteilte Zuständigkeit gem Art 4 Abs 1 AEUV anzunehmen. Die Zuordnung der Politikbereiche zu den Kompetenzkategorien wirkt konstitutiv.[437] Insofern besteht nunmehr mehr **Rechtsklarheit** darüber, **in welchen Politikbereichen** bzw Sachmaterien überhaupt die Kompetenzausübungsschranke in Gestalt des Art 5 Abs 3 EUV in der EU-RS zu berücksichtigen und einzuhalten ist. Das Subsidiaritätsprinzip

---

431 Hier (vgl Kapitel II:V.C)4) wird eine Durchschnittsbetrachtung der MS für die Machbarkeitsanalyse befürwortet, weil die Leistungsfähigkeit der subnationalen Entitäten innerhalb der Union sehr unterschiedlich ist u selten die regionalen Ebenen jedes einzelnen MS den Effizienztest bestehen. Dies lässt *Obwexer* offensichtlich unbeachtet.

432 *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 365 f.

433 Vgl Art 10 ff und Art 99 Abs 1 B-VG bzw Art 31, Art 70 ff GG.

434 Vgl dazu auch Art 1 EUV idF LV.

435 Art 2 Abs 6 AEUV; vgl zB *Calliess*, EU nach LV 188.

436 Vgl bloß deklarativ Art 3 Abs 6, Art 4 Abs 1 EUV.

437 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 11.

nimmt seit seiner primärrechtlichen Anerkennung die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union von seinem Anwendungsbereich aus. Die in Art 2 Abs 1 iVm Art 3 AEUV taxativ[438] umschriebenen Sachgebietskompetenzen sind ob ihrer Natur als ausschließliche Zuständigkeiten der Union vom Subsidiaritätsprinzip *ex lege* ausgenommen. Die für das Unionsrecht bis zum LV typische *„funktionale"* Kompetenzverteilung,[439] die der Union gewisse final und nicht gegenständlich determinierte Aufgabenbereiche zugewiesen hat,[440] ist nur noch ansatzweise in der Kompetenzerweiterungsklausel nach Art 352 AEUV erhalten. Letzterer rekurriert im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche auf die noch offene Verwirklichung eines Regelungsziels[441] der Unionsverträge.[442] Allerdings hat der LV die Klausel mehrfach präzisiert, insb auch um den parlamentarischen Subsidiaritätskontrollmechanismus einzuhalten. Im Übrigen schließt Art 3 Abs 6 EUV nunmehr eine Begründung von Kompetenzen aus Zielen und Aufgaben der Union aus.[443] Zur ausdrücklichen Bezugnahme auf die regionale und lokale Ebene in Art 5 Abs 3 UAbs 1 EUV und der klaren unionalen Zuständigkeitsverteilung nach Art 2 ff AEUV tritt als dritte relevante Erneuerung für das Subsidiaritätsprinzip seine im SP anerkannte **Justiziabilität** hinzu. Das SP schränkt in seinem Anwendungsbereich die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips auf Sekundärrechtsakte ein, die im unionalen Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV ergangen sind.[444,445] Im primärrechtlichen[446] Subsidiaritätskontrollmechanismus werden den einzelnen nat Parlamentskammern bikameraler Systeme eigenständige Befugnisse zu einer präventiven „begründeten Stellungnahme" in Bezug auf Entwürfe von EU-Gesetzgebungsakten[447] und einer **Subsidiaritätsklage** bezogen

438 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 11.

439 *Merten* in FS Adamovich 452.

440 *Lienbacher* in *Schuhmacher* 226, 228, 232.

441 Vgl Art 3 EUV, Art 7 ff AEUV.

442 Vgl dazu Art 352 Abs 1 AEUV.

443 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 9.

444 Art 3 SP bzw Art 2 PP iVm Art 289 Abs 3 AEUV; vgl hingegen umfassendere Unterrichtungspflicht nach Art 1 PP u umfassende Einhaltungspflicht v Art 5 EUV für sämtliche EU-Institutionen nach Art 1 SP; Ausschlussgrund für GASP vgl dazu Art 24 Abs 1 UAbs 2 und Art 31 Abs 1 UAbs 1 EUV.

445 Nicht auf das Gesetzgebungsverfahren beschränkt, besteht für Klageberechtigte iSv Art 263 AEUV die Möglichkeit, gegen die dort genannten Rechtshandlungen ob ihrer Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes eine „Verletzung der Verträge" mit einer Nichtigkeitsklage an den EuGH geltend zu machen; undifferenziert *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 371.

446 Art 51 EUV iVm SP.

447 Art 6 und Art 7 SP.

auf Gesetzgebungsakte eingeräumt.[448] Im Hinblick auf die **Subsidiaritätsrüge** bezieht sich das Primärrecht einmalig neben den nP sogar auf **„regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen"** und adressiert damit die österreichischen LT[449]. Der **AdR** kann nach Art 8 Abs 2 SP iVm Art 263 Abs 3 AEUV eine Nichtigkeitsklage ob Subsidiaritätsbedenken in Fällen seiner obligatorischen Anhörung im Gesetzgebungsverfahren erheben.

Der LV schafft mit **Art 12 EUV** einen Katalog für die primärrechtlich vorgesehenen Befugnisse nat Parlamente, wobei **partiell** explizit **Zweikammersysteme** mitberücksichtigt sind.[450]

Nach wie vor rekurriert das Unionsrecht in seinen Durchbrechungen im Sinne einer Relativität seiner „Landesblindheit" bloß auf **„Regionen"** und durchwegs nicht direkt auf föderale Entitäten, die eine partielle Eigenstaatlichkeit in Bundesstaaten aufweisen.[451]

bb) EuGH-Rechtsprechung zur Aktivlegitimation juristischer Personen

Innerstaatlich begründete Verbands- und Organkompetenzen von subnationalen Untergliederungen sind durch das Unionsrecht, das selbst nur den MS als Gesamtstaat berechtigt und verpflichtet, tangiert. Die unionsrechtlichen **Beeinträchtigungen für die mitgliedstaatlichen Untergliederungen**[452], insb auch im Wege der EU-RS, können von ihnen unmittelbar[453] grds[454] nur nachträglich gerichtlich geltend machen. **Ein allgemeines Klagerecht ist subnationalen Entitäten nicht gewährt**, was allerdings nicht zwingend mit der fehlenden dreigliedrigen unionalen Kompetenzverteilung zusammenhängt. Vielmehr dürfte die Verankerung eines föderalistischen Klagerechts am Dissens über die Bedeutung von subnationalen Entitäten innerhalb der Union scheitern. Jedenfalls sind primärrechtlich festgelegte Kompetenzverluste von den MS als Vertragsparteien der Verträge iSv Art 1 Abs 3 EUV unanfechtbar

448 Art 8 SP.

449 *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 369 f; ferner AB 827 BlgNR 24. GP 13.

450 Vgl Art 8 PP, Art 6 – Art 8 SP, 51. Erkl; vgl zu Art 8 Abs 1 SP aA *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 372.

451 Dazu genauer Kapitel I:III.B)2 u Kapitel II:I.B).

452 Übersichtlich strukturiert nach Art der unionsrechtlichen Beeinträchtigung *Streinz*, Europarecht[11] (2019) Rz 187 ff.

453 Sog Ländervertreter im R iSv Art 16 Abs 2 EUV handelt nur im gesamtstaatlichen Interesse (vgl Art 23d Abs 3 B-VG, Art 23 Abs 6 GG), vgl ferner zum AdR Art 300 Abs 4 AEUV.

454 Vgl als Ausnahme die präventive Subsidiaritätsrüge durch sog Länderkammern nach Art 6 ff SP.

gebilligt. Gegen sonstige Rechtswidrigkeiten kommen für die (österreichischen) Bundesländer **zwei Rechtsschutzwege** in Frage. Eine Region mit Gesetzgebungsbefugnis kann entweder selbständig, oder mediatisiert über den Gesamtstaat eine Klage an den EuGH iSv Art 19 Abs 3 lit a EUV erheben.[455] Die privilegierte Aktivlegitimation und auch Passivlegitimation von MS kommt unionsrechtlich nur dem Gesamtstaat zu, auch wenn innerstaatliche Kompetenzen der Länder betroffen sind.[456]

Richterrechtlich ist eine **aktive**[457] **Klageberechtigung von Gliedern föderativer Gemeinwesen** nach der ständigen EuGH-Judikatur[458] als zulässig anerkannt. Die Aktivlegitimation von Regionen mit legislativer Befugnis[459] vor dem EuGH ist dessen Ergebnis einer extensiven[460] autonomen Auslegung des unionsrechtlichen Begriffs „jede [...] juristische Person" gem Art 263 Abs 4 und Abs 5 AEUV. Gliedstaaten bzw Gebietskörperschaften mit typischen Merkmalen eigener **Rechtspersönlichkeit**,[461] wie die dt und österreichischen Bundesländer, sind von der unionsrechtlichen Klagebefugnis **juristischer Personen des öffentlichen Rechts** iSv (neuen) **Art 19 Abs 3 lit a EUV**[462] erfasst. Unter den jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzungen können sie gerichtliche Kontrollverfahren auslösen. LT kommt mangels Rechtspersönlichkeit keine Klagebefugnis zu.[463] Die Prozessvertretung kann dabei das Land selbst durch einen Bevollmächtigten wahrnehmen, der ein Anwalt iSv Art 19 Abs 3 Satzung EuGH sein muss.[464] Der EuGH bzw konkret das Gericht iSv Art 256 Abs 1 AEUV gewährt mit seiner rechtsfortbildenden Rsp den Körperschaften des öffentlichen Rechts **keine unionsrechtliche Verbandskompetenz**.

---

455 Rechtsvergleichend für die innerstaatlichen Beteiligungsverfahren *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 70.

456 *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 26, 89 ff.

457 Passiv klagslegitimiert ist nur der MS als Gesamtstaat, die innerstaatliche Kompetenzverteilung fällt unter die vom Unionsrecht nicht berührte institutionelle Autonomie der MS (vgl Art 4 Abs 2 EUV) u dem Außenvertretungsmonopol des Bunds; vgl zB Art 23d Abs 5 B-VG, Art 12 Abs 2 BLVer; vgl zB EuGH 4. 5. 2005, C-335/04, *Kommission/Österreich* Rz 9; dazu *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 24 f.

458 ZB EuG 15. 12. 1999, T-132/96 u T-143/96, *Freistaat Sachsen ua/Kommission* Rz 81.

459 Vgl *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 20, 61 f, 66, 74.

460 Mit klarstellendem Verweis auf Art 33 EGKSV u dessen Einschränkung auf „Unternehmen" bzw Unternehmensverbände als jP des Privatrechts *Streinz*, EuR[11] Rz 194.

461 *Pache* versteht darunter Autonomie u Verantwortlichkeit, vgl *Pache* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht[2] (2018) Art 263 AEUV Rz 1, 13, 30; *Streinz*, EuR[11] Rz 194.

462 Vgl weiters Art 265 Abs 3 AEUV; Art 40, Art 42 Satzung EuGH.

463 *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 377.

464 Vgl EuGH 13. 9. 2007, C-439/05 P ua, *Land Oberösterreich/Kommission*; dazu *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 24 ff, 89 ff.

Dies verwehrt die zweigliedrige unionale Kompetenzverteilung nach Art 2 ff AEUV. Vielmehr stellt er für einen unionsrechtlichen Begriff der Klagslegitimation in der Unionsgerichtsbarkeit auf die **Gegebenheiten im nat VfR**[465] oder im **autonomen**[466] Unionsrecht ab. Diese Auslegung steht in einem **Spannungsverhältnis** zwischen der gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit bzw der Unzuständigkeit der Unionsgerichtsbarkeit, mitgliedstaatliche institutionelle Aufteilungen zu beurteilen zum einen und dem Schutz regionaler Kompetenzen zum anderen.[467] Der Gerichtshof effektuiert die Rechtmäßigkeitskontrolle des Unionsrechts und forciert den Rechtsschutz gegenüber unionaler Untätigkeit in der supranationalen Rechtsgemeinschaft. Bundesländer können gegen ihre Kompetenzverluste durch abgeleitetes Unionsrecht (nunmehr „Handlungen"), das beispielsweise gegen Vorgaben in Art 5 Abs 3 iVm Art 4 Abs 2 EUV verstoße und damit unrechtmäßig iSv Art 263 Abs 4 AEUV sei, vorgehen.[468]

Die Klagebefugnis bei Nichtigkeitsklagen von natürlichen und juristischen Personen (sog **nicht-privilegierte aktive Parteifähigkeit**) ist vertragsrechtlich mit restriktiveren Prozessvoraussetzungen als für jene sonstiger aktiv Klagslegitimierten, wie für einzelne Unionsorgane oder MS als Gesamtstaaten, ausgestaltet.[469] Gem **Art 263 Abs 4 AEUV** können Bundesländer als jP unter den Bedingungen für privilegierte Kläger iSv Art 263 Abs 1 und Abs 2 AEUV gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.[470] Die demnach seit dem LV erleichterte Klagebefugnis von Personen kommt nur für Klagen, die seit Inkrafttreten dieses Vertrags fristgerecht erhoben worden sind, zum Tragen.

---

465 *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 377.

466 EuGH 28. 10. 1982, C-135/81, *Groupement/Kommission* Rz 10 f.

467 Dazu *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 19.

468 *Streinz*, EuR[11] Rz 193, 196 f.

469 Inwiefern der autonome Unionsrechtsbegriff „juristische Person" in sonstigen Fällen (vgl Art 15 [Art 42 GRC], Art 54 Abs 2, Art 75 Abs 1, Art 215 Abs 2, Art 227 [Art 44 GRC], Art 228 [Art 43 GRC], Art 275 Abs 2, Art 287 Abs 3 AEUV) zu verstehen ist, ist für den hiesigen Untersuchungsgegenstand nicht v Relevanz.

470 Dazu umfassend unter kritischer Betrachtung der *„Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen"*, die jedoch keine individuelle Betroffenheit voraussetzen, *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 377 ff; im Gegensatz zu *Obwexer* bezweifelt *Baumeister* die VO als zulässigen Anfechtungsgegenstand nach Art 263 Abs 4 AEUV, *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 56 f.

Angesichts der restriktiven unionsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen für die nicht-privilegierten Individualnichtigkeitsklagen bleibt es einem **MS** im Rahmen seiner institutionellen **Verfassungsautonomie** vorbehalten, **Klagen** für in ihren Kompetenzen beeinträchtigte subnationale Untergliederungen auf der Grundlage seiner eigenen im Unionsrecht privilegierten Klagebefugnis nach Art 263 Abs 2 bzw Art 265 Abs 1 AEUV bzw Art 19 Abs 3 lit a EUV zu erheben.[471] Im mitgliedstaatlichen Vergleich ist der Oberstaat für die Klageführung nach den jeweiligen mitgliedstaatlichen **Koordinationsverfahren** zwischen Oberstaat und seinen Gliedern zuständig. Die Praxis weicht jedoch von diesen Vorschriften ab.[472]

2. *Gleichwertige EU-Verträge für homogenes Unionsrecht mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*

Die **Stellung der Glieder** föderativer Gemeinwesen im Unionsrecht und damit im unionalen Verfassungsverbund ist **grds einheitlich**. Das soll bedeuten, dass ganz generell die Position von Gebietskörperschaften eines Bundesstaats im Unionsrecht an dessen Verfahrensrecht für ein konkretes EU-Vorhaben oder auch für eine Kontrolle von Durchführungsrechtsakten[473] festzumachen ist. Die konkrete **formellrechtliche Ausgestaltung des Rechtsetzungsverfahrens**[474] und das Organisationsrecht der daran beteiligten Akteure[475] entscheiden über die Stellung von föderalen Untergliederungen einzelner MS im unionalen Rechtsetzungsverfahren. Der potentielle Einflussbereich von subnationalen Gebietskörperschaften erstreckt sich dabei von der Phase

---

471 Vgl zB Art 10 (Verfassungsrang), Art 12 Abs 1 BLVer; Art 23d B-VG iVm Art 1 Abs 2 lit c BLVer; vgl *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 74 f; *Rosner* in *Jaeger/Stöger*, Kommentar zu EUV und AEUV (2017) Art 307 AEUV Rz 21; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 48, 55; *Ranacher* weist auf die kompensatorische Funktion v Art 10 BLVer für fehlende eigenständige Rechtsbehelfe eines ansuchenden Lands hin *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 90 f; ebenso substituiert nach *Lienbacher* Art 10 BLVer den fehlenden Teil einer privilegierten Klageberechtigung, die dem MS als Gesamtstaat eingeräumt ist, vgl *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 212 f; str ist va der Anwendungsbereich v Art 8 BLVer mit seiner Einbeziehung v Ländervertretern in Delegationen iZm Unionsgerichtsbarkeit, dazu skeptisch, jedoch offen für Einbindung als Auskunftsperson *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 69; bejahend mit Hinweis auf Rechtspraxis hingegen *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 92.

472 *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 95 ff.

473 Art 291 Abs 3 AEUV iVm VO (EU) 182/2011.

474 ZB Art der Mitwirkung: Unterrichtung, Anhörung, Zustimmung, etc.

475 Vgl insb Art 13, Art 19 Abs 2 UAbs 3, Art 48 Abs 3 EUV; Art 223 ff AEUV; ferner geschäftsordnungsmäßiges Selbstorganisationsrecht der Organe bzw sog organinternes Recht (Grundsatz der Autonomie der Organe); weiters Agenturen als sog tertiäre Organisationsstruktur.

der **Organkreation**, über jene der **Rechtsaktkreation**, bis zu jener ihrer aktiven Parteifähigkeit als jP des öffentlichen Rechts für eine Rechtmäßigkeitskontrolle in der **Unionsgerichtsbarkeit** über den betreffenden Rechtsakt. Ferner kann die Mitwirkung subnationaler Entitäten die EuGH-Jurisdiktionsgewalt über die Verantwortung einer an der RS mitwirkenden EU-Institution oder über die Vertragsverletzung durch den betroffenen Gesamtstaat auslösen.[476] Insofern ist, isoliert betrachtet, die **konkrete unionale Handlungsform[477], oder deren hierarchische Einordnung im unionalen Rechtsquellensystem für eine Einbindung von mitgliedstaatlichen Gliedstaaten,** *per se* **nicht ausschlaggebend.** Maßgeblich ist vielmehr, inwiefern eine Unionszuständigkeit in den Einzelheiten ihrer Ausübung gem Art 2 Abs 6 AEUV iVm Art 3 Abs 6 EUV ausgestaltet ist.

Die zuvor skizzierten Elemente der relativen Landesblindheit der Union sind vollumfassend auf sämtliche Politikbereiche, in denen der Union rechtsetzende Zuständigkeiten nach Art 2 ff AEUV zustehen, anzuwenden. Sofern eine der (impliziten) Anknüpfungen für subnationale Entitäten in der unionsrechtlichen Ausgestaltung eines Verfahrens vorliegt, sind die Regelungen in Bezug auf solche föderalen Entitäten unabhängig vom konkreten materiellen Politikbereich einheitlich anzuwenden. Dieses **Homogenitätsgebot** ergibt sich für den LV aus seinen **gleichrangigen Verträgen** iSv Art 1 Abs 3 EUV und Art 1 Abs 2 AEUV. Das primäre Unionsrecht regelt die rechtsfähige[478] Union grds als eine uniforme (supranationale) Rechtsgemeinschaft. Der LV differenziert grds nicht wie seine vorangehenden Grundlagenverträge grundlegend zwischen einzelnen Rechtsmassen innerhalb der EU und stellt folglich auch nicht auf grundlegend divergierende institutionelle und materielle Determinanten (*„Tempel-Modell"* bzw *„Drei-Säulen-Modell"*)[479] für diese Rechtsmassen ab.[480] Einzig für die **GASP** regelt Titel V EUV **besondere Bestimmungen und Verfahren.**

Die **Abweichungen der überwiegend intergouvernemental ausgestalteten GASP vom sonstigen supranationalen Unionsrecht beeinflussen die Position von subnationalen Entitäten.** Dies ist angesichts der typischen vr („intergouvernementalen") Regelungsmuster in der

476 Kapitel II:I.A)1.b)ba); vgl dazu insb *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 24 ff, 89 ff.

477 Vgl insb Art 216, Art 288, Art 290, Art 295 AEUV.

478 Art 47 EUV.

479 *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht (2007) Rz 49 ff.

480 Sog Aufhebung der Säulenstruktur; vgl *Obwexer*, Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 95 (106).

GASP auch folgerichtig und geht mit einer schwächeren Abgabe von nat Souveränitätsrechten bzw einem stärkeren mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalt einher. Die Union ist nach Maßgabe des EUV dafür zuständig, diesen Politikbereich zu erarbeiten und schrittweise zu verwirklichen.[481] Allein die GASP ist als Politikbereich im EUV[482] näher primärrechtlich ausgestaltet[483] und ist Teil der kohärenten Politiken des „auswärtigen Handelns"[484]. Sie ist keinem konkreten EU-Zuständigkeitstypus im AEUV zugeordnet, sondern in Art 2 Abs 4 AEUV systematisch zwischen den geteilten und den unterstützenden Zuständigkeiten angeführt. Daraus zieht *Kumin* für diesen Politikbereich den kompetenzrechtlichen Schluss, eine besondere Ausprägung der geteilten Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren MS anzunehmen.[485] Die Union beruht allerdings auf einem **gemeinsamen, einheitlichen institutionellen Rahmen**, der nach Art 13 Abs 1 EUV ua die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherstellen soll. Das für die Einbindung von subnationalen Entitäten im EU-Rechtsetzungsprozess ausschlaggebende institutionelle System ist demnach in Art 13 Abs 1 EUV einheitlich für die gesamte Rechtsordnung der Union ausgestaltet. Aus den **Sonderbestimmungen** für die GASP ergeben sich allerdings darauf aufbauend beachtenswerte Abänderungen von der und Ergänzungen zur übrigen, supranationalen EU-Rechtsordnung, die den Regelfall bildet. Diese betreffen das **Rechtsetzungsverfahren** und die **Befugnisse der EU-Hauptorgane** und leiten sich vom der GASP zugrundeliegenden vr Regelungsansatz her. Die Aufgabenverteilung unter den Hauptorganen ist unterschiedlich angelegt und das **Einstimmigkeitsprinzip** gilt als die reguläre Willensbildungsregel. Die GASP wird demnach vom ER und R einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nicht anderes vorgesehen ist.[486] Der ER erlässt auf Empfehlung des R die strategischen Beschlüsse.[487] Der R fasst auf Grundlage der vom ER festgelegten allgemeinen Leitlinien gestaltende GASP-Ausführungsbeschlüsse.[488] Das EP und die EK haben eine unter-

---

481 Keine Gültigkeit des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nach *Hummer* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht[2] (2018) Art 25 EUV Rz 3.

482 Art 23 – 46 EUV.

483 Vgl aber auch Art 8 EUV.

484 Vgl Art 21 Abs 3 EUV.

485 *Kumin*, Auswärtiges Handeln, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union[2] (2019) 353 (356).

486 Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV, ferner Art 22 Abs 1 UAbs 3, Art 26, Art 31 EUV.

487 Art 22, Art 26 Abs 1 EUV.

488 Art 26 Abs 2 EUV.

geordnete Rolle.[489] Das EP wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen gehört.[490] Das Initiativrecht für Beschlüsse des R ist nicht bei der EK monopolisiert.[491] Eher können die **MS**, und der Hohe Vertreter, ggf in Kooperation mit der EK Vorschläge an den R unterbreiten.[492] Der Hohe Vertreter führt den Vorsitz in der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten", fungiert zugleich („Doppelhut") als EK-Vizepräsident,[493] führt die GASP durch[494] und vertritt die Union in diesen Angelegenheiten nach außen.[495] Neben den in Art 25 EUV demonstrativ[496] verankerten[497] Leitlinien und Beschlüssen kann die Union internationale Übereinkünfte gem Art 37 EUV iVm Art 216 ff AEUV abschließen. Der Erlass von Gesetzgebungsakten[498] und damit der parlamentarische **Subsidiaritätskontrollmechanismus** sind **ausgeschlossen**.[499] Eine **Unionsgerichtsbarkeit** ist in Bezug auf GASP-Bestimmungen grds **nicht** eingerichtet.[500] Nach Art 40 EUV iVm Art 275 AEUV kann allerdings der EuGH die Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen zwischen diesem intergouvernementalen Politikbereich und den sonstigen supranationalen Politiken überwachen.[501] Im institutionellen GASP-Gefüge kommen den einzelnen **nP**[502] und dem **AdR keine** unionsrechtlichen **Befugnisse** zu. Die **Spezialregelung Art 24 Abs 3 EUV** legt eine **Loyalitäts- und Solidaritätsklausel für die MS** in der GASP fest. Demnach sollen sich die EU-Mitglieder jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte, enthalten.

---

489 Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV.

490 Art 36 EUV.

491 Art 17 Abs 2 EUV.

492 Art 22 Abs 2, Art 30 EUV.

493 Art 18 EUV.

494 Art 18 Abs 2, Art 26 Abs 3 EUV.

495 Art 27 EUV, weiters Art 21 Abs 3, Art 24 EUV; vgl dagegen EK nach Art 17 Abs 1 EUV.

496 *Hafner*, H. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union[2] (2019) 402 (408).

497 Art 24, Art 26 Abs 3 EUV; vgl dazu § 5 Abs 1 Z 1 ([generell transformationsbedürftige] „Staatsverträge des Bunds"), § 5 Abs 1 Z 5 BMG („verbindliche Beschlüsse von internationalen Organen").

498 Art 24 Abs 1 UAbs 2, Art 31 EUV.

499 Vgl insb Art 3 SP, hingegen Art 69 AEUV.

500 Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV, Art 274 f, Art 344 AEUV.

501 Vgl auch Art 352 Abs 4 AEUV.

502 Vgl aber Art 10 Abs 2 EUV; ferner interparlamentarische Konferenzen der COSAC gem Art 10 PP.

Ferner obliegt ihnen eine aktive Unterstützung dieser Unionspolitik. Die Loyalitätsverpflichtung gilt ferner im horizontalen Verhältnis der MS untereinander und nach Art 13 Abs 2 EUV gilt sie auch unter den Unionsorganen. Demzufolge ist die Unionstreue auch in GASP-Angelegenheiten von mitgliedstaatlichen Staatenvertretern als **Handlungsmaxime** einzuhalten.

Das für internationale Beziehungen typische Abstellen der GASP auf den **MS** als eigenständigen Akteur **trägt nicht zu einer grundlegend aufgewerteten, impliziten Rücksichtnahme von subnationalen Entitäten im Unionsrecht bei.** Die Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik stehen idR dem Oberstaat eines Bundesstaats zu.[503] Folglich greift das innerstaatliche Instrumentarium, das als Ausgleich für die Übertragung von Länderkompetenzen an die Union, insb in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung, dienen soll,[504] in der GASP nicht. Nur ihre innerstaatliche Mitwirkungsformen an der innerstaatlichen Willens- und Entscheidungsbildung des Bunds, die **unabhängig von Eingriffen in Länderkompetenzen** greifen, stehen den subnationalen Entitäten auch in der GASP offen.[505]

3. *Länderbeteiligung nach B-VG als Untersuchungsansatz*

a) Unionsrecht & autonome mitgliedstaatliche Maßnahmen der Länderbeteiligung

Der Aufriss der Stellung von Föderalstaaten im unionalen Verfassungsverbund bestätigt den plastischen Begriff der „Bundesstaatenblindheit" der Union. **Die Stellung der österreichischen Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren ist infolgedessen im Unionsrecht nicht explizit festgelegt.** Erst die **Auslegung** des *acquis unionaire* bzw *acquis fédéral* kann Rückschlüsse auf die vorliegend zu lösende Rechtsfrage bringen. Ein klar begrenzter Untersuchungsgegenstand muss hiebei zuerst auf seine unionsrechtlichen Determinanten geprüft werden. **Die im Unionsrecht georteten einschlägigen Vorgaben sind auf das mitgliedstaatliche Recht zur Integration ihrer (bundesstaatlichen) Rechtsordnung in die der EU anzuwenden.** Denn dem (supranationalen) Unionsrecht haben die nat Rechtsordnungen zu entsprechen, weil es in den Rechtsordnungen der Mitgliedsländer unmittelbar und vorrangig gilt. Eine Analyse der unionsrechtlichen Vereinbarkeit nat Begleitbe-

503 Vgl Art 10 Abs 1 Z 2, Z 7, Z 15 B-VG.
504 Vgl Art 23d Abs 2, Abs 3 B-VG; Art 23e Abs 4 B-VG.
505 Vgl Art 23d Abs 1, Art 23e Abs 1, Art 23f, Art 23j B-VG.

stimmungen in Bundesstaaten hat sich va auch an deren **vorwiegend autonomen Natur** für die bundesstaatliche Integration in die EU zu orientieren.[506]

National-integrationsrechtliche Begleitbestimmungen sind mit Ausnahme von nat Umsetzungsrecht[507] von Unionsvorschriften autonomer[508] Rechtsnatur. Nachdem autonome mitgliedstaatliche Kompensationsregelungen im (vorrangigen) materiellen und institutionellen Unionsrecht eingebettet sind, müssen auch sie den **Vorgaben für einen funktionsfähigen und praktisch wirksamen unionalen Verfassungsverbund** genügen. Demzufolge ist mitgliedstaatliches Begleitrecht für die Einbindung föderaler Untergliederungen der betroffenen MS in das Unionsrecht je nach Verhältnis zur Unionsrechtsordnung an direkten, expliziten Vorgaben im Unionsrecht oder im Falle selbstbestimmter nat Vorschriften an den allgemein geltenden Grundsätzen der Unionsrechtsordnung, insb am Loyalitätsgrundsatz, zu messen.

b) Kompensatorische Partizipation: Bundesländer & Bundesrat

Der unionsrechtlichen Analyse soll die das EU-Rechtsetzungsverfahren antizipierende, innerösterreichische ***„kompensatorische Partizipation"***[509] der **österreichischen Bundesländer** im innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsbildungsprozess des zuständigen Bunds bei Vorhaben im Rahmen der EU zugrunde gelegt sein. Das österreichische Kompensationsinstrumentarium beruht seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG zum einen auf der **originären Mitwirkung der Bundesländer** als Gebietskörperschaft[510] und zum anderen auf einer **mittelbaren Mitwirkung** und Mediatisierung über den **BR**[511].[512] Im Unterschied zum (eingliedrigen) dt „Bundesratsmodell"[513] soll das „**B-VG Modell**" mit seiner **zweigliedrigen Länderbeteiligung** die **zentralistischen EU-Entwicklungszüge**, die aus den vom Bund in Ausübung seines auswärti-

---

506 Vgl Art 23 GG; Art 23a – Art 23k B-VG.

507 Vgl Art 23a, Art 23b, Art 23c, Art 23g, Art 23h, Art 23i Abs 2 – Abs 4, Art 23j Abs 1, Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG.

508 Vgl Art 23d – Art 23f B-VG, LVG.

509 *Schäffer* in *Bayerischer Landtag* 33; *Schäffer,* ZÖR 50 (1996), 26; *Schäffer* in FS Schambeck 1006.

510 Vgl insb Art 23c Abs 4, Art 23d B-VG.

511 Vgl Art 23c Abs 5, Art 23e, Art 23f, Art 23i, Art 23j Abs 1, Art 23k B-VG.

512 *Schäffer* in *Bayerischer Landtag* 35.

513 Vgl dazu Art 23 Abs 2, Abs 4 – Abs 6, Art 50, Art 52 Abs 3a GG; dazu *Schäffer* in FS Schambeck 1005, 1009 ff; noch zur (einfach bundesgesetzlichen) dt Rechtslage vor Verankerung v Art 23 GG *Merten* in FS Adamovich 458 f.

gen Kompetenzprimats wahrgenommenen Vertretungsrechten und aus der supranational unitarisierenden RS folgen, durch die originäre Länderbeteiligung kompensieren.[514] Dieser Interessensausgleich soll insb betreffend unionaler Rechtsetzungsvorhaben einsetzen, in denen die Bundesländer nach der innerstaatlichen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zur Gesetzgebung zuständig wären. Ferner sollen das **EU-Demokratiedefizit und die geschwächten (Länder-)Legislativen**, die die dominant-exekutivischen Entscheidungsstrukturen der EU verursachen,[515] durch die Einbindung der Bundesgesetzgebungsorgane ausbalanciert werden.[516] Landesverfassungsrechtlich ist zT zusätzlich eine Einbindung der Landesparlamente vorgesehen.

Bereits beginnend mit der ausschließlich unmittelbaren Einbindung der Länder nach Art I BGBl 1992/276 umschreibt *Schäffer* die föderative **Beteiligung** *„im Vorfeld der jeweiligen Rechtsetzung auf der Ebene der Europäischen Union"*[517] und an der die EU-RS ***„präformierenden innerstaatlichen Willens- und Entscheidungsbildung des Bunds"***[518] als eine Entwicklung, die vom Substanzföderalismus zum ***„Mitwirkungsföderalismus"***[519] führt. Zurecht relativiert er eine kompensatorische Beteiligung der österreichischen Bundesländer durch den österreichischen BR als Länderkammer im Bundesparlament[520].[521] Der **österreichische BR** ist im Gegensatz zum dt Pendant nicht durch weisungsgebundene[522] Vertreter der Landesexekutiven zusammengesetzt, die für das jeweilige Land einheitlich ihre Stimmen im BR abzugeben haben.[523] In Österreich erfolgt die (partialerneuernde) Zusammensetzung durch indirekte Verhältniswahl (mittelbare Volkswahl), nämlich durch die LT nach Maßgabe der Kräfteverhältnisse der Landtagsfraktionen.[524] Insb sind jedoch die österreichischen Bundesratsmitglieder mit einem **freien Mandat**

514 *Scholz* in FS G. Winkler 1014.

515 Vgl dazu insb ER u R, ferner EK.

516 *Scholz* in FS G. Winkler 1015.

517 *Scholz* in FS G. Winkler 1019.

518 *Scholz* in FS G. Winkler 1014.

519 *Schäffer* in *Bayerischer Landtag* 33; *Schäffer,* ZÖR 50 (1996), 26; *Schäffer* in FS Schambeck 1006.

520 Art 24, Art 34 ff B-VG.

521 BR sei keine *„Art Versammlung von Landesdelegationen"* vgl *Schäffer* in *Bayerischer Landtag* 32; *Schäffer* in FS Schambeck 1005.

522 Umkehrschluss aus Art 53a Abs 1 S 3 und Art 77 Abs 2 S 3 GG.

523 Vgl dazu Art 51 Abs 1 und Abs 3 GG.

524 Art 35 B-VG; vgl dazu auch *Adamovich et al,* Österreichisches Staatsrecht Bd 2^3 (2014) Rz 22003.

ausgestattet.[525] Eine direkte Darstellung des Landeswillens im österreichischen föderalistischen Bundesverfassungsorgan erlaubt seine Organisation und sein Entsendemodus nicht. Die österreichischen Länder (LT, LReg) haben zudem keinen direkten Einfluss mithilfe eines imperativen Mandats auf die sie repräsentierenden Mitglieder. Auf das dt Äquivalent treffen hingegen beide Organeigenschaften zu. Die **österreichische Lösung sehe nach *Schäffer* im Wesentlichen eine unmittelbare Mitwirkung der Länder vor.** Diese wird genauer betrachtet durch die *„Ländergesamtheit"*[526] im Wege einer „einheitlichen Stellungnahme der Länder" ausgeübt.

Trotz des Prinzips des freien Mandats gilt der österreichische **BR** als die Länderkammer[527] im Bundesgesetzgebungsverfahren und hat im österreichischen VfR eine **Schutzfunktion gegen Einschränkungen der Verbandskompetenzen[528] bzw für die Gliedstaatlichkeit der österreichischen Bundesländer.** Dies manifestiert sich insb in seinem Zustimmungsrecht im Bundesgesetzgebungsverfahren nach Art 44 Abs 2 B-VG[529,530] oder beim Abschluss von vr Verträgen iSv Art 50 Abs 2 Z 2 B-VG. Betreffend EU-Primärrechtsakte hat der österreichische Verfassungsgesetzgeber in Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG eine Genehmigung durch den BR mit Verfassungsmehrheiten verankert, die unabhängig von Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder iSv Art 15 Abs 1 B-VG erforderlich ist.

Die bundesverfassungsrechtlichen Aufgaben der österreichischen Länderkammer im Bundesparlament und **insb auch die eigenständige**

---

525 Vgl Art 56 Abs 1 B-VG; vgl dazu *Schäffer* in *Bayerischer Landtag* 34 FN 12; *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 27; *Storr* in *Härtel* Rz 48; ferner auch *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 215.

526 *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 27.

527 *Bachmann* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2018) Art 34 B-VG Rz 5; vgl ferner FN 535-537.

528 *Rill* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2016) Art 44 B-VG Rz 28 ff.

529 Bloß einmal hat der BR seine Zustimmung verweigert, am 14. 2. 2019 erreichte der Zustimmungsbeschluss zum ÖkostromG 2012 die erforderliche 2/3-Mehrheit nicht; IA 505/A BlgNR 26. GP. Zur praktischen Bedeutungslosigkeit des absoluten Vetos wegen fehlender Zustimmungsverweigerungen durch den BR seit dessen Einführung mit BGBl 1984/490 wegen parteipolitischer Überfrachtung *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 2^3 Rz 22016; *Lienbacher/Pürgy* in *Pürgy* Bd I Rz 7; *Rill* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 44 B-VG Rz 30; *Schäffer*, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 15 (2007), 11 (11 f); *Rhinow* weist zu Recht auf die nach Parteizugehörigkeit aufgeteilten Bundesratsmitglieder hin. Dieser optische Eindruck deute gerade auf keine genuine Interessensvertretung der v ihnen vertretenen Bundesländern hin, vgl *Rhinow*, Bundesrat und Ständerat, in: FS Weiss (2007) 49 (54); jährliche Tätigkeitsberichte v BR wie etwa über das mehrfach aktivierte Einspruchsrecht iSv Art 42 B-VG unter https://www.parlament.gv.at/SERV/STAT/ALLGSTAT/ (abgefragt am 31.3.2020).

530 Vgl weiters Art 15 Abs 6, Art 35 Abs 4 B-VG.

unionsrechtliche Funktion der nP nach Art 12 EUV rechtfertigen und erfordern einen **zweigleisigen Untersuchungsansatz** in den folgenden unionsrechtlichen Ausführungen. Diese unterteilen sich überwiegend in unionsrechtliche Vorgaben für die „**föderalen Entitäten**" als Körperschaften des öffentlichen Rechts von betroffenen MS[531] und für „**Länderkammern**"[532] in bikameral-föderalistischen Systemen.[533] Ausnahmsweise rekurriert das Primärrecht zudem in Art 6 Abs 1 SP zur Regelung der Subsidiaritätsrüge auf „regionale Parlamente". Diese Ausnahme wird als Grundlage für Landesparlamente bzw LT[534] dementsprechend im parlamentarischen Subsidiaritätskontrollverfahren berücksichtigt.

Im Übrigen geht ein parlamentarischer **Bikameralismus** jedoch **nicht zwingend mit einer Bundesstaatlichkeit des betreffenden Staats einher**. Die Bundesstaatlichkeit wiederum begründet sich rechtsvergleichend grds auch im parlamentarischen Zweikammersystem des betreffenden Staats.[535] So erfüllt im österreichischen Bundesstaat das föderalistisch geprägte Bundesgesetzgebungsorgan BR die föderative Essentiale[536] einer Beteiligung der Gliedstaaten an der oberstaatlichen Gesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer.[537]

c) Phasen der Länderbeteiligung an EU-Rechtsetzung

In Anlehnung an die **zweigliedrige Länderbeteiligung im B-VG** und der eigenständigen institutionellen Aufgaben der nP nach Art 12 EUV sind

---

531 Nach Art 2 Abs 2 B-VG die neun österr Bundesländer.

532 Nach Art 24, Art 34 ff B-VG der österr BR.

533 Vgl dazu zB *Rhinow* in FS Weiss.

534 Vgl Art 95 ff B-VG; österr Begleitvorschrift in Art 23g Abs 3 B-VG.

535 Sowohl *Schäffer* als auch *Schambeck* stufen die „*Länderkammer*" als Beteiligung der Länder an der Gesetzgebungsfunktion des Bunds neben der Aufteilung der Staatsaufgaben der Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit u Verwaltung zwischen Bund u Ländern u schließlich neben dem Finanzausgleich als klassische, unerlässliche bzw unbedingte Strukturmerkmale eines Bundesstaats ein, vgl dazu *Schäffer*, JRP 15 (2007), 11; *Schambeck*, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammernsystems, in: Janko et al (Hg), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht (2014) 147 (150, 151, 157, 158, 161).

536 Vgl *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 305 f.

537 VfSlg 2455/1952; dabei machte der VfGH va die bundesstaatliche Kompetenzverteilung neben dieser gliedstaatlichen Beteiligung an der oberstaatlichen Gesetzgebung als typische Einrichtungen aus, die auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen verankert seien u deren Beseitigung – nicht jedoch eine bloße Modifikation – eine Gesamtänderung der österr Bundesverfassung iSv ex-Art 44 Abs 2 B-VG bewirke.

unionsrechtliche Vorgaben für die **österreichischen Bundesländer** von jenen für den **BR** als Länderkammer abzugrenzen.

Die Phase der **Organkreation** und deren mitgliedstaatlichen föderativen Beteiligungen erfordern keine Differenzierung zwischen diesen beiden föderalen Rechtsinstituten. Ebenso unterliegen Mandate seitens der Bundesländer und des BR gleichen Bedingungen. Sonstige föderative Mitwirkungsformen an der EU-Rechtserzeugung sind im Unionsrecht getrennt zu untersuchen. Für föderale Entitäten, die österreichischen Bundesländer, wird dabei zwischen ihrem **Unterrichtungsrecht und sonstigen föderativen Mitwirkungsformen** unterschieden. Dies erklärt sich mit dem grds freien (durch den Bund mediatisierten) Informationszugang der Länder, dessen Einschränkungen sich ggf aus dem Gegenstand der Information selbst und nicht aus der Zusammensetzung der agierenden EU-Institution ergeben. Andere Beteiligungsformen durch (verbindliche) **Mandate** („Stellungnahmerechte") seitens der Länder an einen Staatenvertreter („Vertreter des Mitgliedstaates") in einer EU-Institution oder die Ausübung mitgliedstaatlicher Vertretungsrechte in EU-Institutionen („**Ländervertreter**") setzen hingegen zwingend eine **personelle Verbundenheit** der betreffenden EU-Institution mit den MS voraus. Es bedarf allen voran eines **mitgliedstaatlichen Einflusses auf die Willensbildung einer EU-Institution**, um eine Mitwirkung föderaler Untergliederungen eines MS, die über ein Informationsrecht hinausgeht, zu ermöglichen. Dies geschieht in Gestalt der Entsendung eines mandatierten, weisungsgebundenen mitgliedstaatlichen Organwalters in eine EU-Institution, der deren unionsrechtliche Funktionen ausübt. Die Staatenvertreter sind kraft ihres innerstaatlichen Amts ***„geborene Organwalter"***[538] für nach Maßgabe des Unionsrechts aus nat Exekutivvertretern zusammengesetzten EU-Institutionen. Aus einer solchen mitgliedstaatlichen Einflussmöglichkeit folgt eine *„Doppelfunktion"*[539] und der **Grundsatz der doppelten Loyalität**. Unter den Hauptorganen zählen dazu die „Räte", nämlich der ER und der R. Dabei lässt nur die Zusammensetzung des R die Entsendung eines Ländervertreters zu. Eine solche mitgliedstaatliche personelle Verzahnung[540] stellt eben gerade keine Voraussetzung für den grundsätzlichen Informationsanspruch föderativer Entitäten dar, der vorbehaltlich informationssicherheits- und geheimhaltungsrechtlicher Vorgaben uneingeschränkt gilt.

---

538 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 15.

539 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 6.

540 *Bieber/Haag*, § 4 Institutionelles System, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union[13] (2019) Rz 1 (Rz 4, 39).

Die Beteiligung des BR als Länderkammer im österreichischen nP ist primär nach Maßgabe von **Art 12 EUV** zu bestimmen. Dabei gilt für mitgliedstaatliche parlamentarische Zweikammersysteme keine generelle Homogenitätsklausel nach Vorbild von Art 8 PP. Nebst den primärrechtlichen Befugnissen nach Art 12 EUV gilt es den unionsrechtlichen Rahmen für **„mittelbare" Bezugnahmen** auf nP[541] und schließlich für rein **nationalstaatliche Beteiligungsformen** in der EU-RS festzulegen.

Für die Phase der **Rechtsaktkontrolle** kennt das Unionsrecht weder für die Bundesländer als regionale Gebietskörperschaften noch für die nat bzw regionalen Parlamente eine allgemeine, privilegierte Klagebefugnis. Die **fehlende Aktiv-** wie auch **Passivlegitimation** lassen sich auf die Unzuständigkeit der Union(-sgerichtsbarkeit) zur Entscheidung über innerstaatliche Kompetenzzuständigkeiten zurückführen. Bundesländer können ausnahmsweise nach ständiger **EuGH-Rsp** nach den nicht privilegierten Zulässigkeitsvoraussetzungen für **jP** oder[542] unter Anwendung von föderalen Koordinationsverfahren Rechtsbehelfe an den Gerichtshof richten.[543] NP nicht jedoch regionalen Parlamenten ist mit **Art 8 SP** erstmals ein Klagerecht, das sich auf die behauptete Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes durch einen Gesetzgebungsakt beschränkt, eingeräumt.[544]

4. *Primärrechtliche Entwicklungsstufen im Mehrebenenföderalismus*

Aus österreichischer Perspektive sei betreffend Änderungen des EU-Primärrechts vorangestellt, dass eine generelle, dynamische verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung für primärrechtliche Veränderungen, wie es das dt VfR seit 1992 in Art 23 Abs 1 GG[545] vorsieht,[546] bis 31. Dezember 2007[547] im österreichischen Bundesverfassungsrecht

---

541 Vgl zB Art 48 Abs 6 EUV („nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften").

542 HL sieht Art 10 BLVer mit österr Koordinationsverfahren zwischen Bund u Bundesländern, das ein über den Bund mediatisiertes Klagerecht festlegt, nur in Fällen ohne eigenständige zweckdienliche Rechtsbehelfe als zulässig an, dazu *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 91.

543 Vgl dazu bereits Kapitel II:I.A)1.b)ba).

544 Vgl dazu Kapitel II:V.C)3; ferner können Subsidiaritätsbedenken in den innerstaatlichen Länderbeteiligungsverfahren v den Ländern nach Art 23d B-VG vorgebracht werden, vgl *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 54, 59.

545 IdF Art 1 Z 1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I Seite 2086).

546 Vgl zur vorangehenden einfachgesetzlichen Grundlage *Merten* in FS Adamovich 458 f; zu Art 23 GG *Schäffer* in FS Schambeck 1009 ff.

547 Vgl Art 1 Z 42 BGBl I 2008/2.

nicht verankert war.[548] Aus der statischen[549] Natur des EU-Beitritts-BVG[550] als Integrationsermächtigungsbasis für den Abschluss des EU-Beitrittsvertrags[551], welcher auf unionsrechtlicher Rechtslage nach dem MV und dem *acquis communautaire*[552] zum Stand April 1994 beruhte, folgte das Gebot[553], anlassbezogene Ermächtigungsbundesverfassungsgesetze im Falle von künftigen unionsrechtlichen Änderungsverträgen, wie dem AV[554], NV[555] und – politisch gescheiterten – VV[556], zu beschließen. Mit 1. Jänner 2008 hat Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 und Abs 5 B-VG idF **BGBl I 2008/2** einen **generellen, dynamischen verfassungsrechtlichen Rahmen für künftige Primärrechtsänderungen**[557] eingeführt. Sie unterliegen seit BGBl I 2012/51[558] explizit einer nachprüfenden Kontrollbefugnis durch

---

548 *Öhlinger/A. T. Müller* in *Korinek/Holoubek* Art 50 B-VG Rz 11 ff.

549 Vgl Art I und Art II EU-Beitritts-BVG; ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 2 ff, die sich nur auf den Abschluss des EU-Beitrittsvertrags Österreichs beziehen. Weiters ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 6.

550 BGBl 1994/744.

551 BGBl 1995/45.

552 Ab LV als *acquis unionaire* bezeichnet; das Prinzip der Fähigkeit der Übernahme des gemeinschaftlichen bzw unionalen Besitzstands durch den Beitrittskandidaten ergibt sich seit dem LV implizit aus dem neu eingefügten des Art 49 Abs 1 S 4 EUV. Dieser weist auf die „vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien" hin, wozu auch die Rezeption des gemeinschaftlichen Besitzstands nach den im Juni 1993 formulierten Kopenhagener Kriterien zählt.

553 Ein Abschluss als verfassungsändernder StV iSv Art 50 Abs 3 B-VG idF BGBl 1988/685 kam für die primärrechtlichen Änderungen nicht in Frage. Die durch das EU-Beitritts-BVG legitimierte Öffnung der österr Rechtsordnung gegenüber dem Unionsrecht wird durch die Änderungsverträge in ihrem Regelungsbestand partiell weiterentwickelt. Der Prozess primärrechtlicher Änderungen muss sich auch rechtstechnisch im innerstaatlichen Transformationsverfahren widerspiegeln. Rechtstechnisch an Art II EU-Beitritts-BVG angelehnt, soll das EU-Primärrecht in das österr Rechtsquellensystem rangmäßig nicht eingestuft u eine besondere bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für primärrechtlichen Änderungen, ohne gesonderte Bezeichnung sämtlicher verfassungsändernder Bestimmungen, geschaffen werden. Vgl dazu ErläutRV 1152 BlgNR 20. GP 2 f und ErläutRV 565 BlgNR 21. GP 1 f.

554 Amsterdam-BVG BGBl I 1998/76.

555 Nizza-BVG BGBl I 2001/120.

556 Verfassungsvertrag-BVG BGBl I 2005/12.

557 ErläutRV 314 BlgNR 23. GP 3, 8 f, wobei darauf hingewiesen wird, dass für „gesamtändernde" StV, durch die die vertraglichen EU-Grundlagen geändert werden (vgl dazu veranschaulichend ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 29 f, 48, 93 ff) weiterhin ein diese bedingendes u vorangehendes SonderverfassungsG, das den Gegenstand eines Gesamtänderungsverfahrens nach Art 44 Abs 3 B-VG bildet, geboten ist. Diese Lesart v Art 50 Abs 4 B-VG durch den historischen Gesetzgeber ist auch systematisch zu belegen. Aus der fehlenden Anordnung in Art 50 Abs 4 B-VG, ggf Art 44 Abs 3 B-VG, der ua auf Gesetzesbeschlüsse des NR iSv Art 42 B-VG, auf „Beurkundung" u Volksabstimmung iSd § 2 VAbstG abstellt, analog auf betreffende StV anzuwenden, werden die Festlegungen der parlamentarischen Erläut untermauert. Ferner orientiert sich der (verfahrensrechtliche) Regelungsinhalt v Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG an den bisherigen Sonderverfassungsgesetzen für Primärrechtsänderungen.

558 Art 1 Z 72 BGBl I 2012/51.

den österreichischen VfGH gem Art 140a B-VG.[559] Der vorübergehend letzte umfassende Reform- bzw Änderungsvertrag iSv Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG, der LV[560], ist bereits nach dieser neuen Inkorporationsregelung innerstaatlich implementiert worden.[561]

Die Begrifflichkeit des „**Mehrebenenföderalismus**" setzt im unionalen Verfassungsverbund, welcher die außergewöhnliche Bindung und Korrelation der Union mit den mitgliedstaatlichen Verfassungen beschreibt,[562] beim Zusammenwirken der föderal[563] konzipierten EU speziell im Verhältnis zu föderalen (bundesstaatlichen) Strukturen in einzelnen ihrer MS an.[564]

a) Konstanten

Rechtliche Entwicklungen zugunsten „**Regionen**" lassen sich bereits vor der Gründung der EU festmachen. Ferner nimmt die Bezugnahme auf „regionale Gebietskörperschaften" im Primärrecht der EU beginnend mit ihrem Gründungsvertrag, dem MV zu. Bemerkenswert dabei ist, dass trotz dieser **progressiven Entwicklungen** gewisse Rechtzustände ihre Gültigkeit bis heute (beinahe) konstant bewahrt haben. Bereits 1994 weist *Pernthaler*[565] darauf hin, dass der Begriff „**Föderalismus**" **keinen Einzug** in den neuen Mantelvertrag EUV und in die drei Gemeinschaftsgründungsverträge nach der Rechtslage des MV gefunden hat. Er begründet dies schlüssig mit dem zentralistischen angelsächsischen Begriffsverständnis von „federal".[566]

Dieser Befund trifft im geltenden Primärrecht nach dem LV genauso zu wie der eines **Mankos** einer allgemein anerkannten **Legaldefinition** von „**Regionen**" bzw „**regionalen Gebietskörperschaften**" im Unionsrecht. Sie vermitteln **keine Rechtsbegriffe**, die rechtsförmig

559 Vgl VfSlg 19.170/2010, 19.085/2010, 18.470/2009.

560 BGBl III 2009/132.

561 Vgl ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 2, 42 f.

562 *Bieber/Kotzur*, § 1 Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union[13] (2019) Rz 1 (Rz 45 f); *Bieber/Kotzur*, § 3 Strukturprinzipien der EU-Verfassung, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union[13] (2019) Rz 1 (Rz 2, 36).

563 *Bieber/Kotzur*, § 1 Eur Integration, in *Bieber et al*[13] Rz 46; *Kenntner*, Justitiabler Föderalismus (2000) 238 ff.

564 Vgl zb auch *Schindler* in *VVDStRL* 81 ff.

565 *Pernthaler* in *Hummer* 192, 195 f.

566 Vgl zum Stand AV mit gleicher Begründung unter Hinweis auf die unionsrechtlichen Ersatzbegrifflichkeiten des *„Subsidiaritätsprinzips"* u der *„Bürgernähe" Kenntner*, Justitiabler Föderalismus 240 ff.

mit allgemeiner Verbindlichkeit ausgeführt sind. Sie sind politische Begriffe, deren Regelungsgegenstand nach Maßgabe von Interessen und Zielvorstellungen des jeweiligen Anwenders variiert.[567] Die MS haben mehrheitlich eine stärkere Regionalisierung der Union zu Lasten der zentralen staatlichen Regierungen abgelehnt und demnach eine solche nicht positiviert. Das Unionsrecht ist ferner aufgrund der **heterogenen Struktur subnationaler Entitäten** in den einzelnen MS ungeeignet, regionale Gebietskörperschaften als mitentscheidende Akteure in den europäischen Institutionen miteinzubeziehen.[568] Die noch immer **ausständige Legaldefinition von „Regionen"** bzw insb von „regionalen Gebietskörperschaften" könnte dem entgegenwirken und beispielsweise die Funktionstüchtigkeit des AdR erhöhen. **Regionale und lokale Gebietskörperschaften** bleiben ferner vertragsrechtlich **gleichgestellt**,[569] um die inhomogenen subnationalen Strukturformen möglichst breitflächig und adäquat abbilden zu können. Dies impliziert konzeptionell eine schwächere Vertretung einzelner Typen von „Regionen" bzw „regionalen Gebietskörperschaften", wie ihr Typus in Form souveräner Glieder föderativer Gemeinwesen. Gliedstaaten („Bundesländer") von Bundesstaaten, wie die österreichischen oder dt Bundesländer, zeichnen sich durch eine Teilstaatlichkeit entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, eine relative Verfassungsautonomie, eine Teilhabe an der gesamtstaatlichen Willensbildung und eine föderalistische Finanzordnung aus.[570]

Neben diesen semantischen Auffälligkeiten im EU-Primärrecht tritt als dritte Konstante die **fehlende Rechtssubjektivität von Gliedstaaten einzelner MS im Unionsrecht** hinzu („Landesblindheit")[571].

b) Entwicklungen im Primärrecht

Primärrechtlicher Ausgangspunkt für den Mehrebenenföderalismus war ein zentralistisch geprägter Ansatz der Europäischen Gemeinschaften, der sich in der Kompetenzerweiterung der EG-Organe, die in der Judikatur des EuGH bestätigt wurde, in der EG-Regionalpolitik und in der absoluten Landesblindheit des Gemeinschaftsrechts manifestierte. Die vr durch den Gesamtstaat mediatisierten Gliedstaaten hatten

567 *Lienbacher* in *Schuhmacher* 211 ff, 224, 231.

568 Vgl dazu *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 1 ff.

569 Vgl Art 4 Abs 2, Art 5 Abs 3 EUV; Art 123 ff, Art 170 Abs 1, Art 300 Abs 3 AEUV; Art 2, Art 5 SP, Art 21 Prot Nr 4, Art 2 Prot Nr 12, Art 1 Prot Nr 26, Präambel GRC.

570 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 299.

571 Vgl dazu oben Kapitel II:I.A)1.

in ihrem Rechtsverkehr mit den Europäischen Gemeinschaften keine gemeinschaftsrechtliche Grundlage. Diese Phase des **Eurozentrismus** stand im Gegensatz zu den Rahmenbedingungen für regionale Gebietskörperschaften im Europarat. Dieser verfügte seit 1957 in Ausprägung des Kongresses der Gemeinden über eine institutionelle Vertretung für Regionen.[572] Mit dem Jahr **1988** trat jedoch eine **regionalpolitische EG-Trendwende** ein. Auf Regionen wurde in der Organisation, Zielsetzung und Wirkungsweise der Europäischen Gemeinschaften zunehmend Bedacht genommen. Die Trendwende fand auch ihren Ausdruck in der **Entschl zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen**[573] sowie in der Gemeinschaftscharta der Regionalisierung des EP[574]. Weiters wurde ein **Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften**[575] als beratender Ausschuss bei der Kommission installiert.[576]

Der **MV**[577] vermittelte als Kardinalpunkt der regionalistischen Trendwende erstmalig[578] eine explizite **primärrechtliche Anerkennung** von regionalen Gebietskörperschaften.[579] Die fortan **relative Landesblindheit** zeigte sich erstens in der Verankerung des **Subsidiaritätsprinzips** in Art 3b Abs 2 EGV als Kompetenzausübungsschranke[580] für die Gemeinschaft(en)[581] in Politikbereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zu-

---

572 Vgl dazu https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2337765&Site=COE&direct=true (abgefragt am 31.3.2020).

573 ABl C 1988/326, 289.

574 ABl C 1988/326, 296, wobei zB Art 1 der Gemeinschaftscharta einen Definitionsversuch für „Region" unternimmt u ihr Art 27 davon spricht, „[s]olange keine Revision der Gründungsverträge der Gemeinschaften erfolgt, versuchen die Staaten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Präsenz der Regionen und ihrer Experten in den Beratenden Ausschüssen, den Fach- u Verwaltungsausschüssen der Gemeinschaft über ihre Teilnahme an den nationalen Delegationen zu erleichtern."

575 ABl L 1988/247, 23.

576 Vgl *Pernthaler* in *Hummer* 192.

577 ABl C 1992/191, 1; zu den föderalen Ansatzpunkten im MV *Hilf* in *VVDStRL* 8 ff.

578 Art 68 Abs 3 EWGV bezog sich bloß auf „Anleihen [...] eines Mitgliedstaates oder seiner Gebietskörperschaften".

579 Vgl zB Art 104 Abs 1, Art 104a Abs 1, Art 104b Abs 1, Art 129b Abs 1, Art 198a EGV.

580 *Kenntner*, Justitiabler Föderalismus 268 f; *Molsberger*, Das Subsidiaritätsprinzip im Prozess europäischer Konstitutionalisierung (2009) 48, 148 mvnN.

581 Vgl auch Präambel, Art B Abs 2 EUV, wobei keine dreiteilige Kompetenzverteilung einherging. Dies trifft auch noch nach der expliziten Bezugnahme auf regionale u lokale Ebenen in Art 5 Abs 3 EUV idF LV zu. Art B Abs 2 EUV dehnte den Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips (unstrittig) auf die EGKS u EAG aus; str war, ob es auch in der GASP galt. Vgl dazu *Fischer* in FS Weissmann 259 f; *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 60.

ständigkeit fallen.[582] Der Grundsatz[583] der Subsidiarität sollte bei Maßnahmen[584] der EU als Schutzvehikel für regionale Untergliederungen von MS, inklusive der Glieder in Bundesstaaten, verstanden werden. Soweit nur eine Beibehaltung und keine Stärkung von gliedstaatlichen Kompetenzen mit dem Subsidiaritätsprinzip intendiert war, konnte eine solche Abwehrfunktion auch bereits vor dem LV angenommen werden.[585] Das Subsidiaritätsprinzip war nur auf Rechtsakte anwendbar, die nach Inkrafttreten des MV, dem 1. November 1993, ergangen waren.[586] Zweitens verdeutlichte sich die Relativität der unionalen Landesblindheit in der Schaffung des **AdR** als einen beratenden Ausschuss für R und Kommission, der aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bestand,[587] und drittens im primärrechtlich neu konzipierten **R** mit je einem Vertreter jedes MS auf Ministerebene, der befugt war, für die Regierung dieses Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.[588] Diese Aufwertung der subnationalen Entitäten von EU-MS hat in ihrer Intensität im Zuge der drei nachfolgenden Vertragsrevisionen[589] seit Gründung der EU nur durch die letzte Revision in Form des LV eine qualitative Wiederholung erfahren.

Im Zuge des **AV**[590] wurde für die Anwendung von Art 5 Abs 2 EGV, idente Nachfolgeregelung von ex-Art 3b Abs 2 EGV, ein erläuterndes

---

582 Zu Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips durch Unionsorgane vgl *Lecheler*, Das Subsidiaritätsprinzip (1993) 24 ff; *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 57 f; *Schima*, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht (1994) 121 ff.

583 Für ein justiziables Rechtsprinzip in Art 3b Abs 2 EGV *Hilf* in *VVDStRL* 12 f; *Stein* in *VVDStRL* 38 ff.

584 Zum insofern inhaltsgleichen VV unter Hinweis auf eine umfassende Verpflichtung der Union zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips bei all ihren „Maßnahmen" gem Art I-11 VV, ohne sich klar auf ein konkretes Bindungsausmaß des Subsidiaritätsprinzips festzulegen *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 153 ff, 192 ff.

585 Vgl zu Art 3b EGV *Lecheler*, Subsidiaritätsprinzip 64; differenzierter *Schima*, Subsidiaritätsprinzip 157 ff. Zurecht stellt *Schima* dabei klar, dass weder das Subsidiaritätsprinzip, noch der AdR oder die Mitwirkung der Länder im R einen *„Kompetenzzuwachs"* für Bundesländer bedeutete. Die einzige Möglichkeit der Stärkung v *„Regionen"* bzw *„territorialen Untergliederungen"* sieht er nicht im unionalen Bereich, sondern in innerstaatlichen Beteiligungsrechten am Willensbildungsprozess. Eine effektive Einbindung der (inhomogenen) Regionen würde das EU-Entscheidungsverfahren hoffnungslos verkomplizieren, demnach sei die Mediatisierung der staatlichen Untergliederungen durch den Gesamtstaat v Vorteil.

586 *Fischer* in FS Weissmann 277 mwN.

587 Vgl va Art 198 a – Art 198c EGV.

588 Art 146 EGV.

589 AV ABl C 1997/340, 1; NV ABl C 2001/80, 1; LV ABl C 2007/306, 1.

590 Vgl zum Folgenden genauer *Thun-Hohenstein*, Der Vertrag von Amsterdam (1997) 6, 96 ff, 112 f.

Prot[591] im Primärrechtsrang verabschiedet.[592] Seine präzisierenden Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip stützten (und stützen) dessen mehrheitlich anerkannte[593] Justiziabilität[594]. Die gerichtliche Durchsetzbarkeit des dynamischen[595] Subsidiaritätsprinzips als bindendes Rechtsprinzip für Gemeinschaftsorgane konnte spätestens mit der Verabschiedung des **SP 1997**, im Zuge der durch alle MS zu genehmigenden Vertragsrevision, und dessen primärrechtlichen Z 13, die explizit auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach den Bestimmungen des „Vertrags"[596] und damit auf das EuGH-Nichtigkeitsverfahren abstellte, nicht mehr überzeugend bestritten werden. In Verbindung mit den Bedingungen für die Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes wurde erstmals primärrechtlich eine politische *ex ante* Kontrolle durch Unionsorgane fixiert.[597] *Fischer* hebt zu Recht den Stellenwert der **Schlussfolgerungen des ER von Wien 1998** für den Subsidiaritätsgrundsatz hervor. Die in diesem Sekundärrechtsakt für die „rechtsverbindlichen Grundsätze" verankerten unverbindlichen, politischen Absichtserklärungen haben auch noch nach dem aktuellen LV zT ihre Gültigkeit behalten, weil sie im Primärrecht noch immer nicht vollends geregelt sind. Dabei ist insb

---

591 Vgl Z 1, 13 SP 1997 ABl C 1997/340, 105; Dieses wurde auf Basis des Gesamtkonzepts für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips v ER in Edinburgh im Dezember 1992 ausgearbeitet. Die primärrechtliche Qualität v Prot war im Gemeinschaftsrecht durch Art 311 (ex-Art 239) EGV vorgegeben; vgl Art 51 EUV idF LV. Die Geltungskraft v Prot endet mit deren ausdrücklichen Aufhebung. Das SP 1997 ist durch das neue SP nach dem LV für dessen zeitlichen Anwendungsbereich materiell derogiert worden. Seine zusätzlichen umfangreicheren inhaltlichen Leitlinien sind auch noch nach Inkrafttreten des LV heranzuziehen, um den sehr abstrakten Regelungsgehalt des Art 5 Abs 3 EUV idgF materiell zu konkretisieren (vgl auch *Calliess*, EU nach LV 205, 213). Hingegen tritt *Lienbacher* angesichts der dürftigen materiellen Vorgaben (*„Entmaterialisierung"*) für einen Rückgriff auf besagtes Gesamtkonzept ein, vgl *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 23; Österreich u Deutschland gaben übrigens eine einseitige Erkl in der Schlussakte zum AV ab, in der sie darauf hinwiesen, dass EG-Maßnahmen gem dem Subsidiaritätsprinzip auch gesetzgebende Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten betreffen.

592 Vgl aber SP 1997 als *„unverbindlich formulierte Leitlinien für die Durchführung der Subsidiaritätsprüfung" Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 2.

593 Bejahend für Art 5 Abs 2 (ex-Art 3b Abs 2) EGV, va unter Bezugnahme auf den Wortlaut v Z 13 SP 1997, die auf eine Kontrolle nach Maßgabe des „Vertrags" abstellt u damit die im Prot festgelegten Kontrollrechte ausschließt *Fischer* in FS Weissmann 269, 271, 276 f; *Kenntner*, Justitiabler Föderalismus 284 f, 276 f; mit Differenzierungen *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 61 ff, 69 f mvwN; *Schima*, Subsidiaritätsprinzip 15 f, 139 ff mwN.

594 In Entsprechung des Nichtigkeitsgrunds der „Verletzung der Verträge" im EuGH-Verfahren (Art 19 Abs 1 und Abs 3 EUV) gem Art 263 AEUV bzw ex-Art 230 (bzw ex-Art 173) EGV; vgl dazu Kapitel II:V.C)3.

595 Z 3 SP 1997; dazu *Fischer* in FS Weissmann 255, 266.

596 Vgl ex-Art 230 EGV idF AV bzw Art 263 AEUV.

597 *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 55; *Fischer* in FS Weissmann 265, 269 ff, 278.

die Begründungspflicht von Rechtsakten[598] nach dem 6. Spiegelstrich erwähnenswert. Denn Verletzungen der Begründungs- und Rechtfertigungspflicht von Rechtsakten im Hinblick auf die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit können als (tauglicher) Nichtigkeitsgrund vor dem EuGH geltend gemacht werden.[599] Zudem wurde das **Prot über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union**[600] primärrechtlich festgelegt. Ferner wurde der **AdR** materiell mit weiteren obligatorischen Anhörungsrechten in der EU-RS und nach Art 263 f EGV gestärkt.

Die Revision durch den **NV** sah in Art 263 EGV abermals grundlegende organisationsrechtliche Erneuerungen für den **AdR** vor. Der Regelungsgehalt von Art 263 EGV wurde grds im geltenden Unionsrecht übernommen. Dabei ist seither die Zusammensetzung der beratenden Einrichtung auf Mandatare in regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder auf Vertreter mit politischer Verantwortlichkeit eingeschränkt.[601] Im Übrigen ließen sich für den Euroföderalismus hingegen keine weiteren primärrechtlichen Änderungen ausmachen.[602]

Der gescheiterte **VV**[603] war, **wie** der ab 1. Dezember 2009 in Kraft getretene **LV**, betreffend den Mehrebenenföderalismus mit **weitgehend**[604]

---

598 Art 5 SP sieht hingegen noch immer eine auf den „Entwurf eines Gesetzgebungsakts" beschränkte Begründungspflicht vor. Ferner stellt Art 269 Abs 2 AEUV (ex-Art 253 EGV) nicht auf Begründungserwägungen ab, die explizit Art 5 EUV behandeln müssen; nebst gilt interinstitutionelle Vereinbarung über bessere RS.

599 *Fischer* in FS Weissmann 269 ff, 276 f.

600 Prot Nr 9 ABl C 1997/340, 113; in seinem Titel I war eine Unterrichtung der Parlamente, ohne dabei eine Differenzierung für parlamentarische Zweikammersysteme vorzunehmen, u in seinem Titel II die COSAC geregelt. Die Zuordnung dieses Prot zum EUV u zu den drei Gemeinschaftsgründungsverträgen bedingte eine interpretative Lösung der Zuordnung zum Gemeinschaftsrecht u seinen supranationalen Rechtswirkungen oder zum intergouvernementalen Unionsrecht.

601 Vgl *Hummer/Obwexer*, Der Vertrag von Nizza (2001) 30.

602 In die Zeit des NV fällt allerdings ein bedeutender EG-Sekundärrechtsakt zur Förderung der interregionalen Zusammenarbeit. Mit der VO (EG) 1082/2006 wurde der EVTZ als jP ins Leben gerufen.

603 ABl C 2004/310, 1; dazu auch ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 1, 12 f.

604 Ein offenkundiger Unterschied liegt in Wortlaut v Art 1 SP. Der VV hätte auf „jede Institution" abgestellt, wohingegen der geltende Art 1 auf „jedes Organ" abstellt u damit nur die Hauptorgane iSv Art 13 Abs 1 UAbs 2 EUV erfasst; vgl *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 157 ff.

inhaltsgleichen Vorschriften versehen.[605] Der VV erschöpfte sich allerdings in einem gesamtheitlichen vertraglichen Regelungswerk.

Der **geltende LV** entwickelt die Einbindung subnationaler Entitäten in den föderalen Bezugspunkten des MV, konkret im Fachministerrat, im AdR, in Art 5 Abs 3 EUV iVm SP und ferner in Art 4 Abs 2 EUV oder auch im PP fort.[606] Dabei führt er insb mit dem **SP**[607] eine neue abgestufte Möglichkeit für Länderkammern der Bundesgesetzgebung ein, in der Subsidiaritätskontrolle von **Entwürfen von Gesetzgebungsakten bzw** (in Kraft getretenen)[608] **Gesetzgebungsakten iSv Art 289 Abs 3 AEUV** durch ein sog Rüge[609]- bzw (eigenständiges, nicht korrelatives)[610] Klagerecht[611] nach Maßgabe von **Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV iVm Art 12 lit b EUV** aktiv mitzuwirken.[612] Der für das national-parlamentarische Kontrollinstrumentarium eingeschränkte sachliche Anwendungsbereich nach Art 3 iVm Art 6 ff SP lässt den umfassenden Geltungsanspruch von Art 5 Abs 3 iVm Abs 1 EUV unberührt. In Ausübung ihres Handlungsermessens[613], eine Subsidiaritätsrüge an die Präs des EP, des R und der

---

605 Vgl va Art I-11 Abs 3 (dazu *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 33 f), Art I-23, Art I-32, Art III-386, Art III-387, Art III-388 VV; Art 8 Abs 2, Art 9 SP. Die konkrete Beteiligung des AdR in den einzelnen Politikbereichen war wegen der andersartigen Kompetenz- u Rechtsetzungsordnung sinngemäß ähnlich im VV geregelt. Dazu auch *Blanke* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2016) Art 300 AEUV Rz 65.

606 Vgl dazu bereits Kapitel II:I.A)1; zu den vorliegend relevanten Reformen durch den LV ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 1, 12 f, 18, 21, 26, 28, 53, 60 ff, 168, 188 ff, 191 ff, 196, 214 ff.

607 ABl C 2012/326, 206; dazu auch ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 18, 60 f, 217 ff.

608 Vgl zum inhaltsgleichen VV überzeugend *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 214. Er stuft bereits die Existenz eines Gesetzgebungsakts analog zum national-verfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrollverfahren (vgl zB für Österreich VfSlg 16.587/2002) als hinreichende Prozessvoraussetzung u damit seine Publikation im Amtsblatt der EU gem Art 297 AEUV als keine obligatorische Zulässigkeitsvoraussetzung für Art 8 SP ein.

609 Sog Kontrolle *a priori*, politische *ex ante* Kontrolle, Frühwarnmechanismus, institutionalisierter bzw formalisierter Subsidiaritätsdialog zwischen Unionsgesetzgeber u nP.

610 Vgl zB *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 64 f.

611 Sog Kontrolle *a posteriori*, gerichtliche *ex post* Kontrolle durch EuGH, Subsidiaritätsklage.

612 Vgl Art 6 Abs 1, Art 7 Abs 1, Art 8 Abs 1 SP; SP 1997 bleibt im notwendigen Umfang, wie Z 2, 3, 5, 13 aufrecht; dazu genauer *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 60 ff.

613 Vgl *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 60; *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 370.

Kommission zu erheben, müssen[614] ggf **nP regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen** konsultieren.[615] Das neue protokollarische Subsidiaritätsregime beansprucht jedoch seit Inkrafttreten des LV mit 1. Dezember 2009 keinen exklusiven Geltungsanspruch und hebt seine Vorgängerregelungen nicht absolut auf.[616] Als ein Element der **Rechtmäßigkeit** eines Rechtsakts der Union bzw der Gemeinschaft hat nach ständiger **EuGH-Judikatur**[617], die Einhaltung der Subsidiarität durch die rechtsetzenden EU-Institutionen nach der Rechtslage zum **Zeitpunkt der Erlassung des betreffenden Rechtsakts** und nicht etwa nach jener zum Zeitpunkt der Klageerhebung oder des EuGH-Entscheids iSv Art 264 AEUV beurteilt zu werden. Das bedeutet, dass das jeweilige Regelungsregime für das Subsidiaritätsprinzip im Zeitraum seiner Geltung für alle jene Rechtsakte als primärrechtlicher Prüfungsmaßstab zur Anwendung gelangt, die während dieses Zeitraums vom EU-Rechtsetzer angenommen worden sind. Demnach **gilt** der zeitliche **Anwendungsbereich von Art 5 Abs 2 EGV iVm SP 1997** für die ab dem 1. Mai 1999 – dem Tag des Inkrafttretens des AV – und für die bis zum Tag des Inkrafttretens des LV am 1. Dezember 2009 angenommenen Rechtsakte unbeschränkt **fort**.[618] *Vice versa* ist die Rechtmäßigkeit aller unter dem LV ergangenen Handlungen an seinem modifizierten Grundsatz der Subsidiarität iSv Art 5 Abs 3 EUV zu messen.

c) Fazit

Der MV legte erstmals Bestimmungen für regionale Gebietskörperschaften in den Unionsverträgen fest. Die föderalen Elemente im Rahmen der sog relativen Landesblindheit der EU zeichnen sich allerdings auch nach dem geltenden LV als **bloße mittelbare Mitwirkung subnationaler Einheiten** aus. Letzteren bleibt eine unmittelbare Vertretung in Ausübung konkret-individueller Rechtspositionen, die von der ober-

---

614 Ausweislich des Wortlauts „dabei *obliegt* [Kursivierung durch Autor] es dem jeweiligen nationalen Parlament" ist v einer Rechtspflicht auszugehen; ebenso *Lienbacher*, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Vertrages von Lissabon in Österreich, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 427 (441), hingegen vage in Richtung Ermessensbestimmung („*können sie* [...] *konsultieren*") *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 34; offen *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 396; für eine fakultative unionsrechtliche Einbindung regionaler Parlamente *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 369.

615 Art 6 Abs 1 SP.

616 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 22, 29 aE, 41; zu ungenau *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 2.

617 ZB EuGH 22. 9. 2016, C-14/15 u C-116/15, *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union* Rz 48.

618 Vgl zB EuGH 8. 10. 2010, C-58/08, *Vodafone* Rz 72 ff.

staatlichen Sphäre losgelöst sind, vorenthalten.[619] **Der Gesamtstaat ist unionsrechtlicher Rechtsadressat.**

Die Ländermitwirkung im **Fachministerrat** nach Art 16 Abs 2 EUV ist durch das gesamtstaatliche Mandat verwässert. Sie kann als **unmittelbare Beteiligung bzw Teilnahme auf Unionsebene,[620] die jedoch dem Außenkompetenzprimat des Gesamtstaats** unterliegt, bezeichnet werden.[621] Die Mitwirkungsrechte obliegen nur dem Gesamtstaat unmittelbar.

Den **nP** wird nach Art 12 EUV eine unmittelbare Einbindung in die Arbeitsweise der Union zugestanden, ohne den Status eines Unionsorgans iSv Art 13 EUV oder eines Unionsgesetzgebers[622] inne zu haben. Staatsrechtlich wirken sie dabei als Gesetzgebungsorgane des Gesamtstaats in EU-Angelegenheiten mit und werden gewaltenübergreifend[623] in exekutivischen Außenangelegenheiten tätig. „Länderkammern" sind allerdings nur zur gesamthänderischen[624], kollegialen Repräsentation seiner Mitglieder, die von Gliedstaaten eines MS dorthin entsendet werden, befugt. Dies gilt auch bei Länderkammern, die sich aus gegenüber den jeweiligen Ländern weisungsgebundenen Mitgliedern zusammensetzen, wie es beispielsweise das dt VfR vorsieht. Eine isolierte Vertretung und unmittelbare Mitwirkung nur eines einzelnen Gliedstaats ist damit in nP staatsorganisatorisch unmöglich. **Regionale Parlamente** mit Gesetzgebungsbefugnissen[625] könnten jedoch einen ausschließlich der jeweiligen „Region" dienlichen Vertretungsanspruch auf unionsrechtlicher Ebene erfüllen.[626] Stringent zur Landesblindheit der Union und zum Dissens über die unionsrechtliche Bedeutung von regionalen Entitäten ist regionalen Parlamenten ein eigenständiges Rüge- und Klagerecht nach dem Subsidiaritätsverfahren auf Grundlage des Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV verwehrt.

---

619 Vgl auch Art 300 Abs 4 AEUV.

620 Vgl dazu bereits Kapitel I:IV.B)4.

621 Vgl pauschal u ohne Bezugnahme auf Art 16 Abs 2 EUV für *„mittelbar[e]"* Mitwirkungsrechte d Länder über die auf europäischer Ebene vertretungsbefugten Bundesorgane *Lienbacher*, Entwicklung und Zustand der Bundesstaatlichkeit in Österreich, in: Aulehner et al (Hg), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit? (1997) 169 (199 f).

622 Vgl *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 63.

623 Vgl *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss Bundesverfassungsrecht[11] Rz 407.

624 Vgl zB *Labuda*, Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Merten (Hg), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich (2001) 151.

625 Vgl Art 6 Abs 1 letzter S SP.

626 Vgl zB Art 95 f B-VG.

Nach Art 300 Abs 3 AEUV verkörpert der **AdR** als beratende Einrichtung ohne Organstatus[627] einen formal kollektiven Interessenszusammenschluss vieler, heterogener subnationaler Verwaltungsstrukturen. Ferner sind ihm materielle Kompetenzen, die mit einer Erwägungspflicht durch das beratene Organ oder gar mit einer inhaltlichen Bindungswirkung seiner Stellungnahmen einhergehen, nicht zugestanden.

Die Bezugnahme auf „**regionale Ebenen**" bzw auf die „**regionale Selbstverwaltung**" in **Art 5 Abs 3 UAbs 1 EUV** bzw **Art 4 Abs 2 EUV**[628] ist von allen EU-Einrichtungen in ihren EU-Rechtsetzungsvorhaben hinreichend zu beachten. Sie kann ferner in der Unionsgerichtsbarkeit zu deren verstärkten Berücksichtigung führen. Bis dato gibt es nur vereinzelte Judikate zu diesen gemeinsamen Bestimmungen im EUV. Eine Tatsache, die dem EuGH, insb in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip, vorgeworfen wird.[629]

B) Europa der Regionen & Ausschuss der Regionen

1. Politisches Programm

Das politische Konzept von einem „**Europa der Regionen**" ist bis heute rechtlich **nicht abschließend** geregelt. Das Grundproblem liegt dabei im Dissens der EU-MS zum einen über den Inhalt und Zweck des Konzepts und zum anderen über seinen eigentlichen Bezugsgegenstand,[630] die Regionen in Europa. Eine **allgemein gültige Legaldefinition** über einen (Rechts-)Begriff der „Regionen" oder der „regionalen Gebietskörperschaften" ist **inexistent**.[631] Sekundärrechtlich wird allein für statistische Zwecke auf eine Systematik von Gebietseinheiten, sog **NUTS**-Regio-

---

627 Art 13 Abs 4 EUV iVm Art 300 Abs 1 AEUV.

628 Vgl zum Zusammenspiel dieser beiden Bestimmungen oben Kapitel II:I.A)1.b)aa).

629 Vgl zu Art 4 Abs 2 EUV gibt es bis dato 16 EuGH-Entscheidungen, eine davon betrifft Österreich EuGH 22. 12. 2010, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein* Rz 92 ff, dazu kritisch mit dem Vorwurf eines *„politischen Urteils" Kröll*, Der EuGH als „Hüter" des republikanischen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung?, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Öffentliches Recht (2011) 313 (330 ff).

630 Zum MV *Stein* in *VVDStRL* 41 ff; ferner *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 71 f.

631 Vgl zu Regionalisierungsstrukturen *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 83 ff; *Burgi/Hölbling* in *Streinz*[3] Art 300 AEUV Rz 21; *Gamper*, Regionen mit Gesetzgebungshoheit 74 ff.

nen,[632] rekurriert.[633] Bis heute wird regelmäßig[634] auf die unverbindliche Entschl[635] des EP zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen aus dem Jahr 1988 (!) verwiesen. Die **Gemeinschaftscharta der Regionalisierung**[636] ist ihr angehängt und legt in Art 1 ff einen Regionsbegriff im Sinne dieser Charta fest, der etwa transnationale Regionen und kohäsionspolitische Motive nicht umfasst.

Das vage Konzept (*„unreflektierter Topos der Integration"*) vom „Europa der Regionen" resultiert aus den unterschiedlichen staatlichen Organisationsformen in den einzelnen EU-MS mit ihren verschiedenen innerstaatlichen Verfassungsstrukturen, die eine Diversität an innerstaatlichen subnationalen Untergliederungen innerhalb der EU erzeugen. Nur Deutschland und Österreich sind beispielsweise klar föderal gegliederte Gemeinwesen. Neben Bundesstaaten existieren etwa autonome Regionen (Belgien), autonome Gemeinschaften (Spanien), Verwaltungseinheiten mit gewissen autonomen Kompetenzen (Italien), Provinzen oder Departements in dezentralisierten Einheitsstaaten (Frankreich) als Formen von subnationalen bzw regionalen Unterteilungen in einzelnen EU-MS.[637] Unterschiedliche, voneinander divergierende Staatskonzepte gehen mit unterschiedlichen Zugängen und Erwartungshaltungen an ein „Europa der Regionen" einher.[638] Nur auf Basis einer möglichst weitgehend einheitlichen Staatsstruktur in den MS in Ausprägung einer homogenen innerstaatlichen Dezentralisierung und einem damit einhergehenden Konsens über den Begriff von „Regionen" könnte sich eine rechtliche Kategorie eines **„Europa der Regionen" als dritte Kompetenzebene** neben jener der EU und ihrer MS auf zentralstaatlicher Ebene iSv Art 2 ff AEUV entwickeln.[639] Eine solche Entwicklung ist jedoch realpolitisch auszuschließen. Sogar föderativ

---

632 Vgl VO (EG) 1059/2003, ABl L 2003/154, 1.

633 Konzise zum Stand 1994, der hinsichtlich der einschlägigen Rechtsakte u Thesen zum Begriffsverständnis noch immer seine Richtigkeit behalten hat u es dauerhaft bleiben kann *Lienbacher* in *Schuhmacher*; Änderungen sind seither durch den EU-Kompetenzkatalog, den justiziablen Subsidiaritätsgrundsatz u eine prozessrechtliche Aufwertung des AdR geschehen.

634 Vgl zB *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 52, 87; *Burgi/Hölbling* in *Streinz*[3] Art 300 AEUV Rz 21.

635 Vgl dazu *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union[6] (2015) Rz 539; ferner *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 9.

636 ABl C 1988/326, 296.

637 Vgl zB *Gamper*, Regionen mit Gesetzgebungshoheit 111 ff; *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 10, 18; *Schambeck*, Bikameralismus, in *Janko et al* 151; *Streinz*, EuR[11] Rz 181.

638 Vgl dazu *Streinz*, EuR[11] Rz 182.

639 Vgl ähnlich *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 69; *Burgi/Hölbling* in *Streinz*[3] Art 300 AEUV Rz 24.

organisierte MS lehnen Eingriffe in ihre Verfassungsautonomie in Form uniformer Regionalkompetenzen oder einer institutionellen Aufwertung des AdR, die sich durch einen eigenen Organstatus, durch Vetorechte in Fällen von dessen obligatorischer Anhörung, oder durch ein vollprivilegiertes Klagerechte vor dem EuGH auszeichnen könnte, ab.[640] Ein substantieller, bindender ***„Beteiligungsföderalismus"***[641] ist demnach primär im **innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess** des MS verfassungsrechtlich auszugestalten, weil dafür auf supranationaler Ebene kein rechtliches Fundament vorliegt.

2. *Ausschuss der Regionen*

a) Einleitung

Der AdR[642] folgt seit dem MV dem Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften,[643] einem Unterorgan der Kommission, nach. Als Gremium der Länder- und Kommunalinteressen soll er zusammen mit den übrigen rechtlichen Determinanten eines „Europas der Regionen" der **„Landesblindheit" der EU entgegenwirken**, regionale und kommunale Einheiten durch ihre Mitgestaltung in den unionalen Integrationsprozess einbinden und die Bürgernähe stärken.[644]

Nach Art 13 Abs 4 EUV iVm Art 300 Abs 1 AEUV[645] erfüllt der AdR als Teil der **primären**[646] **Organisationsstruktur innerhalb des institutionellen Rahmens der EU**[647] EU-interne Beratungsaufgaben. Der R, die EK und neuerdings[648] das EP werden von der **„beratenden Einrichtung" im EU-Gesetzgebungsverfahren**[649] durch deren Abgabe von Stellungnahmen unterstützt.[650] Die fehlende Nennung in der Enumeration des

---

640 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 68.

641 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 70.

642 Zum primär föderativen Bedeutungsgehalt der institutionellen Bezeichnung *Rosner* in *Jaeger/Stöger*, Kommentar zu EUV und AEUV (2017) Art 300 AEUV Rz 10.

643 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 53.

644 Vgl *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 19, 26 f, 66, 71; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuR[11] Rz 333; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 300 AEUV Rz 9.

645 Sog Kopfbestimmung für beratende Einrichtungen der Union.

646 Keine Anwendung v Art 242 AEUV.

647 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 5.

648 Vgl noch Art 7, Art 265 EGV idF NV.

649 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 19.

650 Vgl aber Art 175 Abs 2 AEUV, ferner abseits des Primärrechts Art 5 VO (EG) 1082/2006 [EVTZ], Kooperationsprot mit EK, Abkommen zur Verwaltungskooperation mit WSA, Charta der Multi-Level-Governance in Europa.

Art 13 Abs 1 EUV und die fehlenden eigenständigen Außenbefugnisse schließen seine Qualität als Hauptorgan aus.[651] Als „Hilfs- bzw Nebenorgan"[652] stehen dem AdR obligatorische, fakultative und akzessorische **Anhörungen** im Rechtsetzungsprozess zu, in denen er unverbindliche **Stellungnahmerechte** nach Art 307 AEUV ausüben kann. Ferner kann er auch eigeninitiativ Stellungnahmen abgeben. Dementsprechend ist die Einberufung des Regionalausschusses in Art 306 Abs 3 AEUV geregelt.

b) Zusammensetzung und Status

Der AdR setzt sich aus **Vertretern der regionalen und**[653] **lokalen Gebietskörperschaften** zusammen, **die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer betreffenden Gebietskörperschaft innehaben**[654] **oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich**[655] **sind**. Gebietskörperschaften sind als jP des öffentlichen Rechts richterrechtlich als Teile von MS mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt.[656] Der Begriff „Gebietskörperschaft" kann als eine staatsrechtliche Entität unter der gesamtstaatlichen Ebene, die einen eigenständigen Aufgabenbereich hat und politische Verantwortung gegenüber der von ihr vertretenen Personengemeinschaft trägt, umschrieben werden.[657] *Blanke* weist für die Zusammensetzung auf einen nicht unerheblichen **Spielraum für das Selbstdefinitionsrecht der MS** hin, das seine Grenze im unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz finde.[658] Insofern können primärrechtlich[659] unter regionalen Gebietskörperschaften die österreichischen Bundesländer und unter lokalen Gebietskörperschaften die österreichischen Gemeinden und Gemeindeverbände[660] erfasst werden.[661] **Art 300 Abs 3 AEUV** verankert damit zwar eine eigenständi-

---

651 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 190.

652 Vgl aber Art 1b lit c Beamtenstatut bzw Art 73 GO-AdR; kritisch wegen begrifflicher Unklarheit *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 300 AEUV Rz 10.

653 Gebot der Vertretung beider Ebenen seitens aller entsprechend organisierter MS, vgl *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 95 ff.

654 ZB Landtagsabgeordneter (Art 95 B-VG), Gemeinderat (Art 117 Abs 1 lit a, Abs 2 B-VG).

655 ZB Landesregierungsmitglied iSv Art 101 Abs 3 B-VG, das dem zuständigen LT rechtlich gem Art 105 Abs 2 und Abs 3 iVm Art 142 Abs 2 lit d B-VG u politisch nach der jeweiligen Landesverfassung verantwortlich ist; Bürgermeister (Art 117 Abs 1 lit c, Art 118 Abs 5 B-VG).

656 Vgl Kapitel II:I.A)1.

657 So *Burgi/Hölbling* in *Streinz*[3] Art 300 AEUV Rz 21 mwN.

658 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 83.

659 ZB Art 123 ff, Art 170, Art 300 Abs 3 AEUV.

660 Vgl Art 116a B-VG.

661 Vgl *Burgi/Hölbling* in *Streinz*[3] Art 300 AEUV Rz 22.

ge Versammlung von subnationalen Vertretern, die dabei jedoch nicht als mandatierte Delegierte ihrer entsendenden nat Körperschaften fungieren. Der AdR ist trotz seiner formellen Zusammensetzung aus regionalen Vertretern **keine „Länderkammer"** bzw keine institutionalisierte Form einer weisungsgebundenen Interessensvertretung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften innerhalb der EU.[662] **Art 300 Abs 4 AEUV** versagt eine Weisungsbindung und beschreibt dessen beratende Tätigkeit „in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union".

Die interinstitutionelle Beratungsbefugnis des Regionalausschusses beruht nach Art 300 Abs 4 AEUV iVm Art 2 GO-AdR auf einem **freien Mandat** der Ausschussmitglieder.[663] Damit unterscheidet sich das AdR-Mandat grundlegend von jenem im Zwitterorgan R oder auch ggf von jenem in Unionsagenturen[664]. Die Ratsmitglieder handeln in einer Doppelfunktion[665] als weisungsgebundene Staatenvertreter gem Art 16 Abs 2 EUV und müssen dabei als Angehörige eines Unionsorgans insb den vorrangigen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit iSv Art 4 Abs 3 EUV einhalten. Die mehrfach abgesicherte Mandatsfreiheit in Art 300 Abs 4 AEUV **schließt** hingegen eine **Repräsentation nur von Interessen der jeweiligen entsendenden „Heimatregionen" aus**. Die Mandatsausübung ist am **übergeordneten allgemeinen Wohl der Union** zu messen.[666] Die Weisungsfreiheit und (abgeordnetenähnliche) Unabhängigkeit der AdR-Mitglieder gilt **generell**, sowohl gegenüber anderen EU-Institutionen als auch gegenüber den EU-MS. Als EU-Institution ist der Ausschuss bei seiner Tätigkeit nach Art 13 Abs 1 EUV angehalten, die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität der EU-Politiken und ihrer Maßnahmen sicherzustellen und den Interessen der Union, der Unionsbürger und der MS zu dienen. Die Mandatsträger sind folglich definitiv keine regionalen Vertreter, die an Regional- oder Gruppeninteressen rückgebunden sind. Das an regionalen oder lokalen **Partikularinteressen** orientierte Handeln von Ausschussmitgliedern und damit die Interessen der via Ausschusssitze tatsächlich **vertretenen subnationalen Gebietskörperschaften** müssen vielmehr streng mit dem übergeordneten all-

662 Ähnlich *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 84; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 300 AEUV Rz 9.

663 Vgl ferner Art 4 GO-AdR iVm Art 10 Abs 2 Prot Nr 7.

664 *Orator* weist auf die Diversität v Unionsagenturen bezüglich ihrer persönlichen Unabhängigkeit hin, *Orator*, Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen (2017) 57.

665 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 6.

666 Man könnte im Falle des AdR v einer „formellen" Doppelfunktion (vgl Art 300 Abs 3 und Abs 4 AEUV) sprechen, die v der „materiellen" Doppelfunktion eines weisungsgebundenen Ländervertreters im R mit seiner Bindung an den Grundsatz der doppelten Loyalität (vgl dazu Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV) zu unterscheiden ist.

gemeinen **Wohl der Union** in **Einklang** gebracht werden. Das weisungsungebundene *ad personam*-Mandat im Regionalausschuss harmoniert mit dem Erfordernis eines aufrechten[667] **nat Wahlmandats**[668] der Ausschussmitglieder und ermöglicht es, den Mandatsträgern der beratenden Einrichtung, unabhängig von ihrem persönlichen nat Mandatskreis, die Interessen **aller** nationalstaatlichen Ebenen und ihrer **Untergliederungen** zu Gunsten einer supranationalen Kompromissfähigkeit zu vertreten.[669] Eine innerstaatliche Abberufung bzw Amtsenthebung[670] des Mandatsträgers im AdR als **Folge eines unerwünschten Abstimmungsverhaltens** oder mitgliedstaatliche politische und rechtliche Sanktionen für Handlungen in Ausübung seines unionsrechtlichen Ausschussmandats sind **unzulässig**. Zum einen obliegt dem R die Ernennung von AdR-Mitgliedern, und zum anderen ist der AdR gerade keine rechenschaftspflichtige institutionalisierte Interessensvertretung der in ihm tatsächlich vertretenen oder aller zu vertretenden regionalen und lokalen Gebietskörperschaften iSv Art 300 Abs 4 AEUV. Ungeachtet davon ruht das mitgliedstaatliche politische Grundmandat, auf das die AdR-Mitgliedschaft aufbaut, nicht. Die Verantwortlichkeit des AdR-Mandatsträgers auf Grundlage seines nat Grundmandats bleibt in sonstigen (nat) Angelegenheiten naturgemäß aufrecht.

Die zweite alternative Ernennungsvoraussetzung für den AdR ist die **politische Verantwortlichkeit des Mitglieds gegenüber einer gewählten Versammlung**. Diese Art von Vertretung regionaler oder lokaler Gebietskörperschaften setzt kein aufrechtes politisches Mandat voraus. Die politische Verantwortung des AdR-Mandatsträgers gegenüber einer gewählten (mitgliedstaatlichen) Versammlung ist für eine Entsendung nach Art 300 Abs 3 AEUV ausreichend. Eine **aktive politische Funktion** in der regionalen Legislative oder Exekutive ist damit **nicht zwingend** erforderlich.[671]

---

667 Wortlaut Art 300 Abs 3 AEUV, Art 3 Z 2 GO-AdR.

668 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 99.

669 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 12 ff.

670 Vgl Art 105 Abs 2 B-VG.

671 Vgl *Bußjäger* in *Griller et al* 366 mit Hinweis auf Art 50c sbg L-VG.

c) Bestellungsvorgang

Der AdR hat höchstens[672] 350 (tagende)[673] Mitglieder. Die Nominierung der Mitglieder und ihrer jeweiligen Stellvertreter, beschließt der **R** mit qualifizierter Mehrheit[674] für eine fünfjährige Mandatsperiode[675] grds nach dem Prinzip der Totalerneuerung.[676] Die Amtszeit eines Ausschussmitglieds und seines Stellvertreters endet automatisch mit Ablauf des innerstaatlichen politischen Grundmandats aufgrund dessen sie jeweils eine akzessorische Ausschussmitgliedschaft erlangt haben.[677] Die **Ernennung** erfolgt nach **Art 305 AEUV** auf Basis von verbindlichen[678] **mitgliedstaatlichen Vorschlagslisten**. Die Vorgaben für die gesamtstaatlichen Kandidatenvorschläge in Gestalt innerstaatlicher Mandatsträger regionaler und lokaler Gebietskörperschaften hält Art 300 Abs 3 AEUV offen, er lässt Abgeordnete wie auch Exekutivvertreter zu,[679] und steht im Einklang mit den Unterschieden im inneren Staatsaufbau der EU-MS.[680] **Unionsrechtlich** ist den **betroffenen Gebietskörperschaften keine Beteiligung am nat Vorschlagsrecht** eingeräumt. Dies entspricht den fehlenden vertragsrechtlichen Kompetenzen subnationaler Untergliederungen im Unionsrecht und deren heterogenem Erscheinungsbild innerhalb der Union.[681] Dies lässt jedoch die Möglichkeit eines antizipierenden **innerstaatlichen Länderbeteiligungsverfahrens** unberührt,[682] solange die Ausgestaltung des mitgliedstaatlichen Vorschlags-

672 Konkrete Zusammensetzung des AdR u Verteilung der Mitglieder auf die einzelnen MS folgen aus einstimmigem Ratsbeschluss auf Vorschlag der EK gem Art 305 Abs 2 AEUV; fachlichen Kriterien oder eine Mandatsaufteilung, die auf einem qualifizierten Ratsbeschluss nach Art 300 Abs 5 AEUV beruht, dazu *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 103 ff; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 300 AEUV Rz 15 ff.

673 Primärrechtlich wird die Diktion „Mitglieder" in den AdR-Vorschriften zweideutig verwendet; die GO-AdR differenziert in seinen Bestimmungen allerdings konsequent zwischen „Mitglieder" u „Stellvertreter"; vgl auch *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 300 AEUV Rz 3, 12.

674 Art 16 Abs 3 EUV.

675 Art 305 Abs 3 S 1 AEUV iVm Art 3 Z 2 GO-AdR, vgl dazu auch Art 14 Abs 3, Art 17 Abs 3 EUV.

676 Vgl Art 3 Z 1, Art 11 Abs 1, Art 49 Z 1 GO-AdR.

677 Art 305 Abs 3 AEUV iVm Art 3 Z 2, 4, 5 GO-AdR; zB Beschluss (EU) 2018/1474 des R, ABl L 2018/247, 7.

678 *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 305 AEUV Rz 2.

679 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 99.

680 *Streinz*, EuR[11] Rz 184.

681 So auch *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 93.

682 Vgl Art 23c Abs 1, Abs 4, Abs 5 B-VG.

rechts die Funktionsfähigkeit des Ausschusses nach Maßgabe des Effektivitätsgrundsatzes verhältnismäßig beeinträchtigt.[683]

d) Aufgaben

Die beratende Einrichtung verfügt (noch immer) über bloß **unverbindliche Stellungnahmerechte**[684] nach **Art 307 AEUV**, auf die in der Begründung des betreffenden Rechtsakts Bezug genommen werden muss.[685,686] Das Vertragsrecht stellt für die Mitgliedschaft im AdR **auf regionale und lokale Entitäten** ab, um damit möglichst umfangreich die Diversität an subnationalen Entitäten abzudecken.[687] An der heterogenen personellen Zusammensetzung (*„doppelte Heterogenität"*[688]), die auch aus der fehlenden Legaldefinition und (Völkerrechts-)Subjektivität von Regionen folgt, scheitert allerdings eine Aufwertung des AdR. Zu Recht wird dabei regelmäßig *Steins* Argument strapaziert, der angesichts der Statusunterschiede zwischen den regionalen Untergliederungen der MS eine Aufwertung des Regionalausschusses zu einer echten Kammer mit Mitentscheidungsbefugnis, die zumindest ein Vetorecht umfasst, ablehnt. Die sei kaum mit dem **Prinzip der Gleichheit der Staaten**[689] in ihrer Teilnahme an Internationalen Organisationen zu vereinbaren.[690] Sollte die aktuell bloß beratende Einrichtung der Union[691] einer effektiven Vertretung der (ggf einigermaßen homogenen) subnationalen Strukturen auf unionaler Ebene dienen und sie dazu als regionale Kammer im unionalen Rechtsetzungsverfahren installiert werden, müssten ihr materielle (Mitentscheidungs-)Befugnisse

683 Ein „unmittelbares Teilnahmerecht" der Länder kann nur die Entsendung bzw das Zur-Verfügung-Stellen eines Organwalters aus einem Bundesland in den AdR iSv Art 300 Abs 3 AEUV bezeichnen. Die Entsendung ist jedoch unionsrechtlich wiederum auf Vorschlag des Gesamtstaats v R anzunehmen. Ferner kann die AdR-Mandatsausübung nicht als ein unmittelbares Teilnahmerecht der Länder beschrieben werden, insofern unklar *Bußjäger* in *Griller et al* 365 f.

684 Vgl Art 288 Abs 5 iVm Art 307 Abs 5 AEUV; vgl ferner Art 307 Abs 2 S 2 AEUV für den Fall einer obligatorischen Anhörung iSv Art 307 Abs 1 1. HS AEUV und bloß allgemeines Übermittlungsrecht einer AdR-Stellungnahme; dazu *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 4, 22; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 18.

685 Art 296 Abs 2 AEUV; dazu *Schroeder*, Grundkurs EuR[6] 129.

686 Vgl noch zum Vorgängergremium „Beirat der regionalen u lokalen Gebietskörperschaften" u zum *„zahnlose[n]"* AdR *Lienbacher* in *Schuhmacher* 216 FN 12, Seite 228 ff.

687 Vgl *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 18; ferner Kapitel II:I.B)1.

688 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 98.

689 Vgl Art 2 Z 1, Art 18 Abs 1 VN-Charta.

690 *Stein* in *VVDStRL* 42.

691 Art 13 Abs 4 EUV iVm Art 300 Abs 1 AEUV.

mit eigenem Organstatus im unionalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess übertragen werden. Tatsächlich verfügt der AdR aktuell **weder über interinstitutionelle verbindliche noch außenwirksame**[692] **Handlungsformen**. Er übt sein Stellungnahmerecht grds im Rahmen seiner **Anhörung bzw Konsultation aus**. Die Anhörungsfälle, die in den Verträgen verpflichtend vorgesehen sind, stehen grds iVm einem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren**.[693] Ausnahmsweise sehen Art 148 Abs 2 (Leitlinien für Beschäftigungspolitik) und Art 192 Abs 2 AEUV (besonderes Gesetzgebungsverfahren) eine **obligatorische Anhörung** abseits eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens iSv Art 289 Abs 1 iVm Art 294 AEUV vor. Die Anhörung kann zusätzlich von einem der Unionsorgane iSv Art 307 Abs 1 AEUV nach Zweckmäßigkeitserwägungen, insb die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffend, durchgeführt werden. Ferner lassen Art 307 Abs 3 und Abs 4 AEUV **akzessorische**[694] und generell **eigeninitiative** AdR-Stellungnahmen zu. Im letzteren Fall des sog fachlich unbeschränkten **Selbstbefassungsrechts** iSv Art 307 Abs 4 AEUV kann der Ausschuss ausnahmsweise ohne anhängige Rechtsetzungsvorhaben eine unverbindliche Stellungnahme abgeben.

e) Unionsgerichtsbarkeit & Subsidiaritätsprotokoll

Die **Missachtung** von (vorangehenden) obligatorischen iSv Art 307 Abs 1 1. Fall AEUV und akzessorischen[695] **Anhörungsrechten** iSv Art 307 Abs 3 AEUV wie auch von **Stellungnahmefristen**[696,697] können bei Rechtsakten iSv Art 263 Abs 1 AEUV als Verletzung **wesentlicher Formvorschriften** iSv

---

692 Art 300 Abs 1 iVm Art 307 Abs 5 AEUV; vgl *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 19.

693 Art 91 Abs 1, Art 100 Abs 2, Art 149, Art 153 Abs 2, Art 164, Art 165 Abs 4, Art 166 Abs 4, Art 167 Abs 5, Art 168 Abs 4 und 5, Art 172, Art 175 Abs 3, Art 177, Art 194 Abs 2 AEUV; vgl *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 3, 19, 21, 64, 70, 79 f; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 3.

694 Mehrwert im Vergleich zu Selbstbefassungsrecht liegt in der Unterrichtungspflicht über (obligatorische u fakultative; dazu *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 20; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 5; *Streinz*, EuR[11] Rz 439) WSA-Anhörung bzw das Ersuchen um Stellungnahme an den WSA, vgl Art 307 Abs 3 AEUV.

695 Nichtigkeit jedoch nur für Verletzung v Unterrichtung über obligatorische Anhörungsfälle des WSA; vgl dazu Überschrift v Art 59 GO-AdR, ferner pauschal *Streinz*, EuR[11] Rz 440. *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 9 ff, der ebenso zu Recht im Fall der fakultativen Anhörung des WSA eher keine Verletzung wesentlicher Formvorschriften iSv Art 263 Abs 2 AEUV durch eine fehlende akzessorische AdR-Unterrichtung sieht.

696 Vgl Art 307 Abs 2 S 2 AEUV.

697 Konsequent u überzeugend belastet für *Rosner* das Nichtabwarten einer Stellungnahmefrist in den fakultativen Fällen der Anhörung des AdR iSv Art 307 Abs 1 2. Fall bzw des WSA iSv Art 307 Abs 3 AEUV den betreffenden Rechtsakt mit keiner Nichtigkeit, dazu *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 15, 20.

Art 263 Abs 2 AEUV in einem **Nichtigkeitsverfahren**[698] geltend gemacht werden.[699] Eine inhaltliche Bindung von Stellungnahmen kennt Art 288 Abs 5 AEUV nicht. Insofern ist unabhängig vom Anlassfall einer Stellungnahme nach Art 307 AEUV ein Rechtsakt, der Stellungnahmen inhaltlich nicht berücksichtigt, mit keiner Nichtigkeit belastet. Aus **Art 296 Abs 2 AEUV** leitet sich insofern nur eine **Bezugnahmepflicht**, aber keine Begründungspflicht in den betreffenden Rechtsakten ab.[700]

Nunmehr kann der Regionalausschuss als **teilprivilegierter Kläger zur Wahrung seiner Rechte** im EuGH-Nichtigkeitsverfahren gem **Art 263 Abs 3 AEUV** auftreten. Dies trifft insb auch auf Subsidiaritätsklagen gem Art 8 Abs 2 SP zu, die der AdR bei Gesetzgebungsakten, zu deren Erlassung seine obligatorische (akzessorische) Anhörung iSv Art 307 Abs 1 und Abs 3 AEUV vorgesehen ist, erheben kann.[701,702] Zwar beschränkt sich der Anwendungsbereich des SP nach dessen Art 8 Abs 2 auf Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip, jedoch wirkt die vertragsrechtliche Klagebefugnis nach Art 263 Abs 3 AEUV **konstitutiv**.[703] Es widerspräche dem unionalen Effektivitätsgrundsatz[704], gerade auch bei einer Kontrolle der Einhaltung von Art 5 Abs 3 EUV, die Klagebefugnis des AdR in Bezug auf die sonstigen tauglichen Klagegegenstände iSv Art 263 Abs 1 AEUV zu untersagen und außerhalb der EU-Gesetzgebung Verstöße von EU-Institutionen gegen ihre Rechtspflicht zur Einhaltung der vorgesehenen AdR-Teilnahmerechte im Rechtsetzungsverfahren mit keiner Nichtigkeit des betroffenen verbindlichen Rechtsakts zu belasten.[705] *Obwexer* nimmt jedoch zwei voneinander unabhängige Klagelegitimationen nach Art 263 Abs 3 AEUV und Art 8 Abs 2 SP an. Im ersten Fall soll der Ausschuss für Nichtigkeitsklagen bei allen verbindlichen Handlungen iSv Art 263 Abs 1 AEUV zur Wahrung seiner eigenen Rechte befugt sein. Art 8 Abs 2 SP soll als Zulässigkeitsvoraussetzung für die Aktivlegitimation des Aus-

698 Vgl auch Art 296 Abs 2 AEUV.

699 Vgl Art 59 GO-AdR.

700 *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 16 ff.

701 *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 11 f, 22.

702 AdR als *„institutionalisiertes Subsidiaritätsprinzip"*, dazu genauer *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 78; ferner Strategie zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips (Mai 2012) u Netzwerk der Subsidiaritätskontrolle dazu *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 82.

703 Vgl *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 21, 34; unklar *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 79 f.

704 Dazu *Schroeder*, Grundkurs EuR[6] 64.

705 Rein auf den Wortlaut v Art 8 Abs 2 SP abstellend aA *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 307 AEUV Rz 22.

schusses gegen die darin genannten Gesetzgebungsakte die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erfordern. Demzufolge muss nach *Obwexer* der Ausschuss nach Art 8 Abs 2 SP die Verletzung eigener Rechte iSv Art 263 Abs 3 AEUV nicht zwingend geltend machen.[706] Die **Abkopplung der Subsidiaritätsklage iSv Art 8 Abs 2 SP von der Teilprivilegierung iSv Art 263 Abs 3 AEUV widerspricht dem Wortlaut von Art 8 Abs 2 SP** und ist demnach nicht zu folgen. Vielmehr stellt Art 8 Abs 2 SP, analog im Übrigen zu Art 8 Abs 1 SP für die MS, deklarativ die Klagebefugnis nach Art 263 AEUV betreffend seines bestimmten Klagegegenstands für den speziellen Klagegrund der Subsidiaritätsbedenken klar.

Die mitgliedstaatliche Legitimation der AdR-Mandatsträger, die von ihrem politischen nat Grundmandat herrührt, rechtfertigt das seit dem LV eingeräumte Klagerecht.[707] Geschäftsordnungsrechtlich ist die Einreichung einer Klage beim EuGH, die von der Plenarversammlung nach interner Vorbereitung[708] gem **Art 13 lit g GO-AdR** zu beschließen ist, dem **Präs** des Regionalausschusses zugewiesen.

Zur Beteiligung am politischen „Frühwarnmechanismus", bei dem nP in Form **begründeter Stellungnahmen** die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in **Entwürfen von Gesetzgebungsakten** überwachen, ist der Regionalausschuss nach Art 6 ff SP hingegen **nicht** ermächtigt.[709] Der Zugang zum jährlichen Kommissionsbericht über die Anwendung von Art 5 EUV ist seit dem SP 1997 und weiterhin nach **Art 9 SP** primärrechtlich vorgeschrieben.

Die Befugnisse des Ausschusses werden grds nach seinem **Ermessen** ausgeübt und vermitteln keine Handlungspflichten.[710] Jedoch verlangt seine beratende Aufgabe im institutionellen Rahmen der EU und die Organtreue iSv Art 13 Abs 2 EUV, die auch auf beratende Einrichtungen sinngemäß anzuwenden ist,[711] davon abweichende Ausnahmen. Der Ausschuss darf nicht völlig untätig bleiben; dies folgt bereits aus dem tauglichen Klagegegenstand für eine **Untätigkeitsklage** iSv **Art 265 Abs 1 AEUV.** Diese **Feststellungsklage auf Vertragsverletzung** ist bei jeglichem

706 *Obwexer* in FS 60 Jahre VStL 376.
707 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 79.
708 Vgl Art 58 GO-AdR.
709 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 64 f, 80.
710 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 21.
711 *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 6.

substantiierbaren, **unionsrechtswidrigen Nichttätigwerden**[712] seit dem LV auch **von beratenden Einrichtungen** zulässig. Eine absolute Untätigkeit ist jedenfalls als Vertragsverletzung einzustufen und begründet ein Feststellungsurteil iSv Art 266 AEUV. Eine unterlassene Stellungnahme ist differenziert zu betrachten. Von der Klagebefugnis nicht-privilegierter Kläger, wie die Bundesländer als jP des öffentlichen Rechts, nimmt **Art 265 Abs 3 AEUV** explizit Empfehlungen und **Stellungnahmen** als nicht verbindliche Rechtsakte iSv Art 288 Abs 5 AEUV aus. Für Klagen der MS und Unionsorgane gem Art 265 Abs 1 AEUV[713] ist es allerdings fraglich, ob eine unausgeübte oder verspätet wahrgenommene Stellungnahme, die nach Art 307 Abs 2 S 2 AEUV im Handlungsermessen des Regionalausschusses liegt und nur unverbindliche, beratende Funktion für die Unionsorgane hat, die Verletzung einer Handlungspflicht mit der Qualität einer Vertragsverletzung überhaupt erreichen kann.

f) Fazit

Der AdR ist eine beratende Einrichtung für Hauptorgane und verfügt über keine verbindlichen materiellen Kompetenzen. Die Ingerenz subnationaler Untergliederungen beim Regionalausschuss ist auf unionsrechtlicher Ebene eingeschränkt. Denn der Regionalausschuss handelt im allgemeinen Interesse der Union und sämtlicher regionaler Untergliederungen der Union. Demnach verbleibt auf unionsrechtlicher Ebene **für föderale Entitäten einzelner MS**, die als „regionale Gebietskörperschaften" erfasst sind, nur die Möglichkeit, **Mitglieder und Stellvertreter**, die ein regionales politisches Mandat tragen, für die bindenden mitgliedstaatlichen Vorschlagslisten **auszuwählen und zu entsenden**. Aufgrund der heterogenen subnationalen Strukturen in den einzelnen MS kommt dabei das mitgliedstaatliche Vorschlagsrecht gegenüber dem zur Ernennung befugten R dem Gesamtstaat zu. Der innerstaatliche Vorgang zur Erstellung der Personalvorschläge verbleibt in der institutionellen Verfassungsautonomie der MS; dabei kann eine Beteiligung der regionalen Gebietskörperschaften an der Listenerstellung vorgesehen werden. Dem Europa der Regionen wie auch seiner institutionalisierten Form im AdR fehlt es angesichts der heterogenen subnationalen Staatsstrukturen an einer Legitimationsgrundlage,

712 Extensive Auslegung v „Beschluss zu fassen" iSv Art 265 Abs 1 AEUV auch in Systematik zu S 2 für beratende Einrichtungen („unterlassen, tätig zu werden"), ferner im Umkehrschluss zu Klagebefugnis iSv Art 265 Abs 3 AEUV.

713 AdR hat als beratende Einrichtung keine Aktivlegitimation, nur Hauptorgane iSv Art 13 Abs 1 EUV.

um unionsrechtlich effektiv und wirkmächtig in der EU fortentwickelt zu werden.

C) *EU-Organordnung*

1. *Terminologie*

Die Aufgaben der EU im Rahmen ihrer Verbandskompetenzen werden durch eigenständige und auf Dauer eingerichtete Organe sowie durch sonstige in den Gründungsverträgen, in besonderen Verträgen oder sonstigen EU-Vorschriften vorgesehene Einrichtungen wahrgenommen. Ihre Gesamtheit wird in Art 13 Abs 1 EUV als „**institutioneller Rahmen**" bezeichnet. In der dt Sprachfassung des LV werden grds[714] die Begriffe „**Organ**" und „**Institution**" unterschieden. (Haupt-) „Organe", die in Art 13 Abs 1 EUV taxativ aufgelistet sind, werden von „beratenden Einrichtungen" iSv Art 13 Abs 4 EUV unterstützt. Der Ausdruck „Institutionen" ist umfangreicher als „Organe". Er erfasst neben „Organen" weitere „Einrichtungen und sonstige Stellen"[715] der EU.[716] Diese terminologische Differenzierung ist allerdings weder zwingend vorgeschrieben noch in allen Vertragssprachen umgesetzt. In anderen Vertragssprachen, wie im Englischen („institutions"), Französischen („institutions") oder Italienischen („istituzioni"), wird beispielsweise **einheitlich** auf „Institutionen" in Art 13 EUV rekurriert. Ferner weisen andere Sprachfassungen den Begrifflichkeiten konträre Bedeutungen zur dt Sprachfassung zu.[717] Mit Blick auf den extensiven Begriff der EU-RS werden dazu parallel die betreffenden Akteure, die mit Unionsrechtsbezug auf supranationalen oder vr Boden agieren, durch einen weit gefassten Ausdruck von „EU-Institutionen" erfasst. Insofern sind vr eingerichtete Gremien, die in ihrer Tätigkeit einen Bezug zum *acquis unionaire* aufweisen, auch als EU-Institutionen bezeichnet.[718]

2. *Dynamik*

Im dynamischen institutionellen EU-Gefüge sind für eine Länderbeteiligung **personelle Verflechtungen mit den MS** in den organisations-

---

714 Titel I des 6. Teils im AEUV „Vorschriften über die Organe" umfasst in seinem Kapitel 3 auch Vorschriften über „Die beratenden Einrichtungen der Union"; insofern liegt kein einheitlicher Organbegriff der dt Sprachfassung zugrunde.

715 Vgl Art 263 Abs 1 AEUV.

716 Vgl „institutioneller Rahmen" iSv Art 13 Abs 1 EUV.

717 *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 1 f.

718 Vgl zB „Euro-Gipfel" nach SKS-Vertrag.

rechtlichen Bestimmungen einer EU-Institution notwendig.[719] Dies gilt für grds alle Beteiligungsformen in der Organkreation und Rechtsaktkreation. Eine Sonderstellung nehmen nur die Unterrichtung von subnationalen Entitäten und die Eigenfunktion der nP ein. In der Funktion des Organwalters einer EU-Institution ist ein Staatenvertreter dennoch primär dem Unionsrecht und dessen Loyalitätsgebot verpflichtet. Unabhängige, rein supranationale EU-Institutionen sind aus Staatsangehörigen der einzelnen MS, die ihre Tätigkeit nicht als **weisungsabhängige Staatenvertreter**, sondern als unabhängige, dem Gemeinwohl der Union dienende Funktionsträger ausüben,[720] gebildet. Es liegt kein statistischer, sondern ein **dynamischer Status subnationaler Entitäten** in der EU-RS vor. NP nehmen eine eigenständige Funktion in der institutionellen Architektur des Unionsrechts wahr. Eine Beteiligung der Länder über die **nP** ist zulässig, sofern national-verfassungsrechtlich eine Art Länderkammer verankert ist und eine unionsrechtliche Mitwirkung nP nach **Art 12 EUV** gegeben ist.

Die EU zeichnet sich generell durch eine **kontinuierliche Dynamik**[721] **mit stabiler Grundstruktur** aus. Diese Hypothese trifft auch auf ihre Organordnung zu. In Ausübung der **Organisationsgewalt**[722] sind die in der Union allgemein geltenden, verbindlichen **Verhaltensgrundsätze** nach den vertragsrechtlichen Grundlagenbestimmungen zu berücksichtigen. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung iSv Art 5 Abs 2 iVm Art 13 Abs 2 S 1 EUV, der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz iSv Art 5 Abs 3 und Abs 4 EUV, die Unionstreue iSv Art 4 Abs 3 EUV, die Organtreue iSv Art 13 Abs 2 S 2 EUV und die EuGH-Doktrin zum institutionellen Gleichgewicht sind dabei als justiziable Maßstäbe anzulegen. **Neue interne Einrichtungen** werden auf der Grundlage des positiven Unionsrechts und des **Selbstorganisationsrechts** der Unionsorgane geschaffen.[723] Materielle Handlungsermächtigungen umfassen auch die Befugnis der Organe, ihre notwendigen eigenen Organisationsstrukturen zu errichten. Die **Binnenorganisation** der Organe fällt somit nach den oben genannten Verhaltensmaßstäben in ihre eigene Zuständigkeit. Über neue Haupt- oder Nebenorgane (sog primäre Organisationsstruktur) zu entscheiden, obliegt jedoch den MS. Dem-

719 Vgl zB Art 15 Abs 2, Art 16 Abs 2 EUV; vgl Art 23c, Art 23d Abs 3, Art 23e, Art 23i, Art 50b, Art 50c, Art 50d, Art 73 Abs 2 B-VG.

720 Volle Unabhängigkeit wegen Hauptberuflichkeit in EU-Institution (EK, EuGH, RH, EZB), unabhängig mit anderer Berufstätigkeit (AdR, EP), Sachverstand.

721 Vgl zB *Fischer* in FS Weissmann 255.

722 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 6 ff.

723 Sog sekundäre u tertiäre Organisationsstruktur; dazu *Orator*, Einrichtung v Unionsagenturen 27 ff.

nach verlangen Änderungen in der **Außenorganisation** der Union, die Einhaltung eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens iSv Art 48 Abs 2 – Abs 5 EUV. Die Schaffung von Agenturen ist ohne einschlägige primärrechtliche Grundlage durch den Sekundärrechtsetzer eigenständig va nach Maßgabe der sog *Meroni*-Kriterien zulässig.[724] Agenturen und sonstige Einrichtungen der Union liegen zwischen der Binnen- und Außenorganisation der Union.[725] Ferner können neue Gremien wie im Politikbereich der Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Abschluss des **SKS-Vertrags**[726] und des **ESM-Vertrags**[727] außerhalb der unionalen Kompetenzordnung, der der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung[728] zugrunde liegt, und ohne EU-Vertragsänderung[729] nach Völkervertragsrecht errichtet werden. Die EU-MS haben auch iZm solchen neuen organisationsrechtlichen Strukturen die unionsrechtlichen Grundsätze der **loyalen Zusammenarbeit**[730] und der **Kohärenz**[731] mit dem Unionsrecht einzuhalten.[732]

EU-Institutionen sind **mehrschichtig** strukturiert. Für jede der Schichten der **Binnenorganisation** ist die Stellung föderaler Entitäten in deren RS zu bestimmen. EU-Institutionen der primären Organisationsstruktur bestehen aus einer obersten vertragsrechtlichen[733] Entscheidungsebene und aus weiteren Ebenen nach Maßgabe der Satzungen und sonstiger organisationsrechtlicher Vorschriften. Vorsitzende in Kollegialorganen auf höchster Ebene sind kraft ihres übergeordneten Amts besonderen Loyalitätsverpflichtungen gegenüber diesem Organ unterworfen.[734] Organe können intrainstitutionell durch Unter- bzw Hilfsorgane im Verwaltungsunterbau, wie dem AStV,[735] unterstützt sein.

Jedenfalls sind Beteiligungen von subnationalen Entitäten im eigenständigen, originär europäischen Dienst, der nach formalistischen

724 Vgl dazu mit kritischer Auseinandersetzung der Folgejudikatur u Literatur *Orator*, Einrichtung v Unionsagenturen 228 ff.

725 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 11 ff.

726 BGBl III 2013/17 idF BGBl III 2019/107.

727 BGBl III 2012/138 idF BGBl III 2015/27.

728 Art 4 Abs 1, Art 5 Abs 1 und Abs 2 EUV.

729 Art 48 EUV.

730 Art 4 Abs 3 EUV.

731 Art 24 Abs 3, Art 40 EUV.

732 Vgl zB Art 2 SKS-Vertrag.

733 Art 14 – Art 19 EUV, Art 223 ff AEUV.

734 Vgl Art 15 Abs 6, Art 17 Abs 6 EUV.

735 Art 16 Abs 7 EUV iVm Art 240 AEUV.

Kriterien aus einseitig hoheitlich[736] bestellten Europabeamten[737] und nicht verbeamteten Vertragsangestellten bzw „sonstigen Bediensteten" zusammengesetzt ist, auszuschließen.[738] Die **europäische Verwaltung** hat EU-Institutionen offen, effizient und unabhängig in ihrer Aufgabenerfüllung laut **Art 298 AEUV** zu unterstützen.[739] Für ihren innerunionalen Aufgabenbereich und ihre dienstrechtlichen Wechselbeziehungen unterliegen EU-Beamte ausdifferenzierten, ungeteilten **Loyalitätsverpflichtungen** gegenüber der Union und Statusrechten nach dem **EU-Beamtenstatut**[740].[741] Die klare Treuepflicht **gegenüber seiner Dienstbehörde** hat ausweislich des Wortlauts von Art 11 Abs 1 Beamtenstatut auch für EU-Beamte, die von ihren MS entsandt worden sind und deren Dienstverhältnis zu einem der MS grds fortbesteht, zu gelten.[742] Das EU-(Einheits-)Dienstrecht ist ein innerunionales Rechtsgebiet, ohne unmittelbare Rechtswirkungen für MS, das direkt von den Dienstbehörden zu vollziehen ist und ausschließlich dessen Beschäftigte adressiert.[743]

II. Organkreation: Mitwirkung föderaler Entitäten & von Länderkammern an Bestellung von EU-Institutionen

A) Umfassende mittelbare Mitwirkung

Subnationale Untergliederungen von EU-MS sind im Bestellungsvorgang[744] von Organen iSv Art 13 Abs 1 EUV oder generell von EU-Institutionen unionsrechtlich **nicht explizit** eingebunden. Sie sind **nicht unmittelbar mit EU-Institutionen verflochten** und stehen mit diesen in keiner gegenseitigen Abhängigkeit. Dies trifft allerdings auf die MS als Gesamtstaaten zu, deren Organwalter in unterschiedliche Weise per-

736 Ernennungsurkunde der Anstellungsbehörde nach Art 1a, Art 2, Art 34, Art 47 EU-Beamtenstatut.

737 Verwaltungsbeamte mit hoheitlichen Ernennungsakt als Spezifikum der supranationalen EU im Vergleich zu vr IO, die nur aus Verwaltungsapparaten mit Vertragsbeamten bestehen; dazu *Classen*, § 7. Personal, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht[8] (2018) Rz 1 (Rz 12).

738 Vgl *Classen* in *Oppermann/Classen/Nettesheim*[8] Rz 13.

739 Vgl weiters Art 343 AEUV.

740 Vgl Art 298 Abs 2 iVm Art 336 AEUV.

741 Art 11 ff, Art 91 EU-Beamtenstatut; Art 340 AEUV; dazu *Classen* in *Oppermann/Classen/Nettesheim*[8] Rz 13 f; *Mehde*, § 38 Europäisches Dienstrecht, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1 (Rz 2, 39 ff).

742 *Mehde* in *Terhechte* Rz 42.

743 *Mehde* in *Terhechte* Rz 1, 12, 57.

744 Vgl bereits zum MV *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 18 ff.

sonell mit unionalen Organen verbunden sein können.[745] Aus der Logik einer zweigliedrigen unionalen Kompetenzverteilung zwischen der Union und den EU-MS als Gesamtstaaten zum einen und zum anderen aus dem heterogenen[746] subnationalen Staatsaufbau der EU-MS folgt, dass unmittelbare Befugnisse föderaler Entitäten an der Organbestellung im Unionsrecht nicht effektiv und generalisierend normiert werden können. Ferner ist **nP** und damit Länderkammern im geltenden Unionsrecht **keine unmittelbare demokratische Legitimationsfunktion** im Bestellungsvorgang von EU-Institutionen in Art 12 EUV zuerkannt. Eine solche soll nach dem LV nur unmittelbar durch eine Mitwirkung des EP[747] oder mittelbar durch die demokratisch an die Staatsvölker rückgebundenen Räte iSv Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV erfüllt werden.[748]

Die Mitwirkung föderaler Entitäten an der Bestellung von EU-Institutionen erfolgt unionsrechtlich **mittelbar über den (unmittelbaren) Einfluss der MS als Gesamtstaaten** auf die Investitur[749] von EU-Institutionen. Des Weiteren setzen sich gewisse EU-Institutionen aus **mitgliedstaatlichen Staatenvertretern** zusammen und sind demnach aus mitgliedstaatlicher Perspektive Vertretungsorgane nat Regierungen. Dabei bestimmen die MS über die **Vertretungs- bzw Besetzungsrechte** für ihren zu entsendenden Vertreter nach den unionsrechtlichen Kriterien, sofern diese keinen konstitutiven Ernennungsvorgang auf Unionsebene vorsehen.[750] Die Regeln über eine mittelbare Mitwirkung föderaler Entitäten in der primären Organisationsstruktur sind auf die Kreation von EU-Institutionen anderer Organisationsstrukturen sinngemäß heranzuziehen. Der mitgliedstaatliche Einfluss resultiert va aus den mitgliedstaatlichen Vorschlagsrechten für die Organwalter in EU-Organen, die dem jeweiligen Ernennungsrecht seitens der EU vorangehen und ferner aus den autonomen Ernennungsrechten der Räte, die selbst als staatenbündische[751] Organe aus Exekutivvertretern nat Regierungen bestehen.

---

745 Vgl *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 211 ff.

746 Vgl zB zum AdR u dessen Zusammensetzung mit ms Auswahlermessen *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 83 f.

747 Vgl Art 17 Abs 7 EUV; Art 255 Abs 2, Art 257, Art 283 Abs 2, Art 286 Abs 2 AEUV.

748 Vgl *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 40.

749 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 214.

750 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 15, 39, 215.

751 *Schäffer*, ZÖR 50 (1996), 19; *„institutionelle Einbruchstellen des mitgliedstaatlichen Einflusses"* bzw *„Bindeglied"* *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 39, 105.

Richter und Generalanwälte des Gerichtshofs sowie Richter des Gerichts werden hingegen noch heute[752] im gegenseitigen Einvernehmen von den Regierungen der MS (sog **uneigentlicher Ratsbeschluss**) konstitutiv gem Art 19 Abs 2 UAbs 3 EUV ernannt.[753] Mitglieder aller übrigen Organe und Einrichtungen der primären Organisationsstruktur in den EU-Verträgen werden auf Basis von Vorschlägen des ER[754] oder durch den R[755], wobei die Räte jeweils mit qualifizierter[756] Mehrheit beschließen, auf Basis von mitgliedstaatlichen Vorschlägen ernannt.[757] MS und damit auch deren subnationalen Untergliederungen **kontrollieren mit Ausnahme des durch die Unionsbürger direktdemokratisch legitimierten EP**[758] die **personelle Zusammensetzung** der Hauptorgane und beratenden Einrichtungen.[759] Vorschlags- bzw Benennungsrechte und Ernennungs- bzw Bestellungsrechte ergeben sich für andere EU-Institutionen ferner aus abgeleitetem Unionsrecht wie beispielsweise aus Satzungsrecht.[760] Ein unmittelbares Vorschlagsrecht für subnationale Entitäten ist auch darin auszuschließen. Denn es mangelt an einem einheitlichen Rechtsbegriff für regionale mitgliedstaatliche Untergliederungen in der EU, den jedoch eine sinnvolle Ausgestaltung eines einschlägigen Vorschlagsrechts in der Organkreation voraussetzt. Für Personalangelegenheiten der **europäischen Verwaltung iSv Art 298 Abs 2 AEUV** kommt ein mitgliedstaatlicher Einfluss nicht in Frage. Eine föderale Einbindung ist einzig bei der innerstaatlichen Selektion eines nat Beamten für seine Entsendung in den unabhängigen[761] EU-Personalstand möglich.

---

752 Vgl noch zum Stand des AV Art 214 EGV (Einvernehmen der Regierungen der MS für Ernennung Mitglieder d EK), Art 258 und 263 EGV (einstimmiger Ratsbeschluss für Ernennung Mitglieder d WSA u AdR), Art 247 EGV (einstimmiger Ratsbeschluss für Ernennung Mitglieder d RH).

753 Ferner Stellungnahme des Ausschusses nach Art 255 AEUV für MS unverbindlich, aber Anhörungspflicht für MS; vgl ferner Ernennung Richter der (fakultativen) Fachgerichte mit einstimmigem Ratsbeschluss nach Art 257 Abs 4 AEUV.

754 Art 17 Abs 7 UAbs 1 EUV (Grundlage für Wahl des Präs d EK durch EP).

755 Art 17 Abs 7 UAbs 2 EUV (Mitglieder EK), Art 286 Abs 2 (RH), Art 302 (WSA), Art 305 Abs 3 (AdR) AEUV.

756 Art 17 Abs 7 UAbs 1, Art 16 Abs 3 EUV.

757 Abweichend davon werden Mitglieder des EZB-Direktoriums nach Art 283 Abs 2 UAbs 2 AEUV bestellt, nämlich Ernennung durch ER auf Vorschlag des R nach Anhörung des EP u R der EZB.

758 Art 14 Abs 2 und Abs 3 EUV.

759 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 16.

760 Vgl Art 9 Abs 2 EIB-Satzung.

761 Vgl auch Art 343 AEUV iVm Art 11 Prot Nr 7.

B) Zweigliedrige Grundsystematik der mittelbaren Mitwirkung

Pro MS ist grds[762] **ein Vertreter** in eine EU-Institution zu entsenden.[763] Bei **supranationalen, unabhängigen Hauptorganen**[764] erschöpfen sich die Befugnisse der MS in der Personalhoheit des Hauptorgans und damit auf die Auswahl eines Organwalters. Eine mitgliedstaatliche Mitwirkung in rechtsetzenden Handlungen und die Unabhängigkeit der handelnden EU-Institutionen, die sich aus dem freien Mandat, der richterlichen Unabhängigkeit oder der Stellung als oberstes Organ ableitet, sind miteinander unvereinbar.[765] Folglich **beschränken** sich auch die Beteiligungsmöglichkeiten subnationaler Entitäten im Umfang der mitgliedstaatlichen Verzahnung unabhängiger Hauptorgane auf die bevorrechtigte **Einflussnahme auf letztere Zusammensetzung**.[766]

Die Mitwirkung föderaler Entitäten an der **Bestellung von EU-Institutionen** gründet auf zwei Systemen. EU-Institutionen können jedoch mehrfach personell mit MS verzahnt sein und gleichermaßen können föderale Entitäten mehrfach in der Organkreation involviert sein.[767]

Erstens erlaubt das mitgliedstaatliche Vorschlagsrecht für den nachfolgenden autonomen Ernennungsprozess seitens der Union eine Mitwirkung föderaler Entitäten. Das **mitgliedstaatliche Vorschlagsrecht** betreffend die primäre Organisationsstruktur ist ausweislich des Wortlauts im Vertragstext „gemäß den Vorschlägen der (einzelnen) Mitgliedstaaten"[768] für die zur Ernennung befugten EU-Gremien **bindend**.[769] Die konkrete innerstaatliche Ausgestaltung, insb auch in den föderal gegliederten MS, verbleibt in der alleinigen Verantwortung des nat Verfassungsgebers. Der Union ist für diese Angelegenheiten keine Verbandszuständigkeit iSv Art 5 Abs 2 EUV übertragen. In Ausübung der **institutionellen Verfassungsautonomie** hat der mitgliedstaatliche Verfassungsgesetzgeber jedoch die **Funktionsfähigkeit** und **Effektivität**

---

762 Vgl aber Art 14 Abs 2 EUV, eigentlich Art 17 Abs 5 EUV.

763 Vgl zB Art 15 Abs 2, Art 16 Abs 2, Art 19 Abs 2 EUV.

764 EK (Art 17 Abs 3 EUV iVm Art 245 AEUV), EuGH (Art 19 Abs 2 UAbs 3 EUV), EZB (Art 282 Abs 3 AEUV), RH (Art 285 AEUV).

765 Vgl *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht 154.

766 Vgl *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 4.

767 ZB AdR: innerstaatliche Mitwirkung an Ausgestaltung der verbindlichen Vorschlagslisten ihres Gesamtstaats, Beteiligungen (Unterrichtung, Mandat, regionaler Vertreter) im R.

768 Art 17 Abs 7 UAbs 2 EUV; Art 286 Abs 2, Art 302 Abs 1, Art 305 Abs 3 AEUV.

769 Vgl zB *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 305 AEUV Rz 2.

als Grenzen des unionalen Verfassungsverbunds zu beachten.[770] Die institutionelle Eigenständigkeit der MS erlaubt es ihnen, beispielsweise regionale Gebietskörperschaften und Länderkammern im innerstaatlichen Vorschlagsverfahren in verbindlicher Weise für das vorschlagsberechtigte Bundesorgan zu involvieren.[771]

Zweitens ermöglicht die **institutionelle Ausgestaltung des unionalen Ernennungsvorgangs** eine Mitwirkung föderaler Einheiten. Für die konstitutive Ernennung der Mitglieder des EuGH iSv Art 19 Abs 1 EUV sind ausnahmsweise primärrechtlich die **Regierungen der MS** zuständig. Diese europäische Zusammenkunft und damit auch eine Länderbeteiligung darin haben sich nach **Völkerrecht** zu richten, das eine solche nach Art 27 und Art 46 WVK unter Aufrechterhaltung der gesamtstaatlichen Alleinverantwortung und der Außenvertretungsprärogative grds zulässt. Die Befugnisse des **ER und R** lassen Beteiligungen subnationaler Entitäten in der **innerstaatlichen Willensbildung des jeweiligen mitgliedstaatlichen Vertreters**, die einem unionalen (Nominierungs-)Beschluss vorgelagert ist, zu.[772] Diese Beteiligungen ermöglichen (entsprechend des österreichischen Beteiligungsföderalismus) wie generell mit Blick auf (rechtsetzendes) Handeln dieser beiden aus mitgliedstaatlichen Exekutivvertretern zusammengesetzter Unionsorgane **Unterrichtungsrechte über (Ernennungs-)Vorhaben**[773], innerstaatliche **Aufträge** seitens subnationaler Untergliederungen an den nat Organwalter im Unionsorgan und im Falle des R, der sich aus mitgliedstaatlichen Vertretern auf Ministerebene zusammensetzt,[774] einen von den subnationalen Untergliederungen des jeweiligen MS entsendeten **gemeinsamen Vertreters** in den R.[775] Den Status der Mitglieder der Räte hinsichtlich Ernennung, Handlungsbefugnis und innerstaatlichen Willensbildungsprozess bestimmt das nat VfR.[776] Die Ausübung der Organbefugnisse, die sich aufgrund ihrer Entsendung und Funktion als mitgliedstaatlicher Vertreter in dem Unionsorgan ergeben, hat ungeachtet ihrer Doppelfunktion im nat Exekutivorgan und akzessorisch im Unionsorgan vorrangiges

770 Ähnlich *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 83; vgl auch *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 9 ff.

771 Vgl dazu Art 23c B-VG; vgl zu dieser indirekten bzw mittelbaren unionalen Funktion nP *M. Mayer*, Europafunktion nP 112 ff.

772 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 15 f, 39, 215.

773 Vgl allgemein zum umfassenden Begriffsverständnis Kapitel I:III.A).

774 Art 16 Abs 2 EUV.

775 Vgl Art 23d, Art 23e B-VG.

776 Vgl *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 7; *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 215.

Unionsinteresse zu erfüllen.[777] Solche föderalen Mitwirkungsrechte und insb die **Entsendung** eines Staatenvertreters bzw **gemeinsamen Ländervertreters**[778] sind auch für **binnenorganisatorische Strukturen**, wie für den AStV iSv Art 16 Abs 7 EUV iVm Art 240 AEUV oder für Ausschüsse der EK, des R oder des EP zulässig.[779]

III. Rechtsaktkreation: Unterrichtung föderaler Entitäten über EU-Rechtsetzung

A) Prinzip der relativen Transparenz

Die Gebote der weitestgehenden[780] Offenheit und Bürgernähe der EU sind **allgemeine Grundsätze** des Unionsrechts, die den unionalen Entscheidungsprozess von **Organen iSv Art 13 Abs 1 EUV, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union** bestimmen sollen.[781] Transparente **Verfahren**[782] und **Entscheidungen** sollen diesen Grundsatz erfüllen.[783] Insofern sind auch rechtsetzende unionale Aktivitäten grds transparent zu gestalten.

Abweichungen vom Transparenz- und Informationsfreiheitsprinzip können die Bewahrung der Funktion einer EU-Institution[784] (Bereichsausnahmen), effiziente unionsinterne Entscheidungsfindungen[785] und weitere Ausnahmetatbestände vom Zugang zu einem Dokument,[786,787]

---

777 Vgl auch Art 10 Prot Nr 7.

778 Art 23d Abs 3 B-VG beschränkt sich jedoch für eine selbständige Teilnahme mit Stimmrecht nur auf die Entsendung in eine Ratsformation, vgl hingegen Art 8 BLVer mit Verhandlungsführung u Letztentscheidungsrecht bei Bund.

779 Vgl *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 215.

780 Vgl dazu *Wegener* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV[5] (2016) Art 15 AEUV Rz 11, 16, 34.

781 Vgl Art 1 Abs 2, Art 9, Art 10 Abs 3, Art 11 Abs 2 und Abs 3, Art 12, Art 16 Abs 8 EUV; Art 15, Art 24, Art 228, Art 296 ff AEUV; Erkl Nr 10.

782 Vgl besondere Transparenzpflichten für Gesetzgebungsverfahren Art 15 Abs 2 und Abs 3 UAbs 5 AEUV, Art 16 Abs 8 EUV; 6. ErwGr, Art 2 Abs 4, Art 12 Abs 2 und Art 13 VO (EG) 1049/2001 (InformationszugangsVO).

783 Vgl *Blanke* in *GHN* Art 300 AEUV Rz 19.

784 Vgl Art 15 Abs 3 UAbs 4 AEUV; kritisch wegen unklarer, pauschaler Ausnahme *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht[7] (2015) Art 15 AEUV Rz 28; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 14.

785 Vgl Art 4 Abs 3 InformationszugangsVO; *Epping* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht[2] (2018) Art 15 AEUV Rz 4.

786 Art 4 InformationszugangsVO.

787 Unterscheide vom Recht auf Zugang zu Dokumenten nach Art 15 Abs 3 AEUV, Auskunftsrechte der Unionsbürger nach Art 20 Abs 2 lit d, Art 24 Abs 4 AEUV u Auskunftsrechte der EK nach Art 337 AEUV.

insb Geheimhaltungs-[788] oder Sicherheitsgründe,[789] rechtfertigen. Ferner bleiben (primärrechtskonforme) Sonderregelungen vom allgemeinen Zugangsmodell nach **Art 15 Abs 1 AEUV** zulässig, die vorrangig bereits bestehende Rechte der MS normieren, oder sich aus internationalen Übereinkünften oder deren Durchführungsrechtsakte der EU-Institutionen ergeben.[790] Die **grundsätzliche Zugänglichkeit oder Öffentlichkeit von Informationen** wird damit zur Regel, ihre Geheimhaltung zur begründungsbedürftigen Ausnahme in der EU.[791]

B) Informationsrecht

Im Unionsrecht ist das **Informationsrecht**, das primärrechtlich nicht generalklauselartig verankert ist,[792] vom Recht auf Zugang zu Dokumenten iSv Art 15 Abs 3 UAbs 1 AEUV zu unterscheiden. Das Informationsrecht bzw die Amtshilfe dient generell dem Austausch von Informationen zur praktischen Wirksamkeit, Einheitlichkeit und Funktionsfähigkeit der supranationalen Rechtsgemeinschaft und **korrespondiert mit** Rechten aus dem **vierdimensionalen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit**. Es erfasst das horizontale gegenseitige Loyalitätsgebot erstens im Verhältnis zwischen Unionsbehörden[793] und zweitens zwischen mitgliedstaatlichen Behörden[794]. Ferner gilt es im vertikalen Loyalitätsverbund zwischen Unionsbehörden und mitgliedstaatlichen Behörden, der einen reziproken Informationsaustausch in beide Stoßrichtungen verlangt.[795] In Übereinstimmung mit der zweidimensionalen Kompetenzordnung sind **regionale Untergliederungen primärrechtlich nicht direkt aus dem Loyalitätsgrundsatz berechtigt und verpflichtet**. Im Hin-

---

788 Vgl Art 339 AEUV; vgl dazu auch überzeugend *Griller*, ZfRV 1995, 104, der auf den Vorrang der unionsrechtlichen Verschwiegenheitspflichten gegenüber innerstaatlichen Berichtspflichten hinweist u eine Ausdehnung der Verschwiegenheitspflichten für den zuständigen EU-Organwalter auf gegenüber diesem innerösterreichisch informationsberechtigte Organe ablehnt.

789 7., 9., 15. ErwGr, Art 2 Abs 4 und Abs 5 iVm Art 9 InformationszugangsVO.

790 16. ErwGr, Art 2 Abs 6 InformationszugangsVO; *Krajewski/Rösslein* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2013) Art 15 AEUV Rz 86.

791 *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 6, 11.

792 Vgl zB Art 35 EUV; Art 149, Art 160, Art 165, Art 166, Art 197 Abs 2, Art 319 AEUV; Art 10 PP; 10. Erkl; ferner zB Art 17 Beamtenstatut; Art 12 Abs 6 SKS-Vertrag; Art 30 und Art 34 ESM-Vertrag.

793 Art 13 Abs 2 S 2 EUV.

794 Art 4 Abs 3 UAbs 1 HS 2 EUV.

795 Art 4 Abs 3 UAbs 1 HS 1, Abs 3 UAbs 2 und UAbs 3 EUV; *Vedder* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht[2] (2018) Art 4 EUV Rz 27, 31.

blick auf die gesamtstaatliche Verantwortung[796] und die institutionelle Verfassungsautonomie können föderale Entitäten jedoch national-verfassungsrechtlich zum Informationsaustausch mit der Union verpflichtet sein.[797] Mittels innerstaatlicher **Länderbeteiligungsverfahren** können umfassende innerstaatliche Informationsrechte den Gliedstaaten gegenüber dem unionsrechtlich informationsberechtigten Gesamtstaat eingeräumt werden.[798]

C) Recht auf eine gute Verwaltung

Mit Blick auf den im systematischen Vergleich zu sonstigen Bürgerrechten[799] **offenen Wortlaut** – „Jede Person hat ein Recht" – sind grds auch jP des öffentlichen Rechts vom **Recht auf eine gute Verwaltung** erfasst.[800] Unter den Kautelen des Art 51 ff GRC können nach der ständigen EuGH-Rsp zu jP[801] auch regionale Untergliederungen primärrechtliche[802] Ansprüche im Verhältnis zu Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union nach **Art 41 GRC** gerichtlich geltend machen. Betreffend die Unterrichtung von föderalen Entitäten ist besonders das Recht auf Zugang zu den sie betreffenden Akten nach Abs 2 lit b und das Auskunftsrecht nach Abs 4 von Bedeutung. Ausweislich der Erläut[803] von Art 41 GRC führt **Abs 4** die durch Art 20 Abs 2 lit d und Art 25 AEUV (sic!)[804] garantierten Rechte aus. Nach **Art 52 Abs 2 GRC** findet die Ausübung der durch die GRC anerkannten Rechte, die in den Unionsverträgen geregelt sind, im Rahmen der in den Verträgen vorgesehenen Bedingungen und Grenzen statt. Die grundrechtliche Verbürgung in Abs 4 kommt in Übereinstimmung mit den Vertragsrechten **nur Unionsbürgern iSv**

---

796 Vgl dazu auch Anwendungsvorrang u unmittelbare Wirksamkeit v Unionsrecht, unionsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedstaaten; vgl dazu Kapitel II:I.A)1.

797 Vgl *Vedder* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*[2] Art 4 EUV Rz 22.

798 Vgl Art 23d ff B-VG; dazu *Bußjäger* in *Griller et al* 362 f; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 21 ff; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 41 ff; *Storr*, Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Gesetzgebung der Union, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 315 (325 ff).

799 Vgl alle sonstigen „Bürgerrechte" nach Titel V GRC.

800 Ebenso *Magiera* in *Meyer/Hölscheidt*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union[5] (2019) Art 41 GRC Rz 8; *Ruffert* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV[5] (2016) Art 41 GRC Rz 6.

801 Vgl dazu oben Kapitel II:I.A)1.b)ba).

802 Vgl Art 6 Abs 1 EUV.

803 Vgl Art 52 Abs 7 GRC iVm Art 6 Abs 1 UAbs 3 EUV.

804 Legistischer Fehler, korrekte Vertragsbestimmung Art 24 Abs 4 AEUV.

Art 9 EUV iVm Art 20 Abs 1 AEUV zu.[805] Der Akteneinsichtsanspruch für jP ist vom Vertragsrecht in den sie betreffenden Verwaltungsangelegenheiten nicht ausgeschlossen.[806]

D) Dokumentenzugangsrecht

Art 15 Abs 3 UAbs 1 AEUV sieht als spezielles Transparenzgebot einen **justiziablen**[807] **Dokumentenzugang** vor. Eine Informationsbeschaffungspflicht der EU-Institutionen, die auf die Erstellung von Dokumenten eines bestimmten Inhalts abstellt,[808] kennt das Unionsrecht nicht.[809] Der Informationsanspruch, der sekundärrechtlich begründungsfrei[810] und unabhängig von einem Informationsbedürfnis ausgestaltet ist,[811] stellt nur auf tatsächlich **vorhandene Dokumente im Besitz einer EU-Institution** ab.[812] Primärrechtlich **mangelt es** den EU-MS und deren **subnationalen Entitäten an einer expliziten Zugangsberechtigung** zu Dokumenten.[813] Der sekundärrechtlich für **jP** eingerichtete Dokumentenzugang funktioniert unabhängig von einer personellen Verzahnung der zugangsverpflichteten EU-Institution mit dem betreffenden MS. Er ist insofern auch gegenüber supranationalen EU-Institutionen oder der eigenständigen unabhängigen unionalen Verwaltung[814] iSv Art 298 Abs 1 AEUV nicht *per se* ausgeschlossen. Der Zugangsanspruch für EU-MS und seine föderale Entitäten ist **im Einklang mit** den primärrechtlichen Vorgaben nach **Art 4 Abs 3 EUV** und **Art 15 Abs 1 und Abs 3 UAbs 2 AEUV** und dem einschlägigen **organ-**

---

805 Ebenso *Magiera* in *Meyer/Hölscheidt*[5] Art 41 GRC Rz 22 ff; *Ruffert* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 41 GRC Rz 20.

806 Vgl *Magiera* in *Meyer/Hölscheidt*[5] Art 41 GRC Rz 13; *Ruffert* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 41 GRC Rz 16 f.

807 Vgl Art 8 InformationszugangsVO; ferner Art 42 GRC.

808 *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 46.

809 *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 26; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 16.

810 Art 6 Abs 1 S 2 InformationszugangsVO; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 36.

811 Vgl aber Art 10 Abs 2 InformationszugangsVO; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 17.

812 Art 2 Abs 3 iVm Art 3 lit a InformationszugangsVO; klarstellend *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 16.

813 Vgl dazu *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger*, Kommentar zu EUV und AEUV (2017) Art 15 AEUV Rz 12 f; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 12 FN 33.

814 Vgl Art 17 ff EU-Beamtenstatut; ferner *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 86.

geschaffenen Recht von sämtlichen[815] EU-Institutionen **grds frei auszugestalten**. Restriktiv[816] zulässige Zugangsschranken begründen sich in der absolut oder relativ schutzwürdigen Qualität des Informationsgehalts. Dagegen setzen sonstige Beteiligungsmöglichkeiten föderaler Entitäten im EU-Rechtsetzungsprozess, wie bei der Organbestellung, beim innerstaatlichen Mandat oder bei der Entsendung eines Ländervertreters,[817] eine personelle Verbundenheit voraus. Anders gelagert ist die Aktivlegitimation jP des öffentlichen Rechts in der Unionsgerichtsbarkeit, für die föderale Entitäten kraft ihrer Rechtsnatur restriktive primärrechtliche Prozessvoraussetzungen erfüllen müssen.

Die **Rs Zwartveld**[818] wird für die Begründung eines Dokumentenzugangsrechts der MS mit dem **Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit** iSv Art 4 Abs 3 EUV angeführt.[819] Der EuGH-Beschluss lehnt die Weigerung eines Dokumentenzugangs für ein niederländisches richterliches Kontrollorgan aus dem zwingenden Grund, eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit, der Unabhängigkeit der Gemeinschaften oder auch der Rechte Dritter zu verhindern, als unbegründet ab. Der Gerichtshof stützt sich dabei für das Zugangsrecht des mitgliedstaatlichen Organs auf die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit der Gemeinschaftsorgane mit den Gerichten der MS, die für die Anwendung und Wahrung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen der nat Rechtsordnung Sorge zu tragen haben. Der Rechtsprechungsverbund verlangt eine besondere Kooperationspflicht,[820] und für die rechtsprechende Kerntätigkeit des EuGH ist der Grundsatz der Geheimhaltung der vom ihm verwalteten Informationen noch aufrecht.[821] Für sonstige EU-Institutionen, die an den grds freien Dokumentenzugang nach Art 15 Abs 3 UAbs 1 AEUV gebunden sind, muss nach Art 4 Abs 3 EUV eine Gewährleistungspflicht für einen Dokumentenzugang umso eher abgeleitet werden.

In der Literatur wird mit Blick auf das EU-Rechtsetzungsverfahren der **Informationsvorsprung**[822] **des Gesamtstaats** gegenüber seinen von ihm auf Unionsebene mediatisiert vertretenen subnationalen Untergliede-

---

815 Vgl auch 4., 8., 15. ErwGr InformationszugangsVO; ferner Art 9 Abs 2 VO (EU) 182/2011; *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 28; *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 36, 42 ff.

816 *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 34.

817 Vgl Gliederung v Kap II.

818 EuGH 6. 12. 1990, C-2/88, *Zwartveld ua/Kommission* Rz 10 ff.

819 Vgl *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 13.

820 Vgl Art 19 Abs 1 und Abs 3 lit b EUV.

821 Vgl Art 15 Abs 3 UAbs 4 AEUV.

822 Vgl etwa *M. Mayer*, Europafunktion nP 412.

rungen moniert. Dabei lasse sich der gesamtstaatliche Informationsvorsprung auf dessen Verbandskompetenzen im Verhältnis zur Union und unmittelbaren Vertretung in EU-Institutionen zurückführen. Diese Behauptung muss allerdings differenzierter ausfallen. **Dokumente, die Gesetzgebungsverfahren betreffen**, müssen nach Primärrecht nunmehr der **Öffentlichkeit** und damit auch föderalen Entitäten und deren Organen gem **Art 15 Abs 3 UAbs 5 AEUV zugänglich** gemacht werden. Dazu sind nach Art 2 Abs 4 iVm Art 11 f InformationszugangsVO von den EU-Institutionen öffentliche, elektronisch direkt verfügbare **Dokumentenregister** einzurichten. Die in der Praxis installierten sog Länderbeobachter und Länderbüros,[823] die einen **direkten Informationsfluss an die Länder** ermöglichen sollen,[824] obliegt insofern eine notwendige Ausgleichsfunktion für eine verzögerte Information der Länder, die vom Dokumentenzugangsrecht föderaler Entitäten abzugrenzen ist. Das Dokumentenzugangsrecht subnationaler Entitäten setzt neben deren sekundärrechtlichen **Zugangsberechtigung, eine öffentliche Verfügbarkeit legislativer Dokumente** voraus und ist **sachlich auf vorhandene Dokumente iSv Art 2 Abs 3 InformationszugangsVO** begrenzt. Der konkrete Umfang der inhaltlichen Offenlegung ist allerdings für das digitale Register nicht klar festgelegt.[825] Im Umkehrschluss rechtfertigt sich ein mitgliedstaatliches Instrumentarium in föderal gegliederten Gemeinwesen, das der rechtzeitigen Informationsbeschaffung für die föderalen Entitäten dient, für rechtsetzende Vorhaben im Rahmen der EU, die außerhalb des Anwendungsbereichs vom Dokumentenzugangsrecht liegen. Ein Informationsdefizit ist grds je nach EU-Institution und dessen Transparenz- und Sicherheitsvorschriften unterschiedlich zu bewerten. Solange allerdings kein „Dokument" vorliegt,[826] oder sofern in den vertraglichen Einzelermächtigungen[827] hinsichtlich der Annahme eines Rechtsakts nicht auf ein Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV Bezug genommen wird, ist ein Dokumentenzugangsrecht auszuschließen bzw nicht zwingend direkt elektronisch mit den obligatorischen Nachweisen iSv Art 11 Abs 2 InformationszugangsVO von den EU-

---

823 Vgl *Merten* in FS Adamovich 456 f; Länderbüros bzw Verbindungsbüros, deren rechtlicher Status nicht geklärt ist, sind zusätzlich zum Ländervertreter in Verhandlungsdelegationen Österreichs („Länderbeobachter"; Art 8 BLVer) u zum (gemeinsamen) Ländervertreter in der Ständigen Vertretung (Art 9 BLVer) die dritte Einrichtung der österr Bundesländer auf Unionsebene.

824 Vgl *Bußjäger* in *Griller et al* 377 ff.

825 Vgl Art 10, Art 11 Abs 2, Art 12 InformationszugangsVO.

826 Vgl zB 8. ErwGr EP-Transparenzbeschluss; dazu *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 25 f; *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 45 ff; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 16.

827 Vgl Art 3 Abs 6, Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV; Art 2 Abs 6, Art 288 ff AEUV.

Institutionen zu gewährleisten. In diesem Umfang kann der monierte Informationsvorsprung des Gesamtstaats gegenüber seinen regionalen Untergliederungen tatsächlich vorliegen. Einen solchen auszugleichen, bezwecken innerstaatliche Beteiligungsverfahren der Gliedstaaten am Gesamtstaat[828] oder (informelle) direkte Unterrichtungen subnationaler Entitäten durch deren Vertreter auf Unionsebene.

Im unionalen Verfassungsverbund können auch andere EU-MS zum Dokumentenzugang verpflichtet sein. Zum einen kann dies auf von Unionsorgane stammende Dokumente[829] und zum anderen auf Dokumente aus dem Zuständigkeitsbereich der MS zutreffen.[830]

1. *Grundsätze in Informationszugangs-VO*

Als *lex generalis*[831] bestimmt **Art 15 Abs 1 AEUV** für Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union ein Handeln unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit. Die sonstigen **speziellen Transparenzvorschriften** im EU-Vertragsrecht regeln ebenso keine Ermächtigung der MS und damit ihrer subnationalen Entitäten für einen Informationszugang. Primärrechtlich sind nur Unionsbürger sowie jede natürliche Person mit Sitz oder jede jP (des Privatrechts) mit satzungsgemäßem Sitz in einem EU-MS zu einem Zugang zu Dokumenten berechtigt.[832,833] Der Informationsanspruch gilt nach Art 15 Abs 3 UAbs 1 AEUV unabhängig von der Form der für die Dokumente verwendeten Träger und vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen nach Art 15 Abs 3 AEUV.

In Umsetzung des Rechtsetzungsauftrags des Art 15 Abs 3 UAbs 2 AEUV bestätigt[834] die VO (EG) 1049/2001 (**Informationszugangs-VO**) in Art 2 Abs 1 den Kreis der primärrechtlich Informationszugangsberech-

---

828 Vgl Art 23d B-VG u dazu umfassender Vorhabensbegriff im B-VG.

829 Art 5 InformationszugangsVO.

830 Vgl Art 4 Abs 5 InformationszugangsVO; kritisch zur Praxis *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 19 ff; ferner Art 4 Abs 2 EUV, Art 72, Art 276, Art 346 AEUV; davon ferner zu unterscheiden interinstitutionelle Vereinbarungen *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 14.

831 *Epping* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*[2] Art 15 AEUV Rz 3.

832 Vgl ferner Art 227 f AEUV.

833 Vgl zB *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 27, 36.

834 Str, ob Art 15 Abs 3 UAbs 1 AEUV unmittelbar anwendbar ist, vgl ablehnend *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 37 u *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 7 ff; hingegen bejahend ob dessen normativen Unbedingtheit mit Verweis auf die Vorgängerbestimmung in Art 255 EGV *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 11 FN 32.

tigten. Die Informationszugangs-VO regelt die **allgemeinen Grundsätze** und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden **Einschränkungen** für die Ausübung des **Dokumentenzugangsrechts**. Sie soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen.[835] Dabei erweitert sie den persönlichen Anwendungsbereich[836] der Informationsfreiheit, hält allerdings den Informationsanspruch[837] als Ausdruck eines **Bürgerrechts**[838] aufrecht.

Der nach der Informationszugangs-VO erweiterte Kreis an Berechtigten für den Informationszugang erfasst MS nicht. **MS und ihre subnationalen Entitäten** haben kein schriftliches Antragsrecht iSv Art 6 InformationszugangsVO. Sekundärrechtlich können sie über den direkten Zugang in „elektronischer Form" oder über öffentliche, elektronisch zugängliche **Dokumentenregister** iSv Art 11 und im Übrigen über den Rückgriff auf das **Geschäftsordnungsrecht einer EU-Institution**, das nach Art 15 Abs 3 UAbs 3 AEUV **Sonderbestimmungen** hinsichtlich des Dokumentenzugangs im Einklang mit der Informationszugangs-VO festlegen kann,[839] Zugang zu Dokumenten erhalten.

Die Informationszugangs-VO sieht einen **umfassenden Informationsgegenstand** vor. Er umfasst Dokumente jeglicher Form[840], die aus allen[841] Tätigkeitsbereichen der Union vom betreffenden Organ erstellt, bei ihm eingegangen oder sich in seinem Besitz befinden.[842] Ferner sind von den Organen geschaffene Einrichtungen an die Grundsätze der VO gebunden.[843] Eine **umfassende** Bindung ergibt sich seit dem LV bereits aus dem primärrechtlichen Verweis hinsichtlich der **Zugangsverpflichtung** für „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union" in Art 15 Abs 1 und Abs 3 AEUV.[844]

---

835 4. ErwGr, Art 1 lit a InformationszugangsVO.

836 Art 2 Abs 2 AEUV.

837 Kritisch zur Begrifflichkeit *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 26.

838 *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 35.

839 Vgl 12. ErwGr u Art 18 Informationszugangs-VO.

840 Art 3 lit a InformationszugangsVO, Art 15 Abs 3 UAbs 1 AEUV.

841 Vgl 7. ErwGr.

842 10. ErwGr, Art 2 Abs 4 InformationszugangsVO.

843 8. ErwGr.

844 Vgl ähnlich *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 42; *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 15 ff.

Das Recht auf Zugang zu Dokumenten gilt vorbehaltlich unionsrechtlicher **Schranken**.[845] Schrankenregelungen sind angesichts des grds freien, generellen und voraussetzungslosen[846] Zugangs zu den von der Union verwalteten Informationen, der im Übrigen *erga omnes* wirkt,[847] **restriktiv** anzuwenden.[848] Sekundärrechtlich verankert **Art 4** eine Gruppe von absoluten Verweigerungsgründen (Abs 1) und von relativen **Verweigerungsgründen** (Abs 2 und Abs 3), die im Einzelfall unter Abwägung von konkreten aktuellen Beeinträchtigungen der dort verankerten Schutzgüter mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse an der Verbreitung von Dokument(sentwürfen) ggf einen Zugang zu diesen Informationen nicht abwehren können.[849] Ferner beschränken **Zustimmungsvorbehalte** von MS (Abs 5) und Fälle **partieller Transparenz** in sachlicher und zeitlicher Hinsicht (Abs 6 und Abs 7) den freien Dokumentenzugang. Zusätzlich trifft Art 2 Abs 5 iVm Art 9 InformationszugangsVO besondere Bestimmungen über die Behandlung **sensibler Dokumente** (sog EU-Verschlusssachen), die zum Schutz grundlegender Interessen, insb in Sicherheits- und Militärangelegenheiten, zu klassifizieren sind.[850]

Gem **Art 2 Abs 4** InformationszugangsVO werden Dokumente der Öffentlichkeit vorbehaltlich zulässiger Ausnahmen entweder auf **schriftlichem Antrag**[851] oder **direkt in elektronischer Form** oder **über ein Dokumentenregister**[852] der betreffenden EU-Institution zugänglich gemacht. Insb müssen[853] **legislative Dokumente**, das sind nach **Art 12 Abs 2** Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die MS rechtlich bindend sind,[854] erstellt wurden oder

---

845 Vgl oben Kapitel II:III.A).

846 Darin erkennt *Hofstöttter* auch den strukturellen Unterschied zu eingeschränkten Konsultations- oder Akteneinsichtsrechten *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 23 f.

847 *Hofstötter* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*[7] Art 15 AEUV Rz 24.

848 *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 21.

849 Dazu mit kritischer Auseinandersetzung zur Judikatur der einzelnen Ausnahmetatbestände *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 23 ff; *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 25.

850 Ferner 9. ErwGr, Art 4 Abs 7, Art 17 Abs 1 InformationszugangsVO; *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 39.

851 Art 6 – Art 8, Art 10 InformationszugangsVO.

852 Art 11 InformationszugangsVO.

853 Vgl Art 2 Abs 4 ist als „Muss-Bestimmung", Art 12 Abs 2 als „Kann-Bestimmung" formuliert.

854 Vgl Art 288 Abs 2 – Abs 4 AEUV.

eingegangen sind, direkt zugänglich gemacht werden.[855] Andere Dokumente sollten nach Art 12 Abs 3 soweit als möglich direkt zugänglich sein. Im digitalen Zeitalter entspricht der antragsfreie, öffentliche elektronische Zugang etwa über ein Dokumentenregister am geeignetsten dem Anspruch einer praktischen Wirksamkeit und des größtmöglichen einfachen Zugangs zu Dokumenten nach Art 1 InformationszugangsVO. **Wird der direkte Zugang nicht über das Register gewährt, wird im Register möglichst genau angegeben, wo das Dokument aufzufinden ist.**[856] Der Antragssteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag auf Zugang zu einem Dokument anzugeben. Das Ausmaß der Offenlegung des Inhalts eines Dokuments ist jedoch nach Art 11 Abs 2 InformationszugangsVO nicht gleichwertig zum Zugangsrecht auf Antrag nach Art 10. Gem Art 10 erfolgt der Zugang zu den Dokumenten je nach Wunsch des Antragstellers entweder durch **Einsichtnahme** vor Ort oder durch Bereitstellung einer **Kopie**,[857] ggf in elektronischer Form. Ist das Dokument bereits problemlos für die Öffentlichkeit zugänglich, so genügt eine Hilfestellung für die Fundstelle durch das Organ.[858] Das Register iSv Art 11 InformationszugangsVO enthält nur vereinzelte Angaben zum Dokument, insb fakultativ eine bloß kurze Beschreibung des Inhalts. Es scheint primär als Fundstellennachweis iVm dem schriftlichen Antragsrecht[859] konzipiert zu sein. Nach einem zweistufigen Verwaltungsverfahren kann gegen einen abschlägigen Bescheid zur uneingeschränkten Wahrung des Rechts auf Dokumentenzugang eine **Beschwerde zum Bürgerbeauftragten nach Art 228 AEUV** und/oder **Nichtigkeitsklage zum EuG nach Art 263 AEUV** erhoben werden.[860]

---

855 Demnach hat der Sekundärrechtsgesetzgeber in seiner Definition „legislativer Dokumente" iSv Art 12 InformationszugangsVO für den direkten Dokumentenzugang eine (Selbst-)Verpflichtung, die über den Art 15 Abs 3 UAbs 5 AEUV vorgegebenen Zugang zu Dokumenten, der sich auf das Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV einschränkt (vgl auch Art 2 Abs 4 Informationszugangs-VO), festgelegt.

856 Art 12 Abs 4 InformationszugangsVO.

857 Kein Rechtsanspruch auf Einsichtsgewährung ins Original *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 47.

858 *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 17.

859 Vgl auch ausdrücklichen Hinweis auf Bürger in Art 11 Abs 1 InformationszugangsVO.

860 Vgl Art 8 InformationszugangsVO; dazu *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 47 f.

2. *Details im Geschäftsordnungsrecht*

Nach Maßgabe von Art 4 Abs 3 EUV, Art 15 AEUV und der InformationszugangsVO[861] und deren Nachfolgeregelungen[862] sind die EU-Institutionen dazu ermächtigt, in Ausübung ihrer **Satzungsautonomie Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu ihren Dokumenten** zu erlassen. Sofern EU-Institutionen Transparenzregelungen schaffen, müssen diese im Einklang mit den allgemeinen Zugangsbestimmungen der InformationszugangsVO und dem vom Transparenzprinzip verfolgten Ziel einer möglichst umfassenden Transparenz stehen.[863] **Art 15 Abs 3 UAbs 3 AEUV** betont dabei nunmehr[864] für das der InformationszugangsVO nachrangige[865] Durchführungsrecht, die **Transparenz der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen** zu gewährleisten. Mit Blick auf die weitestgehende Beachtung des Grundsatzes der Offenheit nach Art 15 Abs 1 AEUV und den größtmöglichen Zugang iSv Art 1 lit a InformationszugangsVO sind auch binnenorganisatorische Strukturen[866], wie den Organen zugeordnete Ausschüsse, Arbeitsgruppen oder auch das Generalsekretariat des R[867], verpflichtet, in ihren GO entsprechende Transparenzregelungen zu verankern. Art 15 Abs 1 AEUV und InformationszugangsVO binden somit mit ihrem allgemeinen Zugangsmodell umfassend die EU-Institutionen in ihrer **gesamten (Binnen-)Organisationsstruktur**. Dies schließt spezielle vorrangige Sonderregelungen für den Dokumentenzugang, wie auch im Beamtenrecht, nicht aus.[868] Das Geschäftsordnungsrecht muss die allgemeinen Grundsätze des höherrangigen Unionsrechts als Mindeststandard erfüllen und kann demnach **keine strengeren Ausnahmetatbestände** vom freien Dokumentenzugang vorsehen.[869]

Die Adressaten der Zugangsverpflichtung sollten in den speziellen Transparenzvorschriften ihrer GO den MS größtmöglichen Zugang zu Dokumenten für eine funktionsfähige Rechtsgemeinschaft unter Ein-

---

861 Vgl Art 2 Abs 6, Art 18 InformationszugangsVO.

862 Vgl dynamischer Verweis („Verordnungen") in Art 15 Abs 3 UAbs 3 AEUV.

863 Insofern unklar *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 6, 10.

864 Vgl Art 255 Abs 3 EGV.

865 Vgl nunmehr expliziter Hinweis auf Konformitätsgebot mit InformationszugangsVO; *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 89.

866 *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 43 f; *Vcelouch* in *Jaeger/Stöger* Art 15 AEUV Rz 16.

867 Art 235 Abs 4, Art 240 Abs 2 AEUV.

868 *Krajewski/Rösslein* in *GHN* Art 15 AEUV Rz 85 f.

869 *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 15.

haltung ihrer Sicherheitsvorkehrungen[870] einräumen. Subnationale Entitäten sind als jP in GO von EU-Institutionen in unterschiedlicher Intensität erfasst.[871]

a) Europäische Kommission

Anhang III GO-EK rekurriert in seinen Durchführungsbestimmungen zur **InformationszugangsVO** regelmäßig auf deren Verordnungsartikel. Demnach haben MS und subnationalen Entitäten im Ausmaß der **unmittelbar öffentlich zugänglichen Dokumente** nach **Art 9 Anhang III GO-EK** unter Einhaltung der Sicherheitsvorschriften[872] Zugang zu Dokumenten, die nach Inkrafttreten[873] der InformationszugangsVO erstellt oder von der EK erhalten wurden. Art 8 Anhang III GO-EK verankert das **EK-Dokumentenregister**, auf das auf der Startseite der **EUROPA-Website** hinzuweisen ist. Die EK erarbeitet zudem einen Leitfaden, der die Öffentlichkeit über ihre Rechte nach der InformationszugangsVO informiert.[874]

b) Europäisches Parlament

Das **EP** tagt nach **Art 15 Abs 2 AEUV** ausnahmslos öffentlich. Art 103 Abs 3 GO-EP lässt jedoch für Tagungen der Ausschüsse Ausnahmen zu.[875] Als Teil einer „**öffentlichen Gesetzgebung**" sind seit dem LV laut **Art 15 Abs 3 UAbs 5 AEUV** Dokumente, die das Gesetzgebungsverfahren betreffen, durch den Unionsgesetzgeber nach Maßgabe der InformationszugangsVO öffentlich zugänglich zu machen.

Art 12 Abs 2 iVm Art 2 Abs 4 S 2 InformationszugangsVO legt für legislative Dokumente das **Gebot des direkten Dokumentenzugangs** fest. Die im Rahmen des Legislativverfahrens oder der parlamentarischen Tätigkeit erstellten Dokumente werden gem **Art 4 Abs 3 EP-Transparenzbeschluss** in das **EBR** aufgenommen, sobald sie eingereicht oder veröffentlicht werden. Dies gilt ab dem Zeitpunkt des Beginns der Anwendung der InformationszugangsVO.[876] **Art 5** EP-Transparenzbeschluss

870 7., 15. ErwGr InformationszugangsVO.

871 Vgl auch zB Art 78 Z 1 S 2 GO-AdR („anderen natürlichen oder juristischen Personen [...] soweit möglich auf dieselbe Weise").

872 Art 4 InformationszugangsVO; Anhang II GO-EK.

873 Vgl Art 19 InformationszugangsVO.

874 Vgl Art 14 Abs 1 InformationszugangsVO.

875 Vgl *Wegener* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 15 AEUV Rz 2 f.

876 Art 1 Abs 2 EP-Transparenzbeschluss.

setzt die Pflicht eines direkten, antragsunabhängigen Zugangs zu allen Dokumenten (nach Abs 1 nur für Bürger), die vom EP im Rahmen des Legislativverfahrens erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind, vorbehaltlich zulässiger Sicherheitsschranken[877] um. Das EP verpflichtet sich in Abs 2 leg cit, **alle Legislativdokumente iSd Art 12 Abs 2 InformationszugangsVO** auf **elektronischem Wege** über das **EBR** oder die **EP-Website** zugänglich zu machen. Art 12 Abs 2 InformationszugangsVO stellt auf verbindliche Rechtsakte (ohne Gesetzescharakter) ab, unabhängig davon, ob diese in einem Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 Abs 3 AEUV angenommen werden sollen.

Ferner sind MS und seine **subnationalen Entitäten** vom **Antragsrecht nach Titel II und Titel III EP-Transparenzbeschluss** erfasst. Das voraussetzungslose Zugangsrecht nach Art 15 Abs 3 AEUV und der mit dem direkten elektronischen Dokumentenzugang verbundene *erga omnes*-Effekt haben offensichtlich dazu geführt,[878] dass in **Art 7 EP-Transparenzbeschluss** eine spezielle Zugangsberechtigung zu Dokumenten des EP festgelegt ist. Demnach gilt der EP-Transparenzbeschluss vorbehaltlich besonderer Zugangsregelungen für „**jeden Antrag auf Zugang** zu einem Dokument des EP, der **über** das auf der **Leitseite des EBR bereitgestellte Formular** gestellt wurde" oder sich explizit auf das Zugangsrecht iSd InformationszugangsVO bezieht.

c) Rat

Als Unionsgesetzgeber ist der R an Vorgaben einer transparenten Gesetzgebung gem **Art 15 Abs 2, Abs 3 UAbs 5 AEUV und Art 16 Abs 8 EUV** gebunden.[879] Seine Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten in **Anhang II GO-R**, die nach Art 10 Abs 2 GO-ER auch auf den **ER sinngemäß** anzuwenden sind, verankern ein **allgemeines Zugangsrecht zu Dokumenten des R.** „Jeder natürlichen oder **juristischen Person**" wird vorbehaltlich der InformationszugangsVO und der im Anhang II GO-R festgelegten Sonderbestimmungen gem **Art 1** Anhang II GO-R ein Zugangsrecht gewährt.

Art 11 Abs 1 Anhang II GO-R stellt für den direkten öffentlichen Dokumentenzugang grds auf alle Dokumente des R ab, sofern sie nicht als Verschlusssachen eingestuft sind[880] und lässt das schriftliche Antrags-

877 Vgl insb Art 4, Art 9 InformationszugangsVO iVm Titel IV EP-Transparenzbeschluss.
878 Vgl 6. ErwGr EP-Transparenzbeschluss.
879 Vgl ferner Art 5, Art 7, Art 10 GO-R.
880 Vgl Art 9 InformationszugangsVO.

recht iSv Art 6 InformationszugangsVO unberührt. Nach Art 24 GO-R hat der R Sicherheitsbestimmungen für EU-Verschlusssachen[881] beschlossen, die gleichfalls für den ER gem Art 13 Abs 4 GO-ER anzuwenden sind. Art 11 Abs 3 – Abs 6 Anhang II GO-R sehen ein ausdifferenziertes, abgestuftes Verteilungsregime an die Öffentlichkeit vor, um den legitimen Verweigerungsgründen zu genügen. Der für legislative Dokumente iSv Art 12 Abs 2 iVm Art 2 Abs 4 S 2 InformationszugangsVO **obligatorische direkte Dokumentenzugang** wird in **Art 11 Abs 5 und Abs 6 Anhang II GO-R** umgesetzt. Art 11 Abs 2 Anhang II GO-R schränkt legislative Dokumente im Sinne des engeren Begriffsverständnisses nach Art 2 Abs 4 InformationszugangsVO auf **Gesetzgebungsakte** iSv Art 289 Abs 3 AEUV ein[882] und erfüllt insofern hinlänglich die primärrechtlichen Vorgaben in Art 15 Abs 3 UAbs 5 AEUV.

IV. Rechtsaktkreation: Aktive qualifizierte Mitwirkung föderaler Entitäten an EU-Rechtsetzung

A) Mitgliedstaatliche Interessensvertretung als institutionelle Vorbedingung

EU-Institutionen, deren Organwalter **unionsrechtlich unabhängig von mitgliedstaatlichen Ingerenzen** nur dem „allgemeinen Wohl"[883] bzw „allgemeinen Interesse"[884] der EU zu dienen verpflichtet sind, sind mit mitgliedstaatlichen bzw mit von Gliedstaaten vorgegebenen Mandaten an die betreffenden Organwalter unvereinbar. Zu diesem Zweck schreibt das Unionsrecht explizit ein unabhängiges, absolut weisungsfreies institutionelles Gefüge für die betreffende EU-Institution vor, das gegenüber den nat Regierungen oder anderen internationalen Stellen und im horizontalen Verhältnis zu anderen EU-Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen[885] zum Tragen kommt.[886] Die **Entsendung eines mandatierten Staatenvertreters**, auch in Gestalt eines Vertreters einer

881 Beschluss 2013/488/EU des R.

882 Vgl hingegen Art 5 Abs 2 EP-Transparenzbeschluss.

883 Vgl Art 285, Art 300 AEUV.

884 Vgl Art 17 Abs 1 EUV.

885 Der Ausdruck „Einrichtungen und sonstige Stellen" wird in den EU-Verträgen üblicherweise als Bezeichnung für alle durch die Verträge geschaffenen Gremien, die über die Unionsorgane iSv Art 13 Abs 1 EUV hinausgehen, oder durch abgeleitete Rechtsakte geschaffene Einrichtungen (inklusive vertragsfremde Einrichtungen) verwendet; vgl dazu auch Erläut-GRC ad Art 51 GRC.

886 Vgl Art 17 Abs 3 EUV; Art 130 AEUV iVm Art 7 Prot Nr 4, Art 228 Abs 3, Art 286 Abs 3, Art 300 Abs 4 AEUV.

föderalen Untergliederung, ist folglich **gem** diesen **Organisationsvorschriften** unzulässig. Eine **verbindliche Mitwirkung von Gliedstaaten** eines EU-MS ist hiebei schlicht **systemfremd**. Davon abweichend ist der Zugang zu Dokumenten unabhängiger EU-Institutionen für subnationale Entitäten vorbehaltlich geheimhaltungs- und sicherheitsrechtlicher Einschränkungen nicht ausgeschlossen.

Die Unabhängigkeit einer Institution bzw ihrer Organwalter ist nach ihren organisationsrechtlichen Grundlagen zu beurteilen. **Indiziert** ist die institutionelle Abhängigkeit eines EU-Gremiums von den MS, wenn die Mitgliedschaft im Gremium unionsrechtlich durch „**Vertreter der MS**"[887] festgelegt ist. Diese personelle Verzahnung mit den Exekutiven der MS in den EU-Institutionen ist typisch für den traditionellen Aufbau von Einrichtungen internationaler Zusammenarbeit. Ohne zusätzliche Vorgaben, die eine Unabhängigkeit der Mitglieder von ihrem Entsendestaat bestimmen, ist hiebei von **weisungsabhängigen „Staatenvertretern"** auszugehen. Die im Unionsrecht zT präzisierte mitgliedstaatliche Funktion des Staatenvertreters wirkt, sofern für sich alleinstehend, konstitutiv für die institutionelle Abhängigkeit. Darunter fallen beispielsweise die „Staats- und Regierungschefs" als Mitglieder im ER.[888] Sofern unionsrechtliche **Kriterien**, wie die Entsendung eines Mitglieds einer Zentralregierung,[889] oder eines mitgliedstaatlichen Vertreters auf Ministerebene, der für die Regierung des ihn entsendenden MS verbindlich zu handeln befugt ist,[890] die Vertreter der MS konkretisieren, schränken sie die **Personenauswahl** für einen zulässigen weisungsabhängigen „Staatenvertreter" durch die EU-MS ein.

Inhaltliche **Aufträge** („Stellungnahmen") in der der EU-RS vorgeschalteten innerstaatlichen Willensbildung an Staatenvertreter sind für **föderale Entitäten und für Länderkammern** unionsrechtlich möglich. Dagegen ist die Entsendung eines weisungsgebundenen (gemeinsamen) „**Ländervertreters**" in EU-Institutionen seitens Vertretern von Länderkammern nP oder von regionalen Parlamenten unionsrechtlich ausgeschlossen. Der AdR setzt sich nämlich nicht aus weisungsabhängigen Ländervertretern der sie entsendeten regionalen Gebietskörperschaften zusammen. Eine Entsendemöglichkeit als Ländervertreter kommt nur für (Exekutiv-)Vertreter subnationaler Entitäten in Frage.

---

887 Vgl dazu auch Art 10 Prot Nr 7.

888 Art 15 Abs 2 EUV.

889 Ex-Art 146 EWGV.

890 Art 16 Abs 2 EUV; vgl dazu unten Kapitel II:IV.C)2.

Institutionen, die durch den Abschluss vr Abkommen zwischen den EU-MS errichtet worden sind,[891] fallen nicht in die EU-Organisationsgewalt und sind keine genuinen EU-Institutionen. Die Länderbeteiligung in solchen vr Gremien ist nach dem allgemeinen Völkerrecht, allenfalls iVm den Organisationsvorschriften ihrer Gründungsverträge, zu beurteilen.[892]

1. *Autonome EU-Institutionen*

Zu den **unabhängig** von den MS ausgestalteten EU-Institutionen gehören insb die in Art 13 EUV auf Primärebene angesiedelten Hauptorgane, wie das **EP**,[893] die **EK**,[894] der **EuGH**,[895] die **EZB**,[896] und der **RH**.[897] Der **Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik**,[898] ein grds funktionales Mitglied der EK,[899] und die **EIB**, der primärrechtlich Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird,[900] sind unabhängig, jedoch keine Hauptorgane iSv Art 13 EUV. Darüber hinaus sehen die Unionsverträge weitere in Zusammenhang mit jeweils spezifischen Politikbereichen stehende rechtsfähige Einrichtungen, wie **Eurojust**[901], **Europol**[902] oder die **Europäische Verteidigungsagentur**[903], vor. Diese eigenständigen Rechtssubjekte weisen eine ausdifferenzierte Binnenstruktur auf. Ihre Binnenorganisation kennt von MS unabhängige Gremien[904] und im Rahmen des Selbstorganisationsrechts gegründete Vertretungsorgane

---

891 ZB Europäisches Patentamt, Europäisches Hochschulinstitut, Europäische Schulen etc.

892 Vgl hier wird das Vorhaben von EU-nahen vr Gremien als „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" dem bundesverfassungsrechtlichen Vorhabensbegriff zugeordnet; vgl Kapitel I:III.A).

893 Art 14 Abs 2 S 1 EUV iVm Art 10 Abs 2 UAbs 1 EUV; Art 6 Abs 1 S 2 Direktwahlakt.

894 Art 17 Abs 1 S 1, Abs 3 UAbs 3 EUV iVm Art 245 AEUV; Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder (SEK (2004) 1487/2).

895 Art 19 Abs 2 UAbs 3 S 1 EUV iVm Art 253 Abs 1 S 1 AEUV.

896 Art 282 Abs 3 AEUV.

897 Art 285 S 3 iVm Art 286 Abs 1 S 2 und Abs 3 und Abs 4 AEUV.

898 Art 15 Abs 2, Art 18 Abs 2 und Abs 4 EUV.

899 Vgl Art 17 Abs 7 UAbs 3, Art 17 Abs 8, Art 18 Abs 4 EUV.

900 Art 308, Art 309 AEUV.

901 Art 85 AEUV; Unabhängigkeit rührt v personeller Zusammensetzung u den Aufgaben her.

902 Art 88 AEUV; ms Vertreter im Organ „Verwaltungsrat" u v R bestellter „Direktor".

903 Art 42 Abs 3, Art 45 EUV; institutionell dem R unterstellt gem Art 45 Abs 1 1 HS EUV.

904 ZB VO (EU) 2016/794: Exekutivdirektor (Art 16 Abs 2), Datenschutzbeauftragter (Art 41 Abs 1), Beirat für die Zusammenarbeit (Art 45 Abs 2).

der MS[905]. Diese primärrechtlich festgelegten Einrichtungen erfüllen neben sonstigen durch abgeleitete EU-Rechtsakte errichteten („vertragsfremde") Einrichtungen den institutionellen Typus „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union" iSv Art 263 Abs 1 S 2 AEUV. Die **Versorgungsagentur** ist eine in Art 52 ff EAGV verankerte, unabhängig von mitgliedstaatlichen Interessen konzipierte Einrichtung, die unter der Aufsicht der EK steht.

Ferner zählen der WSA und der **AdR** zu den **autonomen** EU-Institutionen und sie sind in Art 13 Abs 4 EUV iVm Art 300 Abs 4 AEUV als organunterstützende **„beratende Einrichtungen"** geregelt. Beide Nebenorgane[906] üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohle der Union aus und sind dabei an keine Weisungen gebunden. Art 300 Abs 4 AEUV bestimmt abweichend von den mitgliedstaatlichen Vertretern im R und im ER, dass die Mitglieder des AdR nicht für ihren entsendenden MS, insb für ihre regionale oder lokale Gebietskörperschaft, fungieren. Sie haben einem EU-Mandat zu dienen.

Hiezu treten weitere unzählige **unabhängige EU-Institutionen**, die auf einer **primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage** errichtet sind, hinzu.[907] Darunter fallen der **Bürger- und Datenschutzbeauftragte**.[908]

2. *Autonome Fachexpertenausschüsse vs Beratungs- und Prüfungsausschüsse*

Für die weisungsunabhängige EK sind beratende **Ausschüsse** eingesetzt.[909] Sie konstituieren sich nicht aus den EU-Kommissären als Mitglieder des obersten Kollegiums. Vielmehr gehören solchen Expertenausschüssen Sachverständige, ggf weisungsgebundene Ministerialbeamte der MS und von facheinschlägigen Unionsinstitutionen und der Kommission nominierte Mitglieder an.[910] Die Ausschüsse

---

905 ZB VO (EU) 2016/794: „Nationale Europol-Stelle" als Verbindungsstelle zwischen Europol u zuständigen ms Behörden iSv Art 2 lit a (Art 7), nationaler Verbindungsbeamter (Art 8), Verwaltungsrat (Art 10).

906 Die Terminologie „Nebenorgan" ist irreführend. Die EU-Institutionen iSv Art 13 Abs 4 EUV sind keine Organe im Sinne eines Rechtsträgers, der zu außenwirksamen Rechtshandlungen befugt ist. Ihnen kommen interne Beratungsbefugnisse im EU-Organgefüge zu.

907 ZB Art 33, 38, 45 EUV; Art 85, Art 86 Abs 1 UAbs 1, Art 88, Art 126 Abs 4, Art 141, Art 162, Art 207 Abs 3, Art 240 AEUV.

908 Art 16 Abs 2, Art 228 Abs 3 AEUV.

909 ZB Ausschuss für Verkehrspolitik.

910 Vgl Art 99, Art 134, Art 150, Art 160 AEUV; weiters im Rahmen des Selbstorganisationsrechts der Organe.

agieren unterhalb des Kollegiums und dienen dazu, den Sachverstand der MS und der Union zu bündeln. Eine Länderbeteiligung in diesen Ausschüssen ist, wie schematisch in diesem Kap vorgeschlagen, entsprechend der jeweiligen organisationsrechtlichen Vorschriften bzw dem jeweiligen Satzungsrecht und der in Betracht kommenden Ausschusstätigkeit zu prüfen. Das Primärrecht stellt vereinzelt, wie etwa für den beratenden **Ausschuss in der Verkehrspolitik**, auf die Mitwirkung von nat „**Sachverständigen**" ab und schließt insofern mandatierte „Vertreter der Mitgliedstaaten" aus.[911] Folgerichtig ist, das Tatbestandsmerkmal des Sachverstands des von den MS bzw der Regierungskonferenz entsendeten Vertretern auch für die Einbindung von subnationalen Entitäten zu berücksichtigen. Die Mitwirkung föderaler Entitäten muss sich auf den innerstaatlichen Ernennungsvorgang eines nat Sachverständigen beschränken. Denn ein Sachverständiger ist **unabhängig**. Er ist gemeinhin dazu verpflichtet, seine Wahrnehmungen treu und vollständig anzugeben und seinen Befund und sein Gutachten nach bestem Wissen und Gewissen und nach den Regeln der Wissenschaft zu erstellen.[912] Mit einem solchen Anforderungsprofil für einen Sachverständigen stehen weder ein an ihn gerichtetes, politisches Mandat seitens der Bundesländer noch ein eigener (mandatierter) Ländervertreter im Einklang.

Des Weiteren sollen beispielsweise für den beratenden **Wirtschafts- und Finanzausschuss**,[913] der nach Art 134 AEUV auch Aufgaben für den R wahrnimmt, von den MS jeweils zwei Mitglieder und zwei Stellvertreter ernannt werden. Die ausgewählten Mitglieder sollen „einem Kreis von Personen mit herausragender Sachkunde im Wirtschafts- und Finanzbereich" entstammen. Die von den MS ernannten Mitglieder sind zudem „aus den Reihen hoher Beamter der Regierung und der nationalen Zentralbank" auszuwählen, wobei „Regierung" die Dienststellen der Minister bezeichnet, die an den Tagungen des R in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister teilnehmen.[914] Demnach regelt der **Beschluss 98/743/EG des R** in Ausführung von **Art 134 Abs 3 AEUV** ein mitgliedstaatliches Entsendungsrecht, das einen (politischen) **Ländervertreter** ausschließt. Der Ausschuss setzt sich nämlich aus hohen Beamten auf Ebene der Zentralregierung bzw auf Ministeriumsebene zusammen. **Art 3 Satzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses** stellt

911 Vgl insb Art 99 AEUV, Art 10 Prot Nr 7; Art 5, Art 7, Art 11, Art 13 StandardGO-Komitologieausschüsse; vgl weiters Agenturausschüsse, Verwaltungsrat EIB.

912 Vgl dazu zB § 5 Sachverständigen- u DolmetscherG, § 125 Z 1 StPO.

913 Nicht zu verwechseln mit Nebenorgan WSA iSv Art 13 Abs 4 EUV iVm Art 300 ff AEUV.

914 Vgl Art 2 und Art 3 Beschluss 98/743/EG des R.

überdies klar,[915] dass sich die Mitglieder des Ausschusses und die Stellvertreter „bei der Erfüllung ihrer Pflichten von den allgemeinen Interessen der Union leiten" lassen. Ein **inhaltlicher Auftrag von subnationalen Entitäten** an die Ausschussmitglieder ihres Gesamtstaats ist mit diesem satzungsrechtlichen Unabhängigkeitspostulat wie auch implizit mit der persönlichen Qualifikation einer „herausragende[n] Sachkunde im Wirtschafts- und Finanzbereich" nach Art 2 Beschluss 98/743/EG des R **unvereinbar**.

Von den die EK beratenden Fachexpertenausschüssen sind die **Beratungs- und Prüfungsausschüsse** zu unterscheiden, die die von der EK auszuübende Durchführungsrechtsetzung iSv Art 291 Abs 2 AEUV überwachen. Sie sind in der **VO (EU) 182/2011** zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen **die MS die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren**, eingerichtet. Grds sind nach Art 197 und Art 291 Abs 1 AEUV die MS selbst dazu berufen, die nach innerstaatlichem Recht erforderlichen Durchführungsmaßnahmen für das Unionsrecht zu setzen und dabei loyal iSv Art 4 Abs 3 EUV zu handeln. Nach Art 291 Abs 2 AEUV kann die EK in einem Basisrechtsakt zu Durchführungsbefugnissen für den betreffenden verbindlichen Rechtsakt ermächtigt werden, wenn der Basisrechtsakt einheitliche Durchführungsbedingungen erfordert. Für die Zwecke der mitgliedstaatlichen Kontrolle solcher Durchführungsbefugnisse legt die VO (EU) 182/2011 in Ausführung von Art 291 Abs 3 AEUV verschiedene Komitologieausschüsse fest, die sich aus **Vertretern der MS** unter Vorsitz eines nicht stimmberechtigten Kommissionsvertreters zusammensetzen. Je nach Art oder Auswirkungen seines erforderlichen Durchführungsrechtsakts hat die Kommission vor dessen Erlass einen Beratungs- oder Prüfungsausschuss zu konsultieren und sich mit diesem abzustimmen.[916] Sohin gibt der Inhalt des Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme die **Kontrollbefugnisse** der MS, die ihnen nach **Art 291 Abs 3 AEUV** im Rahmen des sog **Komitologie- bzw Ausschussverfahrens** zuerkannt sind, vor.[917] Im Prüfverfahren iSv Art 5 VO (EU) 182/2011, das insb für Maßnahmen von allgemeiner Tragweite oder mit potenziell bedeutenden Auswirkungen festgesetzt ist, ist der Entwurf des EK-Durchführungsrechtsakts mit qualifizierter Mehrheit des Ausschusses anzunehmen. Nur eine positive Stellungnahme des Prüfungsausschusses legitimiert die Kommission, ihren geplanten Durchführungsrechtsakt zu erlassen. Bei ablehnender **Stellungnahme**

915 Vgl dazu Art 242 AEUV.

916 Abweichungen in Art 7 und Art 8 VO (EU) 182/2011.

917 Art 2 VO (EU) 182/2011.

des Ausschusses kann die Kommission demselben Ausschuss eine abgeänderte Fassung, oder die ursprüngliche Fassung des Entwurfs einem Berufungsausschuss vorlegen, um festzustellen, ob die Prüfung der Maßnahme weitergehen oder der Text abgeändert werden sollte. Für die Kontrolle aller sonstigen Durchführungsmaßnahmen der EK wird grds ein Beratungsverfahren nach Art 4 VO (EU) 182/2011 durchgeführt. Die Kommission muss hiebei so weit wie möglich die Stellungnahme des Ausschusses berücksichtigen, die mit einfacher Mehrheit gefasst wird.

Dieses mitgliedstaatliche Kontrollinstrumentarium in Gestalt des Ausschussverfahrens unterscheidet das nach Art 291 AEUV geschaffene **Tertiärrecht** von jenem nach Art 290 AEUV, das ein Produkt der **delegierten Rechtsetzungsbefugnisse der EK** ist. Nach Art 290 AEUV kann der Kommission im zugrundeliegenden Gesetzgebungsakt die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts zu erlassen. Der betreffende Gesetzgebungsakt hat die Befugnisübertragung an die EK genau zu determinieren und hat ferner dem **R Kontrollrechte** einzuräumen. Der R sichert den Einfluss der MS in der Phase der Implementierung der delegierten RS.

Im Kontrast dazu wird die mitgliedstaatliche Kontrolle nach Art 291 AEUV dadurch hergestellt, dass weisungsabhängige Staatenvertreter in einem Komitologieausschuss „Standpunkte"[918] oder „Stellungnahmen" betreffend den Entwurf eines Durchführungsakts der EK an diese richten. Die **Einbindung von Gliedstaaten** in die mitgliedstaatliche Kontrolle nach Art 291 Abs 3 AEUV ist **primärrechtskonform**, auch wenn sie durch die sekundärrechtlichen Ausführungsbestimmungen in der VO (EU) 182/2011 nicht *expressis verbis* geregelt ist. In **Art 3 Abs 2 VO (EU) 182/2011** wird die Zusammensetzung der Ausschüsse aus „Vertretern der Mitgliedstaaten" unter Vorsitz eines Kommissionsvertreters festgelegt.[919] Weder wird der mitgliedstaatliche Vertreter näher qualifiziert, noch ein Bezug zu organisationsrechtlichen Kriterien aus dem innerstaatlichen Recht der MS hergestellt. Nach **Art 5 Abs 1** leg cit werden im Prüfungsausschuss die Stimmen „der Vertreter der Mitgliedstaaten" nach den primärrechtlichen Bestimmungen über den R gewichtet. Ferner hat nach **Art 10 Abs 1 lit c VO (EU) 182/2011** das Register über die Ausschussverfahren die „Listen der Behörden und Stellen, denen die Personen ange-

---

918 11. ErwGr VO (EU) 182/2011; Art 3 Abs 6 VO (EU) 182/2011.

919 6. ErwGr VO (EU) 182/2011.

hören, die die MS in deren Auftrag vertreten", zu enthalten. Auch diese Vorschrift über die Registerführung durch die Kommission schließt die Mitwirkung von subnationalen Entitäten im Ausschussverfahren nach Art 291 AEUV nicht aus. Die nach Art 9 Abs 1 VO (EU) 182/2011 verabschiedete **Standardgeschäftsordnung für Komitologieausschüsse**[920] stützt den Befund, eine **verbindliche Länderbeteiligung in den Komitologieausschüssen** als **rechtmäßig** zu betrachten. **Art 5 Abs 1** leg cit bestimmt, dass jeder MS als „ein Mitglied des Ausschusses" gilt. Jedes Mitglied des Ausschusses hat wiederum eigenverantwortlich über die Zusammensetzung seiner Delegation zu verfügen, ohne dabei unionsrechtlichen Voraussetzungen für die Zugehörigkeit in einer „Delegation" zu unterliegen. Vorbehaltlich expliziter Einwände vom Ausschussvorsitzenden, einem Kommissionsvertreter, können sich Delegationen von „Sachverständigen" begleiten lassen, die selbst nicht zur Delegation gehören. In Übereinstimmung mit Art 10 Abs 1 lit c VO (EU) 182/2011 hat der Ausschussvorsitz nach **Art 11 Abs 1** StandardGO-Komitologieausschüsse eine Anwesenheitsliste zu erstellen. Darin ist anzugeben, welcher „Behörde oder welcher Organisation die Personen angehören, die von den MS zu ihrer Vertretung bestimmt worden sind". Sämtliche Personen einer mitgliedstaatlichen Delegation, wie auch Sachverständige, haben bei Interessenskonflikten darauf zu verzichten, an den Beratungen der betreffenden Tagesordnungspunkte teilzunehmen. Art 13 leg cit schreibt nach Maßgabe von Art 339 AEUV eine Vertraulichkeitspflicht für die Mitglieder eines Ausschusses und für den Sachverständigen vor. Ferner gelten die Beratungen des Ausschusses als vertraulich. Die GO eines Komitologieausschusses vermag jedoch Abweichendes von der Standardgeschäftsordnung, die als Grundlage dient, festzusetzen und beispielsweise nat Delegationen nur Vertretern der Zentralregierungen zugänglich zu machen.

Zusätzlich zu den Ausschussverfahren als Kontrollinstrumentarium nach Art 291 Abs 3 AEUV ist der R gem **Art 11 VO (EU) 182/2011** ermächtigt, die Kommission darauf hinzuweisen, dass seines Erachtens der Entwurf eines Durchführungsrechtsakts die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet. Dieses Kontrollrecht des R beschränkt sich allerdings auf einen Basisrechtsakt, der im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 Abs 1 AEUV erlassen worden ist. Diese Ermächtigungsbestimmung für den R ergänzt dessen Aktivlegitimation vor dem EuGH für Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen der Kommission, die nach Maßgabe von Art 263 Abs 2 AEUV ge-

920 ABl C 2011/206, 11.

gen Art 291 AEUV verstoßen.[921] Der R steht dabei prototypisch für eine Mitwirkung von subnationalen Entitäten, sei es in Gestalt von durch sie mandatierte nat Vertreter im R oder durch Entsendung von Ländervertretern in den R.

3. *Unionsagenturen*

Die EU vermag selbständige jP zu errichten. Nach Art 298 Abs 1 AEUV stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige eur Verwaltung. Für eine Organkreation hat sich die EU in Ausübung ihrer **Organisationsgewalt** teils der jeweiligen Sachkompetenz, die ihr ein Handeln im jeweiligen Sachbereich ermöglicht und teils der Auffangzuständigkeit nach Art 352 AEUV bedient.[922,923] Demnach fallen unter autonome EU-Institutionen „Einrichtungen und sonstigen Stellen", die als „vertragsfremde Einrichtungen", va als „**Agenturen**", durch delegierte Entscheidungsbefugnisse bereits bestehender Organe nach den *Meroni*[924]-Kriterien geschaffen worden sind.[925] Nach der EuGH-Judikatur müssen die Handlungen der delegierten Organisationsebene von den Organkompetenzen[926] des delegierenden Organs getragen sein. Im Sinne der Rechtsgemeinschaft müssen gegenüber Rechtsunterworfenen außenwirksame Handlungen von Unionsagenturen einer gleichartigen EuGH-Jurisdiktionsgewalt[927] wie Handlungen des delegierenden Organs unterliegen. Eine eindeutig festzulegende Übertragung der Befugnisse muss zudem dem Unionsrecht inhärenten Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts entsprechen.[928] Unionsagenturen werden auch mit eigener Rechtspersönlichkeit beliehen. Die Grenzen des unionalen Selbstorganisationsrechts, das der EU-Aufgabenerfüllung zu dienen hat,[929] sind str. Jedenfalls bestimmt das **Organisationsrecht vertragsfremder EU-Institutionen**, ob

---

921 18. ErwGr VO (EU) 182/2011.

922 Vgl auch Art 114 AEUV.

923 Art 298 Abs 2 AEUV dürfte zur Geltendmachung des unionalen Selbstorganisationsrechts seit dem LV Art 352 AEUV als subsidiäre Rechtsgrundlage im Verhältnis zu den einschlägigen materiellen Handlungsermächtigungen ersetzen; vgl *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 107.

924 EuGH 13. 6. 1958, C-9/56, *Meroni/Hohe Behörde EGKS* 36 ff.

925 Vgl *Orator*, Einrichtung v Unionsagenturen.

926 Art 13 Abs 2 EUV iVm Art 3 Abs 6, Art 5 Abs 2 EUV.

927 Vgl dazu „Einrichtungen und sonstigen Stellen" iSv Art 263 Abs 1, Art 265 Abs 1 und Art 267 Abs 1 lit b AEUV.

928 Vgl dazu *Isak*, Organisationsstruktur der EU, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union[2] (2019) 143 (145 f).

929 Art 13 Abs 2 iVm Art 3 Abs 6, Art 5 Abs 2 EUV.

eine Entsendung mitgliedstaatlicher Vertreter in ihre Beschlussgremien eine institutionelle Abhängigkeit von den MS schafft und folglich eine **Teilhabe von Gliedstaaten** föderaler MS in Betracht kommt. ZB setzt sich der **Verwaltungsrat** von **FRONTEX** aus Vertretern der MS gem Art 63 iVm Art 61 lit a VO (EU) 2016/1624 über die Eur Grenz- und Küstenwache zusammen. Diese Umschreibung gleicht jener der Zusammensetzung des Unionsorgans „Rat", der zusätzlich noch auf die Ministerfunktion seiner Mitglieder in Art 16 Abs 2 EUV abstellt. Die nat Vertreter im Verwaltungsrat können in ihrer Doppelfunktion als nat Vertreter und Angehörige einer EU-Agentur nat Mandaten unterliegen, sofern nicht Interessenkonflikte iSv Art 78 VO (EU) 2016/1624 entgegenstehen.[930,931]

4. *Fazit*

Unzweifelhaft ist eine Teilhabe der MS oder ihrer subnationalen Entitäten, die über ihre Unterrichtung hinausgeht, **bei Vorhaben autonomer EU-Institutionen** *per se* **ausgeschlossen**. Sie ist mit der organisationsrechtlichen Ausgestaltung solcher EU-Institutionen, die im Interesse der EU agieren, und mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Bezug auf Organkompetenzen iSv Art 13 Abs 2 EUV unvereinbar.

Für EU-Institutionen, die sich zumindest partiell aus **Staatenvertretern**, die von EU-MS entsendet werden, bilden, liegt eine personelle Verzahnung mit der mitgliedstaatlichen Exekutive vor. Dies liegt im Wesen der internationalen Zusammenarbeit. Bezeichnend für den Ausdruck „Staatenvertreter" sind derartige Repräsentationsorgane bewusst für die **Vertretung mitgliedstaatlicher Interessen** eingerichtet. Die mitgliedstaatliche Interessensvertretung schließt eine Bindung an ein innerstaatliches imperium und damit an normative Verhaltensanordnungen ein. Getrennt von inhaltlichen Aufträgen bzw Mandaten ist die Entsendung von mitgliedstaatlichen Vertretern, die von subnationalen Einheiten gestellt werden, zu analysieren.

---

930 Vgl weiters Art 5, Art 62 Abs 2 lit q VO (EU) 2016/1624.

931 V den Agenturen sind Ämter bzw Behörden zu unterscheiden. Unter diesen Bezeichnungen finden sich unselbständige Einrichtungen innerhalb der EK iSv Art 249 Abs 1 AEUV (zB Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung), auf Art 352 AEUV gegründete Einrichtungen des Direktvollzugs wie das Europäische Markenamt oder ausgegliederte Dienststellen der Unionsorgane, die diese in Ausübung ihrer Organisationsgewalt organisatorisch, aber nicht rechtlich verselbständigen.

B) Mandat im Namen föderaler Entitäten & von Länderkammern

1. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

a) Innerstaatliche Angelegenheit mit unionsrechtlichen Bedingungen

Eine Länderbeteiligung in Form von zwischenbehördlichen Mandaten oder Stellungnahmen einer Länderkammer im Bundesparlament an einen Staatenvertreter vermag sich aufgrund der Landesblindheit der Union nur innerstaatlich zu entfalten. Sie ist bei Vorhaben im Rahmen der EU im **dreipoligen Innenverhältnis** zwischen einem **zuständigen Staatenvertreter eines entsendenden MS** für eine EU-Institution, dem MS und ggf seiner föderalen Einheiten möglich und wirksam. Ein im Innenverhältnis mit der inhaltlichen Bindung des Abstimmungsverhaltens nonkonformes Verhalten des mitgliedstaatlichen Staatenvertreters auf EU-Ebene lässt die **Gültigkeit des betreffenden unionalen Rechtsetzungsvorhabens unberührt.**[932] Ferner kann aus innerstaatlicher Perspektive rechtswidriges Verhalten nicht vor dem EuGH, dem eine Jurisdiktionsgewalt nur über Unionsrecht zusteht,[933] gerügt werden. Eine Gerichtsbarkeit über das Handeln einzelner mitgliedstaatlicher Organwalter ist unionsrechtlich generell nicht vorgesehen. Ein aus **unionsrechtlichen Gründen gerechtfertigtes Abweichen** von einer (**absolut)**

932 Vgl dazu oben mwN Kapitel II:I.A)1; dazu auch *Egger* in *Jaeger/Stöger*, Kommentar zu EUV und AEUV (2018) Art 16 EUV Rz 35; *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 60; *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 35; *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht 169.

933 Vgl Art 19 Abs 1 EUV.

bindenden innerstaatlichen Stellungnahme[934] soll innerstaatlich nicht staatsgerichtlich geltend gemacht werden können. Es wäre sinnwidrig, zum einen eine Aufweichung innerstaatlicher Bindungswirkung entsprechend **unmittelbar anwendbarem vorrangigen Unionsrechts**, wie nach Maßgabe von Art 4 Abs 3 EUV, legitimerweise anzunehmen[935], aber zum anderen ein loyalitätskonformes Verhalten, die Union zu unterstützen und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden,[936] *ex post* innerstaatlich rechtlich zu sanktionieren. Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV muss insofern teleologisch reduziert werden und soll für verfassungswidriges, aber unionsrechtskonformes Abweichen keine rechtliche Verantwortlichkeit nach nat Recht zulassen.[937] Fälle der politischen Verantwortlichkeit sind nicht wünschenswert, aber verbleiben im Ermessen der Mehrheit der politischen Kontrollorgane.

Die Zulässigkeit eines nat bzw von subnationalen Entitäten formulierten Mandats an nat Vertreter ist für die jeweilige EU-Institution an mehreren **Prüfkriterien** zu messen. *Conditio sine qua non* ist die Verquickung der jeweiligen organisationsrechtlichen Grundlagen mit einem „**Staatenvertreter**". Puristisch dem Interesse der EU dienende

---

934 Vgl Art 23e Abs 4 B-VG; zum Gebot der unionsrechtskonformen Auslegung mit Art 4 Abs 3 EUV v absolut *„imperativen Mandaten" Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 34; *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 38; *Griller* hat Art 23d u Art 23e B-VG idF BGBl 1994/1013 für deren relativ verbindliche Stellungnahmen des NR, BR u der Länder *„hart an der Grenze der EG-Rechtswidrigkeit"* verortet, vgl dazu *Griller*, ZfRV 1995, 106; *Griller*, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, JRP 3 (1995), 164 (171). Sohin ist er dabei noch v einer unionsrechtskonformen Bindungswirkung ausgegangen. Im Umkehrschluss ist bei den absolut verbindlichen Stellungnahmen iSv Art 23e Abs 3 u Abs 4 B-VG eine unionsrechtswidrige Verfassungsbestimmung durch eine unionsrechtskonforme Auslegung im Einzelfall zu sanieren. *Öhlinger* schlägt für eine absolut verbindliche Stellungnahme nach Art 23e Abs 3 B-VG vor, den Anwendungsbereich auf Eingriffe in materielles Bundesverfassungsrecht unionsrechtskonform (vgl dazu *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 98 ff) zu reduzieren. Denn zu Recht sollen *„elementare Fragen"* nat Rechtsordnungen einen Vertreter im R intensiver binden, als es die Funktionsfähigkeit des R im Alltag der Unionspolitik gestatten würde, vgl *Öhlinger*, Die Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich an der Entstehung von Europäischem Recht, ZG 1996, 57 (74). Eine Hilfestellung für die absolute Bindungswirkung v BR-Stellungnahmen seit Art 1 Z 5 BGBl I 2010/57 ist daraus nicht gewonnen; gemeinhin ist diese Regelung eher symbolischer Natur, weil Unionsrecht nach EuGH-Rsp die innerstaatliche Kompetenzverteilung unberührt lässt (vgl dazu auch Art 23d Abs 5 B-VG), vgl dazu *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 52, 55, 62.

935 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 35; klar *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 41; in Bezug auf Funktionsfähigkeit der Unionsorgane u Art 4 Abs 3 EUV *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 116 u *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 21, 35.

936 Vgl dazu *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 28.

937 AA offensichtlich *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 35.

Organwalter erfüllen dieses Voraussetzung *a priori* nicht. Die für einen Staatenvertreter zusätzlich möglichen inhaltlichen Beschränkungen einer grds zulässigen Auftragsbindung sind für einen unabhängigen Organwalter hinfällig und rechtlich bedeutungslos. Denn ein unabhängiges Organ ist *per se* mit Ingerenzen, die seiner Unabhängigkeit zuwiderlaufen, unvereinbar. Die weiteren unionsrechtlichen Vorschriften für das Mandat an einen mitgliedstaatlichen Staatenvertreter bedingen einander nicht zwingend. Unionsrechtliche Auflagen ergeben sich ua aus einschlägigen **Einschränkungen** im jeweiligen **Organisationsrecht** der EU-Institutionen. Organisationsrechtlich konkretisieren **Zweck- und Kompetenzbestimmungen** einer EU-Institution die Befugnisse von Staatenvertretern. Sie können ein nat Mandat an mitgliedstaatliche Staatenvertreter limitieren. Aus dem primärrechtlichen **Loyalitätsgebot iSv Art 4 Abs 3 EUV** ist zudem als Bedingung für inhaltliche Auftragsbindungen an einen Staatenvertreter der Fortbestand der **Funktionsfähigkeit** der EU-Institution bzw der unionalen Rechtsgemeinschaft zu folgern.[938] Der Grundsatz der Loyalität wird in Art 4 EUV als „Gemeinsame Bestimmung" verankert und legt eine **für das gesamte Unionsrecht generell geltende Determinante** fest. Insofern müssen mandatierte Staatenvertreter in ihrer **Zwitterfunktion** in EU-Institutionen dem **Grundsatz der doppelten Loyalität** entsprechend handeln. Sie sind an die Interessen ihres entsendenden MS wie auch an den unionalen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit iSd Art 4 Abs 3 und Art 13 Abs 2 EUV gebunden. Die Befolgung eines innerstaatlichen Auftrags **impliziert** auch einen ausreichenden **Informationsfluss** vom zuständigen, mandatierten Staatenvertreter über sein tatsächliches Verhalten auf EU-Ebene an seinen entsendenden MS bzw an der innerstaatlichen Willensbildung berechtigten Stellen. Für innerstaatlich verbindliche Aufträge ist national-verfassungsrechtlich sogar von einer mitgliedstaatlichen **Informationspflicht** des Staatenvertreters über sein Handeln und seine Rechtfertigungen auszugehen, damit dieser seinen verbindlichen Auftrag ordnungsgemäß erfüllt.[939] Der Dokumentenzugang und die Auskunft über die Verhandlungsmodalitäten kann allerdings im Unionsrecht angesiedelten, für EU-Institutionen unterschiedlich ausgestalteten **geheimhaltungs- und sicherheitsrechtlichen Einschränkungen** unterliegen. Diese im Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Offenheit der Verwaltung iSv Art 15 AEUV stehenden Einschränkungen ergeben sich für die jeweilige EU-Institution aus einzelnen Bestimmungen

938 Zum R vgl *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 28 mwN.

939 Vgl dazu Aufweichungen nach *Griller,* ZfRV 1995, 104 ff.

des EU-Vertragsrechts und ihren Detailbestimmungen im abgeleiteten Unionsrecht.[940]

b) Im Speziellen: Unionsrechtskonforme Flexibilität als Verhaltensmaßstab

Nach nat Recht bestimmt sich für einen Staatenvertreter grds die Entsendung, die Handlungsbefugnis, das Verfahren der innerstaatlichen Willensbildung und die Haftung. Als Mitglied einer EU-Einrichtung trägt der Staatenvertreter zugleich die Verantwortung für die Wahrung der Interessen der Union und der Funktionsfähigkeit der Unionsorgane nach Art 4 Abs 3 EUV iVm Art 13 Abs 2 EUV.[941] Die gegenüber innerstaatlicher Bindung vorrangige **Verantwortung gegenüber der Union muss auch maßgeblich für eine flexible Ausgestaltung** von Bestimmungen über Mandate sein. Festlegungen des Verhandlungs- und Abstimmungsverhaltens eines mitgliedstaatlichen Staatenvertreters, einschließlich Aufträge seitens subnationaler Entitäten an diesen, sind eine **innerstaatliche Angelegenheit** iSv Art 4 Abs 1 EUV iVm Art 2 Abs 6 AEUV. Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Mitwirkung von Gliedstaaten am innerstaatlichen Willensbildungsprozess erfolgt idR nach nat VfR. Der Union fehlt dafür gem Art 4 Abs 1 iVm Art 5 Abs 2 EUV die Regelungskompetenz. In materieller Hinsicht regelt das Unionsrecht die Ausübung einer **innerstaatlichen, inhaltlichen Bindung von Staatenvertretern** in EU-Institutionen und sonstige Verpflichtungen mandatierter Staatenvertreter nicht einheitlich. Soweit keine Kriterien der institutionellen bzw personellen Unabhängigkeit unionsrechtlich für die betreffende EU-Institution festgelegt sind, ist unionsrechtlich ein Mandat im Namen föderaler Entitäten bzw von Länderkammern möglich.

Der nat Vertreter in seiner Funktion als Mitglied einer EU-Einrichtung und die EU-Einrichtung als solche haben nach **Art 4 Abs 2 iVm Art 4 Abs 3 UAbs 1 EUV** die **durch Mandate im Namen föderaler Entitäten zum Ausdruck kommende Identität dieser regionalen Selbstverwaltung** in der Interessensabwägung mit anderen EU-Zielen zu berücksichtigen. Ein totales Beeinträchtigungsverbot zugunsten der betroffenen regionalen Selbstverwaltung durch sie einschränkende EU-Maßnahmen kann aus Art 4 Abs 2 EUV nicht abgeleitet werden. Dagegen sprechen die relative Landesblindheit der Union und die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen, effektiven Unionsrechtsordnung, die einen Anwen-

940 Vgl insb Art 339 AEUV; Anhang II GO-R iVm Art 10 Abs 2 GO-ER; Beschluss 2013/488/EU des R iVm Art 13 Abs 4 GO-ER.

941 Zum R *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 21.

dungsvorrang für sich beansprucht.[942] EU-Einrichtungen müssen jedoch im EU-Rechtsetzungsprozess als Folge des primärrechtlichen **Abwägungs- bzw Berücksichtigungsgebots**, Mandate föderaler Entitäten in der Verwirklichung eines anderen legitimen Ziels verhältnismäßig berücksichtigen.[943]

Die Einhaltung oder ein gerechtfertigtes Abweichen[944] von Mandaten ist **nach innerstaatlichem Recht**[945] zu befinden und ein Verstoß nach dessen Regeln zu verfolgen. Insb unionsrechtliche Loyalitätsverpflichtungen der MS gegenüber der Union[946] müssen jedoch für eine **unionsrechtskonform begrenzte innerstaatliche Bindungswirkung** in Erwägung gezogen werden. Primärrechtskonformes mitgliedstaatliches Verhalten geht mit einer Bindung an den **Grundsatz der doppelten Loyalität** einher. Ein Treueverhältnis des Staatenvertreters ist im innerstaatlichen Mandat und zusätzlich durch die primärrechtlichen Verpflichtungen des MS[947], die eine funktionsfähige, einheitliche Unionsrechtsgemeinschaft mit effektiven Entscheidungsstrukturen erfordert, nach Art 4 Abs 3 EUV mit der Union begründet.

Innerstaatliche Vorschriften über (absolut) bindende Stellungnahmen an Staatenvertretern müssen zumindest einer unionsrechtskonformen Auslegung[948] zugänglich sein. Abhängig vom jeweiligen EU-Rechtsetzungsvorhaben kann die **Bindung an jeweils höherrangiges unmittelbar anwendbares Unionsrecht** Abweichungen vom innerstaatlichen Auftrag erfordern und damit auch rechtfertigen.[949] Die mitgliedstaatlichen Bestimmungen über die Bindung von mitgliedstaatlichen Vertretern in EU-Institutionen haben zugleich einen der EU-RS vorgeschalteten **innerstaatlichen Interessensausgleich**[950] zu ermöglichen. Ein solcher erfolgt in einem Bundesstaat durch eine Abwägung der In-

---

942 Überzeugend *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 59.

943 Dazu zutreffend *Epiney* in *Bieber et al*[13] Rz 58 ff; vgl dazu Kapitel II:I.A)1.b)aa).

944 V den Grenzen der Bindungswirkung ist deren Verlust durch Änderung entscheidungserheblicher Umstände zu unterscheiden, vgl dazu Art 7 BLVer, unrichtig nimmt *Egger* diesen nur bei *„neuen"* Vorhaben an vgl, *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 41.

945 Vgl Art 142 Abs 2 lit c B-VG.

946 „Verpflichtung aus den Verträgen" iSv Art 4 Abs 3 EUV iVm Art 258 AEUV; vgl zB EuGH 21. 1. 2016, C-515/14, *EK/Republik Zypern* Rz 52.

947 Art 260 Abs 1 AEUV.

948 Vgl dazu bereits FN 934.

949 Zutreffend *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 41.

950 Vgl va konkurrierende bzw konfligierende bindende Stellungnahmen an zuständigen Staatenvertreter durch NR, BR u Länder nach Art 23d Abs 2 B-VG, Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG.

teressen des Gesamtstaats mit jener der Gliedstaaten und wird auf die am ehesten **sachlich gerechtfertigte Lösung** von Interessenskonflikten hinauslaufen.[951]

Zusätzlich zu inhaltlichen Abwägungsentscheidungen muss das Mandat eines mitgliedstaatlichen Vertreters auch auf die **Eigenheiten einer supranationalen bzw betreffend die GASP einer intergouvernementalen RS** abgestimmt sein.[952] Dazu zählt va die Notwendigkeit inhaltlicher Abstimmungen mit anderen EU-MS in der unionalen Entscheidungsfindung. Nur ein effektives Auftreten in den EU-Entscheidungsgremien ermöglicht es, bestmöglich die eigenen mitgliedstaatlichen Positionen in der unionalen Willensbildung und in der Beschlussfassung zu platzieren. Demnach müssen die innerstaatlichen Vorgaben an ein verfassungskonformes Mandat für einen Staatenvertreter eine unionsrechtskonforme und zugleich flexible Bindungswirkung mit einem **effektiven Entscheidungsspielraum** bestimmen. Flexibilität, die eine **Kompromissfähigkeit** eines Staatenvertreters in den Verhandlungen auf Unionsebene erlaubt, ist **va bei unionspolitisch weniger dominanten bzw kleineren EU-MS** geboten.[953] Sie haben einen verhältnismäßig höheren Aufwand zu betreiben, um Allianzen für ihre Eigenzwecke zu schmieden. Unabhängig vom Gebot der unionsrechtskonformen Auslegung von absolut bindenden Aufträgen an nat Vertreter, wirken starre, formalisierte, streng verbindliche Festlegungen der innerstaatlichen Willensbildung für die eigentliche Entscheidungsfindung in supranationalen Politiken **kontraproduktiv**. Es fehlt dabei die notwendige Flexibilität des Staatenvertreters, um rasch auf inhaltliche **Entwicklungen nach Maßgabe der notwendigen Mehrheit** zu reagieren. Fehlende Kompromissfähigkeit kann bei Mehrheitsfindungen im schlimmsten Fall mit einer fehlenden Aktionsfähigkeit des Staatenvertreters und letzteren passiven Teilnahme an der Entscheidungsfindung einhergehen. Eher weit gefasste Rechtfertigungsgründe für ein Abweichen, die dennoch innerstaatlich justiziabel sind, sind insofern geeignet, die erfor-

---

951 Zum Abwägungsgebot als Grenze der Bindungswirkung *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 41.

952 Vgl *Griller*, ZfRV 1995, 104 ff.

953 Vgl dazu aus Perspektive der einheitlichen Stellungnahme der österr Länder *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 70 ff.

derlichen Spielräume für die EU-Entscheidungsfindung zu schaffen.[954] Um ein Mandat zielführend auszugestalten, muss dieses auch inhaltlich soweit als möglich klar[955] im Sinne der koordinierten innerstaatlichen Willensbildung sein. Dabei können auch **mehrere eindeutig bestimmte Verhandlungspositionen** zweckdienlich sein.[956] Die **Dynamik der eigentlichen Entscheidungsfindung** lässt sich abhängig von den vorbereitenden Entscheidungsstrukturen und der Vorhersehbarkeit der handelnden Akteure in der EU-RS nur **bedingt vorab abschätzen**. Auf eine unionsrechtskonforme Lösung von Vorschriften für flexible innerstaatliche Aufträge an einen Staatenvertreter muss jedenfalls stets Bedacht genommen werden.

c) Zulässigkeit bei dynamischem institutionellen Gefüge & „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn"

Die institutionelle Architektur der EU ist kein starrer Komplex. Das Selbstorganisationsrecht der Organe wie auch der Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die EU können neue Gremien schaffen. Die Länderbeteiligung in Form inhaltlicher Aufträge an einen mitgliedstaatlichen Staatenvertreter ist in sämtlichen „EU-Institutionen" nach einem **einheitlichen Schema** zu prüfen, **unabhängig davon, ob sich die Zulässigkeit nach Unionsrecht oder Völkerrecht zu bestimmen hat**.

In Durchführung des **Grundsatzes der Autonomie eines Unionsorgans** können zur normativen **Aufgabenerfüllung iSd Art 13 Abs 2 EUV des betreffenden Organs Gremien eingerichtet** werden. Die Befugnisse solcher Gremien leiten sich mithin vom Selbstorganisationsrecht des betreffenden Unionsorgans ab. Nach den Vorgaben des **Organisationsrechts** des jeweiligen Gremiums sind deren Organvertreter einer Auftragsbindung zugänglich. Sofern eine Entsendung von weisungsgebundenen Staatenvertretern wie in den Verwaltungsrat der Unions-

954 Vgl *Egger*, der auf die bewusst *„sehr weit"* gefassten „zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründe" iSd B-VG hinweist, um den österr Organen einen großen Entscheidungsspielraum u Flexibilität in den Verhandlungen zu gewähren; ferner nimmt *Egger* eine Verletzung der zwingenden Gründe bzw des Abwägungsgebot widerstreitender Interessen wie *Öhlinger/Potacs* nur bei offensichtlichem Fehlen solcher Gründe oder fehlender sachlicher Rechtfertigung bzw Missbrauch an *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 40 ff, *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 34; Aufarbeitung v Rechtsmaterial, Praxis, Lehre u eigener Standpunkt *Rosners*, der in einer Einengung des Entscheidungsspielraums für Abweichungen v bindenden Stellungnahmen auf ersatzloses vernünftiges Alternativverhalten liegt, vgl dazu *Rosner* in *Bußjäger/Rosner* 58 ff.

955 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 40.

956 Vgl auch Art 7 BLVer iVm Art 23d Abs 4 B-VG.

doppelten Loyalität. Subnationale Einheiten können die innerstaatliche Willensbildung für das Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten des Staats- und Regierungschefs ihres entsendenden Gesamtstaats unter Rücksichtnahme auf seine Zwitterstellung mitgestalten. Assistierende Minister, die keine selbständigen Befugnisse haben, können wohl auch an innerstaatliche Aufträge ihrer jeweiligen vertretenen MS gebunden werden.

Die inhaltliche Auftragsbindung an den betreffenden Staats- und Regierungschef eines MS geht auch mit den geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben für die nat **Delegation** zu den nicht öffentlichen Tagungen des ER konform. Die GO des ER[986] begrenzt die Anzahl der Personen der „Mitgliedstaaten" auf 20 und verlangt die Mitteilung von Namen und Dienststellung der Mitglieder der Delegationen an das assistierende Generalsekretariat des R.[987]

Unbeschadet der Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten unterliegen die **Beratungen des ER** der **Geheimhaltungspflicht**, es sei denn, der ER entscheidet anders. Die Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des R in Anhang II GO-R wie auch die **Sicherheitsvorschriften** des R für den Schutz von EU-Verschlusssachen[988] sind nach Art 11 Abs 2 und Art 13 Abs 4 GO-ER analog auf den ER anzuwenden.

Separat vom entscheidenden Kollegium „Europäischer Rat" ist der **Präs des ER**, der einen Sonderstatus unter den Mitgliedern des ER nach **Art 15 Abs 5 und Abs 6 EUV** hat,[989] für ein Mandat durch föderale Einheiten eines MS zu behandeln. Er unterliegt einem verstärkten unionsrechtlichen Loyalitätsgebot gegenüber der EU.[990] Als vorsitzführendes Mitglied des strategischen Steuerungsorgans verfügt der Präs des ER zwar über kein Stimm- und Dirimierungsrecht. Allerdings nimmt er leitende Aufgaben innerhalb des Unionsorgans, dem er dafür gegenüber politisch verantwortlich ist,[991] und bestimmte[992] außenpolitische Vertretungsbefugnisse für die EU wahr. Kein einzelstaatliches Amt darf er gem Art 15 Abs 6 UAbs 3 EUV ausüben. Diese **exponierte Position**

---

986 Art 235 Abs 3 AEUV.

987 Art 4 Abs 4 UAbs 3, Art 13 GO-ER iVm Art 235 Abs 4 AEUV.

988 Beschluss 2013/488/EU des R iVm Art 13 Abs 4 GO-ER.

989 Weiters Art 1 ff, Art 5 f, Art 12 GO-ER.

990 Vgl dazu Art 15 Abs 1, Abs 5, Abs 6 lit c EUV.

991 Art 15 Abs 5 letzter S EUV; eine rechtliche Verantwortlichkeit v Organwaltern gegenüber dem EuGH ist dem Unionsrecht fremd.

992 Art 15 Abs 6 UAbs 2, Art 16 Abs 6 UAbs 3, Art 17 Abs 1 S 6, Art 18 Abs 2 EUV.

im institutionellen Rahmen der EU und im ER selbst macht ein mitgliedstaatliches Mandat mit dem Präsidentenamt im ER zwar nicht explizit unzulässig, aber scheint **vom institutionellen EU-Konzept nicht getragen** zu sein.[993] **Einzelstaatliche Interessensvertretung** kann als **schwere Verfehlung** iSv Art 15 Abs 5 EUV von der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des ER qualifiziert werden und damit ein politisches **Amtsenthebungsverfahren** verursachen.

b) Rat

Das Unionsrecht stellt für den permanent tagenden **R** in **Art 16 Abs 2 EUV** auf **Vertreter auf Ministerebene** ab, die für die Regierung des von ihnen vertretenen MS zu verhandeln und abzustimmen befugt sind.[994] Das Unionsrecht rekurriert insofern auf die Einstufung von Amtsträgern im jeweiligen nat VfR. Die Entsendung eines mandatierten Ratsvertreters kann in die fachlich zugehörige Ratsformation[995] für die Dauer seiner Funktion als Fachminister erfolgen.[996] Das Beschlussorgan R bzw die Ratsformationen werden bei ihren Vorhaben durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter, den Sonderausschuss Landwirtschaft und die diesen Ausschüssen untergeordneten Arbeitsgruppen unterstützt.[997] Die Arbeitsgruppen setzen sich aus Beamten der mitgliedstaatlichen Ministerien und Sachverständigen zusammen. Diese unterhalb des weisungsgebundenen Kollegiums eingerichteten vorbereitenden Gremien, Ausschüsse und Arbeitsgruppen sind entsprechend des Beamtenstatuts, in ihrer Tätigkeit primär der unionalen Rechtsgemeinschaft zu dienen verpflichtet.

Aus der inhaltlichen Bindung eines nat Vertreters für das Unionsorgan „Rat" lässt sich konsequenterweise auf die Möglichkeit eines mandatierten Vertreters im vorbereitenden Ratsgremium „**Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten**" iSv Art 16 Abs 7 EUV iVm Art 240 Abs 1 AEUV schließen.[998] Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bereitet als interne Einrichtung des R diesem entscheidungsreife Entwürfe vor.[999] Er ist kein eigenständiges EU-Organ. Die

993 So *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 5.
994 Vgl auch Anhang I GO-R.
995 Art 16 Abs 6 EUV, Art 2 GO-R iVm Anhang I GO-R.
996 Vgl Art 23d Abs 3 iVm Abs 2 B-VG.
997 Art 19 GO-R.
998 Vgl dazu auch Art 8 BLVer; dazu oben Kapitel I:IV.B)3.
999 Art 19 Abs 1 GO-R.

agentur **FRONTEX** festgelegt ist, ist ein innerstaatlicher Auftrag für ihr organschaftliches Handeln innerhalb der dafür einschlägigen unionsrechtlichen Schranken der Funktionsfähigkeit, va unter Bedachtnahme auf Art 4 Abs 3 EUV und der Organidentität als deren Element, zuzulassen.

Innerstaatliche Mandate an einen Staatenvertreter, der am **Abschluss internationaler Übereinkünfte der EU** nach Art 216 ff AEUV beteiligt ist, sind ident zu Auftragsbindungen für andere Formen der unionalen RS unionsrechtlich zu behandeln. Die Rechtsform der betreffenden unionalen Aktion und ihre unionsrechtlichen Wirkungen, wie etwa der Mezzaninrang von EU-Abkommen iSv Art 216 Abs 2 AEUV, sind für das Mandat unbeachtlich. Ausschlaggebend ist nur das Organisationsrecht, das für das betreffende Rechtsetzungsverfahren einschlägig ist. Dabei fungiert ua der **R** als kollegiales Beschlussorgan aus Staatenvertretern nach Art 218 AEUV iVm Art 16 Abs 2 EUV. Hiebei ist ein Mandat subnationaler Entitäten unter Einhaltung der mitgliedstaatlichen Loyalitätsverpflichtungen zuzulassen. Diese inhaltliche Auftragsbindung eines nat Ratsvertreters bestimmt die institutionelle Ausgestaltung der durch die internationale Übereinkunft eingerichteten Gremien und der damit verbundenen Möglichkeit einer Entsendung von mandatierten Exekutivvertretern nicht zwingend voraus.

Im Übrigen ist der Abschluss **gemischter Abkommen** zwischen einem Drittstaat einerseits und der Union und ihren MS andererseits primärrechtlich nicht genauer[957] bestimmt. Für die Länderbeteiligung ist der **unionsrechtliche und mitgliedstaatliche Zuständigkeitsbereich zu unterscheiden**. Das Mandat an einen Staatenvertreter ist nur im unionsrechtlichen Kompetenzbereich primär mit Unionsrecht abzustimmen und unterliegt hiebei insb Art 4 Abs 3 EUV. Im mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich eines gemischten Abkommens ist ausgehend von einer Unzuständigkeit der EU in diesen Angelegenheiten das Mandat seitens subnationaler Entitäten an einen nat Staatenvertreter primär nach der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung zu bewerten. Demnach dürfte va eine unterschiedliche Intensität der unionalen Loyalitätsverpflichtungen eine Differenzierung zwischen den Zuständigkeitsbereichen erfordern und bewirken.[958]

---

957 Vgl Art 102 EAGV.

958 Vgl dazu auch mwN *Haag*, § 36 Grundlagen und Verfahren der Außenbeziehungen, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union[13] (2019) Rz 1 (Rz 29); *Haag* geht dabei auf gemeinsame bzw bicephale u multicephale Delegationen aus Vertretern der EK u der Mitgliedstaaten ein, die die reziproke Pflicht zu einer engen Zusammenarbeit trifft.

Im Wege des **Abschlusses VRV unter EU-MS** wird Recht erzeugt, das mit der Rechtsordnung der EU besonders verquickt sein kann. Handlungen auf Grundlage solcher Abkommen, denen nur EU-Staaten als Vertragspartner angehören können, können als „**EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn**" verstanden werden. Für die Möglichkeit eines Mandats im Namen föderaler Entitäten an einen Staatenvertreter ist primär das Organisationsrecht auf seine Verzahnung mit weisungsabhängigen mitgliedstaatlichen Vertretern zu untersuchen. Bei der Annahme eines zulässigen Staatenvertreters muss im nächsten Schritt dessen Bindung an völker- bzw unionsrechtliche Pflichten bei Ausübung seiner Organbefugnisse bestimmt werden. Nur im zulässigen Handlungsspielraum können innerstaatliche inhaltliche Aufträge wirken. So sind der **ESM-Vertrag**[959] und der **SKS-Vertrag**[960] jeweils vr Verträge iSv Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG[961], die EU-MS im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion unionsrechtskonform verabschiedet haben. Die vr Regelungswerke bezwecken die Finanzstabilität im Währungsgebiet durch tw neue Regelungen zu stärken. Deren Organisationsrecht wird beispielhaft herangezogen, um die typologischen Prüfungsschritte für die Beurteilung einer Länderbeteiligung in Form von mitgliedstaatlichen Mandaten zu veranschaulichen. Dabei sind die darin verankerten Gremien im Gegensatz zu den Unionsorganen iSv Art 13 Abs 1 EUV und sonstigen Einrichtungen und Stellen der Union nicht im Unionsrecht verankert oder primärrechtlich vorgegeben.

aa) ESM-Vertrag

Der **Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus** ist gem seinem Art 48 Abs 1 am 27. September 2012 in Kraft getreten.[962] Er zeichnet sich in inhaltlicher und struktureller Hinsicht durch eine **große Nähe zum genuinen Unionsrecht** aus.[963] Materiell bildet er ein integrales, auf Dauer angelegtes vr Vertragswerk ausschließlich zwischen EU-Mitgliedern, um die Finanzstabilität in der Währungsunion zu wahren. Institutionell rekurriert er auf die Unionsorgane EK, R und auch

959 BGBl III 2012/138; ferner BGBl III 2013/132; BGBl I 2012/65.

960 BGBl III 2013/17.

961 Gesetzesändernder bzw gesetzesergänzender Charakter, ohne Erfüllungsvorbehalt iSv Art 50 Abs 2 Z 4 B-VG u nur im Fall des SKS-Vertrages mit Zustimmungsrecht des BR iSv Art 50 Abs 2 Z 2 B-VG; vgl ErläutStV 1725 BlgNR 24. GP 3; ErläutStV 1731 BlgNR 24. GP 3; beachte allerdings bei ESM-Vertrag vorangehende ESM-Begleitnov, die einer Zustimmung des BR bedurfte, vgl AB 8757 BlgBR.

962 Vgl BGBl III 2012/138.

963 IA 1985/A BlgNR 24. GP 4 f.

EuGH.[964] Dieser intensive EU-Bezug hat ESM-Mitglieder dazu veranlasst, analog zu genuinen EU-Vorhaben (spezielle) Beteiligungsrechte der nP durch Unterrichtungspflichten der jeweiligen Regierung und Stellungnahmerechte der Parlamente zu regeln.[965]

Die internationale Finanzinstitution ist in einen Gouverneursrat, ein Direktorium, einen geschäftsführenden Direktor und den diesem unterstellten notwendigen Bediensteten strukturiert.[966] Art 30 ESM-Vertrag richtet einen Prüfungsausschuss ein. **Ein mandatierter Staatenvertreter kommt nach den organisationsrechtlichen Vorschriften va für den Gouverneursrat in Frage.** Mitglieder des Direktoriums sollen aus einem Personenkreis mit großem Sachverstand im Bereich der Wirtschaft und Finanzen durch das jeweilige Mitglied des Gouverneursrats nach Art 6 Abs 1 ESM-Vertrag bestellt werden. Das Direktorium hat vom Gouverneursrat delegierte Aufgaben[967] oder gewährleistet die Einhaltung des Vertrags.[968] Die größere Distanz zu den MS durch deren bloß mittelbare Entsendungsmöglichkeit über den Gouverneursrat erschwert Mandate subnationaler Entitäten. Der geschäftsführende Direktor, der kollegial vom Gouverneursrat als Fachexperte bestellt wird, führt gem Art 7 Abs 5 ESM-Vertrag nach Maßgabe der Weisungen des Direktoriums die laufenden Geschäfte des ESM. Der Prüfungsausschuss wiederum ist nach Art 30 Abs 2 ESM-Vertrag unabhängig und weisungsfrei von ESM-Leitungsgremien und ESM-MS. **Art 5 ESM-Vertrag** beschreibt die Zusammensetzung des Gouverneursrats. Jedes ESM-Mitglied ernennt ein Mitglied des Gouverneursrats und ein stellvertretendes Mitglied. **Das Mitglied des Gouverneursrats ist ein Regierungsmitglied des jeweiligen ESM-Mitglieds mit Zuständigkeit für die Finanzen.** Diese organisationsrechtliche Vorschrift für das zentrale ESM-Entscheidungsgremium lässt einen mandatierten Staatenvertreter zu. Allerdings unterliegt ein Mandat mehrfachen Einschränkungen. Der Staatenvertreter muss das für Finanzen zuständige Regierungsmitglied des ESM-Mitglieds sein. Der Finanzminister unterliegt in seiner Doppelfunktion dem Grundsatz der doppelten Loyalität gegenüber seinem entsendenden MS und gegenüber der Union. Zuletzt muss er die allgemeine geltende Vorschrift über die berufliche Schweigepflicht in Art 34 ESM-Vertrag beachten. Unter Einhaltung dieser Kriterien ist ein Mandat auch seitens der subnati-

964 Vgl zB 16. u 17. ErwGr, Art 5 Abs 3, Art 6 Abs 2, Art 13 Abs 7, Art 37 Abs 3 ESM-Vertrag.
965 IA 1985/A BlgNR 24. GP 4 f; vgl dazu Art 50a ff B-VG.
966 Art 4 Abs 1 ESM-Vertrag.
967 Art 5 Abs 6 lit m ESM-Vertrag.
968 Art 6 Abs 6, Art 37 Abs 1 ESM-Vertrag.

onalen Einheiten eines ESM-Mitglieds an den jeweiligen Finanzminister im Gouverneursrat zulässig.[969]

bb) SKS-Vertrag

Eine rezent auf völkervertragsrechtlicher Basis garantierte Institution mit EU-Bezug[970] ist der „**Euro-Gipfel**". Er tagt informell periodisch bereits seit 2008. In **Titel V Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion**[971] ist er nach Maßgabe einer politischen Ver vom Oktober 2011 vertraglich ausgestaltet und institutionalisiert worden.[972]

Die Bestimmungen über den Euro-Gipfel werden unabhängig vom Zeitpunkt der Ratifikation durch einen Euro-Staat vorläufig ab 1. Jänner 2013 angewendet. Zeitgleich tritt die Verbindlichkeit von Titel V SKS-Vertrag für MS ein, für die eine Ausnahmeregelung von der Einführung des Euro iSv Art 139 Abs 1 AEUV zum Tragen kommt, ohne dass es dafür ihre gesonderte, einvernehmliche Absichtserklärung bedarf.

Die „**Staats- und Regierungschefs**" der Euro-Staaten tagen informell und nicht öffentlich gemeinsam mit dem Präs der EK und dem Präs des Euro-Gipfels gem **Art 12 Abs 1 SKS-Vertrag**. Der Präs des Euro-Gipfels wird von den Euro-Staaten mit einfacher Mehrheit ernannt.[973] Seine Amtsperiode ist mit jener des Präs des ER gleichgeschaltet. Der Präs der EZB wird zur Teilnahme an diese Tagungen eingeladen. Weitere stimmrechtslose Beteiligungen an den Beratungen der Tagungen sind für die Staats- und Regierungschefs von EU-Staaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets, den Präs des EP und den Präs der Euro-Gruppe möglich. Die Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, die nicht der Euro-Zone angehören, nehmen mindestens einmal im Jahr unter den

969 Der ESM ist als VRV u „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" im hier verstandenen Sinne ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" iSv Art 23d und Art 23e B-VG. Art 50a ff B-VG legt als *lex specialis* zu Art 23e B-VG keine Beteiligung durch den BR beim ESM fest. Es verbleiben nur die Rechte des BR nach Art 50 Abs 2 Z 2, Abs 3, Abs 5 B-VG.

970 Vgl insb Art 1, Art 2, Art 13, Art 15, Art 16 SKS-Vertrag; dazu ErläutStV 1725 BlgNR 24. GP 1, 3, 5, 8, 12.

971 BGBl III 2013/17 idF BGBl III 2018/18; gesetzesändernder bzw gesetzesergänzender StV iSv Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG, der nach Art 50 Abs 2 Z 2 B-VG v BR zu genehmigen war u unmittelbar anwendbar ist, vgl ErläutStV 1725 BlgNR 24. GP 3.

972 Zur Entstehungsgeschichte mit Hinweis auf den fehlenden Integrationswillen Großbritanniens ins Unionsrecht als Ursache für den unionsrechtsersetzenden VRV vgl ErläutStV 1725 BlgNR 24. GP 3, 7.

973 Vgl weiters Art 12 Abs 4 – Abs 6 SKS-Vertrag; Regeln für die Organisation der Arbeiten des Euro-Gipfels.

im Vertrag genannten Bedingungen am Euro-Gipfel teil. Mit der Vor- und Nachbereitung der Tagungen des Euro-Gipfels ist gem Art 12 Abs 4 SKS-Vertrag die Euro-Gruppe betraut.[974]

Weder seine Zielsetzung noch die personelle Zusammensetzung im Euro-Gipfel verbieten ein **Mandat** von subnationalen Entitäten bzw von Länderkammern an den betreffenden **weisungsabhängigen Staats- und Regierungschef**. Eben diese personelle Verzahnung mit der mitgliedstaatlichen Exekutive in Gestalt der Staats- und Regierungschefs legt **analog zum ER** nahe, gegenüber Staats- und Regierungschefs inhaltliche Aufträge von subnationalen Entitäten **unter Rücksichtnahme auf unionsrechtliche Loyalitätsverpflichtungen zu gestatten**. Diesbezüglich stellt Art 2 Abs 1 SKS-Vertrag für die Auslegung und Anwendung des Vertrags klar, dass sie in Übereinstimmung mit dem Primär- und Sekundärrecht zu erfolgen haben und rekurriert dabei explizit auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit iSv Art 4 Abs 3 EUV.

Die **Regeln für die Organisation der Arbeiten des Euro-Gipfels**[975] gleichen **weitgehend den Inhalten der GO des ER**. Insofern gelten die diesbezüglichen Ausführungen in Bezug auf den ER über die Zusammensetzung einer nat Delegation, über das Präsidentenamt und über die geheimhaltungs- und sicherheitsrechtlichen Auflagen **sinngemäß** für den Euro-Gipfel. Im Kontrast zu den Regelungen für den ER sind beispielsweise für den Präs des Euro-Gipfels keine politische Verantwortlichkeit gegenüber dessen Mitgliedern und kein Verbot seiner Stimmrechtsausübung festgelegt. Der Befund einer Analogie zur GO des ER, das Telos des SKS-Vertrags, das Kohärenzgebot mit dem Unionsrecht in der Auslegung und Anwendung des Vertrags und die salvatorische Klausel zugunsten des Unionsrechts nach Art 2 SKS-Vertrag, die Abhaltung von Euro-Gipfel im unmittelbaren Anschluss an Tagungen des ER[976] und ferner die Absicht nach Art 16 SKS-Vertrag, die völkervertragsrechtlichen Inhalte in Unionsrecht zu überführen, zeugen von der **erheblichen Nähe zum Unionsrecht**. Dies rechtfertigt es, für den Euro-Gipfel von einer „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" zu sprechen.

---

974 Vgl weiters Einbindung nP v allen Vertragsparteien in interparlamentarische Konferenz gem Art 13 SKS-Vertrag iVm Titel II PP.

975 Http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/publications/rules-organisation-proceedings-euro-summits/ (abgefragt am 31.3.2020).

976 23. ErwGr BGBl III 2013/17.

2. *Unionsorgane*

Eine Bindung für einen zuständigen Staatenvertreter an ein gebundenes Mandat der Gliedstaaten kommt unionsrechtlich insb im Rahmen von Vorhaben des **R** oder **ER**[977] in Betracht. Beiden kollegialen **Unionsorganen**[978] gehören von den EU-MS abhängige, weisungsgebundene **Staatenvertreter** an. Die in diese Unionsorgane von den EU-MS entsendeten Mitglieder können demnach an innerstaatliche Aufträge gebunden sein. Unbeschadet ihrer Zusammensetzung haben die Unionsorgane ihre Befugnisse nach Maßgabe der ihnen in den Unionsverträgen zugewiesenen Verfahren, Bedingungen und Ziele und reziproken Loyalitätspflichten gem **Art 13 Abs 2 EUV** auszuüben.[979]

a) Europäischer Rat

Der ER tagt nach Art 15 EUV periodisch als politisches Leitorgan der EU ohne gesetzgeberische Befugnisse.[980]

Nach **Art 15 Abs 2 EUV** setzt sich das Unionsorgan aus den **Staats- und Regierungschefs der MS** sowie dem Präs des ER[981] und dem Präs der EK[982] zusammen. Nach Art 235 Abs 1 UAbs 2 AEUV nehmen an Abstimmungen des ER, die grds auf Konsens basieren,[983] dessen Präs und der Präs der Kommission nicht teil. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hat ein Teilnahmerecht. Der Präs des EP kann vom ER gehört werden.[984] Bei Bedarf hinsichtlich der Tagungsordnung können die Mitglieder des ER beschließen, sich jeweils **von** einem **Minister unterstützen** zu lassen.[985]

Primärrechtlich ist die Entsendung eines mitgliedstaatlichen Staatenvertreters in den ER auf die national-verfassungsrechtliche Amtsträgerschaft des jeweiligen Staats- und Regierungschefs reduziert. Die personelle Verflechtung eines Unionsorgans mit einem mitgliedstaatlichen Exekutivvertreter verlangt von diesem ein Handeln im Sinne der

---

977 Vgl dazu Art 23d Abs 2, Art 23e Abs 2, Art 23i Abs 1, Art 23j B-VG.

978 ER ist seit LV in den institutionellen Rahmen der EU nach Art 13 Abs 1 EUV eingefügt; vgl dazu 1. ErwGr Präambel GO-ER.

979 Vgl zum vorrangigen Unionsrecht im Abstimmungsverhalten oben Kapitel II:IV.B)1.

980 Vgl auch Art 236 AEUV.

981 Vgl Art 15 Abs 5 und Abs 6 EUV.

982 Vgl Art 17 Abs 6 und Abs 7 EUV.

983 Art 15 Abs 4 EUV, Art 235 AEUV, Art 6 GO-ER.

984 Art 4 Abs 2 GO-ER.

985 Vgl Art 15 Abs 3 EUV iVm Art 4 Abs 4 UAbs 2 GO-ER.

Ständigen Vertreter sind hohe Beamte der MS und unterliegen in ihrer Tätigkeit den Weisungen der jeweiligen MS.[1000]

3. *Beispiele sonstiger Einrichtungen und Stellen*

a) Im Rat vereinigte Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten

Das Primärrecht weist vereinzelt Aufgaben den „**Regierungen der Mitgliedstaaten**"[1001], bzw präziser der diplomatischen „**Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten**"[1002] zu. Gängig und missverständlich wird dabei auch die Umschreibung „im Rat vereinigte Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten" gebraucht. Diese Vereinigung ist keine supranationale EU-Institution und dennoch im **EU-Vertragsrecht** verankert. Mitgliedstaatliche Regierungsvertreter wirken in dieser losen **intergouvernementalen Konferenz** *ad hoc* zusammen. Eine auf Dauer angelegte Ausrichtung und eine eigene Organstruktur weist dieses lose Gebilde nicht auf. Die Konferenz der Regierungsvertreter ist damit **keine zwischenstaatliche internationale Organisation**.[1003] Die Regierungsvertreter handeln eigenständig für den jeweiligen MS und unterliegen hiebei dem **Völkerrecht für Staaten**.[1004] Der Vertreter einer nat Regierung muss zur Außenvertretung legimitiert, allerdings nicht zwingend personengleich zu den Mitgliedern des R sein. Sie handeln nicht organschaftlich wie im Organ „Rat",[1005] sondern als Konferenz

---

1000 Vgl *Nettesheim*, § 5. Organe der Europäischen Union, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht[8] (2018) Rz 1 (Rz 74).

1001 Art 19 Abs 2 EUV; Art 99, Art 127 Abs 3, Art 130, Art 253 Abs 1, Art 254 Abs 2, Art 282 Abs 3, Art 341 AEUV; Art 5 PP; Erkl Nr 18.

1002 Art 48 Abs 3 UAbs 2 iVm Abs 4 EUV.

1003 Vgl *Epping*, § 8. IO, in *Ipsen*[7] Rz 2.

1004 Ähnlich *Rill* in FS Koja 396 f; *Rill* folgt daraus, dass Tätigkeiten der Regierungskonferenz außerhalb des EU-Rahmens liegen u verneint dabei in seinem restriktiven Begriffsverständnis ihre Tatbestandsmäßigkeit für Vorhaben iSv Art 23d u Art 23e B-VG. Nach hiesiger Auffassung wird sein extensives Begriffsverständnis befürwortet, das nicht nur auf Rechtsetzungsvorhaben formaler EU-Institutionen abstellt u damit keine formelle Zurechnung der Akte an die EU-Rechtsordnung zwingend voraussetzt. Vielmehr müssen darüber hinausgehend Vorhaben, die eine Weiterentwicklung des gegebenen EU-Rechtsrahmens zum Gegenstand haben, einbezogen werden. Einer Regierungskonferenz iSv Art 48 Abs 4 EUV obliegt, Änderungen der Grundlagen der Union iSv Art 1 Abs 3 EUV iVm Art 1 Abs 2 AEUV zu vereinbaren. Demnach liegt zwar eine völkervertragsrechtliche Handlungsform vor, dennoch ist das Handeln der Regierungskonferenz unter dem (extensiven, hier verfolgten) Vorhabensbegriff zu subsumieren. Der weite Vorhabensbegriff entspricht zweckmäßiger dem Telos der dem EU-Rechtsetzungsverfahren antizipatorischen, quasi-legislatorischen zweigliedrigen Länderbeteiligung. Ferner erfüllt er die charakteristische Grunddynamik der EU selbst (vgl 14. ErwGr Präambel EUV).

1005 Vgl zB *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 21.

von Staatenvertretern. Dabei können sie im Konsens Übereinkünfte[1006] treffen. Die vr Handlungsfähigkeit der MS ergänzt insoweit eigene Zuständigkeiten der Union.[1007] Die inhaltliche Bindung im Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten des mitgliedstaatlichen Staatenvertreters hat sich nach **allgemeinem Völkervertragsrecht** zu bestimmen. Die innerstaatliche Willensbildung des Staatenvertreters und damit auch seine **Bindung an Aufträge von Gliedstaaten** fällt unter die Staatenimmunität[1008] des Entsendestaats. Innerstaatliche inhaltliche Vorgaben für den Regierungsvertreter in der Konferenz sind demnach **zulässig**. Der entsendende Staat ist vr an das Verhalten seines Vertretungsorgans gebunden.[1009] Für Bundesstaaten gilt dabei die vr Letztverantwortlichkeit des Gesamtstaats bzw seiner zur Außenvertretung kompetenten Organe. Von den Gliedstaaten entsendete Vertreter müssen im Namen des Gesamtstaats handeln. Die in Ausführung von primärrechtlichen Grundlagen gefassten, sog **uneigentlichen Ratsbeschlüsse** können als intergouvernementales Unionsrecht nach dem Vorbild von GASP-Beschlüssen iSv Art 24 iVm Art 31 EUV qualifiziert werden.[1010] Im Gegensatz zu GASP-Beschlüssen können sie allerdings einer Ratifikation nach mitgliedstaatlichem Recht bedürfen.[1011] Die Konferenz der Vertreter der Regierungen kann ferner auch über das EU-Vertragsrecht hinausgehend agieren und nicht Primärrecht durchführende, unverbindliche Handlungen setzen. ZT fassen zusammen der R und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten **gemischte Beschlüsse**, Entschl, Schlussfolgerungen oder Erkl.[1012]

b) Konvent

Nach **Art 48 Abs 3 EUV** ist im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren grds ein **Konvent** vom Präs des ER einzuberufen. Die Einberufung eines Konvents hat aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen der EU-Verträge gerechtfertigt zu sein. Auf Grundlage einer Konvents-

---

1006 Vgl dazu Art 2 Abs 1 lit a WVK.

1007 *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 41, 61.

1008 *Par in parem non habet iurisdictionem*; vgl *Epping*, § 7. Der Staat als die „Normalperson" des Völkerrechts, in: Ipsen (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1 (Rz 138, 255, 264 ff).

1009 Vgl Art 27 und Art 46 WVK.

1010 AA unter Verneinung eines sekundären Unionsrechts *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 105.

1011 *Bieber*, § 7 Rechtsetzungsverfahren, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union[13] (2019) Rz 1 (Rz 23 f); *Nettesheim*, § 5. EU-Organe, in *Oppermann/Classen/Nettesheim*[8] Rz 92; *Nettesheim*, § 9. Rechtsquellen des Europäischen Unionsrechts, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht[8] (2018) Rz 1 (Rz 147 f).

1012 *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 2 ff.

empfehlung oder eines Mandats vom ER, sofern ein Konvent nicht notwendigerweise zwischenzuschalten ist, ist eine Konferenz der Vertreter der Regierungen angehalten, die Vertragsänderungen zu vereinbaren. Ein solcher „Konvent" setzt sich aus Vertretern der nP, der **Staats- und Regierungschefs der MS**, des EP und der EK zusammen. Analog zum ER können die Staats- und Regierungschefs durch Mandate subnationaler Entitäten ihrer MS oder Aufträge von parlamentarischen Länderkammern innerstaatlich in ihrem Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten gebunden werden.

C) Von föderalen Entitäten entsandter Staatenvertreter

1. Doppelfunktion unter gesamtstaatlicher Verantwortlichkeit

Neben unabhängigen supranationalen EU-Institutionen[1013] besteht der institutionelle Rahmen der EU aus Institutionen, die sich entsprechend des Grundsatzes der Staatengleichheit[1014] aus je **einem Vertreter pro EU-MS** zusammensetzen. Solche EU-Vertretungsgremien der MS sind mit letzteren personell durch die Entsendung von mitgliedstaatlichen Vertretern verzahnt.[1015] Für **föderal gegliederte mitgliedstaatliche Gemeinwesen** in der EU ergibt sich dabei in Ausübung ihres **Auswahlermessens** beim Entsendungsrecht die Möglichkeit, im Rahmen ihrer **institutionellen Verfassungsautonomie** Exekutivvertreter mit gesamtstaatlicher Vertretungsbefugnis auf Unionsebene zu entsenden, die unionsrechtlich nicht zwingend der Zentralregierung bzw einem bestimmten Funktionsträger auf Ebene des Gesamtstaats zugeordnet sind.[1016]

Ein sog (gemeinsamer) **Länder- bzw Regionalvertreter** wirkt **als Vertreter seines Gesamtstaats unmittelbar**[1017] in der exekutivisch besetzten EU-Institution mit, und (ver-)**handelt und entscheidet**[1018] **verbindlich**

1013 Vgl zu verschiedenen Arten der personellen Unabhängigkeit Kapitel II:IV.A).

1014 *Borchardt*, Grundlagen EU[6] Rz 278; *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 20.

1015 *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 4; *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 215.

1016 Vgl zB „Staats- und Regierungschefs" im ER, Euro-Gipfel, Konvent; dazu unten Kapitel II:IV.C)3.

1017 *Bußjäger* in *Griller et al* 364 f; *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht 153; vgl dazu klarstellend Kapitel I:IV.B)4.

1018 Vgl dazu Art 23d Abs 3 B-VG im Vergleich zu Art 8 BLVer, hiezu klarstellend *Bußjäger* in *Griller et al* 364 f, 379; insofern unklar *Sieberer*, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gemeinsamer Ländervertreter, in: FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 583 (599); vgl dazu Kapitel I:IV.B)3.

für den Gesamtstaat.[1019] Von solchen Ländervertretern, die auf oberster ministerieller Entscheidungsebene in einer EU-Einrichtung handeln,[1020] sind Vertreter der Länder zu unterscheiden, die in **mitgliedstaatliche Verhandlungsdelegationen** (untergeordneter) vorbereitender Gremien miteinbezogen werden. Letzteren kommt als **„Länderbeobachter"** kein eigenständiges Stimm- und Verhandlungsrecht zu.[1021] Entsprechend der gesamtstaatlichen Außenvertretungsbefugnis kommt dabei idR dem Bund die Delegationsleitung mit Recht auf Verhandlungsführung und Stimmabgabe zu. Abhängig von den Organisationsvorschriften des jeweiligen (vorbereitenden) Gremiums können jedoch auch **Länder Beamte** oder **sonstige Vertreter** mit Letztentscheidungsrecht in Arbeitsgruppen oder **Ausschüsse** unter Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung entsenden.[1022]

Die Vertretungsbefugnis von Vertretern föderaler Entitäten ist nach *bona fides*-Maßstäben auch in der vr Zusammenarbeit zulässig.[1023] Im Völkerrecht, das grds Bundesstaatsstrukturen unberücksichtigt lässt,[1024] und im ebenso weitgehend landesblinden Unionsrecht bleibt die **Verantwortlichkeit des Gesamtstaats** für das Handeln des nat (regionalen) Exekutivvertreters ungeachtet nat Außenvertretungsregelungen unberührt.[1025]

Die **Doppelfunktion von Ländervertretern** resultiert[1026] zum einen aus der **Entsendung als Staatenvertreter** in eine EU-Institution **nach nat Recht** und zum anderen aus der **unionsrechtlichen Mitgliedschaft in der betreffenden EU-Institution**. Sie prägt wesentlich den unionalen Staatenverbund. Sie schafft eine Rückkopplung an die mitgliedstaatlichen Exekutiven und an die politischen Mehrheiten.[1027] Ferner geht die Doppelfunktion mit Blick auf das **vorrangige**[1028] **Unionsrecht** mit dem Gebot einher, Entsendung und Befugnisse des Staatenvertreters

---

1019 Vgl *Lienbacher* in *Schuhmacher* 230.

1020 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 49, 54.

1021 Art 8 BLVer; dazu auch *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 64, 67 ff.

1022 Ebenso *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 66; vgl zB Komitologieausschuss, dazu Kapitel II:IV.A)2.

1023 Vgl Art 46 WVK; vgl zu vr Gremien oben Kapitel II:IV.B)1.c), Kapitel II:IV.B)3.

1024 *Dörr*, § 30. Staatenverantwortlichkeit, in: Ipsen (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1 (Rz 8 f).

1025 Vgl explizit Art 23 Abs 6 S 2 GG; vgl auch ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 9; ferner Kapitel II:I.A)1.

1026 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 6; vgl dazu bereits für Mandat Kapitel II:IV.B)1.

1027 Vgl Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV; *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 49.

1028 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 7; überzeugend *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 28; *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 109, 113, 116, 215 f.

bzw Regionalvertreters unionsrechtskonform auszugestalten bzw soweit methodologisch möglich **unionsrechtskonform** auszulegen. Soweit eine primärrechtskonforme Rechtsfindung (Auslegung und Rechtsfortbildung) der (Verfassungs-)Vorschriften über den Regionalvertreter unter Ausschöpfung des nat Beurteilungsspielraums nicht möglich ist, müssen die nat Behörden bzw muss der Regionalvertreter die mit Unionsrecht konfligierenden innerstaatlichen Regelungen jeglichen Rangs unangewendet lassen. Die unanwendbare innerstaatliche Rechtsvorschrift bildet eine Lücke, die aus dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts folgt, und primärrechtskonform zu schließen ist (derogatorische Vorrangregel).[1029]

Im Vergleich zum sog gemeinsamen Ländervertreter oder zu Ländervertretern ist der **AdR aus unabhängigen Mitgliedern** nach Art 300 Abs 4 AEUV zusammengesetzt.[1030]

2. *In Hauptorgane: Fachministerrat als Prototyp*

MS entsenden unter den **Hauptorganen iSv Art 13 Abs 1 EUV** nat Vertreter in die sog Räte. Erst seit dem MV[1031] sind EU-MS unstrittig berechtigt, Ländervertreter in den **R**[1032] zu entsenden.[1033,1034] Der Fachministerrat tagt permanent in verschiedenen fachlichen Formationen.[1035] Er setzt sich aus nicht dauerhaft bestellten mitgliedstaatlichen Exekutivvertretern zusammen, die innerstaatliche Funktionen ausüben, die mit dem Beratungsgegenstand der jeweiligen Tagungsformation übereinstimmen.[1036]

1029 *Leible/Domröse* in *Riesenhuber*[3] Rz 38 ff.

1030 Dazu oben Kapitel II:I.B)2.c), Kapitel II:II.B).

1031 Vgl hingegen Art 146 Abs 1 EWGV („Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder.").

1032 Art 13 Abs 1 UAbs 2 3. Spiegelstrich EUV.

1033 *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 21, 26; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuR[11] Rz 337; *Lienbacher* in *Schuhmacher* 230.

1034 Vgl Art 23d Abs 3 B-VG; bis dato nie praktiziert, vgl dazu *Institut für Föderalismus*, Föderalismusdatenbank (Oktober 2019) 6.

1035 Art 16 Abs 6 EUV, Anhang I GO-R; *Borchardt*, Grundlagen EU[6] Rz 279; *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 61.

1036 *Bieber/Haag* in *Bieber et al*[13] Rz 51; seit der Lissabon-Begleitnov stellt Art 73 Abs 2 B-VG nicht mehr auf den „jeweils" zuständigen BM ab, sondern in Abstimmung mit Art 23d Abs 3, Art 23e und Art 142 Abs 2 lit c B-VG auf den zuständigen BM; nach AB 827 BlgNR 24. GP 11, 16 ergebe sich ohnehin aus „zuständig" die Bezugnahme auf die nach der innerstaatlichen Ressortverteilung zu bestimmende Zuständigkeit; vgl dazu auch *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 56.

Art 16 Abs 2 EUV legt ein weitgehend freies Entsendungsrecht von mitgliedstaatlichen Vertretern in den R fest. Nach dieser Primärrechtsvorschrift besteht der R aus je einem **Vertreter jedes MS auf Ministerebene**, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen MS **verbindlich zu handeln** und das **Stimmrecht** auszuüben. Demnach setzt sich das Unionsorgan in seinen Tagungsformationen aus je einem[1037] stimmberechtigten Exekutivvertreter pro MS zusammen, der im Ministerrang steht,[1038] aber **nicht zwingend der Zentralregierung** angehören muss.[1039] Nach Maßgabe von Art 16 Abs 2 EUV obliegt es den MS, einen Staatenvertreter für die jeweilige Tagung einer Ratszusammensetzung nach nat Recht zu entsenden.[1040] Der mitgliedstaatliche Vertreter hat zudem formelle und materielle unionsrechtliche Anforderungen nach **Art 4 Abs 3**[1041] und **Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV** zu erfüllen. Die Mitglieder der Ratsformationen müssen als Vertreter einer nat Regierung in demokratischer Weise durch das Parlament oder die Rechtsunterworfenen legitimiert bzw diesen gegenüber (parlamentarisch) verantwortlich sein. Eine Bindung(smöglichkeit) an innerstaatliche Weisungen für den nat Ratsvertreter ist unionsrechtlich hingegen nicht zwingend geboten.[1042] Die von **Anhang I GO-R** sekundärrechtlich vorgegebene absolute Gestaltungsfreiheit des MS von seiner Vertretung im R ist primärrechtskonform[1043] einzuschränken.[1044]

Der Tatbestand der „**Ministerebene**" ist nicht zwingend mit einer formellen Mitgliedschaft in der Zentralregierung des jeweiligen EU-MS gleichzusetzen.[1045] Entscheidend ist die innerstaatliche parlamentarische Verantwortung des auf „Ministerebene" für den Gesamtstaat handelnden Exekutivvertreters im R.[1046] Die Ministereigenschaft folgt nach dem tradierten Verständnis eines demokratischen Rechtsstaats aus der parlamentarischen Verantwortung eines mitgliedstaatlichen

---

1037 Unklar *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 9; klarstellend *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 20 aE.

1038 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 9 f; *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 21.

1039 Unterscheide davon ms Delegationen u Ländervertreter iSv Art 8 BLVer; dazu *Bußjäger* in *Griller et al* 365, 379.

1040 *Streinz*, EuR[11] Rz 341 ff; *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht 153.

1041 Dazu unten Kapitel II:IV.C)4.

1042 Überzeugend *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 20.

1043 Vgl zu Maßstab, Geltungsgrund, Reichweite u methodologischer Stellung u Grenzen primärrechtskonformer Auslegung vom abgeleiteten Unionsrecht *Leible/Domröse* in *Riesenhuber*[3] Rz 7 ff.

1044 *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 21.

1045 Vgl hingegen noch Art 146 EWGV; diese Frage war nicht Gegenstand des Europäischen Konvents, vgl www.european-convention.europa.eu (abgefragt am 31.3.2020).

1046 *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 21, 25, 27, 29 f.

Regierungsvertreters, die er aufgrund seiner exponierten Stellung als oberstes Verwaltungsorgan in rechtlicher und/oder politischer Hinsicht trägt.[1047]

Nach Maßgabe des Primärrechts ist die Entsendung eines stimmberechtigten **Regionalvertreters**, der für den entsendeten Gesamtstaat verbindlich handelt, in eine Ratsformation möglich. Die unmittelbare Mitwirkung auf Unionsebene kann national-verfassungsrechtlich voraussetzen, dass ein **Tagesordnungspunkt im EU-Rechtsetzungsvorhaben** Angelegenheiten tangiert, in denen nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung die **Gesetzgebung Landessache** ist.[1048] Zumindest erscheint es nach *Obwexer „sinnvoll"*, dass die Tagesordnung eine Angelegenheit betrifft, die innerstaatlich in Rechtsetzungskompetenzen der Subeinheiten des betreffenden MS fällt.[1049] Im Übrigen regelt Art 16 Abs 2 EUV weder informelle Ratstagungen noch die Entsendung von (nicht stimmberechtigten) Ländervertretern in mitgliedstaatliche Delegationen[1050].[1051] Eine Stimmrechtsübertragung iSv Art 239 AEUV iVm Art 11 Abs 3 GO-R eines anderen Ratsmitglieds an einen Regionalvertreter ist zulässig.

Der **ER** ist zwar nach Art 15 EUV nicht allein dem Interesse der Union verschrieben, er setzt sich allerdings ua aus den stimmberechtigten **Staats- und Regierungschefs der MS** zusammen. Insofern konkretisiert Art 15 Abs 2 EUV das statusrechtliche Anstellungsverhältnis des einzelnen mitgliedstaatlichen Vertreters im ER und grenzt es auf die zwei alternativen[1052] obersten Bundesorgane ein. Diese formelle Anforderung kann durch einen mitgliedstaatlichen Vertreter einer Regional-

---

1047 Vgl Art 19 Abs 1, Art 20 Abs 1, Art 74, Art 76, Art 105 Abs 2 und Abs 3 B-VG.

1048 Vgl Art 23 Abs 6 GG, der nicht explizit auf den R für die unter beschränkten Voraussetzungen automatische Entsendung eines Ländervertreters zur „Wahrnehmung der Rechte", die der BRD zustehen, abstellt; konzeptionell abweichend hingegen Art 23d Abs 3 B-VG, nach dieser Verfassungsbestimmung muss die BReg ein v den Ländern namhaft gemachtes Mitglied einer LReg zu seiner Teilnahme, Verhandlungsführung u Stimmabgabe allein auf Tagungen der Ratsformationen ermächtigen; dazu *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 20 f.

1049 Zugleich unter Hinweis, dass in Österreich selbst dann kein Rechtsanspruch für die Länder auf Vertretung in der Ratstagung besteht (vgl Ermächtigungsvorschrift Art 23d Abs 3 B-VG), wenn zur Gänze Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind, vgl *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 27 ff.

1050 Vgl Art 5 Abs 3 und Anhang V GO-R.

1051 Vgl *Bußjäger* in *Griller et al* 364 f; *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 64.

1052 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 96.

regierung nicht erfüllt werden.[1053] Eine Unvereinbarkeit liegt auch mit dem Amt des Präs des ER vor, der autonom durch den ER nach Art 15 Abs 5 EUV zu wählen ist.

3. *In sonstige abhängige EU-Institutionen*

Stellt das Unionsrecht in seinen Organisationsvorschriften für die Mitgliedschaft in einer EU-Institution auf „**Vertreter eines Mitgliedstaates**" ab, die nicht der Regierung des Gesamtstaats angehören müssen und sind Länderinteressen vom EU-Vorhaben betroffen, ist **allgemein** die **Entsendung eines verhandlungs- und stimmberechtigten**[1054] **Ländervertreters** in die betreffenden EU-Institutionen zusätzlich zu jener in die einzelnen Ratszusammensetzungen erlaubt. Eine solche Ermächtigung für Bundesstaaten kann sich in der **Binnenorganisation** (sog sekundäre[1055] Organisationsstruktur) aus primärrechtlichen Vorschriften und Vorschriften nach dem Selbstorganisationsrecht der Organe und ferner aus den Organisationsvorschriften primärrechtlich nicht explizit vorgesehener, neu geschaffener **Einrichtungen der tertiären Organisationsebene** ergeben.[1056] Insofern ist die Entsendung von einem Ländervertreter in die **Vorbereitungsgremien des R**, wie in den primärrechtlich[1057] verankerten AStV und in die nach Art 19 GO-R vorgesehenen Ausschüsse und Ratsarbeitsgruppen[1058] soweit zulässig, als sich diese aus Vertretern der MS ohne weitere statusrechtliche Attribute zusammensetzen.[1059]

1053 Vgl dazu unter Hinweis, dass für den zuständigen Staats- oder Regierungschef nach Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV seine Vertretung durch einen *„einfachen"* Minister ausgeschlossen wird u im Fall seiner Verhinderung nur eine Stimmrechtsübertragung auf ein anderes Mitglied des ER iSv Art 235 AEUV in Frage komme *Kumin* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2011) Art 15 EUV Rz 7.

1054 Davon gilt es die Einbeziehung v Ländervertretern in mitgliedstaatliche Delegationen zu unterscheiden, die Organisationsvorschriften der betreffenden EU-Einrichtung u innerstaatliche Begleitregelungen (vgl Art 8 BLVer) festlegen.

1055 *Frenz*, HB EuR Rz 442.

1056 Vgl *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 10.

1057 Art 16 Abs 7 EUV, Art 240 AEUV; ferner Art 19 Abs 1 GO-R; *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 65 ff.

1058 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 66.

1059 Der AStV der in zwei verschiedenen Formationen zusammentritt (COREPER I u COREPER II) kommt demnach für einen Regionalvertreter nicht in Frage. Die Ständigen Vertreter sind Berufsdiplomaten u als solche Angehörige des auswärtigen Diensts des Gesamtstaats. Alle Tagesordnungspunkte, über die im R verhandelt u abgestimmt werden sollen, müssen nach ihrer Behandlung in den Ratsarbeitsgruppen den AStV passieren, vgl Art 19 Abs 2 GO-R; dazu *Jacqué* in *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht[7] (2015) Art 16 EUV Rz 44 ff; *Ziegenhorn* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2019) Art 16 EUV Rz 69.

Nationale Regierungsvertreter sind in **Komitologieausschüssen**[1060] oder auch in der **Binnenstruktur der EK und des EP** möglich.[1061] Ferner setzen sich die kollegialen **Verwaltungsräte** in der dualen Leitungsstruktur von **EU-Agenturen** aus Vertretern der MS zusammen.[1062]

Die Möglichkeit der Entsendung von Staatenvertretern in EU-Institutionen hat sich nach Unionsrecht zu bestimmen. Die **im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der MS** sind zwar im Primärrecht vereinzelt vorgesehen und insofern hier als EU-Institution bezeichnet, sind jedoch nach Völkerrecht als loses Zusammentreffen zwischen den souveränen EU-MS, die als Völkerrechtssubjekte auftreten, zu regeln. Die Möglichkeiten der Entsendung eines Vertreters einer subnationalen Entität in das vr Gremium bestimmt sich nach allgemeinem **Völkerrecht** und **nat VfR**. Sie muss von der **partiellen, derivativen Völkerrechtssubjektivität** des entsendenden Gliedstaats getragen sein.[1063] Die Gesamtverantwortlichkeit verbleibt jedoch beim originären Völkerrechtssubjekt Gesamtstaat bzw Bundesstaat.

Negativbeispiele für eine unzulässige Entsendung von verhandlungs- und stimmbefugten Regionalvertretern sind **abgesehen vom R die gesamte primäre**[1064] **Organisationsstruktur iSv Art 13 EUV (inklusive AdR)**, der **Konvent, Fachexpertenausschüsse** der EK, der **COREPER**, der aus Finanzministern zusammengesetzte **Gouverneursrat** im ESM-Vertrag[1065] oder auch der **Euro-Gipfel** im SKS-Vertrag,[1066] der sich analog zum ER zusammensetzt. Freilich ist die Entsendung eines weisungsabhängigen Regionalvertreters in die **unabhängige eur Verwaltung** iSv Art 298 AEUV kategorisch auszuschließen.

1060 Art 291 Abs 3 AEUV iVm Art 3 Abs 2 VO (EU) 182/2011.

1061 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 215; *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 201; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 112.

1062 Vgl zB Art 63 iVm Art 61 lit a VO (EU) 2016/1624; Art 10 VO (EU) 2016/794.

1063 Vgl *Epping*, § 8. IO, in *Ipsen*[7] Rz 19.

1064 *Frenz*, HB EuR Rz 441.

1065 Vgl Art 5 Abs 1 ESM-Vertrag („Regierungsmitglied des jeweiligen ESM-Mitglieds mit Zuständigkeit für die Finanzen").

1066 Vgl Art 12 Abs 1 UAbs 1 SKS-Vertrag („Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist").

4. *Folgen von Vertretungsmängeln*

a) Grundlegendes

Die Doppelfunktion eines Ländervertreters als (weisungsabhängiger) Vertreter eines Gesamtstaats in einer EU-Institution geht mit einer mitgliedstaatlichen Entsendung einher, die dem Unionsrecht zu entsprechen hat. *Calliess*[1067] hält dazu fest, dass Ratsmitglieder in ihrer Eigenschaft als Vertreter ihres MS nationalem Recht unterworfen seien, das ihre **Entsendung**, ihre **Handlungsbefugnis** und ihre **innerstaatliche Willensbildung** regle. Als Angehörige eines Unionsorgans tragen sie **Verantwortung für die Wahrung der Interessen der Union** und sind Unionsrecht unterworfen. Die Vertretungsbefugnis und eine etwaige mitgliedstaatliche Weisungsbindung hinsichtlich des Beratungs- und Abstimmungsverhaltens ergeben sich demnach aus dem jeweiligen nat Recht und sind nicht unionsrechtlich zu bestimmen.[1068] Dies gilt **im Allgemeinen** für die Doppelstellung eines Regionalvertreters als Staatenvertreter in EU-Institutionen. Die Unionsrechtsordnung, die Anwendungsvorrang genießt,[1069] gibt als Grenze der mitgliedstaatlichen Autonomie die für alle Rechtsgemeinschaften notwendige **Funktionsfähigkeit** vor,[1070] die sich auch aus **Art 4 Abs 3 EUV** ableiten lässt.[1071]

Die Entsendung eines Ländervertreters auf Ermächtigung des Gesamtstaats im konkreten Einzelfall,[1072] oder ein unter verfassungsrechtlichen Kautelen eingeräumter zwingender Rechtsanspruch für subnationale Entitäten auf ihre Vertretung in EU-Institutionen[1073] sind unionsrechtskonforme Entsendungsmodi.

b) Vertretungsbefugnis

Aufgrund der Doppelfunktion eines Ländervertreters ist auch hinsichtlich der Rechtsfolgen seiner Verstöße am Maßstab des Unionsrechts (**ge-**

1067 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 7; ähnlich *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 21.

1068 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 109.

1069 Vgl dazu zB *Grabenwarter*, § 20 Offene Staatlichkeit: Österreich, in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hg), HB Ius Publicum Europaeum (2007) 237 ff.

1070 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 18 f; *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 35.

1071 *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 28.

1072 Art 23d Abs 3 B-VG; vgl *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 26 f; *Grabenwarter*, ZaöRV 55 (1995), 175, 180 f; *Griller*, ZfRV 1995, 100 ff; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 20, 30, 34, 47.

1073 Art 23 Abs 6 GG; vgl *Borchardt*, Grundlagen EU[6] Rz 278; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuR[11] Rz 144; *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 210; *Streinz*, EuR[11] Rz 343.

samtstaatliche Verantwortlichkeit) und des mitgliedstaatlichen Rechts (**staatsrechtliche und politische Verantwortlichkeit**) zu unterscheiden. Dabei kommt unionsrechtlich *ex ante* eine Ablehnung der Teilnahme eines unberechtigten Vertreters zu Sitzungen oder ein Nichtigkeitsgrund iSv Art 263 AEUV als Folge eines offenkundigen Mangels in der unionalen Willensbildung in Betracht.[1074] Verletzungen von Art 16 EUV qualifiziert *Egger*[1075] als Verletzungen wesentlicher Formvorschriften, die in einer Nichtigkeitsklage gegen den Rechtsakt, der unter rechtswidriger Beteiligung des entsprechenden Ratsmitglieds beschlossen worden ist, nach **Art 263 AEUV** geltend gemacht werden können.[1076] Eine Verantwortlichkeit des Organwalters kennt das Unionsrecht nicht, eine solche kann sich nur aus der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung ergeben. EU-Institutionen sind als Kollegium für ihre Untätigkeit nach **Art 265 AEUV** rechenschaftspflichtig.[1077] Ein Anspruch auf Erlass eines Rechtsakts mit bestimmtem Inhalt gibt es allerdings nicht.[1078]

Verletzungen von **national-verfassungsrechtlichen föderalen Kooperationsgeboten des Ländervertreters gegenüber dem sachlich zuständigen Bundesexekutivvertreter**[1079] oder Verstöße eines Ländervertreters gegen unionsrechtskonforme nat Auftragsbindungen[1080] sind nur nach

---

1074 Überzeugend *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 60.

1075 *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 27.

1076 AA offensichtlich *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 109 („*Vertretungsmängel haben jedoch keine Auswirkungen auf die Gültigkeit*"). Mit Blick auf Art 263 AEUV müsste auch ein Vertragsverletzungsverfahren iSv Art 258 ff AEUV ob des Verstoßes gegen Verpflichtungen nach Art 16 EUV gegen den gesamtverantwortlichen Gesamtstaat zulässig sein.

1077 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 216.

1078 *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht 168 f.

1079 Vgl dazu Art 23d Abs 3 S 2 B-VG; vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 55 ff.

1080 Vgl dazu Art 23d Abs 3 S 2 und S 3 B-VG, Art 23e Abs 4 B-VG; AB 827 BlgNR 24. GP 11 f mit Festlegung der Bindungswirkung nach Art 23e B-VG für zuständigen BM u dessen Stellvertreter, jedoch keine Bezugnahme auf Ländervertreter, die es jedoch aus Art 23d Abs 3 S 3 B-VG abzuleiten gilt; auch *Öhlinger/Konrath* bejahen eine „*mittelbare*" Bindungswirkung v Stellungnahmen nach Art 23e B-VG für einen Ländervertreter, vgl *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 42; *Öhlinger/Konrath* nehmen zudem eine Bindungswirkung nach Art 23d u Art 23e B-VG („Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union") für alle Tätigkeiten v österr Vertretern bei Vorhaben im Rahmen der EU, wie auch jene in vorbereitenden EU-Gremien, an u betonen dabei stets die reine Bindungswirkung im Innenverhältnis u „*keinesfalls gegenüber der EU*" *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23d B-VG Rz 18.

nat Recht sanktionierbar.[1081] Denn analog zu Mandaten regionaler Entitäten an Staatenvertreter sind innerstaatliche föderale Abstimmungs- und Koordinationsgebote als innerstaatliche Angelegenheit unionsrechtlich unbeachtlich.[1082]

c) Auftragsbindung

Aus unionsrechtlicher Sicht ist eine Bindung des Abstimmungsverhaltens des Ländervertreters grds zulässig.[1083] **Verstöße** des Regionalvertreters in seiner Funktion als Vertreter des Gesamtstaats **gegen mitgliedstaatliche inhaltliche Aufträge** begründen **keine Fehlerhaftigkeit oder Ungültigkeit der damit zusammenhängenden unionalen Handlungsform.**[1084] Der **Anwendungsvorrang** des autonomen Unionsrechts geht auch vor zwingenden nat Bindungen von der Willensbildung- und Entscheidungsbildung eines Ländervertreters.[1085] Die **Verbindlichkeit** von innerstaatlichen Aufträgen an einen Regionalvertreter für sein Abstimmungsverhalten besteht damit **nur im Innenverhältnis** und ist keinesfalls gegenüber der Union wirksam. Eine unzureichende Beachtung dieser Verbindlichkeit hat keine Auswirkungen auf die Gültigkeit des EU-Rechtsakts.[1086] Dem unionsrechtlichen **Loyalitätsgrundsatz** entgegenstehende innerstaatliche Bindungen eines Regionalvertreters sind

---

1081 Für Österreich ist kein Organstreitverfahren (vgl dazu Art 93 Abs 1 Z 1 GG), dessen Praktikabilität angesichts des schnelllebigen EU-RS fragwürdig wäre, vorgesehen; rechtliche Verantwortlichkeit (vgl Art 142 Abs 2 lit c iVm Art 23d Abs 3 B-VG bzw Art 73 Abs 2 B-VG) eines Ländervertreters gegenüber NR u aller LT (!gemeinsamer Ländervertreter für alle Länder) ist v politischer Verantwortlichkeit gegenüber LT des betreffenden Lands zu unterscheiden; eine klare Aufteilung der Verantwortung zwischen nach innerstaatlicher Ressortverteilung eigentlich zuständigem BM (vgl Materiengesetz, subsidiär nach BMG u BMI mit subsidiärer Generalzuständigkeit) u dem ermächtigten Ländervertreter iSv Art 23d Abs 3 B-VG ist nicht geregelt; eine rechtliche Verantwortung kommt bei schuldhaften Rechtsverletzungen, für die leichte Fahrlässigkeit genügt, für beide Organvertreter in Betracht; vgl überzeugend *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 61 ff; *Holzinger/Frank* in *Kneihs/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2019) Art 142 B-VG Rz 4 f, 8 mit Hinweis auf umfassende Verantwortlichkeit bei Weisungsrecht.

1082 Vgl dazu mit Blick auf inhaltliche Mandate Kapitel II:IV.B)1.

1083 *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 28; vgl Art 23d Abs 3, Art 23e B-VG.

1084 *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 109, 215; vgl hingegen Mängel v Vertretungsbefugnis als Nichtigkeitsgrund iSv Art 263 AEUV.

1085 Vgl Art 23d Abs 2, Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG; *Hatje* weist auf die umstrittene Zulässigkeit v zwingenden nat verfassungsrechtlichen Vorgaben an Ratsmitglieder im Hinblick auf Art 4 Abs 3 EUV hin *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 116; dazu oben Kapitel II:IV.B)1.

1086 Vgl *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 31.

im Einzelfall **unionsrechtskonform** auszulegen[1087] oder subsidiär vom nat Vertreter unangewendet zu lassen. Eine innerstaatliche **rechtliche Verantwortlichkeit** des Ländervertreters in einer EU-Institution für in seiner Amtstätigkeit erfolgte schuldhafte Rechtsverletzungen ist bei seinem unionsrechtlich gerechtfertigten Abgehen von einer innerstaatlich zwingenden Vorgabe **auszuschließen.**[1088] Eine verschuldensunabhängige **politische Verantwortung** des Ländervertreters gegenüber regionalen Parlamenten für eine solche vom innerstaatlichen Auftrag divergierende, jedoch unionsrechtskonforme Vertretungshandlung ist hingegen nicht ausgeschlossen. Ein politisches Misstrauensvotum gegen den loyalen Ländervertreter und dessen Amtsenthebung stehen allerdings nicht im Einklang mit der auf loyale Zusammenarbeit beruhenden autonomen Unionsrechtsordnung.[1089]

V. Aktiver Beitrag nationaler Parlamente in der Arbeitsweise der Union

A) Einleitende Bemerkungen

1. Terminologie

a) Kammer(n) des (nationalen) Parlaments

Zweite Kammern etwa in Prägung einer obligatorischen[1090] parlamentarischen Vertretung der Gliedstaaten im bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahren gehören **nP** im unionsrechtlichen Sinne an. In föderativ gegliederten Gemeinwesen werden sie von **subnationalen Parlamenten** auf gliedstaatlicher Ebene ergänzt, die auf dieser Ebene ein Mindestmaß an autonomer Gesetzgebungsbefugnis der Gliedstaaten ausüben.[1091] **Subnationale Entitäten von EU-MS** wie die österreichischen Bundesländer können über parlamentarische Gremien auf Unionsebene unmittelbar[1092] zum einen direkt durch ihre regionalen Parlamente mit

---

1087 Vgl zur Notwendigkeit einer unionsrechtskonformen Anwendung v sog absolut verbindlichen Stellungnahmen iSv Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG *Egger* in *Jaeger/Stöger* Art 16 EUV Rz 34.

1088 Ähnlich zu „zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen" iSv Art 23d f B-VG *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 34, 46.

1089 Vgl dazu oben Kapitel II:IV.B)1.

1090 Vgl FN 535-537.

1091 Vgl dazu *Gamper*, Zweite Kammern und ihre Europaarbeit nach Lissabon, in: Abels/Eppler (Hg), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? (2011) 243 f.

1092 Vgl Art 6 Abs 1 SP.

Legislativbefugnissen (LT), oder zum anderen mediatisiert durch eine Länderkammer als zweite Kammer in einem nat Parlament (BR) an der EU-RS teilnehmen.[1093] Die Mitwirkungsbefugnisse am unionalen Entscheidungsfindungsprozess werden von den nP nach mitgliedstaatlichen und zunehmend auch nach unionsrechtlichen Vorschriften wahrgenommen.

Aktuell sehen 13 mitgliedstaatliche Rechtsordnungen bikamerale parlamentarische Systeme vor.[1094] Zutreffend und in einem weit verstandenen Sinne umschreibt *Groß*[1095] **Zweite Kammern** als *„jede Körperschaft [...], die formal oder funktional Teil des Parlamentes eines Staates ist und insb an der Gesetzgebung mitwirkt, aber nicht wie die hier als „erste Kammer" bezeichnete Volksvertretung aus allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen hervorgeht, sondern auf einer mindestens in einem der Wahlgrundsätze abweichenden Legitimationsbasis beruht"*. Entscheidend für die Klassifikation sei nicht die Bezeichnung des Organs in der jeweiligen nat Verfassungsordnung, sondern das Vorliegen der beiden Merkmale, die sich auf die **Funktion** und die **Zusammensetzung** beziehen. Historisch betrachtet, sei zunächst regelmäßig die Volksvertretung „als zweite Kammer" bezeichnet worden, doch inzwischen habe sich aufgrund des Legitimationsvorrangs der allgemeinen, direkten und gleichen Wahlen die Rangfolge umgekehrt. Dies erkenne man auch daran, dass in den Verfassungstexten der (bikameralen) EU-MS regelmäßig die Kammer der Volksvertretungen vor der anderen Kammer geregelt werde. Nach ihrer Zusammensetzung diene die zweite Kammer mit parlamentarischen Funktionen **föderalen**, **territorialen** oder **sozialen Repräsentationszwecken**.[1096]

Eine **Legaldefinition von nat oder subnationalen Parlamenten** und ferner von **bikameralen nP** ist im Unionsrecht **nicht** vorhanden. Das

---

1093 Art 12 EUV; vgl ähnlich *Bußjäger* in *Griller et al* 367; rechtsvergleichend (Deutschland, Spanien, Vereinigtes Königreich) zum Stand des aktuellen LV u unter Hervorhebung des entscheidenden Faktors im innerstaatlichen Verhältnis zwischen Landeslegislative u Landesexekutive u deren Einbindung auf Bundesebene für eine effektive Beteiligung an der *ex ante* Subsidiaritätskontrolle *Borońska-Hryniewiecka*, Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe, EUI Working Papers 2013, 1 (8 ff); zum Stand vor dem LV u rechtsvergleichend in Bezug auf innerstaatliche parlamentarische Beteiligungsverfahren an der RS im Rahmen der EU u va unter Offenlegung der Schwäche der LT *Grabenwarter*, Landtage und Bundesrat in der Europäischen Union, in: FS Weiss (2007) 137 (140 ff).

1094 *Gostyńska-Jakubowska*, The role of national parliaments in the EU, Centre for European Reform 2016, 1 (3).

1095 *Groß*, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, ZaöRV 63 (2003), 29 (31 f).

1096 *Groß*, ZaöRV 63 (2003), 56; vgl auch *Schambeck*, Bikameralismus, in *Janko et al* 150.

Unionsrecht differenziert terminologisch zwischen „nationalen Parlamente[n] oder [den] Kammern eines dieser Parlamente" und „regionalen Parlamente[n] mit Gesetzgebungsbefugnissen" in **Art 6 Abs 1 PP** und indiziert insofern eine primärrechtliche Abgrenzung dieser mitgliedstaatlichen parlamentarischen Institutionen.[1097] Die Abgrenzung zu regionalen Parlamenten ist auch für die Bestimmung der zweiten Kammer, die die unionsrechtlichen Befugnisse für Zweikammersysteme mitausüben soll, im Rahmen der institutionellen Verfassungsautonomie von den MS zu berücksichtigen.[1098] Es liegt sohin ein **weites**[1099] **unionsrechtliches Verständnis von nat Zweikammersystemen** vor, das einen nat Gestaltungsspielraum zulässt, und für die zweite Kammer zumindest eine Körperschaft mit Teilhabe an der nat Gesetzgebung voraussetzt und sich mit dem obigen Begriffsverständnis nach *Groß* deckt.

Der **unionsrechtliche Status der zwei Kammern eines** nat **Zweikammersystems** ist grds **gleichwertig**, soweit das Unionsrecht auf den Bikameralismus Rücksicht nimmt.[1100] Dies ist aus der gleichmäßigen Aufteilung der Stimmen unter den Kammern für die Berechnung der Schwellenwerte bei der Subsidiaritätsrüge nach Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP und aus der neutralen Bezugnahme auf Kammern der nP in Art 8 PP und Art 6 – Art 8 SP zu schließen. Innerstaatliche Schieflagen in der kompetenziellen Ausstattung zwischen den beiden Kammern[1101] sind unionsrechtlich unbeachtlich.[1102] Dieser Umstand resultiert in einer Emanzipation[1103] und aus bundesverfassungsrechtlichem Blickwinkel atypischen Gleichschaltung des österreichischen BR mit dem NR im Hinblick auf unionsrechtliche Befugnisse.[1104] Eine allgemeine primärrechtliche Anerkennung von einzelstaatlichen Zweikammersystemen liegt nicht vor, weshalb **außerhalb der Grundlagen im PP und SP** die parlamentarische

---

1097 *Gamper* in *Abels/Eppler* 247.

1098 Vgl dazu die Notwendigkeit der 51. Erkl.

1099 Vgl auch *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 62; *Hölscheidt* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2017) Art 12 EUV Rz 24 f.

1100 Vgl dazu *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 398, 404, 409; *Streinz*, EuR[11] Rz 196.

1101 Vgl zB BR im Vergleich zu NR, dazu Art 41 ff, Art 74, Art 76, Art 121 f, Art 138b, Art 140 Abs 1 Z 2, Art 142 B-VG.

1102 *Gamper* in *Abels/Eppler* 247.

1103 Vgl dazu mit Blick auf das eigenständige Rüge- u Klagerecht des BR nach SP weist *Bußjäger* auf die *„Chance zur Emanzipation"* hin, die aber letztlich entscheidend v der *„Kooperationswilligkeit und –fähigkeit der beteiligten Akteure abhängig"* u auch v deren personellen bzw infrastrukturellen Ressourcenausstattung geprägt sei, vgl *Bußjäger*, Frühlingserwachen?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2009 (2009) 503 (505 f, 511 f).

1104 Vgl va Art 23f Abs 1 B-VG; *Galiciani*, Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, JRP 19 (2011), 173 (173 ff).

Ausgestaltung der unionsrechtlich determinierten, direkten EU-Aufgaben von nP und damit auch die Stellung einer Länderkammer in die **mitgliedstaatliche institutionelle Autonomie** fällt. Die fehlende Übereinstimmung der MS über die Aufgaben nP im Mehrebenenparlamentarismus erschweren Reformbemühungen zu einer intensivierten Rolle nP.[1105]

b) Regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen

Regionale Parlamente mit Legislativbefugnissen sind einmalig vom Primärrecht in **Art 6 Abs 1 SP** erfasst. Er schreibt ihre Konsultation-(spflicht)[1106] durch „nationale Parlamente oder Kammern eines dieser Parlamente" innerhalb der achtwöchigen Rügefrist fest. Demnach differenziert das Primärrecht zwischen nP bzw deren Kammern und regionalen Parlamenten.[1107]

Ausweislich des Wortlauts und der Systematik von Art 10 Abs 2 UAbs 2, Art 12 EUV und des PP und SP kommt das Attribut „national" jener parlamentarischen Einrichtung eines MS zu, die mitgliedstaatliche Vertreter in den Räten kontrollieren können und nur als Parlamente des Gesamtstaats primärrechtliche Funktionen iSv Art 12 EUV in der EU-RS wahrnehmen können. Zwar sprechen Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV und 1. ErwGr in der Präambel des PP nicht explizit von „Zentralregierungen", die die nP kontrollieren. Die Ausgrenzung von sonstigen subnationalen Regierungsformen erschließt sich jedoch zwingend aus der Unbeachtlichkeit der inneren Staatsordnung im Unionsrecht.[1108] Systematisch und funktional betrachtet, können regionale Parlamente im Umkehrschluss nur solche parlamentarische Institutionen sein, die verfassungsrechtlich **nicht die (Zentral-)Regierung, sondern regionale**

1105 *Cooper*, A "Virtual Third Chamber" for the European Union? ARENA Working paper 7 (2011), 1 (23).

1106 *Bußjäger* nimmt zwar keine Begriffsabgrenzung vor, jedoch vertritt er aufgrund des Wortlauts „obliegt" ebenso eine Verpflichtung für nP zur Konsultation regionaler Parlamente, die deren Unterrichtung, Stellungnahmerechte u Debatte umfassen soll, vgl dazu *Bußjäger* in *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* 504.

1107 Vgl dazu mit Negativabgrenzung zum weiten Verständnis v „Kammern" u unter Hinweis auf Deutschland, Finnland, Großbritannien, Italien, Österreich, Portugal u Spanien, die jeweils regionale Parlamente mit Legislativbefugnissen haben *Hölscheidt* in *GHN* Art 12 EUV Rz 25; weiters aus eher politikwissenschaftlicher Sichtweise zum Thüringer LT *Eberbach-Born*, Unterrichtung und Beteiligung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten, in: Eberbach-Born et al (Hg), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union (2013) 285.

1108 Vgl dazu Kapitel II:I.A)1.

bzw subnationale Regierungen (LReg) in deren Handeln legitimieren und kontrollieren.

In Österreich sind die neun **LT** erfasst. Sie zählen zu den allgemeinen Vertretungskörpern,[1109] sind für das jeweilige Bundesland gesetzgeberisch tätig[1110] (vertikale Gewaltenteilung im Bundesstaat) und sie wählen die jeweilige LReg,[1111] deren Mitglieder dem LT wegen Gesetzesverletzungen gem Art 142 Abs 2 lit d B-VG[1112] und nach landesgesetzlichen Bestimmungen politisch verantwortlich sind.

2. *Überblick zur Stellung nationaler Parlamente in der Europäischen Union*

NP ist seit dem LV im EU-Vertragsrecht eine **unmittelbare Rolle im EU-Rechtsetzungsverfahren** zuerkannt.[1113] Der NV bezog sich auf die einzelstaatlichen Parlamente einzig im Prot Nr 9, das er vom AV übernommen hatte und das über die nat Regierungen kanalisierte Informationsrechte (Abschnitt I) und die COSAC (Abschnitt II) regelte.[1114] NP sind nunmehr neben den (Zentral-)Regierungen der MS[1115] die einzigen mitgliedstaatlichen Organe, die selbständig und unmittelbar in das unionale Handeln nach Maßgabe des Primärrechts eingebunden und insofern an den Grundsatz der **Loyalität** iSv Art 4 Abs 3 EUV gebunden sind.[1116] Justiziable Loyalitätsverletzungen haben sich allerdings auf **extreme Ausnahmefälle systematischer Obstruktionspolitik eines einzelnen Parlaments** zu beschränken, die Vertragsverletzungen durch den

---

1109 Vgl Art 141 B-VG.

1110 Art 95 ff B-VG

1111 Art 101 B-VG.

1112 Vgl auch Art 105 Abs 2 und Abs 3 B-VG; vgl auch Art 141 Abs 1 lit f B-VG.

1113 Zu den unionalen Entwicklungslinien für eine parlamentarische Beteiligung u zur aktuellen österr Ausgestaltung nach dem LV als ein *„doppelter Prozess der Konstitutionalisierung der Rolle und Funktion der Parlamente der Mitgliedstaaten"* u unter Hervorhebung der Mitteilung an Unionsorgane iSv Art 23f Abs 4 B-VG als verfassungsrechtliches Novum in der EU *Schambeck*, Der Einbau des EU-Rechtes in das staatliche Recht, in: Janko et al (Hg), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht (2014) 465 (479 f).

1114 Vgl zur Bestandsaufnahme u zum Post-Nizza-Prozess *Schröder*, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 2002, 301 (301 ff); ferner zu Vorschlägen zur künftigen Rolle der nP in EU im Konvent zur Zukunft der EU u Vorschlägen im Verfassungsentwurf d Konvents v 2003 *Ünlü*, Eine neue Rolle für die einzelstaatlichen Parlamente in der EU, in: Liebert et al (Hg), Verfassungsexperiment (2003) 175 (179 ff).

1115 Vgl dazu insb Kapitel II:II, Kapitel II:IV.

1116 Dazu unter Außerachtlassung der Zentralregierungen *Vedder* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*[2] Art 4 EUV Rz 22.

jeweiligen MS verursachen.[1117] Der Immunität von (parlamentarisch mandatierten) Staatenvertretern in EU-internen Willensbildungsprozessen als Produkt des politischen Handlungsspielraums ist die Verantwortlichkeit von EU-Institutionen vor dem EuGH für ihre außenwirksame Entscheidungen gegenüberzustellen. Mit Blick auf die aktuelle Ausgestaltung der Beteiligung nP, va in Form der kollektiv auszuübenden Subsidiaritätsrüge, regelt das Unionsrecht hingegen **keinen gemeinsamen institutionellen Bezugspunkt für eine Rechenschaftspflicht nP bei ihrer kollektiven Befugnisausübung**. Aus dieser institutionellen Lücke eines gesamtheitlichen Verantwortungsträgers soll allerdings keine Bindung an den Loyalitätsgrundsatz eines einzelnen nP bei seiner Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips iSv Art 5 Abs 3 UAbs 2 S 2 EUV deduziert werden. Die weitestgehende Autonomie des einzelnen nP vor gerichtlicher Kontrolle in seiner unionsrechtlichen Mitwirkung dient der **Effektivität des dualen unionalen Legitimationsstrangs** iSv Art 10 Abs 2 EUV und erfüllt die **Achtung der nat Identität eines MS** iSv Art 4 Abs 2 EUV, die sich auch in der inhaltlichen Position eines nP widerspiegelt.[1118]

Art 12 EUV sieht Funktionen für nP auf Unionsebene vor.[1119] **Insb** das neue präventive und repressive Instrumentarium für die Fremdkontrolle durch nP über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozess gem Art 5 Abs 3 UAbs 2 S 2 iVm Art 12 lit b EUV sticht

---

1117 Auch in Anbetracht der v *Cameron* lancierten Reformidee einer eigenständigen „roten Karte" der nP im Zuge der BREXIT-Debatte *Woodhouse*, With great power, comes no responsibility? Common Market Law Review 54 (2017), 443 (468 f); Art 258 AEUV legt ein feststellendes, objektives, verschuldensunabhängiges Rechtsschutzverfahren fest, das als Prüfungsmaßstab das gesamte Unionsrecht (vgl Art 17 Abs 1 S 2, Art 4 EUV) kennt u sämtliches Verhalten eines MS prüft. Die Vertragsverletzung kann in einem Tun u bei Handlungspflichten in einem Unterlassen des MS liegen, vgl dazu *Ehricke* in *Streinz*, EUV/AEUV[3] (2018) Art 258 AEUV Rz 5 ff.

1118 *Woodhouse*, Common Market Law Review 54 (2017), 445 ff, 466 ff.

1119 *Kröll*, Nationalrat und Bundesrat im Europäischen Parlamentsverbund, in: FS Korinek (2010) 333 (336 ff); als Programmnorm schafft Art 12 EUV eine primärrechtliche Anerkennung nP u bietet die Grundlage für die Schaffung unmittelbarer Mitwirkungsmöglichkeiten im Unionsrecht. Art 12 EUV soll als Inzentiv zur stärkeren (tatsächlichen) parlamentarischen Beteiligung gesehen werden, die in ihrer unionsrechtlichen Ausgestaltung einer dynamischen Auslegung zugänglich sein soll. Der primärrechtliche Status nP gilt als Maßstab für künftige Entwicklungen im Kontext des EU-Rechts *Öhlinger/Konrath*, Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: FS B. Raschauer (2013) 399 (419 f); *Storr* in *Griller et al* 317 ff.

dabei hervor.[1120] Die **national-parlamentarische Subsidiaritätskontrolle** ergänzt[1121] oder ersetzt[1122] dabei die Eigenkontrolle der Union,[1123] jedoch unter Ausschluss wichtiger Politikfelder wie etwa das auswärtige Handeln der Union iSv Art 21 Abs 3 EUV und nicht-legislativer unionaler Handlungsformen wie die zunehmende Tertiärrechtsetzung durch die EK iSv Art 290 f AEUV.[1124]

Die **direkten unionsrechtlichen Funktionen** von nP in Art 12 EUV bestätigen nunmehr symbolträchtig[1125] unter dem Titel II „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze" den unionsrechtlichen **Trend**, unter Abschwächung[1126] der institutionellen Autonomie der MS nP in der EU-RS zu berücksichtigen, um damit deren **nat Kompetenzeinbußen zu kompensieren** und ferner die **indirekte**[1127] **demokratische Legitimation** des unionalen Handelns als Teil der dualen Legitimationsstrangs auszubauen.[1128] Dazu räumt das Unionsrecht den nP das Recht auf **Unterrichtung**, auf **Subsidiaritätskontrolle**, auf **Ablehnung von vereinfachten Vertragsänderungen**, auf Mitgliedschaft im **Konvent**, auf sonstige Beteiligungen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und auf interparlamentarische Kooperationen ein. Die Einflussnahme nP und die bisherige demokratische Rückbindung eines Staatenvertreters in EU-Institutionen, insb des nat weisungsgebundenen Regie-

---

1120 Vgl zB *Bickenbach*, EuR 2013, 523 ff; *Bußjäger/Grass*, Lissabon und die Folgen, ÖJZ 2011, 60 (61 ff); *Gamper*, Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Subsidiaritätskontrolle, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 339 ff; *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 440 ff; *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente (2007); *Pabel*, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, JRP 19 (2011), 287 (287 ff); *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 387 ff; *Schima*, Die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon, ZÖR 68 (2013), 369 (369 ff).

1121 Vgl Art 1, Art 5, Art 7 Abs 2 und Abs 3, Art 9 SP.

1122 Vgl Pkt 11 – 13 SP 1997.

1123 *Schwarze*, Die Einbeziehung nationaler Parlamente in die Architektur Europas, in: FS Jean-Paul Jacqué (2010) 625 (637).

1124 Dazu kritisch *Calliess*, EU nach LV 212; *Maurer*, Mehrebenenparlamentarismus, in: Abels/Eppler (Hg), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? (2011) 43 (56); *M. Mayer*, Europafunktion nP 95, 104 f.

1125 *M. Mayer*, Europafunktion nP 121.

1126 *M. Mayer*, Europafunktion nP 118.

1127 Vgl dazu auch Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV, 1. ErwGr PP.

1128 Unter Hinweis auf die Notwendigkeit, dass nP ihre neuen unionsrechtlichen Befugnisse auch tatsächlich praktizieren, um die Effektivität iSd der doppelten Finalität zu ermöglichen *Sprungk*, Ever more or ever better scrutiny? EIoP 14 (2010), 1 (3); zur doppelten Finalität der Europafunktion nP *M. Mayer*, Europafunktion nP 7 ff.

rungsmitglieds in einer Ratsformation iSv Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV,[1129] leiden unter der steigenden Ausdifferenzierung nicht öffentlicher entscheidungsvorbereitender Binnenstrukturen von EU-Institutionen und der zunehmenden Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im unionalen Entscheidungsprozess.[1130] Die Modifikationen im unionalen Demokratiekonzept führen jedoch auf Basis der neuen unionsrechtlichen Funktionen zu einer andersartigen Stärkung nP.[1131]

Das Unionsrecht weist den nP einen aktiven[1132] Beitrag in der Arbeitsweise der Union zu. Ein **Organstatus** iSv Art 13 Abs 1 EUV, oder eine **allgemeine Klagebefugnis** zur gerichtlichen **Durchsetzung ihrer Befugnisse nach EU-Primärrecht**, die über jene nach Art 8 Abs 1 SP hinausgeht, bleibt nP unionsrechtlich[1133] verwehrt. Die Verstöße von Unionsorganen gegen Beteiligungsrechte nP können als **wesentlicher Verfahrensfehler nach Art 263 AEUV** vor dem EuGH geahndet werden. Die Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte liegt in ihrem Ermessen,[1134] etwaige Vertragsverletzungen[1135] durch nP können gegen den betreffenden MS nach Art 258 AEUV geltend gemacht werden. Sofern unionsrechtliche Befugnisse der nP nicht iZm dem Subsidiaritätsprinzip stehen und damit von Art 8 Abs 1 SP nicht bereits erfasst sind, kann der jeweilige MS etwa die Verletzung von Ablehnungsrechten iSv Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV geltend machen. Je nach Umfang der EuGH-Prüfungskompetenz können nP bzw deren jeweilige Kammer in der **Subsidiaritätsklage** Ver-

---

1129 Unter dem Aspekt der mittelbaren Beteiligung der nP über die Kontrolle des nat Ratsvertreters (für Art 290 AEUV) bzw des Ratsvertreters bei ordentlichen Gesetzgebungsakten als Basisrechtsakte u des Staatenvertreters in Komitologieausschüssen (für Art 291 AEUV) ist Tertiärrechtsetzung unter national-parlamentarischer Aufsicht, vgl dazu Kapitel II:IV.A)2.

1130 Vgl Art 16 Abs 3, Art 24 Abs 1 UAbs 2, Art 49 Abs 1 EUV, Art 81 Abs 3, Art 218 Abs 8 UAbs 2, Art 352 Abs 1 AEUV; Art 48 Abs 7 EUV iVm Art 353 AEUV; dazu *Maurer* in *Abels/Eppler* 45 f.

1131 *Calliess*, EU nach LV 167 ff, 182 ff; *Mellein*, Subsidiaritätskontrolle 143 f.

1132 Dazu skeptisch *Gamper* in *Griller et al* 339 ff.

1133 Eher unklar *M. Mayer*, Europafunktion nP 97, 107, 148; in Österreich parlamentarische Aktivlegitimation für Staatsgerichtsbarkeit nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG für NR u Gesamtheit der LT; bei Verletzungen v Befugnissen des BR nach Art 23e B-VG kommt theoretisch *ex post* ein feststellendes VfGH-Erkenntnis in Frage, das im Fall v Verletzungen des Art 23e Abs 4 B-VG (absolut verbindliches Stellungnahmerecht bzw Widerspruchsrecht bzw absolutes Veto) v allen LT angeleitet werden kann; ungeklärt in *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 61, ebenso unbehandelt in *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 63; unterscheide davon auf Ansuchen des Lands Art 10 BLVer, dazu *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 410.

1134 Vgl Art 265 AEUV.

1135 Vgl Art 4, Art 48 Abs 3 EUV.

letzungen der Schrankentrias iSv Art 5 EUV[1136] geltend machen und insb Verstöße gegen die Begründungspflicht iSv Art 5 SP oder gegen sonstige Vorgaben für das Frühwarnverfahren[1137] und damit wohl auch Verstöße gegen die damit zusammenhängenden Unterrichtungsrechte nach dem Titel I PP als Verletzung wesentlicher Formvorschriften anführen.[1138] Mittelbar können nP ihre nat Legislativkompetenzen durch die Inanspruchnahme ihrer eigenständigen[1139] Klagebefugnis nach Art 8 Abs 1 SP schützen.[1140]

Nationalrechtliche Beteiligungen nP in der innerstaatlichen Willensbildung für die EU-RS[1141] bestehen als eine wesentliche Determinante für die nP in EU-Angelegenheiten neben den vermehrten direkten unionalen Aufgaben in der EU-RS und der erweiterten interparlamentarischen Zusammenarbeit[1142] zwischen den nP untereinander und mit dem EP fort. Ihre Auswirkungen auf die Kompensations- und Legitimationsfunktion nP wird insb durch die Möglichkeit einer inhaltlichen parlamentarischen Gestaltungskraft für die innerstaatliche Willensbildung vor einer verfahrensabschließenden Entscheidung (*ex ante* Kontrolle), bestenfalls durch rechtlich verbindliche Aufträge des jeweiligen nP an einen Staatenvertreter,[1143] noch immer höher als jene der direkten unionalen Beteiligungen iSv Art 12 EUV eingestuft.[1144] Die Ausgestaltung der sog indirekten unionalen Aufgaben der nP fällt in die **Verfassungsautonomie der MS**, die dabei die **Effektivität der autonomen Unionsrechtsordnung**, va auch in der Ausübung ihrer Gestaltungsspielräume,[1145] zu

---

1136 Überzeugend zum umfassenden Umfang der parlamentarischen Subsidiaritätskontrollrechte, der über den Subsidiaritätsgrundsatz hinausgeht vgl *Calliess*, EU nach LV 205 f.

1137 Vgl ebenso *Woodhouse*, Common Market Law Review 54 (2017), 467.

1138 Ähnlich, aber ohne Bezugnahme auf Unterrichtung u Sperrfrist nach PP *M. Mayer*, Europafunktion nP 107, 148.

1139 Dazu unten Kapitel II:V.C)3.

1140 *M. Mayer*, Europafunktion nP 147.

1141 Vgl Art 23c ff B-VG; *Griller*, Ausgestaltung der Mitwirkung des Parlaments in Österreich, in: Eilmansberger/Griller/Obwexer (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2011) 441 (446 ff); *Hatje/von Förster* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 223 f; *Storr* in *Griller et al* 321 ff.

1142 Art 12 lit f EUV iVm Art 9, Art 10 PP, Art 23f Abs 4, Art 23g Abs 3 B-VG; § 74b Abs 6 und § 76 Abs 5 GOG-NR, § 38b GO-BR; vgl dazu *Karl*, Das österreichische Parlament als Akteur der Europäischen Integration, ALJ 2015, 157 (164 f); *Konrath/Liebich*, Zusammenarbeit der nationalen Parlamente untereinander und mit dem Europäischen Parlament, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 383 (391 ff); *M. Mayer*, Europafunktion nP 151 ff.

1143 Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG.

1144 *M. Mayer*, Europafunktion nP 92 f, 102, 118, 174.

1145 Vgl Art 8 Abs 1 SP; dazu *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 399.

beachten haben. Insofern besteht auch **keine unionsrechtliche Verpflichtung** über die allgemeinen verfassungsrechtlichen Kontrollrechte des nP hinaus, diesem mitgliedstaatlich **spezielle Beteiligungs- und postlegislative Kontrollrechte** in EU-Angelegenheiten zu gewähren.[1146] Spezielle nationalrechtliche Mitwirkungsformen etwa auch einer Länderkammer können verfassungsrechtlich aus bundesstaatlichen Gesichtspunkten opportun sein[1147] und vermögen die fortbestehenden Defizite der unmittelbaren unionsrechtlichen Einbindung nP kompensieren.[1148] Solche speziellen nat Instrumentarien sind innerstaatlich regelmäßig[1149] mit unterschiedlicher Intensität für die Einflussnahme der nP auf die innerstaatliche Willens- und Entscheidungsbildung des jeweiligen nat Ratsvertreters im Vorfeld der unionalen Beschlussfassung[1150] und in der postlegislativen Phase für die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht für das Verhalten des Staatenvertreters in der Ratstagung[1151] (*ex post* Kontrolle) festgelegt. Das österreichische parlamentarische Beteiligungsverfahren sieht ua[1152] rechtlich verbindliche Stellungnahmerechte unterschiedlicher Intensität vor, die zumindest eine Berücksichtigungspflicht oder unionsrechtlich fragwürdige absolute Bindungen des österreichischen Ratsvertreters auslösen. EU-Loyalitätskonformes Abweichen von einem nationalparlamentarischen Verhandlungsmandat durch das nat Ratsmitglied muss allerdings im Sinn der unionalen Rechtsgemeinschaft rechtlich ungeahndet bleiben.[1153] Neben der zweiten Kammer in föderalen Systemen sind dem LT als regionales Parlament ebenso in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Qualität Mitwirkungen nach mitgliedstaatlichem Recht zuerkannt. Mit Blick auf die **LT** ist tatsächlich die ***„Entparlamentarisierung"*** der Entscheidungsprozesse für EU-Angelegenheiten und

---

1146 *M. Mayer*, Europafunktion nP 80 f, 91.

1147 Vgl insb Art 23e Abs 4 B-VG, Art 23i Abs 1 B-VG; ob die Beteiligung des BR iSv Art 23e B-VG wie das Länderbeteiligungsverfahren nach Art 23d B-VG als Inhalt des modifizierten bundesstaatlichen Prinzips einzustufen ist, lässt *Bußjäger* [*Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 57] offen. Für beide innerstaatliche Beteiligungsverfahren wird hier ein einfacher Verfassungsrang angesichts ihres parlamentarischen Entstehungsprozesses angenommen, u nur die vollständige Abschaffung beider innerstaatlicher Kompensationsmaßnahmen könnte in ihrer kumulativen Wirkung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung durch eine wesentliche Modifikation des bundesstaatlichen (u demokratischen) Grundprinzips bedeuten.

1148 *M. Mayer*, Europafunktion nP 100.

1149 *M. Mayer*, Europafunktion nP 92.

1150 Vgl Art 23e B-VG.

1151 Vgl Art 142 Abs 2 lit c iVm Art 73 Abs 2, Art 23d Abs 3 B-VG.

1152 Vgl Art 23e, Art 23f, Art 23i Abs 1, Art 23j B-VG.

1153 Vgl insb Gebot unionsrechtskonformer Auslegung absolut zwingender bzw verbindlicher Stellungnahmen, dazu oben Kapitel II:IV.B)1.

der *„Gewaltenmonismus der Exekutive"*[1154] eingetreten, weil in EU-Angelegenheiten die Landesexekutiven eine dominante Stellung gegenüber den jeweiligen LT einnehmen[1155] und die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene selbst **exekutivlastig** sind.[1156]

Beinahe[1157] abschließend zählt Art 12 EUV die unionsrechtlichen Funktionen auf. Schwerpunktmäßig sollen die parlamentarischen Rechte nach dem **PP**[1158] und **SP**[1159] behandelt sein, wobei sich die Prot va für die Übermittlungspflichten von Entwürfen von Gesetzgebungsakten überschneiden.[1160] Für den parlamentarischen Beitrag im **Primärrechtsverfahren** wird zwischen den unmittelbaren[1161] und mittelbaren primärrechtlichen Ermächtigungen unterschieden. Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG sieht zwar für den mitgliedstaatlichen Ratifikationsvorbehalt von Primärrechtsänderungen ein zwingendes der Ratifikation vorgeschaltetes parlamentarisches Genehmigungsverfahren vor.[1162] Völker-[1163] und unionsrechtlich[1164] ist jedoch für ein mitgliedstaatliches **Ratifikationsverfahren**, das für das ordentliche Vertragsänderungsverfahren iSv Art 48 Abs 4 EUV und für das Beitrittsabkommen zwischen den MS und dem beitrittswilligen Staat iSv Art 49 Abs 2 EUV vorgesehen ist, eine parlamentarische Beteiligung nicht zwingend. Dies ist eine rein innerstaatliche Angelegenheit. Aus diesem Grund werden die Fälle eines Ratifikationsverfahren und jene einer mitgliedstaatlichen Zustimmung, für die nach nat Bestimmungen jeweils parlamentarische Beteiligungen als Bedingung für das Inkrafttreten einer Primärrechtsänderung integriert sein können, gleichgestellt und den **indirekten parlamentarischen Aufgaben** zugeordnet. In Anbetracht der besonderen

---

1154 *M. Mayer*, Europafunktion nP 32.

1155 Vgl dt BR bzw in Österreich IKL iSv Art 1 LLVer u Länderkonferenzen.

1156 Dazu rechtsvergleichend für die Zweiten Kammern u regionalen Parlamente in EU-Mitgliedstaaten *Grabenwarter* in FS Weiss 140 ff; *Grabenwarters* Befund aus dem Jahr 2007 zu den strukturschwachen LT ist noch stimmig. Der BR hat hingegen durch die Lissabon-Begleitnov eine rechtliche Aufwertung (vgl va bindende Stellungnahme iSv Art 23e Abs 4 B-VG) u eine grundsätzliche Gleichstellung nach Art 23f Abs 1 B-VG für die neuen direkten EU-Funktionen erlangt.

1157 Vgl weiters Art 69, Art 71, Art 81 Abs 3 UAbs 3, Art 352 AEUV; dazu *Calliess*, EU nach LV 183.

1158 Art 12 lit a EUV

1159 Art 12 lit b EUV.

1160 *M. Mayer*, Europafunktion nP 103.

1161 Art 12 lit d, lit e B-VG.

1162 Vgl *Berka*, VfR[7] Rz 263 ff.

1163 *Heintschel von Heinegg*, § 13. Abschluss und Inkrafttreten, in: Ipsen (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1 (Rz 8, 17).

1164 *M. Mayer*, Europafunktion nP 30, 81 f, 108.

Rechtsnatur von EU-Beschlüssen[1165], die einem absoluten Veto der MS unterliegen, werden sie aufgrund ihrer Primärrechtswirkung als ein Anwendungsfall der parlamentarischen Beteiligung an Primärrechtsverfahren eingestuft.[1166] Davon erfasst sind etwa das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 UAbs 2 EUV, die noch ausständige Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten[1167] oder die Eigenmittelbeschlüsse iSv Art 311 AEUV.[1168] Weiters erwähnt Art 12 lit c EUV direkte unionsrechtliche Beteiligungsrechte nP im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts iSv Titel V AEUV.[1169]

B) Beteiligung gemäß Parlamentsprotokoll

Das PP ist als **1. Prot** des LV an prominenter Stelle und soll den Stellenwert der nP in der EU aufzeigen.[1170]

Zugleich ist das PP in seiner nunmehrigen Ausgestaltung das Produkt einer Entwicklung, die mit unverbindlichen Absichtserklärungen zur Informationsbeschaffung für nP im **MV** begonnen hat. Im **AV** wurden nP und das Institut ihrer *ex ante* Beteiligung in EU-Angelegenheiten erstmals primärrechtlich anerkannt und ihnen ein nicht durchsetzbares Informationsrecht für unbestimmte[1171] Akte der Gesetzgebung, das im Ermessen[1172] nat Regierungen lag, eingeräumt.[1173] Als zweite primärrechtliche Absicherung des nat Beteiligungsverfahrens sah **Prot Nr 9**

1165 Vgl dazu Art 288 Abs 4 AEUV.

1166 Achte va auf die Stellung v Art 48 Abs 6 EUV unter der Überschrift „Vereinfachte Änderungsverfahren"; undifferenziert als Sekundärrechtsakt *M. Mayer*, Europafunktion nP 90, 108; vgl dazu Kapitel III:VII.

1167 Vgl Art 218 Abs 6 lit a ii) und Abs 8 AEUV; EuGH (Plenum) 18.12.2014, Avis 2/13 („EMRK").

1168 Vgl dazu Art 23i Abs 3 und Abs 4 B-VG; weiters AB 827 BlgNR 24. GP 14 f; *Griller* sieht offenkundig die bundesverfassungsrechtlichen Sonderregelungen für die vereinfachten Vertragsänderungen durch derartige EU-Beschlüsse als überflüssig an, weil diese Art der (vereinfachten) Primärrechtsänderung oder -ergänzung ein StV iSd Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG sei u insofern einem Genehmigungsverfahren nach Art 50 Abs 4 B-VG zu unterziehen sei. Die verfahrensmäßigen Abweichungen zum ordentlichen Vertragsänderungsverfahren verlangen insofern auch keine analoge Anwendung v Art 50 B-VG, vgl ferner Art 50 Abs 2 Z 1, Art 23j Abs 1 letzter S B-VG, dazu *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 450 f.

1169 Dazu *Calliess*, EU nach LV 214 f.

1170 *M. Mayer*, Europafunktion nP 102 f.

1171 *M. Mayer*, Europafunktion nP 94 f.

1172 Prot Nr 9 Punkt I.2. „kann", „gegebenenfalls"; *M. Mayer*, Europafunktion nP 97.

1173 *M. Mayer*, Europafunktion nP 94, 100 f, 108; tabellarische Veranschaulichung zur Dokumentenübermittlung nach Prot Nr 9 *M. Mayer*, Europafunktion nP 97.

eine sechswöchige Sperrfrist vor, die allerdings mit keiner Verpflichtung der MS zur tatsächlichen parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung einherging.[1174]

Das PP ist Ausdruck des forcierten Systemwechsels hin zu direkten Funktionen von **nat** (**bikameralen**) **Parlamenten** im Unionsrecht und führt dafür das **Prinzip der direkten Dokumentenübermittlung durch Unionsorgane** iSv **Art 12 lit a EUV** aus. Es schafft den von den mitgliedstaatlichen Ingerenzen abhängigen Informationszugang nach Prot Nr 9 ab.[1175] Der Umfang der Unterrichtung nP nach **Titel I** des Prot ist zwar vordefiniert, allerdings weiterhin stark eingeschränkt und bezieht sich schwerpunktmäßig für die Information von nP, die eine notwendige **Grundlage für die Ausübung der Kontrollrechte nach dem SP** ist, auf dessen beschränkten Kontrollgegenstand in Form legislativer Dokumente im EU-Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV.[1176] Das Ziel einer offenen, bürgernahen Union iSv Art 1 Abs 2 EUV iVm Art 15 Abs 1 AEUV wird ungeachtet weiterer vertragsrechtlicher Unterrichtungsrechte für nP[1177] mit Blick auf die nP damit verfehlt.[1178] Ferner ist eine eigenständige Bedeutung des PP, was seine Informationsrechte für vorhandene legislative Dokumente anbelangt, abzulehnen. Bereits **Art 15 Abs 3 UAbs 5 AEUV** sieht einen öffentlichen Zugang zu legislativen Dokumenten nach der Informationszugangs-VO vor.[1179] Regelungen über die Unterrichtung nach Titel I gelten in **bikameralen parlamentarischen Systemen** für beide Kammern[1180] und sind aufgrund ihrer Bestimmtheit auch justiziabel. Nach hiesiger Auffassung wird eine Durchsetzung der unionalen Unterrichtungspflichten mittels einer parlamentarischen Subsidiaritätsklage iSv Art 8 Abs 1 SP aufgrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften iSv Art 263 Abs 1 AEUV angenommen. Mittelbar kann eine Durchsetzung durch nat Bestimmungen ermöglicht werden.[1181] In **Titel II** präzisiert das PP in Ausführung von **Art 12 lit f EUV** die

---

1174 *M. Mayer*, Europafunktion nP 98; *Öhlinger/Konrath* in FS B. Raschauer 400 ff.

1175 Vgl *M. Mayer*, Europafunktion nP 103, 108; vgl dazu auch das eigenständige Ablehnungsrecht bzw relative Veto für nP bei der allgemeinen Passerelle iSv Art 48 Abs 7 EUV u der besonderen Passerelle iSv Art 81 Abs 3 UAbs 2 AEUV.

1176 Vgl Art 1 – Art 3, Art 5 PP; dazu zu Recht kritisch mit Blick auf das auswärtige Handeln *M. Mayer*, Europafunktion nP 105.

1177 Vgl zB Art 48 Abs 2 EUV, Art 49 Abs 1 S 2 EUV; *M. Mayer*, Europafunktion nP 104.

1178 Vgl hingegen den grds freien, generellen, voraussetzungslosen Dokumentenzugang nach Informationszugangs-VO.

1179 Ebenso *M. Mayer*, Europafunktion nP 103 ff; vgl dazu oben Kapitel II:III.D).

1180 Vgl Art 8 PP; dazu oben Kapitel II:I.C)1.

1181 Eine solche Beschwerdemöglichkeit für NR u BR kennt das österr Recht nicht.

interparlamentarische Zusammenarbeit zwischen den nP und zwischen den nP mit dem EP.

1. *Unterrichtungsumfang nach Parlaments- und Subsidiaritätsprotokoll*

Konkret[1182,1183] erfasst Art 1 PP **prälegislative Dokumente der EK**. Art 2 Abs 2 beschreibt im Gleichklang mit Art 3 SP den **Entwurf eines Gesetzgebungsakts**. Als Initiative für ein Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV ist der Entwurf eines Gesetzgebungsakts notwendiger Unterrichtungsgegenstand für die parlamentarischen Kontrollrechte zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips iSv Art 3 PP. Die weit gefasste Beschreibung vom Entwurf eines Gesetzgebungsakts legt dabei nahe, dass legislative Entwürfe in Politikbereichen mit ausschließlicher Unionszuständigkeit iSv Art 2 Abs 1 AEUV ebenso erfasst sind. Demnach sind die Übermittlungspflichten an nP uneingeschränkt für sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten iSv Art 3 SP bzw Art 2 Abs 2 PP geregelt. Ungeachtet dessen nimmt eine sukzessive national-parlamentarische Subsidiaritätskontrolle Entwürfe in den ausschließlichen Unionszuständigkeiten aus, um der Subsidiarität iSv Art 5 Abs 3 EUV als primärrechtlicher Kompetenzausübungsschranke für Maßnahmen exklusive ausschließlicher Zuständigkeiten der Union zu entsprechen.[1184] **Art 2 PP** verpflichtet dafür den Urheber von legislativen Entwürfen oder den R[1185] zu deren **unmittelbaren Übermittlung** an die nP bzw deren Kammern. Ergänzend sieht **Art 4 SP** die direkte Weiterleitung von im Verfahren geänderten Entwürfen[1186] vor. Ferner erweitert Art 4 Abs 4 SP die Unterrichtung nP um legislative Entschl des EP und Standpunkte des R. Eine konkrete Zuständigkeit für die direkte Übermittlung der Dokumente an die nP legen Art 4 Abs 4 SP wie auch Art 5 und Art 6 PP nicht fest, die jedoch dem jeweiligen Urheber des Unterrichtungsgegenstands zuzuordnen ist.[1187] **Art 5 PP** verpflichtet den R, Tagungsdokumente weiter-

---

1182 *M. Mayer*, Europafunktion nP 94, 103 ff.

1183 Beachte für weitere primärrechtliche Unterrichtungsrechte Art 48 EUV; Art 70 AEUV.

1184 Dazu überzeugend *Ohler*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Streinz/Ohler/Herrmann (Hg), Der LV zur Reform der EU[3] (2010) 72 (73).

1185 Vgl Art 2 Abs 5, Art 3 Abs 2 und Abs 3 PP, Art 4 Abs 3 SP; Art 289 Abs 4, Art 294 Abs 15 AEUV.

1186 Umfang der geänderten Entwürfe strittig; *Mayer* stellt zu eng auf die v der EK entsprechend des formellen Beschlusses mit Begründungspflicht abgeänderter Gesetzesentwürfe iSv Art 7 Abs 2 u Abs 3 SP ab, vgl *M. Mayer*, Europafunktion nP 131; vgl auch *Karl*, ALJ 2015, 164.

1187 Vgl tabellarische Veranschaulichung zur Dokumentenübermittlung nach PP u SP *M. Mayer*, Europafunktion nP 106.

zuleiten. Die Bestimmung soll den **Grundsatz der öffentlichen Gesetzgebung** iSv Art 16 Abs 8 EUV iVm Art 15 Abs 3 UAbs 5 AEUV ausfüllen. Diese Dokumente sind allerdings ohnehin öffentlich zugänglich zu machen.[1188] Das unionsrechtliche Dokumentenzugangsrecht erstreckt sich ferner auf Dokumente der vorbereitenden Gremien des R,[1189] die von Art 5 PP nicht erfasst sind.[1190] **Art 6 PP** regelt die Unterrichtung nP über eine **Initiative des ER**, das vereinfachte Vertragsveränderungsverfahren iSv Art 48 Abs 7 EUV (sog **allgemeine Passerelle-Klausel**) in Anspruch zu nehmen. Die Unterrichtung hat mindestens sechs Monate vor dem Erlass eines Beschlusses iSv Art 48 Abs 7 UAbs 1 und UAbs 2 EUV zu erfolgen, um einem nP die Ablehnung des Vorschlags innerhalb dieser Frist zu ermöglichen. **Art 7 PP** sieht für den RH die Übermittlung seines Jahresberichts vor. Nach **Art 9 SP** übermittelt die EK ihren jährlichen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ua an die nP.

2. *Parlamentarische Prüffrist im Gesetzgebungsverfahren*

Art 4 PP legt eine achtwöchige[1191] parlamentarische Prüffrist fest, die **einheitlich** und **gleichzeitig für alle nP** ab Vorliegen aller Sprachfassungen und des Eingangs des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in der jeweiligen Landessprache beim jeweiligen nP als Kalenderfrist[1192] zu laufen beginnt.[1193] Der Empfang in der jeweiligen Amtssprache des MS scheint als Beginn des Fristenlaufs auch im digitalen Zeitalter[1194] sinnvoll. Mit Ausnahme von dringenden Fällen, die in dem Rechtsakt oder Standpunkt des R zu begründen sind, darf in diesen acht Wochen **keine inhaltliche Einigung über den Entwurf eines Gesetzgebungsakts**, auch nicht von vorbereitenden Ratsgremien,[1195] getroffen werden bzw

---

1188 Art 11 Anhang II GO-R; *M. Mayer*, Europafunktion nP 105.

1189 Vgl Kapitel II:III.D)2.

1190 So *M. Mayer*, Europafunktion nP 105.

1191 Das PP ist sinngemäß ident im VV mit der einzigen Ausnahme einer sechswöchigen Prüffrist statt der neuen achtwöchigen; *M. Mayer*, Europafunktion nP 102.

1192 *M. Mayer*, Europafunktion nP 132.

1193 *M. Mayer*, Europafunktion nP 126 f.

1194 *Pabels* Vorschlag eines präzisierenden Durchführungsrechtsakts ist noch nicht umgesetzt. *Pabel* ignoriert das Kriterium der Amtssprache in ihrer Lösung des Fristenbeginns u stellt nur auf die Absendung vom Initiativorgan bzw Empfang durch das nP ab; *Pabel*, JRP 19 (2011), 293 f.

1195 *M. Mayer*, Europafunktion nP 107.

auf die vorläufige Tagesordnung des R gesetzt werden.[1196] Die Einhaltung der Fristen iSv Art 4 PP bzw Art 6 SP wird durch die Zuleitungspflicht der Tagungsdokumente des R gem Art 5 PP **überprüfbar**.[1197] Die Verfahrenspause soll eine **effektive** Ausübung der **innerstaatlichen Beteiligung** nP zeitlich ermöglichen[1198] und entspricht der achtwöchigen **Rügefrist** iSv Art 6 Abs 1 SP. Innerhalb dieser Achtwochenfrist muss die begründete Stellungnahme eines nP abgesendet sein bzw empfangen werden.[1199] Eine Durchsetzung der Sperrfrist im laufenden Gesetzgebungsverfahren ist nicht möglich. Erst postlegislativ steht nP das gerichtliche Instrument der Subsidiaritätsklage an den EuGH gem Art 8 Abs 1 SP offen.

Faktisch ist diese primärrechtliche Verfahrenspause aufgrund ihrer **Kürze** kaum zweckmäßig. In der parallel[1200] laufenden Achtwochenfrist für die Erstellung einer begründeten Stellungnahme (sog präventive Subsidiaritätsrüge) iSv Art 6 Abs 1 SP sollen nP angemessene (negative) Stellungnahmen über die Konformität eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip anfertigen.[1201]

Eine effektive parlamentarische Subsidiaritätskontrolle verlangt eine angemessene Auseinandersetzung mit dem legislativen Entwurf. So kann der juristischen Qualität der obligatorischen Begründung mit detaillierten Vermerken (sog **Subsidiaritätsbögen**) in den Entwürfen von Gesetzgebungsakten zu ihrer Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit laut Art 5 SP, oder eines begründeten Beschlusses vom Initiator eines Gesetzgebungsakts über sein Festhalten am gerügten Entwurf iSv Art 7 Abs 2 SP, oder einer begründeten **Stellungnahme der Kommission** iSv Art 7 Abs 3 SP **Paroli** geboten werden.[1202]

1196 Ferner zehntägige Frist zwischen Aufnahme des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in die vorläufige Tagesordnung des R u Festlegung eines Standpunkts; vgl *M. Mayer*, Europafunktion nP 100, 107, 144.

1197 Korrekt *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 74.

1198 Vgl auch 1. ErwGr PP.

1199 Fällt im digitalen Zeitalter tendenziell zusammen, dazu *Pabel*, JRP 19 (2011), 294.

1200 Zum (problematischen) Verhältnis der aus dringenden Fällen abweichenden Achtwochenfrist zur inhaltlichen Prüfung der Entwürfe v Gesetzgebungsakten iSv Art 4 PP u der ausnahmslosen Achtwochenfrist für eine begründete Stellungnahme nach Art 6 Abs 1 SP vgl *M. Mayer*, Europafunktion nP 142 ff.

1201 Vgl zur *„kurzen"*, *„recht knapp"* bemessenen Rügefrist, die manche Zielsetzung der Subsidiaritätskontrolle *„nur in Ansätzen"* ermögliche, unter Hinweis auf die Möglichkeit eines öffentlichen Diskurses *Pabel*, JRP 19 (2011), 294 f.

1202 Vgl auch *Calliess*, EU nach LV 213 f.

Materiell ist das **Subsidiaritätsprinzip** in Art 5 Abs 3 UAbs 1 EUV sehr **unkonturiert** und eine fundierte und substantiierte EuGH-**Rsp** ist ausständig.[1203] Ein Umstand, der im (neuen) **SP** durch die von *Calliess* als ***„Entmaterialisierung"***[1204] umschriebene Streichung von materiellrechtlichen Auslegungsleitlinien für die Subsidiaritätskontrolle durch nP, potenziert wird. *Calliess* empfiehlt daher, sich weiterhin an den materiellrechtlichen Leitlinien des Amsterdamer-Prot zu orientieren und durch deren Rekonstruktion die Verschlechterung gegenüber der früheren Rechtslage zu beseitigen.[1205] Die in Art 2 ff AEUV neu festgelegten **Zuständigkeitskategorien bzw Kompetenzbereiche**[1206] für die einzelnen Politikbereiche, deren Einzelheiten, wie etwa die Anordnung eines Gesetzgebungsverfahrens,[1207] sich weiterhin aus den Einzelermächtigungen ergeben,[1208] **vereinfachen** allerdings die Kontrolle der vertikalen Kompetenzverteilung.

Mit Ausnahme der Berücksichtigungspflicht einer individuellen, begründeten Stellungnahme eines nP sind weitergehende Rechtsfolgen in Gestalt einer Überprüfungspflicht durch den Urheber eines Entwurfs („**gelbe Karte**") und zusätzlich[1209] im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in Gestalt einer finalen Verhinderung der weiteren Behandlung eines Entwurfs („**orange**"[1210] bzw „rote **Karte**") an eine **kollektive Ausübung des Rügerechts zur Erreichung der Schwellenwerte** iSv Art 7 SP gebunden. Das kollektive[1211] Recht setzt im Sinne der Effektivität[1212] des Instrumentariums zwar nicht zwingend gleichlautende Subsidiaritätsbedenken der einzelnen nP in ihren negativen begründeten Stellungnahmen voraus. Die Chance einer erfolgreichen parlamentarischen

---

1203 Dazu zB *Bickenbach*, EuR 2013, 523, 543, 547 f; *Gamper* in *Griller et al* 341 f; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 388 ff, weiters unten Kapitel II:V.C)3.

1204 *Calliess*, EU nach LV 204.

1205 *Calliess*, EU nach LV 205, 213.

1206 *Bickenbach*, EuR 2013, 539.

1207 Vgl dazu Art 289 Abs 1 und Art 294 Abs 1 AEUV.

1208 Vgl Art 2 Abs 6 AEUV.

1209 *Calliess*, EU nach LV 197 f.

1210 Innerhalb der Union wird Art 7 Abs 3 SP eher als „orange Karte" bezeichnet, um diesen Kontrollmechanismus v der Subsidiaritätsklage oder va v *Camerons* initiierten Idee einer „roten Karte" der nP zu unterscheiden. Nach *Camerons* Konzept hätten die nP weiterhin jeweils max zwei Stimmen. Sofern 55% der Stimmen aller nP die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb v zwölf Wochen ab Zustellung rügten, müsste das Verfahren eingestellt werden, es sei denn die EK entspricht den Vorstellungen der nP. Die Nichtteilnahme eines MS in einer EU-Politik soll auch entsprechend den Schwellenwert für eine Subsidiaritätsrüge in diesem Politikbereich reduzieren; dazu *Gostyńska-Jakubowska*, Centre for European Reform 2016, 2 f.

1211 Vgl auch *Gamper* in *Griller et al* 344.

1212 *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 397 f.

Subsidiaritätsrüge zur Einstellung eines Gesetzgebungsverfahrens erhöhen sich allerdings mit einer **Konzertierung**[1213] **und einigermaßen inhaltlichen Homogenität der Subsidiaritätsbedenken** in den einzelnen negativen begründeten Stellungnahmen.[1214] Die Qualität der Begründung in den einzelnen Stellungnahmen über die Unvereinbarkeit des vorliegenden Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip wiegt umso schwerer, als **nach Art 7 Abs 3 UAbs 2 lit a oder lit b SP** auf Initiative der nP ein laufendes Gesetzgebungsverfahren auf **Letztentscheid**[1215] **des Unionsgesetzgebers**, der ein Überbleibsel der Selbstkontrolle[1216] des Subsidiaritätsprinzips durch die Unionsorgane ist, unter Abwägung der Bedenken der EK eingestellt werden kann. Die Argumente in der politischen *ex ante* Subsidiaritätskontrolle tangieren nicht zuletzt auch die Würdigungen des EuGH in einem postlegislativen Nichtigkeitsverfahren iSv Art 263 AEUV iVm Art 8 SP.[1217] Auch wenn die Subsidiaritätsklage losgelöst[1218] von der Subsidiaritätsrüge primärrechtlich ausgestaltet ist, wird der Gerichtshof die Argumentationslinien einer vorangehenden (erfolglosen) begründeten Stellungnahme berücksichtigen.

Ferner muss[1219] in der achtwöchigen Prüffrist von einem nP, die **Konsultationspflicht von regionalen Parlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen** erfüllt werden. Zeit- und Ressourcenknappheit und der Koordinationsbedarf, va auch innerhalb föderativ gegliederter MS, lassen die achtwöchige Verfahrensunterbrechung nach Art 4 PP iVm Art 6 Abs 1 SP unter Bedachtnahme auf die materiellen und formellen Erfordernisse als zu knapp bemessen erscheinen.[1220]

1213 Vgl Interparliamentary EU Information Exchange www.ipex.eu (abgefragt am 31.3.2020).

1214 Vgl zum Koordinationsbedarf *Gostyńska-Jakubowska,* Centre for European Reform 2016, 1 f; *M. Mayer,* Europafunktion nP 131 ff.

1215 Vgl dazu zu Recht äußerst kritisch („*fauler Kompromiss*") *M. Mayer,* Europafunktion nP 129 f; eher neutral *Calliess,* EU nach LV 198 f.

1216 Vgl weiters Art 1, Art 5 SP.

1217 *Calliess,* EU nach LV 214; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 411.

1218 *Calliess,* EU nach LV 203; *M. Mayer,* Europafunktion nP 147.

1219 *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 396 FN 35 f.

1220 Ebenso *Calliess,* EU nach LV 195; *M. Mayer,* Europafunktion nP 99, 107; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 397, 403, 411.

C) *Beteiligung gemäß Subsidiaritätsprotokoll*

1. *Vorbemerkungen zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips*

a) Aufbau des Subsidiaritätsprotokolls

Art 12 lit b iVm Art 5 Abs 3 UAbs 2 S 2 EUV[1221] legitimieren nP, die Primärrechtskonformität von unionalen Maßnahmen am Maßstab der Subsidiarität als Schranke der vertikalen Kompetenzausübung nach den Vorgaben des **Prot über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** (SP) zu überwachen. Die Überwachungsfunktion der nP bindet sie erstmals in das unionale Gesetzgebungsverfahren ein und ermöglicht eine direkte Interaktion mit anderen EU-Institutionen.[1222]

Mithilfe ihrer primärrechtlichen **Gestaltungsrechte**[1223] tragen sie dafür Sorge, dass das Subsidiaritätsprinzip gem dem SP beachtet wird. Dieser Regelungsgedanke muss in der Auslegung der zT inhaltlich unklaren Ausführungsbestimmungen berücksichtigt werden. Die den nP gewährte sog Subsidiaritätsrüge[1224] und Subsidiaritätsklage[1225] sind demnach von den MS zwingend[1226] innerstaatlich im Sinne eines **effektiven Kontrollinstrumentariums** zur Durchsetzung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips anzuerkennen („Ob"), sofern nP für ihre primärrechtlichen Befugnisse nicht auf unmittelbar anwendbare Unionsvorschriften[1227] rekurrieren sollen. Das **mitgliedstaatliche Ausgestaltungsermessen** beschränkt sich damit nur auf die Entscheidung der Art der innerstaatlichen Umsetzung („**Wie**"), soweit das Unionsrecht selbst nichts Eindeutiges festlegt.[1228] Hiebei können auch unterschiedliche innerstaatliche Regelungen für die beiden Parlamentskammern gelten, solange beide Kammern unabhängig voneinander und effektiv ihre Befugnisse nach dem Primärrecht wahrnehmen können.

1221 Vgl auch Art 69, Art 352 Abs 2 AEUV.

1222 *M. Mayer*, Europafunktion nP 121, 123, 148 f.

1223 *M. Mayer*, Europafunktion nP 132.

1224 Art 6 – Art 8 SP.

1225 Art 8 SP.

1226 Vgl *Calliess*, EU nach LV 202; *M. Mayer*, Europafunktion nP 146, 148; *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 34; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 399 f; *Streinz*, EuR[11] Rz 196.

1227 Art 6 Abs 1 SP; vgl *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 441 f; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 395, 403.

1228 Ebenso in Bezug auf Art 8 Abs 1 SP *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 443 f.

Eine **Generalklausel zur Anerkennung von parlamentarischen Zweikammersystemen** und damit auch von Länderkammern wie dem österreichischen BR kennt das SP **nicht**.[1229] Auf Zweikammerparlamente rekurriert allerdings das Primärrecht regelmäßig in den verfahrensrechtlichen Grundlagen für das Kontrollinstrumentarium des Subsidiaritätsprinzips gem Art 6 – Art 8 SP.

Im SP ist in neun primärrechtlichen[1230] Artikeln eine allgemeine **Befolgungspflicht** von Art 5 EUV für Unionsorgane,[1231] eine grds umfassende **Konsultationspflicht** der EK über ihre geplanten Gesetzgebungsvorschläge,[1232] eine einschlägige **Begründungspflicht** von Entwürfen von Gesetzgebungsakten[1233] und eine jährliche **Berichtspflicht** der EK über Art 5 EUV normiert.[1234] Ferner ist speziell für nP ein Informationsrecht,[1235] das als Basis für die parlamentarische Subsidiaritätskontrolle dient,[1236] und ein ausdifferenzierter **Kontrollmechanismus**[1237] **für das Subsidiaritätsprinzip** verankert. Art 2 S 2 SP für die umfangreichen Anhörungspflichten der EK und Art 5 SP für die Begründungen von Entwürfen von Gesetzgebungsakten berücksichtigen wie Art 5 Abs 3 UAbs 1 EUV die **subnationalen Untergliederungen von EU-MS**.

Die **unkonturierten vertragstextlichen materiellen Grundlagen** für den Rechtsbegriff[1238] „Subsidiarität" **in Art 5 Abs 3 EUV** sind zum Zwecke

---

1229 Vgl allerdings Art 8 PP.

1230 Vgl Art 51 EUV.

1231 Art 1 SP.

1232 Art 2 SP; laut *Pabel* als Verletzung wesentlicher Formvorschriften („*Verfahrensmangel*") zu qualifizieren, *Pabel*, JRP 19 (2011), 289; *Bickenbach*, EuR 2013, 529.

1233 Art 5 SP, wobei der fehlende Vermerk mit detaillierten Angaben (sog Subsidiaritätsbogen) aufgrund des unverbindlichen Wortlauts („sollte") keinen wesentlichen Verfahrensfehler bildet, vgl *Pabel*, JRP 19 (2011), 290; laut *Bickenbach* müssen Ergebnisse der Anhörungen in Begründungen des Entwurfs berücksichtigt werden, *Bickenbach*, EuR 2013, 529; vgl weiters für Rechtsakte Art 296 Abs 2 AEUV.

1234 Art 9 SP; *Fischer* in FS Weissmann 272 ff.

1235 Vgl Art 2 – Art 4 SP; vgl auch verstärkte Unterrichtungserfordernisse für EK, nP auf Vorschläge nach der Flexibilitätsklausel gem Art 352 Abs 2 AEUV „aufmerksam" zu machen.

1236 Dazu genauer Kapitel II:V.B)1.

1237 Vgl Art 6 – Art 8 SP.

1238 *Grimm* nimmt eher ein (nicht justiziables) politisches Leitkonzept an u äußert sich insofern sehr kritisch zum vagen materiellen Gehalt v Art 5 Abs 3 EUV. Die Kriterien des Subsidiaritätsprinzips seien ungeachtet ihres ausgebauten Kontrollmechanismus „*überschießend politischen Gehalts*", u haben dazu geführt, dass im Gegensatz zum Verhältnismäßigkeitsprinzip keine Dogmatik zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips entwickeln werden konnte u stellen den EuGH vor die Wahl, die Vorschrift für nicht justiziabel zu erklären, u sich auf die Prüfung der Einhaltung seiner Verfahrensvorschriften in EuGH-Verfahrensordnung u Prot zu beschränken oder politische Entscheidungen zu treffen; *Grimm* in FS Papier 56 ff.

seiner effektiveren Anwendung und judikativen Kontrolle durch den LV nicht revidiert worden.[1239] Vielmehr ist die mit dem SP 1997 begonnene ***„Prozeduralisierung der Subsidiaritätskontrolle"***[1240] und verstärkte verfahrensrechtliche Absicherung im neuen SP fortgesetzt worden. Die politische *ex ante* Kontrolle ist modifiziert und neue prozessrechtliche Grundlagen für einen justiziablen Art 5 Abs 3 EUV sind eingefügt worden.[1241]

Die Subsidiaritätsprüfung ist mehrphasig ausgebildet. Sie beginnt prälegislativ mit den umfangreichen Anhörungen der EK, setzt sich fort in der Begründung von Entwürfen der Gesetzgebungsakte und im sog **parlamentarischen Frühwarnmechanismus** und führt zu verstärkten Kontroll- und Rechtfertigungspflichten für Unionsorgane nach Art 7 Abs 2 u Abs 3 SP und endet postlegislativ in Form eines gerichtlichen Nichtigkeitsverfahren, das ob Subsidiaritätsbedenken angestrengt wird. NP obliegt **kein Prüfungsmonopol**[1242], ihre Kontrollrechte ergänzen nunmehr die Selbstkontrolle durch Unionsorgane und die EuGH-Zuständigkeiten. Der von nP getragene Gewährleistungsmechanismus ergänzt insb in Form ihrer Klagebefugnis ob Subsidiaritätsbedenken gegen Gesetzgebungsakte nach Art 8 Abs 1 SP (nationalparlamentarische **Subsidiaritätsklage**) die bisher bestehende Jurisdiktionsgewalt des EuGH in einem vor ihm wegen Subsidiaritätsbedenken gegen Maßnahmen der

---

1239 Für *Gamper* relativiert sich mit der notwendigen Kooperation mit anderen EU-Institutionen u mit der Unbestimmtheit des Subsidiaritätsprinzips eine aktive Funktion v nP als Subsidiaritätshüter iSv Art 12 lit b EUV *Gamper* in *Griller et al* 340 ff.

1240 *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 4, 59.

1241 Vgl *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 31, 59, 64 f.

1242 Klarstellend *Gamper* in *Griller et al* 341.

Union nach Art 263 AEUV iVm Art 19 Abs 1 EUV angestrengten Verfahren zur Rechtmäßigkeitskontrolle.[1243]

Das SP regelt mit Ausnahme von Art 5 S 4 und letzter S ausschließlich formellrechtliche Aspekte des Kontrollsystems für das Subsidiaritätsprinzip, weshalb dies auch als ***„Entmaterialisierung"*** im Vergleich zum mit materiellrechtlichen Vorschriften aufgeladenen SP 1997 charakterisiert wird.[1244] Der Wegfall inhaltlicher Maßstäbe für die Prüfungskriterien nach Art 5 Abs 3 EUV vergrößert das Problem der praktischen Handhabung der Kompetenzausübungsschranke. Dies betrifft alle Phasen der Subsidiaritätsprüfung und macht sogar das justiziable Ausmaß von Art 5 Abs 3 EUV str.[1245]

b) Kontrollinstrumentarium für das Subsidiaritätsprinzip

Der LV räumt den nP bzw ihren Kammern präventive (politische *ex ante* Kontrolle) und repressive Kontrollinstrumente (rechtliche *ex post* Kontrolle) für die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips im Gesetzgebungsverfahren in **Art 6 – Art 8 SP** ein.

1243 Vgl dazu bereits Z 1, 13 SP 1997. Aber va *Lienbacher* trat trotz dieser seit dem AV verankerten primärrechtlichen Vorschriften über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität für Art 5 Abs 2 EGV als eine Programmnorm ein, die die Organe der Gemeinschaft als *lex imperfecta* rechtlich undurchsetzbar band. Nur Fälle der offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Handlungen, die durch Gravität u Evidenz charakterisiert waren, ließen eine auf Art 5 Abs 2 EGV gestützte Nichtigkeit solcher Rechtsakte u diesbezügliche Rechtsprechungskompetenzen des EuGH vertreten, die aber wohl auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gegeben gewesen wären. Erst der LV u die v dessen Parteien in Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV iVm Art 8 SP erstmals eindeutig willentlich (vgl insb auch 2. ErwGr Präambel SP, PP, Art 12 EUV, Art 69 AEUV) u ausdrücklich in Art 8 SP primärrechtlich festgelegte Zuständigkeit des EuGH für Subsidiaritätsklagen, hätten den Grundsatz der Subsidiarität iSv Art 5 Abs 3 EUV zu einem justiziablen primärrechtlichen Kontrollmaßstab modifiziert. Vor Inkrafttreten des LV hätte gerade ein übereinstimmender Wille der Vertragsparteien im Hinblick auf die Justiziabilität des Art 5 Abs 2 EGV (vgl Wortlaut SP 1997 wie „Leitlinien", „Richtschnur") u auf eine weitreichende Delegation v Rechtsmacht an den EuGH in seiner Anwendung der konturlosen Kompetenzbestimmung gefehlt. Dazu *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 2 ff, 16 f, 28 ff. Offenkundig hat der LV tatsächlich erstmals eindeutige Grundlagen für ein justiziables Subsidiaritätsprinzip geschaffen. Allerdings hatte bereits die Vertragsrevision mit dem AV in 13 primärrechtlich verankerten Ziffern seine Anwendungsbedingungen erstmals beschrieben. Z 1 und 13 SP 1997 bildeten dabei eine v allen (damaligen) EU-Mitgliedstaaten vereinbarte, implizite Grundlage, aus der sich eine EuGH-Zuständigkeit zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gem den Bestimmungen des EGV ergab. Die Primärrechtsqualität v Z 1 und 13 SP 1997 (vgl Art 311 EGV) unter Berücksichtigung ihres klaren Wortlauts u der Vertragssystematik verlangt insofern seit ihrem Inkrafttreten v einer Justiziabilität des Subsidiaritätsgrundsatzes auszugehen.

1244 Vgl *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 23, 32, 34; vgl ferner zum hiesigen Rückgriff auf das SP 1997 u Gegenposition *Lienbachers* FN 591.

1245 Vgl dazu auch Kapitel II:V.B)2.

Eine **präventive Klagemöglichkeit**[1246] bzw gerichtliche Vorkontrolle[1247] von Entwürfen von Rechtsakten ob Subsidiaritätsbedenken ist der Unionsrechtsordnung (noch immer) **fremd**. Ebenso kennt der LV weder eine **genuine Kompetenz- bzw Subsidiaritätsbeschwerde**[1248] vor dem EuGH in den EU-Verträgen noch ein originäres Kompetenz- oder Subsidiaritätsgericht, das als Sondergericht neben dem Gerichtshof fungiert.[1249] Weiters fehlen eine **Subsidiaritätskammer** oder ein Subsidiaritätsausschuss, die etwa mit Vertretern nP besetzt sind, und mit der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes betraut sind.[1250]

Die politische *ex ante* (Selbst-)Kontrolle durch das EP und den R nach Z 11 SP 1997 wird durch den Frühwarnmechanismus („Fremdkontrolle") gem Art 6 ff SP, in welchem nP zu **begründeten Stellungnahmerechten** befugt sind, substituiert. Die Trennung des Anwenders und Wächters über das Subsidiaritätsprinzip nach Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV stärkt dessen Einhaltung durch eine **objektive Kontrolle.**[1251] Die gestärkte Effektivität der Subsidiaritätskontrolle gilt vorbehaltlich des problematischen materiellrechtlichen Prüfungsmaßstabes und der Zeit- und Ressourcenknappheit nP.

Das neue Begründungs- und Gewährleistungsregime nach dem SP findet nur auf nach Inkrafttreten des LV vorgeschlagene und angenommene Gesetzgebungsakte Anwendung.[1252] Der sachliche **Anwendungsbereich**[1253] des **SP**, der sich auf das **Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV** eingeschränkt,[1254] ist von der umfassenden Bindungswirkung des **Subsidiaritätsprinzips für die „Union"** in ihrer Zuständigkeitsausübung iSv Art 5 Abs 3 iVm Abs 1 EUV zu unterscheiden.[1255] Ein **Analogieschluss** der Subsidiaritätskontrolle durch nP nach Maßgabe des SP **auf** von ihm nicht explizit erfasste, **nicht-legislative Rechtsakte**

1246 *Kenntner*, Justitiabler Föderalismus 277.

1247 *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 214; *Schima*, Subsidiaritätsprinzip 137 ff.

1248 Für nP räumt Art 8 SP eine „Subsidiaritätsbeschwerde" ein; Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip können als Nichtigkeitsgründe nach Art 263 AEUV verfolgt werden.

1249 Vgl *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 30 f, 59.

1250 *Bickenbach*, EuR 2013, 525; *M. Mayer*, Europafunktion nP 123 f.

1251 *M. Mayer*, Europafunktion nP 125.

1252 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 29 aE; vgl ferner Kapitel II:I.A)4.

1253 Vgl hingegen offener Wortlaut „Maßnahmen", „Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften" im SP 1997.

1254 Vgl dazu auch Art 69 AEUV bzw Art 24 Abs 1 UAbs 2, Art 31 Abs 1 EUV; *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 51.

1255 Zum insofern ähnlichen VV u einer diesbezüglichen *„Diskrepanz" Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 195.

und damit eine Gleichschaltung der vertragstextlichen materiellen und protokollarischen prozeduralen Ebene für das Subsidiaritätsprinzip wird nach *Bast* zu Recht abgelehnt. Es fehlt an der dafür notwendigen planwidrigen Rechtslücke.[1256] Im Übrigen sind die allgemeinen Bestimmungen des Unionsrechts für „Organe"[1257] oder „Rechtsakte"[1258] unterschiedslos für den Unionsrechtsetzer bei der Erlassung von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter und den Unionsgesetzgeber iSv Art 289 Abs 3 AEUV anzuwenden. So bindet das Rechtsprinzip iSv Art 5 Abs 3 EUV **jegliches unionales Handeln**,[1259] das nicht in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Union iSv Art 2 Abs 1 AEUV iVm Art 3 AEUV fällt.[1260] Demnach verpflichtet diese Kompetenzausübungsschranke die Unionsorgane[1261] und ferner sämtliche durch die EU-Verträge oder auf deren Grundlage errichteten **EU-Institutionen**, Art 5 Abs 3 EUV bei ihren Maßnahmen in sonstigen Kompetenzkategorien[1262] einzuhalten.[1263] Insofern ist es nicht nachvollziehbar, dass Art 1 SP nur auf „Organe" und nicht richtigerweise wie die entsprechend geplante Bestimmung im VV[1264] umfassend auf „[j]ede Institution" abstellt. Konsequenterweise sollte allerdings auch der Vertragstext in Art 5 Abs 3

1256 *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 51.

1257 Vgl zB Art 5 EUV iVm Art 1 und Art 9 SP; Art 11 EUV.

1258 Art 296 AEUV.

1259 Laut *Molsberger* auf alle Maßnahmen nach Art I-33 Abs 1 VV anwendbar, dh auch auf unverbindliche Rechtsakte iSv Art 288 Abs 5 AEUV, *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 155.

1260 Nach Art 19 EUV ist dem EuGH eine ausschließliche Befugnis zur Unionsgerichtsbarkeit eingeräumt u daher nicht an Art 5 Abs 3 EUV gebunden; dazu *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 3, 5 ff, 53. Sehr wohl ist seine stetige Bindung an den kompetenzbezogenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus dessen Natur eines „allgemeinen Rechtsgrundsatzes" iSv Art 6 Abs 3 EUV bereits vor dessen Positivierung iSd EuGH-Judikatur anzunehmen. Ausweislich seines Wortlauts erfasst Art 5 Abs 4 EUV bzw Art 3b Abs 3 EGV alle Maßnahmen der Union u ist auch bereits als impliziter allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts immer als eine justiziable Kompetenzausübungsschranke eingestuft worden; vgl dazu *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 35 ff.

1261 Vgl Art 5 Abs 3 UAbs 2 S 1 EUV, Art 1 SP.

1262 Geteilte Zuständigkeiten iSv Art 2 Abs 2 iVm Art 4 AEUV und Prot Nr 25; Zuständigkeiten zur Koordinierung der Wirtschafts- u Beschäftigungspolitik der MS iSv Art 2 Abs 3 iVm Art 5 AEUV; GASP iSv Art 2 Abs 4 AEUV; Unterstützungs- Koordinierungs- u Ergänzungskompetenzen iSv Art 2 Abs 5 iVm Art 6 AEUV; *Calliess* spricht diesbezüglich euphorisch v einer *„geradezu genialen Koppelung der Demokratiefrage mit der im Post-Nizza-Prozess zentralen Frage der vertikalen Kompetenzverteilung"*. Indem den nP die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle zugesprochen werde, hüten sie zugleich ihre eigenen gesetzgeberischen Zuständigkeiten u damit ein Stück weit die Demokratie auf nationaler Ebene. *Calliess*, EU nach LV 185 f.

1263 *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 5, 50; ferner *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 2, 15, 19, 21, 34.

1264 Vgl SP idF VV, ABl C 2004/310, 207.

UAbs 2 S 1 EUV für mehr Rechtsklarheit auf „Institutionen" begrifflich abgestimmt werden.[1265]

Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips für unionale Maßnahmen außerhalb der Gesetzgebung iSv Art 289 AEUV obliegt den EU-Institutionen in ihrer politischen Selbstkontrolle[1266] und postlegislativ dem EuGH in Ausübung seines repressiven Normverwerfungsmonopol iSv Art 263 AEUV.[1267] NP sind für nicht-legislative Maßnahmen von der unionsrechtlichen Subsidiaritätsprüfung ausgenommen. Die präventive Selbstkontrolle des R oder sonstiger EU-Einrichtungen mit weisungsgebundenen Staatenvertretern bei ihren Maßnahmen zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips kann innerstaatlich stets durch nP bzw deren Kammern beeinflusst werden.[1268] Eine Ingerenzmöglichkeit auf die unionsrechtliche Subsidiaritätskontrolle der nat Exekutivvertreter besteht generell für innerstaatliche Beteiligungsverfahren, auch für jene für subnationale Entitäten.[1269] Im Zuge dieser **indirekten Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips** können etwa **Länderkammern auf die Verletzung von innerstaatlichen Landesgesetzgebungskompetenzen** durch EU-Vorhaben gegenüber dem jeweiligen Vertreter in der EU-Institution hinweisen und dementsprechend bindende Aufträge an den Staatenvertreter richten.[1270]

Entsprechende objektivierte bzw objektive[1271] Nachweise für primärrechtskonformes Handeln in der **Begründung**[1272] von Rechtsakten und deren Vorentwürfen tragen zur Rechtmäßigkeit eines Rechtsetzungsverfahrens bei. Die hiebei zu beachtenden Leitlinien werden von der EK in ihren jährlichen Subsidiaritätsberichten[1273] immer wieder in Eigenregie ausgebaut.[1274]

1265 Vgl hingegen auch Art 1–11 Abs 3 UAbs 2 S 1 VV.

1266 Vgl Art 5 Abs 3 iVm Art 4 Abs 3 EUV; Art 1 SP.

1267 Vgl aber Art 275 Abs 2 AEUV.

1268 Vgl Art 23e B-VG.

1269 Vgl Art 23d B-VG; Art 10 BLVer; dazu *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 58 f.

1270 Vgl auch ähnlich *Calliess*, EU nach LV 185 f.

1271 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 27 mwN; insb EuGH 4. 5. 2016, C-547/14, *Philip Morris ua/Secretary of State for Health* Rz 225.

1272 Vgl Art 296 Abs 2 AEUV, Art 5 SP, Interinstitutionelle Vereinbarung, Schlussfolgerungen Wien 1998; vgl dazu *Fischer* in FS Weissmann 269 ff.

1273 Vgl Art 9 SP bzw Z 9 4. Spiegelstrich SP 1997.

1274 Vgl *Fischer* in FS Weissmann 269 ff; *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 18.

2. *Politische Subsidiaritätsrüge durch nationale und regionale Parlamente*

a) Primärrechtliches Kontrollkonzept auf parlamentarischer Initiative

In den **Art 6 – Art 7 SP** sind nP bzw beide[1275] Kammern in Zweikammersystemen im Rahmen des **Frühwarnmechanismus** ermächtigt, über den Entwurf eines Gesetzgebungsakts einen mehrstufigen Kontrollmechanismus, der **spätestens vor der ersten Lesung des Entwurfs** endet, zu **initiieren**. Die nationalparlamentarischen Kontrollrechte, die die nP bzw die jeweiligen Kammern durch die Fassung von **begründeten Stellungnahmen** („Subsidiaritätsrüge") ausüben, sind formell auf die Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes beschränkt.

Eine aktive Wächterfunktion iSv Art 12 lit b iVm Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV führen nP dabei allerdings nicht aus.[1276] Ihr Rügerecht ist **reaktiv**[1277] auf einen bereits inhaltlich vorliegenden legislativen Entwurf, zeitlich auf eine (zu kurze)[1278] **Achtwochenfrist** nach dessen Einlangen begrenzt, ihre Stellungnahme ist nach Art 288 Abs 5 AEUV **ohne Bindungswirkung** für den Urheber des Gesetzgebungsentwurfs[1279] und ihre Subsidiaritätsbedenken unterliegen in der *ex ante* Kontrolle nur bei Erreichen gewisser **Schwellenwerte** einer **Überprüfungspflicht** („gelbe" oder „orange" Karte) durch ein politisches[1280] Organ. Auf Initiative der nP kann nur ein Beschluss des Urhebers des Gesetzgebungsentwurfs selbst[1281] oder ein Mehrheitsbeschluss des Unionsgesetzgebers[1282] das Gesetzgebungsvorhaben verhindern. Somit bleibt den nP selbst bei geschlossenem Auftreten die Rolle eines aktiven Wächters im laufenden Gesetzgebungsprozess vorenthalten. Eher ist ihr Kontrollinstrumentarium als politische Mahnung mit retardierender Wirkung konzipiert.

Mit dem offenen Wortlaut in Art 6 Abs 1 S 1 SP („nationale Parlamente oder die Kammer eines dieser Parlamente") gewährt die unmittelbar anwendbare Vorschrift **jeder Parlamentskammer** ein **vom Inhalt des EU-Vorhabens und damit von der mitgliedstaatlichen Organkompetenz**

1275 Vgl oben Kapitel II:I.C)1.
1276 Vgl weiters *Gamper* in *Griller et al* 339 ff.
1277 *Pabel*, JRP 19 (2011), 300.
1278 Vgl dazu Kapitel II:V.B)2.
1279 *M. Mayer*, Europafunktion nP 127.
1280 *Gamper* in *Griller et al* 344.
1281 Art 7 Abs 2 UAbs 2 SP.
1282 Art 7 Abs 3 UAbs 2 lit b SP.

und vom (divergierenden) Kontrollverhalten der zweiten Kammer unabhängiges Rügerecht.[1283,1284] Das Recht auf eine begründete Stellungnahme iSv Art 6 Abs 1 SP ist ein **individuelles Recht** (***„individueller Frühwarnmechanismus"***), das der objektiven Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV dient. Somit sind Länderkammern **unabhängig von der kompetenzrechtlichen Betroffenheit ihrer vertretenen subnationalen Entitäten** stets zum Stellungnahmerecht ermächtigt.[1285]

Das relativ voraussetzungslose Stellungnahmerecht ist bei einer etwaigen innerstaatlichen Umsetzung zu beachten. Die Erhebung kann als **Mehrheiten**[1286]**- oder Minderheitenrecht** ausgestaltet sein. Für eine **effektive Fremdkontrolle** des Subsidiaritätsprinzips empfiehlt es sich, in **parlamentarischen Regierungssystemen** wie in Österreich, in denen die parlamentarische Mehrheit die Regierung stützt, die wiederum ihre Vertreter in den R als Unionsgesetzgeber entsendet, das Rügerecht einer parlamentarischen Minderheit einzuräumen.

Pro Entwurf eines Gesetzgebungsakts kann eine Kammer jeweils einmalig innerhalb der Achtwochenfrist nach Art 6 Abs 1 SP eine begründete Stellungnahme an den Urheber des Gesetzgebungsvorschlags iSv Art 3 Abs 1 SP übermitteln, um das Rechtsetzungsverfahren nicht unverhältnismäßig zu retardieren.[1287] Das **einmalige Rügerecht** folgt zudem aus der Umschreibung als „Frühwarnsystem" und der kurzen Achtwochenfrist.[1288] Auf Änderungen im weiteren Legislativverfahren kann mit Blick auf Subsidiaritätsbedenken noch während des laufenden Verfahrens im innerstaatlichen Beteiligungsverfahren auf die Willensbildung des nat Ratsvertreters eingewirkt und postlegislativ unionsrechtlich mit der Subsidiaritätsklage iSv Art 8 SP iVm Art 263 AEUV reagiert werden.[1289]

1283 *Pabel* sieht darin eine Lockerung im Konzept des einheitlichen Auftretens eines MS in der EU, vgl *Pabel*, JRP 19 (2011), 290; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 395, 402 f.

1284 Vgl Art 23g Abs 1 B-VG.

1285 *M. Mayer*, Europafunktion nP 125, 147.

1286 Vgl für NR u BR einfache Mehrheitsbeschlüsse für Rüge u Klage AB 827 BlgNR 24. GP 9.

1287 Dies gilt ungeachtet der Zuleitungspflicht v „geänderten Entwürfe[n]" nach Art 4 SP, wobei darunter die nach Art 7 Abs 2 und Abs 3 leg cit abgeänderten Gesetzgebungsentwürfe zu verstehen sind u nicht sonstige Änderungen etwa im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das EP binnen drei Monaten nach der 1. Lesung laut Art 294 Abs 7 lit c AEUV oder im Rahmen des Vermittlungsausschusses iSv Art 294 Abs 8 lit b AEUV. Ferner rekurriert Art 3 leg cit nicht auf geänderte Entwürfe; *M. Mayer*, Europafunktion nP 130 f.

1288 Vgl kritisch zur Fristendauer *Pabel*, JRP 19 (2011), 294.

1289 *Calliess*, EU nach LV 203.

b) Dreistufiger Kontrollmechanismus mit zunehmender Prüfungsdichte nach individueller und kollektiver Rüge

Aufbauend auf ihre umfassende Unterrichtung über legislative Dokumente[1290,1291] ist für nP bzw für Länderkammern folgender dreistufiger Kontrollmechanismus geregelt: Nach **Art 6 Abs 1 SP** sind **begründete Stellungnahmen**, in denen die nP darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in der Amtssprache des MS[1292] direkt **an die Präs des EP, des R und der EK** zu richten.[1293] Der Präs des R leitet die begründeten Stellungnahmen an die Urheber des Entwurfs des Gesetzgebungsakts weiter.

Innerhalb der Achtwochenfrist obliegt es dem jeweiligen nP oder der jeweiligen Kammer eines nP, ggf die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Im Falle der **Verletzung von Landesgesetzgebungskompetenzen** durch den Entwurf eines Gesetzgebungsakts sind **regionale Parlamente** (LT) zu konsultieren.[1294] Die **Konsultationspflicht** umfasst eine Information und eine Stellungnahmemöglichkeit des regionalen Parlaments innerhalb angemessener

---

1290 Vgl oben Kapitel II:V.B)1.

1291 Vgl Art 23f Abs 1 B-VG.

1292 *M. Mayer*, Europafunktion nP 126; vgl dazu oben Kapitel II:V.B)2.

1293 Vgl § 31d Abs 4 Z 3 GOG-NR (Übermittlung einer begründeten Stellungnahme durch NR-Präs), wobei nach Art 23k Abs 2 B-VG iVm § 31e Abs 1 GOG-NR die Zuständigkeiten vom HA (§ 29 Abs 2 lit d iVm § 31d Abs 1 Z 1 GOG-NR) auf den stUA in EU-Angelegenheiten delegiert werden können; vgl § 13b Abs 9 Z 3 GO-BR (Übermittlung einer begründeten Stellungnahme durch BR-Präs), wobei gem § 13a Abs 2 Z 5 GO-BR (iVm Art 23k Abs 3 B-VG) der EU-Ausschuss (des BR) selbst wiederholt (sic!) eine begründete Stellungnahme abgeben kann oder nach Z 7 wiederholt eine Abgabe durch den BR empfehlen kann. Anträge auf eine begründete Stellungnahme gem Art 23g Abs 1 B-VG haben nach § 13b Abs 7 Z 3 GO-BR Ausführungen darüber zu enthalten, weshalb der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. § 31d Abs 4 Z 3 GOG-NR u § 13a Abs 2 iVm § 13b Abs 9 Z 3 GO-BR regeln unions- u verfassungswidrig eine mehrfache Abgabe v begründeten Stellungnahmen der parlamentarischen Gremien u folglich eine mehrmalige Übermittlungspflicht an die Union. Art 6 Abs 1 SP u primärrechtskonform Art 23g Abs 1 B-VG (bestätigt ausweislich der parlamentarischen Mat, vgl AB 827 BlgNR 24. GP 5 f, 9, 13) regeln die Darlegung v Subsidiaritätsbedenken in einer (Singular!) begründeten Stellungnahme an die Präs der Unionsorgane. Nur mit der Möglichkeit der Abgabe einer einzelnen (negativen) Subsidiaritätsrüge pro Bundesparlamentskammer können die Stimmen für bikamerale Systeme iSv Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP zur Berechnung der Schwellenwerte nach Art 7 Abs 2 u Abs 3 SP ordnungsgemäß verteilt werden. Die einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmungen sind unionsrechtskonform nach Maßgabe des unmittelbar anwendbaren Art 6 Abs 1 SP auszulegen.

1294 *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 441 FN 80; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 395 f.

Frist.[1295] Den MS ist es frei gestellt, welche parlamentarische Einrichtung sie zur Konsultation der regionalen Parlamente verpflichtet. Im Übrigen verfügen regionale Parlamente weder in der präventiven noch in der repressiven Subsidiaritätskontrolle über **unmittelbare Gestaltungsrechte**. Es scheitert grundlegend am dafür notwendigen Konsens der EU-Mitgliedsländer, die subnational sehr heterogen strukturiert sind, über die Eigenschaft einer „Region" als eigenständige staatspolitische Einheit im Unionsrecht.[1296] Vorbehaltlich ihrer Einflussnahme im innerstaatlichen Beteiligungsverfahren,[1297] können subnationale Entitäten Subsidiaritätsbedenken nur über eine **Länderkammer als „zweite Kammer"** unionsrechtlich wahrnehmen. Denn für Zweikammerparlamente legt bereits das Unionsrecht fest, dass beide Kammern gleichwertig[1298] durch jeweils eine Stimme an der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle teilnehmen (*„vollkommener Bikameralismus"*[1299]).

In der **ersten Kontrollstufe** kann eine **individuelle negative Subsidiaritätsrüge Berücksichtigungspflichten** für den Urheber eines Gesetzgebungsentwurfs nach **Art 7 Abs 1 SP** auslösen, sofern sie **fristgerecht** und **ausreichend substantiiert** ist. Dem Berücksichtigungsgebot wird durch eine inhaltliche Prüfung, Deliberation und Mitteilung an das rügende nP hinlänglich entsprochen.[1300] Aus der mangelnden Bindung an eine begründete Stellungnahme der berücksichtigenden Urheber eines Gesetzgebungsentwurfs folgt, dass deren fehlende Berücksichtigung keine Verletzung wesentlicher Formvorschriften des Rechtsakts iSv Art 263 Abs 2 AEUV verursacht. Eine hemmende Wirkung der einzelnen Rüge bis zu einem formellen Prüfungsbeschluss über die Subsidiaritätskonformität kennt die erste Phase der parlamentarischen Subsidiaritätsprüfung gerade nicht.[1301] Generell sind nP bzw einzelne Parlamentskammern zu keiner eigenständigen Verhinderung eines Gesetzgebungsvorschlags oder zur inhaltlichen Einflussnahme darauf ermächtigt.

Der Fristenlauf und die Begründung sollten im Sinne der Effektivität der parlamentarischen Kontrolle nicht zu streng praktiziert werden. Zum einen können **Abweichungen von der absoluten Achtwochenfrist**

1295 Vgl Art 23g Abs 3 B-VG.

1296 Vgl oben Kapitel II:I.B)1.

1297 Vgl Art 23d un Art 23e B-VG; *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 58 f.

1298 Vgl dazu oben Kapitel II:I.C)1.

1299 *Gamper* in *Griller et al* 345.

1300 *Calliess*, EU nach LV 196; vgl auch Art 4 letzter S PP dazu *M. Mayer*, Europafunktion nP 144.

1301 Vgl *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 74.

analog zur parallel laufenden Prüffrist nach Art 4 PP, die in begründeten Fällen Abweichungen zulässt, anerkannt werden. Die Achtwochenfrist in der Subsidiaritätskontrolle muss aber eingehalten werden, so dass nur fristverlängernde Abweichungen in Frage kommen.[1302] Um die parlamentarische Kontrollarbeit zu effektuieren, ist es angesichts einer fehlenden[1303] Definition von nP bzw derer Kammern angebracht, **Ausschüsse** in der Subsidiaritätskontrolle im Rahmen der mitgliedstaatlichen Verfassungsautonomie zu akzeptieren.[1304]

Zum anderen ist die **inhaltliche Begründung der Stellungnahme** ein entscheidender Erfolgsfaktor der präventiven Kontrolle, die unter Zeitdruck zu entwickeln ist.[1305] Auch wenn vorausblickend auf die dritte Kontrollstufe die Unionsgesetzgeber „insbesondere die angeführten Begründungen, die von einer Mehrheit der nationalen Parlamente unterstützt werden" nach Art 7 Abs 3 lit a SP zu berücksichtigen haben, müssen begründete **Stellungnahmen der einzelnen Parlamente nicht zwingend inhaltlich übereinstimmen.**[1306] Auch innerhalb der mitgliedstaatlichen Zweikammersysteme ist das parlamentarische Stimmrecht frei auszuüben. Sehr wohl stärkt jedoch der Grad der Übereinstimmung der inhaltlichen Begründungen der einzelnen begründeten Stellungnahmen die politischen Erfolgsaussichten in der präventiven (kollektiven) Kontrolle und beeinflusst ferner zugunsten der Bedenken nP den Ausgang einer postlegislativen gerichtlichen Prüfung durch den EuGH. Die Begründung der Stellungnahme muss sich auf eine hinreichende substantiierte Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes stützen, um eine Kontrolle zu initiieren.[1307] Ungeachtet dessen sind rein zustimmende Stellungnahmen der nP zum Gesetzgebungsvorschlag zulässig oder vereinzelt positive Argumente in negativen Stellungnahmen möglich.[1308] Eine **absolute Bindung an den Kontrollmaßstab des Subsidiaritätsgrundsatzes ist auch wegen der mangelnden inhaltlichen Bindung** des Initiators des Entwurfs an die Stellungnahme abzulehnen.[1309] Insofern kann eine formell überschießende Begründung, die den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung als zwingende Vorfrage für die

1302 Zum str Verhältnis der Fristen nach Art 4 PP u Art 6 PP *M. Mayer*, Europafunktion nP 143 ff.

1303 *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 443.

1304 *Gamper* in *Griller et al* 345 f.

1305 Dazu bereits oben Kapitel II:V.B)2, ferner *Pabel*, JRP 19 (2011), 293 ff.

1306 Sehr überzeugend *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 397 f.

1307 *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 74.

1308 *M. Mayer*, Europafunktion nP 126.

1309 *Pabel*, JRP 19 (2011), 295.

Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes durch den Ausschluss einer ausschließlichen Zuständigkeit und darüber hinaus den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz behandelt, nicht unzulässig sein. Die umfassende Begründung in Form der **Schrankentrias** nach Art 5 EUV[1310] wird ferner durch die umfassende Unterrichtung nach Art 3 SP ermöglicht,[1311] die auch Entwürfe im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Union einschließt.[1312] Die gängige Praxis folgt diesem Modell.[1313] Inhaltlich sollte eine begründete Stellungnahme zumindest die **Begründung** über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips **im Gesetzgebungsentwurf** nach **Art 5 SP** berücksichtigen, und bestenfalls dessen Argumente für eine Konformität mit Art 5 Abs 3 EUV widerlegen.

Die zweite und dritte Kontrollstufe setzt die **Überschreitung von Schwellenwerten**, die sich an der **Gesamtzahl** der den nP nach Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP zugewiesenen Stimmen bemessen, voraus. Über eine Berücksichtigungspflicht der Stellungnahmen hinausgehende Rechtsfolgen verlangen daher eine **kollektive Ausübung von negativen Stellungnahmen** (***„kollektiver Frühwarnmechanismus"***[1314]),[1315] die abhängig vom Politikbereich und vom Gesetzgebungsverfahren unterschiedliche zahlenmäßigen Quoten erfüllen muss. Die parlamentarische Mitwirkung in der zweiten und dritten Stufe der Subsidiaritätskontrolle unterscheidet sich insofern vom individuellen Konzept der Subsidiaritätsklage nach Art 8 Abs 1 SP und des Ablehnungsrechts nach Art 48 EUV.[1316]

Um eine **neuerliche Überprüfungspflicht des Urhebers eines Gesetzgebungsvorschlags** neben jener nach Art 5 SP zu erlangen, muss ein **Drittel** der Gesamtzahl oder davon nur ein **Viertel** im souveränitätsrechtlich sensiblen Politikbereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine fristgerechte, begründete Stellungnahme übermitteln („**gelbe Karte**"). Nach Abschluss der Überprüfung muss ein **begründeter Beschluss des Urhebers** gefasst werden, um an dem Ent-

---

1310 Zum Umfang der parlamentarischen Kontrollrechte u für eine umfassende Prüfung der Schrankentrias *Calliess*, EU nach LV 205 ff.

1311 Vage (*„dürfe [...] möglich sein"*) *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 74.

1312 Vgl oben Kapitel II:V.B)1.

1313 ZB 26/SB-BR/2018, 21/SB-BR/2017, 15/SB-BR/2016, 1/SBEU 25. GP; vgl ferner AB 827 BlgNR 24. GP 13 („erforderlich sein, auch Ausführungen zur Übereinstimmung des Entwurfs mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip oder zur Rechtsgrundlage des Entwurfs aufzunehmen").

1314 *M. Mayer*, Europafunktion nP 149.

1315 Vgl dazu unter Hinweis auf IPEX *M. Mayer*, Europafunktion nP 133 f; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 396 f.

1316 *Gamper* in *Griller et al* 344.

wurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen.[1317] Die Verhinderung des Gesetzgebungsverfahrens liegt damit in der Verantwortung eines politischen Organs, das dabei keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt.[1318] Die Funktion einer Länderkammer selbst beschränkt sich maximal auf die Verzögerung des Verfahrens („*suspensives Veto*"[1319]).

In der **dritten Kontrollstufe** („**orange Karte**"[1320]) hat der Entwurf eines Gesetzgebungsakts im Rahmen des **ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens** bei Erreichen der Mehrheit der Gesamtzahl der nP nochmals überprüft zu werden. Die einfache Mehrheit nach Art 7 Abs 3 SP muss jedoch als **absolute Mehrheit** durch den Hinweis auf die Gesamtzahl der nP aufgefasst werden.[1321] Abweichend zur zweiten Kontrollstufe ist nur die **EK** nach Abschluss einer neuerlichen Überprüfung befugt zu beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dies ist angesichts potentiell abweichender Urheber von Gesetzgebungsentwürfen im ordentlichen Verfahren nach Art 294 Abs 15 AEUV nicht schlüssig. Ferner hat die Kommission nach dem Wortlaut von Art 7 Abs 3 UAbs 2 SP nur einen **Beharrungsbeschluss** zu begründen, bloße Änderungen sind hingegen nicht begründungspflichtig. Aufgrund des erhöhten Quorums an negativen parlamentarischen Stellungnahmen und des ergänzenden Kontrollcharakters („außerdem"[1322]) der orangen Karte sollten jedoch alle Entscheidungsvarianten formell begründet werden.[1323] Als weiteren Kontrollschritt verpflichtet Art 7 Abs 3 UAbs 2 SP die Kommission, in einer **begründeten Stellungnahme** ihr Festhalten am gerügten Gesetzgebungsvorschlag und dessen Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip darzulegen. Die begründete Stellungnahme der Kommission wird zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nP dem Unionsgesetzgeber vorgelegt, der eine neuerliche Subsidiaritätsprüfung im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens vorzunehmen hat. Er kann nun **vor Abschluss der ersten Lesung**[1324] **unter Berücksichtigung sämtlicher Stellungnahmen**

1317 Beharrungsbeschluss mit gesteigerten Anforderungen an die Begründung, vgl *Pabel*, JRP 19 (2011), 292.

1318 *Gamper* in *Griller et al* 344.

1319 *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 74.

1320 Vgl zB AB 7932 BlgBR 2; dazu *Gamper* in *Griller et al* 343; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 37.

1321 *M. Mayer*, Europafunktion nP 128 f.

1322 Art 7 Abs 3 UAbs 1 SP; dazu *Calliess*, EU nach LV 197 f.

1323 *Calliess*, EU nach LV 198.

1324 Art 294 Abs 3 – Abs 6 AEUV.

das **Verfahren einstellen**, im Übrigen ist kein[1325] gesonderter (begründeter) Prüfungsbeschluss für den Unionsgesetzgeber vorgesehen. Die Verhinderung eines Gesetzgebungsvorschlags kann nach vorläufigem Beharrungsbeschluss der EK somit nur auf Basis von **Mehrheiten**[1326] **im R oder im EP** nach **Art 7 Abs 3 UAbs 2 lit b SP** beschlossen werden. NP selbst kommt nur die Initialfunktion für einen Einstellungsbeschluss des Unionsgesetzgebers wegen Subsidiaritätsbedenken zu.[1327] Eine eigenständige „rote Karte", die ihnen ein selbständiges absolutes Vetorecht gewährt,[1328] ist sohin auch Länderkammern noch immer verwehrt.

3. *Subsidiaritätsklage im Namen nationaler Parlamentskammern*

a) Zulässigkeit

Der EuGH ist nach **Art 8 Abs 1 SP** für **Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip** zuständig, die ihm nach Maßgabe des Art 263 AEUV von einem MS entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung im Namen seines nP oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden. Weitergehende Spezialvorschriften für diese besondere Form der Nichtigkeitsklage auf parlamentarische Anregung oder für die prozessuale Behandlung nP[1329] darin, sind in der Satzung und Verfahrensordnung des EuGH nicht geregelt.[1330]

Ein Verstoß gegen eines der beiden kumulativen[1331] Kriterien des Subsidiaritätsprinzips lässt den betreffenden Rechtsakt unionsrechtswidrig entstehen (keine absolute Nichtigkeit), und macht diesen *ex post* **vernichtbar bzw anfechtbar**. Bis zum Zeitpunkt der Nichtigerklärung durch den EuGH oder ihrer Aufhebung durch den Unionsgesetzgeber

---

1325 AA offensichtlich („*gesonderter Beschluss des Gesetzgebers*") *Pabel*, JRP 19 (2011), 293.

1326 Mehrheiten weichen v sonstigen Mehrheiten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ab, dazu unterschiedliche rechtspolitische Bewertungen betreffend R nach *Calliess*, EU nach LV 200 ff („*Erleichterung*") u *M. Mayer*, Europafunktion nP 130 („*höhere Mehrheit*").

1327 *Calliess*, EU nach LV 199; *M. Mayer*, Europafunktion nP 129 f.

1328 Zurecht klarstellend zur irreführenden Terminologie der roten Karte für den geltenden Art 7 SP *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 461 f.

1329 Vgl hingegen für Bundesländer als jP Art 40, Art 42 Satzung EuGH.

1330 Vgl auch *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 64.

1331 HL u nunmehr eindeutiger durch Wortlautänderung v „und daher" auf „sondern vielmehr", vgl *Calliess*, EU nach LV 187; *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 23; ferner kritisch zum inhaltsgleichen Art I-11 Abs 3 VV *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 172 f.

bzw- rechtsetzer gilt auch für kompetenzwidrige Unionsrechtsakte die **Vermutung der Rechtmäßigkeit**.[1332]

Das individuelle Klagerecht ist mitgliedstaatlich zu effektuieren, um die **Zielsetzung und Systematik des Unionsrechts**[1333] einer **aktiven unabhängigen Kontrollfunktion** nP nicht auszuhöhlen. Der Rekurs auf die „innerstaatliche Rechtsordnung" verdeutlicht, dass die konkrete Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen den nP bzw ihren Kammern und den jeweiligen Regierungen dem innerstaatlichen Recht überlassen bleibt.[1334] Insofern ist dem jeweiligen MS kein Handlungsermessen („ob"), jedoch ein **Ausgestaltungsermessen** („wie") in der nationalstaatlichen Umsetzung des Klagerechts primärrechtlich zuzugestehen.[1335] Der MS hat dabei die **Spezialvorschrift in Art 8 SP** und subsidiär die **generellen Vorschriften** für ein Nichtigkeitsverfahren nach **Art 263 f AEUV iVm Satzung**[1336] **und Verfahrensordnung**[1337] **des EuGH** zu beachten.

Art 8 Abs 1 SP räumt auch Länderkammern in föderativ gegliederten MS das **individuelle Parlamentsrecht** ein, eine Subsidiaritätsklage gegen Gesetzgebungsakte entsprechend der allgemeinen **Prozessvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage iSv Art 263 AEUV** postlegislativ anzustrengen. Das Klagerecht einer Kammer besteht unabhängig von jenem der zweiten nat Parlamentskammer. Das Klagerecht ist zwingend[1338] jeder Kammer eines nP zuzubilligen. Art 8 SP berücksichtigt im Vergleich zu Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP nicht explizit bikamerale Systeme. In Fortsetzung der Effektivitätsüberlegungen zur Subsidiaritätsrüge wird die Subsidiaritätsklage selbständig von jeder Kammer ausgeübt, und wiederum gilt es, parlamentarische **Ausschüsse** oder **Minderheitenbeschlüsse** zur Klageerhebung in parlamentarischen Regierungssystemen zuzulassen.[1339] Der innerstaatliche Zugang muss jedoch für beide Kammern eines bikameralen Systems nicht zwingend gleichförmig aus-

---

1332 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 13, 16, 21, 28 ff.

1333 Vgl Art 5 iVm Art 12 EUV, PP, SP.

1334 Darin liegt die Schwachstelle der Subsidiaritätsklage nach *Calliess*, EU nach LV 202.

1335 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 21, 34; *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 443 f; vgl noch unscharf zum insofern inhaltsgleichen VV *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 214.

1336 Vgl insb Art 21 Satzung EuGH; vgl dazu § 26a Abs 2 GOG-NR bzw § 21a Abs 2 GO-BR, vgl AB 827 BlgNR 24. GP 13.

1337 Vgl insb Art 38 Verfahrensordnung EuGH; vgl dazu § 26a Abs 2 GOG-NR bzw § 21a Abs 2 GO-BR, vgl AB 827 BlgNR 24. GP 13.

1338 *Calliess*, EU nach LV 202; *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 443 f; *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 75; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 399; *Streinz*, EuR[11] Rz 196.

1339 In Österreich ist die Subsidiaritätsklage nach Art 23k Abs 2 und Abs 3 B-VG (iVm § 21a GO-BR u § 26a GOG-NR) einem Plenumsbeschluss vorbehalten, der eine einfache Mehrheit erfordert (vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9, 13).

gestaltet sein.[1340] Im Hinblick auf die Konsultation regionaler Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen während der achtwöchigen Rügefrist nach Art 6 Abs 1 SP sind **regionale Parlamente** vom Nichtigkeitsverfahren nach Art 8 SP generell **ausgeschlossen.**[1341] Dies lässt innerstaatliche Mitwirkungsrechte von Regionen bzw regionalen Parlamenten an der innerstaatlichen Willensbildung zur Parlamentsklage unberührt.[1342]

Als Sonderform der Nichtigkeitsklage,[1343] die durch den MS zu übermitteln ist, ist der **Gerichtshof** das sachlich zuständige Gerichtsorgan.[1344] Innerhalb der allgemeinen Klagefrist von **zwei Monaten**[1345] kann jedes Parlament bzw jede Kammer gegen den betreffenden Rechtsakt iSv Art 289 Abs 3 AEUV („Gesetzgebungsakt") wegen Subsidiaritätsbedenken gerichtlich nach Art 8 SP vorgehen. Um einen einheitlichen und praktikablen Fristenbeginn für alle nP zu gewährleisten, muss für den Zeitpunkt der Bekanntgabe iSv Art 263 Abs 6 AEUV grds auf die **Veröffentlichung im Amtsblatt** nach Art 297 Abs 1 UAbs 3 AEUV abgestellt werden. Sofern das klagende Parlament zu einem früheren Zeitpunkt vom Gesetzgebungsakt tatsächlich Erkenntnis erlangt hat, beginnt die Frist zu diesem individuellen früheren Zeitpunkt zu laufen, jedoch **frühestens ab der Existenz** des Gesetzgebungsakts durch dessen Annahme vom Unionsgesetzgeber iSv Art 289 AEUV.[1346] Das Inkrafttreten des Gesetzgebungsakts, das subsidiär am zwanzigsten Tag nach seiner Veröffentlichung eintritt, ist jedenfalls keine Bedingung für den Beginn der Zweimonatsfrist.

Den **Kontrollgegenstand** nach Art 8 Abs 1 SP bildet ein **Gesetzgebungsakt**. Die rechtliche parlamentarische *ex post*-Kontrolle[1347] schränkt sich in Fortsetzung des politischen Frühwarnmechanismus auf Rechtsakte **iSv Art 289 Abs 3 AEUV**, die gem einem Gesetzgebungsverfahren angenommen worden sind, ein. Generell ist jedoch eine Verletzung von Art 5 Abs 3 EUV durch sonstige angefochtene verbindliche Rechtsakte (VO, RL, Beschluss) iSv Art 263 Abs 1 AEUV als Nichtigkeitsgrund (äußere) „Unzuständigkeit" im Verfahren der Rechtmäßigkeits-

1340 *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 398 ff, 404 f, 409.
1341 *Gamper* in *Griller et al* 351; *Ranacher* in *Pürgy* Bd I Rz 58 f.
1342 *M. Mayer*, Europafunktion nP 148; vgl Art 23d B-VG, Art 10 BLVer.
1343 *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 75.
1344 Vgl Art 19 Abs 1 EUV iVm Art 51 Satzung EuGH.
1345 Art 263 Abs 6 AEUV.
1346 Ähnlich *Molsberger*, Subsidiaritätsprinzip 214, 222 f.
1347 *Pabel*, JRP 19 (2011), 295 f.

kontrolle unter der prinzipiellen **Ausnahme der GASP**[1348] (inzident) nach **Art 263 AEUV** gerichtlich überprüfbar.[1349]

In Übereinstimmung mit dem gesamten parlamentarischen Subsidiaritätskontrollinstrumentarium ist der **Kontrollmaßstab** formell auf den Subsidiaritätsgrundsatz reduziert. Die Prinzipien in Art 5 EUV, insb Art 5 Abs 3 EUV mit seinem speziellen Klagegrund in Art 8 SP, sind nunmehr überwiegend als justiziable Verfassungsnormen anerkannt.[1350] Im Sinne der Effektivität und einer Homogenität mit dem parlamentarischen Rügeverfahren hat der Kontrollmaßstab bei der speziellen Subsidiaritätsklage sowohl für die Sachentscheidung des Gerichtshofs als auch für die Darlegungen zur Geltendmachung des Nichtigkeitsgrunds der Subsidiarität in der Klageschrift des klagenden nP die **Schrankentrias in Art 5 EUV** zu umfassen.[1351] Das Recht auf Veranlassung einer rechtlichen Überprüfung nach Art 8 Abs 1 SP ist ausweislich seines klaren Wortlauts von den nP bzw ihren Kammern auf den **Nichtigkeitsgrund** der behaupteten **Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes begrenzt**. Die Parlamentsklage kann jedoch in ihren inhaltlichen Ausführungen sonstige Bedenken wegen Verletzungen von Art 5 EUV verarbeiten, um insb den Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip schlüssig darzulegen.[1352] Verstöße gegen **Verfahrensvorschriften des SP** und damit zusammenhängender bzw deckungsgleicher Bestimmungen im PP[1353] sollen ebenso eine begründete Subsidiaritätsklage nach Art 8 Abs 1 SP zur Folge haben. Ungeachtet der Berufung auf den Nichtigkeitsgrund des behaupteten Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz sind solche formellrechtlichen Verstöße zulässige und zweckmäßige Ausführungen in der Klageschrift einer Subsidiaritätsklage. Sie effektuieren das seit dem LV formalisierte parlamentarische Kontrollregime, sie orientieren sich an dem weiteren primärrechtlichen Nichtigkeitsgrund „Verletzung wesentlicher Formvorschriften" und sie können auch vom Gerichtshof *ex officio* aufgegriffen werden.[1354]

1348 Vgl Art 275 Abs 2, Art 215 Abs 2 AEUV; *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 8, 31, 51; *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 20.

1349 *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] (2011) Rz 541 ff, 546 ff.

1350 *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 3, 58 mwN; insb nunmehr auch *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 28 ff; eher noch kritisch *Grimm* in FS Papier 57 f.

1351 Unter Gleichstellung v Rüge u Klage für den Umfang der Kontrollrechte *Calliess*, EU nach LV 205 ff; *Kotzur*, § 5 Die europäische Gerichtsbarkeit, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (2014) Rz 1 (Rz 25); aA *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 369, 543, 548.

1352 Ähnlich *Pabel*, JRP 19 (2011), 296.

1353 Vgl Art 1 – Art 5 PP.

1354 *Bickenbach*, EuR 2013, 534; *M. Mayer*, Europafunktion nP 148; *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 557.

Mangels anderslautender unionsrechtlicher Vorgaben und ob gegenläufiger Ansätze im Verfassungskonvent[1355] **präkludiert** eine fehlende oder gescheiterte begründete **Stellungnahme** im vorangehenden Gesetzgebungsverfahren iSv Art 6 Abs 1 SP das jeweilige Parlament **nicht** von seiner individuellen Klageberechtigung nach Art 8 Abs 1 SP.[1356]

Beklagter einer Subsidiaritätsklage ist der **Unionsgesetzgeber** als Urheber des streitgegenständlichen Gesetzgebungsakts iSv Art 289 Abs 1 und Abs 2 AEUV. Die eigentliche **Problematik** für die Subsidiaritätsklage liegt in der **Partei**[1357]**- und Prozessfähigkeit** und damit der Klägereigenschaft[1358] nP bzw ihrer Kammern nach Art 8 Abs 1 SP. Aus Art 8 Abs 1 SP und Art 263 AEUV ergibt sich eine eigenständige, unmittelbare Klägereigenschaft nP nicht ausdrücklich. Die Klagebefugnis für die MS und den AdR begründet sich vertragsrechtlich in Art 263 Abs 2 und Abs 3 AEUV, dabei wirkt Art 8 SP bloß deklarativ.[1359] Für die nP oder eine Kammer dieses Parlaments wirkt **Art 8 Abs 1 SP** konstitutiv, sofern ihnen eine Parteifunktion zugebilligt wird.

Bestand und Umfang eines unionsrechtlich unmittelbar begründeten Klagerechts sind str. Unstrittig hat nat Recht die Subsidiaritätsklage zu regeln. Für die „Übermittlung" der Subsidiaritätsklage „im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments" durch den betreffenden MS bzw dessen vertretungsbefugten Exekutivorganen rekurriert das Primärrecht in Art 8 Abs 1 SP auf die „**jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnungen**". Art 8 Abs 1 legt für die weitere Prozessführung kein innerstaatliches Organ fest. Auf Basis dieser auslegungs- und ergänzungsbedürftigen primärrechtlichen Vorschriften divergieren die Ansätze über den mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsspielraum für die prozessrechtliche Stellung der nP im Verhältnis zu ihrem MS.

1355 *Calliess*, EU nach LV 203; *M. Mayer*, Europafunktion nP 147.

1356 Dieses Fehlen eines Art zwingenden „*Vorverfahrens*" ist in der ms Durchführung zu beachten, vgl dazu *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 64 f. Es ermöglicht nP, auf Änderungen im Gesetzgebungsverfahren ob Subsidiaritätsbedenken, die nach dem Frühwarnmechanismus eingetreten sind, zu reagieren u soll eine Parallele zum Grundsatz *venire contra factum proprium* darstellen vgl *Calliess*, EU nach LV 203; *Calliess* in *Calliess/Ruffert*[5] Art 16 EUV Rz 7; ferner *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 76.

1357 Der (formelle) Parteibegriff erfasst als Partei, wer den Rechtsschutzantrag bei Gericht stellt u denjenigen, der als Gegner dieses Antrags bezeichnet wird.

1358 Kläger ist derjenige, in dessen Name die Klage (Rechtsschutzbitte) eingebracht wird.

1359 Vgl *Bast* in *GHN* Art 5 EUV Rz 64; *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 34.

Restriktiv betrachtet soll nur den **MS eine Partei- und Prozessfähigkeit** und auch **Klageberechtigung** zuerkannt werden.[1360] NP kommt sohin keine unionsrechtlich unmittelbar begründete Klagebefugnis zu. Die MS treten als privilegierte Verfahrenspartei im Nichtigkeitsverfahren nach Art 263 Abs 1 AEUV im eigenen Namen für ein fremdes Recht ihres nP auf. Es liegt eine **Prozessstandschaft** des MS in der Prozessführung vor und der Kreis der Klageberechtigten nach Art 263 AEUV wird durch Art 8 Abs 1 SP nicht erweitert.[1361] Eine Verpflichtung zur Klagserhebung für den MS gegenüber dem nP besteht nicht.[1362]

Alternativ wird angelehnt an die klaren Vorschriften einer „Übermittlung" der Klage „im Namen" eines nP bzw einer Kammer durch den betreffenden MS dem **Art 8 Abs 1 SP** eine **konstitutive Wirkung** beigemessen.[1363] Eine Prozessvertretung im klassischen Sinne wird abgelehnt, weil der MS ein fremdes Recht im fremden Namen durch keine eigene Willenserklärung vor dem Gerichtshof geltend macht.[1364] Der MS übernimmt ausweislich des Wortlauts nur die „Übermittlung" der Klageschrift im Namen des klagenden Parlaments. Die Funktion des MS beschränkt sich auf die eines *„Boten"*[1365] oder einer *„Briefkastenfunktion"*[1366].[1367] Demnach soll Art 8 Abs 1 SP nP unmittelbar ein Partei- und Klagerecht begründen. Diese Auslegungsvariante von Art 8 Abs 1 SP zur Begrenzung der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung überzeugt, weil sie den primärrechtlichen Zweck einer aktiven und objektiven Recht-

---

1360 Vgl zB *Kotzur* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 25; *Pache* in *Vedder/Heintschel von Heinegg*[2] Art 263 AEUV Rz 13; *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 349, 370, 443; tendenziell *Calliess*, EU nach LV 203.

1361 *Kotzur* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 25; *Pabel*, JRP 19 (2011), 296, die es allerdings iZm Art 23h B-VG wiederum offen lässt, ob eine Prozessvertretung nP durch den MS, eine Prozessstandschaft der MS oder eine Partei- u Prozessfähigkeit der nP vorliegt, vgl *Pabel*, JRP 19 (2011), 297 f; *Pechstein* legt sich nicht fest, ob eine Prozessvertretung oder Prozessstandschaft durch den MS für das nP vorliegt, schließt jedoch eine eigenständige Klagebefugnis der nP aus. Er leitet dies aus der fehlenden *„Klageerhebung"* der nP, die jedoch dem MS in Art 8 Abs 1 1. HS SP zuerkannt ist, ab. Weiters lehnt er eine Verlagerung innerstaatlicher Konflikte auf die Unionsebene ab, die etwa in der Situation des MS als Streithelfer gegen den beklagten R u dem nP als klagende Partei entsteht. Dazu *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 349, 370, 443.

1362 *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 75.

1363 *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 442 ff; *M. Mayer*, Europafunktion nP 145 f; *Ranacher* in FS 60 Jahre VStL 399 f.

1364 Überzeugend *M. Mayer*, Europafunktion nP 145 f.

1365 *M. Mayer*, Europafunktion nP 146.

1366 *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 443.

1367 Dazu sehr kritisch (*„als solche prozessrechtlich nicht einordnenbare u deshalb vollständig überflüssige Funktion des Briefträgers"*) *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 370 FN 53.

mäßigkeitskontrolle auf Verlangen der nP nach Art 5 Abs 3 UAbs 2 iVm Art 12 lit b EUV erfüllt.[1368]

Fazit: Nach Art 8 Abs 1 SP beanspruchen die nP bzw ihre Kammern eine **privilegierte Klagebefugnis** in Erweiterung der Klagebefugten nach Art 263 Abs 2 AEUV. Das Primärrecht legt ausdrücklich eine „Übermittlung" der Subsidiaritätsklage durch den MS „im Namen" des klagenden Parlaments fest.[1369] Dies legt eine **Aktivlegitimation nP** und deren eigenständige **Prozessführung** nahe. NP entscheiden selbständig, ob sie klagen und wie sie im EuGH-Verfahren vertreten werden sollen (*„mittelbares Klagerecht"*[1370]).[1371] Eine Prozessstandschaft des Mitgliedstaats für die nP ist hingegen auszuschließen, weil der MS die Klage nicht im eigenen Namen über ein fremdes Recht an den Gerichtshof erhebt. NP sind partei- und prozessfähig. Die Übermittlungsfunktion schließt darüber hinaus eine klassische Prozessvertretung durch den MS für das klagende Parlament aus. Schlüssig kommt dem **MS** in der Übermittlung eine **formale Botenfunktion** zu, die er allein durch Weiterleitung der Schriftsätze ausübt.[1372] Da die Übermittlung „entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung" erfolgt und damit den MS ein Ermessensspielraum für das Verfahren der Übermittlung eingeräumt ist, ist eine inhaltliche Ingerenzmöglichkeit etwa aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen des zur Übermittlung verpflichteten mitgliedstaatlichen Organs zulässig.[1373] Die Vollprivilegierung der Klagebefugnis folgt aus der **objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle**, die nP in ihrer unabhängigen, objektiven Funktion des Subsidiaritätswächters nach Art 5 Abs 3 UAbs 2 iVm Art 12 lit b EUV veranlassen können. Primär bezweckt ihre Klagebefugnis, die vertikale Kompetenzverteilung in der EU-Gesetzgebung iSv Art 289 AEUV zu überwachen,

---

1368 Vgl ansatzweise *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 442.

1369 AA *Pechstein*, der gerade aus diesem Wortlaut eine ungeteilte Klägereigenschaft des betreffenden MS deduziert *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 370 FN 53.

1370 *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 444.

1371 *M. Mayer*, Europafunktion nP 146; § 26a iVm § 21 Abs 1, § 29 Abs 2 lit e GOG-NR („Beschluss über die Erhebung einer Klage [...] ist unverzüglich an das Bundeskanzleramt zu übermitteln"), vgl ferner AB 827 BlgNR 24. GP 9, 13 der den einfachen Mehrheitsbeschluss zur Klageerhebung dem Plenum zuweist (vgl § 26a Abs 2, Abs 5 GOG-NR iVm Art 23k B-VG); § 21a iVm § 13a, § 13b Abs 1, § 16 Abs 1 lit c 2. Fall GO-BR („Beschluss über die Erhebung einer Klage [...] ist unverzüglich an das Bundeskanzleramt zu übermitteln"). Der Wortlaut der GO u Mat zu Art 23h B-VG legen ein eigenständiges Klagerecht der Kammern nahe, ihre Prozessvertretung vor dem EuGH übernimmt der BKA-VD.

1372 *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 75.

1373 Vgl auch *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 443; *M. Mayer*, Europafunktion nP 146. In Österreich schließen die parlamentarischen Mat eine inhaltliche Ingerenz des BKA-VD in Bezug auf Art 23h Abs 2 B-VG aus, vgl AB 827 BlgNR 24. GP 13 f.

nur sekundär soll sie die parlamentarische Entscheidungsautonomie schützen.[1374] Klagende Kammern müssen in ihrer Klageschrift weder eine begründete Stellungnahme im Gesetzgebungsprozess noch ein besonderes Rechtsschutzinteresse bei der Klageerhebung nachweisen. Letzteres ergibt sich auch im Umkehrschluss zu Art 8 Abs 2 SP, der den teilprivilegierten[1375] klageberechtigten AdR regelt. Er setzt die Wahrung der Interessen des AdR iSv Art 263 Abs 3 AEUV mit den obligatorischen Anhörungsfällen im Gesetzgebungsverfahren gleich.

b) Begründetheit bzw Rechtsfolgen

Eine Subsidiaritätsklage nach Art 8 Abs 1 SP ist begründet, wenn der Gerichtshof nach seiner rechtlichen Würdigung den **Verstoß eines angefochtenen Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip** feststellt. Die Gründe der Verletzung des speziellen Nichtigkeitsgrunds können in nach Maßgabe der Schrankentrias iSv Art 5 EUV kompetenzwidrigen Gesetzgebungsakten und in Verstößen gegen das parlamentarische Subsidiaritätskontrollinstrumentarium einschließlich der Unterrichtungsrechte nach dem PP liegen.[1376]

Bis dato hat der EuGH seit der vertragsrechtlichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips mit dem MV **keinem Rechtsakt** wegen alleiniger Verletzung dieses primärrechtlichen Kontrollmaßstabs der vertikalen Kompetenzverteilung, die er auf Basis einer profunden zweistufigen Untersuchung anhand seines Erforderlichkeits- und Effizienzkriteriums feststellt, die rechtmäßige Erzeugung abgesprochen und folglich die in Prüfung gezogene Regelung nach Art 263 f AEUV als **nichtig** erklärt bzw mit Wirkung *ex tunc* und *erga omnes* aufgehoben. In der Regel wird der erste Prüfungsschritt, ob mitgliedstaatliches Handeln die Zielverwirklichung der in Betracht gezogenen EU-Maßnahme hinreichend zu er-

1374 Überzeugend *M. Mayer*, Europafunktion nP 147; *Ohler* in *Streinz/Ohler/Herrmann*[3] 75.

1375 AA *Kotzur*, der für den AdR widersprüchlich u zu undifferenziert eine Teilprivilegierung nach Art 263 Abs 3 AEUV u eine vollständige Privilegierung nach Art 8 Abs 2 SP annimmt, *Kotzur* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 20.

1376 Vgl auch *M. Mayer*, Europafunktion nP 148; aA *Pechstein*, der aus der seiner Ansicht nach ungeteilten Klägereigenschaft des betreffenden MS keine *ex officio* Prüfung des EuGH wie in den sonstigen Klagefällen der MS als privilegierte Kläger ableitet, die Begründetheitsprüfung streng auf den Subsidiaritätsgrundsatz als Fall der *„Unzuständigkeit"* beschränkt u (dennoch) Verstöße gegen Verfahrensvorgaben des SP als begründete Subsidiaritätsklagen zulässt, *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 543, 548, 557.

füllen vermag (sog Negativkriterium)[1377] und damit ein Handeln der Union unzulässig ist, in der EuGH-Judikatur unbeachtet gelassen.[1378]

Lienbacher plädiert betreffend die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes, dass die Unionsgerichtsbarkeit den dem Unionsgesetzgeber bzw- rechtsetzer einzuräumenden **weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum**, den die vagen materiellen Vorgaben für das Subsidiaritätsprinzip bewirken, in einer restriktiven Rsp gebührend zu berücksichtigen hat. Für eine rechtmäßige Inanspruchnahme dieses Gestaltungsspielraums orientiert er sich in weiterer Konsequenz an der vorhandenen EuGH-Judikaturlinie für komplexe Politikbereiche mit Prognoseentscheidungen, in der sich der Gerichtshof auf begründete Nichtigkeitsfälle einschränkt, die sich in **offenkundigen fehlerhaften Entscheidungen** oder in offensichtlichen Irrtümern der handelnden Unionsorgane bzw Unionsgesetzgeber oder -rechtsetzer manifestieren.[1379]

c) Fazit für Länderkammern und regionale Parlamente

Die privilegierte Klagebefugnis nach Art 8 Abs 1 SP, der nicht wie Art 6 Abs 1 SP unmittelbar anwendbar ist, muss im innerstaatlichen Recht geregelt werden. **Länderkammern** in bikameralen Systemen ist dabei **zwingend** ein **individuelles Klagerecht** einzuräumen, das unabhängig von jenem der ersten Kammer und von der Ausübung eines Rügerechts iSv Art 6 f SP gilt. **Regionale Parlamente** sind hingegen unionsrechtlich von der Subsidiaritätsklage ausgeschlossen. Dies lässt national-rechtliche Beteiligungsmöglichkeiten regionaler Parlamente im Rahmen der Prozessvorbereitungen für eine parlamentarische Subsidiaritätsklage unberührt.

1377 *Bickenbach* führt zur Begründung für die Vernachlässigung des Negativkriteriums in der EuGH-Rsp das Konzept der *„positiven Subsidiarität"* an, *Bickenbach*, EuR 2013, 527, 537.

1378 Vgl dazu mit Veranschaulichung anhand ausgewählter Judikate der Unionsgerichtsbarkeit beginnend mit der Rsp, dass der Subsidiaritätsgrundsatz vor dem MV kein allgemeiner Rechtsgrundsatz war, der als Prüfungsmaßstab dienen hätte können, *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 31.

1379 Sehr überzeugend *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 27 f, 41. Vgl dazu zB EuGH 8. 6. 2017, C-296/16 P, *Dextro Energy/EK* Rz 44; EuGH 30. 6. 2016, C-134/15, *Lidl/Freistaat Sachsen* Rz 47; ähnlich *Fischer*, der aufgrund der politischen Dimension des Subsidiaritätsprinzips für eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle der Begründungs- u Rechtfertigungspflicht eintritt, vgl *Fischer* in FS Weissmann 276 f; vgl hingegen *Grimm*, der aus seiner Kritik des überschießend politischen Gehalts v Art 5 Abs 3 EUV eine Heilung v dessen mangelnden Justiziabilität durch den Subsidiaritätskontrollmechanismus ausschließt u die gerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Verfahrensvorschriften reduziert, *Grimm* in FS Papier 57 f.

Die innerstaatliche Ausgestaltung der Prozessführung bzw der Prozessfähigkeit vor dem EuGH hat die grds **eigenständige objektive Kontrollfunktion** des nat Parlaments zu beachten. Unter Einhaltung der sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen können sie als **vollprivilegierte Kläger** Subsidiaritätsklagen vor dem EuGH gegen (geltende) Gesetzgebungsakte erheben. „Entsprechend der nationalen Rechtsordnung" bleibt es darüber hinaus den MS vorbehalten, das Klagerecht einem **Ausschuss** oder einer **politischen Minderheit** zu übertragen. In Frage kommt auch eine **innerstaatliche Beteiligung subnationaler Entitäten** am Klagerecht einer Länderkammer.[1380] Wesentliche Bedingung für die innerstaatliche Ausgestaltung der Subsidiaritätsklage ist wie für das sonstige unionsrechtliche parlamentarische Kontrollinstrumentarium, dass eine effektive Kontrolle durch die innerstaatlichen Grundlagen nicht verwehrt wird.

Die **Unschärfe des Subsidiaritätsprinzips als Nichtigkeitsgrund** und Kontrollmaßstab erschwert eine begründete Klageschrift zu produzieren. Flexible Begründungsmöglichkeiten für die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, die sich an der Schrankentrias iSv Art 5 EUV oder an den Verfahrensrechten nach dem PP und SP orientieren, können die Chancen einer erfolgreichen Klage im Namen einer Länderkammer erhöhen.

4. *Faktizität bei mangelnder Effektivität der Subsidiaritätskontrolle*

Aktive Subsidiaritätswächter sind nP gemessen an ihren Kontrollbefugnissen nach dem SP **nicht**. Über die Prozeduralisierung der Subsidiaritätskontrolle sind nP und ihre Kammern, wie der österreichische BR, zwar erstmalig unionsrechtlich in das EU-Gesetzgebungsverfahren eingebunden, jedoch nehmen sie ihre Kontrollrechte zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, die mehr als ein Berücksichtigungsgebot einer individuellen begründeten Stellungnahme auslösen, kaum wahr.

Keine parlamentarische Subsidiaritätsklage iSv Art 8 Abs 1 SP ist an den EuGH gerichtet worden. Das Quorum im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für eine „**orange Karte**" iSv Art 7 Abs 3 SP ist bis dato

1380 *M. Mayer*, Europafunktion nP 148.

auch **nie** erreicht worden. Übrig bleiben **drei „gelbe Karten"**,[1381] die nP im Kollektiv nach Art 7 Abs 2 SP gezogen haben. An diesen drei gelben Karten, die den Schwellenwert eines Drittels bzw eines Viertels[1382] der Gesamtzahl der den nP zugewiesenen Stimmen übertroffen haben, waren die österreichischen Parlamentskammern nicht beteiligt. Das suspensive Parlamentsveto führte jedoch in keinem dieser Rügefälle nach der neuerlichen Überprüfungspflicht iSv Art 7 Abs 2 SP zur unmittelbaren Einstellung des Gesetzgebungsverfahrens.[1383]

Der österreichische **BR** hat bis dato[1384] **28 begründete Stellungnahmen** iSv Art 6 Abs 1 SP und der **NR** deren **drei** an die Union gerichtet.

Das **passive Kontrollverhalten** beruht auf **Mängel im Kontrollmaßstab** und im **Kontrollverfahren**.[1385] Das Subsidiaritätsprinzip ist auch noch nach dem LV in seinem **Inhalt** und seiner **Funktion** nicht geklärt. Klare inhaltliche Konturen des Subsidiaritätsprinzips fehlen, hiebei tritt die Entmaterialisierung des SP erschwerend hinzu.[1386] Der LV ordnet erstmals primärrechtlich **Kompetenzbereiche** einzelnen Zuständigkeitstypen konstitutiv[1387] zu. Art 3 ff AEUV enthalten insofern keinen Kompetenzkatalog, sondern abstrakte Bereichsbestimmungen, die eine Interpretationshilfe bei der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes sind. Denn die geteilten Zuständigkeitsbereiche lassen sich leichter festmachen, allerdings sind die Kompetenzbereiche nach Art 3 ff AEUV eben nur indikativ[1388]. Die konkreten Zuständigkeiten ergeben

---

1381 Vgl COM (2012) 130: Vorschlag für VO des R über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- u der Dienstleistungsfreiheit; COM (2013) 534: Vorschlag für eine VO des R über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft; COM (2016) 128: Vorschlag für eine RL des EP u des R zur Änderung der RL 96/71/EG des EP u des R vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung v Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung v Dienstleistungen; vgl http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do (abgefragt am 31.3.2020); vgl dazu auch *Institut für Föderalismus*, Föderalismusdatenbank 10 f.

1382 Vgl COM (2013) 534, 4 [Rechtsgrundlage: Art 86 AEUV].

1383 Vgl VO (EU) 2017/1939 des R vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), ABl L 2017/283, 1; RL (EU) 2018/957 des EP u des R vom 28. Juni 2018 zur Änderung der RL 96/71/EG über die Entsendung v Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung v Dienstleistungen, ABl L 2018/173, 16.

1384 Http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do (abgefragt am 31.3.2020); vgl dazu auch *Institut für Föderalismus*, Föderalismusdatenbank 10.

1385 Vgl dazu auch *Bickenbach*, der vier Problemfelder für die Subsidiaritätskontrolle ua gegenläufige primärrechtliche Regelungstendenzen in Art 114 und Art 352 AEUV, die den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung schwächen, ausmacht *Bickenbach*, EuR 2013, 535 ff.

1386 *Calliess*, EU nach LV 204 f.

1387 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 11.

1388 *Lienbacher* in *Schwarze EU-Kommentar*[4] Art 5 EUV Rz 11.

sich weiterhin aus den vertraglichen Einzelermächtigungen. Dieser Kompetenzmechanismus lässt einen Auslegungsspielraum bereits in der Prüfung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung als Vorfrage in der Subsidiaritätskontrolle zu und mindert die Effektivität der Kontrollinstrumente im SP.[1389] Die **Unionsgerichtsbarkeit** hat bis dato nicht rechtsfortbildend gewirkt und auch kein *obiter dictum* zur Schärfung der Leitlinien des Art 5 Abs 3 EUV erlassen (*judicial self-restraint*[1390]). Das Verhältnis des Negativ- und Positivkriteriums in Art 5 Abs 3 EUV ist str. Ferner erfordert das Negativkriterium eine Prognoseentscheidung des rügenden Parlaments oder der rügenden Kammer oder des EuGH, inwiefern die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den MS (nicht) ausreichend verwirklicht werden können. Die Inhomogenität der EU-MS macht eine **Durchschnittsbetrachtung der Leistungsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Ebene** dabei sehr schwierig.[1391] Insb die EK wird durch ihre Informationsgrundlagen für die Begründung eines Gesetzgebungsentwurfs iSv Art 5 SP, in der sie auch die umfassenden Anhörungen nach Art 2 einzuarbeiten hat,[1392] einen Informationsvorsprung gegenüber den nat Parlamentskammern haben. Der **Umfang des Kontrollmaßstabs** ist nicht abschließend geklärt; als logische Vorfrage muss der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in der parlamentarischen Kontrolle gerechtfertigt sein. *Bickenbach*[1393] ist zuzustimmen, dass zwar der Wortlaut von Art 1 und Art 5 – Art 9 SP nahe legt, dass die parlamentarischen Kontrollrechte den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als logische Nachfrage zwar nicht explizit erfassen. Allerdings bilden die Begründungen der Gesetzgebungsentwürfe iSv Art 5 SP, die auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz implizieren, den entscheidenden Richtwert für die begründete Stellungnahme eines Parlaments. Eine strikte Wortlautinterpretation von Art 6 ff SP widerspricht ferner Art 5 EUV mit seinen drei einander aufbauenden Elementen der EU-Kompetenzschranken. Der **Zweck** einer effektiven parlamentarischen Kontrolle iSv Art 12 lit b EUV kann nur durch einen umfassenden Prüfungsmaßstab anhand der Schrankentrias in Art 5 EUV gewährleistet werden. Der umfassende Prüfungsmaßstab nach Art 5 EUV hat für die politische *ex ante* wie auch für rechtliche *ex post* Kontrolle zu gelten. Zusätzlich sollen Verfahrensfehler im Subsidiaritätsverfahren aufgrund der starken Prozeduralisierung des SP in einer Klageschrift geltend ge-

1389 *Bickenbach,* EuR 2013, 539.

1390 *Gamper* in *Griller et al* 346.

1391 *Bickenbach,* EuR 2013, 543 f.

1392 Vgl *Bickenbach,* EuR 2013, 529.

1393 *Bickenbach,* EuR 2013, 543; ähnlich *Pabel,* JRP 19 (2011), 295 f.

macht werden können.[1394] Die Subsidiaritätsklage nach Art 8 Abs 1 SP muss der EuGH jedoch rein in einer Verletzung von Art 5 Abs 3 EUV[1395] begründen, der eine spezielle Ausprägung des Nichtigkeitsgrunds „Unzuständigkeit" ist.[1396]

Solange das Subsidiaritätsprinzip materiellrechtlich nicht geklärt ist, erübrigt sich die Ausdehnung der parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle auf weitere Rechtsetzungsvorhaben außerhalb des EU-Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV.

Das zweite Problemfeld für die mangelnde Effektivität der Subsidiaritätskontrolle basiert auf seinen verfahrensrechtlichen Grundlagen. Das Kontrollinstrumentarium für die nP ist **nicht praktikabel**. Innerhalb einer **Achtwochenfrist** müssen nP durch Abgabe begründeter Stellungnahmen **Schwellenwerte** erreichen, die eine neuerliche Überprüfungspflicht des Urhebers eines Gesetzgebungsentwurfs auslösen. Mit komplexen supranationalen Vorhaben, einem konturlosen Subsidiaritätsprinzip und **Koordinationserfordernissen** innerstaatlich wie auch mit anderen Parlamenten konfrontiert, ist es nP schwer möglich, der Begründung von Entwürfen nach Art 5 SP zu kontern. Der Koordinationsbedarf müsste durch eine permanente tagende **interparlamentarische Einrichtung** iSv Art 10 PP erfüllt werden. Die nur alle sechs Monate tagende COSAC und die IPEX-Plattform, die nur von den Parlamenten bespeist wird, sind offenkundig unzulänglich.[1397] Eine effiziente Subsidiaritätskontrolle sollte auch bereits in einer früheren Phase der Gesetzgebung beginnen, nämlich **bereits vor der Entwurfsphase** eines Gesetzgebungsakts.[1398] Nur so könnte inhaltlich auf die Unionsgesetzgeber effektiv eingewirkt werden. Ferner könnte eine **gerichtliche Kontrollkompetenz** über die Einhaltung der neuerlichen Prüfungspflichten der legislativen Urheber iSv **Art 7 SP**, die noch im Zuge des parlamentarischen Frühwarnmechanismus in Anspruch genommen werden kann, die parlamentarische *ex ante* Kontrolle verstärken. Die **fehlende Perspektive**, einen Gesetzgebungsentwurf **ohne Zutun von EU-Einrichtungen** zu verhindern oder zumindest unmittelbar inhaltlich zu beeinflussen, ist frustrierend und hemmt das parlamen-

---

1394 *Bickenbach*, EuR 2013, 534, 542; *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 557.

1395 Vgl dazu *Kotzur* in *Hatje/Müller-Graff* Rz 25; aA *Pechstein*, der nach dem Wortlaut v Art 8 SP nur das Subsidiaritätsprinzip als Klagegrund zulässt u va den EuGH daran in seiner Sachentscheidung streng binden möchte, vgl *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 349, 369.

1396 Vgl *Pechstein*, EU-Prozessrecht[4] Rz 368.

1397 *Bickenbach*, EuR 2013, 545.

1398 *Bickenbach*, EuR 2013, 544.

tarische Kontrollverhalten. Die ausständige Inanspruchnahme des individuellen Klagerechts könnte insb in der inhaltlichen Unschärfe des Subsidiaritätsprinzips gründen. Für eine Belebung der Subsidiaritätsklage iSv Art 8 Abs 1 SP sollte von den EU-MS eine **unmittelbare Klägereigenschaft** ihren nP nach Unionsrecht zuerkannt werden. Eine Klage durch ein nat Parlament oder eine Parlamentskammer steht ganz im Sinne der Präambel des SP, wonach dieses ein System zur Kontrolle der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit „schaffen" soll. Hiebei wird den nP eine aktive Wächterfunktion nach Art 12 lit b EUV zugeschrieben.[1399] Das gerichtliche Instrument der Subsidiaritätsklage, angeregt etwa durch eine Länderkammer wie den österreichischen BR auf Basis von dessen unmittelbaren Klägereigenschaft, die soweit als möglich auch keinen innerstaatlichen Ingerenzen im Übermittlungsvorgang an den Gerichtshof ausgesetzt ist, ist Ausdruck einer von der mitgliedstaatlichen Exekutive unabhängigen **effektiven Fremdkontrolle** des EU-Gesetzgebungsverfahrens. Dies harmoniert mit dem Systemwechsel von der Selbstkontrolle des EU-Gesetzgebungsverfahrens durch EU-Einrichtungen nach dem SP 1997 hin zur Fremdkontrolle durch die nP bzw deren Kammern nach dem SP.[1400]

Zum Vorteil gereicht den nP, dass ihnen primärrechtlich eine **direkte Interaktion mit EU-Einrichtungen** ermöglicht wird und sie als Kontrollinstitution anerkannt sind. Damit steigt das **parlamentarische Bewusstsein** für legislative EU-Vorhaben und dies fördert die Bürgernähe von solchen EU-Vorhaben. Im Ausmaß ihrer tatsächlichen Ausübung können parlamentarische Kontrollrechte die **demokratische Legitimation** der Union stärken, die im Übrigen nP primär über die Kontrolle der nat Vertreter in den Räten nach Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV gewährleisten.

D) Beteiligung an Primärrechtsverfahren

1. Unmittelbar primärrechtliche Ermächtigungsgrundlagen

Art 12 lit d und **lit e EUV** schreiben den **nP** direkte Funktionen im Primärrechtsverfahren zu.[1401] Diese parlamentarische Beteiligungsformen berechtigen pauschal das jeweilige nat Parlament. Für mitgliedstaatliche **Zweikammersysteme** fällt die innerstaatliche Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligung an diesen EU-Rechtsetzungsverfahren in die mitgliedstaatliche **Verfassungsautonomie** und kann eine gleichförmige,

1399 Ähnlich *Bickenbach*, EuR 2013, 533.

1400 Vgl *M. Mayer*, Europafunktion nP 79, 119, 121, 148 f, 174.

1401 Vgl grundlegend *M. Mayer*, Europafunktion nP 81 ff.

oder verschiedenartige Teilhabe der einzelnen Parlamentskammern in solchen EU-Angelegenheiten vorsehen. Die EU-Verträge sehen nach Art 48 Abs 1 EUV abschließend die **Vertragsänderungsverfahren** vor. Demnach kommt das ordentliche Primärrechtsänderungsverfahren bei jeglicher Modifikation des EU-Primärrechts zur Anwendung, sofern keine der *leges speciales*[1402] einschlägig ist.

Seit dem LV werden die Entwürfe zur ordentlichen Vertragsänderung den nP nach **Art 48 Abs 2 EUV** vom R zur **Kenntnis** gebracht, so dass sie frühzeitig über die geplanten Änderungen informiert sind. Der LV institutionalisiert die Konventsmethode im **ordentlichen Vertragsänderungsverfahren.** Der **Konvent** nimmt nach **Art 48 Abs 3 UAbs 1 EUV** konsensual Empfehlungen für eine anschließende Konferenz der Vertreter der Regierungen der MS an, die die Vertragsänderungen zu vereinbaren hat und den endgültigen Vertragstext festlegt.[1403] Der Konvent setzt sich aus einer primärrechtlich nicht festgelegten Anzahl an **Vertretern der nP**, der Staats- und Regierungschefs der MS, des EP und der Kommission zusammen. Die Beteiligung der nP im Konventsverfahren bietet ihnen eine inhaltliche **Gestaltungsmöglichkeit** in einer frühen Phase der Erarbeitung von Entwürfen von Vertragsänderungen, die die höchstrangige Unionsrechtsquelle und damit auf Unionsebene das **VfR** als Grundlage des EU-Integrationsprozesses betreffen.[1404] Die Einberufung eines Konvents durch den Präs des ER kann jedoch bei zu **geringfügigem Änderungsumfang, ohne dass nP darauf Einfluss nehmen können,** mittels einfachen Mehrheitsbeschluss des ER unterlassen werden. NP können jedoch im Rahmen **innerstaatlicher** parlamentarischer **Beteiligungsverfahren** (sog indirekte unionale parlamentarische Funktion) auf die innerstaatliche **Willensbildung des jeweiligen nat Staats- oder Regierungschefs** Einfluss nehmen. Der einfache Mehrheitsbeschluss für den Verzicht auf einen Konvent verringert allerdings den Einfluss des einzelnen Staatenvertreters im ER und dementsprechend des an diesen gerichteten innerstaatlichen parlamentarischen Auftrags. Das vorliegende Manko einer einstimmigen oder konsensualen[1405] Entscheidung oder zumindest auf einer qualifizierten Mehrheit beruhenden Entscheidung

---

1402 Art 48 Abs 6 und Abs 7, Art 49, Art 50 EUV, Art 81 Abs 3 AEUV.

1403 An der Regierungskonferenz sind nP primärrechtlich nicht zwingend zu integrieren, allerdings dominiert faktisch die Arbeit des Konvents die anschließende Regierungskonferenz, die zB beim VV bis zu 90% des Konventsentwurfs übernommen hat, dazu *M. Mayer*, Europafunktion nP 87.

1404 *Calliess*, EU nach LV 215 f; zum Bedürfnis der Vorbereitung, Koordination u einer kollektiven Vertretung ohne Partikularinteressen für eine effiziente Teilnahme nP am Konventsverfahren *M. Mayer*, Europafunktion nP 84 ff, 90.

1405 Vgl Art 15 Abs 4 EUV.

des ER wird durch das absolute Vetorecht des EP gegen einen solchen Beschluss im Sinne des dualen unionalen Legitimationsstrangs[1406] ausgeglichen.[1407]

Art 48 Abs 7 EUV[1408] als sog allgemeine Brückenklausel (Passerelle) und die besondere Brückenklausel in **Art 81 Abs 3 AEUV** sehen ein relatives Parlamentsveto gegen den Vorschlag einstimmiger Beschlüsse der Räte zur Primärrechtsänderung vor.[1409] Die mit dem LV eingeführten Passerelle-Bestimmungen beinhalten den für die ordentliche Vertragsänderung typischen Konvent iSv Art 48 Abs 3 EUV und den mitgliedstaatlichen Ratifikationsvorbehalt iSv Art 48 Abs 4 EUV nicht.[1410] Die vom ER oder R ergriffenen **Initiativen** oder Vorschläge zu einer **vereinfachten Vertragsänderung**, aus denen ein **Übergang** von der Einstimmigkeit zu qualifizierten **Mehrheitsentscheidungen** oder ein Überwechseln vom besonderen zum ordentlichen **Gesetzgebungsverfahren**[1411] folgt, müssen jedoch vom jeweiligen Initiator den nP **übermittelt** werden.[1412] **Innerhalb einer sechsmonatigen Frist nach der Übermittlung des Primärrechtsänderungsvorhabens** kann das **Veto eines einzigen**[1413] **nP** den in Aussicht genommenen Beschluss des zuständigen Unionsorgans über die vereinfachte Vertragsänderung und damit die vereinfachte Vertragsänderung unterbinden. Bei Untätigkeit der nP (**relatives**

1406 Vgl Art 10 Abs 2 EUV.

1407 Das innerstaatliche Beteiligungsverfahren wird v *Calliess* u *Mayer* bei Verzicht auf die Konventsmethode völlig außer Acht gelassen, vgl *Calliess*, EU nach LV 216; *M. Mayer*, Europafunktion nP 84.

1408 Vgl Art 353 AEUV.

1409 Vgl dazu Art 23e Abs 2, Art 23i Abs 1 und Abs 2 B-VG; dazu AB 827 BlgNR 24. GP 9, 14; dazu mit scharfer Kritik („*mehrfacher Hinsicht missglückt*", „*sanierungsbedürftig*", „*systemwidrig*", „*unzweckmäßig*") *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 458 ff, 466; ferner kritisch zum Primärrecht hinsichtlich der sog „kleinen Passerelles" bzw Opt-Out Regelungen (Art 153 Abs 2, Art 192 Abs 2 AEUV; Art 31 Abs 3 EUV), die ohne eine Einbindung der nP auskommen u für eine Nicht-Anwendung v Art 50 B-VG, *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 452 f.

1410 Weiters fehlt die Regierungskonferenz iSv Art 48 Abs 4 EUV, vgl dazu u zu weiteren Passerelles ohne parlamentarisches Ablehnungsrecht ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 94 f.

1411 Art 48 Abs 7 UAbs 1 EUV bezieht sich neben den AEUV auch auf Titel V EUV (GASP, GSVP), weshalb AB 827 BlgNR 24. GP 14 unpräzise v im LV vorgesehenen Änderungen des „Gesetzgebungsverfahrens" im Rahmen der EU spricht, vgl dazu aber Art 24 Abs 1 UAbs 2 und Art 31 Abs 1 EUV bzw Art 289 AEUV.

1412 Vgl auch Art 6 PP iVm Art 48 Abs 7 EUV.

1413 Diese minimalste Hürde für die Ablehnung eines Beschlusses lässt die Umsetzung v solchen vereinfachten Vertragsänderungen unmöglich erscheinen, ebenso *Calliess*, EU nach LV 217 f.

Parlamentsveto[1414]) oder Fristensäumnis kann das Organ einstimmig den Beschluss unter Beteiligung[1415] des EP erlassen. Im Rahmen der institutionellen Verfassungsautonomie der MS können letztere ergänzend zum unionsrechtlichen Ablehnungsrecht der nP für vereinfachte Vertragsänderungen zusätzliche innerstaatliche parlamentarische Mitwirkungen vorsehen. Beispielsweise kann wie in Art 23i Abs 1 B-VG die Zustimmung des nat Vertreters zu einer solchen EU-Initiative an ein von Parlamentskammern gemeinsam auszuübendes absolutes Vetorecht auf Vorschlag der BReg in bikameralen mitgliedstaatlichen Systemen gebunden sein.[1416]

Nach **Art 49 iVm Art 12 lit e EUV** sind nP über den **Beitrittsantrag eines Drittstaats zur EU zu unterrichten**. Wie beispielsweise Art 6 PP konkretisiert auch Art 49 EUV nicht die Zuständigkeit zur Übermittlung des Beitrittsgesuchs, die allerdings dem R als Adressaten des Gesuchs iSv Art 49 S 3 EUV zu übertragen ist.

2. *Mittelbar primärrechtliche Ermächtigungsgrundlagen*

Primärrechtsänderungen, deren Inkrafttreten einer **mitgliedstaatlichen Zustimmung**[1417] oder einer **Ratifikation**[1418] bedarf, sind unionsrechtlich nicht zwingend mit einem Parlamentsvorbehalt ausgestattet. Eine Anknüpfung im primärrechtlichen **Wortlaut** ist für eine **mittelbare parlamentarische Funktion** dennoch gegeben. Insofern unterscheiden sich diese Fälle der „mittelbaren primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen" in Bezug auf Primärrechtsänderungen von sonstigen Fällen der innerstaatlichen parlamentarischen Beteiligung, die vom Unionsrecht nicht indiziert sind.[1419] Beiden Fallgruppen der unionsrechtlich nicht ausdrücklich determinierten parlamentarischen Funktionen liegen in der **Verfassungsautonomie der MS**. Sie gilt allerdings nicht absolut, sondern ist, wie jedes mitgliedstaatliches Handeln mit (mittelbaren) Unionsrechtsbezug, in Übereinstimmung mit den Vorgaben der autonomen Unionsrechtsordnung in Form ihrer praktischen Wirksam-

---

1414 Das unionsrechtliche Einspruchsrecht eines einzigen nP gegen einen Unionsrechtsakt als neuer nationalparlamentarischer Abwehrmechanismus im LV *M. Mayer*, Europafunktion nP 89.

1415 Anhörung, Zustimmung.

1416 Dazu kritisch wegen unklarem Derogationsverhältnis zu Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 458 ff.

1417 Vgl Art 23i Abs 3 – Abs 5, Art 23j Abs 1 B-VG.

1418 Vgl Art 50 Abs 1 Z 2, Abs 4 und Abs 5 B-VG.

1419 Dazu nachfolgend Kapitel II:V.E), undifferenziert *M. Mayer*, Europafunktion nP 108.

keit und horizontalen und vertikalen Loyalitätsverpflichtungen iSv Art 4 Abs 3 EUV auszuüben.

Ein mitgliedstaatlicher **Ratifikationsvorbehalt** ist für das Inkrafttreten einer ordentlichen Vertragsänderung in **Art 48 Abs 4 EUV** und des Beitrittsabkommens in **Art 49 Abs 2 EUV** geregelt. Beide Primärrechtsänderungen werden in Form **VRV**[1420] bzw StV zwischen den MS bzw zwischen diesen und dem beitrittswilligen Drittstaat abgeschlossen. Im innerstaatlichen Ratifikationsverfahren kann der Abgabe der vr Ratifikationserklärung (sog vr Ratifikation) nicht nur im Wege eines zwischengeschalteten parlamentarischen Genehmigungsverfahrens, sondern auch durch Volksentscheide oder sonstige nat Stellen innerstaatlich zugestimmt werden.[1421]

Ein **absolutes Vetorecht der MS** im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften gegen das Inkrafttreten einstimmiger **Beschlüsse der Räte** mit Primärrechtswirkung[1422] ist in **Art 48 Abs 6 EUV**, **Art 25 Abs 2**, **Art 218 Abs 8 UAbs 2**, **Art 223 Abs 1 UAbs 2**, **Art 262** und **Art 311 Abs 3 AEUV** verankert.[1423]

E) Sonstige Beteiligungen nach österreichischem Integrationsverfassungsrecht

Ausgehend von einer Wertlosigkeit nat Parlamente in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften[1424] und einer noch immer mangelhaften, ausbaufähigen Ausgestaltung der direkten Funktionen nach dem LV tragen die **autonom innerstaatlich geregelten Beteiligungsverfahren** nat Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung für unionale Vorhaben eine primäre und entscheidende Rolle. Idealtypisch erfüllen indirekte parlamentarische Aufgaben in der *ex ante* und *ex post* Kontrolle noch immer besser die Kompensations- und Legitimationszwecke der national-parlamentarischen Mitwirkung in der EU.

1420 Vgl zum Unterscheidungskriterium für Art 23i Abs 3 und Abs 4 B-VG und Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG anhand des zu genehmigenden Rechtsakts AB 827 BlgNR 24. GP 14 f. Art 23i Abs 3 und Abs 4 B-VG rekurrieren allerdings in unterschiedlichem Ausmaß auf die Verfahrensvorschrift in Art 50 Abs 4 B-VG; nach *Griller* sind Art 23i Abs 3 und Abs 4 B-VG überflüssige Spezialregelungen zu Art 50 B-VG, weil die darin geregelten Beschlüsse einem Genehmigungsverfahren als StV iSv Art 50 Abs 4 B-VG zu unterwerfen seien *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 451.

1421 *Calliess*, EU nach LV 216; *M. Mayer*, Europafunktion nP 81 f.

1422 Dazu zum atypischen Beschluss mit Wirkung primären Unionsrechts Kapitel III:VII.

1423 Ähnlich Art 42 Abs 2 EUV.

1424 *M. Mayer*, Europafunktion nP 81, 93 ff; *Öhlinger/Konrath* in FS B. Raschauer 400 ff.

Der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber sieht **seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG** im Abschnitt „Europäische Union" eine Beteiligung der beiden Parlamentskammern, **NR** und **BR**, bei „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" vor. Diese betrifft ähnlich zur innerstaatlichen Beteiligung der österreichischen Bundesländer die Organkreation[1425] und die Rechtsaktkreation bis hin zur Rechtsaktkontrolle. Im Interesse einer möglichst effizienten Beteiligung an EU-Vorhaben weist die Bundesverfassung **EU-(Sub-)Ausschüssen** der einzelnen Kammern die Ausübung der parlamentarischen Rechte zu oder räumt geschäftsordnungsrechtliche Binnendelegationsbefugnisse ein.[1426] Im österreichischen Bundesstaatsrecht ist ferner in einzelnen Landesverfassungen eine Mitwirkung der betreffenden **LT** gegenüber den LReg festgelegt.

Die parlamentarischen Beteiligungsrechte im österreichischen Bundesstaatsrecht sind mannigfaltig und Gestaltungsrechte der politischen Mehrheit und beanspruchen politische oder rechtliche **Bindungswirkungen**. Partiell ist für rein innerstaatliche parlamentarische Rechte eine Durchsetzung vor dem VfGH möglich.[1427] Verstöße gegen Beteiligungsrechte, die als *leges imperfectae* ausgestaltet sind, können durch die verfassungsrechtlichen politischen Kontrollrechte sanktioniert werden. Der Regelungsbestand ist **dynamisch** und hat zuletzt durch die ESM-Begleitnov eine Erweiterung erfahren. Im Interesse des Bundesstaats erfasst die **Lissabon-Begleitnov NR und BR**, soweit es deren innerstaatliche Organkompetenz zulässt, im innerstaatlichen

---

1425 Vgl bereits Kapitel II:II; *M. Mayer*, Europafunktion nP 112 f.

1426 Vgl Art 23k B-VG; vgl zur vierten Ebene im österr Parlamentsrecht nach NR, HA u StUA dem konsultativen Komitee iSv § 31e Abs 3 GOG-NR *Wieser*, Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten, ÖJZ 1998, 81 (81 ff); seit BGBl I 2011/114 können auch Aufgaben vom HA wahrgenommen werden u Beratungsinhalte des Komitees werden dem österr Vertreter im R u nunmehr auch im ER übermittelt.

1427 Vgl Art 142 Abs 2 lit b und lit c B-VG; *Egger* spricht v Verpflichtungen nach Art 23e B-VG als justiziable Vorgaben *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 60 f, vgl übrigens auch *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 44, 92, 139; Art 142 Abs 2 lit c B-VG deckt allerdings nur gesetzeswidrige, schuldhafte Amtstätigkeiten eines österr Vertreters auf Tagungsebene des R ab, dabei gilt die jeweilige konkrete Vertretungshandlung als eigenständige Amtstätigkeit, die die einjährige Anklagefrist auslöst; beachte zudem Art 142 Abs 4 B-VG, der ein Absehen v Ausspruch des Amtsverlusts für Abs 2 lit c ermöglicht, dazu *Kneihs/Lienbacher* in *Korinek et al*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2007) Art 142 B-VG Rz 38 ff; schuldhafte Verletzungen beispielsweise der umfassenden Bindungswirkung v Stellungnahmen gegenüber österr Vertretern außerhalb der Ratsformation können nach lit b angeklagt werden, vgl dazu Amtstätigkeit *„umfasst alle Akte der Regierungsgewalt, der Verwaltung u der Privatwirtschaftsverwaltung, zu denen das jeweilige Organ berufen ist" Kneihs/Lienbacher* in *Korinek/Holoubek* Art 142 B-VG Rz 16; vgl auch nicht justiziable Vorschriften in Art 23c Abs 4 und Abs 5, Art 23e Abs 1 und Abs 4 B-VG, Art 23f Abs 2 und Abs 4, Art 23g Abs 3, Art 23g – Art 23j B-VG.

Beteiligungsverfahren gleichwertig.[1428] Unterschiedliche[1429] Behandlungen in bikameralen Systemen sind allerdings nach Unionsrecht unbeachtlich, soweit sie mit diesem vereinbar sind und das Beteiligungsrecht einer einzelnen Kammer nicht aushöhlen.[1430]

Für den **BR** sieht der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber autonom speziell **Unterrichtungsrechte**,[1431] **Stellungnahmerechte**[1432] unterschiedlicher Intensität an einen zuständigen BM, rechtlich unverbindliche **Resolutionsrechte**[1433] an Unionsorgane und gemeinsam mit dem NR auszuübende **Vetorechte** bei Primärrechtsänderungen[1434] bzw Änderungen mit Primärrechtswirkung[1435] vor. Politische Kontrollrechte sind den Bundesräten mit freiem Mandat vereinzelt zuerkannt.[1436]

1428 Vgl Art 23e – Art 23i B-VG; zB AB 8368 BlgBR 1; ferner *Gamper* in *Griller et al* 348, 350, 353.

1429 Vgl Art 23c, Art 23e Abs 3 und Abs 4, Art 23i Abs 3 S 2, Art 23j B-VG.

1430 *Calliess*, EU nach LV 202.

1431 Art 23c Abs 5, Art 23e, Art 23f Abs 2 und 3, Art 50 Abs 5 B-VG; EU-InfoG.

1432 Art 23e B-VG; vgl dazu oben Kapitel II:IV.B) u unten Kapitel III:III; innerstaatliche Mandate seitens des BR unterliegen den gleichen Bedingungen wie jene durch die Bundesländer, insb sind absolute verbindliche Aufträge an Staatenvertreter stets unionsrechtskonform auszulegen.

1433 Art 23f Abs 4 B-VG; dazu *Karl*, ALJ 2015, 164.

1434 Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG.

1435 Art 23i B-VG.

1436 Vgl Art 52 B-VG; § 24 GO-BR, § 59a GO-BR; vgl zum fehlenden Misstrauensvotum u Anklagerecht nach Art 142 B-VG *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 63.

Kapitel III:

Integrationsrechtliche Grundlagen im Bundesstaat Österreich

I. Art 23c B-VG

A) Regelungsgegenstand & Praxis

Art 23c B-VG regelt die Eckpunkte[1437] des innerstaatlichen **Nominierungsprozesses für die Vorschläge österreichischer Vertreter für die Ernennung in gewissen EU-Organen**, beratenden Einrichtungen[1438] und im Verwaltungsrat als Organ der EIB[1439]. Das **mitgliedstaatliche Benennungsrecht** für österreichische Kandidaten in EU-Gremien erschöpft sich in einem (bindenden)[1440] Bestellungsvorschlag gegenüber den für die Ernennung jeweils zuständigen EU-Einrichtungen. Die mitgliedstaatliche Vorschlagsobliegenheit ist der BReg nach der Generalklausel in Abs 1 zugewiesen. Weitere nat Organe und Stellen sind bei der Erstellung der österreichischen Vorschläge für die Ernennung in der innerstaatlichen Nominierungsphase mit unterschiedlicher Intensität beteiligt.

Als Folge der **Loyalitätsobliegenheiten Österreichs für eine funktionsfähige EU** ist die BReg für unionsrechtskonforme Vorschläge letztverantwortlich.[1441] Sie muss daher drohende Unionsrechtsverletzungen durch eigene Vorschläge abstellen, sofern eine **innerstaatliche Beteiligung am Vorschlag der Republik Österreich als MS** nicht ordnungsgemäß funktioniert. Ein Verstoß gegen innerstaatliche Vorgaben für den Benennungsvorgang lässt die **unionsrechtliche Gültigkeit** der anschließenden Ernennung zum Organwalter auf Unionsebene **unberührt**.[1442] Das mitgliedstaatliche Benennungsrecht ist analog zu innerstaatlichen Bindungen gegenüber österreichischen Vertretern in EU-Einrichtungen,[1443] oder innerstaatlichen Koordinationsvorschriften

---

1437 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 6, 50 f.

1438 Vgl Art 13 EUV, Art 300 ff AEUV.

1439 Art 6 Prot Nr 5 ABl C 2016/202, 251.

1440 Vgl für AdR oben Kapitel II:I.B)2.c).

1441 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 1, 5, 46, 51; ferner Kapitel II:II.B).

1442 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 13.

1443 Vgl dazu oben Kapitel II:IV.B)1.a).

für gemeinsame Ländervertreter[1444] eine rein **innerstaatliche Angelegenheit**, deren Verletzung unionsrechtlich unbeachtlich ist und nur innerstaatlich geltend gemacht werden kann.[1445]

Die mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG[1446] eingeführte verfassungsrechtliche Anpassungsregelung an das Unionsrecht ist mit der Lissabon-Begleitnov[1447] neu gefasst worden. Die Lissabon-Begleitnov hat zum einen die innerstaatliche Mitwirkung am Ernennungsprozess der österreichischen Mitglieder für eur Stellen zweckmäßig präzisiert und zum anderen das österreichische VfR an die neuen unionsrechtlichen Organbezeichnungen angepasst.[1448]

In der **Praxis** sollen die Länder das **BKA** und das **BMEIA** rechtzeitig über ihre Nominierungsvorschläge nach Art 23c Abs 4 B-VG in Kenntnis setzen, um auch bei kurzfristigen Auswechslungen von österreichischen AdR-Mitgliedern ein reibungsloses innerstaatliches Nominierungsverfahren zu gewährleisten. Dabei sind auch die Vorgaben des Generalsekretariats des R für die mitgliedstaatlichen Vorschlagsrechte zu beachten.[1449]

Soweit eine Mitwirkung Österreichs an der Bestellung von Mitgliedern in EU-Einrichtungen im **abgeleiteten Unionsrecht** vorgesehen ist, kommt eine Einbeziehung von **Ländervertretern** in österreichische Delegationen unter den Voraussetzungen von **Art 8 BLVer** in Frage.[1450]

B) Abs 4: Bestellungsvorschläge für AdR-Mitglieder an Bund

Einen föderalen Bezugspunkt stellt Abs 4[1451] mit seiner Regelung über die **österreichischen Vorschläge der Mitglieder und deren Stellvertreter**

1444 Vgl dazu oben Kapitel II:IV.C)4.

1445 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 14.

1446 Art I Z 9 BGBl 1994/1013; vgl auch ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 5 f, 9.

1447 Art 1 Z 1 BGBl I 2010/57.

1448 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9 f.

1449 Vgl *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 20.

1450 Dazu unter Hinweis auf eine Aufteilung des innerstaatlichen Nominierungsverfahrens nach § 5 (Abs 1 Z 2) BMG *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 20 f.

1451 Abs 4 wurde durch das EU-Beitritts-Begleit-BVG (Art I Z 9, 30 BGBl 1994/1013; vgl auch ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 6, 9) zeitgleich mit dem Inkrafttreten des EU-Beitrittsvertrags (BGBl 1995/45) am 1. Jänner 1995 bundesverfassungrechtlich eingeführt. Er ist nur durch die Lissabon-Begleitnov (Art 1 Z 1 BGBl I 2010/57; vgl zur präzisierten Neufassung v Art 23c B-VG AB 827 BlgNR 24. GP 9 f) im Sinne der Rechtsklarheit unionsrechtskonform adaptiert worden. Bis zum 31. Juli 2010 hatten die Länder je einen, der Österreichische Städtebund u der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei Vertreter vorzuschlagen.

im AdR in Ausführung von Art 300 Abs 3, Art 305 AEUV her. Hiebei räumt der österreichische Bundesverfassungsgesetzgeber autonom den **Bundesländern** und kommunalen Interessensvertretungen, dem Österreichischen Gemeinde- und Städtebund,[1452] ein Nominierungsrecht gegenüber der BReg ein.

Mit der **Lissabon-Begleitnov** ist der Wortlaut von Abs 4 S 1 abgeändert worden, sodass von nun an *„[d]ie Vorschläge für* die Ernennung von Mitgliedern des AdR und deren Stellvertretern" durch *„die Bundesregierung* **auf Grund von Vorschlägen der Länder** sowie des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zu erstellen [Kursivierung durch Autor]" sind. Somit bezieht sich nun auch diese Gesetzespassage in Abs 4 explizit, und im Verhältnis zu Abs 1 bloß deklarativ, auf die **BReg als letztverantwortliches, vorschlagsberechtigtes Organ gegenüber der EU**.[1453] Im Gleichklang zum übrigen neugefassten Wortlaut von Art 23c B-VG wird in Abs 4 die Mitwirkung der BReg an der Ernennung von Mitgliedern unionsrechtskonform auf die Erstellung der österreichischen Ernennungsvorschläge im unionalen Ernennungsprozess fachlich begrenzt und eine Gleichstellung der Stellvertreter mit den Mitgliedern des Ausschusses im Nominierungsverfahren hergestellt.

Die Wendung „auf Grund" in Art 23c Abs 4 S 1 B-VG legt va in Zusammenschau mit Abs 3, nach welchem bloß „Vorschläge [...] einzuholen" sind, ein *prima facie* (rein bundesverfassungsrechtlich) **bindendes Vorschlagsrecht der Bundesländer** für die BReg nahe.[1454] Dabei fehlen zum einen verfassungsrechtliche Vorgaben für säumige Bundesländer, den Nominierungsvorschlag an den Bund zu erstatten, oder Vorkehrungen gegen mangelhafte Vorschläge, wie überhaupt Vorschriften über das Verfahren betreffend der vorschlagsberechtigten Stellen nach Art 23c Abs 4 B-VG.[1455] Insofern muss eine unionsrechtskonforme, fristgerechte österreichische Mitwirkung am unionalen Ernennungsverfahren **notfalls** im Wege einer **eigeninitiativen Ersatzvornahme seitens der BReg** hergestellt werden.[1456] Loyalitätsgerechtes Handeln der BReg iSv **Art 4 Abs 3 EUV** verlangt eine solche auch unter Ausschluss eines säumigen vorschlagsberechtigten Lands, insb nach wiederholter Auf-

---

1452 Art 115 Abs 3 B-VG.

1453 Vgl zB Beschluss (EU) 2018/1474 des R.

1454 *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1[2] Rz 17068; *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 305 AEUV Rz 3 f.

1455 *Egger* moniert die lückenhafte Regelung über das Vorschlagsrecht der Länder *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 49.

1456 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 5, 46, 50 f.

forderung seitens der BReg, einen rechtskonformen Vorschlag für die Ernennung an ihn zu richten. Zum anderen können **ungerechtfertigte Abweichungen des Bunds von unionsrechtskonformen verbindlichen Vorschlägen der Länder** wiederum **nicht** etwa durch gleichlautenden Beschluss aller LT staatsgerichtlich oder über ein Misstrauensvotum **seitens der Länder gerügt** werden. Verletzungen von Art 23c Abs 4 B-VG stellen Gesetzesverletzungen iSv Art 142 Abs 2 lit b B-VG dar, die unter den dort genannten Voraussetzungen nur durch Beschluss des NR zu einer Ministeranklage führen können. Entsprechend der vertikalen Gewaltenteilung kommt ferner nur letzterem eine politische Kontrollfunktion gegenüber der zuständigen BReg nach Art 74 B-VG zu. **Abs 4 ist damit aus Sicht der vorschlagsberechtigten Bundesländer seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG als** *lex imperfecta*-**Anordnung im innerstaatlichen Nominierungsprozess verankert.**

Die Lissabon-Begleitnov hat Art 23c B-VG in seinem **Abs 4 S 2** mit einer **neuen zahlenmäßigen Aufteilung des Vorschlagsrechts an die gesamtverantwortliche BReg** abgeändert. Den kommunalen Interessensvertretungen steht gemeinsam eine variable Quote für ihre Mitwirkung an der Erstellung der österreichischen Vorschläge in der innerstaatlichen Nominierungsphase wie folgt zu: „Jedes Land hat *ein Mitglied und dessen Stellvertreter* vorzuschlagen; die *sonstigen Mitglieder und deren Stellvertreter* sind vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund gemeinsam vorzuschlagen. [Kursivierung durch Autor]". Die neue verfassungsrechtliche Quotenregelung entspricht dem neuen Modus der Zusammensetzung vom AdR nach Art 305 AEUV. Statt einer primärrechtlich fix festgelegten Anzahl von Mitgliedern und deren Stellvertretern pro MS, wie sie im MV bis zum NV[1457] verankert war, zeichnet sich Art 305 Abs 2 AEUV durch eine Ermächtigungsgrundlage für einen ergebnisoffenen Sekundärrechtsakt in Gestalt eines einstimmigen Ratsbeschlusses aus. Dieser legt die Gesamtzahl der Ausschussmitglieder und die mandatsmäßige Aufteilung auf die MS, die sich an der mitgliedstaatlichen Bevölkerungsgröße mit stärkerer Gewichtung der kleineren MS bestimmt, fest. Eine absolute Höchstzahl von je 350 Mitgliedern und Stellvertretern ist in Art 305 Abs 1 AEUV weiterhin festgesetzt.[1458]

1457 Vgl dazu Art 263 Abs 2 EGV idF NV.

1458 Vgl auch *Rosner* in *Jaeger/Stöger* Art 305 AEUV Rz 1.

C) Abs 5: Unterrichtung des Bundesrats

Aus bundesstaatlicher Perspektive ist ferner Abs 5 mit seinem umfassenden Informationsrecht für den BR **über sämtliche Fälle von Nominierungsvorschlägen der BReg an die EU gem Art 23c B-VG** erwähnenswert.[1459] Ein **Anhörungsrecht**[1460] des BR, bei dem die BReg ein Einvernehmen über die Vorschläge für die Ernennung von Mitgliedern mit dem BR herzustellen hat, ist davon **nicht** erfasst. Dies kommt nur den NR in den Ernennungsverfahren gem Art 23c Abs 2 B-VG zu.

Das Informationsrecht für den BR nach Art 23c Abs 5 B-VG ist, wie oben für das verbindliche Vorschlagsrecht der Bundesländer an die BReg nach Abs 4 leg cit dargelegt, eine **nicht durchsetzbare Verfassungsbestimmung**. Dabei kann **Art 23e Abs 1 B-VG**, der ein umfassendes Unterrichtungsrecht des BR über „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" verankert, **auch keine Abhilfe** schaffen. Zwar fällt die **Mitwirkung Österreichs an der Ernennung** von Mitgliedern für EU-Einrichtungen **unter** den weitreichenden bundesverfassungsrechtlichen **Vorhabensbegriff**,[1461] jedoch kann der BR nach der österreichischen Bundesverfassung keine politische und rechtliche Verantwortung gegenüber der zuständigen BReg iSv Art 23c Abs 5 B-VG bzw gegenüber dem zuständigen BM iSv Art 23e Abs 1 B-VG geltend machen.

II. Art 23d B-VG & Art 15a B-VG-Vereinbarungen

A) Regelungsgegenstand & Praxis

Art 23d Abs 1 – Abs 3 B-VG normiert einen **autonom**en Ausgleichsmechanismus im österreichischen Bundesstaat für auswärtige Angelegenheiten

---

1459 Über sonstige im Primärrecht vorgesehene Nominierungen, sofern es sich um eine Nominierung österr Kandidaten handelt, ist der Ministerrat zu informieren, vgl *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 20.

1460 Vgl dazu ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9.

1461 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23c B-VG Rz 54.

betreffend „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union"[1462].[1463] Der Verfassungsartikel **integriert** sohin die **österreichischen Bundesländer un-/mittelbar**[1464] **in Vorhaben im Rahmen der EU**. Beteiligungen (**Informations- und Stellungnahmerechte**) der Bundesländer an der innerstaatlichen Willensbildung des Bunds und eine Ermächtigung der BReg, Teilhabe- und Stimmrechte an einem **gemeinsamen Ländervertreter**[1465] als mitgliedstaatlichen Vertreter im R zu übertragen, sind verankert. Art 23d B-VG und seine ausführende Gliedstaatsvereinbarung, die auch weitergehende iZm der Unionsmitgliedschaft stehende Beteiligungen der Länder gegenüber dem Bund regelt,[1466] sind dabei Ausdruck einer **kompensatorischen Partizipation**[1467] der österreichischen Bundesländer in EU-Angelegenheiten. Die Beteiligungsrechte der Länder sollen ihren **Kompetenztransfer an die Union, die Mitwirkung der Republik Österreich in der EU durch den zur Außenvertretung**[1468] **befugten, gesamtverantwortlichen Bund** und die Regierungsgesetzgebung kompensieren. Art 23d B-VG bestimmt im Rahmen seines sog **Länderbeteiligungsverfahrens**[1469] wesentlich die **Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen RS** mit.

Die Ausgestaltung der Länderbeteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung oder in der Vertretung auf EU-Ebene ist **in der geltenden Fassung unionsrechtlich nicht zwingend vorgegeben** und fällt unter die **institutionelle Verfassungsautonomie der Länder**. So ist die Übertragung einer eigenständigen Verhandlungsführung an einen gemeinsamen Ländervertreter auch außerhalb der Ratsformationen iSv Art 16 EUV in sonstige (vorbereitende) EU-Institutionen unter den allgemei-

---

1462 Vgl zum äußerst umfangreichen Vorhabensbegriff, der insb v indirekten mitgliedstaatlichen Unionsrechtsvollzug abzugrenzen ist u vorliegend auch „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" erfassen soll Kapitel I:III.A).

1463 Hier wird betreffend Primärrechtsänderungen eine bundesstaatliche Partizipation an der innerstaatlichen Willensbildung nach Art 23d B-VG (Bundesländer) und Art 23e ff B-VG bzw Art 50 B-VG (BR) u an der mitgliedstaatlichen Durchführung nach Art 23d Abs 5 B-VG angenommen. Für vr Verträge, die unter Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG fallen, kommt Art 10 Abs 3 B-VG und Art 16 Abs 4 und Abs 5 B-VG zur Anwendung. Dabei ist zu beachten, dass unabhängig v ihrer völkervertraglichen Rechtsnatur gewisse Verträge iSv Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG aufgrund ihres besonderen Bezugs zum Unionsrecht als „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" unter dem Vorhabensbegriff iSv Art 23d und Art 23e B-VG fallen sollen, vgl dazu oben Kapitel II:IV.B)1.c).

1464 Vgl dazu oben Kapitel I:IV.B)4.

1465 Vgl zur identen u irreführenden Terminologie für (wesensunterschiedliche) Vertreter nach Art 23d Abs 3 B-VG und Art 8 BLVer Kapitel I:IV.B)3.

1466 Vgl Art 8 – Art 12 BLVer.

1467 Vgl dazu oben Kapitel II:I.A)3.b).

1468 Vgl dazu oben Kapitel I:IV.A).

1469 Vgl dazu auch Kapitel I:IV.B)2.

nen unionsrechtlichen Voraussetzungen zulässig.[1470] Beteiligungen von Gliedstaaten und deren Ausgestaltung (Mandate, innerstaatliche Koordination, Klagsführung auf deren Ersuchen) sind grds rein innerstaatliche Angelegenheiten, die allerdings im Einklang mit der **Funktionsfähigkeit der Union** als Ausdruck des Art 4 Abs 3 EUV stehen müssen.[1471]

Art 23d B-VG, der mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG[1472] verfassungsrechtlich eingeführt worden ist, ist in seinem Abs 2, 3 und 5 zuletzt durch die **Lissabon-Begleitnov**[1473] in seiner Terminologie, tw durch neue rechtliche Vorgaben im LV, und im Sinn der Rechtssicherheit klargestellt worden.

Nach Art 23d Abs 4 B-VG werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen von Art 23d B-VG in Gliedstaatsvereinbarungen näher ausgeführt. Die **verfahrensrechtlichen gliedstaatsrechtlichen Detailbestimmungen für das Kooperationsverhältnis zwischen Bund und den Bundesländern** sind dabei **zwingend** einzuhalten, um justiziable[1474] Rechtspflichten

---

1470 Vgl zu den Bedingungen der institutionellen Abhängigkeit v mit mitgliedstaatlichen Vertretern zusammengesetzter EU-Gremien u des (funktionell) unbeschränkten mitgliedstaatlichen Entsendungsrechts, das nicht zwingend mit einer kompetenziellen innerstaatlichen Betroffenheit der Bundesländer einhergehen muss, Kapitel II:IV.C); vgl auch Art 4 Abs 2 EUV.

1471 Vgl dazu für die Informations-, Stellungnahme- u Vertretungsrechte Kapitel II:III, Kapitel II:IV.

1472 Mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG (Art I Z 9 BGBl 1994/1013; vgl dazu ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 5 ff, 9 f) wurden in seinem Abs 1, 2, 4 und 5 wesentliche Tatbestandsmerkmale v Art 10 Abs 4 – Abs 6 B-VG und Art 16 Abs 6 B-VG idF BGBl 1992/276 (Art I Z 2, 4 BGBl 1992/276; vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 3 ff, 7 ff) sinngemäß übernommen (Z 1 BGBl 1994/819 korrigierte nur den Druckfehler „eruopäischen Integration" in Art 16 Abs 6 S 1 B-VG). Die Terminologie im Verfassungstext wurde auf die EU aktualisiert u weitere kleine textuelle Änderungen, die insb Fristenregelungen betrafen, wurden vorgenommen. Die ausführenden Gliedstaatsverträge nach Art 23d Abs 4 B-VG (ex-Art 10 Abs 6 B-VG) haben dahingegen bemerkenswerterweise durchwegs die Terminologie „europäische Integration" beibehalten u gelten noch immer inhaltlich unverändert fort (vgl BLVer, LLVer). Konsequenterweise wurden die obsoleten Vorgängerbestimmungen in Art 10 und Art 16 B-VG nach Art 151 Abs 11 Z 3 B-VG mit 1. Jänner 1995 aufgehoben (vgl Z 15 BGBl 1995/50). Art 23d B-VG rezipierte mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG schließlich nicht nur bereits existente Verfassungsinhalte, sondern traf in seinem Abs 3 auch eine Erweiterung. Einhergehend mit dem neuformulierten Art 146 Abs 1 EGV idF des MV über die Zusammensetzung des R war dieser neue Verfassungsabsatz im österreichischen Bundesstaatsrecht erstmals angebracht u erforderlich.

1473 Art 1 Z 2 – Z 4 BGBl I 2010/57; vgl AB 827 BlgNR 24. GP 11.

1474 Kein Organstreitverfahren zwischen Bunds- u Landesorganen im B-VG u kein sonstiger präventiver Rechtsschutz (auch nicht Art 138 Abs 2 B-VG für einheitliche Stellungnahme), der unionsrechtlich wegen Verzögerungen v EU-Vorhaben problematisch sein könnte, im Länderbeteiligungsverfahren gegeben, vgl dazu FN 1081; *ex post* ist VfGH-Feststellungserkenntnis nach Art 138a B-VG für Vorschriften nach BLVer, LLVer u Staatsgerichtsbarkeit nach Art 142 Abs 2 lit b (für Verstöße außerhalb der Tagungsebene des R) u lit c B-VG denkbar, aber nicht praktikabel, vgl FN 1427, vgl ferner *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 40, 44 ff, 60 ff.

nach Art 23d B-VG zu begründen.[1475] Die Abwicklung der Länderbeteiligung nach Abs 1 und Abs 2 leg cit hat demnach **über das BKA zu erfolgen**. Die in der Praxis abweichende Informationsübermittlung durch den zuständigen BM iSv § 5 BMG ist vom offenen Wortlaut von Art 23d Abs 1 S 1 B-VG gedeckt. Jedoch sprechen gute Gründe dafür, das BKA als obligatorische Schnittstelle im Länderbeteiligungsverfahren und als zuständigen BM für die Informationsübermittlung an die VStL anzunehmen. Erstens nehmen die **Erläut zur BLVer** sogar eigens mittels **Fettdruck** Bezug auf das BKA als einzig rechtskonforme Schnittstelle für die Informationsübermittlung durch den Bund und als Empfänger von Stellungnahmen und sonstigen Aktivitäten der Länder nach Art 23d B-VG. Gerade wenn der Interpretationsgegenstand nicht nur durch den Wortlaut der positivierten Bestimmung (hier „Bund") bestimmt ist, sondern auch durch *„viele andere nach außen sichtbar zu Tage tretende Umstände* [, die seine Erzeugung bestimmt haben und], *die den Inhalt einer zu interpretierenden Bestimmung ausmachen können"*, die für jedermann damit erkennbar vorhanden seien (hier: ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 6 mit „Bundeskanzleramt") muss mit diesem methodischen Ansatz *Lienbachers*[1476] seine eigene Haltung zur Notwendigkeit einer verfassungskonformen Interpretation im Sinne des Ressortprinzips[1477] zumindest relativiert werden. Dies trifft auch freilich dann zu, wenn *Lienbachers* methodischer Ansatz abgelehnt wird und wie üblich Materialien[1478] als objektiv-entstehungszeitliches Zusinnbarkeitskriterium in der juristischen Auslegung herangezogen werden. Zweitens ist der ausgeweitete **Wirkungsbereich des BKA** mit Blick auf EU-Vorhaben nach der **BMG-Nov 2017** zu bedenken. Seit 8. Jänner 2018 ist das BKA über grundsätzliche EU-Angelegenheiten hinaus für die **Koordination in Angelegenheiten der EU** und ferner für die **rechtlichen Angelegenheiten der Europäischen Integration** nach Teil 2 der Anlage zu § 2 BMG zuständig. Das BMEIA hat nunmehr bloß eine Mitwirkung an der Koordination wahrzunehmen. Aus dieser einfachgesetzlichen Umschreibung der Wirkungsbereiche kann auf eine Zuständigkeit des BKA für die Informationsübermittlung an die Länder nach Art 23d B-VG geschlossen werden. Dies lässt freilich weiterhin zu, dass der jeweils fachlich kompetente Minister iSv Art 73 Abs 2 B-VG in den Fachministerrat iSv Art 16 Abs 2 EUV entsendet wird und als **zuständiger BM für seine innerstaatliche**

1475 Bis dato hat es noch kein Rechtsschutzverfahren vor VfGH wegen Verletzung v Art 23d und Art 23e B-VG gegeben.

1476 Vgl *Lienbacher*, ZfV 2015, 195 f, 200 f.

1477 Vgl *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 198 f.

1478 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 7 f stellte hingegen noch auf „Bund" ab.

Willensbildung und der diesbezüglichen innerstaatlichen Koordination gilt.[1479] Dieser hat seine Informationen an das BKA als innerstaatliches Koordinationsorgan in EU-Angelegenheiten zu übermitteln. Die Informationsübermittlung nach Art 23d B-VG ist dann über das BKA möglich. Insofern ist auch das **Rundschreiben aus dem 2013**[1480] als überholt und rechtswidrig zu qualifizieren, weil es für die Informationsverpflichtung gem Art 23d B-VG auf den jeweils zuständigen BM abstellt und das BKA unberücksichtigt lässt. Diese V[1481] ist ferner durch eine neuerliche aus dem Jahr **2015**[1482] in ihrer eindeutigen Zuständigkeitsverteilung an den jeweiligen BM abgeschwächt worden, indem in der jüngeren V wiederum auf den „Bund" für die Informationsverpflichtung nach Art 1 BLVer abgestellt wird.[1483] Für **Stellungnahmerechte nach Art 23d Abs 1 und Abs 2 B-VG** ist das **BKA** von beiden Rundschreiben[1484] als Kontaktstelle der Länder und damit auch in Übereinstimmung mit dem Anweisungen des historischen Gesetzgebers festgelegt.

Allgemein steigt der **Grad der Beteiligung und ihrer Kompensationswirkung mit zunehmender Eingriffsintensität in die Länderkompetenzen durch das zugrundliegende „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union"**.[1485] Das gestufte Konzept der Länderbeteiligung ist auch sinngemäß in manchen **Landesverfassungen** geregelt, das LT ua eine Bindung von LReg gegenüber dem Bund ermöglicht.[1486] Das **länderinterne Verfahren** ist der **Willensbildung der Länder** sowie der Kooperation mit dem BKA vor- und nachgelagert. Die kompensatorische Partizipation va in Form von Informationsrechten und tw bindenden Mandaten an die LReg verkompliziert zusätzlich eine möglichst rasche innerösterreichische Willensbildung des österreichischen Vertreters. Rasches Handeln liegt allerdings im Interesse der Funktionsfähigkeit der Union.[1487] In der Rechtsrealität werden die **Beteiligungsinstrumente der LT** bzw der zuständigen EU-Ausschüsse **nicht praktiziert**. Dies ist

---

1479 Vgl dazu auch *BKA-VD*, Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft 2015, Rundschreiben 1 (2).

1480 *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 7 f.

1481 Es sei darauf hingewiesen, dass die Rundschreiben durch ihre Zuständigkeitsregelungen als Rechtsverordnung u damit als kundmachungspflichtig iSv BGBlG qualifiziert werden könnten; vgl dazu *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 741 ff.

1482 Vgl *BKA-VD*, EU-Mitgliedschaft 1.

1483 Vgl weiters zu unmittelbaren Informationsbeschaffung über Länderbüros FN 823.

1484 Vgl *BKA-VD*, EU-Mitgliedschaft 1 f, *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 32 f.

1485 *Bollmann*, Rolle dt u österr Bundesländer in eur RS 80 f.

1486 Vgl dazu Kapitel III:X.

1487 Vgl dazu ähnlich *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 37 f.

insofern bemerkenswert, als dass den in EU-Angelegenheiten forcierten Exekutivföderalismus auf Landesebene mit den landesverfassungsrechtlichen Vorschriften entgegengesteuert werden soll.[1488] **Ähnlich** zu Art 23d B-VG sind auch die Informations- und Stellungnahmerechte als Partizipationsinstrumente des **BR** an der innerstaatlichen Willensbildung gem **Art 23e B-VG** gelagert. Das freie Mandat der Bundesratsmitglieder hat jedoch in Zusammenschau mit Art 23d B-VG *Schäffer* dazu veranlasst, für das B-VG im Wesentlichen nur eine unmittelbare Beteiligung der Bundesländer bei der innerstaatlichen Willensbildung auszumachen und die mittelbare, durch den BR mediatisierte Beteiligung der österreichischen Länder zumindest schwächer einstufen.[1489] Tatsächlich nehmen die **Länder stärker als der NR und insb als der BR** die Teilhaberechte an der innerösterreichischen Willensbildung des österreichischen Vertreters in EU-Institutionen wahr.[1490]

So grundlegend Art 23d B-VG und die Gliedstaatsvereinbarungen für eine aktive un-/mittelbare Integration der Bundesländer in die EU seien mögen, so **unterschiedlich** ist ihr Stellenwert für die tatsächliche **Rechtsanwendung**. Stellungnahmen werden in allen ihren Erscheinungsformen regelmäßig von den Ländern erstatten. Dabei kommt den unverbindlichen, gemeinsamen Stellungnahmen iSv Art 23d Abs 1 B-VG eine hohe **tatsächliche Effektivität** zu. Schließlich sind sie von allen Bundesländern getragen.[1491] In Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, ermächtigt Art 23d Abs 2 B-VG die Länder, sog einheitliche Stellungnahmen an das BKA zu richten. Dafür ist eigentlich die **IKL** nach LLVer als interföderales Koordinationsorgan eingerichtet. *De facto* ist jedoch die LLVer bis dato **totes Recht**. Die IKL hat nur zweimal seit ihrer Gründung getagt und nie eine einheitliche Stellungnahme iSv Art 23d Abs 2 B-VG an den Bund gerichtet.[1492] Das Konstrukt der IKL ist gemessen am dynamischen Unionsrecht zu schwerfällig[1493]. Daher verläuft die **Länderkoordination über die informellen Länderkonferenzen**

1488 Vgl dazu mwN Kapitel III:X.

1489 Vgl dazu Kapitel II:I.A)3.b).

1490 Der BR hat bis dato keine verbindliche Stellungnahme iSv Art 23e Abs 4 B-VG u sechs unverbindliche, allgemeine Stellungnahmen nach Art 23e Abs 1 B-VG (2x 2017, 2016, 2014, 2011, 1996) an den zuständigen BM gerichtet, vgl https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/A-EU-BR/A-EU-BR_00001_00037/index.shtml#tab-Veroeffentlichungen-Berichte (abgefragt am 31. 3. 2020); vgl auch *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 50 f, 60.

1491 In Angelegenheiten, die nicht in die Gesetzgebung des Lands fallen, können unverbindliche allgemeine oder v allen Ländern getragene gemeinsame Stellungnahmen erstattet werden, vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 33; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 45.

1492 Vgl *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 51; vgl auch Kapitel I:IV.B)2.

1493 *Bußjäger* in *Griller et al* 368.

unter Federführung der politisch mächtigen Landeshauptleutekonferenz.[1494] Dies führt zu einer (auch eigenverschuldeten) Schwächung der Landesparlamente, indem die Länderbeteiligung an EU-Vorhaben von den Länderexekutiven dominiert wird, und dies mündet in einer vergleichsweise gestärkten ***„europäisierten (Landes-)Exekutive"***.[1495] Die informellen Koordinationsgremien fassen mittels **Sitzungsbeschlüssen, Umlaufbeschlüssen oder Länderumfragen regelmäßig**[1496] **einheitliche Stellungnahmen**. Ihnen kommt eine rechtliche, und hohe faktische Effektivität zu.[1497] Der Bund ist bis dato erst viermal[1498] aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen von diesen abgegangen. Als zweites **funktionierendes Beteiligungsinstrument** ist die unmittelbare Beteiligung der Länder auf EU-Ebene durch gemeinsame Ländervertreter nach **Art 8 BLVer** zu nennen.[1499] Die Einbeziehung von (gemeinsamen) Ländervertretern in österreichische Delegationen nach Maßgabe geschäftsordnungsrechtlicher Richtlinien in (vorbereitende) EU-Institutionen ist von der Entsendung eines Ländervertreters in eine Ratsformation nach Art 23d Abs 3 B-VG zu unterscheiden. Bis dato hat die BReg noch nie einen gemeinsamen Ländervertreter nach Art 23d Abs 3 B-VG zur Vertretung in den R ermächtigt.[1500]

1494 *Bußjäger* in *Griller et al* 377.

1495 *Lienbacher* in *Griller et al* 215 ff.

1496 Zum Stand 2020 sind bereits über 90 einheitliche Stellungnahmen der Länder an den Bund ergangen, vgl dazu auch eine Analyse nach Vorhabenstypus u nach den betroffenen Materien der Landesgesetzgebung *Bußjäger* in *Griller et al* 369 ff; ferner *Institut für Föderalismus*, Föderalismusdatenbank 5; *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 32 f.

1497 Vgl zu diesem Begriffspaar *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 44, 46, 60.

1498 *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 47; ferner *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 66 f; *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 54; *Rosner* in *Bußjäger/Rosner* 62 ff.

1499 Vgl dazu *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 47 f, 55, 60.

1500 Überzeugend zur realpolitischen Unmöglichkeit bzw Dysfunktionalität eines Ländervertreters in einer Ratszusammensetzung wegen der fehlenden Vertrauensbasis in einer konsensorientierten, dynamischen unionalen RS u der fehlenden dauerhaften Integration in eine kontinuierliche Tätigkeit u des Mangels an erforderlicher Fachexpertise *Bollmann*, Rolle dt u österr Bundesländer in eur RS 162 f.

B) Abs 1: Informations- und Stellungnahmerecht der Länder

Konkret verankert Art 23d Abs 1 B-VG das Informations- und **unverbindliche (allgemeine und gemeinsame)**[1501] **Stellungnahmerecht der Bundesländer** und Gemeinden gegenüber dem Bund bzw BKA über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union. Jenes der Bundesländer beschränkt sich dabei auf *„alle Vorhaben* im Rahmen der Europäischen Union, die den **selbständigen Wirkungsbereich der Länder**[1502] berühren oder **sonst für sie von Interesse sein könnten**[1503] [Kursivierung durch Autor]".[1504] Die Begrenzung des Geltungsbereichs des bundesverfassungsrechtlichen Vorhabensbegriffs findet sich auch in den Detailbestimmungen für die innerstaatlichen Mitwirkungsrechte der Bundesländer nach der BLVer in deren Art 1 Abs 1 (Unterrichtung) und ferner in Art 8 Abs 1 **BLVer**[1505] (Klagserhebung) wieder. Aus der Eigenstaatlichkeit der Länder ist auf eine reine Übermittlungsverpflichtung vorliegender

---

1501 Unverbindliche, *„allgemeine* Stellungnahmen" der Länder iSv Art 5 BLVer iVm Art 23d Abs 1 B-VG sind v der bindenden, *„einheitlichen* Stellungnahme der Länder" iSv Art 6 BLVer, Art 4 LLVer iVm Art 23d Abs 2 B-VG zu unterscheiden. Die in Länderkonferenzen geeint gefassten, unverbindlichen Beschlüsse, die gerade nicht Angelegenheiten der Landesgesetzgebung betreffen, werden als *„gemeinsame* Länderstellungnahmen" in Abgrenzung zu den verfassungsrechtlich verankerten *einheitlichen* Stellungnahmen der Länder bezeichnet. Ferner gibt es *allgemeine* Stellungnahmen der Parlamentskammern iSv Art 23e Abs 1 B-VG u relativ bzw absolut *verbindliche/bindende* Stellungnahmen der Parlamentskammern iSv Art 23e Abs 3 und 4 B-VG. Die Verbindlichkeit einer Stellungnahme bedeutet eine gebundene Verhaltensweise des österr Vertreters in EU-Gremien, v der aus zwingenden integrations- u außenpolitischen Gründen abgewichen werden kann. Dabei gilt es eine unionsrechtskonforme Anwendung sicherzustellen. Die verfassungsrechtliche Partizipationsmöglichkeit an der innerösterreichischen Willensbildung in Gestalt einer Stellungnahme im unionalen Rechtsetzungsprozess ist v der im Unionsrecht vorgesehenen *„begründeten* Stellungnahme" der nP iSv Art 3 PP, Art 6 f SP iVm Art 5 Abs 3 UAbs 2, Art 12 lit a und b EUV zu unterscheiden. Das Rügerecht für den NR u BR unter Einbindung der LT ist in Art 23g B-VG geregelt.

1502 Die Eigenstaatlichkeit der österr Bundesländer bzw die geteilte Souveränität im österr Bundesstaat (nach Staatenstaatstheorie) beruht auch auf der Residualkompetenz nach der Generalklausel zugunsten der Länder in Art 15 Abs 1 B-VG, die sich im Umkehrschluss aus den dem Bund nicht explizit zugewiesenen Kompetenzen ergibt; vgl *Bußjäger* in *Gamper et al* 523 f, 547; *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 296; vgl dazu auch Art 10 Abs 1 Z 6, Art 10 Abs 3, Art 11 Abs 1 Z 2, Art 13 Abs 8, Art 15, Art 15a Abs 2, Art 16 Abs 1, 4 und 5, Art 23d Abs 1 und 5, Art 50 Abs 2 Z 2, Art 103, Art 127, Art 131 Abs 5 B-VG.

1503 Diese Erweiterung des Geltungsbereichs v Vorhabensbegriff geht über den selbständigen Wirkungsbereich hinaus u erfasst sonstige Einwirkungen auf die österr Bundesländer im Rahmen der Hoheits- u Privatwirtschaftsverwaltung, ferner finanzielle Auswirkungen oder auch ihre Stellung in der mittelbaren Bundesverwaltung, vgl dazu ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 8; vgl ferner Kapitel III:II.E).

1504 Die abstrakte Umschreibung für Integrationsvorhaben, die auf den selbständigen Wirkungs- u Interessensbereich der Bundesländer abstellt, hat mit der Vorgängerbestimmung ex-Art 10 Abs 4 B-VG Eingang in den österreichischen Verfassungstext gefunden.

1505 BGBl 1992/775 idF BGBl I 2008/2.

Informationen **vom BKA** an die VStL auszugehen, die **keine Aufbereitung der Unterlagen** einschließt. Die Länder haben *vice versa* auch keinen Rechtsanspruch auf eine solche Aufbereitung durch das BKA.[1506]

C) Abs 2: Einheitliche Stellungnahme der Länder

Der offene Wortlaut von Art 23d B-VG spiegelt sich auch in seinem Abs 2 wider. Er greift das mit BGBl 1992/276 eingeführte Verfassungsrechtsinstitut der einheitlichen Stellungnahme der Bundesländer auf und beschränkt es sachlich weiterhin auf Vorhaben im Rahmen der EU, soweit[1507] solche **Angelegenheiten betreffen, „in denen die Gesetzgebung Landessache ist"**[1508]. Entscheidend muss sein, dass vom EU-Vorhaben auch Angelegenheiten betroffen sind, die nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung in die **Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen würden.**[1509] Ob ein Land von seiner bzw Länder von ihrer tangierten Gesetzgebungskompetenz tatsächlich **Gebrauch** gemacht hat bzw haben, darf für die Begrenzung des Geltungsbereichs einer einheitlichen Stellungnahme **nicht erheblich** sein.[1510] Freilich kann sich die **Bindungswirkung** der einheitlichen Stellungnahme selbst nur auf jene Angelegenheiten im zugrundeliegenden EU-Vorhaben beziehen, in denen die **Gesetzgebung Landessache** wäre. Damit ist ein **möglichst**[1511] **effektiver Anwendungsbereich** von einheitlichen Stellungnahmen bei Vorhaben im Rahmen der EU gewährleistet. In diesem im Verhältnis

---

1506 *Lienbacher* weist auf die Dysfunktionalität v Information durch nicht aufbereitete *„Überinformation"* hin, *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 199 f.

1507 HM, weil idR EU-Vorhaben nicht nur Angelegenheiten der Landesgesetzgebung, sondern auch innerstaatliche Querschnittsmaterien oder Art 12-Angelegenheiten betreffen u andernfalls für die Regelung kaum ein Anwendungsbereich verbleibt, dazu *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 208; vgl ferner *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 39, *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 58; daraus folgt auch die Möglichkeit konkurrierender Stellungnahmen nach Art 23d Abs 2 B-VG nach Art 23e B-VG; einheitliche Stellungnahmen der Länder in Art 12-Materien sind nachrangig gegenüber jenen des NR, Stellungnahmen des BR sind wiederum wegen ihrer fehlenden Aktivlegitimation nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG nachrangig gegenüber jenen des NR u der Länder; vgl dazu *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 1^2 Rz 17074 f; aA mit Vorrang v NR u BR bei Art 12-Materien *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 39.

1508 Vgl weiters Art 23d Abs 3, Art 142 Abs 2 lit c B-VG; dazu zählen Angelegenheiten nach Art 12, Art 15, Art 17 B-VG (str; ablehnend *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 45), u Querschnittsmaterien wie Umweltschutz, Raumordnung oder Soziales (vgl dazu *Bußjäger* in *Gamper et al* 526) ; *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 12, *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 39; *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 208.

1509 Dazu überzeugend, um die bindende Stellungnahme bei VO zu bejahen *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 45.

1510 Ebenso *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 39.

1511 Vgl dazu *Potacs*, Rechtstheorie 179 ff.

zu Abs 1 engeren Geltungsbereich von EU-Vorhaben ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU an einheitliche Stellungnahmen abgesehen von zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen[1512] gebunden. Da Art 23d Abs 2 B-VG eine exklusive Betroffenheit von potentiellen Länderkompetenzen durch das EU-Vorhaben nicht erfordert und auch innerstaatliche Querschnittsmaterien als EU-Vorhaben erfasst, können divergierende Stellungnahmen nach Art 23d Abs 2 und Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG für den österreichischen Vertreter im R vorliegen.

Eine „einheitliche Stellungnahme" der Länder setzt gem dem Wunsch der Länder und den diesbezüglich eindeutigen Erläut **keinen einstimmigen Beschluss** aller Länder voraus.[1513] Der Grad der Bindung der Stellungnahme nimmt freilich mit ihrer inhaltlichen und sprachlichen **Klarheit** zu. Dabei ist auf die **notwendige Verhandlungs- und Kompromissfähigkeit** des österreichischen Vertreters zu achten, die zudem mit Loyalitätsanforderungen iSv Art 4 Abs 3 EUV und der daraus folgenden Funktionsfähigkeit der Union vereinbar sein muss. Die **relative Bindungswirkung** einer einheitlichen Stellungnahme kennt im Vergleich zur absoluten Wirkung einer Bundesratsstellungnahme nach Art 23e Abs 4 B-VG **kein Widerspruchsrecht der Bundesländer**, das sie innerhalb einer angemessenen Frist gegen Abweichungen von ihren einheitlichen Stellungnahmen geltend machen könnten.[1514] Eine solche relative Bindungswirkung, die nur eine Mitteilung der Abweichungsgründe verlangt, ist **unionsrechtskonform**. Sie verschafft dem österreichischen Vertreter in einer EU-Institution auf Basis der verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgründe eine loyalitätskonforme **Flexibilität** seiner Handlungen.[1515]

Ausweislich des offenen Wortlauts „Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union", der im Vergleich zu Art 23d Abs 3 oder Art 23i B-VG nicht an eine bestimmte EU-Institution anknüpft, ist von einer umfassenden innerstaatlichen **Bindung sämtlicher österreichischer Vertreter in EU-Institutionen** auszugehen. Die Reichweite der Stellungnahmen kann unter ihren allgemeinen Voraussetzungen auch die Unionsgerichtsbarkeit unter Beteiligung Österreichs,[1516] oder

---

1512 Vgl dazu bereits FN 954; *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 42; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 45 f.

1513 Vgl dazu genauer unten Kapitel III:II.E)1.

1514 Vgl ferner Art 7 Abs 2 BLVer.

1515 Vgl zB Anhang V GO-R; zur Ausgestaltung eines Mandats mvwN Kapitel II:IV.B)1; ferner etwa *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 40 f.

1516 Vgl dazu FN 22.

Verhandlungen im Rahmen vorbereitender Ratsgremien und EK-Arbeitsgruppen oder etwa Verhandlungen im Rahmen eines Primärrechtsänderungsverfahrens betreffen.[1517] Bindende, einheitliche Stellungnahmen der Länder müssen freilich mit dem institutionellen Unionsrecht im Einzelfall stets zu vereinbaren sein.[1518]

Die Einhaltung von einheitlichen Stellungnahmen ist **justiziabel**. Dies folgt insb aus der Bindung des gemeinsamen Ländervertreters iSv Art 23d Abs 3 B-VG an Abs 2 leg cit. Es kommen Prüfverfahren vor dem VfGH nach Art 138a B-VG iVm Art 6 BLVer und Art 142 Abs 2 lit b und lit c B-VG in Betracht.[1519] Bis dato hat es kein diesbezügliches Rechtsschutzverfahren gegeben, obwohl der Bund vereinzelt von einheitlichen Stellungnahmen der Länder abgewichen ist. Die materiellrechtliche Komponente in Art 142 B-VG, die auf eine **schuldhafte**, zumindest fährlässige **Verletzung von Art 23d Abs 2 B-VG** abstellt, dürfte angesichts des offenen Wortlauts der zwingenden Rechtfertigungsgründe wohl **schwer nachweisbar** sein. Erschwerend kann eine **Verteilung der Verschuldensfrage zwischen dem zuständigen BM und dem gemeinsamen Ländervertreter**, die aus Art 23d Abs 3 S 2 B-VG resultiert, hinzutreten.[1520] Überdies muss eine Verletzung der einheitlichen Stellungnahme, die ja nur in Angelegenheiten der Gesetzgebung vorgesehen ist, durch **gleichlautende Beschlüsse aller LT** nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG angeklagt werden. Insgesamt lassen sich die Prozessvoraussetzungen als schwer erfüllbar einstufen.

D) Abs 3: Gemeinsamer Ländervertreter im Rat

Mit dem **EU-Beitritts-Begleit B-VG** wurde für den österreichischen Bundesstaat in Art 23d Abs 3 B-VG die verfassungsrechtliche Grundlage zur Entsendung eines gemeinsamen Ländervertreters in den R **neu**

1517 Vgl FN 328; ferner *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 26; *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23d B-VG Rz 18; *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 47, 50.

1518 Vgl zum Ausschluss v autonomen EU-Einrichtungen, deren Mitglieder dem Unionsinteresse, ihren unabhängigem Sachverstand oder sonstigen Unabhängigkeitsvorschriften zu dienen verpflichtet sind, Kapitel II:IV.A).

1519 Vgl dazu bereits mvwN FN 1474; Kompetenzfeststellungsverfahren nach Art 138 Abs 2 B-VG nur bei Art 23d Abs 5 B-VG u bei Klagserhebung durch Bund iSv Art 10 BL-Ver als Akte der Vollziehung denkbar, dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 109, 139; *Rosner* spricht diesbezüglich v rechtlicher Effektivität *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 46 f.

1520 Vgl dazu bereits FN 1081.

eingeführt. In Umsetzung von Art 146 Abs 1 EGV[1521] schaffte der Verfassungsgesetzgeber eine gemeinschaftskonforme Rechtsgrundlage, nach der die BReg ermächtigt ist, die Mitwirkung an der Willensbildung im R in Gesetzgebungsmaterien der Bundesländer an einen Ländervertreter zu übertragen. Die Wahrnehmung dieser Befugnis hat „unter Beteiligung" und „in Abstimmung mit" dem zuständigen Mitglied der BReg iSv Art 73 Abs 2 B-VG zu erfolgen. Im Gegensatz zum dt Äquivalent in Art 23 Abs 6 GG kennt das österreichische VfR, selbst wenn der betreffende Tagungsordnungspunkt ausschließlich Angelegenheiten der Landesgesetzgebung iSv Art 15 Abs 1 B-VG betrifft, **keinen Rechtsanspruch der Länder**, einen von ihnen namhaft gemachten Vertreter in die betreffende Ratsformation zu entsenden.[1522] Die verfassungsrechtliche Ermächtigung erfasst ausdrücklich nur Entsendungen **in den R** und schließt ihre Anwendung für eine verhandlungs- und stimmberechtigte Teilnahme[1523] in den ER oder in sonstige EU-Gremien aus.[1524]

Nach Art 23d Abs 3 S 1 B-VG kann die BReg **einem von den Ländern namhaft gemachten Mitglied einer LReg** die Befugnis, an den **Tagungen des R** teilzunehmen und in diesem Rahmen zu Vorhaben Verhandlungen zu führen und die Stimme abzugeben, übertragen. Das Vorhaben muss dabei **auch Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist**, betreffen. Insofern sind Art 12-Materien und Querschnittsmaterien analog zum Geltungsbereich der einheitlichen Stellungnahmen abgedeckt.

Das verfassungsrechtliche Kernelement für die Teilhabe österreichischer Bundesländer am unionalen Rechtsetzungsverfahren ist durch eine **unmittelbare**[1525] **Beteiligung im Fachministerrat** als entscheidende Ebene[1526] ausgestaltet. Art 23d Abs 3 B-VG ist mit der Lissabon-Begleitnov tw in seinen unklaren Konturen entschärft worden. Fortan kann die Vertretungsbefugnis im R durch die BReg nur an ein von den Ländern nominiertes Landesregierungsmitglied[1527] als gemeinsamer

---

1521 Vgl Titel II Z 43 MV; heute verankert in Art 16 Abs 2 und Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV idF LV.

1522 Vgl zB *Obwexer* in *Streinz*[3] Art 16 EUV Rz 29.

1523 Vgl dazu hingegen Einbeziehung in österr Verhandlungsdelegation nach Art 8 BL-Ver, die nach integrationsrechtlichen u tatsächlichen (insb geschäftsordnungsrechtlichen) Maßstäben generell zulässig ist.

1524 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9; ferner *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 49; vgl dazu u zur Praxis v Ländervertretern in vorbereitenden Gremien d R u EK *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 24 ff.

1525 Vgl Kapitel I:IV.B)4.

1526 Vgl *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 47, 55.

1527 Vgl Art 101 Abs 3 B-VG.

Ländervertreter übertragen werden.[1528] Das personelle Entsendungsrecht nach Art 23d Abs 3 B-VG entspricht **Art 16 Abs 2 EUV**. Letzterer sieht für den R einen **mitgliedstaatlichen Vertreter „auf Ministerebene"** vor, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.[1529]

Weiters ist die **Handlungsvollmacht** im R für das von den Bundesländern namhaft gemachte Mitglied der LReg präziser seit der Lissabon-Begleitnov als eine Befugnis umschrieben, „an den Tagungen des R teilzunehmen und in diesem Rahmen zu diesem Vorhaben, die Verhandlungen zu führen und die Stimme abzugeben". Dieser neue Passus lehnt sich stärker an den Wortlaut der primärrechtlichen Anknüpfung in Art 16 Abs 2 EUV an. Zudem rezipiert er den durch den LV in Bezug auf den mitgliedstaatlichen Vertreter vorgenommenen klarstellenden Zusatz, das Stimmrecht auszuüben. In Ausübung seiner unionsrechtlichen Befugnisse hat der gemeinsame Ländervertreter sowohl seine nat als auch unionsrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten. Letztlich ist er an den **Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit als oberste Prämisse** gebunden.[1530] Die eigenständige Vertretungsbefugnis eines gesamtverantwortlichen Landesregierungsmitglieds in der entscheidenden ministeriellen Tagungsebene des R nach Art 23d Abs 3 B-VG ist von der Einbeziehung von Ländervertretern nach Art 8 und Art 9 BLVer zu unterscheiden.

Die **Abstimmungsmodalitäten des gemeinsamen Ländervertreters mit dem zuständigen BM** sind abstrakt und unkonturiert mit einer „Beteiligung des zuständigen BM und in Abstimmung mit diesem" in Art 23d Abs 3 S 2 B-VG beschrieben. Genaueres zur Koordination und Kooperation ergibt sich aus parlamentarischen Materialien nicht.[1531] Ein gemeinsamer Ländervertreter verfügt im Wege dieser verfahrensmäßigen Abstimmungspflichten über weniger Handlungsspielraum als ein zuständiger Fachminister iSd BMG. Er hat den zuständigen BM zu informieren und ggf zu Sitzungen beizuziehen. Nach *Egger*[1532] soll auf eine **konsensuale Außenvertretung** hingewirkt werden. Ein Zustimmungsvorbehalt zu Gunsten des BM oder ein Weisungsrecht für diesen ist der

---

1528 Vgl dazu AB 827 BlgNR 24. GP 11.

1529 Vgl zu Art 16 Abs 2 EUV Kapitel II:IV.C)2, Kapitel I:IV.B)3.

1530 Vgl dazu oben Kapitel II:IV.B)1, Kapitel II:IV.C)4.

1531 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9 f, die noch pauschaler v einem „engen Kontakt" u einer „Abstimmung mit der BReg" sprachen; AB 827 BlgNR 24. GP 11, der nur auf die neue Formulierung „zuständigen Bundesminister" in Übereinstimmung mit Art 73 Abs 2 B-VG eingeht.

1532 Vgl zum Abstimmungsgebot *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 55 ff.

Bundesverfassung nicht zu entnehmen und nicht geboten. Schließlich kennt Art 23d Abs 3 B-VG keinen Vertretungsautomatismus, sondern Vertretungsrechte auf **Ermächtigung der BReg**, die sie jederzeit **widerrufen** kann. Bei Abstimmungsproblemen der beteiligten Organe kennt das B-VG **keinen präventiven Rechtsschutz** wie in Form eines Organstreitverfahrens. Abstimmungsprobleme der zuständigen Organe sind **rein innerstaatlicher Natur** und haben **keinen Einfluss auf die Gültigkeit des unionsrechtlichen Handelns.**[1533] Mit Blick auf eine rechtliche Verantwortlichkeit des gemeinsamen Ländervertreters iSv Art 142 B-VG ist eine **(Teil-)Verantwortung** beim (übertragenden) **ressortmäßig zuständigen BM** denkbar. Sie geht auf einen nach Art 73 Abs 2 B-VG ermächtigten BM oder (nicht zwingend dem zuständigen BM beigegebenen) StS nicht über.[1534]

Entsprechend der unionsrechtlichen Vorgabe in Art 16 Abs 2 EUV ist das von den Bundesländern nominierte Landesregierungsmitglied kompetent für die Republik Österreich als von ihm vertretenen MS kompetenzübergreifend, verbindlich und **gesamtverantwortlich** zu handeln.[1535] So ist der gemeinsame Ländervertreter nach Art 23d Abs 3 S 2 B-VG zum einen an **einheitliche Stellungnahmen der Länder** gebunden, die in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung ergehen können. Zum anderen kann die Vertretung Angelegenheiten betreffen, in denen nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung die Gesetzgebung Bundessache wäre. Bereits die Materialien zum EU-Beitritts-Begleit-BVG versuchten die Ausnahmesituation der Wahrnehmung von Bundesinteressen durch einen Ländervertreter zu unterstreichen, und stellten dafür implizit auf die innerstaatlichen **Querschnittsmaterien** ab.[1536] In Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung kann der gemeinsame Ländervertreter wiederum an **Stellungnahmen des NR nach Art 23e Abs 3 B-VG** gebunden sein.[1537] Insb **Stellungnahmen**[1538] der **Länder nach Art 23d Abs 2 B-VG und jener des BR nach Art 23e Abs 4 B-VG** können konfligieren. Allgemein sollen divergierende Stellungnahmen

---

1533 Dazu mvwN Kapitel II:IV.C)4.

1534 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 55 f; *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 26.

1535 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9 gingen jedoch davon aus, dass Art 146 EGV eine gemeinschaftsrechtliche Grundlage geschaffen hat, die es den Ländern in ihren ausschließlichen Zuständigkeiten ermöglicht, einen gemeinsamen Ländervertreter auf Ministerebene als Regierungsvertreter in den R zu entsenden.

1536 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9 f.

1537 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 42.

1538 Vgl dazu *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 46 f; *Rosner* in *Bußjäger/Rosner* 72 ff.

durch einen Vorrang der Stellungnahmen des NR gegenüber jenen der Länder und jener gegenüber dem BR aufgelöst werden.[1539] Akzessorisch zur vollumfänglichen Vertretungsbefugnis wird auf die **staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Ländervertreters** in Art 23d Abs 3 letzter S B-VG verwiesen. Nach **Art 142 Abs 2 lit c B-VG** ist der gemeinsame Ländervertreter wegen Gesetzesverletzungen in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Bundessache wäre, dem NR und in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache wäre, der Gesamtheit der LT gegenüber verantwortlich. Die Anklagebefugnis durch gleichlautenden Beschluss aller LT ist stringent zum Auftreten eines gemeinsamen Ländervertreters im Interesse aller Länder konzipiert. Ferner ist für den gemeinsamen Ländervertreter eine **politische Verantwortlichkeit gegenüber dem LT** jenes Lands denkbar, dessen LReg er angehört.[1540] Beide Formen der Verantwortlichkeit ermöglichen den Ländern, Verletzungen ihrer einheitlichen Stellungnahmen gegenüber dem gemeinsamen Ländervertreter geltend zu machen. Bis dato ist **noch nie ein gemeinsamer Ländervertreter** in den R entsendet und demzufolge auch Art 142 B-VG noch nie aktiviert worden.[1541] Nach hier vertretener Auffassung darf ein unionsrechtskonformes Handeln auch bei Verstoß gegen bindende innerstaatliche Stellungnahmen keine rechtliche Verantwortlichkeit im unionalen Verfassungsverbund begründen.[1542] Im Übrigen kommt ein Feststellungsverfahren nach **Art 138a B-VG** wegen der fehlenden Ausführung von Art 23d Abs 3 B-VG in BLVer **nicht** in Frage.

E) Abs 4: Art 15a B-VG-Vereinbarungen

Art 23d Abs 4 B-VG ist durch die Lissabon-Begleitnov in seinem Wortlaut nicht revidiert worden. Er verpflichtet für die näheren Bestimmungen zu Art 23d Abs 1 – Abs 3 B-VG, einen **vertikalen Gliedstaatsvertrag**[1543] **nach Art 15a Abs 1 B-VG** zu schließen.[1544]

1539 Vgl dazu Art 142 Abs 2 lit c B-VG; aA *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 34, 47, die die zwingenden Rechtfertigungsgründe politischer Natur sehen u daher keine starre Reihenfolge, sondern eine Einzelfallabwägung politischer Argumente vorschlagen.

1540 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 60 ff.

1541 Vgl dazu auch *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 46, 54.

1542 Vgl dazu Kapitel II:IV.C)4.

1543 Vgl zur Qualität als selbständiger Rechtskreis der Gesamtverfassung nach *Thienel* FN 224.

1544 Dieser explizite Verweis auf Abs 1 v Art 15a B-VG ist mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG dem Wortlaut der Vorgängerbestimmung ex-Art 10 Abs 6 B-VG ergänzt worden. Dieser präzisierte Normenverweis entspricht zudem dem Wortlaut v Art 23d Abs 4 B-VG.

1. *Art 15a Abs 1 B-VG-Vereinbarung*

a) Geltungsfortbestand

Mit BGBl 1992/775 ist noch auf Basis der Vorgängerbestimmung von Art 23d Abs 4 B-VG gem ex-Art 10 Abs 6 B-VG die **Ver zwischen dem Bund und den Ländern gem Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration** erlassen worden, um ex-Art 10 Abs 4 und 5 B-VG zu konkretisieren.[1545] Seither hat einzig das 1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz[1546] den Verfassungsrang von Art 6 Abs 1 BLVer, der die bindende, einheitliche Stellungnahme der Bundesländer näher festlegt, aufgehoben. Art 23d Abs 2 B-VG (bzw ex-Art 10 Abs 5 B-VG) bietet eine bundesverfassungsrechtliche Grundlage für das neue verfassungsrechtliche Instrument der einheitlichen Stellungnahme der Bundesländer iSv Art 6 BLVer. Das Inkrafttreten der Bestimmung von ex-Art 10 Abs 5 B-VG mit 6. Juni 1992 fiel zeitlich vor das Inkrafttreten des ausführenden vertikalen Gliedstaatsvertrags am 26. Dezember 1992. Entsprechend der ErläutRV des Gliedstaatsvertrags ist der **Verfassungsrang** von Art 6 Abs 1 BLVer bis zu seiner formellen Aufhebung mit BGBl I 2008/2 als rechtlich unbedeutend und deklaratorisch einzustufen. Der Verfassungsrang wurde durch die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen für die bindende Stellungnahme der Länder iSv Art 23d Abs 2 B-VG materiell derogiert. Seine Aufhebung mit BGBl I 2008/2 war demnach ein formeller, rechtlich deklarativer Publikationsakt im Interesse der Rechtsklarheit. Eine bundesverfassungsrechtliche Regelung für eine Klagserhebung der Bundesländer an den EuGH iSv **Art 10 Abs 1 BLVer** ist dem B-VG fremd, obwohl sie iZm der Unionsmitgliedschaft in Aussicht gestellt worden ist. Der Verfassungsrang der gliedstaatsrechtlichen Vorschrift ist aufrecht.[1547] Durch ihre Aufweichung des Außenvertretungsmonopols des Bunds nach Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG,[1548] das in der verpflichtenden Klageführung durch den Bund seinen Ausdruck findet, wäre eine solche bundesverfassungsrechtliche Grundlage für das Koordinationsverfahren[1549] erforderlich.

1545 Vgl ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 5 f.

1546 Art 2 § 6 Z 2 BGBl I 2008/2.

1547 Vgl ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 7.

1548 *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 120.

1549 Vgl rechtsvergleichend zu innerstaatlichen Koordinationsverfahren für ein mittelbares Klagrecht regionaler Gebietskörperschaften in EU *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 74 f.

Materiellrechtlich ist die gesamte Regelungssubstanz der BLVer **unverändert** geblieben. Folglich sind die integrationsrechtlichen Entwicklungen seit BGBl 1992/775 in der BLVer nicht übernommen worden.[1550] Art 23d Abs 4 B-VG verweist für die rechtliche Konkretisierung durch die BLVer explizit auf den Abs 3 von Art 23d B-VG. Allerdings ist die in Abs 3 normierte und seit der Unionsmitgliedschaft näher festzulegende Vertretung durch einen gemeinsamen Ländervertreter im R in der BLVer nicht geregelt. **Art 23d Abs 3 B-VG ist damit nicht näher ausgeführt**.

Am Geltungsfortbestand der vertikalen Gliedstaatsvereinbarung ist dennoch nicht zu zweifeln. Inhaltlich überholte Passagen müssen dynamisch und dem **Gebot der verfassungskonformen Interpretation**[1551] entsprechend angewendet werden. Nach dieser Konformitätsregel ist bei der Auslegung von unterverfassungsrechtlichen Vorschriften im Rahmen des möglichen Wortsinns jene Bedeutung zu wählen, welche diese Vorschriften im Zweifel als nicht verfassungswidrig erscheinen lässt.[1552] Den Auslegungsmaßstab für die BLVer bildet das geltende Bundesverfassungsrecht nach Art 23a ff B-VG und das qualifizierte Bundesverfassungsrecht iSv Art 44 Abs 3 B-VG. Auf die **rechtliche Kontinuität der unionalen Rechtsentwicklungen** muss bei einer rechtskonformen Auslegung im unionalen Verfassungsverbund Bedacht genommen werden. Die **EU** tritt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft, deren **Gesamtrechtsnachfolgerin** sie ist.[1553] Inhaltliche Bezüge auf die EG-Rechtsordnung sind als solche auf die Rechtsordnung der EU seit Inkrafttreten des EU-Beitrittsvertrags mit 1. Jänner 1995 zu lesen. Für das in Art 1 Abs 3 BLVer verwiesene Gesetzesrecht ist seine geltende Fassung heranzuziehen. Die österreichischen Bundesländer können sich dementsprechend **weiterhin** für die Teilhaberechte an Vorhaben im Rahmen der EU iSv Art 23d B-VG verfassungskonform auf die präzisierenden Bestimmungen der **BLVer** stützen. Die Materialien für die BLVer heben hervor, dass in dieser Gliedstaatsvereinbarung auch weitere im sachlichen Zusammenhang mit BGBl 1992/276 stehende Regelungen im Interesse der Länder getroffen werden.[1554] Ferner weisen die ErläutRV der BLVer darauf hin, dass sich die Bundesländer grds auch unmittelbar auf das staatliche Unionsverfassungsrecht in ex-Art 10 und ex-Art 16

1550 Zur leichteren Verständlichkeit wird in weiterer Folge dennoch die geltende Terminologie nach dem LV herangezogen.

1551 *Potacs*, Rechtstheorie 167.

1552 Vgl VfSlg 19.348/2011, 10.817/1986, 9006/1981 uam.

1553 Vgl Art 1 Abs 3 EUV, Prot Nr 36.

1554 Vgl insb Art 8 – Art 12 BLVer.

B-VG berufen können.[1555] Besonders schwer wiegt das Argument, dass die BLVer seit ihrem Bestehen zwar nicht materiell geändert worden ist, jedoch Gegenstand einer Verfassungsrechtsbereinigung und damit Verhandlungsgegenstand des österreichischen Gesetzgebers war.[1556]

Im Anwendungsbereich des Unionsrechts ist die **unionsrechtskonforme Interpretation** von mitgliedstaatlichen Vorschriften, die Ausfluss des *effet utile*-Grundsatzes ist, zu berücksichtigen.[1557] Im Zweifel sollen österreichische Rechtsvorschriften unionsrechtlichen Bestimmungen im Sinne dieser Konformitätsregel nicht widersprechen. Die Bestimmungen der BLVer über innerstaatliche Beteiligungen der österreichischen Bundesländer, die die Bindungen des österreichischen Vertreters in EU-Institutionen, die Einbeziehung von Ländervertretern in österreichische Verhandlungsdelegationen oder die bereits angedeutete Klageführungspflicht des Bunds verankern, sind mit dem Unionsrecht verwoben. Sie stellen autonome gliedstaatsrechtliche Bestimmungen dar, die in die mitgliedstaatliche Zuständigkeit fallen. Jedoch gebietet die EU als Rechtsgemeinschaft und als Verfassungsverbund zwischen ihr und ihren MS ein loyales Handeln ihrer MS, um ihre Funktionsfähigkeit zu bewahren.[1558] Dementsprechend sind Vorschriften der BLVer auch im Einklang mit dem Unionsrecht anzuwenden.

b) Bindender Charakter

Nur das in der BLVer vorgesehene **formalisierte**, in wesentlichen Zügen schriftliche **Verfahren** mit dem **BKA** als Schnittstelle zwischen Bund und Bundesländern bewirkt, ungeachtet bundesinterner Zuständigkeitsregelungen, die mit ihr intendierten **Rechtswirkungen** für das Informations- und Stellungnahmerecht der Bundesländer gegenüber dem Bund. Dies gebietet die Rechtssicherheit. Unmittelbare informelle Kontakte zwischen sachlich zuständigen Bundesministern und den Bundesländern sollen dadurch nicht ausgeschlossen werden, „solche Kontakte können vielmehr gegebenenfalls durchaus zweckmäßig sein".[1559]

Eine **Durchsetzung von Handlungspflichten des BKA nach der BLVer** ist im Interesse der Länder bundesverfassungsrechtlich möglich. Dem BKA steht nach Art 77 Abs 3 B-VG der BK vor, der weisungsbefugt ist

---

1555 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 5.

1556 Vgl dazu auch Kapitel I:IV.B)2.

1557 Vgl VfSlg 19.910/2014, 19.632/2012, 15.427/1999 uam.

1558 Vgl dazu Kapitel II:IV.

1559 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 6 ff; vgl dazu oben Kapitel III:II.A).

und in dessen Namen es als Hilfsapparat agiert. Eine staatsrechtliche Anklage gegen den BK als Mitglied der BReg nach Art 69 Abs 1 B-VG ist gem **Art 142 Abs 2 lit b B-VG nur** dem **NR** eingeräumt. Den Bundesländern steht jedoch ein **präventives Kompetenzfeststellungsverfahren nach Art 138 Abs 2 B-VG** offen. Unter den Voraussetzungen nach §§ 53 ff VfGG genügt dabei der **Antrag einer beteiligten LReg**. Ferner kann auf Antrag einer beteiligten LReg nach **Art 138a B-VG** iVm §§ 56a f VfGG ein **Prüfverfahren über vertikale (und horizontale) Gliedstaatsvereinbarungen** ausgelöst werden. Dabei hat der VfGH festzustellen, ob eine Gliedstaatsvereinbarung vorliegt und ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Ver folgenden Verpflichtungen, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden sind. Bis dato sind, soweit ersichtlich, noch keine Rechtsschutzersuchen bezüglich der Gliedstaatsvereinbarungen an den VfGH ergangen.[1560]

c) Regelungsinhalte

Die Vertragspartner des vertikalen Konkordats haben sich auf **15 Artikel** geeinigt.[1561]

Art 1 – Art 3 BLVer erläutern das **Informationsrecht der Bundesländer** nach Art 23d Abs 1 B-VG. Sie legen dabei erstens den **Informationsumfang**, zweitens die zuständigen Stellen für einen **rechtswirksamen Informationsaustausch** zwischen dem Bund und den Bundesländern, nämlich in Form des BKA und der VStL, drittens den **Grundsatz der Schriftlichkeit** im Unterrichtungsprozedere und viertens den Zugang zu **nichtöffentlichen Datenbanken**, deren Benutzung nur dem Bund für die Republik Österreich als Vertragspartei zusteht, fest.[1562] Nach Art 3 BLVer soll ein Zugang zu diesen Datenbanken auf Ansuchen der Bundesländer geschaffen werden, soweit ein Zugang nach Maßgabe (datenschutz-)rechtlicher und technischer Möglichkeiten gegen Kostenersatz realisierbar ist.

Die **Informationspflicht des BKA an die VStL** umfasst alle **Vorhaben** im Rahmen der EU, die den **selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein können**. Der Informationsgegenstand ist demnach **extensiv** formuliert und weit zu interpretieren. Art 1 Abs 2 BLVer führt dazu beispielhaft Dokumente, Berichte

1560 *Rosner* in *Hammer/Bußjäger* 54.

1561 Vgl ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 6 ff.

1562 Vgl dazu aber direkter Zugang über öffentliche Datenbanken für föderale Entitäten, vgl zB Art 11 GO-R, dazu Kapitel II:III.

und Mitteilungen von und über Unionsorgane, oder Berichte über die Österreichische Mission (bzw ständige Vertretung Österreichs) bei der EU an. Der Vorhabensbegriff iSv **Art 1 BLVer** wurde verfassungsrechtlich mit ex-Art 10 Abs 4 B-VG eingeführt und der BLVer zugrunde gelegt.[1563] Für die Unterrichtung nach Art 1 BLVer gilt er über den selbständigen Wirkungsbereich der Länder iSv Art 15 Abs 1 B-VG hinaus auch für Angelegenheiten, die von Länderinteresse sind. Der zusätzliche Bezug auf die Interessenslage der Länder in Art 1 Abs 1 BLVer, die „in einem sehr weiten Sinn zu verstehen"[1564] ist, soll eine **umfassende Informationsverpflichtung des Bunds** statuieren. Das Vorhaben soll Auswirkungen auf die Bundesländer haben, dabei genügen finanziellen Auswirkungen oder Auswirkungen in der mittelbaren Bundesverwaltung iSv Art 102 Abs 1, Art 103 B-VG. Letztere Auswirkungen gehen **klar über den selbständigen Wirkungsbereich der Länder** hinaus. Die Unterrichtungspflicht des Bunds solle alle Vorhaben im Rahmen der EU erfassen, wobei **innerösterreichische Aktivitäten** im Bereich der EU davon ausgenommen seien. Innerösterreichische Vorhaben oder Initiativen sollten durch die bestehenden bzw geplanten integrationsrechtlichen Einrichtungen, wie die (ehemalige)[1565] Arbeitsgruppe für Integrationsfragen beim BKA iSv Art 1 Abs 3 BLVer, abgewickelt werden.[1566] Die herrschende Lehre bezieht jedoch auch innerösterreichische Initiativen, dies auch wenn sie noch nicht ausgereift oder nicht rechtsaktförmig sind, in den Vorhabensbegriff mit ein.[1567] Neben der Hoheitsverwaltung soll auch die kompetenzneutrale Privatwirtschaftsverwaltung der Bundesländer iSv Art 17 B-VG umfasst sein. Sämtliche von EU-Institutionen diesbezüglich erarbeitete Dokumente und Berichte österreichischer Vertreter fallen darunter.

Die BLVer gestaltet in **Art 2** das grds **schriftliche Informationsverfahren** für das **BKA** als zuständige Anlauf-, Einbringungs- und Verteilungsstelle in EU-Angelegenheiten näher aus. Die Informationen können ausnahmsweise und insb in dringenden Fällen auch mündlich vom BKA an die Bundesländer übermittelt werden. Der Informationstransfer hat unverzüglich, **zum frühestmöglichen Zeitpunkt** an die **VStL** zu erfolgen, welcher die Verteilung und Weitergabe dieser Informationen an die Länder obliegt. Nur der formalisierte Informationsaustausch nach der BLVer, der das BKA als Schnittstelle des Informations-

1563 Zum äußerst umfangreichen Vorhabensbegriff vgl Kapitel I:III.A).

1564 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 7.

1565 Aufgehoben durch 2. BundesrechtsbereinigungsG.

1566 Vgl dazu noch klar ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 7.

1567 Vgl dazu Kapitel I:III.A).

transfers vorsieht, soll den Informationsanspruch gegenüber dem BKA, die Stellungnahmefristen der Länder und die Bindungswirkungen von Stellungnahmen rechtswirksam entstehen lassen.[1568]

Art 4 – Art 7 **BLVer** behandeln das **Stellungnahmerecht der Bundesländer** iSv Art 23d Abs 1 und 2 B-VG zu Vorhaben im Rahmen der EU. Für eine rechtmäßige **Frist zur Abgabe einer Stellungnahme** obliegt dem BKA nach Art 4 BLVer, sofern möglich, gleichzeitig mit der Informationsübermittlung iSv Art 1 BLVer den vorgesehenen **Zeitplan für die Behandlung** des jeweiligen Vorhabens durch die EU-Institutionen und eine **„angemessene"**[1569] **Frist für die Entwicklung einer Stellungnahme** der VStL bekanntzugeben. Dabei gelten internationalen Fristen, die von den europäischen Organen den MS eingeräumt werden, jedenfalls als eine objektive Obergrenze. Nach Art 4 Abs 2 BLVer sind bei der Regelung der Stellungnahmefrist der **Koordinationsbedarf der Länder**, ein angemessener Zeitraum für die Auswertung der Stellungnahmen der Bundesländer und deren **Einarbeitung in eine „konsistente Gesamtposition Österreichs" durch den Bund** zu berücksichtigen.[1570] Diese gliedstaatsrechtliche Umschreibung einer angemessenen Frist für die Bildung einer Stellungnahme stand im Einklang mit der ursprünglichen Fassung des Art 10 Abs 4 S 1 B-VG und hat trotz der seit EU-Beitritts-Begleit-BVG fehlenden bundesverfassungsrechtlichen Verankerung in Art 23d Abs 1 B-VG freilich weiterhin zu gelten. Die Angemessenheit der Frist zur Erstattung einer Stellungnahme ist **einzelfallabhängig** zu beurteilen. Sie wird von der Komplexität, der Dynamik und der bundespolitischen Bedeutung des EU-Vorhabens für den österreichischen Vertreter im EU-Gremium abhängig sein. Die beteiligten Stellen haben jedoch möglichst rasch zu handeln und zu kooperieren, um der Funktionsfähigkeit der Union zu genügen. Auf Seiten der Länder ist hiebei zusätzlich die tw **landesverfassungsrechtlich verankerte Informationspflicht der LReg gegenüber dem LT** über EU-Vorhaben zu beachten.[1571] Die Stellungnahmen der Länder sind ausweislich der klaren Mat jedenfalls **an das BKA** fristgerecht zu richten.[1572]

Art 5 – Art 7 BLVer unterscheiden zwischen einer unverbindlichen, allgemeinen Stellungnahme und einer **einheitlichen, bindenden Stellungnahme der Länder in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung**

1568 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 6 f; vgl dazu bereits genauer oben Kapitel III:II.A).

1569 Vgl ex-Art 10 Abs 4 S 1 B-VG.

1570 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 8.

1571 Vgl dazu Kapitel III:X.

1572 Vgl dazu mwN oben Kapitel III:II.A).

Landessache ist. Die bindenden Stellungnahmerechte der Länder sind seit ihrer Schaffung mit ex-Art 10 Abs 5 B-VG und nunmehr in Art 23d Abs 2 B-VG auf Angelegenheiten der Gesetzgebungskompetenzen der Länder beschränkt. Die Erläut begründen nicht, weshalb die Zuständigkeiten für die Landesverwaltung vom Anwendungsbereich des Stellungnahmerechts iSv Art 6 Abs 1 BLVer bzw ex-Art 10 Abs 5 B-VG nicht erfasst werden.[1573] **Angelegenheiten, in denen die Vollziehung, exakter Verwaltung**[1574], Landessache ist, zählen zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder iSv Art 15 Abs 1 B-VG, und legitimieren ein Bundesland daher nur zu einer unverbindlichen, **allgemeinen Stellungnahme** oder die Gesamtheit der Länder zu einer unverbindlichen, **gemeinsamen Stellungnahme**.[1575] Der Konnex zu den Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder wird in der BLVer für das bindende Stellungnahmerecht in Art 6 Abs 1 und für die Klageführungspflicht des Bunds im Auftrag der Länder vor dem EuGH in Art 10 Abs 1 hergestellt. Ferner wird in den bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen für die einheitliche Stellungnahme in Art 23d Abs 2 B-VG, für den gemeinsamen Ländervertreter in Art 23d Abs 3 B-VG und für die Aktivlegitimation der LT im staatsgerichtlichen Verfahren in Art 142 Abs 2 lit c B-VG auf Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache wäre, Bezug genommen. All diesen Tatbeständen ist gemein, dass keine unionale Angelegenheit vorliegen muss, die exklusive die Landesgesetzgebungskompetenzen tangieren würde.

Die **zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründe**, die eine Abweichung des Bunds von seiner Handlungspflicht nach Art 6 Abs 1 und Art 10 Abs 1 BLVer rechtfertigen können, sind weder positivrechtlich genauer umschrieben noch in den Erläut zu ex-Art 10 B-VG bzw BLVer näher erläutert worden. Die ErläutRV des EU-Beitritts-Begleit-BVG gingen in Bezug auf Art 23d und Art 23e B-VG auf den bis zur Lissabon-Begleitnov noch umgekehrt formulierten Wortlaut der „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe" ein. Sie sprechen von der „**Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union [, die] unabweisbar**" sind und ausnahmsweise eine Abweichung rechtfertigen können.[1576]

Die Modalitäten und die Form einer **einheitlichen**, bindenden **Stellungnahme** werden den Bundesländern nach Maßgabe ihrer **Organisationsautonomie** zu Recht nicht vorgezeichnet. Die Erläuterun-

---

1573 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 8.

1574 Art 82 Abs 1 B-VG.

1575 Vgl dazu oben Kapitel III:II.A); vgl auch *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 12.

1576 ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9 f; vgl insb auch Kapitel II:IV.B).

gen zur Regierungsvorlage des BGBl 1992/276, zur RV der BLVer und zur RV des EU-Beitritts-Begleit-BVG setzen **keinen einstimmigen Beschluss** für eine inhaltliche Bindungswirkung gegenüber dem Bund voraus.[1577] Es genügt ein „**unzweideutiger Auftrag**", der von der Mehrheit der Bundesländer im Sinn eines Konsensualprinzips getragen wird und keine explizite Gegenstimme erhält.[1578]

Die **inhaltliche Bindungswirkung** für den Bund an eine bindende Stellungnahme der Bundesländer **bei Verhandlungen und Abstimmungen** nach Art 6 BLVer ist **relativ**. Der Bund kann von einer fristgerechten, einheitlichen Stellungnahme nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen[1579] abweichen. Eine **Begründungspflicht des Bunds** solle den „**Ausnahmecharakter eines derartigen Abweichens**"[1580] unterstreichen. Die relative Bindungswirkung verpflichtet das **BKA**[1581], die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder **unverzüglich, spätestens jedoch binnen acht Wochen nach der amtlichen K des betreffenden Rechtsakts**, der **VStL schriftlich** mitzuteilen. Diese unverzügliche schriftliche Mitteilungspflicht ist in Art 6 Abs 3 BLVer vorgesehen. Das EU-Beitritts-Begleit-BVG hat sie in Art 23d Abs 2 letzter S B-VG beibehalten, dabei allerdings die achtwöchige Begründungsfrist nach einer K gestrichen.[1582] Die Lissabon-Begleitnov hat keine inhaltlichen Änderungen für die unverzügliche Mitteilungspflicht vorgenommen, die Wortfolge ist einzig abgeändert worden. Die Vorgängerbestimmung ex-Art 10 Abs 5 B-VG, bundesverfassungsrechtliches Fundament von Art 6 BLVer, rekurrierte hingegen noch auf eine „**angesichts der zu erwartenden Komplexität [...] angemessen[e]**"[1583] achtwöchige Mitteilungsfrist nach K des betreffenden Rechtsakts im Rahmen der EU. Die allgemeine Antwort- bzw Begründungspflicht des Bunds für seine Abweichungen von einheitlichen Stellungnahmen der Bundesländer in ex-Art 10 Abs 5 B-VG wurde auf Verlangen der Bundesländer bundesverfassungsrechtlich abgesichert. Die Verpflichtung ist an **kein Ersuchen seitens der Bundesländer an den Bund** gebunden, letzterer muss eigeninitiativ tätig werden. Der systematische Rege-

1577 Vgl zur Frage, ob die IKL einzig rechtswirksames Forum für die Bildung einer einheitlichen Stellungnahme ist, Kapitel I:IV.B)2.

1578 Vgl Art 6 Abs 2 BLVer; ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5, 9; ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 7 f; ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 9.

1579 In BLVer noch „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen".

1580 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 9.

1581 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 6.

1582 EU-Beitritts-Begleit-BVG hat in Art 23d Abs 1 B-VG auch die „angemessene Frist" für die Gelegenheit einer Stellungnahme gestrichen.

1583 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 9.

lungszusammenhang der genannten Bestimmungen legt es nahe, eine Begründungspflicht des Bunds in einem angemessenen Zeitraum **nach** seiner **Kenntnisnahme von den zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen** anzunehmen. Die Handlungspflicht des BKA gegenüber der VStL kann somit sogar noch vor der K des betreffenden Rechtsakts im Amtsblatt der EU und während der unionalen Willensbildung entstehen.[1584] Angesichts der Möglichkeit zur nachträglichen Abänderung von Stellungnahmen können auch **ernsthafte Absichten**, von einer einheitlichen Stellungnahme abweichen zu wollen, bereits Mitteilungspflichten des BKA begründen. Daraus lässt sich jedoch kein Recht der Länder auf Konsultation im Sinne einer vorgängigen Rückfrage ableiten.[1585] Als **absolute Frist** hat die gliedstaatrechtlich weiterhin geltende **achtwöchige Frist** herangezogen zu werden.[1586]

Die **allgemeine Stellungnahme der Länder** iSv **Art 5 BLVer** entfaltet **keine (relative) Bindungswirkung** und damit keine Antwort- bzw Begründungspflicht für den Bund. Sie beinhaltet jedoch zumindest ein **Anhörungsrecht der Länder**.[1587] Sie kann im umfassenden Geltungsbereich eines EU-Vorhabens iSv Art 1 Abs 1 BLVer bzw Art 23d Abs 1 B-VG an das BKA erstattet werden. Sie hat fristgerecht und **schriftlich** vom **LH**, als Vertretungsorgan eines Bundeslands bzw von einem für diesen vertretungsbefugten Organwalter gem Art 105 Abs 1 B-VG, zu erfolgen.[1588] Der Bund hat diese unverbindlichen Stellungnahmen der Länder bei der Festlegung seiner Standpunkte der Republik Österreich zu **erwägen**.[1589]

Art 7 BLVer trifft Vorkehrungen für eine **nachträgliche Abänderung** von allgemeinen und einheitlichen, bindenden Stellungnahmen. Damit können Stellungnahmen auf inhaltliche Veränderungen integrationsrechtlicher Vorhaben, die durch zuständige Integrationsorgane vorgenommen worden sind, angepasst werden. Das BKA hat die VStL über Änderungen von Vorhaben unverzüglich zu verständigen. Die **Länder** haben nach Art 7 Abs 2 BLVer bezüglich bindender Stellungnahmen iSv Art 6 Abs 1 BLVer ein **Handlungsermessen** für nachträgliche Abänderungen. Machen die Länder von ihrer Ermächtigung zur Änderung einer bindenden Stellungnahme Gebrauch, haben die Organe des Bunds eine

---

1584 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 8.

1585 Vgl zu Recht *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 43, vgl hingegen Widerspruchsrecht in Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG.

1586 Ebenso *BKA-VD*, EU-Mitgliedschaft 2; *„Höchstfrist" Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht[6] 45 f.

1587 *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 36.

1588 Vgl ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 7.

1589 *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 28 f.

geänderte oder ergänzende einheitliche Stellungnahme der Länder zu berücksichtigen, sofern diese im Hinblick auf den Stand des Verfahrens rechtzeitig bei den für die EU-Angelegenheiten zuständigen Organen einlangt. Eine nachträgliche Abänderung von allgemeinen, rechtlich unverbindlichen Stellungnahmen der Bundesländer ist freilich zulässig.

Art 23d Abs 4 B-VG verweist auch auf seinen Abs 3 als eine näher festzulegende Bestimmung in einer vertikalen Gliedstaatsvereinbarung. Allerdings ist seit der Einführung der Bestimmung von Art 23d Abs 3 B-VG weder die BLVer adaptiert noch eine zusätzliche Gliedstaatsvereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern ausverhandelt und abgeschlossen worden. **Art 8 und Art 9 BLVer** führen insofern nicht den gemeinsamen Ländervertreter im R iSv Art 23d Abs 3 B-VG näher aus.[1590] Als separate Verfahrensvorschriften regeln sie Ländermitwirkungen in **Verhandlungsdelegationen** im **integrationsrechtlich und tatsächlich möglichen Umfang** und im Einvernehmen mit dem BMEIA[1591] in österreichischen **Missionen** bei der EU. Das BKA unterrichtet die VStL über Zeitpunkt, Ort und Verhandlungs- oder Beratungsgegenstand. Auf Ersuchen der Bundesländer werden sie österreichischen Delegationen beizogen und tragen den idZ entstehenden Personal- und Sachaufwand. Die Liste mit den möglichen Partizipationsstrukturen der Länder iSv Art 8 Abs 2 BLVer ist nicht praxisrelevant.[1592]

Bemerkenswerterweise haben sich Bund und Länder in **Art 8 BLVer** auf eine umfassende Einbindungsmöglichkeit von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen verständigt. Mit dem **selbständigen Wirkungsbereich der Länder oder sonstigen Interessenskonflikten** steht den Bundesländern eine Befugnis nach dem Muster des Vorhabensbegriffs in Art 1 BLVer zu. Die Erläut zu BGBl 1992/276 sprachen hingegen iZm der Entsendung von Ländervertretern in österreichische Delegationen bei Staatsvertragsverhandlungen von der „bewährten Praxis, Vertreter der Länder [...] aufzunehmen, [nur] wenn Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder berührt werden". Dies solle auch bei Verhandlungen von Rechtsakten auf europäischer Ebene aufrechterhalten werden.[1593]

Die Einbeziehung von Ländervertretern **schließt ein Recht auf dessen Stimmabgabe aus. Nur** im Einvernehmen mit dem Delegations-

---

1590 Vgl dazu bereits oben Kapitel I:IV.B)3.

1591 In BLVer als „Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten" bezeichnet; vgl § 1 Abs 1 Z 2 BMG idF BGBl 1991/45.

1592 *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 67.

1593 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5; ferner *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 67.

leiter sind **Wortmeldungen** gliedstaatsrechtlich zulässig, sofern diese auch mit den geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen EU-Gremiums vereinbar sind. In der Praxis wird **Art 8 BLVer routinemäßig** für die Beteiligung von Ländervertretern in österreichischen Delegationen bei vorbereitenden EU-Ausschüssen oder Arbeitsgruppen des R und der EK angewendet.[1594] Die Geltung in EuGH-Verfahren ist umstritten.[1595]

Art 10 und Art 12 BLVer legen die Grundsätze für die **Klagsführung des Bunds im Auftrag der beschwerten Länder vor dem EuGH**[1596] und damit verbundene Verfahrenskostenregelungen fest.[1597] Der Bund als Vertreter der Republik Österreich[1598] ist **verpflichtet**, Nichtigkeits[1599]- oder Untätigkeitsverfahren[1600] vor dem EuGH unter den Voraussetzungen nach Art 10 BLVer zu führen. Der Beschwerdegrund muss in einer rechtswidrigen oder unterlassenen Handlung von EU-Institutionen[1601] liegen, der Anlassfall muss eine Angelegenheit betreffen, in welcher die **Gesetzgebung den Ländern** zusteht, weiters muss das Ansuchen eines Lands den wesentlichen Vorschriften für Rechtsbehelfe vor dem EuGH genügen, das Ansuchen ist vom zuständigen **LH**[1602] dem BKA schriftlich zu übermitteln, dagegen darf **kein Einspruch seitens eines anderen Bundeslands** erhoben werden und es dürfen keine zwingenden integra-

---

1594 Vgl dazu *Bußjäger* in *Griller et al* 365, 379; *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 67.

1595 *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 69.

1596 Bis zum LV lautet die Bezeichnung „Gerichtshof (der Europäischen Gemeinschaften), vgl zB Art 7 Abs 1, Art 220 ff EGV idF AV.

1597 Vgl weiters Art 23h Abs 2 B-VG.

1598 Kapitel I:IV.A).

1599 Art 263 f AEUV.

1600 Art 265 f AEUV.

1601 Seit dem LV ist die Liste der Institutionen, deren Handlungen angefochten werden können, erweitert worden. Neben den Handlungen bisheriger Unionsorgane, nunmehr auch einschließlich jener des ER, werden jene v Einrichtungen u sonstigen Stellen der Union v der Unionsgerichtsbarkeit erfasst. Tauglicher Klagegegenstand nach Art 263 AEUV sind alle rechtlich existenten Handlungen, die den genannten Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU zuzurechnen sind u verbindliche Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen. Empfehlungen u Stellungnahmen sind als Rechtsakte, die keine Bindungswirkungen entfalten, ausdrücklich als angreifbare Handlungsform ausgenommen. Für die Untätigkeitsklage nach Art 265 AEUV ist die passive Parteifähigkeit entsprechend den Erweiterungen im Rahmen der Nichtigsklage ausgebaut worden. Der taugliche Klagegegenstand ist unterschiedlich für privilegierte Kläger nach Abs 1 u nicht-privilegierte Kläger nach Abs 3 in Art 265 AEUV geregelt.

1602 Vgl Art 105 Abs 1 B-VG bzw v einem vertretungsbefugten Organwalter, vgl ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 8.

tions- und außenpolitischen Gründe vorliegen. Neben[1603] diesen innerstaatlichen Koordinationsverfahren[1604] zur Klageführung durch den Bund auf Ansuchen eines Bundeslands nach der BLVer räumt die ständige EuGH-Rsp juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wie den österreichischen Bundesländern, einen selbständigen, beschränkten Zugang zum EuGH in Nichtigkeits- und Untätigkeitsverfahren ein.[1605]

Art 12 BLVer knüpft in seinem **Abs 1** an Art 10 BLVer an und regelt die solidarische[1606] Kostenübernahme für eine zweckentsprechende Rechtsverfolgung durch die betroffenen Länder. Art 12 **Abs 2** BLVer geht auf eine **Kostentragungspflicht** der vertragsbrüchigen, säumigen Bundesländer ein, die ein Vertragsverletzungsverfahren[1607] gegen den MS Österreich zu verantworten haben. Diese Kostenregelungen weichen vom Grundsatz ab, dass jede Vertragspartei, Bund oder einzelnes Bundesland, die bei ihren (organisatorischen) Organen anfallenden Kosten selbst trägt.[1608,1609]

Art 13 – Art 15 BLVer legen als Schlussbestimmungen den künftigen Anpassungswillen, das Inkrafttreten und die Deposition der vorliegenden Ver fest. Die in Art 13 BLVer vorgesehene Anpassung an künftige Entwicklungen ist seit BGBl 1992/775 gänzlich **unterlassen** worden. Eine **terminologische und inhaltliche Aktualisierung an die EU** seit dem Unionsbeitritt der Republik Österreich,[1610] und folglich der Abgleich mit dem geltenden staatlichen Unionsverfassungsrecht fehlen.[1611] Eine

---

1603 Str, ob Art 10 BLVer als subsidiärer Rechtsbehelf für Länder gegenüber ihren eigenständigen Klagerechten nach EuGH-Rsp gilt, *Egger* verneint im Gegensatz zu *Öhlinger/Konrath* eine Subsidiarität, dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 126.

1604 *Baumeister*, Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften 74 f.

1605 Vgl Art 19 Abs 3 lit a EUV; Art 263 Abs 4, Abs 5, Art 265 Abs 3 AEUV; vgl auch Art 228 Abs 1 AEUV; dazu genauer Kapitel II:I.A)1.b)ba).

1606 Ebenso *Egger*, der eine Ersatzpflicht aller rechtlich betroffenen Länder zur ungeteilten Hand annimmt, *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 144.

1607 Art 258 ff AEUV.

1608 ErläutRV 428 BlgNR 18. GP 8.

1609 Angemerkt sei, dass der Regelungsinhalt u Wortlaut v Art 10 und Art 12 BLVer eindeutig darauf schließen lassen, dass bereits vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGBl 1992/775 mit 26. Dezember 1992, u somit noch vor dem Beitritt Österreichs zum EWR, eine Mitgliedschaft zu den damaligen Europäischen Gemeinschaften als fixes Integrationsziel angenommen wurde. Dies beweist wiederum den beabsichtigten interimistischen Charakter einer EWR-Zugehörigkeit v der Republik Österreich.

1610 Vgl dazu zB BGBl 1995/50.

1611 Vgl insb Art 1, Art 3 Abs 1, Art 8 Abs 2, Art 9, Art 10, Art 12 BLVer oder Ausdrücke wie „europäische Integration", „Europäischen Gemeinschaften", „im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs", „EG-rechtswidrige(s) Verhalten"; vgl weiters Art 23c Abs 4, Art 23d Abs 3 B-VG.

formelle Derogation der BLVer ist bis dato nicht eingetreten. Die BLVer ist unstrittig weiterhin gültig.[1612]

2. *Art 15a Abs 2 B-VG-Vereinbarung*

a) Länderautonomie & Geltungsfortbestand

Den österreichischen Bundesländern kommt im Rahmen ihrer relativen Verfassungsautonomie iSv Art 99 Abs 1 B-VG die Befugnis zu, ihre integrationsrechtlichen Vorschriften in Übereinstimmung mit dem geltenden bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben zu gestalten. Die **Ver gem Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration**[1613] ist Ausdruck dieser Länderautonomie und iZm ex-Art 10 B-VG iVm BLVer ergangen. Die ErläutRV von BGBl 1992/276 wiesen auf den Grundsatzcharakter der integrationsrechtlichen Bestimmungen für die Ländermitwirkung in ex-Art 10 und ex-Art 16 B-VG hin. Die Bundesländer beeinflussten die Ausgestaltung der bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze ihrer Mitwirkung nach BGBl 1992/276. Die ErläutRV betonten ferner die **Länderautonomie** in der Festlegung ihrer **Organzuständigkeiten** für das Länderbeteiligungsverfahren. Dafür komme auch der Abschluss eines horizontalen Gliedstaatsvertrags neben landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen in Betracht.[1614] Darüber hinaus wurde den Forderungen der Bundesländer aus dem Begutachtungsverfahren für die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen der einheitlichen Stellungnahme der Länder in der Gestalt des ex-Art 10 Abs 5 B-VG entsprochen. Ex-Art 10 Abs 5 B-VG antizipierte weder **die Form, das Verfahren noch die Grundsätze der Willensbildung der Bundesländer** und ihrer internen Koordination. Eine allgemeine Begründungspflicht des Bunds für Abweichungen ist ebenso verankert.[1615] Die Bundesländer haben eine einheitliche Länderstellungnahme zu EU-Vorhaben nicht zwingend nach dem Einstimmigkeitsprinzip zu fassen, sondern es genügt ein konsensualer Beschluss. Dieses Konzept ist mit Art 4 iVm Art 3 Abs 5 LLVer umgesetzt worden.

Der horizontale Gliedstaatsvertrag stimmt mit der empfohlenen Rechtsaktform nach **Art 6 Abs 2 S 2 BLVer**, um die einheitliche, bindende

---

1612 Vgl dazu Kapitel III:II.E)1.a).

1613 ZB stmk LGBl 1993/35; vgl dazu bereits oben Kapitel I:IV.B)2.

1614 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5 P 6.

1615 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5 f, 9.

Länderstellungnahme zu regeln, überein.[1616] Insofern intendiert diese Ländervereinbarung nach **Art 15a Abs 2 B-VG** va, die Form der einheitlichen Stellungnahme der Länder für die innerstaatliche Willensbildung iSv Art 23d Abs 2 B-VG iVm Art 6 BLVer[1617] in Ausübung der Länderautonomie zu akkordieren und definieren.

Eine **Anpassungslücke** an das VfR trifft **seit** der **Unionsmitgliedschaft** von Österreich nicht nur auf die BLVer, sondern auch auf die LLVer zu. Gem Art 8 LLVer ist das horizontale Konkordat mit 4. April 1993 in Kraft getreten. Das Konkordat ist seither nicht derogiert worden. Keine Vertragspartei hat die LLVer nach Art 10 gekündigt. Die LLVer gilt **unverändert** fort. Allerdings stellt der Begriff der „europäischen Integration", der aus dem BGBl 1992/276 übernommen worden ist, auch auf einen Beitritt zu den supranationalen Europäischen Gemeinschaften ab.[1618] Zudem hängt aus historisch-systematischer Perspektive der aktuelle Art 23d Abs 2 B-VG mit ex-Art 10 Abs 5 B-VG, der mithilfe von Art 6 Abs 2 BLVer konkretisiert worden ist, zusammen.[1619] Der überholte Inhalt der LLVer ist **im Einklang mit dem geltenden Unionsrecht** und nat Recht anzuwenden. Bevor der Regelungsinhalt genauer dargelegt sein soll, sei darauf hingewiesen, dass die Regelungen in der Praxis unangewendet bleiben. Die Koordinationsinstrumente nach der LLVer haben sich sehr rasch als zu schwerfällig erwiesen, sodass die IKL und der SIL jeweils nur zweimal bis dato getagt haben.[1620] Die Länderkoordination in EU-Angelegenheiten verläuft über die tradierten Kanäle der Länderkonferenzen.

b) Regelungsinhalte

In drei Regelungskomplexe teilen sich die 15 Vertragsartikel der LLVer.

Die Stellung der österreichischen Bundesländer im unionalen Rechtsetzungsverfahren ist von Art 1 – Art 6 LLVer erfasst. Dieser erste Regelungsblock bietet Rechtsgrundlagen für das mit dieser Ländervereinbarung neu geschaffene interföderale Integrationsorgan der Bundesländer in Gestalt der **IKL**. Die Regelungen legen in groben Zügen Aufgabenbereich, Zusammensetzung und Beschlussfassung für die IKL fest. Insb stellt Art 4 LLVer für Stellungnahmen der IKL eine **Rechts-**

1616 Vgl auch ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5, 9.
1617 Vgl auch ex-Art 10 Abs 5 B-VG.
1618 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 3 ff; ErläutRV 11 BlgNR 19. GP 363.
1619 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 6 f, 9 f.
1620 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23d B-VG Rz 30 f.

vermutung für eine **einheitliche Stellungnahme der Länder iSv Art 23d Abs 2 B-VG** auf.[1621]

Nach Art 1 Abs 2 LLVer obliegt der **IKL**, die gemeinsamen Länderinteressen in EU-Angelegenheiten wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten. Die Bundesländer sind durch den LH und den Landtagspräsidenten in der IKL vertreten. Das Bundesratspräsidium ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt.[1622] Beschlüsse können in dringenden Fällen ausnahmsweise durch Umfrage gefasst werden. Für einen **Beschluss** über die Stellungnahme der IKL sind in Art 3 LLVer ein Präsenzquorum von mindestens fünf Bundesländern und ein Konsensquorum von mindestens fünf Zustimmungen ohne explizite Gegenstimme festgelegt. Stimmenthaltungen sind erlaubt. Wenn ein Land bei einer Sitzung nicht teilnimmt, gilt dies als Stimmenthaltung. Das **Stimmrecht** wird von einem Landesexekutivorgan, dem **LH,**[1623] ausgeübt.

Nach Art 4 LLVer sollen Stellungnahmen der IKL zu EU-Vorhaben in Angelegenheiten, die in **Gesetzgebung Landessache** sind, als **einheitliche Stellungnahme der Länder** iSd (ex-) Art 10 Abs 5 B-VG gelten. Der offene Wortlaut von Art 4 LLVer beschreibt die einheitliche, verbindliche Stellungnahme der Länder nicht abschließend, sondern formuliert ein **Beispiel** für ihre Ausgestaltung. Folglich kann eine bindende, einheitliche Stellungnahme iSv Art 23d Abs 2 B-VG iVm Art 6 Abs 2 BLVer auch außerhalb der IKL zulässigerweise gefasst werden.[1624] **Die Beurkundung und Bekanntgabe einer einheitlichen Stellungnahme der Länder iSv Art 4 LLVer erfolgen gem Art 6 Abs 4 LLVer für den IKL-Vorsitzenden durch seine Geschäftsstelle**. Die Geschäftsstelle muss fristgerecht die bindende Stellungnahme an den Bund gem Art 4 und Art 6 BLVer richten. Auf vertikaler Ebene ist für die einheitliche Stellungnahme das **BKA** als Einbringungsstelle nicht explizit vorgesehen. Im systematischen Zusammenhang mit der Fristsetzung für die Abgabe einer Stellungnahme durch das BKA nach Art 4 BLVer und seiner schriftlichen Begründungspflicht für Abweichungen von bindenden Stellungnahmen nach Art 6 Abs 3 BLVer ist seine Zuständigkeit als Einbringungsstelle auch[1625] für einheitliche Stellungnahmen naheliegend. Insb die klaren Festlegungen

---

1621 Vgl dazu auch *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 11.

1622 Vgl Art 2 LLVer.

1623 Vgl Art 101 Abs 3, Art 102 Abs 1, Art 105 Abs 1 B-VG.

1624 Vgl genauer zu dieser umstrittenen Auslegung von Art 4 LLVer Kapitel I:IV.B)2.

1625 Vgl Art 5 Abs 2 BLVer.

in den Erläut zur BLVer und auch die Rundschreiben des BKA bestätigen dessen Zuständigkeit als Schnittstelle zwischen Bund und Ländern.[1626]

Als **Geschäftsstelle der IKL** fungiert nach Art 6 Abs 5 LLVer die **VStL**,[1627] die va den vorsitzenden LH unterstützen soll. Der **Vorsitz eines LH** in der Landeshauptleutekonferenz geht mit dem IKL-Vorsitz einher.[1628] Der vorsitzende LH hat die IKL-Sitzungen durch die VStL nach Bedarf oder auf begründetes Verlangen eines Bundeslands einzuberufen. Die reguläre Einladungsfrist zur IKL-Sitzung beläuft sich auf zehn Tage, die Tagesordnung ist der Einladung beizulegen.[1629] Bemerkenswerterweise ist die IKL zT landesverfassungsrechtlich niedergelegt,[1630] die VStL ist auf Bunds- und Landesebene wiederholt einfachgesetzlich verankert. Die Landeshauptleutekonferenz ist verfassungsrechtlich nicht niedergelegt.

Der zweite Regelungsblock bezieht sich in **Art 7 LLVer** auf den bereits seit 1990 existierenden **SIL**. Als weiteres interföderales Integrationsorgan der Bundesländer ist er der IKL beigestellt und assistiert diesem durch seinen Ratschlag, seine inhaltlichen Vorbereitungen und bevollmächtigte Handlungen.

III. Art 23e B-VG

A) Regelungsgegenstand & Praxis

Die **zweite Komponente des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens** bei **Vorhaben im Rahmen der EU** ist in Art 23e B-VG verankert. Die Verfassungsvorschrift räumt dem **BR** als Länderkammer im Bundesparlament,[1631] neben dem NR, **Informations- und Stellungnahmerechte** im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung gegenüber dem zu-

1626 Vgl dazu Kapitel III:II.A).

1627 Vgl zur VStL Kapitel I:IV.B)2.

1628 Art 5 LLVer.

1629 Vgl Art 6 LLVer.

1630 Vgl Art 1, 3, 4, 5 oö LVG europäische Integration LGBl 1994/7; §§ 1, 4 tir LVG europ Integration.

1631 Art 24, 34 ff, 95 Abs 1 B-VG.

ständigen BM[1632] ein.[1633] Mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG[1634] sind diese Länderrechte ins Bundesverfassungsrecht autonom eingeführt worden. Der **Vorhabensbegriff** ist einheitlich in Art 23d und Art 23e B-VG anzuwenden. Er umfasst sämtliche Vorhaben im Rahmen der EU **unabhängig** von deren **Rechtsqualität** und **Rang** in der unionalen Rechtsordnung.[1635] Die Mitwirkungsrechte des BR nach **Art 23e B-VG** gelten **parallel zu** den vergleichbaren[1636] kompensatorischen Mitwirkungsrechten gem **Art 23d B-VG**, die unmittelbar[1637] der Gebietskörperschaft Land in ihrem selbständigen Wirkungsbereich oder sonst ihre Interessen berührende EU-Vorhaben gegenüber dem Bund zustehen.

Die Einbindung der Parlamentskammern in den österreichischen Integrationsprozess wurde mit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG als **verfassungsrechtliches Konzept** für eine verstärkte **demokratische Legitimation** der Unionsrechtsordnung eingeführt.[1638] Sie wurde als **kompensatorisches** Rechtsinstrument für die **Kompetenzabtretungen des österreichischen Parlaments** im Rechtsetzungsverfahren im Rahmen der EU[1639] **an die supranationalen EU-Organe** konzipiert.[1640] Ferner tritt

---

1632 Vgl Art 69 Abs 1 S 1 B-VG.

1633 Vgl dazu auch Art 23, 50 und Art 52 Abs 3a GG mit dem dt BR als Vertretungsorgan der dt Länder in einem „eingliedrigen" Länderbeteiligungsverfahren. Der dt BR ist allerdings gem Art 51 GG aus Mitgliedern der Regierungen der Länder zusammengesetzt.

1634 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 5, 7, 10; AB 58 BlgNR 19. GP 4 f.

1635 Vgl AB 58 BlgNR 19. GP 4, vgl zum einheitlichen, weit auszulegenden bundesverfassungsrechtlichen Vorhabensbegriff mwN Kapitel I:III.A); vgl dazu auch *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 15 ff, 50 ff, wobei die Autoren mit Blick auf parlamentarische Beteiligungen bei Primärrechtsänderungen überzeugend auf § 5 Z 1 EU-InfoG hinweisen, der eine einfachgesetzliche Ausführungsbestimmung zu Art 23f Abs 2 iVm Abs 3 B-VG (sog halbjährliche Vorausinformation) ist. Das Partizipationsinstrumentarium in der innerstaatlichen Willensbildung nach Art 23d f B-VG ist dabei freilich parallel zu Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 f B-VG (parlamentarische Genehmigung eines paraphierten Verhandlungstexts) anzuwenden.

1636 Vgl dazu bereits oben Kapitel III:II.A).

1637 Vgl dazu Kapitel I:IV.B)4 u Kapitel II:I.A)3; *Öhlinger/Konrath* u *Egger* sprechen v *„indirekter"* Länderbeteiligung, vgl dazu *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 13.

1638 Vgl AB 58 BlgNR 19. GP 2.

1639 Vgl zum einheitlichen institutionellen Rahmen der EU u der Organleihe bis zum LV insb Art C und Art E EUV idF MV bzw neu nummerierte, inhaltlich idente Nachfolgeregelungen in ex-Art 3 und ex-Art 5 EUV; dazu *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, EuR Rz 63, 87, 619 ff.

1640 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 7, 10; v Art 23e B-VG war Art 50 B-VG idF BGBl 1988/685, der ein parlamentarisches Genehmigungsverfahren nur für seinen Anwendungsbereich, für StV des Bunds, vorsah, zu unterscheiden; vgl idZ auch das Stellungnahmerecht der Länder wiederum für den Abschluss v StV durch den Bund in Art 10 Abs 3 B-VG eingefügt mit BGBl 1974/444; unterscheide davon Art 23d B-VG für unionale Vorhaben.

insb seit dem LV dessen Intention einer verstärkten **doppelten demokratischen Legimitation der Union** über die nP und dem EP hinzu.[1641]

Aus österreichischer Perspektive werden **beide Funktionen unzulänglich** von den Parlamentskammern in der **Realität** wahrgenommen. Das an das umfassende Informationsrecht[1642] des BR anknüpfende Stellungnahmerecht gegenüber österreichischen Vertretern über deren Verhandlungen und Abstimmungen in EU-Institutionen[1643] wird kaum bzw gar nicht in Anspruch genommen. Bis dato hat der BR **sechs unverbindliche allgemeine Stellungnahmen** an den zuständigen BM über Vorhaben im Rahmen der EU iSv **Art 23e Abs 1 B-VG** gerichtet.[1644] Dies ist besonders auffällig, denn zum einen lässt das dynamische, prozesshafte Verständnis vom EU-Vorhaben **wiederholte, fristgerechte Stellungnahmen** des BR nach § 13a Abs 2 Z 1 GO-BR zum selben Vorhabensgegenstand zu. Zum anderen sind unverbindliche Stellungnahmen des BR unabhängig von der durch das EU-Vorhaben betroffenen nat Gesetzgebungszuständigkeit bundesverfassungsrechtlich zulässig.[1645] Erst eine **absolut verbindliche Stellungnahme**, die innerhalb angemessener Frist ein (unionsrechtskonformes)[1646] Widerspruchsrecht des BR gegen Abweichungen des zuständigen BM zulässt, ist an eine hohe kompetenzrechtliche Eingriffsintensität durch das EU-Vorhaben gekoppelt. Der BR hat eine solche bindende Stellungnahme iSv Art 23e Abs 4 B-VG bis dato **noch nie** erstattet. Für den BR ist die absolute bindende Stellungnahme wohl konzeptionell systemwidrig ausgestaltet, weil sie an Eingriffe in die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, die jedoch unionsrechtlich unbeachtlich ist,[1647] anknüpft. Zumindest ist eine solche Beurteilung **kaum** in der Phase der Verhandlungsführung laut *Öhlinger* „***praktisch***" **möglich**, auch wenn eine formelle Abänderung des Bundesverfassungsrechts gem Art 44 Abs 3 S 1 B-VG durch dessen Formulierung „durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten" nicht zwingend erforderlich sein sollte.[1648] Ferner dürfte in

---

1641 Vgl dazu Kapitel III:III.F).

1642 Vgl dazu insb § 1 iVm § 10 EU-InfoG, der die Parlamentsdirektion zu einer umfassenden digitalen EU-Datenbank beauftragt.

1643 Vgl zur umfassenden Bindungswirkung bei „Verhandlungen und Abstimmungen" analog zu jener nach Art 23d Abs 2 B-VG, die über den Wortlaut „zuständiger Bundesminister" auch auf vorbereitende Beamtenebene zu erstrecken ist, dazu *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 47.

1644 Vgl dazu bereits mwN Kapitel III:II.A).

1645 Vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 36.

1646 Vgl dazu mwN FN 934; umfassend Kapitel II:IV.B)1.

1647 Vgl dazu Kapitel II:I.A).

1648 Vgl *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 55, 61 f.

der Bindung an einen **Mehrheitsbeschluss** in den Kammern bzw deren EU-Ausschüssen ein realpolitisches Hindernis liegen.[1649] Ein **Gebot zur Einholung** der parlamentarischen Stellungnahmen des zuständigen BM **kennt das B-VG schließlich nicht**.[1650] Ein weiterer Grund für die Inaktivität des BR könnte in der fehlenden Möglichkeit liegen, **Verstöße gegen seine Beteiligungsrechte nach Art 23e B-VG politisch oder rechtlich geltend zu machen**. Weder ist er zu einem Misstrauensvotum iSv Art 74 B-VG noch zu einer Aktivlegitimation für eine staatsgerichtliche Anklage gegen den zuständigen BM iSv Art 142 Abs 2 lit c B-VG befugt. Dazu ist nur der NR gegen den zuständigen BM ermächtigt.[1651] Einzig auf das spezielle **Fragerecht nach § 59a GO-BR** wird von *Öhlinger* für die Kontrolle des BR über seine Unterrichtungsrechte neben dem Interpellationsrecht nach Art 52 Abs 1 B-VG hingewiesen.[1652]

Für geplante Ratsbeschlüsse das **EU-Eigenmittelsystem** betreffend ist seit der Lissabon-Begleitnov eine sinngemäße Geltung der parlamentarischen Rechte gegenüber dem zuständigen Finanzminister iSv Art 23e B-VG auf diese atypische, unionsrechtliche Beschlussform mit Primärrechtswirkung gem **Art 23i Abs 3 letzter S iVm Art 23e Abs 2 B-VG** angeordnet. Ferner sieht das B-VG seit dieser Nov in **Art 23j Abs 2**[1653] für GASP-Beschlüsse eine sinngemäße Geltung der Rechte des NR nach Art 23e Abs 3 B-VG vor. Die **GASP** der Union ist ein nach dem LV verblei-

---

1649 Vgl analog zur Subsidiaritätskontrolle Kapitel II:V.C)2.a).

1650 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 43.

1651 Eine verfassungsgesetzliche Regelungslücke besteht für den BR, wenn er den zuständigen BM für die Verletzung seiner verbindlichen Stellungnahmerechte u damit korrespondierender Handlungspflichten verantwortlich machen will. Der Bundesverfassungsgesetzgeber räumt in Art 142 B-VG dem BR keine Aktivlegitimation ein. Sowohl die politische nach Art 74 B-VG als auch die rechtliche Verantwortlichkeit nach Art 76 iVm Art 142 Abs 2 lit c B-VG können jeweils nur v NR als Parlamentskammer geltend gemacht werden. Diese Lücke ist nicht plan-, aber systemwidrig. Dem BR wird eine Kompetenz als Bundesgesetzgebungsorgan nach Art 24 B-VG u in Gestalt des Art 44 Abs 2 (iVm Art 23e Abs 4 B-VG) und Abs 3 B-VG auch fundamentale Verfassungsschutzkompetenzen zuerkannt. Aus diesem Grund sollte dem BR wegen Gesetzesverletzungen nach Art 23e Abs 4 B-VG bei unionalen Vorhaben in Angelegenheiten iSv Art 44 Abs 2 B-VG ein selbständiges Anklagerecht gegen den österr Vertreter im R in Art 142 Abs 2 lit c B-VG eingeräumt werden. Ein Analogieschluss zugunsten des BR ist unzulässig. Eine semantische Lücke, bei der dem Bundesverfassungsgesetzgeber nach seinem zusinnbaren Willen eine semantisch verkürzte Ausdrucksweise unterstellt werden kann, ist nicht anzunehmen. Die rechtsstaatliche Vertrauensschutzfunktion gebietet insb in der Verfassungsgerichtsbarkeit am Wortlaut der Verfassungsvorschriften festzuhalten. *Argumentum e contrario* ist der BR explizit v Geltungsbereich des Art 142 B-VG auszunehmen. Die Mat zu Art 142 B-VG gehen darauf nicht ein, vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 11; vgl zur Analogie als pragmatische Auslegungsmethode *Potacs*, Rechtstheorie 188 ff.

1652 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 29.

1653 AB 827 BlgNR 24. GP 15 f; vgl dazu auch ex-Art 23f Abs 2 B-VG bzw ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 7 f.

bender intergouvernementaler Politikbereich nach Art 24 Abs 1 UAbs 2 und Art 31 EUV.[1654] Art 23j B-VG[1655] geht als *lex specialis* dem Neutralitäts-BVG vor. Innerstaatlich fällt dieser unionale Politikbereich in die Bundeskompetenz für äußere und militärische Angelegenheiten nach Art 10 Abs 1 Z 2 und Z 15 B-VG. Dem BR kommt innerstaatlich in diesen Angelegenheiten **keine Mitwirkung iSv Art 44 Abs 2 B-VG**, jedoch bloß ein suspensives Vetorecht gem Art 42 Abs 2 B-VG zu. Sie tangieren weder die Gesetzgebung noch die Vollziehung der Bundesländer. Infolgedessen schränkt sich der Normenverweis in Art 23j Abs 2 B-VG auf eine parlamentarische Mitwirkung durch den NR ein. *Egger* ist zuzustimmen, wenn er **für sämtliche Primärrechtsänderungsverfahren iSv Art 50, Art 23i B-VG bzw Art 23j B-VG unabhängig von Rechtsaktform bzw behandeltem Politikbereich eine umfassende Geltung** der parlamentarischen Partizipationsrechte **von Art 23e B-VG** unter seinen allgemeinen Voraussetzungen fordert.[1656] Er begründet dies schlüssig mit dem beschränkten Anwendungsbereich von Art 50 Abs 5 B-VG und der fehlenden Bezugnahme auf diesen in Art 23i und Art 23j B-VG. Ferner bringt er die rechtspolitische Notwendigkeit ins Spiel, einen **analogen Parallelismus für das Parlament zu jenem zwischen Art 23d und Art 50 B-VG** herzustellen. Eine **Schlechterstellung in der kompensatorischen Partizipation vom Parlament** im Vergleich zu den Ländern ist dem Bundesverfassungsgesetzgeber **nicht zu unterstellen**.[1657]

Der **BR** hat in diesem Regelungskonzept damit seit 1. Jänner 1995 eine **Polyfunktion** inne. Erstens sollen seine Stellungnahmerechte bei unionalen Vorhaben, die Materien iSv Art 44 Abs 2 B-VG[1658] tangieren, **föderale Einbußen**, die aus der unionalen RS folgen, kompensieren. Denn Gesetzgebungsangelegenheiten der Länder und jene des Bunds unter Mitwirkung des BR und insofern das **bundesstaatliche Grundprinzip** sind vom Kompetenztransfer an die Unionsgesetzgebung seit dem EU-Beitritt betroffen.[1659] Die Länderrechte iSv Art 42a B-VG sind hingegen durch den EU-Beitritt nicht tangiert. Innerstaatlicher Rechtsschutz und seine Organisation, die durch die Mitwirkung iSv Art 42a B-VG

1654 Vgl dazu bereits oben Kapitel II:I.A)2.

1655 Vor BGBl I 2010/57 ex-Art 23f B-VG.

1656 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 21 ff.

1657 Einzige Ausnahme sieht er für gesamtändernde Primärrechtsänderungsverfahren iSv Art 50 Abs 4 iVm Art 44 Abs 3 B-VG, dabei begrenzt er die parlamentarische Beteiligung auf Art 50 B-VG, vgl dazu *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 10.

1658 Vgl Art 23e Abs 1 und Abs 6 B-VG idF BGBl 1994/1013 bzw Art 23e Abs 4 B-VG idF BGBl I 2010/57.

1659 Vgl Querschnittsmaterien (Umweltschutz, Raumordnung), ferner Grundverkehr, Naturschutz, Tierschutz iSv Art 15 Abs 1 B-VG.

erfasst sind, sind grds kein unionsrechtlicher Regelungsgegenstand bzw eigens zu regelnder EU-Zuständigkeitsbereich. Diesbezügliche nat Vorschriften müssen allein die Äquivalenz- und Effektivitätsanforderungen nach der EuGH-Rsp erfüllen. Zweitens soll der BR der **Gesamtänderung** des **demokratischen Grundprinzips**, die aus der neuen Zugehörigkeit zu einer supranationalen Rechtsordnung *sui generis* mit ihren Eingriffen in die verfassungsrechtlich normierte innerstaatliche Rechtsetzungsordnung resultiert, entgegensteuern.[1660] Dieser Eingriff rührt auch von der inhaltlichen Bindung des nat Gesetzgebers bei der Umsetzung einer RL her. Die Unionsgesetzgeber in Gestalt des EP und des R sind ferner nicht in derselben Qualität und Intensität vom österreichischen Staatsvolk bzw von den verfassungsgesetzlich aktiv Wahlberechtigten demokratisch legitimiert wie es auf die innerstaatlichen Bundesgesetzgebungsorgane nach Art 26 bzw Art 35 B-VG und die Landesparlamente[1661] zutrifft. Die alleinige Repräsentation des österreichischen Elektorats durch ein Parlament fehlt in der EU-RS. Das EP setzt sich gem Art 14 Abs 2 EUV aus Vertretern von Unionsbürgern zusammen und vertritt unmittelbar deren Interessen nach Art 10 Abs 2 UAbs 1 EUV. Die Ratsmitglieder sind wiederum nur mittelbar demokratisch legitimiert. Als entsendete nat Regierungsmitglieder sind sie gem Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV gegenüber den nP oder der Bevölkerung verantwortlich. Im B-VG ist dafür eine rechtliche und politische Verantwortlichkeit der obersten Verwaltungsorgane normiert.[1662] Daraus folgt drittens, dass der BR mittelbar den **demokratisch mangelhaft** ausgestalteten, institutionellen Strukturen im Gefüge des **supranationalen Entscheidungsprozesses** entgegenwirkt.

Die **Lissabon-Begleitnov** hat eine **Neufassung** von Art 23e B-VG mit sich gebracht. Gem Abs 4 S 2 und 3 ist die Ausgestaltung vom verbindlichen Stellungnahmerecht des BR, das sich auf EU-Vorhaben beschränkt, die auf Erlassung eines **verbindlichen Rechtsakts** abzielen und Angelegenheiten iSv Art 44 Abs 2 B-VG regeln sollen, an jenes des NR angeglichen worden. Das bundesverfassungsgesetzliche Verständnis von „Vorhaben"[1663] und „Rechtsakten" im Rahmen der EU ist gleichermaßen umfassend. Unter dem Begriff (verbindlicher)[1664] „**Rechtsakt**" im Rahmen der EU fallen grds **alle Rechtsetzungsformen**. Primärrecht

---

1660 Vgl ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 3 f, 6; ErläutRV 11 BlgNR 19. GP 364, 376 f; vgl auch ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 43 ff.

1661 Vgl Art 95 Abs 1 B-VG.

1662 Vgl für die öst BReg Art 74 Abs 1 bzw Art 76 Abs 1 iVm Art 142 Abs 2 lit b und lit c B-VG.

1663 Vgl dazu Kapitel I:III.A).

1664 Vgl Art 2, Art 216 Abs 1, Art 288, 291, 310 AEUV.

sowie davon abgeleitete Unionsrechtsakte sind davon erfasst.[1665] Als autonome Rechtsordnung beansprucht der EuGH eine autonome Auslegung von Unionsrechtsbegriffen, um die Geschlossenheit und Effektivität der Unionsrechtsordnung zu gewährleisten. Der autonome Begriff „Rechtsakt" wird in den EU-Verträgen nicht abschließend definiert und mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet. Einerseits erfasst er wie in Art 291 Abs 1 AEUV vollständig das gesamte verbindliche Unionsrecht.[1666] Andererseits bedeutet er in Abgrenzung zu den „Verträgen" als auf deren Grundlage erlassenes Recht.[1667] Beispielsweise nennt Art 288 AEUV demonstrativ Handlungsformen für EU-Institutionen, die sie den Kompetenzgrundlagen in den EU-Politiken entsprechend nach Art 2 Abs 6 AEUV iVm Art 5 EUV heranziehen können.[1668,1669]

B) Abs 1: Unterrichtungs- und allgemeine Stellungnahmerechte des Bundesrats

Die **Unterrichtungspflicht** des Bundesparlaments durch den zuständigen BM **nach Art 23e Abs 1 B-VG** bezieht sich **umfassend** auf **alle Vorhaben** im Rahmen der EU. Regelungsmaterien der Landesgesetzgebung sind von dieser umfassenden Informationspflicht des zuständigen BM auch umfasst. Eine **Pflicht zur Aufbereitung der Informationen** besteht wie nach Art 23d Abs 1 auch **nicht** nach Art 23e Abs 1 B-VG.[1670] Nach § 6 EU-InfoG können schriftliche Informationen („Vorblätter") angefordert werden.

Unverbindliche Stellungnahmen können vom **BR** bzw dessen **EU-Ausschuss** zu allen Vorhaben im Rahmen der EU gem Art 23e Abs 1 B-VG iVm § 13a GO-BR erstattet werden. Sie können gleichzeitig mit Mitteilungen iSv Art 23f Abs 4 B-VG und begründeten Stellungnahmen iSv Art 23g Abs 1 B-VG abgegeben werden.[1671] Sämtliche **Stellungnahmen** der parlamentarischen Organe der Bundesgesetzgebung sind von der

---

1665 Vgl *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 39, *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 49.

1666 Vgl dazu *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2017) Art 291 AEUV Rz 12 ff.

1667 Vgl zB Art 75 Abs 3, Art 76, Art 215 Abs 3, Art 216 Abs 1, Art 262, Art 263 Abs 4, Art 289 Abs 3, Art 291 Abs 1, Art 296 f, Art 352 Abs 4 AEUV.

1668 Vgl *Nettesheim*, der in Bezug auf Art 288 AEUV v *„Rechtsakte[n] des abgeleiteten Rechts für den Bereich des EUV und AEUV"* spricht, *Nettesheim* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union (2017) Art 288 AEUV Rz 30.

1669 Vgl dazu unten Kapitel III:III.C)2.

1670 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 27.

1671 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 45.

BReg zu **erwägen. Bindungswirkungen unterschiedlicher Art** können solche Stellungnahmen allein in Angelegenheiten der Bundes(verfassungs)gesetzgebung nach Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG entfalten.[1672] Demnach ist der zuständige BM bei einer unverbindlichen BR-Stellungnahme **nicht** verpflichtet, vor einer Abweichung von dieser den BR **neuerlich zu befassen.** Daraus folgt ein **fehlendes Widerspruchsrecht** des BR. Schließlich hat der zuständige BM **auch keine Berichts- oder Rechtfertigungspflichten nach der Abstimmung.** Das B-VG schränkt solche Rechtswirkungen auf **verbindliche Stellungnahmen** des NR in Bundes(verfassungs)gesetzgebungsangelegenheiten in Abs 3 und auf jene des BR in bundesverfassungsrechtlichen Einschränkungen iSv Art 44 Abs 2 B-VG nach **Abs 4** ein.[1673] Ob ein solches EU-Vorhaben vorliegt, hat der BR selbständig zu entscheiden. Es liegt im **Ermessen** des zuständigen BM eine verbindliche Stellungnahme zu befolgen.[1674] Der BR hat dabei keine Möglichkeit, die Einhaltung einer verbindlichen Stellungnahme zu fordern oder zu kontrollieren.

Die Ermächtigung der BReg zur **Übertragung von Vertretungsbefugnissen im R** an ein von den Ländern namhaft gemachtes Landesregierungsmitglied befreit den zuständigen BM nicht von seiner umfassenden Unterrichtungspflicht gegenüber den Bundesgesetzgebungsorganen nach Art 23e Abs 1 B-VG. Nach **Art 23d Abs 3 S 2** ist der zuständige BM an der mit ihm zu akkordierenden Kompetenzausübung des gemeinsamen Ländervertreters zu beteiligen. Die Vertretungsbefugnis des Ländervertreters umfasst Teilnahme-, Verhandlungs- und Stimmrecht im R. Eine Informationsobliegenheit gegenüber dem Parlament nach Art 23e Abs 1 ist von der Vertretungsbefugnis **ausgenommen.**[1675] Eine **Bindung** an Stellungnahmen der Parlamentskammern bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU iSv Art 23e Abs 3 und Abs 4 ist im R jedoch auch für den vertretungsbefugten Ländervertreter iSv Art 23d Abs 3 anzunehmen.[1676] Der zuständige BM und der gemeinsame Ländervertreter sind nach Art 23d Abs 3 letzter S als österreichische Vertreter im R für ihre schuldhaften Rechtsverletzungen von Art 23e B-VG gem **Art 142 Abs 2 lit c** verfassungsmäßig dem NR bzw den LT **verantwortlich.** Die Sonderregelung für unionsrechtliche Brückenklauseln in Art 23e Abs 2 sieht die Informations- und Stellungnahmerechte des Parlaments auch bei Beschlussentwürfen des ER vor. Dabei ist der BK als idR ent-

---

1672 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 10; weiters AB 827 BlgNR 24. GP 11 f.

1673 Vgl *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 13, 53 f, 61 f.

1674 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 62.

1675 Vgl dazu auch Art 73 Abs 2 B-VG.

1676 Ebenso im Ergebnis *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 42.

sandter österreichischer Staats- und Regierungschef im ER iSv Art 15 Abs 2 EUV iVm Art 69 Abs 1 S 2 B-VG für seine Verstöße gegen Art 23e Abs 2 B-VG nach **Art 142 Abs 2 lit b** rechtlich zu belangen. Nach lit b muss sich ebenso ein zuständiger BM verfassungsmäßig verantworten, sofern er schuldhafte Rechtsverletzungen von Art 23e außerhalb des R begeht und damit seine Amtstätigkeit nicht unter lit c zugeordnet werden kann.

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat seit der Lissabon-Begleitnov in Art 23i Abs 1 und Abs 2 und in **Art 23e Abs 2 B-VG** *leges speciales* für gewisse[1677] mit dem LV neu eingeführte, vereinfachte Primärrechtsänderungsverfahren, die in sog Brückenklauseln geregelt sind, geschaffen. Art 23i Abs 1 B-VG behandelt nur das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren iSv Art 48 Abs 7 EUV. Er bindet das Stimmrecht des österreichischen Mitglieds im ER für eine Initiative iSv Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV an autonom verankerte, qualifizierte Ermächtigungsbeschlüsse der Parlamentskammern, die auf Vorschlag der BReg gefasst werden können. Art 23e Abs 2 und Art 23i Abs 2 B-VG erfassen **sämtliche unionsrechtlichen Brückenklauseln**, einschließlich jener nach Art 48 Abs 7 EUV. Zudem setzen diese beiden Verfassungsbestimmungen zeitlich nach der Einigung über eine Initiative oder einen Beschlussentwurf für eine vereinfachte Vertragsänderung an. Art 23i Abs 2 B-VG führt hiebei unionsrechtliche Vorgaben durch. Er verankert das befristete Ablehnungsrecht nP von gefassten Initiativen oder Vorschlägen für Passerelle-Klauseln, das deren anschließende Beschlussfassung vereiteln kann. Art 23e Abs 2 B-VG setzt zeitlich **vor der Fassung eines Beschlusses des ER oder R betreffend vereinfachte Primärrechtsänderungen** an. Art 23i Abs 1 B-VG setzt hingegen zeitlich bereits an der innerstaatlichen Willensbildung für die Ausübung des österreichischen Stimmrechts anlässlich einer Initiative nach Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV an. Autonom ordnet Art 23e Abs 2 B-VG explizit eine ausdrückliche und rechtzeitige **Unterrichtung** durch den zuständigen BM über diese bevorstehenden Organbeschlüsse an, um die in Art 23e Abs 1, Abs 3 und Abs 4 B-VG verankerten **Informations- und Stellungnahmerechte der Parlamentskammern auch in Anwendung von unionsrechtlichen Passerelle-Klauseln** zu ermöglichen.

1677 Ausgenommen ist das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 EUV, das v Art 23i Abs 4 B-VG geregelt wird.

C) *Abs 4: Absolut bindende Stellungnahme des Bundesrats*

Die Mitwirkung des BR im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung vor und nach Abstimmung über ein unionales Vorhaben ist mit der Lissabon-Begleitnov im neuen **Art 23e Abs 4 B-VG** verbessert worden. Diese Verfassungsentwicklung steht im Gleichklang mit den unionalen Rechtsentwicklungen für eine verstärkte demokratische Legitimation der EU im Wege einer formellen Aufwertung des EP und der nP.[1678] Die Stärkung der **Rechtsposition** einer **parlamentarischen Länderkammer**, des BR, im staatlichen Unionsverfassungsrecht ist grds für die landesblinde Unionsrechtsordnung und ihren letzten Änderungsvertrag, den LV, nicht gegenständlich und immanent. Ebenso war sie weder eine Selbstverständlichkeit noch ein Selbstläufer in der österreichischen Bundesverfassungsgesetzgebung.

1. Lissabon-Begleitnovelle & bindende BR-Stellungnahme

Die gleichgestellte Mitwirkung des BR mit jener des NR iSv Art 23e Abs 4 B-VG ist das Ergebnis eines sukzessiven parlamentarischen Prozesses.

Der Impetus zur inhaltlichen Harmonisierung der integrationsrechtlichen Vorgaben in Art 23e B-VG für die Stellungnahmerechte bei Vorhaben im Rahmen der EU, die innerstaatlich bundesverfassungsrechtliche Angelegenheiten betreffen, ging vom BR selbst aus. Der **Gesetzesantrag des BR vom 4. Mai 2010**[1679] fügte dem vorgeschlagenen Abs 3 in der Fassung des selbständigen Antrags der Nationalratsabgeordneten betreffend der Lissabon-Begleitnov Ergänzungen an, die sich nach bestehenden Vorgaben für die Wirkung von NR-Stellungnahmen richteten. Der Gesetzesantrag des BR[1680] ordnete erstmals eine **gleichwertige Bindungswirkung von Stellungnahmen des BR mit jenen des NR bei bundesverfassungsrechtlichen Materien** an. Die neu angefügten Sätze im vorgeschlagenen Art 23e Abs 3 B-VG[1681] übernahmen zu diesem Zweck sinngemäß die Obliegenheiten des zuständigen BM gegenüber

---

1678 Vgl Kapitel II:V.B)1.

1679 180/A-BR/2010; vgl § 21 GO-BR.

1680 Vgl 180/A-BR/2010 3, 8 f. Der alternative Gesetzesvorschlag des BR für eine Lissabonbegleitnov sah drei wesentliche inhaltliche Änderungen im Vergleich zum IA 978/A BlgNR 24. GP vor. Sie bedeuteten durchwegs eine essentielle rechtliche Stärkung der bundesstaatlichen Komponente im staatlichen Unionsverfassungsrecht. Ihre rechtlichen Formulierungen sind beinahe ident im kundgemachten Gesetzesbeschluss nach BGBl I 2010/57 in Art 23e Abs 3, Art 23g Abs 3 und Art 23h Abs 1 B-VG implementiert worden.

1681 Vgl 180/A-BR/2010 3.

dem NR nach dem vorgeschlagenen Art 23e Abs 2 S 3 und S 4 B-VG.[1682] Der Gesetzesentwurf nach dem selbständigen Antrag der Bundesräte wurde dem weiteren parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren für die Lissabon-Begleitnov gem § 41 Abs 4 GOG-NR zugrunde gelegt.[1683] Im **Verfassungsausschuss** des NR wurde nach Wiederaufnahme seiner Verhandlungen auf Basis des Gesetzesantrags des BR ein **Abänderungsantrag** von Abgeordneten[1684] eingebracht. Der Gesetzesentwurf in der Fassung des Abänderungsantrags wurde mit den erforderlichen Verfassungsmehrheiten iSv Art 44 Abs 1 B-VG als **Gesetzesbeschluss für die Lissabon-Begleitnov** gefasst.[1685] Gegen diesen Beschluss erhob der BR keinen begründeten Einspruch.

Durch seinen homogeneren Rechtsrahmen schafft der neue Art 23e B-VG mit Inkrafttreten der **Lissabon-Begleitnov** mehr **Rechtsklarheit** im Vergleich zu seiner Vorgängerbestimmung. Sie zeichnete sich durch unverständliche, heterogene Abgrenzungen der Stellungnahmegegenstände[1686] und unklare Terminologie aus.[1687] Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat in der geltenden Fassung von **Art 23e Abs 4** nach BGBl I 2010/57 eine partielle **Gleichstellung** der Mitwirkungsrechte des **BR** mit jenen des **NR für spezielle Vorhaben im Rahmen der EU** vor und nach ihrer Abstimmung realisiert. Er gewährt dem BR in Art 23e Abs 4 innerstaatlich erstmals ein **absolut verbindliches Stellungnahmerecht an den zuständigen BM** bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU für ein unionales Vorhaben auf Erlassung eines verbindlichen Rechtsakts, der Länderzuständigkeiten iSv Art 44 Abs 2 B-VG einschränkt.[1688] Eine solche Bindungswirkung kommt einer Stellungnahme des NR nach Abs 3 bei unionalen Vorhaben, die innerstaatlich bundesverfassungsgesetzliche Bestimmungen erfordern würden, zu. Das **generelle Informations- und unverbindliche Stellungnahmerecht des BR** gegenüber dem zuständigen BM sieht der Bundesverfassungsgesetzgeber **unverändert**

1682 IdF IA 978/A BlgNR 24. GP 2 f bzw 180/A-BR/2010 3.

1683 AB 827 BlgNR 24. GP 9.

1684 § 41 Abs 8 GOG-NR.

1685 AB 827 BlgNR 24. GP 17.

1686 Vgl dazu ex-Art 23e Abs 2 S 1 (Umsetzung „durch Bundesgesetz" bzw Erlassung eines „unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes") und ex-Art 23e Abs 3 S 2 B-VG („Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechts") als grundlegend unterschiedlich konzipierte Anknüpfungen für Vorhaben, die eine bindende Nationalratsstellungnahme ermöglichen. Eine VO konnte ggf beide Tatbestandselemente erfüllen u damit vom NR mit seinen weitergehenden Mitwirkungsrechten nach ex-Art 23e Abs 3 S 2 B-VG behandelt werden.

1687 Vgl dazu AB 827 BlgNR 24. GP 3 ff, 9 ff.

1688 AB 827 BlgNR 24. GP 12; vgl zu Art 44 Abs 2 B-VG: AB 58 BlgNR 19. GP 4.

für sämtliche Vorhaben im Rahmen der EU seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG in Art 23e Abs 1 B-VG vor.

Für das bindende Stellungnahmerecht des BR und die Unterrichtungs- und Begründungspflicht des zuständigen BM nach Abstimmung über das Vorhaben stellt Art 23e Abs 4 S 1 B-VG konkret auf ein Vorhaben ab, „das auf die Erlassung eines *verbindlichen Rechtsaktes* gerichtet ist, der entweder die **Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen** erfordern würde, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung *oder* Vollziehung gem **Art. 44 Abs. 2** eingeschränkt wird, oder Regelungen enthält, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden *könnten*" [Kursivierung durch Autor]. Die Neufassung von Art 23e Abs 4 B-VG bringt einerseits eine **Einschränkung des Vorhabensgegenstands** für bindende Stellungnahmerechte des BR auf die „Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes" mit sich. Andererseits formuliert das B-VG im Hinblick auf einen erlassenen verbindlichen Rechtsakt die **Modalitäten** seiner für die Länderrechte **einschränkenden Auswirkungen** nach der nat Kompetenzverteilung **iSd Art 44 Abs 2 B-VG weiter** und offener. Unionale Rechtsetzungsvorhaben, bei denen Stellungnahmen des BR Bindungswirkung entfalten können, sind dadurch umfangreicher erfasst. Zum einen werden dabei durch die zweite Tatbestandsalternative von Art 23e Abs 4 S 1 B-VG („getroffen werden könnten") auch Fälle des bloßen Anwendungsvorrangs vom Unionsrecht gegenüber konfligierendem österreichischen Recht erfasst.[1689] Durchführungsrecht ist hiebei nicht zwingend zu produzieren.[1690] Zum anderen kann eine ggf erforderliche innerstaatliche Durchführung des Vorhabens iSv Art 23e Abs 4 B-VG auch mehr als einen bundesverfassungsgesetzlichen Durchführungsakt erfordern bzw erzeugen, die Art 44 Abs 2 B-VG tangieren. Es genügt allerdings auch eine einzige bundesverfassungsrechtliche Anpassungsregelung iSv Art 44 Abs 2 B-VG.[1691] Dieser Versuch einer Aufarbeitung des Tatbestands von Art 23e Abs 4 B-VG lässt dennoch seine eingangs angeführte Systemwidrigkeit aufrecht.[1692]

Die Stellungnahmerechte iSv Art 23e B-VG können mit **einfachen Mehrheiten** nach § 58 Abs 1 GO-BR gefasst werden, auch wenn die Stellungnahme des BR ein EU-Vorhaben iSv Art 23e Abs 4 B-VG iVm

---

1689 Vgl dazu Erkl Nr 17.

1690 Vgl noch zum vorgeschlagenen Art 23e B-VG idF IA 978/A BlgNR 24. GP 2 f, AB 827 BlgNR 24. GP 5.

1691 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 4 f, 12.

1692 Vgl dazu oben Kapitel III:III.A).

§ 13b Abs 7 Z 1 GO-BR, das in Angelegenheiten nach Art 44 Abs 2 B-VG ergeht, betrifft.

2. Verbindlicher Rechtsakt

Ferner rekurriert die Lissabon-Begleitnov in Art 23e B-VG einheitlich für die Bindungswirkung von Stellungnahmen der Parlamentskammern und ihre Folgewirkungen nach Abstimmung auf Vorhaben, die „auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet" sind. Ein „verbindlicher Rechtsakt" ist ein vom **autonomen Unionsrecht determiniertes Rechtsinstitut** und muss innerstaatlich **unionsrechtskonform** ausgelegt und angewendet werden. Der in Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG bundesverfassungsrechtlich **dynamisch** implementierte **Rückgriff** auf den verbindlichen EU-Rechtsakt ist künftigen EU-Rechtsentwicklungen zugänglich. Mit der neuen, für beide Parlamentskammern harmonisierten Abgrenzung des Vorhabens zielt der Bundesverfassungsgesetzgeber in Art 23e B-VG primär auf die supranationalen, außenwirksamen Rechtsakte der Union nach Art 288 AEUV[1693] ab. Das B-VG **schließt** damit **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** als unverbindliche[1694] außenwirksame EU-Handlungsformen nach Art 288 Abs 5 AEUV grds vom bindenden Stellungnahmerecht der Parlamentskammern nach Art 23e B-VG **aus**. Das primäre Unionsrecht bezieht sich an mehreren Stellen des AEUV[1695] auf den Begriff des „verbindlichen Rechtsakts". Eine abschließende Legaldefinition ist nicht vorhanden. Die Abgrenzung des verbindlichen Rechtsakts hat als verfassungsrechtliche **Obergrenze** das „**Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union**" iSv Art 23e Abs 1 B-VG. Rechtsakte, die nicht dem Unionsrecht, wie Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der MS, oder diesem nur tw, wie gemischte Abkommen, kompetenziell zuzurechnen sind, verkörpern für ihre extra-unionsrechtlichen Angelegenheiten keinen verbindlichen Rechtsakt iSv Art 23e B-VG. Als **Mindestumfang** sind die verbindlichen supranationalen Handlungsformen mit Außenwirkung nach **Art 288 AEUV** anzunehmen. Eine **verbindliche Rechtswirkung des Rechtsakts gegenüber Dritten** ist somit durch seine Handlungsform[1696]

1693 AB 827 BlgNR 24. GP 12.

1694 Vgl auch nicht positivierte Handlungsformen ohne Außenwirkung gegenüber Dritten, wie Entschl mit Selbstbindung des handelnden Organs, Resolutionen des EP, EK-Mitteilungen (Grünbücher, Weißbücher, Strategien), Beschlüsse der im R vereinigten Vertreter der Regierungen der MS, Protokollerklärungen, Programme, Bekanntmachungen oder Leitlinien.

1695 Vgl Art 2 Abs 1, 2, 5, Art 216 Abs 1, Art 288 Abs 2, Art 291 Abs 1, 2, Art 310 Abs 3 AEUV.

1696 Vgl zB Art 216 Abs 2 AEUV.

indiziert und entscheidend durch seinen konkreten Regelungsgehalt vorgegeben. Unverbindliche Rechtsakte, Rechtsakte mit ausschließlich verwaltungsinterner Wirkung für die EU-Selbstorganisation und GASP-Handlungsformen nach Art 25 EUV sind hingegen vom verfassungsrechtlichen Begriff „verbindliche Rechtsakte" in Art 23e B-VG ausgenommen. Der Begriff „verbindlicher Rechtsakt" in Art 23e B-VG ist damit parallel zum Begriff der „**Handlung**" von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union **iSv Art 263 und Art 267 Abs 1 lit b AEUV** abzugrenzen. Die Verbindlichkeit eines Rechtsakts im Unionsrecht bezieht sich auf die potentielle Bindungswirkung eines EU-Rechtsakts bzw dessen Rechtswirkungen gegenüber seinen Adressaten, den MS und/oder Rechtsunterworfenen. Sie ist von den supranationalen Spezifika der Unionsrechtsordnung zu unterscheiden. Eine zulässige Anfechtungsklage über den Rechtsakt nach Art 263 AEUV, um die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, indiziert seine Verbindlichkeit. Eine EuGH-Zuständigkeit für die Rechtmäßigkeitskontrolle eines Unionsrechtsakts und dessen verbindliche Rechtswirkungen gegenüber Dritten bedingen einander. Generell erfüllen **verbindliche Rechtsakttypen von unionalen Rechtsquellen jeglicher Hierarchie**, einschließlich sämtlicher Primärrechtsakte ob ihrer Außenwirkung, den Tatbestand eines „verbindlichen Rechtsakts" iSd B-VG. Jeder verbindliche Akt, der sich aus der vertraglich begründeten EU-Rechtsetzungsgewalt ableitet, bedarf einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage in den Verträgen. Ungeschriebenes Primärrecht kann auch als hinreichende Kompetenzgrundlage nach Art 4 Abs 1 und Art 5 Abs 1 EUV genügen.

Sekundärrechtliche Handlungsformen sind in die Selbstverwaltung der EU oder deren außenwirksames Handeln gegenüber den MS und Personen aufzuteilen. Entsprechend des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung kennt das Unionsrecht für **außenrechtsverbindliche Akte** einen *numerus clausus*. Organe müssen sich nach Art 5 Abs 2 iVm Art 13 Abs 2 EUV[1697] bei ihrer außenwirksamen Kompetenzausübung an den vertraglich vorgesehenen **Kanon der Handlungsformen** halten. Für Rechtsinstrumente zur **Selbstorganisation**, die auf Angelegenheiten im EU-internen Bereich sowie auf das Verhältnis von EU zu den MS verwaltungsintern abstellen, enthält das Unionsrecht keinen *numerus clausus*. Die verantwortlichen Akteure können dabei rechtschöpferisch agieren und neue Rechtsinstrumente erfinden. **Rechtsakte *sui generis*** ergänzen bei Regelungen im Innenverhältnis die primärrechtlich verankerten

1697 Vgl auch Art 4 Abs 1 EUV, Art 2 Abs 6 AEUV.

Handlungsformen. Beide Arten der (supranationalen) Sekundärrechtsetzung kennen verbindliche und unverbindliche Rechtsakttypen.

Im **supranationalen Unionsrecht** kommen ua die gleichrangigen, verbindlichen Rechtsinstrumente **VO**, **RL** und **Beschluss**[1698] iSv Art 288 AEUV für die Außensteuerung zur Anwendung. Sie können in einem ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren, das eine Mitwirkung des EP und der nP verlangt, als Gesetzgebungsakt[1699] erlassen werden. Die Verbindlichkeit von Rechtsakten nach Art 288 AEUV gilt in ihren Kategorien als **Gesetzgebungsakte** und als **Rechtsakte ohne Gesetzescharakter**, wie zB in Form von delegierten Rechtsakten[1700] und Durchführungsrechtsakten[1701]. Der Unterschied von Akten mit bzw ohne Gesetzescharakter liegt allein in der Ausgestaltung ihres Rechtsetzungsverfahrens. Art 288 AEUV listet demonstrativ wichtige Formen der außenrechtsverbindlichen Sekundärrechtsakte auf. Das supranationale Unionsrecht verankert weitere verbindliche Rechtshandlungen. Einerseits sieht es im Innenverhältnis interinstitutionelle Ver nach Art 295 AEUV oder unspezifische Beschlüsse der Organe wie Leitlinien[1702] vor. Andererseits sind von den Verträgen neben dem Kanon von Rechtsinstrumenten nach Art 288 AEUV **internationale Übereinkünfte** in Ausübung der unionalen Vertragsabschlusskompetenz iSv Art 216 AEUV als außenwirksame verbindliche Rechtsakte vorgesehen.

Die **GASP** ist durch keine verbindlichen Rechtsakttypen iSv Art 23e B-VG geregelt. Das Unionsrecht legt in Art 24 Abs 1 UAbs 2 EUV die besondere Rechtsnatur der GASP fest, über die dem EuGH grds[1703] keine Gerichtsbarkeit zukommt. Art 25 EUV regelt für die **intergouvernementale Sekundärrechtsetzung** demonstrativ spezielle GASP-Handlungsformen.[1704] Dem darin vorgesehenen **Beschluss** iSv Art 288 AEUV kommen als intergouvernementale Handlungsform nach **Art 25 lit b EUV** nicht jene Rechtswirkungen zu, die ihm als supranationaler Sekundärrechtsakt zuerkannt werden. Die MS sind nach völker- und unionsrechtlichen[1705] Grundsätzen angehalten, dem Beschluss konform zu handeln. **Art 23j**

1698 Vgl dazu die rein individuell-konkreten „Entscheidungen" in ex-Art 249 Abs 4 EGV.
1699 Vgl Art 289 Abs 3 AEUV.
1700 Art 290 AEUV.
1701 Art 291 AEUV.
1702 Vgl aber auch Art 25 lit a, Art 26 EUV.
1703 Vgl aber Art 275 Abs 2 AEUV.
1704 Ebenso *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 49.
1705 Art 24 Abs 2 und Abs 3 EUV.

Abs 2 B-VG legt speziell für GASP-Beschlüsse eine sinngemäße Anwendung von Art 23e Abs 3 B-VG fest.

An die verbindliche Wirkung eines Unionsrechtsakts setzt seine Fähigkeit, individuelle Rechte zu begründen und die EuGH-Kontrollbefugnis[1706] für „Handlungen" an. Der EuGH stellt in seiner Auslegung von einem Rechtsakt vorrangig auf seinen Wortlaut unabhängig von den Formalitäten der Rechtshandlung ab. Die **Form einer EU-Rechtshandlung indiziert** seine Rechtsnatur, kann diese jedoch nicht ändern. Das Unionsrecht verfolgt demnach ein **materiellrechtliches Verständnis** eines verbindlichen Rechtsakts. Eine nach Primärrecht kompetenzwidrig erlassene, verbindlich formulierte Rechtshandlung kann damit nach ihrem verbindlichen Wortlaut Rechtswirkungen entfalten. Sie unterliegt jedoch einer **Anfechtung vor dem EuGH**, der den rechtswidrigen Rechtsakt nach Art 264 AEUV in seinem Urteil für nichtig erklären kann. Die Begründungspflicht von Rechtsakten ist nach Art 296 Abs 2 AEUV nicht mehr wie in seiner Vorgängerbestimmung ex-Art 253 EGV auf die verbindlichen Rechtsakttypen iSv Art 288 AEUV beschränkt.

Der Vorhabensbegriff für bindende Stellungnahmerechte in Art 23e B-VG ist nach Maßgabe des Abänderungsantrags[1707] **unzweideutig** formuliert. Der Wortlaut von Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG stellt nunmehr **einheitlich** für eine bindende Stellungnahme des NR und BR auf einen geplanten verbindlichen Rechtsakt ab. Die bindende Bundesratsstellungnahme und deren Folgewirkungen nach Abstimmung über das Rechtsetzungsvorhaben gem Art 23e Abs 4 B-VG sind auf Vorhaben, die auf die „**Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet**" sind und Länderzuständigkeiten iSv Art 44 Abs 2 B-VG einschränken, anzuwenden.

Die Bindungswirkung des Stellungnahmerechts des BR ist damit im Vergleich zur Vorgängerbestimmung nach ex-Art 23e Abs 6 S 1 B-VG nicht mehr unbegrenzt auf „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union", die zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz iSv Art 44 Abs 2 B-VG umzusetzen sind, verankert. Das Kriterium des verbindlichen Rechtsakts bewirkt **eine Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs** für bindende Bundesratsstellungnahmen auf Vorhaben für verbindliche Rechtsakttypen im Unionsrecht. Die verbindliche Rechtsnatur des in Vorbereitung befindlichen EU-Rechtsakts ist einfacher als das vorgeschlagene Tatbestandselement einer unmittelbaren Geltung oder der früheren unmittelbaren Anwendbarkeit von EU-Rechtsakten im Ein-

1706 Art 19 EUV iVm Art 263 AEUV.
1707 AB 827 BlgNR 24. GP 9 ff.

zelfall zu ermitteln. Die Verbindlichkeit lässt sich *prima facie* an der zugrundeliegenden Handlungsform für den geplanten EU-Rechtsakt, wie es va Art 288 AEUV für gewisse außenwirksame Sekundärrechtsakte anordnet, bestimmen. In Zweifelsfällen ist der **objektive Gegenstand und Regelungsinhalt des Rechtsinstruments** nach ständiger EuGH-Rsp für seine Klassifizierung konstitutiv. Es gilt der Grundsatz *falsa demonstratio non nocet*, der allerdings eine nachträgliche Nichtigkeitserklärung durch den EuGH nach Art 264 AEUV unberührt lässt.

Umgekehrt führt die neue Umschreibung der innerstaatlichen rechtlichen Ingerenzen des verbindlichen Rechtsakts nach Art 23e Abs 4 S 1 B-VG zu einer **Ausdehnung der Anwendungsfälle** für eine bindende Bundesratsstellungnahme. Das Rechtsetzungsvorhaben muss nicht „zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen" sein, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte, um eine Bindungswirkung der BR-Stellungnahme und Bericht- und Begründungspflicht iSv Art 23e Abs 4 B-VG auszulösen. Ferner fallen Fälle des Anwendungsvorrangs von Unionsrecht unter die zweite Tatbestandsalternative von Art 23e Abs 4 S 1 B-VG für einen beabsichtigten verbindlichen Rechtsakt.

Eine Abweichung vom sachlichen Anwendungsbereich bindender Stellungnahmen auf unionale Vorhaben iSv Abs 3 und Abs 4, die auf verbindliche Rechtsakte rekurrieren, stellt die *lex specialis* in Art 23e Abs 2 B-VG dar. Die seit der Lissabon-Begleitnov neue Spezialvorschrift im B-VG ordnet ausschließlich für bevorstehende Beschlüsse iZm den sog Passerelle-Klauseln der EU-Verträge die Geltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte nach Art 23e B-VG an.

3. *Angelegenheiten nach Art 44 Abs 2 B-VG*

Neben der Voraussetzung eines verbindlichen Rechtsakts schränkt Abs 4 eine bindende Bundesratsstellungnahme auf Vorhaben im Rahmen der EU ein, die in die bundesstaatliche Kompetenzverteilung iSv **Art 44 Abs 2 B-VG** eingreifen. Der Verfassungsausschuss des NR[1708] nahm in Bezug auf das EU-Beitritts-Begleit-BVG, das ebenso in ex-Art 23e Abs 6 S 1 B-VG auf Art 44 Abs 2 B-VG für die Bindungswirkung einer Stellungnahme des BR sinngemäß rekurrierte, Stellung. Nach ihm seien darunter **lediglich** solche Vorhaben zu verstehen, die eine **Übertragung von Zuständigkeiten** in Gesetzgebung oder Vollziehung **auf den Bund** erfordern würden, also etwa wenn das Recht der EU das Bestehen einer einzigen Behörde in jedem MS für eine bestimmte Angelegenheiten verlangen

1708 AB 58 BlgNR 19. GP 4.

würde. Unter diese Bestimmung falle jedoch nicht die Umsetzung von EU-Rechtsakten, bei denen der Materiengesetzgeber Einschränkungen in Gestalt inhaltlicher Vorgaben des europäischen Rechts beschränkt (sic!) sei. Die inhaltliche Bindung an Unionsrecht und die damit einhergehenden Beschränkungen der rechtserheblichen Staatswillensbildung durch den nat Gesetzgeber waren jedenfalls als gesamtändernd für das demokratische Grundprinzip einzustufen.[1709] Sie sind aber mit der Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung und der Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der EU-Rechtsordnung, „wie sich dies aus deren besonderem Geltungsanspruch – der vor allem vom Vorrang und von der Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechts bestimmt ist –, ergibt"[1710] durch das EU-Beitritts-BVG legitimiert. Alle sonstigen unionalen Vorhaben, die innerstaatlich Art 44 Abs 2 B-VG nicht tangieren können, lösen nach wie vor keine Bindungswirkung einer Bundesratsstellungnahme für den zuständigen BM und keine mit ihr zusammenhängenden Regelungen aus.

Abs 4 ist nunmehr dem Regelungskonzept und den Rechtswirkungen der NR-Stellungnahme bei Vorhaben im Rahmen der EU mit bundesverfassungsrechtlichen Auswirkungen nach Art 23e Abs 3 S 3 und S 4 B-VG gleichgestellt.[1711] Dafür ist eine **Bindung des zuständigen BM** an einschlägige Stellungnahmen des BR mit Ausnahme zwingender integrations- und außenpolitischer Gründe **bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU für Vorhaben iSv Art 23e Abs 4 B-VG** vorgesehen.[1712]

4. Konfligierende Stellungnahmen

Verbindliche Stellungnahmen des BR und des NR nach Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG können sich **überschneiden**. Ferner überschneiden sich die Gegenstandsbereiche verbindlicher Stellungnahmen des BR mit solchen der Länder, weil EU-Vorhaben, die die Landesgesetzgebungskompetenzen einschränken (vgl Art 23e Abs 4 B-VG), auch Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung im Zeitpunkt der Stellungnahme durch die Länder ausgeübt werden dürfte (vgl Art 23d Abs 2 B-VG). Die besondere Bindungswirkung von Stellungnahmen des NR

1709 ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 3.

1710 ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 4.

1711 AB 827 BlgNR 24. GP 12.

1712 Zur umfassenden Bindungswirkung auf EU-Vorhaben, in denen österr Vertreter in EU-Gremien beteiligt sind, vgl *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 47.

nach Art 23e Abs 3 S 3 und S 4 B-VG und von Stellungnahmen des BR nach Art 23e Abs 4 B-VG führt dabei **zu einem Interessenskonflikt beim zuständigen BM, sofern die Stellungnahmen der Parlamentskammern inhaltlich divergierende Positionen vertreten**. Der Grad der Verbindlichkeit von Stellungnahmen und damit das Konfliktpotential steigen mit der Klarheit der jeweiligen inhaltlichen Positionen.[1713] Das VfR gibt für die Auflösung konfligierender Stellungnahmen zu einem Vorhaben keine spezielle Abhilfe. Nur die **Mat** für die Stammfassung nach dem **EU-Beitritts-Begleit-BVG** gehen unter den Mat zu den Fassungen von Art 23e B-VG auf das **gegenseitige Verhältnis** der Mitwirkungsrechte **von NR und BR** nach Art 23e B-VG ein. Nach dem **Bericht des Verfassungsausschusses** im NR[1714] sei bei einander widersprechenden Stellungnahmen vom NR nach ex-Abs 2 und vom BR nach ex-Abs 6, **ein Vorrang der Stellungnahmen des NR** anzunehmen. Der Gesetzgeber stellte damit in seinen Erläut auf die Stellungnahme des NR nach ex-Abs 2 ab, die grds mit der gleichen Bindungswirkung wie jene des BR ausgestattet war. Eine Abweichung war in beiden Fällen nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen durch das zuständige Mitglied der BReg zulässig. Auf die damals nur dem NR zuerkannte verstärkte Bindungswirkung nach ex-Abs 3 S 2 stellte der Bericht in seiner Auslegung zugunsten eines Anwendungsvorrangs seiner Stellungnahme nicht ab. Der Verfassungsausschuss begründete seine Haltung in der **Verantwortlichkeit des Mitglieds der BReg gegenüber** dem **NR**. Diese Auslegung ist auch in der Fassung von Art 23e B-VG nach der Lissabon-Begleitnov **noch immer einschlägig**. Der BR kann nach dem B-VG weder eine politische Verantwortlichkeit iSv Art 74 B-VG noch eine rechtliche Verantwortlichkeit des zuständigen BM iSv Art 76 iVm Art 142 B-VG geltend machen. Divergierend erstattete Stellungnahmen des NR iSv Art 23e Abs 3 B-VG und des BR iSv Art 23e Abs 4 B-VG müssen vom zuständigen BM im Sinne der Position des NR aufgelöst werden. Nur dem NR ist er für sein Fehlverhalten verantwortlich. Die Mat zur Lissabon-Begleitnov gehen auf die Auflösung konfligierender und divergierender absolut verbindlicher Stellungnahmerechte der Kammern durch den zuständigen BM nicht ein.[1715] Ferner gilt es bei divergierenden verbindlichen Positionen von verbindlichen Stellungnahmen des BR zu **einheit-**

1713 Überzeugend mit Hinweis auf die zunehmende Praxis v unverbindlichen Formulierungen in Ausschussfeststellungen oder Verhandlungsempfehlungen *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 3, 52.

1714 AB 58 BlgNR 19. GP 4 f.

1715 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9 ff.

lichen Stellungnahmen der Länder letzteren eine **Vorrang**stellung einzuräumen.[1716]

5. *Stellvertreter vom zuständigen Bundesminister*

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG[1717] für Angelegenheiten im **R** Rechtsgrundlagen für einen **Stellvertreter** des zuständigen BM vorgesehen. Der zuständige BM soll sich durch eine Übertragung seiner institutionellen Rechte im R an einen Stellvertreter nicht seiner Bindung gegenüber dem Parlament nach Art 23e B-VG und seiner darauf aufbauenden Verantwortung[1718] entledigen können. Ein zuständiger BM **bleibt** auch bei Vertretungen iSv Art 73 Abs 2 B-VG[1719] verantwortlich. Ein allfällig von den Bundesländern nominiertes Mitglied einer LReg als **gemeinsamer Ländervertreter** nach **Art 23d Abs 3 B-VG** ist **zusätzlich** zum eigentlich zuständigen BM an Stellungnahmen des BR gem Art 23e Abs 4 B-VG sinngemäß[1720] gebunden. Die Vertretungsbefugnis des gemeinsamen Ländervertreters nach Art 23d Abs 3 S 1 B-VG orientiert sich an der Vertretungsmöglichkeit nach Art 73 Abs 2 B-VG.[1721] In Art 23d Abs 3 S 2 legt das B-VG zudem eine kooperative Ausübung mit dem vertretenen, zuständigen BM und eine Bindung an einheitliche Länderstellungnahmen fest. Eine **Bindung an Stellungnahmerechte des BR** ist damit eine logische Fortsetzung von Art 23d Abs 3 B-VG. Das B-VG bestimmt in Art 23d Abs 3 S 1 abstrakt die Befugnisse eines von der BReg zur nat Vertretung ermächtigten Ländervertreters im R. Art 23e Abs 4 B-VG determiniert die inhaltliche Bindungswirkung einer BR-Stellungnahmen, die an den Vertretungsbefugnissen nach Art 23d Abs 3 B-VG ansetzt und diese inhaltlich verbindlich ausgestaltet. Im letzten S von Art 23d Abs 3 weist das B-VG ferner auf die rechtliche Verantwortlichkeit des gemeinsamen Ländervertreters vor dem VfGH nach **Art 142 Abs 2 lit c B-VG** hin.[1722] Diese verfassungsmäßige Verantwortlichkeit ist auf einen ermächtigten Stellvertreter iSv **Art 73 Abs 2** trotz seiner Bindung an Art 23e Abs 4 nicht einschlägig. Die Mat gehen ohne Begründung auch von einer erstreckten Bindungs-

---

1716 Vgl dazu mwN FN 1507.

1717 Art I Z 9 und Z 14 BGBl 1994/1013.

1718 Art 74, Art 76 iVm Art 142 Abs 2 lit c B-VG.

1719 Anderer BM oder (auch dem betreffenden BM nicht beigegebener) StS.

1720 *„Mittelbare Bindung"* nach *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 42.

1721 AB 827 BlgNR 24. GP 11.

1722 Vgl ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 11.

wirkung der parlamentarischen Stellungnahmen auf einen allfälligen Vertreter des zuständigen BM iSv Art 73 Abs 2 aus.[1723] In diesem Sinn ist der Wortlaut der beiden Bestimmungen auf „zuständiger Bundesminister" auch vereinheitlicht worden. Art 73 Abs 2 bestimmt für seinen Fall der Übertragung von Befugnissen bei Tagungen im R explizit keine **Verantwortlichkeit**. Einerseits wird wie im ähnlich konzipierten Art 23d Abs 3 auf eine verfassungsmäßige Verantwortlichkeit nach Art 142 für den ermächtigten Vertreter nicht verwiesen. Andererseits legt das B-VG in Art 73 für zwei seiner vorgesehenen Vertretungskonstellationen die Verantwortung fest.[1724] Der Vertretungsfall im R ist davon nicht erfasst. Zwar bestimmt Art 142 Abs 2 lit c den Kreis der passiv Klagslegitimierten für Amtstätigkeiten im R mit „österreichische Vertreter". Dieser Wortlaut geht offensichtlich über den eigentlich zuständigen BM im R hinaus. Dessen Entscheidung zu einer Stellvertretung soll ihn jedoch nicht seiner eigenen Verantwortlichkeit entziehen. Nach hier vertretener Auffassung soll daher der tatsächlich teilnehmende, vertretungsbefugte Organwalter iSv Art 73 Abs 2 nicht[1725] zusätzlich zum zuständigen BM nach Art 142 Abs 2 lit c verantwortlich sein.

6. *Abweichungen von Stellungnahmen*

Eine grundsätzliche Bindung des zuständigen BM an eine nach Art 23e B-VG erstattete Stellungnahme des BR zu Vorhaben im Rahmen der EU, die innerstaatlich Auswirkungen iSv Art 44 Abs 2 B-VG mit sich bringen, ist seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG verfassungsrechtlich vorgesehen. Mit BGBl I 2010/57 wurde die Formulierung „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen" auf „**aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen**" in Art 23d Abs 2, Art 23e Abs 3 und 4 B-VG abgeändert. Die Neufassung in **Art 23e Abs 4 S 1 B-VG** entspricht der einfachgesetzlichen Rechtslage[1726] und soll anscheinend den Stellenwert der europäischen Integration hervorheben. Dass der Integrationsbegriff mit dem Unionsbeitritt nicht völlig aus dem staatlichen Unionsverfassungsrecht eliminiert wurde, ist legistisch nicht nachvollziehbar. Besser wäre es seit der EU-Mitgliedschaft, von „zwingenden *unions-* und außenpolitischen Gründen" [Kursivierung durch Autor] zu sprechen. Die Mat definieren die bundesverfassungsgesetzlich vorgegebenen

---

1723 AB 827 BlgNR 24. GP 11 f.

1724 Vgl Art 73 Abs 1 letzter S und Abs 3 S 2 B-VG.

1725 AA *BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro*, EU-Mitgliedschaft 26.

1726 BG Errichtung eines Rates für Fragen der österr Integrationspolitik BGBl 1989/368 idF BGBl I 2008/30; vgl AB 827 BlgNR 24. GP 11.

Rechtfertigungsgründe für eine Abweichung von einer Stellungnahme nicht. Die beiden Rechtfertigungsgründe sind in allen einschlägigen Vorschriften **einheitlich** anzuwenden. Sie gestatten sowohl im Falle des Art 23d Abs 2 B-VG iVm Art 6 Abs 1 BLVer als auch im Falle des Art 23e Abs 3 und Abs 4 B-VG die zuständigen Bundesorgane ausnahmsweise von einer verfassungsrechtlich determinierten Bindungswirkung von Stellungnahmen dazu befugter Organe in Bezug auf bestimmte Vorhaben im Rahmen der EU abzuweichen. Nach Art 10 Abs 1 BLVer muss der Bund übrigens auf Antrag eines Bundeslands eine Nichtigkeits- bzw Unterlassungsklage an den EuGH richten, sofern nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen. Die BReg erläuterte zur Vorlage von ex-Art 10 Abs 5 B-VG, die auch dessen in Kraft getretener Fassung nach BGBl 1992/276 entsprach, unionale (EG-) Rechtsetzungsakte können nicht isoliert, jedoch **abhängig von anderen gleichzeitig laufenden Rechtsetzungsprojekten** sowie von **allgemeinen Erfordernissen und Zwängen außen- und integrationspolitischer Natur** beurteilt werden. Die in ex-Art 10 Abs 5 S 3 B-VG vorgesehene Begründungspflicht des Bunds solle den Ausnahmecharakter eines derartigen Abweichens unterstreichen.[1727] Zu dessen Nachfolgebestimmung in ex-Art 23d Abs 2 B-VG und zu ex-Art 23e B-VG führte zudem die BReg in ihrer Gesetzesvorlage für das EU-Beitritts-Begleit-BVG (ergänzend) aus, dass diese Gründe iZm der jeweiligen Bestimmung vorliegen, wenn dies zur **Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen** in der EU **unabweisbar** sei.[1728]

Die Lissabon-Begleitnov sieht für eine nach Art 23e Abs 4 B-VG erstattete BR-Stellungnahme erstmals über die nur ausnahmsweise zulässige Abweichung durch den zuständigen BM weitere, auch daran anknüpfende Handlungspflichten des zuständigen BM vor und nach Abstimmung vor. Mit S 2 und S 3 in Abs 4 legt der Bundesverfassungsgesetzgeber eine **gleichwertige Mitwirkung des BR mit dem NR** fest. Nachfolgend zu beschreibende Mitwirkung war bis zur Lissabon-Begleitnov nur dem NR bei „Änderungen des geltenden Bundesverfassungsrechts" nach ex-Art 23e Abs 3 aE und ex-Art 23e Abs 4 B-VG zuerkannt. **Beabsichtigt der österreichische Vertreter,** in Verhandlungen oder Abstimmungen von einer BR-Stellungnahme abzuweichen, hat er nunmehr nach Art 23e Abs 4 B-VG implizit den BR **neuerlich zu befassen**. Der zuständige BM soll **wenn möglich zu einer einvernehmlichen Lösung** mit dem BR gelangen oder dem BR eine neuerliche Stellungnahme ermög-

1727 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 9.

1728 ErläutRV 27 BlgNR 19. GP 6 f, 9 f.

lichen.[1729] Erfolgt dennoch eine Abweichung aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen dann greift **Art 23e Abs 4 S 2 B-VG**, der wie folgt lautet: „Eine **Abweichung** [von der BR-Stellungnahme iSv Art 23e Abs 4 S 1 B-VG bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU] ist jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Bundesrat **innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht**." Aus diesem verfassungsrechtlichen Gebot konstituiert sich für den BR in Regelungsmaterien nach Art 44 Abs 2 B-VG nunmehr seine zeitlich befristete, bindende Befugnis, die **vor der Abstimmung** einsetzt. Die angemessene Frist, innerhalb der der BR einer begründeten, ausnahmsweise zulässigen Abweichung durch den zuständigen BM widersprechen kann, ist am Zeitplan und Fortschritt des einschlägigen unionalen Vorhabens zu bestimmen. Auf eine angemessene Fristsetzung stellte der Bundesverfassungsgesetzgeber zuletzt auch in ex-Art 10 Abs 4 B-VG für die Erstattung einer Stellungnahme der Länder an den Bund ab. Die in Geltung stehende Gliedstaatsvereinbarung nach Art 23d Abs 4 B-VG bezieht sich in ihrem Art 4 BLVer ebenso auf den vorgesehenen Zeitplan der Behandlung des unionalen Vorhabens, auf den Verfahrensablauf vor den Unionsorganen und auf den innerstaatlichen Koordinations- und Bearbeitungsaufwand. Analog wird eine angemessene Frist für den Widerspruch nach Art 23e Abs 4 B-VG im Einzelfall festzusetzen sein. Der BR kann durch die Ausübung seines fristgerechten Widerspruchsrechts eine Abweichung von seiner – relativ – bindenden Stellungnahme dem zuständigen BM trotz legitimer Gründe nachträglich untersagen, die Abweichung dadurch verfassungswidrig machen und insofern seiner Stellungnahme *ex post* eine **absolute rechtliche Bindungswirkung** verleihen. Auf die fehlende Durchsetzungsmöglichkeit der Handlungspflichten und Bindungswirkungen für den BR ist bereits eingangs hingewiesen worden.

Absolut verbindliche Stellungnahmen iSv Art 23e Abs 4 B-VG sind im Sinne eines **unionsrechtskonformen Auslegung** aufzuweichen. Dem österreichischen Vertreter muss stets nach **Art 4 Abs 3 EUV** eine gewisse **Verhandlungs- und Kompromissfähigkeit** auch im Interesse der Union möglich sein. Demnach ist bei Abweichungen von Stellungnahmen ungeachtet vorliegender Widersprüche seitens der Parlamentskammern **kein Verstoß iSv Art 142 Abs 2 lit c B-VG** im unionalen Verfassungsverbund anzunehmen, wenn der österreichische Vertreter nachweisbar unionalen Loyalitätsobliegenheiten entsprochen hat.[1730]

1729 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 60 ff.

1730 Vgl dazu bereits mwN Kapitel II:IV.B), Kapitel II:IV.C)4.

7. *Handlungspflichten des zuständigen Bundesministers nach Abstimmung*

Nach der Abstimmung über ein Vorhaben iSv Art 23e Abs 4 B-VG, das Gegenstand einer verbindlichen Bundesratsstellungnahme gewesen ist,[1731] sieht der Bundesverfassungsgesetzgeber in S 3 eine **unverzügliche Berichterstattungspflicht** des zuständigen BM an den BR vor. Bis zum 1. August 2010 regelte das B-VG in ex-Art 23e Abs 4 eine Bericht- und Begründungspflicht des zuständigen BM nur bei Vorhaben, zu denen der NR eine Stellungnahme abgegeben hat. Im Falle der Abweichung von einer Bundesratsstellungnahme bei der Abstimmung über den verbindlichen Rechtsakt nach Art 23e Abs 4 B-VG hat der zuständige BM oder das vertretungsbefugte Organ iSv Art 73 Abs 2 B-VG bzw Art 23d Abs 3 B-VG die zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründe für die Abweichung dem BR unverzüglich mitzuteilen. Für den gemeinsamen Ländervertreter ordnet übrigens Art 23d Abs 3 B-VG die Geltung von Art 23d Abs 2 B-VG an. An eine einheitliche Länderstellungnahme ist der Ländervertreter gebunden und, wenn er von dieser aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen abweicht, muss er den Ländern über die VStL[1732] unverzüglich die Rechtfertigungsgründe mitteilen. Diese verfassungsrechtliche Verpflichtung des **gemeinsamen Ländervertreters** als zuständiger österreichischer Vertreter im R und dessen verfassungsmäßige Verantwortlichkeit nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG rechtfertigen systematisch auch seine Berichterstattungs- und Rechtfertigungspflicht als zuständiger Vertreter nach Art 23e Abs 4 B-VG. **Zumindest hat er dem zuständigen BM iSv Art 73 Abs 2 B-VG als Ausfluss seiner Kooperationspflichten iSv Art 23d Abs 3 S 2 B-VG alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen**, um ihm eine unverzügliche Berichterstattung und ggf Begründung der Abweichungen zu ermöglichen.

D) Abs 2: Passerelle-Klauseln & bundesstaatliche Beteiligung

Art 23e Abs 2 B-VG bestimmt seit der Lissabon-Begleitnov betreffend sog Passerelle-Klauseln autonom, ohne einschlägige unionsrechtliche Vorgaben, **neue Zuständigkeiten** für das österreichische Parlament und damit auch **für** den **BR**. Art 23k Abs 3 B-VG gestattet in diesen Angelegenheiten, die Zuständigkeiten des BR an einen zu wählenden Bundesratsausschuss, den EU-Ausschuss des BR, zu übertragen.

1731 Vgl ex-Art 23e Abs 4 S 1 B-VG idF BGBl 1994/1013 für einen eindeutigen Wortlaut.
1732 Vgl Art 6 Abs 3 BLVer.

Der **LV** verankert neben dem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 2 – Abs 5 EUV,[1733] auch vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 Abs 6[1734] und Abs 7 EUV. In Abs 6 ist eine vereinfachte, keine kompetenzerweiternde Änderung des Dritten Teils vom AEUV über die internen Politikbereiche und Maßnahmen der Union verankert. Die Einberufung eines **Konvents** von Vertretern der nP, der Staats- und Regierungschefs der MS, des EP und der EK ist, wie ihn Abs 3 für das ordentliche Vertragsänderungsverfahren fakultativ kennt, **weder in Abs 6 noch in Abs 7** vorgesehen. Ebenso sehen die vereinfachten Änderungsverfahren nach Art 48 Abs 6 und Abs 7 EUV von einer **Konferenz der Vertreter der Regierungen der MS** iSv Abs 3 und Abs 4 ab. Das Primärrecht sieht darüber hinaus seit dem LV vermehrt[1735] sog **besondere Scharnierklauseln bzw Passerelle-Klauseln** in Kompetenzbestimmungen einzelner Politikbereiche iSv Art 2 Abs 6 AEUV vor. Sie legen vereinfachte Primärrechtsänderungen betreffend das Abstimmungsquorum und Gesetzgebungsverfahren fest. Art 48 Abs 7 EUV ermächtigt den ER einstimmig unter Beteiligung des EP und der nP, einen Wechsel von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen. Damit hat Art 48 Abs 7 EUV den gleichen Regelungsgegenstand wie besondere Passerelle-Klauseln. Sein Geltungsbereich erstreckt sich jedoch grds auf einschlägige Anknüpfungen in den Verträgen, die einen solchen Übergang im Rechtsetzungsverfahren ermöglichen. Aus diesem offenen Regelungsbereich von **Art 48 Abs 7 EUV** folgt seine Umschreibung als **allgemeine Passerelle-Klausel**. In bestimmten Fällen vereinfachter Änderungsverfahren, wie in Art 48 Abs 7 EUV iVm Art 6 PP oder in Art 81 Abs 3 UAbs 3 AEUV,[1736] ist eine Beteiligung nP in Form eines absoluten Vetorechts gegen eine einschlägige Initiative festgeschrieben, das eine nachfolgende Beschlussfassung verhindert.

Bei **bevorstehenden Beschlüssen des ER oder des R** über einen Übergang bei Mehrheitserfordernissen, oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren **nach** Maßgabe der allgemeinen oder einer besonderen **Passerelle**-Bestimmung kommt **Art 23e Abs 2 B-VG** zur Anwendung. Er schreibt eine **ausdrückliche**[1737] **und rechtzeitige Unterrichtung** des BR durch den zuständigen BM über diese speziel-

---

1733 Vgl dazu Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4, Abs 5 B-VG.

1734 Vgl dazu Art 23i Abs 4 iVm Art 50 Abs 4 B-VG; weiters AB 827 BlgNR 24. GP 15.

1735 Das Rechtsinstrument der Brücken- oder Scharnierklausel kennt das Unionsrecht seit dem MV in dessen Art K.9 EUV bzw nachfolgend in ex-Art 42 EUV idF NV.

1736 Vgl dazu auch Art 12 lit d EUV.

1737 Vgl dazu *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 40.

len unionalen Vorhaben vor, damit dieser seine **Zuständigkeiten gem Art 23e Abs 1 und Abs 4 B-VG** ausüben kann. Der Bundesverfassungsgesetzgeber **bindet** den nat Vertreter[1738] in beiden Unionsorganen iSv Art 23e Abs 2 B-VG **an** eine **Stellungnahme des BR**. Die Bindungswirkung einer BR-Stellungnahme setzt ein Vorhaben für eine vereinfachte Primärrechtsänderung iSv Art 23e Abs 2 B-VG voraus, das einen Regelungsinhalt iSv **Art 44 Abs 2 B-VG** betrifft. Der Beschluss betreffend einer Passerelle-Klausel entspricht nach Art 288 Abs 4 AEUV einem **verbindlichen Rechtsakt** iSv Art 23e Abs 4 S 1 B-VG. Zwingende integrations- und außenpolitische Gründe berechtigen ausnahmsweise den zuständigen BM, von einer grds verbindlichen Stellungnahme in Verhandlungen und Abstimmungen in der EU über eine vereinfachte Vertragsänderung abzugehen. Dem BR bleibt es jedoch nach Art 23e Abs 4 S 2 B-VG vorbehalten, dem zuständigen BM in der Abweichung von seiner Stellungnahme zu einem Passerelle-Vorhaben innerhalb angemessener Frist zu widersprechen. Nach der Abstimmung über den Beschluss einer Vertragsänderung entsprechend einer Passerelle-Klausel obliegt dem zuständigen BM eine unverzügliche **Berichterstattungspflicht** und im Falle seiner Abweichung von einer BR-Stellungnahme eine **Begründungspflicht**.

Speziell für unionsrechtliche Passerelle-Bestimmungen finden sich im B-VG neben Art 23e Abs 2 weiters in Art 23i Abs 1 und Abs 2 verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte. Ein materielles **Derogationsverhältnis** besteht dabei offensichtlich **nicht**. Zeitlicher und sachlicher Geltungsbereich der gleichrangigen Bestimmungen unterscheiden sich voneinander.[1739] Das B-VG erfasst als autonome Verfassungsbestimmung in **Art 23e Abs 2 auch** Fälle von **Brückenklauseln**, die **unionsrechtlich** *expressis verbis* **keine Mitwirkung nP** vorsehen.[1740] **Art 23i Abs 1 und Abs 2 B-VG** setzen ausschließlich an unionsrechtlichen Passerelle-Klauseln an, die, wie beispielsweise Art 48 Abs 7 EUV, primärrechtlich ein Ablehnungsrecht nP von einer Initiative bzw einem Vorschlag betreffend der vereinfachten Vertragsänderung festlegen. In Art 23i Abs 1 B-VG schreibt der Bundesverfassungsgesetzgeber bereits im Vorfeld des primärrechtlich vorgesehenen Ablehnungsrechts iSv Art 48 Abs 7

1738 Bei bevorstehenden Beschlüssen des ER den BK gem Art 15 Abs 2 EUV iVm Art 69 Abs 1 B-VG, bei bevorstehenden Beschlüssen des R den zuständigen BM iSv Art 23e B-VG, oder seinen gemeinsamen Ländervertreter iSv Art 23d Abs 3 B-VG oder Vertreter iSv Art 73 Abs 2 B-VG.

1739 Vgl dazu auch AB 827 BlgNR 24. GP 9, 11, 14 f; vgl auch *Egger* in *Rill-Schäffer-Kommentar* Art 23e B-VG Rz 23.

1740 Vgl Art 31 Abs 3 EUV, Art 312 Abs 2 UAbs 2, Art 333 Abs 1 AEUV; Art 81 Abs 3, Art 153 Abs 2, Art 192 Abs 2, Art 333 Abs 2 AEUV.

UAbs 3 EUV eine parlamentarische Ermächtigung für das Zustimmungsrecht des österreichischen Mitglieds im ER zur Initiative iSv Art 48 Abs 7 EUV idF des LV[1741] auf Basis eines verbindlichen Vorschlags der BReg vor. Der Genehmigungsbeschluss des BR iSv Art 23i Abs 1 und Abs 2 B-VG muss im Bundesgesetzblatt III nach Art 23i Abs 5 B-VG iVm § 5 Abs 1 Z 4a BGBlG kundgemacht werden.

Anhand der allgemeinen Passerelle-Bestimmung in **Art 48 Abs 7 EUV** kann das Verhältnis der *leges speciales* Art 23e Abs 2 und Art 23i Abs 1 und Abs 2 B-VG und die darin voneinander abweichend geregelte Mitwirkung des BR veranschaulicht werden. Art 48 Abs 7 EUV erfüllt den Tatbestand aller drei Verfassungsbestimmungen. Der unterschiedliche Regelungsgegenstand der einzelnen Verfassungsvorschriften löst in Durchführung von Art 48 Abs 7 EUV verfassungsrechtlich eine gestaffelte, mehrfache Einbindung des Parlaments mit heterogenen Rechtswirkungen aus. Zum einen vermittelt **Art 23e Abs 2 iVm Abs 4 B-VG** ein **absolut verbindliches Stellungnahmerecht des BR** im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung gegenüber dem zuständigen BM nur bei **kompetenziellen Einschränkungen iSv Art 44 Abs 2 B-VG**. Diese Mitwirkung setzt am **bevorstehenden Beschluss** iSv Art 48 Abs 7 UAbs 4 EUV und damit nach einer Initiative iSv Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV an.[1742] Nach einem Beschluss des ER iSv Art 48 Abs 7 UAbs 4 EUV folgt die **Bericht- und Begründungspflicht** des zuständigen BM an den BR. Zum anderen sehen die Art 23i Abs 1 und Abs 2 B-VG, aufgrund potentiell tiefgreifender Einwirkungen in die Bundesstaatlichkeit, zu Recht ein obligatorisches Zustimmungsrecht des BR in ihrem jeweiligen parlamentarischen Genehmigungskonzept vor. **Art 23i Abs 1 B-VG** verankert autonom eine **parlamentarische Ermächtigung** des österreichischen Mitglieds im ER für seine **Zustimmung zu einer Initiative iSv Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV**. Die mit qualifizierten Quoren zu fassenden Beschlüsse des Parlaments ergehen auf Vorschlag der BReg und setzen zeitlich vor der Beschlussfassung einer Initiative nach Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV an. Nach einer ergriffenen Initiative ist primärrechtlich ein Ablehnungsrecht der nP in Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung der Initiative festgeschrieben. Ein solches **Ablehnungsrecht von ergriffenen Initiativen für Passerelle-Klauseln** gestaltet der Bundesverfassungsgesetzgeber in **Art 23i Abs 2 B-VG** unionsrechtskonform aus. Es gilt bis zur Abstimmung über das Unionsvorhaben zeitlich parallel zur autonomen Beteiligung des Parlaments nach Art 23e Abs 2

1741 AB 827 BlgNR 24. GP 12, vgl hingegen dynamische Verweisung auf Unionsrecht in Art 23f Abs 1 B-VG.

1742 AB 827 BlgNR 24. GP 11, 14.

B-VG. Nach Art 6 iVm Art 8 PP sind beide Kammern eines Parlaments über Fälle von Art 48 Abs 7 EUV zu unterrichten. Für die innerstaatliche Ausgestaltung des Vetorechts regelt das Unionsrecht keine Vorgaben für parlamentarische Zweikammersysteme. Das Ablehnungsrecht ist verfassungsrechtlich in Art 23i Abs 2 B-VG auf beide Parlamentskammern gemeinsam erstreckt. Der Bundesverfassungsgesetzgeber lässt für ein nat Veto einfache Mehrheitsbeschlüsse im Parlament genügen. Kurzum: Dem BR kommt ein doppelt-qualifiziertes Zustimmungsrecht im parlamentarischen Ermächtigungsverfahren zum Beschluss einer Initiative nach Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV gem Art 23i Abs 1 B-VG zu. Nach einem gefassten Vorschlag über eine Passerelle-Bestimmung führt Art 23i Abs 2 B-VG ein primärrechtlich eingeräumtes Ablehnungsrecht nP von diesem durch. Der BR kann dabei mit einfacher Mehrheit einem absoluten Veto des NR zustimmen. Ferner kommen dem BR autonom, vor und nach Abstimmung über einen Beschluss nach einer Passerelle-Klausel, die innerstaatlichen Mitwirkungsrechte nach Art 23e Abs 2 iVm Abs 4 B-VG zu.

In **Art 23i Abs 3 S 3 B-VG** wird auf die **sinngemäße Anwendung von Art 23e Abs 2 B-VG** verwiesen.[1743] Der Verweis auf Art 23e Abs 2 B-VG differenziert nicht danach, ob der BR im parlamentarischen Genehmigungsverfahren für ein EU-Eigenmittelvorhaben in Art 23i Abs 3 B-VG involviert ist. Art 23i Abs 3 S 2 B-VG ermächtigt zwar nur den NR zu einem Genehmigungsbeschluss. S 2 bezieht sich auf Vorhaben, die keine neuen Kategorien von EU-Eigenmitteln einführen. Dennoch ist der **BR** an der innerstaatlichen Willensbildung des zuständigen BM für einen bevorstehenden EU-Eigenmittelbeschluss auch in Fällen anderer EU-Eigenmittelbeschlüsse iSv Art 23i Abs 3 S 2 B-VG **vollumfänglich nach Art 23e Abs 2 B-VG analog** zu beteiligen. Diese Erstreckung auf eine Mitwirkung des BR bestätigt sich auch im systematischen Vergleich mit Art 23j Abs 2 B-VG, der eine sinngemäße Anwendung nur von Art 23e Abs 3 B-VG anordnet. Für **sämtliche bevorstehende Beschlüsse des R betreffend das EU-Eigenmittelsystem** ist folglich der zuständige BM verpflichtet, den **NR und den BR** so umfassend und rechtzeitig zu unterrichten, dass ihnen eine Prüfung und Entscheidung über die Erstattung einer Stellungnahme gem Art 23e Abs 1 B-VG analog ermöglicht wird. Bei erstatteter Stellungnahme des BR zu einem Vorhaben iSv Art 23i Abs 3 B-VG hat der zuständige BM Verpflichtungen vor und nach Abstimmung über einen EU-Eigenmittelbeschluss gem Art 23e Abs 4 iVm Art 23e Abs 2 B-VG analog zu entsprechen. Für die Bindungswirkung einer Bundes-

1743 AB 827 BlgNR 24. GP 15.

ratsstellungnahme und daran anknüpfende Rechtsfolgen nach Art 23e Abs 4 B-VG müsste das Vorhaben über einen EU-Eigenmittelbeschluss innerstaatlich Eingriffe iSv **Art 44 Abs 2 B-VG** verursachen. Im Übrigen erfüllt der Beschluss, als Handlungsform des R, gem Art 288 Abs 4 AEUV den Tatbestand eines **verbindlichen Rechtsakts** iSv Art 23e Abs 4 B-VG.

E) Geltungsbereich im Verhältnis zum übrigen Integrationsverfassungsrecht

Art 23e B-VG stellt für seine parlamentarischen Mitwirkungsrechte auf **Vorhaben im Rahmen der EU** ab. Der Geltungsbereich[1744] anderer Vorschriften im Bundesverfassungsrecht determiniert ihr Verhältnis zu Art 23e B-VG. Ein Regelungskonflikt wird im Ausmaß kongruenter Regelungsgegenstände und damit **konfligierender Anwendungsbereiche** von Bestimmungen derselben oder höheren Stufe im Sinne des hierarchischen Rechtsquellensystems durch die **Derogationsregeln** aufgelöst.

Das B-VG beruht auf einem zweigliedrigen rechtsbereinigenden Kollisionsansatz, zum einen auf der Derogation und zum anderen auf dem Normverwerfungsmonopol des VfGH. Die „**Derogation**" beschreibt die normative Funktion, die in der Aufhebung der Geltung einer anderen Norm besteht.[1745] Nach *Kelsens*[1746] Diktion liege ein „***Normenkonflikt***" zwischen Art 23e B-VG mit einer anderen Norm vor, wenn das was Art 23e B-VG als gesollt setzt, mit dem was die andere Norm als gesollt setzt, unvereinbar ist, und daher die Befolgung oder Anwendung von Art 23e B-VG notwendiger- oder möglicherweise die Verletzung der anderen Norm involviert. *Potacs* differenziert für einen Normenkonflikt zwischen der gleichzeitigen Geltung und der gleichzeitigen Anwendbarkeit konfligierender Rechtsnormen. Ersteres ist das Wesen eines Normenkonflikts. Für Zweiteres postuliert *Potacs* hinsichtlich positiver Rechtsordnungen, wie der österreichischen, einen zwingend erforderlichen (zumindest impliziten) Konfliktlösungsmechanismus.[1747] *Kelsen* verlangt für die zulässige Anwendung der Derogation eine positivrechtliche Ermächtigung oder konkludente Allgemeingültigkeit.[1748] Letzteres stellt sich in der österreichischen Rechtsordnung ob der gängigen

---

1744 Vgl dazu *Kelsen*, Allgemeine Theorie der Normen (1979) 116 ff; *Kelsen*, Reine Rechtslehre[2] 9 ff.

1745 *Kelsen*, Allg Theorie 2, 84 ff.

1746 *Kelsen*, Allg Theorie 99 ff.

1747 *Potacs*, Rechtstheorie 123 ff.

1748 Vgl *Kelsen*, Allg Theorie 101 ff.

Rechtspraxis va auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit[1749] als zutreffend heraus.

Die **materielle Derogation** einer Rechtsvorschrift kommt entsprechend des österreichischen **Stufenbaus nach der derogatorischen Kraft**[1750] durch eine **speziellere**[1751] oder **spätere**[1752] **Bestimmung gleicher oder höherer Stufe** in Betracht. Der im Einzelfall einschlägige Konfliktlösungsmechanismus muss durch Auslegung der Rechtsgrundlagen festgelegt werden.[1753] *B. Raschauer*[1754] verweist auf die komplexen Rechtsfragen iZm Fällen der materiellen Derogation, die *„jede mechanistische Vorgangsweise"* verbieten. Zunächst müsse davon ausgegangen werden, dass die österreichische Rechtsordnung mit der grundsätzlichen Ermächtigung zur Erlassung und Abänderung von Rechtsvorschriften auf dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* aufbaue. Ferner fasst er die Bedingungen für eine materielle Derogation folgendermaßen zusammen: *„Derogation tritt nur ein in dem Umfang, in dem dieselbe Rechtsetzungsautorität denselben Sachverhalt im späteren Rechtsakt abweichend regelt und wenn nichts gegen die Annahme spricht, dass eine Derogation „gesollt" ist"*. Ein Normenkonflikt im eigentlichen Sinne liege daher nach *Kelsen*[1755] nur vor, wenn das, was die eine Norm als gesollt setzt, mit dem, was die andere als gesollt setzt, unvereinbar ist, und der Grundsatz *lex posterior derogat priori* nicht anwendbar ist. Der zeitliche Bedingungsbereich der materiell derogierten Bestimmung wird mittels der derogatorischen Wirkkraft der derogierenden Bestimmung aufgehoben. Die aufgehobene Rechtsvorschrift ist jedoch grds weiterhin auf die innerhalb ihres zeitlichen Bedingungsbereichs erfüllter Sachverhalte anzuwenden. Ihr Rechtsfolgenbereich gilt demnach fort.[1756] Bei Konflikten zwischen Normen einer höheren und niedrigeren Stufe kann nach dem **Stufenbau der rechtlichen Bedingtheit** kein Regelungskonflikt bestehen. Denn die Norm der niederen Stufe hat in der Norm der höheren Stufe ihren Geltungsgrund.[1757] Die die Erzeugung regelnde ist die höhere, die bestimmungsgemäß erzeug-

---

1749 ZB VwGH 27. 6. 2017, Ro 2016/12/0016 Rz 6, 9.

1750 Vgl dazu *Potacs*, Rechtstheorie 105.

1751 *Lex specialis derogat legi generali.*

1752 *Lex posterior derogat legi priori.*

1753 *Potacs*, Rechtstheorie 125.

1754 *Raschauer*, Allg VwR[5] Rz 519.

1755 *Kelsen*, Allg Theorie 86.

1756 *Perthold-Stoitzner et al*, Derogation, in: Mayer (Hg), Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht (2003) 123 ff.

1757 *Kelsen*, Reine Rechtslehre[2] 209 ff.

te ist die niedere Norm.[1758] Die höherrangige Rechtsvorschrift derogiert einer ihr unterrangigen Rechtsvorschrift.[1759] Der Erzeugungszusammenhang im Sinne des Stufenbaus der rechtlichen Bedingtheit bewirkt nicht für eine unterrangig früher[1760] oder später erlassene Bestimmung als die höherrangige, dass sie als absolut nichtig wird oder *ipso iure* als ungültig aus dem Rechtsbestand ausscheidet. Die österreichische Rechtsordnung kalkuliert mit fehlerhaften Rechtsakten. Abhängig vom Akttypus und der Schwere des Fehlers operiert das sog **Fehlerkalkül**[1761] der Rechtsordnung mit ungleichen Rechtsfolgen auf einen mangelhaften Rechtsakt. Das Bedingtheitsverhältnis ist demnach im österreichischen Stufenbau der Rechtsordnung im Wesen kein absolutes und in seiner Gesamtheit differenzierter.[1762] Aus dem Konflikt[1763] zweier Bestimmungen bzw der Verletzung des bedingenden höherrangigen Rechts resultiert grds ein dem rechtswirksamen, gültig zustande gekommenen unterrangigen Recht anhaftender Mangel, der das rechtswidrige unterrangige am Prüfungsmaßstab des höherrangigen Rechts aufhebbar macht. Dem VfGH kommt hiebei als Kassationsgerichtshof nach dem österreichischen System der konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit ein rechtsbereinigendes Normverwerfungsmonopol für rechtswidrige, nat Bestimmungen zu.[1764] Bis zu deren formellen Aufhebung durch ein stattgebendes VfGH-Erkenntnis oder durch den Gesetzgeber[1765] kommt im österreichischen Stufenbau nach dem Erzeugungszusammenhang das Fehlerkalkül[1766] für rechtswidrig generelle Rechtsakte zur Anwendung. Rechtswidrige generell-abstrakte Rechtsakte haben daher im verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren nach Art 139 f B-VG[1767] ihre allfällige Aufhebung zu gewärtigen. Bei der Rechtswidrigkeit eines individuellen Rechtsakts vermittelt dessen Rechtskraft grds eine Bestandsgarantie und Absicherung gegen nachträgliche Änderungen der

---

1758 *Kelsen*, Allg Theorie 207 f; *Kelsen*, Reine Rechtslehre[2] 228.

1759 *Lex superior derogat legi inferiori.*

1760 Sog Invalidation.

1761 Vgl *Adamovich et al*, Österreichisches Staatsrecht Bd 4[2] (2017) Rz 50025; *Potacs*, Rechtstheorie 57, 104, 110, 142.

1762 Vgl *Potacs*, Rechtstheorie 103 f. Bemerkenswert sind absolut nichtige Akte bzw Nichtakte, die objektiv die *essentialia* keiner Rechtsquellen erfüllen u damit rechtlich gar nicht existent werden; zB VwGH 24. 10. 2017, Ra 2016/10/0070; Ra 2016/10/0079.

1763 *Kelsen*, Allg Theorie 101 f, der zugleich einen *„Normenkonflikt"* ablehnt.

1764 Im Unionsrecht kommt dem EuGH nach Art 19 EUV iVm Art 263 ff bzw Art 267 AEUV ein Normprüfungs- u Aufhebungsmonopol zu.

1765 Sog formelle Derogation.

1766 Vgl dazu VfSlg 1681/1948.

1767 Vgl §§ 59, 64 VfGG.

Rechtsposition des Normadressaten. *Kelsen*[1768] stuft einen rechtskräftigen individuellen Rechtsakt als eine grds nicht derogierbare Norm ein.

Art 23e B-VG kennt mit Ausnahme von Art 50 Abs 5 B-VG keine konfligierende Beziehung zu innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Ihm wird nicht derogiert und er selbst derogiert keine Vorschriften. Dies trifft auch auf **Art 10 Abs 3 B-VG** zu, der sich mit Art 23e inhaltlich nicht überschneidet. Diese beiden Verfassungsbestimmungen regeln Länderrechte, deren Ausübung an unterschiedliche Tatbestände anknüpfen und die offenkundig heterogenen Normadressaten gewährt sind. Art 10 Abs 3 stellt auf den Abschluss von StV iSv Art 50 Abs 1 Z 1 ab, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder tangieren, und verankert Stellungnahmerechte der **Bundesländer** vor einem **vr Vertragsabschluss**. Primärrechtsakte als Vorhaben im Rahmen der EU[1769] fallen nicht unter den Staatsvertragsbegriff iSv Art 10 Abs 3. In Art 10 Abs 3 sind die „Länder", die verfassungsautonom die zuständigen Organe festzulegen haben,[1770] zur Stellungnahme berechtigt. In Art 23e ist hingegen der BR als Länderkammer im Bundesparlament zur Stellungnahme ermächtigt.

Art 23d B-VG weist wiederum nach dem Wortlaut nach gewisse Ähnlichkeiten mit Art 10 Abs 3 B-VG auf. Für Art 23d und seine ausführenden Gliedstaatsvereinbarungen treffen im Vergleich mit Art 23e insofern die soeben getroffenen Überlegungen zum Verhältnis von Art 23e mit Art 10 Abs 3 bezüglich unterschiedlicher Normadressaten zu. Die in Art 23d verankerten Mitwirkungsrechte stellen zwar auf **Vorhaben im Rahmen der EU** ab. Adressat und Kompetenzträger der innerstaatlichen Partizipation ist allerdings nicht der BR. Die „Länder", konkret die **Landesexekutiven**, sind gegenüber dem Bund berechtigt und verpflichtet.

Art 50 Abs 4 iVm Abs 1 Z 2 B-VG sieht wiederum konkret für **Primärrechtsänderungen** eine vom Unterrichtungs- und Stellungnahmerecht nach Art 23e B-VG andersartige Beteiligung des BR vor. Ihm wird ein **Zustimmungsrecht zum Genehmigungsbeschluss des NR** für eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU mit doppelt-qualifizierten Beschlussquoren eingeräumt.

Hingegen derogiert **Art 50 Abs 5 B-VG** als ***lex specialis*** dem Art 23e Abs 1 B-VG mit seinen **speziellen Informationsrechten** für den BR, die zeitlich auf die Aufnahme von Verhandlungen einer Primärrechtsänderung beschränkt sind.

1768 *Kelsen*, Allg Theorie 87 ff.

1769 Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG.

1770 Vgl Art 99 Abs 1 B-VG.

Art 23f Abs 1 B-VG verweist wiederum dynamisch auf **unionsrechtliche Zuständigkeiten** nP. Er begründet keine autonome verfassungsrechtliche Einbindung der Parlamentskammern, wie es Art 23e B-VG regelt. Art 23f Abs 1 ist ferner dogmatisch als ein Programmsatz einzuordnen, der keine Rechtsstellung nP begründet. Die Absätze 2 – 4 von Art 23f regeln von Art 23e abweichende Materien. Die nach Art 23f Abs 3 einfachgesetzliche Ausführung im **EU-InfoG** präzisiert zT[1771] auch Unterrichtungsverpflichtungen nach Art 23e. Empfänger inhaltlicher Positionen des BR nach **Art 23f Abs 4** ist kein nat Verwaltungsorgan, wie der zuständige BM nach Art 23e, jedoch ein Unionsorgan. Abs 4 geht mit seinem Resolutions- und Mitteilungsrecht als Ausdruck eines aktiven Beitrages von nP[1772] über den LV hinaus.

In **Art 23g Abs 1 B-VG** sieht der Bundesverfassungsgesetzgeber in Ausführung des Art 5 Abs 3 EUV iVm Art 6 und Art 7 SP ein selbständiges Recht des BR zu einer **begründeten Stellungnahme zum Entwurf eines EU-Gesetzgebungsakts über die Vereinbarkeit mit dem unionalen Subsidiaritätsprinzip** vor. Das B-VG derogiert in Art 23g mit dessen **speziellen sachlichen Anwendungsbereich** auf Subsidiaritätsbedenken bei Entwürfen von Gesetzgebungsakten iSv Art 289 Abs 3 AEUV dem Art 23e B-VG. Im Verhältnis anderer Grundlagen des staatlichen Unionsverfassungsrechts zu Art 23e B-VG ergeben sich auf Basis evident ungleicher Anwendungsbereiche keine Bedenken über Regelungskonflikte mit Art 23e B-VG.

Gesondert von den Derogationsverhältnissen zu Art 23e B-VG sind die **statischen Verweise** auf Absätze von Art 23e zu behandeln. Der mit der Lissabon-Begleitnov neu implementierte **Art 23i Abs 3 B-VG** legt für alle bevorstehenden Ratsbeschlüsse über EU-Eigenmittel eine rechtzeitige Unterrichtungspflicht des zuständigen BM mittels einer **sinngemäßen Anwendung** von Art 23e Abs 2 fest.[1773] Die sinngemäße Geltung von Art 23e Abs 3 für Beschlüsse im Rahmen der GASP nach **Art 23j Abs 2** war hingegen bereits seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG in letzteren Vorgängerbestimmung ex-Art 23f Abs 2 durch den Verweis auf die Mitwirkungsrechte des NR gem ex-Art 23e Abs 2 – Abs 5 implementiert.[1774]

Nach **Art 142 Abs 2 lit b** (Tätigkeiten außerhalb Ratstagungen) **und lit c** (Fachministerrat) **B-VG** erkennt der VfGH nach einer Ministeranklage über die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des nach Art 23e

---

1771 Vgl § 1 Abs 2, § 3 Z 5 und § 5 Z 3 EU-InfoG.
1772 Vgl Art 12 EUV.
1773 Vgl Art 1 Z 5 BGBl I 2010/57; vgl AB 827 BlgNR 24. GP 15.
1774 Vgl Art I Z 9 BGBl 1994/1013.

B-VG zuständigen Mitglieds der BReg für die durch seine Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Verletzungen von Art 23e B-VG. Ein verurteilendes VfGH-Erkenntnis hat auf Verlust der Mitgliedschaft in der BReg iSv Art 69 Abs 1 B-VG, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust politischer Rechte, zu lauten.[1775]

F) Stellenwert im unionalen Mehrebenenföderalismus

Entwicklungen zur forcierten Demokratisierung[1776] der Union im Primärrecht, die sich zuletzt im **LV** durch einen eigenen neuen, eingangs platzierten Titel über sein demokratisches Konzept verdeutlichen,[1777] sind im Kontext von Art 23e B-VG unerlässlich zu erwähnen. Denn dieser **Titel II EUV „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze"** rekurriert in seinem Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV auf die **nP** als Vehikel einer mitgliedstaatlichen, demokratischen Rückbindung unionaler Entscheidungen. Nationale Legislativen vermögen im Rahmen ihrer parlamentarischen Kontrollmechanismen, die Handlungen nat Exekutivvertreter am unionalen Parkett zu legitimieren. Dem **österreichischen Parlament** stehen im **parlamentarischen Regierungssystem** Kontrollinstrumente für die politische Verantwortlichkeit, wie das Misstrauensvotum, Interpellationsrecht, Resolutionsrecht und Enqueterecht, nebst Anklagerechte für die rechtliche Verantwortlichkeit, um das Vertrauensverhältnis zwischen BReg und Parlament abzusichern, offen. Dem BR als Länderkammer sind parlamentarische Kontrollrechte ausschließlich in Form der Interpellation und Resolution verfassungsrechtlich zugesichert.[1778] NP vermitteln demnach dem Handeln nat Vertreter im R und ER einen **mittelbaren demokratischen Legitimationsstrang**.

Art 10 Abs 1 EUV positiviert erstmals primärrechtlich eine **dualrepräsentative Demokratie**. Das EP vertritt dabei, insb auch in seiner Rolle als Mitgesetzgeber,[1779] direkt die **Unionsbürger**.[1780] NP ergänzen die unmittelbare demokratische Legitimation, die vom EP ausgeht. Die direktdemokratisch gewählten Volksvertreter in den nP demokratisie-

---

1775 Art 142 Abs 4 B-VG.

1776 Vgl zum Demokratiedefizit der Union bereits AB 58 BlgNR 19. GP 2, 11.

1777 NV bezog sich vereinzelt u unkonturiert in Präambel, ex-Art 6 Abs 1, ex-Art 11 Abs 1 EUV und Art 177 Abs 2 und Art 181a Abs 1 EGV auf die „Demokratie" als einer seiner Grundsätze, ohne dabei diesen Rechtsbegriff unionsrechtlich zu determinieren.

1778 Vgl dazu Art 52 B-VG, § 59a GO-BR; ferner Art 23e, Art 53, Art 74 B-VG bzw Art 76 iVm Art 142 B-VG.

1779 Vgl dazu Art 289 ff AEUV.

1780 Vgl Art 14 EUV.

ren das Handeln **nat Vertreter** in den Unionsorganen. Der repräsentative Grundsatz zählt neben der demokratischen Gleichheit der Bürger[1781] und dem Grundsatz der partizipativen Demokratie[1782] zu den drei **Fundamenten des unionsrechtlichen Demokratieverständnisses.**[1783] Im LV ist die demokratische Legitimationswirkung nP für das Handeln nat Vertreter erstmals vertraglich in Art 10 Abs 2 EUV festgelegt worden. Ferner können sich nach Maßgabe des Art 12 EUV nP **selbst aktiv** in die demokratische Arbeitsweise der Union einbinden und die Union damit unmittelbar demokratisch legitimieren.[1784]

Der unionale Regelungsgedanke, nP als Faktor demokratischer Rückkopplung im unionalen Mehrebenensystem rechtlich zu installieren, war in Österreich zum Zeitpunkt seines Unionsbeitritts keine konzeptionelle Neuheit. Parlamentarische Kompetenzverluste an die Unionsorgane durch den EU-Beitritt sollen durch den eingefügten **Art 23e B-VG** und den darin vorgesehenen Mitwirkungsrechten des NR und BR in der innerstaatlichen Willensbildung österreichischer Vertreter kompensiert werden. Beim EU-Beitritts-Begleit-BVG stand bezüglich Art 23e B-VG weniger die verstärkte Demokratisierung der Union, als die aus verfassungsrechtlicher Sichtweise intendierte, allerdings nicht zwingend gebotene **Kompensation von Kompetenzverlusten der Bundesgesetzgebungsorgane** an EU-Rechtsetzungsorgane, die mit dem Inkrafttreten des EU-Beitritts-BVG einhergingen, im Vordergrund. Die mit dem LV neu eingeführte, verschiedenartige Rechtsposition nP im unionalen **Subsidiaritätskontrollmechanismus** stellt jedoch einen **Rechtskulturwandel** dar. Die Subsidiaritätskontrollbefugnis nP nach Art 5 Abs 3 UAbs 2 S 2 iVm Art 12 lit b EUV, für den NR und BR in Art 23g und Art 23h B-VG verankert, unterstreicht deren konzeptionelles Erstarken **im EU-Gesetzgebungsverfahren.** Dem österreichischen VfR ist eine auf Subsidiaritätsbedenken reduzierte politische und rechtliche Kontrolle von Rechtsakten auf Antrag von Parlamentskammern fremd. Zum einen fungiert das Parlament in der Bundesgesetzgebung selbst als zuständiger Gesetzgeber. Zum anderen können vor der Beschlussfassung von Rechtsakten[1785] Subsidiaritätsprobleme als Verletzung der **bundesstaatlichen Kompetenzverteilung** vom VfGH in einem verbindlichen **Kompetenzfeststellungserkenntnis** nach **Art 138 Abs 2 B-VG** auf Antrag der BReg oder einer LReg eruiert werden. Die inhaltliche Prü-

---

1781 Vgl Art 9 EUV.

1782 Vgl Art 10 Abs 3 und Abs 4, Art 11 EUV.

1783 Vgl auch Art 2 EUV.

1784 Vgl auch ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 1, 17 f, 58 ff.

1785 Vgl § 54 VfGG.

fung eines Rechtsakts ist hiebei jedoch unzulässig. Im Falle einer Zuständigkeitsfrage für einen Gesetzgebungsakt ist ein Gesetzesentwurf dem schriftlichen Antrag mit Feststellungsbegehren beizulegen.[1786] Der VfGH fasst seine Feststellung in einem Rechtssatz zusammen, der normative Qualität aufweist und eine authentische Interpretation des VfR darstellt.[1787] Kompetenzfragen, die sich zu einem gehörig kundgemachten Rechtsakt stellen,[1788] werden vom verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren erfasst. **Abstrakte Normenkontrollverfahren** nach Art 139 Abs 1 Z 5 und Z 6 B-VG und Art 140 Abs 1 Z 2 und Z 3 B-VG gewähren den LReg bzw LT und der BReg bzw dem Bundesparlament eine Antragslegitimation.

IV. Art 23f B-VG & EU-InfoG

A) Einleitende Bemerkungen zur Lissabon-Begleitnovelle

Art 23f B-VG erweitert die Befugnisse des NR und **BR** im Rahmen von EU-Vorhaben. Der mit dem LV ins Unionsrecht neu eingeführte Terminus „nationale Parlamente"[1789] ist innerstaatlich unionsrechtskonform auf beide österreichischen Parlamentskammern ausgelegt worden. Orientiert an der Abfolge des Regelungsschemas nach den literae von **Art 12 EUV**, der eine neue primärrechtliche Programmvorschrift für **nP im Unionsrecht** ist, regelt die Lissabon-Begleitnov in Art 23f – Art 23k B-VG für das österreichische Parlament den verfassungsgesetzlichen Rahmen der unionsrechtlich vorgesehenen Instrumente betreffend die Subsidiaritätsrüge,[1790] Subsidiaritätsklage,[1791] und ferner die Handhabung von bestimmten Passerelle-Bestimmungen und Genehmigungsvorbehalten[1792]. Art 23f B-VG ist dem Regelungsblock in Art 23g – Art 23j B-VG mit ihren jeweils verfassungsrechtlichen Implementierungen vorangestellt und regelungstechnisch als eher allgemein gehaltene Verfassungsgrundlage für weitergehende unterverfassungsrechtliche Ausführungsbestimmungen[1793] und als **Öffnungsklausel** für unions-

---

1786 §§ 15, 17 Abs 3 Z 1 und § 53 ff VfGG.

1787 *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss Bundesverfassungsrecht[11] Rz 1090 ff.

1788 Vgl dazu Art 89 Abs 1, Art 135 Abs 4 B-VG; aber Art 139 Abs 3 Z 3 B-VG.

1789 Vgl zuvor seit dem AV das Prot Nr 9 über die Rolle der „einzelstaatliche Parlamente" in der EU, ABl C 1997/340, 113.

1790 Art 23g B-VG.

1791 Art 23h B-VG.

1792 Art 23i B-VG.

1793 Vgl dazu einfachgesetzliche Ausführungen zu Art 12 EUV in GO-BR, EU-InfoG.

rechtliche Implikationen konzipiert. Er lässt die Befugnisse des BR nach Art 52 Abs 1 B-VG unberührt.

In **Art 23j B-VG** ist die **Nachfolgeregelung für** die von dem EU-Beitritts-Begleit-BVG bis zur Lissabon-Begleitnov in **ex-Art 23f B-VG**[1794] vorgesehenen Mitwirkungsformen der Republik Österreich am mittlerweile einzig verbleibenden intergouvernementalen EU-Politikbereich, der GASP,[1795] unter Berücksichtigung der Änderungen durch den LV, getroffen. Abschließend für den Abschnitt B „Europäische Union" bestimmt **Art 23k Abs 1 iVm Abs 3 B-VG** für den BR als Länderkammer, dass die näheren Details in der **GO-BR** zu treffen sind. Im Hinblick auf die Angelegenheiten nach Art 23f B-VG sieht Art 23k Abs 3 B-VG **nur** für die Zuständigkeit des BR **nach Art 23f Abs 4 B-VG** eine Übertragung an einem von ihm gewählten Ausschuss vor.

B) Abs 1: Primärrechtliche Zuständigkeiten des Parlaments

In Übereinstimmung mit dem dargelegten Regelungskanon im LV, die Demokratisierung der Union voranzutreiben, sieht **Art 23f Abs 1 B-VG**[1796] Zuständigkeiten des NR und **BR** vor, um die **nach Maßgabe des Primärrechts**[1797] **den nP zugestandenen neuen Funktionen** verfassungsgesetzlich umzusetzen.[1798] Diese primärrechtliche Neuheit von institutionalisierten nP betrifft in gewissen Belangen,[1799] im Falle eines nat parlamentarischen Zweikammersystems, nicht zwingend beide Kammern. Die Gesetzesinitiative des NR für die Lissabon-Begleitnov[1800] greift dies in Art 23f Abs 1 B-VG umfassend auf und stellt demnach den **BR** unionsrechtskonform dem NR in dieser **Generalklausel** stets gleich. Der **dynamische Verweis**[1801] auf die vorgesehenen Zuständigkeiten nach dem EUV, AEUV und den diesen Verträgen[1802] beigegebenen Prot ist hingegen erst im Abänderungsantrag zur Lissabon-Begleitnov er-

---

1794 Vgl Art 23f B-VG BGBl 1994/1013 idF BGBl I 2003/100.

1795 Vgl Art 24 EUV, Art 2 Abs 4 AEUV, Erkl Nr 13, Erkl Nr 14.

1796 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9, 12.

1797 Vgl Art 51 EUV.

1798 Vgl dazu Art 5 Abs 3 UAbs 2 S 2, Art 10 Abs 2 UAbs 2, Art 12, Art 48 Abs 2, Abs 3 und Abs 7, Art 49 Abs 1 EUV; Art 69, Art 70, Art 71, Art 81 Abs 3 UAbs 3, Art 85 Abs 1 UAbs 3, Art 88 Abs 2 UAbs 2, Art 352 Abs 2 AEUV; PP; Art 4, Art 6 Abs 1, Art 7, Art 8 Abs 1, Art 9 SP.

1799 Art 8 PP; Art 6 Abs 1, Art 7 Abs 1, Art 8 Abs 1 SP; vgl Erkl Nr 51.

1800 IA 978/A BlgNR 24. GP 3, 7, 13.

1801 Vgl dazu hingegen Art 23i Abs 1, Art 23j Abs 1, Abs 2 und Abs 3 B-VG.

1802 Vgl dazu Art 1 Abs 3 EUV, Art 1 Abs 2 AEUV.

gänzt worden.[1803] Art 23f Abs 1 B-VG beschränkt sich nicht statisch auf den Rechtsstand nach dem LV und ist daher offen für künftige kompetenzielle Erweiterungen, aber auch Einschränkungen. Nach den primärrechtlichen Rechtsgrundlagen üben die nP, und sohin der BR, insb die **Zuständigkeiten nach** der Programmnorm in **Art 12 EUV** aus. Dieser umfasst diverse Partizipationsformen im unionalen Gesetzgebungsverfahren, im Politikbereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, im Vertragsänderungs- und Beitrittsverfahren und zuletzt die Mitwirkung an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nP und dem EP. Eine marginale Unterrichtung der Parlamente der MS und interparlamentarische Zusammenarbeit in Form der COSAC waren zwar bereits seit dem Prot Nr 9 zum AV unverbindlich positiviert, aber sind nach dem LV durch das PP grundlegend in ihren jeweiligen Anwendungsbereich primärrechtlich erweitert worden. Im **Detail** sind die neuen unionsrechtlich vorgeschriebenen Sonderkompetenzen für den BR im staatlichen Unionsverfassungsrecht in Art 23g, Art 23h, Art 23i **B-VG** und auf unterverfassungsgesetzlicher Ebene va in dessen **geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen** gem Art 23k Abs 1 B-VG[1804] und im nach Art 23f Abs 3 B-VG verabschiedeten **EU-InfoG**[1805] geregelt.

C) Abs 2: Jahresvorschau

Art 23f Abs 2 B-VG legt die bereits in den Jahren vor der Lissabon-Begleitnov praktizierte unverbindliche **Unterrichtung des** NR und **BR durch die einzelnen BM**[1806] zu Beginn jeden Jahres[1807] über die in diesem Jahr zu erwartenden Vorhaben des R und der EK fest. Der **jährliche Vorhabensbericht über das Arbeits- und Legislativprogramm** der beiden Unionsorgane soll auch stets die voraussichtlichen österreichischen Positionen zu diesen Vorhaben beinhalten. Dabei sind die Mitglieder der BReg nicht zwingend an den Zuständigkeitsbereich ihres jeweiligen Ressorts nach dem BMG gebunden.[1808] Diese **spezielle Berichtspflicht** seit 1. August 2010 hat sohin die schon bestehenden Informationspflichten der BReg nach ex-Art 23e Abs 1 B-VG[1809] ergänzt, um eine breite

---

1803 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 12 mit IA 978/A BlgNR 24. GP 3, 13.

1804 Vgl § 18 Abs 3 GO-BR.

1805 BG über Information in EU-Angelegenheiten (EU- Informationsgesetz – EU-InfoG) BGBl I 2011/113; dazu genauer unten Kapitel III:IV.E).

1806 Vgl Art 69 Abs 1, Art 19 Abs 1 B-VG.

1807 Vgl aber § 7 EU-InfoG.

1808 Vgl dazu anderslautend noch in IA 978/A BlgNR 24. GP 3, 13.

1809 IdF Art I Z 9 BGBl 1994/1013.

Befassung mit europäischen Themen etwa der für die einzelnen Materien zuständigen Parlamentsausschüsse[1810] sicherzustellen. Obwohl von einer „Berichtspflicht" in den Materialien zur Lissabon-Begleitnov die Rede ist, und letztere die Kontrollrechte nach Art 52 Abs 1 B-VG *expressis verbis* parallel fortbestehen lassen,[1811] bleibt dem BR in der österreichischen Verfassungsrechtsordnung und sohin auch in Art 23f B-VG eine **rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit**, wie es hingegen dem NR im konkreten Anlassfall nach Art 76 iVm Art 142 Abs 2 lit b B-VG gestattet ist, **vorenthalten**. Die genaueren Ausführungen zu Art 23f Abs 2 B-VG finden sich nach Art 23k Abs 1 und Abs 3 B-VG in der **GO-BR**, die nur den BR selbst für zuständig erklären kann.[1812]

D) Abs 3

Zusätzlich zur im staatlichen Unionsverfassungsrecht vorgesehenen Unterrichtung sieht der Bundesverfassungsgesetzgeber in **Art 23f Abs 3 B-VG** eine **Ermächtigungsgrundlage** für „**weitere Unterrichtsverpflichtungen**" durch Maßnahmen des einfachen **Bundesgesetzgebers** vor. Der Wortlaut ist sehr knapp gefasst und definiert weder den Kreis der zur Unterrichtung Verpflichteten noch den der korrespondierend von der Unterrichtung Berechtigten oder den Unterrichtungsgegenstand und -umfang selbst. Diesbezüglich nennen die Mat Körperschaften,[1813] wie die Sozialpartner,[1814] die zur Information berechtigt sind und Regelungen über den Zugang zu Dokumenten.[1815] Diese verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage für weitere **autonome** Informationsrechte und -pflichten nebst Art 23d Abs 1, Art 23e Abs 1 und Abs 2 und Art 23f Abs 2 B-VG schafft eine verfassungsrechtliche Grundlage für einfachgesetzliche Beteiligungen des BR in EU-Angelegenheiten zusätzlich zur GO-BR.[1816]

1810 Vgl Art 23k Abs 3 B-VG.

1811 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9, 12.

1812 Vgl zB § 18 GO-BR.

1813 Vgl dazu § 3 Abs 2 ApothekenkammerG, § 93 Abs 3 ArbeiterkammerG, § 117e Abs 2 ÄrzteG, BG über Stellungnahmen im Rahmen der RS der EU, § 2 Abs 4 Binnenschifffahrtsfonds G, § 3 Abs 3 TierärztekammerG, § 10 Abs 2 WirtschaftskammerG, § 8 Abs 2 ZahnärztekammerG.

1814 Vgl Art 120a Abs 2 B-VG.

1815 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 12.

1816 Vgl Art 23k Abs 1 B-VG; vgl dazu auch AB 1444 BlgNR 24. GP 7.

E) EU- Informationsgesetz mit EU-Datenbank

Gemäß dem Auftrag des Bundesverfassungsgesetzgebers nach Art 23f Abs 3 B-VG ist bis dato nur das **BG über Information in EU-Angelegenheiten**[1817] verabschiedet worden. Der Gesetzestext beruht großteils auf einem IA[1818] und hat einige präzisierende Passagen durch einen Abänderungsantrag[1819], va den Bezug auf konkrete – durch das Informationsordnungsgesetz[1820] mittlerweile materiell überholte – Verweisbestimmungen für die Informationssicherheit, auf die LT und die Sozialpartnerschaft, erfahren. Der Bundesgesetzgeber vereinheitlicht, vereinfacht, konkretisiert und optimiert mit dieser **Ausführungsgesetzgebung** den **Informationsaustausch zwischen** dem **zuständigen BM** iSv Art 23e Abs 1 B-VG iSd BMG[1821] und dem NR und **BR**,[1822] erweitert den vorhandenen verfassungsrechtlich verankerten Informationszugang zu EU-Dokumenten[1823] und schafft insb eine gesetzliche Grundlage für die neue **EU-Datenbank**.[1824] Letztere automationsunterstützte Informationsplattform wird von der Parlamentsdirektion administriert und soll unter Vorbehalt eines Informationssicherheitssystems[1825] nicht nur dem österreichischen Parlament Zugang zu sämtlichem Rechtsetzungsmaterial iSv § 1 Abs 2 EU-InfoG verschaffen. Neben den **LT** und Sozialpartnern[1826] ist die Öffentlichkeit im Sinne aller Rechtsunterworfenen als Adressat erstmals positiviert, wobei sich deren Informationszugang auf sog „öffentliche Dokumente"[1827] beschränkt.[1828] Mit Ausnahme von § 1 Abs 2 und Abs 3, § 10 und § 11 Abs 2 EU-InfoG adressiert das BG in Ausführung von Art 23f Abs 3 B-VG ausschließlich das österreichische Parlament als Informationsempfänger.[1829] Schließlich ist die innerstaat-

---

1817 BGBl I 2011/113; vgl IA 1624/A 24. GP 7 ff; AB 1444 BlgNR 24. GP 7 ff; 8606 StProt BR.

1818 IA 1624/A 24. GP.

1819 AB 1444 BlgNR 24. GP 7 ff; vgl dazu § 1 Abs 2, § 2, § 3 Z 4 iVm § 9, § 4, § 6 Abs 4, § 11 Abs 1, § 12 EU-InfoG.

1820 BG über die Informationsordnung des NR u des BR (Informationsordnungsgesetz – InfOG) BGBl I 2014/102.

1821 IA 1624/A 24. GP 9 ff.

1822 Vgl insb § 1 Abs 1 und Abs 2, § 2 Abs 4, § 3 EU-InfoG.

1823 Vgl § 1 Abs 1 und Abs 2 EU-InfoG.

1824 Vgl § 1 Abs 2, § 10 EU-InfoG.

1825 Vgl §§ 9, 11 EU-InfoG, wobei deren Normenverweise tw materiell durch InfOG seit 1. Jänner 2015 derogiert worden sind.

1826 Vgl dazu bereits BGBl 1994/661.

1827 Vgl § 1 Abs 2 InfOG.

1828 IA 1624/A 24. GP 8; vgl § 1 Abs 2 und Abs 3, § 10, § 11 Abs 2 EU-InfoG.

1829 § 2 Abs 4 S 2 EU-InfoG ist nach systematischen Auslegungsgesichtspunkten zum vorangehenden S 1 nur auf das österr Parlament anzuwenden.

liche EU-Datenbank iSv § 10 EU-InfoG von der Dokumentendatenbank des R, auf die § 2 EU-InfoG rekurriert, zu unterscheiden. Abgesehen von der gesetzlichen Einrichtung der EU-Datenbank, systematisiert das EU-InfoG va den Informationszugang zu zwei **Dokumententypen**, zu „europäischen Dokumenten"[1830] und zu „von österreichischen Organen erstellten Dokumenten"[1831]. Hiebei konstruiert das BG einen differenzierten Zugang zu diesen Dokumenten, indem es **für Informationssicherheitserfordernisse** an unionsrechtliche[1832] und innerstaatliche[1833] Geheimhaltungsgrade bzw **Klassifikationsstufen** der Dokumente anknüpft und zusätzlich auf ihre Eignung zur Veröffentlichung[1834] abstellt.[1835] Der Gesetzgeber hat dabei auch Kriterien für den Informationsfluss zwischen dem zuständigen BM und Parlament betreffend den Informationsgegenstand,[1836] Informationsumfang[1837] und Informationsvorgang[1838] aufgestellt. Dabei ist der **BR** durchwegs mit dem NR **gleichgestellt**. Die **Unterrichtung nach EU-InfoG** tritt zu jener nach den sonstigen Rechtsvorschriften für die Unterrichtung über Vorhaben[1839] im Rahmen der EU, zT mit ausführendem Regelungscharakter,[1840] nach dem staatlichen Unionsverfassungsrecht im B-VG und weiteren einfachgesetzlichen[1841] Bestimmungen, hinzu.[1842] Insofern umfasst der Regelungsgehalt des EU-InfoG die Unterrichtung über Vorhaben im Rahmen der EU **nicht abschließend**.[1843] Nach Maßgabe des § 1 Abs 3 EU-InfoG trägt der **zuständige BM** im EU-InfoG stets die **rechtliche Verantwortung** iSv Art 76 iVm Art 142 B-VG für eine ordnungsgemäße Unterrichtung des legitimierten Informationsadressaten. Dies trifft auch im Anwendungsbereich von §§ 2 und 5 EU-InfoG, in dem der BMEIA Informationen übermittelt, zu.[1844] Dem BR bleibt generell eine staatsgerichtliche

---

1830 § 2 EU-InfoG.

1831 § 3 EU-InfoG.

1832 Vgl § 3 Abs 3 und Abs 4 InfOG; vgl dazu Beschluss 2013/488/EU des R ABl L 2013/274, 1.

1833 Vgl § 3 Abs 1, § 4 Abs 1 InfOG.

1834 Vgl § 1 Abs 2, § 3 Abs 2 InfOG; vgl dazu auch VO (EG) 1049/2001 ABl L 2001/145, 43.

1835 Vgl § 2, § 4 Abs 1 Z 11, § 4 Abs 2 iVm § 9, § 4 Abs 3, § 6 Ab 4, § 9, § 11, § 12 EU-InfoG.

1836 Vgl § 1 Abs 2 EU-InfoG.

1837 Vgl § 4 EU-InfoG.

1838 Vgl § 9 EU-InfoG.

1839 Der Vorhabensbegriff im EU-InfoG ist ident zu jenem nach Art 23d Abs 1 und Art 23e Abs 1 B-VG, vgl IA 1624/A 24. GP 8, 10.

1840 Vgl § 3 Z 4 – Z 8, zwar keine weitergehenden Verknüpfungen in § 4, aber dafür neue Formvorschriften nach § 9 EU-InfoG.

1841 Vgl §§ 13a, 13b GO-BR bzw §§ 23, 28b, 29, 31d, 31e, 37 GOG-NR.

1842 Vgl § 1 Abs 3, § 2 Abs 4 S 2 EU-InfoG.

1843 IA 1624/A 24. GP 8, 10.

1844 IA 1624/A 24. GP 8.

Geltendmachung der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit nach Art 142 B-VG, ergo auch des passiv klagslegitimierten, zuständigen BM iSv EU-InfoG, versagt.

In Zusammenschau mit dem EU-InfoG iVm Art 23f Abs 3 B-VG und seinen nachfolgend zu erläuternden einzelnen inhaltlichen Regelungsgegenständen, sind die **Querverbindungen** zum staatlichen Unionsverfassungsrecht,[1845] zum InfOG[1846], zu dessen Durchführungsverordnung InfoV[1847] und zu den einfachgesetzlichen geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen[1848] herzustellen, wie auch der fehlende[1849] Anwendungsbereich des Informationssicherheitsgesetzes[1850] für das österreichische Parlament anzumerken.

Das **Informationsordnungsgesetz**[1851] ist auf Basis der anlassbezogenen bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung nach **Art 30a B-VG**[1852] ergangen, der für die parlamentarischen Beschlussfassungen erhöhte Präsenz- und Konsensquoren festschreibt. In Durchführung von Art 30 Abs 6 B-VG und § 26 InfOG ist seine komplementäre **Informationsverordnung**[1853] erlassen worden. Das InfOG bezweckt, ein möglichst klares und **homogenes Regelungswerk** für den **Schutz und** die **Geheimhaltung von Informationen** im Bereich des NR und **BR** mithilfe seiner 28 Gesetzesbestimmungen über den Umgang mit verschiedenen Arten von dem Parlament zugeleiteten und im Parlament entstandenen **klassifizierten und nicht-öffentlichen Informationen**[1854] zu regeln. Es schafft ein **einheitliches Schutzniveau** im Verhältnis zu anderen öffentlichen Organen und gewährleistet mehr Rechtssicherheit. Durch seinen **umfassenden Regelungsansatz** erfasst es von österreichischen Organen erstellte Informationen, und als klassifizierte Informationen iSv § 3 Abs 1 InfOG **auch EU- und ESM-Verschlusssachen**. Diese in Geheimhaltungs-

---

1845 Vgl § 1 Abs 2, § 3 ff EU-InfoG.

1846 Art 2 BGBl I 2014/102.

1847 V der Präs des NR über den Umgang mit klassifizierten u nicht-öffentlichen Informationen in Nationalrat u Bundesrat (Informationsverordnung – InfoV) BGBl II 2015/58.

1848 GO-BR iVm Art 37 Abs 2 S 4 B-VG, GOG-NR.

1849 *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 34.

1850 Vgl § 1 Abs 2 BG über die Umsetzung vr Verpflichtungen zur sicheren Verwendung v Informationen (Informationssicherheitsgesetz, InfoSiG) BGBl I 2002/23 idF BGBl I 2006/10.

1851 Vgl IA 720/A 25. GP 7 ff.

1852 Art 1 BGBl I 2014/102.

1853 BGBl II 2015/58.

1854 Vgl insb § 1 Abs 1, §§ 3 f InfOG; vgl auch IA 720/A 25. GP 8.

grade[1855] eingestuften Informationen zu Vorhaben im Rahmen der EU und des ESM werden grds ins InfOG integriert,[1856] und erfahren, soweit erforderlich, weiterhin **Sonderbestimmungen** im InfOG selbst,[1857] oder in sonstigen Rechtsgrundlagen für die parlamentarische Tätigkeit.[1858] Ab **1. Jänner 2015** ersetzt, inhaltlich weitgehend unverändert, das InfOG folglich die vorangehenden Verteilungsordnungen-EU und die in Durchführung von ex-§ 7 Abs 2 Anlage 2 GOG-NR verabschiedete V des Präs des NR[1859] über die Verteilung von und den Umgang mit EU-Verschlusssachen.[1860] Daraus leitet sich die **grundlegende Relevanz des geltenden InfOG iVm der Rechtsanwendung des EU-InfoG** ab. Die formellen Normenverweise für den Informationsschutz im EU-InfoG[1861] begrenzt auf die geschäftsordnungsrechtlichen Ausführungsregelungen sind mit Inkrafttreten des InfOG, in dessen Regelungsbereich für klassifizierte und nicht-öffentliche Informationen, als materiell überholt anzusehen. Insofern sind die jeweiligen **Verweispassagen** unter **Rücksichtnahme** auf den Regelungsbestand im **InfOG** zu interpretieren und anzuwenden. Das InfOG stellt in seinem § 1 Abs 2 den Grundsatz der Öffentlichkeit von Informationen auf, behandelt aber im Übrigen eben nur klassifizierte und nicht-öffentliche Informationen im österreichischen Parlament. Die gesicherte Verteilung **öffentlicher Informationen**, also von Informationen, die zur Veröffentlichung iSv § 3 Abs 2 InfOG geeignet und nicht nur für den internen Gebrauch bestimmt sind,[1862] gehören nach § 1 Abs 1 InfOG e *contrario* nicht zu seinem Regelungs-

---

1855 Nicht nachvollziehbar ist die neue innerstaatliche Begrifflichkeit „EU-Klassifizierungsstufe" im InfOG (vgl IA 720/A 25. GP 8) statt dem unionsrechtlichen Terminus „EU-Geheimhaltungsgrad", wie zB im geltenden Beschluss 2013/488/EU des R. ISd Rechtssicherheit u Rechtsklarheit sollte der Ausdruck „EU-Geheimhaltungsgrad" auch in den innerstaatlichen Informationssicherheitsvorschriften verwenden werden. Folglich wiese bereits der vorgeschlagene Wortlaut auf eine unionsrechtlich determinierte Information hin.

1856 Vgl weiters § 3 Abs 3 und Abs 4, § 4 Abs 2 InfOG.

1857 Vgl § 6 Abs 1, § 8 Abs 1, § 21 Abs 1 InfOG.

1858 Vgl ESM-Informationsordnung – Anlage 2 zum GOG-NR; §§ 2, 4, 9, 11, 12 EU-InfoG; § 37a GOG-NR; § 2 Abs 2, § 4 Abs 2 Z 1, § 7 Abs 1, § 10 Abs 6 InfoV; vgl auch Übereinkommen zwischen den im R vereinigten Mitgliedstaaten der EU über den Schutz v Verschlusssachen, die im Interesse der EU ausgetauscht werden BGBl III 2015/183 (ABl C 2011/202, 13).

1859 Vgl Art 30 Abs 6 B-VG.

1860 V der Präs des NR über die bei der Übermittlung u Verteilung v Vorlagen, Dokumenten, Berichten, Informationen u Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der EU zu beachtenden technischen Anforderungen sowie deren Kennzeichnung zur Wahrung der Vertraulichkeit (EU-Verschlusssachen-Verordnung – EU-VS-VO) BGBl II 2013/178; vgl weiters deren zugrundeliegenden Verteilungsordnungen-EU in den Anlagen der GO für NR u BR.

1861 Vgl § 2, § 4, § 6 Abs 4, § 9, § 11 Abs 2 EU-InfoG.

1862 Vgl IA 720/A 25. GP 8.

gegenstand. Sie sind den gewöhnlichen geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben zu unterwerfen.

Unter Anwendung der informationsrechtlichen Schablone des EU-InfoG iVm InfOG obliegt grds dem zuständigen BM eine Unterrichtung nach **Art 23e Abs 1** iVm Art 23k B-VG, sofern das EU-Dokument eine **EU-Verschlusssache** iSv § 3 Abs 3 InfOG darstellt und einer **höheren EU-Klassifizierungsstufe**[1863] **als „Restreint UE/EU Restricted"** (Stufe 1) zugeordnet ist.[1864] Demnach können EU-Verschlusssachen mit einer Einstufung als „Confidentiel UE/EU Confidential" (Stufe 2), „Secret UE/EU Secret" (Stufe 3), oder mit der höchsten Informationssicherheitsstufe 4 „Très Secret UE/EU Top Secret" nicht durch den BMEIA nach § 2 EU-InfoG übermittelt werden. Die Zuständigkeit zur Übermittlung von österreichischen Organen erstellten Dokumenten iSv § 3 EU-InfoG und sonstigen EU-Datenbankquellen iSv § 1 Abs 2 EU-InfoG ergibt sich für den zuständigen BM ausnahmslos nach Art 23e Abs 1 B-VG.[1865] Generell ist eine automationsunterstützte Form der Übermittlung und Behandlung iSv § 2 – § 8 EU-InfoG von EU-Verschlusssachen mit einer höheren Klassifizierung als „Restreint UE/EU Restricted", oder von darauf bezugnehmenden Übermittlungen gem **§ 9 EU-InfoG unzulässig**. **Nur** eine EU-Verschlusssache mit der **EU-Klassifizierungsstufe als „Restreint UE/EU Restricted"** (Stufe 1), oder eine **ohne EU-Klassifizierungsstufe** versehene Information, die ggf nach unionsrechtlichen Vorgaben als nicht zur Veröffentlichung geeignet vermerkt sind („limité"), **müssen** durch den BMEIA **nach § 2 Abs 1 – Abs 3 EU-InfoG übermittelt** werden und gelten[1866] sohin als durch den zuständigen BM übermittelt. Weiters müssen diese mit Stufe 1 klassifizierten, oder nicht-klassifizierten EU-Dokumente und deren nat Bezugsgegenstände **nach § 9 EU-InfoG** automationsunterstützt an das Parlament übermittelt und behandelt werden. Diese **automationsunterstützte Übermittlungspflicht** von europäischen und von österreichischen Organen erstellten Dokumenten an das Parlament gilt, bis auf die oben genannten expliziten Ausnahmen iZm EU-Verschlusssachen ab Stufe 2, als **Leitgedanke** des EU-InfoG und soll wesentlich zum vereinfachten und effizienten Informationsfluss zwischen zuständigem BM und Parlament, besonders hinsichtlich der EU-Datenbank, im Geiste der Verwaltungsreduktion beitragen.[1867]

1863 Vgl dazu Art 2 Beschluss 2013/488/EU des R.

1864 Vgl § 2 Abs 4 S 2 EU-InfoG.

1865 Vgl IA 1624/A 24. GP 7 ff.

1866 Vgl zu § 2 Abs 4 EU-InfoG *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek* Art 23e B-VG Rz 25.

1867 Vgl IA 1624/A 24. GP 7, 9, 13.

Nach dem Überblick über die allgemein gültigen Regelungsgrundsätze des Ausführungsbundesgesetzes EU-InfoG und der näheren Erläuterung des geltenden Regelungsregimes für die Informationssicherheit im Bereich des Parlaments, soll abschließend, konkret und systematisch der **Regelungsgegenstand der 13 Paragraphen** vom EU-InfoG analysiert sein. Der einleitende § 1 mit seiner groben Abgrenzung des Regelungsgegenstands wird von konkreten Vorschriften in den § 2 – § 8 EU-InfoG über die europäischen und von österreichischen Organen erstellten Dokumente betreffend das Parlament gefolgt. § 9 – § 12 EU-InfoG legen daran anknüpfend die verfahrensrechtlichen Grundsätze, die EU-Datenbank und eine Generalklausel für die Informationssicherheit fest. Das BG ist nach § 13 grds mit 1. Jänner 2012 in Kraft getreten. Die nach § 12 EU-InfoG notwendigen technischen Voraussetzungen in der Parlamentsdirektion für die automatische Erfassung der übermittelten Dokumente nach § 2 Abs 2 und Abs 3 und § 4 EU-InfoG und die Rechtswirkungen nach § 2 Abs 4 S 1 EU-InfoG sind allerdings erst mit 20. Jänner 2014 nach deren K im BGBl II 2014/19 als erfüllt anzunehmen.[1868]

§ 1 EU-InfoG[1869] legt in seinem **Abs 1** das primäre Regelungsinteresse des EU-InfoG mit einem **optimierten Informationsfluss zwischen dem jeweils zuständigen BM** und dem NR und **BR** programmatisch fest. Er bezeichnet die auszuführende Verfassungsrechtsgrundlage Art 23f Abs 3 B-VG und ordnet die Umsetzung weiterer – **nicht abschließender**[1870] – Unterrichtungsverpflichtungen an. **§ 1 Abs 2** beinhaltet den Auftrag an die **Parlamentsdirektion**, als administrativen Hilfsapparat, der unter der Leitung des Präs des NR gem Art 30 Abs 3 iVm Abs 6 B-VG auch Angelegenheiten des BR erledigt, die **EU-Datenbank** zu führen. Ihre gesetzliche Verankerung unterstreicht ihren bisherigen Stellenwert für die parlamentarische Partizipation an Vorhaben im Rahmen der EU. Zugang zu Informationen über diese Vorhaben soll die EU-Datenbank für das Parlament, die Öffentlichkeit, die **LT** und Sozialpartner nach Maßgabe des § 10 EU-InfoG, des GOG-NR und der GO-BR[1871] gewährleisten. Gespeist wird die EU-Datenbank von Dokumenten, die vom zuständigen BM gem Art 23e – Art 23j B-VG, gem §§ 2 und 3 EU-InfoG, sowie von Unionsorganen übermittelt werden. **§ 10 EU-InfoG**[1872] schlägt eine zum Zweck der Übersichtlichkeit und Benutzerfreundlichkeit nach fachlichen Gesichtspunkten orientierte Datenbankgliederung vor. Wei-

1868 Vgl IA 1624/A 24. GP 9, 15; AB 1444 BlgNR 24. GP 10.
1869 IA 1624/A 24. GP 8; AB 1444 BlgNR 24. GP 8.
1870 Vgl § 1 Abs 3 EU-InfoG.
1871 Vgl § 13a, § 13b, § 18, § 59a GO-BR.
1872 IA 1624/A 24. GP 8, 13 f.

ters ermächtigt er die Parlamentsdirektion, Auskünfte über den Zugang der Öffentlichkeit zu den in der EU-Datenbank verfügbaren – öffentlichen[1873] – Dokumenten über Vorhaben im Rahmen der EU zu erteilen.

§ 2 Abs 1 und Abs 2 EU-InfoG[1874] sieht den **BMEIA** als zuständiges Organ für die technische Einrichtung einer direkten Anbindung des **Parlaments** an die **Dokumentendatenbank des R** („U32-Extranet")[1875] vor, um **eur Dokumente** ohne Geheimhaltungsgrad („**Extranet**" und „**Extranet-L**") und als „Restreint UE/EU Restricted" klassifizierte Dokumente („**Extranet-R**") dem NR und **BR** zugänglich zu machen. **Zusätzlich** zu dieser sog „**pull-Funktion**" einer direkten Anbindung an die Dokumentendatenbank des R, übermittelt der BMEIA nach **§ 2 Abs 3 EU-InfoG** alle neu in diese Datenbank aufgenommenen und zur Verfügung stehenden europäischen Dokumente iSv § 2 Abs 1 und Abs 2 EU-InfoG in Entsprechung von § 9 EU-InfoG zwingend automationsunterstützt an das Parlament. Für diese zwei EU-Dokumenttypen sind nach dem Beschluss 2013/488/EU des R[1876] automationsunterstützte Übermittlungen gestattet, wobei sich der Sondertatbestand für klassifizierte Dokumente nach § 2 Abs 2 mit den unionsrechtlich erhöhten Sicherheitsanforderungen für jene Dokumente im Vergleich zu unklassifizierten begründet.[1877] Diese als „**push-Funktion**" bezeichnete Übermittlungsvariante basiert auf E-Mailversand über den U32/Extranet-Mailer des Bundesministeriums, ermöglicht der Parlamentsdirektion die intendierte vollständige, tagesaktuelle, unmanipulierte Aufnahme dieser Dokumente in die EU-Datenbank und ersetzt ferner in Kombination mit der „pull-Funktion" nach **§ 2 Abs 4** S 1 **EU-InfoG** die Übermittlung der betroffenen Dokumente durch den jeweils zuständigen BM. Die dadurch vermiedenen Mehrfachzuständigkeiten und Doppelübermittlungen und bezweckte Verwaltungsreduktion auf Seiten der Bundesministerien und des Parlaments funktioniert allerdings nicht bei europäischen Dokumenten mit höheren Klassifizierungsstufen als „Restreint UE/EU Restricted", oder sonstigen Dokumenten, die nicht über die Dokumentendatenbank des R verfügbar sind, wie zB eur Dokumente mit alternativen Übermittlungskanälen, oder § 3-Dokumente. Demnach ordnet § 2 Abs 4 S 2 EU-InfoG keine eigene Dokumentenübermittlungspflicht an, sondern verdeutlicht die **fortbe-**

1873 ISv § 1 Abs 2 InfOG; vgl dazu IA 1624/A 24. GP 8.

1874 IA 1624/A 24. GP 9; AB 1444 BlgNR 24. GP 8.

1875 IA 1624/A 24. GP 7, 9; vgl Teil 2 B. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten nach Anlage zu § 2 BMG.

1876 Art 10.

1877 Vgl dazu § 12 EU-InfoG, BGBl II 2014/19.

stehenden Übermittlungspflichten idR **des federführend, fachlich zuständigen BM**[1878] **nach Art 23e Abs 1 B-VG.**[1879]

§ 3 EU-InfoG listet jene **von österreichischen Organen erstellten Dokumente** auf, die in der EU-Datenbank nach § 1 Abs 2 EU-InfoG zur Verfügung gestellt werden. Diese Dokumente gehen über Informationen nach Art 23e ff B-VG hinaus.

F) Abs 4: Mitteilungen

Dem **BR** und dem NR wird in **Art 23f Abs 4 B-VG** ein sachlich unbegrenztes **Mitteilungsrecht an die Unionsorgane** iSv Art 13 Abs 1 EUV über ihre **Wünsche zu Vorhaben der EU** zugebilligt. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung geht über die primärrechtlichen Kompetenzen nP, die sich va durch Informationsrechte und sonstige sachlich begrenzte Mitwirkungsformen mit unterschiedlichen Rechtswirkungen auszeichnen,[1880] hinaus und vermittelt daher einen unionsrechtlich **unverbindlich**en Beitrag des österreichischen Parlaments zur guten Arbeitsweise der Union iSv Art 12 EUV. Sie tritt hinter den speziellen Anwendungsbereich der rechtsverbindlichen Subsidiaritätsrüge nach Art 23g Abs 1 B-VG mit deren genau festgelegten Grundlagen im SP zurück. Nach den Mat zur Lissabon-Begleitnov sollen die Mitteilungen insb die Gesetzgebung und Anwendung des Unionsrechts betreffen und können auch allgemeine politische Ausführungen enthalten.[1881] Die vr als unverbindliche politische Absichtserklärungen zu qualifizierenden Mitteilungen können nach **Art 23k Abs 3 B-VG** in der **GO-BR** vom BR an einen von ihm zu wählenden **Ausschuss** übertragen werden.[1882]

V. Art 23g B-VG

A) Regelungsgegenstand

Seit dem LV sind nP und deren Kammern unionsrechtlich direkt in das EU-Gesetzgebungsverfahren iSv Art 289 AEUV eingebunden, indem sie über die Einhaltung der vertikalen Kompetenzverteilung in Form des

---

1878 ISv § 5 BMG.

1879 Vgl dazu IA 1624/A 24. GP 7, 9 f.

1880 Vgl Kapitel II:V.A)2.

1881 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 12.

1882 Vgl § 13a Abs 2 Z 4 und Z 7, § 13b Abs 7 Z 2 und Abs 9 Z 2, § 18 Abs 3 GO-BR.

Subsidiaritätsgrundsatzes iSv Art 5 Abs 3 EUV wachen.[1883] In Durchführung der Vorgaben in **Art 12 lit b EUV iVm SP** gestaltet seit der **Lissabon-Begleitnov** Art 23g B-VG die Befugnisse des BR und NR zur Ausübung der sog **Subsidiaritätsrüge** gegen den **Entwurf eines Gesetzgebungsakts iSv Art 289 Abs 3 AEUV** gleichwertig[1884] aus. In Art 23g Abs 1 und Abs 3 B-VG regelt der Bundesverfassungsgesetzgeber unionsrechtskonform die unmittelbar anwendbaren[1885] Vorschriften des Art 6 Abs 1 SP. Angesichts des kurzen Zeitfensters einer achtwöchigen parlamentarischen Prüffrist im Gesetzgebungsverfahren können die Zuständigkeiten des BR nach Art 23g B-VG von dessen Plenum an den **Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union** (EU-Ausschuss) iSv § 13a GO-BR gem **Art 23k Abs 3 B-VG** delegiert werden. Das individuelle unabhängige Recht zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme des BR ist an einen **Mehrheitsbeschluss**[1886] gebunden, der in einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem Bundesstaat Österreich einer effektiven parlamentarischen Subsidiaritätskontrolle nicht zuträglich ist. Um die Expertise des zuständigen BM zur Vereinbarkeit von legislativen Entwürfen zu nützen, sieht der Bundesverfassungsgesetzgeber zusätzlich dessen Äußerungspflicht gegenüber dem ansuchenden BR gem Art 23g Abs 2 B-VG vor. Notwendige Voraussetzung für die Ausübung des Rügerechts ist eine ausreichende Informationsgrundlage des BR über EU-Gesetzgebungsvorhaben. Die **Information des BR** erfolgt über die direkte Unterrichtung durch die Unionsorgane nach dem PP und SP. Art 23e Abs 1 B-VG verpflichtet den zuständigen BM, den BR umfassend über EU-Gesetzgebungsentwürfe hinausgehend von EU-Vorhaben zu unterrichten.

Exkurs: Subsidiarität im Verfassungsrecht

Das **Bundesverfassungsrecht** kennt **kein** formelles **Subsidiaritätsprinzip** für die Abgrenzung von **Verbandskompetenzen** in rein innerstaatlichen Sachverhalten.[1887] Implizit ergibt sich eine subsidiäre

---

1883 Vgl oben Kapitel II:V.C).

1884 *Gamper* in *Griller et al* 348, 350.

1885 Vgl *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 462.

1886 Art 37 Abs 1 B-VG; AB 827 BlgNR 24. GP 9.

1887 Das Rechtsinstrument der Subsidiarität wird unionsrechtskonform für den Anwendungsbereich des Unionsrechts in Art 23g und Art 23h B-VG u deren Ausführungsvorschriften innerstaatlich verankert. Weiters wird es als Rechtstechnik für die Abgrenzung v Tatbestandsmerkmalen, so zB implizit im § 1355 ABGB für die subsidiäre Bürgschaft, oder wie zB in § 122 FPG, § 22 BStMG oder § 85 SPG bei der Festlegung v verwaltungsstrafrechtlichen u strafgerichtlichen Taten im österr Recht eingesetzt. Der materielle Bestand eines kompetenziellen Subsidiaritätsprinzips ist in der österr Rechtsordnung str.

Zuweisung von Angelegenheiten in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden nach Art 118 Abs 2 B-VG.[1888] Stattdessen operiert die innerstaatliche Kompetenzverteilung mit grds **explizit zugewiesenen** Verbandskompetenzen an den Bund oder die Bundesländer für Gesetzgebung und Verwaltung unter subsidiärer Anwendung einer Generalklausel zugunsten der Länder nach Art 15 Abs 1 B-VG.[1889] Bemerkenswerterweise zieht die Kompetenz zur Regelung eines ausdrücklich genannten Sachbereichs die Kompetenz zur Regelung weiterer, nicht explizit geregelter Bereiche nach sich.[1890] Gleichermaßen ist wie bei der Anwendung eines kompetenziellen Subsidiaritätsprinzips der Zuständigkeitsumfang einer Organisationseinheit durch die Auslegung der einschlägigen Kompetenzbestimmung für den Einzelfall zu klären. Für die Interpretation von bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen haben sich in Abwandlung vom klassischen Interpretationskanon **spezielle Auslegungsmethoden in Österreich** entwickelt. Dazu gehört die Versteinerungs- und Gesichtspunktetheorie und das bundesstaatliche Rücksichtnahmegebot. Gelegentlich wird auch von einer föderalistischen Interpretationsmaxime gesprochen. Diese Auslegungsmethoden widersprechen einem idealtypischen Subsidiaritätsgrundsatz eines Bundesstaats. **Generell deckt sich die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht.** Im Bundesstaat sollen Staatsaufgaben und Staatsgewalt zwischen einer nat und regionalen „Regierung" derart aufgeteilt werden, dass die regionale Ordnungshoheit in ihrem Gebiet grds alle Aufgaben selbst besorgen kann und nur Aufgaben gesamtstaatlicher Bedeutung der „nationalen Regierung" übertragen werden. Die **bundesstaatliche Kompetenztheorie** stellt auf die lückenlose Verteilung von Staatsaufgaben und Staatsgewalt auf mehrere Regierungssysteme ab. Sie ist kasuistisch und **prinzipienbezogen**. Für die österreichische Kompetenzordnung würde sie rechtstechnisch bedeuten, Bundeskompetenzen am Gemeinwohl zu messen und dem Bund gerade nicht losgelöst von den Fähigkeiten der Gliedstaaten Kompetenzen zuzuweisen. Art 15 Abs 1 B-VG sollte nicht als Auffangkompetenz zugunsten der Bun-

---

1888 Vgl weiters Art 44 Abs 2 B-VG, Art 7 Abs 1 vlbg Landesverfassung; VfSlg 8215/1977; dazu *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 307.

1889 Die Staatsgewalt „ordentliche Gerichtsbarkeit" ist allein dem Bund gem Art 82 Abs 1 B-VG zugeschrieben.

1890 Sog Prinzip der Adhäsion an der Sachmaterie, das das Verfahrensrecht, die Verwaltungspolizei, die Enteignung, die Festsetzung v Strafen u die Zuweisung v Strafgeldern betrifft.

desländer gedeutet werden. Die Klausel müsste jedoch eigenständig und orientiert am Gemeinwohl angewendet werden.[1891]

B) Abs 1: Individuelles Rügerecht des Bundesrats oder EU-Ausschusses

Der BR als Plenum oder grds der EU-Ausschuss[1892] ist nach Art 6 Abs 1 SP **einmalig** ermächtigt, **innerhalb von acht Wochen ab Einlangen der dt Sprachfassung** des Entwurfs des Gesetzgebungsakts[1893] in einer begründeten[1894] Stellungnahme darzulegen, weshalb der Entwurf seines Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.[1895] Nur wenn es der BR beschließt oder jeweils mehr als die Hälfte der Bundesräte dreier Länder bis zum Beginn der Beratungen im EU-Ausschuss verlangt, ist die Abgabe einer begründeten Stellungnahme iSv Art 23g Abs 1 B-VG dem BR selbst vorbehalten. Dabei kann der EU-Ausschuss ggf dem BR die Abgabe einer begründeten Stellungnahme empfehlen.[1896] § 13a Abs 2 und § 13b Abs 7 GO-BR dürfen in unionsrechtskonformer Anwendung keine mehrmalige Abgabe einer (negativ) begründeten Stellungnahme zulassen. Das **einmalige Rügerecht** des BR ergibt sich aus dem klaren Wortlaut des unmittelbar anwendbaren Art 6 Abs 1 SP, der kurzen achtwöchigen Rügefrist, dem Konzept des politischen „Frühwarnmechanismus" und dem einfachen Stimmwert des BR nach Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP. Das Rügerecht des BR gilt ferner **absolut**, da es **unabhängig** vom Kontrollverhalten des NR und von der kompetenzrechtlichen Einordnung des Gegenstands des legislativen EU-Vorhabens ist.[1897] Die **Begründungen** zur Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in der Stellungnahme des BR können sich umfassend auf die Schrankentrias iSv **Art 5 EUV** stützen.[1898] Der **Präs des BR** hat nach dem Mehrheitsbeschluss über

---

1891 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 307, 340 f, 343.

1892 Art 23k Abs 3 B-VG sieht im Gegensatz zum vorgeschlagenen Art 23g Abs 5 B-VG (vgl IA 978/A BlgNR 24. GP 4, 180/A-BR/2010 4, 10) keine automatischen Zuständigkeiten des EU-Ausschusses vor, die durch die GO-BR dem BR vorbehalten bleiben können. Nach Art 23k Abs 3 B-VG können einem vom BR zu wählenden Ausschuss (EU-Ausschuss) Zuständigkeiten des BR in der GO-BR übertragen werden; vgl insb Art 23g B-VG iVm §§ 13a Abs 2 Z 5 – Z 7 GO-BR.

1893 Vgl zur Fristenberechnung oben Kapitel II:V.B)2.

1894 Vgl zur Begründungsdichte oben Kapitel II:V.C)2.b).

1895 § 13b Abs 7 Z 3 GO-BR.

1896 § 13a Abs 3 GO-BR.

1897 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 13; *Gamper* in *Griller et al* 350; *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 462; dazu oben Kapitel II:V.C)2.a).

1898 Vgl auch AB 827 BlgNR 24. GP 13, IA 978/A BlgNR 24. GP 14; *Gamper* in *Griller et al* 349; ferner oben Kapitel II:V.C)2.b).

die Subsidiaritätsrüge, für deren unverzügliche Übermittlung an den Präs des EP, des R und der Kommission zu sorgen.[1899] Die begründete Stellungnahme des BR ist für sich nach Art 7 Abs 1 SP vom Urheber des Gesetzgebungsentwurfs zu berücksichtigen und kann im Kollektiv mit Stellungnahmen anderer Kammern von EU-MS weitere Rechtspflichten nach Art 7 Abs 2 und Abs 3 SP initiieren.[1900]

C) Abs 2: Äußerung des zuständigen Bundesministers

Art 23g Abs 2 B-VG sieht **verfassungsrechtlich autonom** eine Ermächtigung des BR oder des EU-Ausschusses[1901] vor, vom zuständigen BM eine Äußerung **zur Subsidiaritätskonformität von Gesetzgebungsentwürfen** einzuholen. Diese Ermächtigungsgrundlage impliziert die Annahme eines Wissensvorsprungs der Bundesexekutive gegenüber dem Parlament und regelt die Modalitäten in Anbetracht der kurzen achtwöchigen Rügefrist, die in Art 23g B-VG nicht explizit bestätigt wird, zu vage.[1902] Im „**Regelfall**" soll **innerhalb von zwei Wochen nach Einlangen des Verlangens** die Äußerung erfolgen. Diese Spezialregelung[1903] zur Informationsbeschaffung umschreibt weder den Regel- noch Ausnahmefall, jedoch ist es zweckmäßig, von einer grds unverzüglichen Reaktionspflicht des BM auszugehen. Offenkundig soll die Analysekapazität der Verwaltung in Anspruch genommen werden können. Die genuin parlamentarische Fremdkontrolle über das Subsidiaritätsprinzip ist mit der Ermächtigung des zuständigen BM nach Art 23g Abs 2 B-VG an die (auch zu kontrollierende) Exekutive verlagert. Dass dadurch eine *„Auslagerung"* an die Verwaltung Platz greift, welche die *„Ausweitung der Rechte der Parlamente durch den Vertrag von Lissabon ad absurdum führt"*, ist jedoch eine übertriebene Kritik *Grillers*[1904]. Zum einen muss der BR diese Äußerungspflicht des zuständigen BM nicht in Anspruch nehmen und zum anderen ist er an eine getätigte Äußerung der Exekutive zumindest rechtlich nicht gebunden.

1899 § 13b Abs 9 Z 3 GO-BR.

1900 Dazu oben Kapitel II:V.C)2.

1901 § 13a Abs 2 Z 6 GO-BR.

1902 *Gamper* in *Griller et al* 348 f.

1903 Vgl *lex generalis* Art 23f Abs 3 B-VG; *Gamper* in *Griller et al* 348.

1904 *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 462 FN 39.

D) Abs 3: Konsultation der Landtage

Nach **Art 6 Abs 1 letzter S SP** obliegt es dem jeweiligen Parlament oder der jeweiligen Kammer eines nP, ggf die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Die Konsultation erfasst verpflichtend jene Angelegenheiten, die in den innerstaatlichen Zuständigkeitsbereich solcher regionaler Parlamente fallen.[1905] Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat aufgrund der von den jeweiligen LT gewählten Mitglieder[1906] für den **BR** und der Kompetenzen des BR als Länderkammer[1907] im österreichischen Parlament, die sich im Zustimmungsrecht des BR zur Auflösung von LT[1908] oder in Schutzklauseln[1909] für die Landesgesetzgebung manifestieren, diesen **systemkonform** zur **Konsultation der österreichischen LT** verpflichtet. Dabei verpflichtet Art 23g Abs 3 B-VG den BR, die LT über sämtliche Gesetzgebungsentwürfe iSv Art 3 SP iVm Art 289 Abs 3 AEUV zu **unterrichten** und ihnen **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben. Die umfassende Konsultation der neun LT harmoniert mit dem sachlich unbeschränkten Rügerecht des BR. Dennoch ist es unionsrechtlich unproblematisch, den Unterrichtungsumfang auf die Entwürfe in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, teleologisch zu reduzieren. Diese sachliche Einschränkung auf die Fälle mit Gesetzgebungsbefugnissen der LT entspricht im Übrigen auch Stellungnahmerechten der LT gegenüber den jeweiligen LReg zu EU-Vorhaben in den innerstaatlichen Beteiligungsverfahren nach den Landesverfassungen und Art 23d Abs 2 B-VG.[1910] Die Unterrichtung und die Gelegenheit zu einer unverbindlichen Stellungnahme erfüllen die Konsultationsobliegenheit des BR hinreichend.[1911] Allerdings ist auf Anregung der Länder[1912] in Art 23g Abs 3 S 2 B-VG vorgesehen, dass der BR die Stellungnahmen der LT bei der **Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme** zu **erwägen**

1905 Überzeugend *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 441 FN 80; aA *Gamper*, die für eine fakultative Einbindung aufgrund der einschlägigen Sprachfassungen u der traditionellen Zurückhaltung des Unionsrechts gegenüber der ms Staatsorganisation plädiert, *Gamper* in *Griller et al* 351 FN 38; vgl dazu oben Kapitel II:V.B)2, Kapitel II:V.C)2.b).

1906 Art 35 B-VG.

1907 Art 24, Art 34 B-VG.

1908 Art 100 Abs 1 B-VG.

1909 Art 23e Abs 4, Art 15 Abs 6, Art 44 Abs 2 B-VG.

1910 Vgl Kapitel III:X.

1911 Ebenso *Lienbacher* in *Hummer/Obwexer* 441 FN 80.

1912 Vgl dazu 180/A-BR/2010 4, 8; AB 8368 BlgBR 1.

und die LT über solche Beschlüsse (jedenfalls) zu **unterrichten** hat.[1913] Eine Bindung an die Stellungnahmen der LT ist mit dem freien Mandat der Bundesratsmitglieder iSv Art 56 Abs 1 B-VG unvereinbar. Die politisch verbindlichen Stellungnahmen sind bloß zu erwägen und nicht zwingend zu berücksichtigen.[1914] Es scheint aus Zweckmäßigkeitsgründen angebracht, LT möglichst effizient innerhalb der kurzen achtwöchigen Rügefrist des BR einzubinden.[1915] Die Konsultation der LT sollte daher primär auf Angelegenheiten mit Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung abzielen und das Konsultationsverfahren sollte möglichst flexibel zugunsten des sachlich uneingeschränkt rügeberechtigten BR gehalten werden.

VI. Art 23h B-VG

A) Regelungsgegenstand

Die mit dem **LV** eingeführte Subsidiaritätskontrolle durch die nP im Gesetzgebungsverfahren setzt zum einen für die Subsidiaritätsrüge bei einer Achtwochenfrist nach Einlangen des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts in Art 6 SP an[1916] und räumt zum anderen nP die Erhebung einer sog **Subsidiaritätsklage gegen einen Gesetzgebungsakt** nach den **Vorgaben in Art 8 Abs 1 SP iVm Art 263 AEUV** ein.[1917] Mit der **Lissabon-Begleitnov** hat der Bundesverfassungsgesetzgeber die notwendigen verfassungsrechtlichen Begleitbestimmungen in Art 23h B-VG verankert und regelt eine **gleichgestellte Klagebefugnis** von BR und NR.[1918]

1913 Zur Verfassungswidrigkeit v § 13b Abs 9 GO-BR, der eine Unterlassung der Unterrichtung der LT durch Beschluss des EU-Ausschusses zulässt, vgl *Gamper* in *Griller et al* 352.

1914 Für eine ernsthafte Einbeziehung der Stellungnahmen der LT in die Erwägungen des BR ähnlich zu den Berücksichtigungspflichten v begründeten Stellungnahmen iSv Art 7 Abs 1 SP spricht sich *Gamper* aus; *Gamper* in *Griller et al* 352.

1915 Vgl zum Zeitproblem oben Kapitel II:V.B)2, Kapitel II:V.C)2.b).

1916 Vgl Art 23g Abs 1 B-VG.

1917 Zu den primärrechtlichen Grundlagen der Subsidiaritätsklage vgl oben Kapitel II:V.C)3.

1918 Vgl dazu insb 180/A-BR/2010 4, 8 f; AB 8368 BlgBR 1; *Gamper* in *Griller et al* 353.

B) Abs 1: Subsidiaritätsklage im Namen des Bundesrats

Nach Maßgabe von Art 8 Abs 1 SP kann entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem MS im Namen seines nP oder einer Kammer dieses Parlaments eine Nichtigkeitsklage wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip innerhalb von zwei Monaten[1919] ab Bekanntgabe des Rechtsakts an den EuGH übermittelt werden. Die Subsidiaritätsklage ist eine **besondere Form der Nichtigkeitsklage**, die auf das Subsidiaritätsprinzip iSv Art 5 Abs 3 EUV als Nichtigkeitsgrund für den angefochtenen Rechtsakt begrenzt ist, die nur gegen einen Gesetzgebungsakt iSv Art 289 Abs 3 AEUV als Klagegegenstand gerichtet sein kann und für die den nP bzw deren Kammern wie dem österreichischen BR eine eigenständige vollprivilegierte Klagebefugnis in Art 8 Abs 1 SP eingeräumt ist.[1920] Im Übrigen gelten die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Nichtigkeitsklage nach Maßgabe von Art 263 AEUV.[1921]

Die Subsidiaritätsklage muss vom **Plenum des BR** mit Mehrheitsbeschluss laut § 58 Abs 1 GO-BR[1922] gefasst werden.[1923] Die Klagebefugnis des BR nach Art 8 Abs 1 SP iVm Art 23h B-VG kann nach **Art 23k Abs 3 B-VG** an den EU-Ausschuss iSv § 13a Abs 1 GO-BR geschäftsordnungsrechtlich nicht delegiert werden.[1924] Das **Rügerecht** des BR antizipiert seine Klageberechtigung nach Art 23h Abs 1 B-VG nicht. Die Klagebefugnis des BR **gilt unabhängig** von der Vorgangsweise des **NR** und kann gegen sämtliche Gesetzgebungsakte unabhängig von einer **kompetenziellen Betroffenheit** der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung erhoben werden.[1925] Ferner sind Ingerenzmöglichkeiten des MS im Übermittlungsvorgang mit dem Unionsrecht vereinbar.[1926]

1919 § 21a Abs 1 GO-BR verweist auf die gem Art 8 SP vorgesehene Frist, die jedoch in diesem Primärrechtsartikel nicht festgelegt ist, sondern nur über dessen Verweis auf Art 263 (Abs 6) AEUV festgestellt werden kann.

1920 Ebenso *Griller*, der aus dem SP, dem zweifelsfreien Recht auf eine Subsidiaritätsrüge iSv Art 6 SP u den EuGH-Interpretationsgrundsätzen eine mitgliedstaatliche Befugnis oder Pflicht zur Schaffung eines national begründeten Rechts auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage ausschließt, *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 464 FN 42.

1921 Vgl zur Zulässigkeit, insb zur str Partei- u Klägereigenschaft nP oben Kapitel II:V.C)3.a).

1922 Vgl weiters Art 37 Abs 1 B-VG.

1923 Zum Vorteil eines Minderheitenrechts u Ausschusszuständigkeiten in parlamentarischen Regierungssystemen vgl oben Kapitel II:V.C)3.a).

1924 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9, 13.

1925 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 9, 13.

1926 Vgl zum Ausgestaltungsermessen oben Kapitel II:V.C)3.a).

Die vom IA[1927] im vorgeschlagenen Art 23h Abs 2 B-VG vorgesehene eingeschränkte Klageberechtigung für den BR, eine Subsidiaritätsklage gegen Gesetzgebungsakte in Angelegenheiten iSv Art 44 Abs 2 B-VG zu erheben, wäre unionsrechtskonform gewesen. Der Wortlaut von Art 8 Abs 1 SP legt ein Ausgestaltungsermessen der MS „entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung" nahe. Der für den BR beschränkte Klagegegenstand hätte eine Ausgewogenheit mit seinen verfassungsrechtlichen Befugnissen im Bundesgesetzgebungsverfahren hergestellt, allerdings wäre keine Kontrolle der Einhaltung möglich gewesen. Die Einschränkung wäre als *lex imperfecta* in Kraft getreten.[1928]

Gem Art 23k Abs 1 B-VG regelt **§ 21a GO-BR** die näheren Bestimmungen für einen Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage an den EuGH. Die schriftlichen selbständigen Anträge von Bundesräten auf Erhebung einer Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip haben den **Zulässigkeitsvoraussetzungen** nach Art 8 Abs 1 SP iVm Art 263 AEUV und den sonstigen Vorgaben für die Klageschrift nach der Satzung und Verfahrensordnung des EuGH zu entsprechen.[1929] In Übereinstimmung mit Art 8 Abs 1 SP ist eine Nichtigkeitsklage nach Art 23h B-VG iVm § 21a GO-BR auf den **Nichtigkeitsgrund** eines Verstoßes gegen das **Subsidiaritätsprinzip** beschränkt. Allerdings sprechen die fehlenden Konturen des Subsidiaritätsprinzips, das normative Konzept von Art 5 EUV mit seiner einander aufbauenden Schrankentrias, wie auch die umfassenden Begründungspflichten von Rechtsakten dafür,[1930] eine Bezugnahme auf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für schlüssige Darlegungen über den Klagegrund in der Klageschrift zuzulassen.[1931] Ein **selbständiger Antrag zur Klageerhebung ist mit Einrechnung des Antragstellers von mindestens drei Bundesräten** zu unterstützen.[1932] Nach Ausscheiden der Antragsteller aus dem BR gilt ein solcher Antrag als zurückgezogen.[1933] Ferner kann vom Antragsteller ein selbständiger Antrag zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage bis zum Eingang in das Abstimmungsverfahren im Ausschuss oder bis der BR in die Verhandlung über den Antrag eingegangen ist, jederzeit schrift-

1927 IA 978/A BlgNR 24. GP 4, 8, 15.

1928 Dazu überzeugend *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 465 f.

1929 § 21a Abs 1 und Abs 2 GO-BR; ferner AB 827 BlgNR 24. GP 13.

1930 Vgl dazu oben Kapitel II:V.B)2.

1931 Vgl dazu oben Kapitel II:V.C)3.

1932 § 21a Abs 3 iVm § 21 Abs 3 GO-BR.

1933 § 16 Abs 5 GO-BR.

lich zurückgezogen werden.[1934] Nach Einlangen des Antrags auf Klageerhebung ist dieser vom Präs des BR unverzüglich dem EU-Ausschuss zuzuweisen, der diesen unverzüglich in Verhandlung zu nehmen hat. Der **EU-Ausschuss** soll diese Anträge gem § 13a Abs 1, § 13b Abs 1 iVm § 21a Abs 4 GO-BR **vorberaten**.[1935] Mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Bundesräte kann der BR vor Eingang in die Tagesordnung beschließen, selbständige Anträge iSv § 21a ohne Vorberatung des EU-Ausschusses unmittelbar in Verhandlung zu nehmen.[1936] Der **Beschluss über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage** ist nach Art 23h Abs 1 B-VG iVm Art 23k Abs 3 B-VG vom BR selbst zu fassen[1937] und gem § 21a Abs 5 GO-BR unverzüglich an das BKA zu übermitteln und an den Präs des NR weiterzuleiten. § 21a Abs 5 GO-BR und Art 23h Abs 2 B-VG verpflichten das BKA, die **Subsidiaritätsklage im Namen des BR** unverzüglich zu übermitteln. Zu darüber hinausgehenden Prozesshandlungen in Vertretung für den BR wird es nicht verpflichtet.[1938] Die **Zuständigkeit** des **BKA** für die **Prozessvertretung** der Republik Österreich vor dem EuGH ist seit BGBl I 2020/8 wiederhergestellt. Kurzfristig fiel sie in den Wirkungsbereich des VD-BMVRDJ.[1939]

Eine **Einbindung der LT** über den BR ist weder primärrechtlich für die postlegislative gerichtliche Subsidiaritätskontrolle innerhalb der zweimonatigen Klagefrist vorgesehen, noch vom Bundes(verfassungs)gesetzgeber autonom festgelegt. Solange die effektive Klageerhebung im Namen des BR durch die Republik Österreich gesichert ist, würde das Unionsrecht einer Einbindung der Bundesländer in die Klageerhebung durch den BR, etwa durch Abgabe von Stellungnahmen an den BR wie nach Vorbild des Art 23g Abs 3 B-VG, nicht entgegenstehen.[1940]

C) Abs 2: Prozessvertretung im Namen des Bundesrats

Die Klägereigenschaft kommt dem BR zu, **in dessen Namen die Subsidiaritätsklage nach Art 8 Abs 1 SP von der Republik Österreich an den Gerichtshof zu übermitteln** ist. Für die weitere Prozessführung trifft das Primärrecht keine Vertretungsregelungen. Eine spezielle Prozessvertretung für die Subsidiaritätsklage sieht auch **Art 19 Satzung-EuGH** nicht

---

1934 Vgl § 21a Abs 3 iVm § 21 Abs 4 GO-BR.

1935 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 13.

1936 § 16 Abs 3 GO-BR.

1937 Vgl auch § 16 Abs 1 lit c, § 21a Abs 2, Abs 5, § 43a Abs 2 GO-BR.

1938 Vgl weiters § 8 EU-InfoG.

1939 Anlage zu § 2 Teil II Abschnitt K Z 1 zweiter Untertatbestand BMG idF BGBl I 2017/164

1940 *Gamper* in *Griller et al* 355.

vor. Art 23h Abs 2 B-VG setzt Art 8 Abs 1 SP um, und regelt mit Ausnahme von der Klageübermittlung im Namen des BR die Prozessvertretung für den BR an den Gerichtshof nicht.

Die Republik Österreich ist für den **Übermittlungsvorgang** iSv Art 8 Abs 1 SP iVm Art 21 Satzung-EuGH wie jeder andere MS von einem **Bevollmächtigten** iSv Art 19 Satzung-EuGH zu vertreten. Nach Art 23h Abs 2 B-VG hat der **BKA-VD** die Subsidiaritätsklage des BR an den EuGH gem Art 51 Satzung-EuGH zu übermitteln. Die Klageübermittlung erfolgt im Hinblick auf das zur Prozessvertretung der Republik Österreich vor dem EuGH zuständige BKA nach Maßgabe des BMG[1941] und Art 10 Abs 2 BLVer. Der BKA-VD hat **unverzüglich** die **Klageschrift des BR** iSv § 21a GO-BR **ohne Ingerenz auf deren Inhalt** zu übermitteln.[1942] Allerdings läge eine inhaltliche Prüfpflicht durch den österreichischen Prozessvertreter vor seiner Übermittlung der Bundesratsklage im legitimen Ausgestaltungsspielraum im Rahmen der mitgliedstaatlichen Verfassungsautonomie.[1943]

Das **B-VG** geht von **keiner Prozessstandschaft** (im eigenen Namen für fremdes Recht) des außenvertretungsbefugten[1944] Bunds für den BR aus. Art 23h Abs 2 B-VG regelt vielmehr in Übereinstimmung mit Art 8 Abs 1 SP eine unverzügliche Übermittlung der Subsidiaritätsklage **im Namen des BR** an den EuGH durch das BKA[1945]. Das BKA agiert als **Bote** des Beschlusses über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage.

Art 23h B-VG lässt offen, ob die Vertretung der Subsidiaritätsklage des BR vor dem EuGH durch Vertreter des BR erfolgen könnte, oder ob die allgemeine Prozessvertretungsregelung nach dem BMG greift.[1946] Ausweislich der parlamentarischen Erläut zu Art 23h B-VG soll das BKA den BR in der **weiteren Prozessführung der Subsidiaritätsklage** vor dem EuGH vertreten. Dies stimmt mit der Generalzuständigkeit des BKA zur **Prozessvertretung der Republik Österreich** vor dem EuGH nach Maßgabe der **Anlage zu § 2 Teil II Abschnitt A Z 3 zweiter Untertatbestand BMG** überein.[1947] Nach **§ 8 EU-InfoG** unterrichtet demzufolge das BKA

1941 Anlage zu § 2 Teil II Abschnitt A Z 3 zweiter Untertatbestand BMG idF BGBl I 2020/8.

1942 AB 827 BlgNR 24. GP 13.

1943 Vgl oben Kapitel II:V.C)3.a).

1944 Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG.

1945 Die vorgeschlagenen Fassungen v Art 23h B-VG vor dem Abänderungsantrag (dazu AB 827 BlgNR 24. GP 9 ff) stellten auf den BK ab; vgl IA 978/A BlgNR 24. GP 4; 180/A-BR/2010 4.

1946 Dazu *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 465.

47 AB 827 BlgNR 24. GP 14; ebenso *Gamper* in *Griller et al* 354.

den BR durch Übermittlung von Schriftsätzen, Berichten über mündliche Verhandlungen sowie auf Grund der Bestimmungen der GO des BR[1948] regelmäßig über den Fortgang des Verfahrens. Die unmittelbare Klägereigenschaft des BR nach Art 8 Abs 1 SP iVm Art 263 AEUV würde es ihm allerdings alternativ gestatten, Sondervorschriften in seiner GO zu erlassen, um einen bevollmächtigten Vertreter zu bestimmen. Seine Prozessvertretung wäre konsequenterweise streng[1949] von jener für „Mitgliedstaaten" iSv Art 19 Abs 1 Satzung-EuGH zu unterscheiden. Der BR wäre folglich mit erhöhten Quoren iSv Art 37 Abs 2 B-VG befugt, eine Prozessvertretung durch einen Anwalt als Prozesspartei iSv Art 19 Abs 3 Satzung-EuGH, etwa in einem ergänzten Abs 6 von § 21a GO-BR, zu beschließen.

VII. Art 23i B-VG

A) Regelungsgegenstand

Art 23i B-VG regelt bundesverfassungsrechtliche **Begleitregelungen** zu den im **LV** eingeführten **vereinfachten Vertragsänderungsverfahren** in Art 48 Abs 6 und Abs 7 iVm Art 12 lit d EUV,[1950] zu besonderen Passerelle-Bestimmungen, die ein parlamentarisches Ablehnungsrecht vorsehen,[1951] und zu (sonstigen)[1952] **Beschlüssen mit Primärrechtswirkung, deren Inkrafttreten unter einem Zustimmungsvorbehalt** der MS steht.

Nur die allgemeine Passerelle-Bestimmung in Art 48 Abs 7 EUV und die besondere Brückenklausel in Art 81 Abs 3 UAbs 3 AEUV stellen explizit für ein Ablehnungsrecht von Unionsbeschlüssen auf nP („**un-**

1948 Bis dato gibt es keine Sondervorschriften in der GO-BR, diese verweist vielmehr in § 18 Abs 3 – Abs 5 GO-BR auf Art 23e ff B-VG, auf das EU-InfoG u auf das InfOG.

1949 Offensichtlich aA *Griller*, der eine Vertretung entweder durch einen „*speziellen*" Bevollmächtigten, der auch ein Bediensteter des Parlaments sein könnte, oder durch einen Anwalt vorschlägt, *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 465.

1950 Eine Anwendung v Art 50 Abs 2 Z 1 B-VG auf eine vereinfachte Vertragsänderung iSv Art 48 EUV ist aufgrund der klaren Systematik des Art 50 B-VG seit 1. Bundesverfassungsrechtsbereinigungs G auszuschließen; vgl dazu *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 449 f.

1951 Vgl zu Passerelle-Bestimmungen ohne nationalparlamentarische Mitwirkung („*kleine Passerelles*") kritisch u unter Ablehnung der Anwendung v Art 50 B-VG *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 452 f; ferner (unter Annahme einer fehlenden *lex specialis* in Art 23i B-VG) zum parlamentarischen Ablehnungsrecht als Opting-Out-Regel, die aus gewaltenteilenden Gründen nach Art 50 B-VG analog (oder nach Art 23e B-VG) behandelt werden könnte u eine parlamentarische Ablehnung bei Nichterreichen der qualifizierten Mehrheiten iSv Art 50 Abs 4 B-VG analog gegeben sein könnte *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 455 ff.

1952 Neben Art 48 Abs 6 EUV.

mittelbare primärrechtliche Ermächtigungsgrundlage"[1953] für nP) ab. Dies setzt Art 23i Abs 2 B-VG um. In den sonstigen Regelungstatbeständen von Art 23i B-VG sieht der Bundesverfassungsgesetzgeber **autonom innerstaatliche parlamentarische Beteiligungsformen** in Abs 1 vor,[1954] oder setzt das absolute Vetorecht der MS als „mittelbare"[1955] primärrechtliche Ermächtigung für ein innerstaatliches parlamentarisches Genehmigungsverfahren in Art 23i Abs 3 und Abs 4 B-VG um.

Eine Generalklausel zur Regelung der unionsrechtlichen Zuständigkeiten nP kennt das Unionsrecht nicht.[1956] Mit der **Lissabon-Begleitnov** hat der Bundesverfassungsgesetzgeber in Art 23i B-VG dem **BR** für die unionsrechtlich determinierten Parlamentsrechte[1957] und die autonom innerösterreichisch festgelegten parlamentarischen Beteiligungsformen[1958] einen **gleichrangigen Status zum NR** eingeräumt. Der vom NR zu fassende Ablehnungsbeschluss iSv Art 23i Abs 2 bzw der Genehmigungsbeschluss iSv Art 23i Abs 1, Abs 3 S 1 und Abs 4 unterliegt jeweils einem **Zustimmungsrecht des BR** zu diesen Nationalratsbeschlüssen. Die ausdrückliche und rechtzeitige Unterrichtung durch den zuständigen BM nach **Art 23e Abs 2** über einen bevorstehenden Beschluss der Räte über ihre Passerelle-Initiativen iSv Art 23i Abs 2 berechtigt BR und NR gleichermaßen. Die Unterrichtung und die unterschiedlich bindenden Stellungnahmen des BR nach Art 23e Abs 2 iVm Art 23e Abs 1 und Abs 4 gelten im Übrigen auch für Art 23i Abs 3.[1959]

Die Primärrechtsqualität der unionsrechtlichen Regelungsgegenstände in Art 23i B-VG soll gem **Art 23k Abs 3 B-VG iVm § 20 Abs 4 GO-BR** nur eine Zuständigkeit des **BR** selbst zulassen und eine geschäftsordnungsrechtliche Ermächtigung des EU-Ausschusses iSv § 13a GO-BR ausschließen.[1960] Eine Vorberatung der Beschlüsse des NR iSv Art 23i B-VG ist in der GO-BR nicht vorgesehen.[1961] Die Beschlüsse des BR nach Art 23i Abs 1, Abs 3 S 1 und Abs 4 B-VG sind mit **doppelt-qualifizierten Mehrheiten gem § 58 Abs 3 GO-BR** zu fassen. Ohne zwingende unionsrechtliche Vorgabe ist allein das parlamentarische Ablehnungsrecht von

---

1953 Dazu genauer Kapitel II:V.D)1.

1954 Dazu genauer Kapitel II:V.E).

1955 Dazu genauer Kapitel II:V.D)2.

1956 Dazu genauer Kapitel II:I.C)1.

1957 Vgl Art 23i Abs 2 B-VG; vgl ferner Art 23f Abs 1, Art 23g Abs 1, Art 23h Abs 1 B-VG.

1958 Art 23i Abs 1, Abs 3, Abs 4 B-VG.

1959 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 11, 15; vgl dazu bereits oben Kapitel III:III.D).

1960 Vgl AB 827 BlgNR 24. GP 14.

1961 Vgl § 13a GO-BR; vgl aber AB 827 BlgNR 24. GP 14.

Passerelle-Initiativen iSv **Art 23i Abs 2 B-VG** mit **einfachen Beschlüssen** im NR und BR ausgestaltet. Die einfachen Quoren erhöhen die Effektivität des Vetorechts des österreichischen Parlaments und können für sich allein die in Aussicht genommene Vertragsänderung verhindern. Für die Rechte des BR nach **Art 23e Abs 2 iVm Abs 1 und Abs 4 B-VG** bleibt mangels anderslautender geschäftsordnungsrechtlicher Vorgaben die grundsätzliche[1962] **Ermächtigung des EU-Ausschusses** nach Art 23k Abs 3 B-VG iVm § 13a Abs 1, Abs 2 Z 1, Z 2, Z 3, Z 7 GO-BR auch für Vorhaben iSv Art 23i B-VG aufrecht.[1963]

Die speziellen Verfassungsvorschriften in Art 23i B-VG waren **verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich**. Die **parlamentarischen Erläut zum Staatsvertragsabschluss des LV** verwiesen für sämtliche Vertragsänderungsverfahren nach Art 48 EUV auf das parlamentarische Genehmigungsverfahren nach **Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG.**[1964] Sie verlangten nicht einmal deren sinngemäße Anwendung für die vereinfachten EU-Vertragsänderungsverfahren iSv Art 48 Abs 6 und Abs 7 EUV, sondern gingen von einer direkten Anwendung der Abschlussregelungen für Primärrechtsänderungen aus.[1965] Im Hinblick auf Art 48 Abs 7 EUV stellten allerdings seine Erläut nicht immer auf Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG ab.[1966] Daraus kann auf eine Ungewissheit über die Eignung der Inkorporationsregelung als passende Rechtsgrundlage für Art 48 Abs 7 EUV geschlossen werden.

Beschlüsse des BR nach Art 23i Abs 1, Abs 2, Abs 3 S 1 und Abs 4 B-VG sind im **Bundesgesetzblatt III** gem § 5 Abs 1 Z 4a BGBlG **kundzumachen**.[1967]

1962 Vgl § 13a Abs 3 GO-BR.

1963 Vgl weiters § 13b Abs 1, Abs 7 Z 1, § 16 Abs 1 lit b, Abs 3, § 18 Abs 3, § 43a Abs 1 GO-BR.

1964 ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 30, 48, 93 ff.

1965 Ebenso für eine Qualifikation als verfassungsrechtliche Rechtssatzform StV u für eine unmittelbare Anwendung v Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Abs 4 B-VG *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 450 f; vgl weiters FN 1951, 1979; vgl hingegen AB 827 BlgNR 24. GP 15.

1966 ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 30, 48.

1967 AB 827 BlgNR 24. GP 15.

B) Abs 1: Art 48 Abs 7 EUV & Zustimmungsrecht des Bundesrats

Der BK[1968] als das österreichische Mitglied im ER[1969] darf einer **Initiative nach Art 48 Abs 7 EUV in der Fassung des LV**[1970] zu einer vereinfachten EU-Vertragsänderung nur zustimmen, wenn der **BR einem Genehmigungsbeschluss des NR zugestimmt** hat. Dieses autonom bundesverfassungsrechtlich verankerte absolute Parlamentsveto, das gemeinsam von beiden Parlamentskammern auszuüben ist, setzt einen bindenden Vorschlag der BReg voraus.

Die Ermächtigung des BK durch den BR selbst[1971] setzt **im Vorfeld des primärrechtlich verankerten relativen Vetorechts nP nach Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV** von bereits vereinbarten Initiativen iSv Art 48 Abs 7 UAbs 1 und UAbs 2 EUV an. Der Bundesratsbeschluss für die Zustimmung zum ermächtigenden Nationalratsbeschluss hat die **erhöhten Quoren**, die jenen nach Art 44 Abs 2 B-VG bzw Art 50 Abs 4 S 2 B-VG entsprechen, nach Art 23i Abs 1 S 2 B-VG zu erfüllen.[1972] Das primärrechtliche Ablehnungsrecht des österreichischen Parlaments von bereits ergriffenen Initiativen setzt Art 23i Abs 2 B-VG bundesverfassungsrechtlich um.

Art 23i Abs 1 B-VG gilt als *lex specialis* zu Art 23e Abs 2 B-VG.[1973] *Griller* kritisiert zu Recht das **unklare Derogationsverhältnis** von Art 23i Abs 1 B-VG **zu Art 23e Abs 4 B-VG.**[1974] Art 23i Abs 1 B-VG baut auf einem verbindlichen Vorschlag der BReg für das Zustimmungsrecht des BR auf. Der BR erteilt mit erhöhten Beschlussquoren seine Zustimmung. Art 23e Abs 2 B-VG betrachtet *Griller* ohnehin als überflüssig.[1975] Art 23e B-VG erfasst jedoch für das innerstaatliche Beteiligungsverfahren des BR an der innerstaatlichen Willensbildung ohnehin auch EU-Vorhaben in Form von geplanten Initiativen iSv Art 48 Abs 7 EUV. Der Beschluss über eine Stellungnahme iSv Art 23e B-VG stehe im Ermessen der Gesetzgebungsorgane.[1976] Die Stellungnahmen des BR, die den zuständigen BM bzw BK nach Art 23e Abs 4 B-VG binden können, erfordern nach

---

1968 Abschnitt A Z 1 Teil 2 der Anlage zu § 2 BMG; *Adamovich et al*, Österr Staatsrecht Bd 4^2 Rz 47013.

1969 Art 15 Abs 2 EUV.

1970 Vgl hingegen den dynamischen Verweis auf die Unionsverträge in Art 23f Abs 1 B-VG; AB 827 BlgNR 24. GP 12.

1971 Vgl Art 23k Abs 3 B-VG iVm § 20 Abs 4 GO-BR.

1972 Vgl § 58 Abs 3 GO-BR.

1973 AB 827 BlgNR 24. GP 11.

1974 Vgl FN 1979, 1984.

1975 *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 455.

1976 *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 455.

§ 58 Abs 1 GO-BR nur einfache Mehrheiten im BR und sind selbständig vom BR auszuüben. Ferner ist grds[1977] nach § 13a GO-BR eine Beratung des EU-Ausschusses und umfassende Delegation der Befugnisse an ihn nach Art 23e Abs 1 und Abs 4 B-VG festgesetzt.[1978] Das Zustimmungserfordernis iSv Art 23i Abs 1 B-VG erfordert hingegen ein Zusammenwirken beider Kammern und jeweils qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse durch die Kammern selbst.[1979]

C) Abs 2: Passerelles & Zustimmungsrecht des Bundesrats

Soweit unionsrechtlich für die **nP** die Möglichkeit der **Ablehnung einer Initiative oder eines Vorschlags betreffend den Übergang zur qualifizierten Abstimmungsmehrheit oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** vorgesehen ist, ist der **BR** ermächtigt, einem betreffenden Nationalratsbeschluss für das österreichische Parlamentsveto **zuzustimmen**. Innerhalb der sechsmonatigen Ablehnungsfrist nach Art 48 Abs 7 UAbs 3 EUV und Art 81 Abs 3 UAbs 3 AEUV können demnach der NR und BR gemeinsam mit **einfachen Mehrheiten**[1980] ein Veto einlegen. Art 23i Abs 2 B-VG setzt die unionsrechtlichen Passerelle-Bestimmungen[1981] hinlänglich um. Die (kurze) sechsmonatige Ablehnungsfrist würde jedoch eine Delegation der Zustimmungsrechte des BR an seinen EU-Ausschuss iSv § 13a GO-BR trotz des Gegenstands einer Primärrechtsänderung[1982] sinnvoll machen. Alternativ könnte jeder der beiden Kammern ein eigenständiges Ablehnungsrecht von unionsrechtlichen Brückenklauseln gewährt werden, das sie etwa mit qualifizierten Mehrheiten auszuüben hätten.[1983] Nach *Griller*[1984] entspreche der Passerelle-Bestimmung als vereinfachtes Änderungsverfahren des Primärrechts am ehesten eine Regelung, die die Befassung der beiden Kammern mit dem Beschluss des ER bzw R über eine solche Initiative vorsehe und anordne, dass ein

---

1977 Vgl aber § 13a Abs 3 GO-BR.

1978 Vgl weiters § 13b Abs 1, Abs 7, § 16 Abs 3 GO-BR.

1979 Vgl dazu sehr kritisch („*mehr als zweifelhaft*") *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 459.

1980 Vgl § 58 Abs 1 und Abs 3 iVm § 20 Abs 4 GO-BR; der Bezug in § 20 Abs 4 GO-BR auf NR-Beschlüsse iSv Art 23i Abs 2 B-VG für die Zustimmungsrechte des BR nach § 58 Abs 3 GO-BR ist irreführend u sollte gestrichen werden. Art 23i Abs 2 B-VG geht mit § 58 Abs 1 GO-BR einher; ferner kritisch in Zusammenschau mit den zuvor erforderlichen qualifizierten Mehrheiten nach Art 23i Abs 1 letzter S *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 459, 461.

1981 Dazu *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 452 ff.

1982 Vgl hingegen AB 827 BlgNR 24. GP 14.

1983 Vgl ähnlich *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 460.

1984 *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 460 f.

gemäß auf das parlamentarische Genehmigungsverfahren des NR und BR mit jeweils erhöhten Quoren in **Art 50 Abs 4 B-VG**.[1991,1992]

Ausweislich der parlamentarischen Erläut sollen nur EU-Vertragsänderungen, die einer „**Ratifikation**" durch alle MS gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedürfen, als StV iSv **Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Art 50 Abs 4 B-VG** innerstaatlich parlamentarisch genehmigt werden. Hingegen sind Beschlüsse der Räte, die erst nach „**Zustimmung**" der MS im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten, nach **Art 23i Abs 4** unter **sinngemäßer Anwendung von Art 50 Abs 4** parlamentarisch zu genehmigen.[1993] Diese Differenzierung ist nicht nachvollziehbar und schafft künstliche Trennlinien für eine unmittelbare und sinngemäße Anwendung von Art 50 Abs 4. Zum einen stellten noch die Erläut zum LV für diese Fälle der Primärrechtsänderungen einheitlich auf Art 50 Abs 1 Z 2 iVm Art 50 Abs 4 ab,[1994] zum anderen verweist Art 23i Abs 4 für die parlamentarische Genehmigung der von ihm erfassten Beschlüsse der Räte ohnehin auf eine sinngemäße Anwendung von Art 50 Abs 4. Aus unionsrechtlicher Perspektive ist zudem für beide Konstellationen eine parlamentarische Beteiligung am mitgliedstaatlichen Genehmigungsverfahren nicht zwingend.[1995] Insofern beinhaltet der unterschiedliche Wortlaut im Unionsrecht auch keine Notwendigkeit, im mitgliedstaatlichen parlamentarischen Genehmigungsverfahren zwischen den beiden Konstellationen zu differenzieren.

VIII. Art 23j B-VG: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik & Zustimmungsrecht des Bundesrats

Mit Art 1 Z 5 Lissabon-Begleitnov sind in Art 23f – Art 23i B-VG neue Verfassungsinhalte in das B-VG aufgenommen worden, die die für die nP neuen primärrechtlichen Aufgaben bundesverfassungsrechtlich umsetzen. Die **seit dem EU-Beitritts-Begleit-BVG in ex-Art 23f B-VG** geregelten bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen für die Beteiligung Österreichs an der **GASP** nach Maßgabe des **Titel V EUV** sind **mit der**

1991 Vgl auch § 58 Abs 3 GO-BR.

1992 Nach *Griller* fallen solche Beschlüsse unter die verfassungsrechtliche Rechtssatzform StV u sollten unmittelbar nach Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG behandelt werden, *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 449 ff.

1993 Vgl zB BGBl III 2013/132 (Art 48 Abs 6 EUV zur Einführung v Art 136 Abs 3 AEUV).

1994 ErläutStV 417 BlgNR 23. GP 30, 56 setzen die Zustimmung mit der Ratifikation gleich.

1995 Dazu oben Kapitel II:V.D)2.

solcher Beschluss als abgelehnt gelte, wenn ihm nicht innerhalb von sechs Monaten sowohl vom NR als auch vom BR mit qualifizierter Mehrheit zugestimmt wurde. Dabei sollte Art 23i Abs 1 B-VG ersatzlos aufgehoben und Art 23e B-VG als parlamentarische Bindungsmöglichkeit mit einfachen Mehrheiten zur Anwendung gelangen.

D) Abs 3: EU-Eigenmittelbeschlüsse & Bundesrat

Die einstimmigen Beschlüsse des R gem dem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach **Art 311 Abs 3 AEUV,**[1985] **neue Kategorien von EU-Eigenmitteln einzuführen,** bedürfen in Österreich für ihren mitgliedstaatlichen Zustimmungsvorbehalt einer **Zustimmung des BR** zu einem einschlägigen Genehmigungsbeschluss des NR.[1986] Für die erhöhten Beschlussquoren in den Kammern gilt nach Art 23i Abs 3 S 1 B-VG **Art 50 Abs 4 zweiter S B-VG sinngemäß.**[1987] Ferner ist **Art 23e Abs 2 iVm Abs 4 B-VG** für den BR nach Art 23i Abs 3 S 3 B-VG sinngemäß anzuwenden.

Andere Beschlüsse des R mit Bestimmungen über das System der EU-Eigenmittel, einschließlich der Abschaffung bestehender Eigenmittelkategorien[1988], erfordern nach Art 23i Abs 3 S 2 B-VG einen einfachen Genehmigungsbeschluss des NR unter sinngemäßer Anwendung des Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG,[1989] aber **keine Mitwirkung des BR**.

E) Abs 4: Sonstige atypische Beschlüsse der Räte & Zustimmungsrecht des Bundesrats

Auf (andere) **Beschlüsse der Räte, die unionsrechtlich erst nach Zustimmung der MS im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten,**[1990] verweist Art 23i Abs 4 B-VG sinn-

---

1985 Vgl Art 353 AEUV.

1986 AB 827 BlgNR 24. GP 14.

1987 Vgl auch § 58 Abs 3 GO-BR; die unterschiedliche Regelungstechnik v Art 23i Abs 3 S 1 B-VG für die erhöhten Beschlusserfordernisse zu Art 23i Abs 1 S 2 B-VG, der selbst die Beschlusserfordernisse ausführt, ist nicht nachvollziehbar.

1988 Art 23i Abs 3 S 1 B-VG stellt explizit nur auf die erste der zwei Alternativen iSv Art 311 Abs 3 S 2 AEUV ab; vgl auch AB 827 BlgNR 24. GP 15.

1989 AB 827 BlgNR 24. GP 15.

1990 ZB Art 48 Abs 6 UAbs 2 EUV; Art 25 UAbs 2, Art 218 Abs 8 UAbs 2, Art 223 Abs 1 UAbs 2, Art 262 AEUV; vgl demonstrative Enumeration in AB 827 BlgNR 24. GP 15.

Lissabon-Begleitnov in Art 23j B-VG transferiert worden. Dabei ist der Regelungsinhalt in Art 23j an Änderungen in der GASP durch den LV angepasst und ein statischer Verweis auf die **Fassung des LV** gesetzt worden.[1996]

Art 23j B-VG bestimmt die innerstaatliche Beteiligung an Handlungen im Rahmen der GASP. Einzig an **Beschlüssen des ER über eine gemeinsame Verteidigung nach Art 42 Abs 2 S 2 EUV**, die im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen sind, wirkt der BR mit. Nach **Art 23j Abs 1 S 3 B-VG** kann jeweils mit erhöhten Quoren der BR **sinngemäß** nach **Art 50 Abs 4 B-VG**[1997] einem Genehmigungsbeschluss des NR über die gemeinsame Verteidigung zustimmen. Die Zustimmung des BR muss von diesem selbst gem Art 23k Abs 3 B-VG ausgeübt werden.[1998] Seit der Begleitnov zum AV[1999] ist das Zustimmungsrecht des BR in ex-Art 23f Abs 1 S 3 B-VG durch eine sinngemäße Anwendung von Art 44 Abs 2 B-VG verankert gewesen. Die Beteiligung des BR nach Art 23j Abs 1 S 3 B-VG setzt eine hinreichende **Information nach Art 23e Abs 1 B-VG** und nach dem **EU-InfoG**[2000] über Vorhaben im Rahmen der GASP voraus.

IX. Art 23k B-VG & GO-BR

In Art 23k B-VG regelt die **Lissabon-Begleitnov** konzentriert die **geschäftsordnungsrechtliche Behandlung der parlamentarischen Befugnisse in EU-Angelegenheiten**.[2001] Die noch im IA[2002] in Absätzen der vorgeschlagenen Art 23e, Art 23f und Art 23g B-VG vereinzelt geregelten parlamentarischen Befugnisse sind nunmehr übersichtlich in Art 23k festgelegt.

Art 23k Abs 1 B-VG verweist für die Verfassungsbestimmungen mit Anknüpfungen zum BR, nämlich jene in Art 23e, Art 23f Abs 1, Abs 2 und Abs 4, Art 23g bis Art 23j B-VG, auf **detaillierte Ausführungen** in der **GO des BR**. Diese kennt keinen eigenen Abschnitt zur EU, fügt jedoch die

---

1996 AB 827 BlgNR 24. GP 12, 15 f.

1997 *Griller* stuft diesen Beschluss des ER als StV iSv Art 50 Abs 1 Z 2 B-VG ein, dazu *Griller* in *Eilmansberger/Griller/Obwexer* 450 f.

1998 Vgl § 20 Abs 4 iVm § 58 Abs 3 GO-BR.

1999 BGBl I 1998/83.

2000 Vgl § 1 Abs 2, § 5 Z 2 EU-InfoG; § 18 Abs 3 GO-BR.

2001 AB 827 BlgNR 24. GP 16.

2002 IA 978/A 24. GP 2 ff; vgl Entwürfe für Art 23e Abs 5, Abs 6, Art 23f Abs 3, Art 23g Abs 5 B-VG.

notwendigen Spezialregelungen für EU-Angelegenheiten der gewachsenen Ordnung des BR hinzu.

Für die Zuständigkeiten des BR regelt **Art 23k Abs 3 B-VG keine verfassungsunmittelbaren Zuständigkeiten für einen Ausschuss.**[2003] Dies gilt nur für den HA des NR nach Art 23k Abs 2 S 1 B-VG. Einem vom BR zu wählenden Ausschuss können erst **durch die GO des BR Zuständigkeiten nach Art 23e, Art 23f Abs 4 und Art 23g B-VG delegiert** werden. Die übrigen Befugnisse des BR in EU-Angelegenheiten in Art 23c Abs 5, Art 23f Abs 1 und Abs 2, Art 23h, Art 23i Abs 1, Abs 2, Abs 3 S 1 und Abs 4, Art 23j Abs 1 S 3 B-VG sind **zwingend vom BR** im Plenum selbst auszuüben und sind nicht delegierbar.

In **§ 13a GO-BR** ist die geschäftsordnungsrechtliche Grundlage für den **Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss)**. Darin werden diesem auch die Kompetenzen des BR **im vollen Umfang** der bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung nach Art 23k Abs 3 B-VG in den von letzterem genannten Verfassungsartikeln übertragen. Der BR oder bis zum Beginn der Beratungen im EU-Ausschuss jeweils mehr als die Hälfte der Bundesräte dreier Länder kann jedoch gem **§ 13a Abs 3 GO-BR** verlangen, dass dem **BR selbst** die Abgabe von Stellungnahmen iSv Art 23e B-VG, Mitteilungen iSv Art 23f Abs 4 B-VG oder begründeten Stellungnahmen iSv Art 23g B-VG **vorbehalten** bleibt. Demnach ist im Einzelfall für gewichtige Kompetenzen des EU-Ausschusses eine Rückübertragung an den BR zulässig. Weitere Sondervorschriften für den EU-Ausschuss regeln **§ 13b, § 16 Abs 3, § 18 Abs 3 – Abs 5 und § 21a Abs 4 GO-BR**.

X. Inhomogenes Landesverfassungsrecht

Mit Ausnahme der Länder Kärnten[2004], Niederösterreich und Wien haben alle Landesverfassungen Bestimmungen betreffend die **Beteiligung des jeweiligen LT an EU-Vorhaben gegenüber den LReg** festgelegt. Die landesverfassungsgesetzlichen Vorschriften sind **unterschiedlich**

2003 Vgl dazu einzig der vorgeschlagene Art 23g Abs 5 B-VG sah eine *ex lege* Kompetenz des EU-Ausschusses für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme iSv Art 6 Abs 1 SP vor (vgl IA 978/A 24. GP 4). Irreführend u widersprüchlich waren jedoch die Erläut zu Art 23g Abs 5 B-VG, weil sie diametral zum Wortlaut des Verfassungsartikels dem BR geschäftsordnungsrechtlich eine Übertragung v seinen Kompetenzen an den EU-Ausschuss zuließen, vgl IA 978/A 24. GP 7 bzw 180/A-BR/2010 10.

2004 Vgl aber Art 32 ktn L-VG.

weit ausdifferenziert.[2005] Bis dato sind die landesverfassungsgesetzlichen Grundlagen von den Landeslegislativen kaum bis nicht in Anspruch genommen worden.[2006]

Grds **ähneln** die Regelungen jener der Einbindung nach **Art 23d und Art 23e B-VG**. Die LT sind über EU-Vorhaben, die insb Angelegenheiten der Landesgesetzgebung[2007], oder den selbständigen Wirkungsbereich der Länder[2008] betreffen, oder die zumindest von wesentlichem Interesse für das Land sind[2009], zu unterrichten. Ein LT kann durch fristgerechte Entschl[2010] bzw Standpunkte die LReg und damit auch den LH als Mitglied der IKL oder sonstige vertretungsbefugte Landesvertreter in der Willensbildung gegenüber dem Bund binden. Die davon landesverfassungsgesetzlich zulässigen Abweichungsgründe sind dabei den zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen nach dem B-VG nachgebildet.

Notwendige Voraussetzung für eine landesverfassungsrechtliche Beteiligung der Landesparlamente an EU-Vorhaben ist ein **unverzüglicher und ausreichender Informationsfluss des Bunds (BKA) im Wege der VStL an die Bundesländer** über EU-Vorhaben gem Art 23d Abs 1 B-VG iVm Art 1 BLVer.[2011]

Vereinzelt sind Bestimmungen über die Angelegenheiten der **IKL**,[2012] das Stellungnahmerecht der LT gegenüber dem BR nach **Art 23g Abs 3 B-VG**,[2013] das Vorschlagsrecht des Lands für die österreichische Vorschlagsliste der Mitglieder im AdR iSv **Art 23c Abs 4 B-VG**[2014] und über

---

2005 Vgl dazu *Bußjäger*, Länderparlamente Österreichs in EU, in *Bußjäger* 174 ff; inkl schematischen Überblick über die landesverfassungsrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der LT *Sonntag*, Europaausschüsse in Bund und Ländern (2008) 44, 67.

2006 *Bußjäger* in *Griller et al* 369; *Bußjäger* in *Hummer/Obwexer* 60 f; vgl dazu auch Kapitel III:II.A).

2007 Vgl Art 50a Abs 1 sbg L-VG, Art 55 Abs 2 vlbg L-VG.

2008 Vgl § 3 tir LVG eur Integration iVm Art 1 BLVer.

2009 Vgl Art 83 Abs 1 Z 2 bgld L-VG, ähnlich „von landespolitischer Bedeutung [sind] und wesentliche Interessen von Oberösterreich unmittelbar berühren" nach Art 3 oö L-VG.

2010 Vgl zB Art 83 Abs 2 f iVm Art 46 Abs 1 blgd L-VG.

2011 Vgl dazu bereits Kapitel III:II.A).

2012 Vgl Art 1 oö L-VG, Art 50a f sbg L-VG, § 1 tir LVG eur Integration; dazu *Lienbacher* in *Bauer/D'Atena* 202.

2013 Vgl Art 50b Abs 4 sbg L-VG; Art 55 Abs 1 vlbg L-VG.

2014 Vgl Art 50c sbg L-VG.

Delegationsbefugnisse des jeweiligen LT an **EU-Ausschüsse**[2015] verankert.

Die **LLVer** zählt nicht zum Landesverfassungsrecht, sondern gilt als eigenständige Rechtsquelle.[2016] Darin haben die Länder die IKL errichtet, in denen sie eine einheitliche Stellungnahme iSv Art 23d Abs 2 B-VG erzeugen können.[2017]

2015 Vgl Art 83 Abs 4 iVm Art 42b bgld L-VG, Art 22 f stmk L-VG, Art 2 ff oö L-VG (Sollbestimmung!), § 2 tir LVG europäische Integration, Art 55 Abs 4 vlbg L-VG.

2016 Vgl FN 224, 290.

2017 Dazu insb Kapitel I:IV.B)2.

Kapitel IV:

Zusammenfassung

I. Grundlegendes

Die Stellung österreichischer Bundesländer in der unionalen RS behandelt eine **Schnittstelle zwischen Unionsrecht und österreichischem Bundesstaatsrecht**. Die innerstaatliche Ausgestaltung der „kompensatorischen Partizipation" der Länder erfasst die Bundesländer als Gebietskörperschaft, den BR als Parlamentskammer auf Bundesebene und die LT als Organe der Landeslegislative. Aufbauend auf dieser Grundsystematik und dem verfassungsrechtlich autonomen Beteiligungsinstrumentarium wird das Unionsrecht umfassend auf Systeme einer Länderbeteiligung untersucht.

Der innerösterreichische zweigliedrige Ausgleichsmechanismus für Kompetenzverluste der Länder an die Union rekurriert in Art 23d und Art 23e B-VG auf das „**Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union**". Der verfassungsrechtliche Vorhabensbegriff mit seinem offen angelegten Zusatz „im Rahmen der Europäischen Union" ist extensiv, bundesverfassungsrechtlich einheitlich und kompetenzneutral anzuwenden und erfasst **sämtliche EU-Rechtsetzungsvorhaben** (inkl Primärrechtsänderungen), die institutionell oder materiell klar der EU zuzuordnen sind. Vr Akte der EU-MS ohne Unionsbezug sind vom Vorhabensbegriff und dessen Wortsinn ausgenommen. Über die RS im engeren Sinn hinaus sind Angelegenheiten der Unionsgerichtsbarkeit oder unionsrechtlichen Organbestellung erfasst. In zeitlicher Dimension ist ein Vorhaben vom realisierten Vorhaben, dem Rechtsakt, zu unterscheiden. Damit kann eine Negativabgrenzung zur (indirekten, mitgliedstaatlichen) Durchführung von Unionsrechtsakten gezogen werden. Weiters sind sog uneigentliche Ratsbeschlüsse oder die rechtsetzende Tätigkeit von außerhalb des unionsrechtlichen Regimes durch EU-MS errichteten Gremien, die einen EU-Bezug aufweisen, als „EU-Rechtsetzung im weiteren Sinn" zu erfassen (zB ESM-, bzw SKS-Vertrag). Sie bilden zwar formell völkerrechtsförmige Akte, weisen jedoch eine Nähe zum Unionsrecht auf, die es nahe legt, sie parallel zum „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union" iSd B-VG unter die EU-RS einzuordnen.

Die **institutionelle Abhängigkeit** einer EU-Institution von den MS bzw eine „personelle Verbundenheit" einer EU-Institution mit mitgliedstaatlichen Organwaltern hat **für eine Beteiligung der österreichischen**

Bundesländer grds vorzuliegen. Die Unterrichtung durch EU-Einrichtungen funktioniert allerdings unabhängig von einer personellen Verzahnung. Die Rechtsnatur des zugrundeliegenden EU-Vorhabens und damit auch sein Rang in der EU-Normenhierarchie sind hingegen grds allein nicht konstitutiv für die Stellung österreichischer Bundesländer im EU-Rechtsetzungsverfahren. Eine **Ausnahme** davon stellt das parlamentarische Subsidiaritätskontrollregime dar, das nach dem **SP** nur im **Gesetzgebungsverfahren** iSv Art 289 AEUV zur Anwendung gelangt.

In seiner Gesamtheit hat sich das **institutionalisierte Länderbeteiligungsverfahren** als zu **schwerfällig** für die dynamischen Integrationsprozesse erwiesen, weshalb sich rasch eine Länderkoordination auf informellem Wege über die Abstimmung auf Beamtenebene innerhalb der Länderexekutiven im Umlaufweg (**Länderumfragen bzw Umlaufbeschlüsse nach Grundsatz der Zustimmungsfiktion nach einwandlosem Fristablauf**) entwickelte. Die Praxis steht im Gegensatz zur Umständlichkeit der eigentlich vorgesehenen Kanäle mit der IKL, der VStL und dem SIL. Unter diesen Kooperationsorganen ist nur die **VStL** als Drehscheibe zwischen dem Bund und den Bundesländern in EU-Angelegenheiten nach den Gliedstaatsvereinbarungen praktisch relevant. So sind bis dato über **90 einheitliche Stellungnahmen der Länder außerhalb der IKL** gefasst worden und noch keine einzige nach Art 4 LLVer.

Auch auf Unionsebene wird die **parlamentarische Fremdkontrolle** nach Art 5 Abs 3 EUV iVm SP **nur vereinzelt ausgeübt**. Bis dato gibt es erst **drei „gelbe Karten" iSv Art 7 Abs 2 SP**, aber noch kein Erreichen der erhöhten Schwellenwerte im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für eine „orange Karte". Eine **Subsidiaritätsklage nach Art 8 SP** ist bis dato **nie** erhoben worden. Im Rügeverfahren liegen die Probleme in der fehlenden Kooperation der nP im Hinblick auf die relativ kurze achtwöchige Rügefrist nach Art 6 SP. Das fehlende materielle Substrat des Subsidiaritätsprinzips behindert zudem dessen (effiziente) gerichtliche Kontrolle.

II. Unionsrecht

Das Unionsrecht kennt in seiner dt Fassung die territorialen Termini der „Länder", „regionalen Gebietskörperschaften" und „lokalen Gebietskörperschaften". Weder die Verträge noch die Prot und Erkl definieren diese Rechtsbegriffe. Die territoriale Bezeichnung **„Länder"** ist im Unionsrecht autonom nur als Ausdruck für einen **Oberstaat** zu verstehen und berechtigt und verpflichtet unionsrechtlich gerade nur den Oberstaat. Kongruenzen ergeben sich allerdings zwischen dem Begriff

der österreichischen **Bundesländer** und den unionsrechtlich verankerten Begriffen der „**regionalen Gebietskörperschaften**" oder der „**regionalen Selbstverwaltung**". Rechtlich grenzt das Unionsrecht den Begriff der „Regionen" nicht ab.

Subnationale Untergliederungen von MS sind im Unionsrecht grds unbeachtlich und deren Kompetenzen bleiben unberührt. Nur vereinzelt gibt es primärrechtliche Durchbrechungen zugunsten einer „**relativen Landesblindheit**". Die zwei Bundesstaaten innerhalb der EU, Deutschland und Österreich, können sich demnach auf **Art 4 Abs 2**, **Art 5 Abs 3**, **Art 12** und **Art 16 Abs 2 EUV** berufen, um im jeweiligen Regelungszusammenhang Interessen von Bundesländern zumindest zu berücksichtigen. Ferner legitimiert der EuGH in seiner ständigen Rsp Gliedstaaten mit typischen Merkmalen eigener Rechtspersönlichkeit bzw Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen als jP des öffentlichen Rechts zu einem nicht privilegierten Klägerstatus nach **Art 19 Abs 3 lit a EUV**. Die richterrechtliche Aktivlegitimation erlaubt den österreichischen Bundesländern, unter den allgemeinen Prozessvoraussetzungen für nicht privilegierte Klageberechtigte Verstöße etwa von abgeleitetem Unionsrecht gegen Art 4 Abs 2 bzw Art 5 Abs 3 EUV eigenständig gerichtlich nach Art 263 Abs 4 AEUV geltend zu machen. Als zweiter Rechtsschutzweg stehen für Bundesländer innerstaatliche Koordinationsverfahren mit dem Gesamtstaat als privilegiert klageberechtigter MS offen (vgl Art 10 BLVer).

Die in **Art 4 Abs 2 EUV** geregelte Berücksichtigungspflicht der nat Identität der gleichberechtigten MS, die sich seit dem LV auch auf die verfassungsmäßigen Strukturen der regionalen und lokalen Selbstverwaltung erstreckt, hat eine weitere Bezugnahme auf „Regionen" im Primärrecht mit sich gebracht. Art 4 Abs 2 EUV betont nunmehr explizit den Stellenwert von Regionen bzw föderaler Strukturen als Eigenart der nat Identität eines EU-MS. Als Teil der (unionsrechtlichen) nat und nicht bloß einer regionalen Identität muss die Union bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Auswirkungen geplanter Maßnahmen bzw Rechtsetzungsvorhaben auf die in Art 4 Abs 2 EUV genannten Schutzgüter prüfen. Die EU-Institutionen müssen diese mitgliedstaatlichen Identitätsmerkmale in ihren **Abwägungsentscheidungen hinreichend bzw verhältnismäßig und nachvollziehbar** mitberücksichtigen. Art 4 Abs 2 EUV legt insofern jedenfalls **kein Ingerenzverbot**, jedoch ein Abwägungsgebot für seine geregelten Schutzgüter mit sonstigen EU-Zielsetzungen der vertragsrechtlichen Einzelermächtigungen iSv Art 2 Abs 6 AEUV iVm Art 5 Abs 2 EUV und Art 3 Abs 6 EUV fest. Die nunmehr in Art 4 Abs 2 EUV materialisierte Achtung der nat Identität einschließlich der regionalen Selbstverwaltung ist prinzipiell gleichwertig mit anderen Zielen der Verträge

zu behandeln. Sie wirkt dabei als eine **Kompetenzausübungsschranke** für die Union. So ist die regionale Selbstverwaltung bei der Anwendung der justiziablen Primärrechtsgrundsätze in **Art 4 Abs 3 UAbs 1 und Art 5 Abs 3 UAbs 2 EUV** von der Union zu beachten und in den dortigen Erwägungen miteinzubeziehen.

Heterogene subnationale Staatsstrukturen in den einzelnen EU-MS und damit ein Dissens unter den MS über die Ausgestaltung eines „**Europa der Regionen**" lassen supranationale Entwicklungen zugunsten der österreichischen Bundesländer bzw ihrer unionsrechtlichen Position als „regionale Gebietskörperschaften" als unrealistisch erscheinen. Das „Europa der Regionen" ist ein **politisches Konzept**. Der **AdR** ist weiterhin eine bloße EU-interne **beratende Einrichtung**, die im Interesse der Union auftritt.

Eine **Legaldefinition von nat oder subnationalen Parlamenten** und ferner von bikameralen nP ist im Unionsrecht **nicht** vorhanden. Das Unionsrecht differenziert terminologisch zwischen „nationalen Parlamente[n] oder [den] Kammern eines dieser Parlamente" und „regionalen Parlamente[n] mit Gesetzgebungsbefugnissen" in Art 6 Abs 1 PP und indiziert insofern eine primärrechtliche Abgrenzung dieser mitgliedstaatlichen parlamentarischen Institutionen. Ausweislich des Wortlauts und der Systematik von Art 10 Abs 2 UAbs 2, Art 12 EUV und des PP und SP kommt das Attribut „national" jener parlamentarischen Einrichtung eines MS zu, die mitgliedstaatliche Vertreter in den Räten kontrollieren. Nur Parlamente des Gesamtstaats (zB **BR**) können primärrechtliche Funktionen iSv Art 12 EUV in der EU-RS wahrnehmen. Systematisch und funktional betrachtet können regionale Parlamente im Umkehrschluss nur solche parlamentarische Institutionen sein, die **verfassungsrechtlich nicht die (Zentral-)Regierung sondern regionale bzw subnationale Regierungen (LReg) in deren Handeln legitimieren und kontrollieren**. In Österreich sind die neun **LT** erfasst. Eine allgemeine primärrechtliche Anerkennung von einzelstaatlichen Zweikammersystemen liegt nicht vor, weshalb außerhalb der Grundlagen im PP und SP die parlamentarische Ausgestaltung der unionsrechtlichen, direkten EU-Aufgaben von nP und damit auch die Stellung einer Länderkammer in die mitgliedstaatliche **institutionelle Autonomie** fällt.

In der Ausgestaltung innerstaatlicher Beteiligungsinstrumente der Gliedstaaten mit Blick auf das Handeln des Bunds in EU-Vorhaben muss im unionalen Verfassungsverbund die **Funktionsfähigkeit der Unionsrechtsordnung iSv Art 4 Abs 3 EUV** als Maßstab für eine **größtmögliche Wirksamkeit des Unionsrechts** berücksichtigt werden. Die Beteiligungsmöglichkeiten subnationaler Entitäten beschränken sich bei der

Organkreation im Umfang der mitgliedstaatlichen Verzahnung unabhängiger Hauptorgane auf die bevorrechtigte Einflussnahme auf ihre Zusammensetzung. Die Mitwirkung föderaler Entitäten an der Bestellung von EU-Institutionen gründet auf zwei Systemen. EU-Institutionen können jedoch mehrfach personell mit MS verzahnt sein und gleichermaßen können föderale Entitäten mehrfach in der Organkreation involviert sein. Erstens erlaubt das mitgliedstaatliche Vorschlagsrecht für den nachfolgenden autonomen Ernennungsprozess seitens der Union eine Mitwirkung föderaler Entitäten. Zweitens ermöglicht die institutionelle Ausgestaltung des unionalen Ernennungsvorganges eine Mitwirkung föderaler Einheiten. Die Befugnisse des ER und R lassen Beteiligungen subnationaler Entitäten in der innerstaatlichen Willensbildung des jeweiligen mitgliedstaatlichen Vertreters, die einem unionalen (Nominierungs-)Beschluss vorgelagert ist, zu. **Mandate** subnationaler Entitäten an einen Staatenvertreter sind grds zulässig, sofern letzterer unionsrechtlich keinem Unabhängigkeitspostulat unterliegt. Die **Entsendung von Ländervertretern** mit Stimmrecht ist auch außerhalb des R zulässig, sofern die Entsendung eines Staatenvertreters in ein EU-Gremium unionsrechtlich von keinen sonstigen Funktionen für die Ausübung des EU-Amts abhängt (zB Mitgliedschaft in Zentralregierung, besonderer Sachverstand). Eine kompetenzielle Betroffenheit der Länder für Vertretungsrechte ist unionsrechtlich unbeachtlich, jedoch ratsam.

III. Bundesstaatsrecht

Zu den **unmittelbaren** unionsrechtlichen **Beteiligungsformen** (vgl insb Dokumentenzugangsrecht, Art 12, Art 16 Abs 2, Art 19 Abs 3 lit a EUV, Art 8 BLVer) der Bundesländer als Ausdruck eines *acquis féderal* treten für letztere **national-verfassungsrechtliche, mittelbare Beteiligungsformen** (vgl Art 23c ff B-VG, Art 50 B-VG; vereinzelt Landesverfassungsrecht), die über den Bund mediatisiert im Unionsrecht wirken, hinzu.

Regelmäßig knüpfen innerstaatliche kompensatorische Beteiligungsrechte der Bundesländer in der innerösterreichischen Willensbildung an die **bundesstaatliche Kompetenzverteilung und die Betroffenheit der Länderinteressen** an. **Je stärker die Eingriffsintensität** durch ein EU-Vorhaben ausfällt, **desto stärker sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder** gegenüber dem Bund (konkret BKA) bzw des BR gegenüber dem zuständigen BM. Anders formuliert sind für die qualifizierten verbindlichen Mitwirkungsformen der Länder restriktivere bundesverfassungsrechtliche Voraussetzungen verankert. Das eher weitgefasste (Art 23d Abs 1 B-VG) bzw voraussetzungslose, kompetenzneutrale In-

formations- und allgemeine Stellungnahmerecht (Art 23e Abs 1 B-VG) ist im Kompensationsgrad niedriger einzustufen als verbindliche Stellungnahmerechte der Länder (Art 23d Abs 2 B-VG) bzw des BR (Art 23e Abs 4 B-VG). In Zusammenschau mit der **unionalen Kompetenzverteilung**, die im Gegensatz zur österreichischen Kompetenzverteilung nicht nach Sachbereichen aufgebaut ist und quer zu dieser liegt, können sich **Konfliktfelder** ergeben. Eine Bundesstaatsreform, die den österreichischen Kompetenzkatalog an eine EU-Mitgliedschaft anpasst, ist noch immer ausständig.

Als Kompensation für den Kompetenztransfer der Bundesländer an die EU mit dem EU-Beitritt Österreichs und für den verstärkten **Bundesexekutivföderalismus**, der durch das Außenvertretungsmonopol des Bunds gegenüber der Union nach Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG bedingt ist, kennt das österreichische Bundesstaatsrecht eine **kompensatorische Partizipation** bei „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union". Im Rahmen der innerösterreichischen Willensbildung liegt ein **zweigliedriges Länderbeteiligungsverfahren** vor (sog **Beteiligungsföderalismus** statt Substanzföderalismus). Es gilt die Partizipation der Bundesländer, die sie unmittelbar nach **Art 23c B-VG** und **Art 23d B-VG iVm BLVer** gegenüber dem Bund bzw BKA ausüben können, von der Beteiligung des **BR nach Art 23e ff B-VG** zu unterscheiden. Letzterer zeichnet sich nach Art 56 Abs 1 B-VG im Gegensatz zum dt BR zwar durch ein **freies Mandat** seiner Mitglieder aus. Dennoch gilt der österreichische BR als **Länderkammer** im Bundesgesetzgebungsverfahren iSv Art 34 B-VG. Insb sind Eingriffe in die Länderkompetenzen als Verbandskompetenzen durch die Zustimmungsrechte des BR nach Art 44 Abs 2 B-VG abgesichert. Art 23e B-VG sieht als Ausgleich für die Eingriffe in die Stellung des BR durch die EU-Mitgliedschaft eine Beteiligung des BR an der die EU-RS antizipierenden innerstaatlichen Willensbildung des zuständigen BM vor. Die Länderbeteiligung erfolgt faktisch nur über die informellen kooperativen Instrumente va im Rahmen der Länderkonferenzen. Der BR hat bis dato **weder** seine **Zustimmungsrechte nach Art 44 Abs 2 B-VG** effektiv ausgeübt, **noch** in EU-Vorhaben eine **verbindliche Stellungnahme iSv Art 23e Abs 4 B-VG** erstattet. Bis dato sind **nur sechs unverbindliche Stellungnahmen iSv Art 23e Abs 1 B-VG** an den Bund gerichtet worden.

Art 23d und Art 23e B-VG verfolgen für das zweigliedrige Länderbeteiligungsverfahren ein ähnliches Beteiligungsregime. Aufbauend auf **umfassenden Informationsrechten** der Länder bzw korrespondierenden Unterrichtungspflichten des Bunds können sie mit verbindlichen Stellungnahmerechten den Bund in seinen Verhandlungen und Abstimmungen in der Union mit Ausnahme von zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen binden. Die Informations-

rechte verpflichten dabei zu keiner Aufbereitung der Informationen über Vorhaben im Rahmen der EU. Dem BR kommt nach Art 23e Abs 4 B-VG sogar ein **absolutes verbindliches Stellungnahmerecht** zu, indem er Abweichungen des zuständigen BM bzw des österreichischen Vertreters innerhalb angemessener Frist widersprechen kann. Eine solche absolute Bindungswirkung ist im Gegensatz zur relativen Bindungswirkung einer einheitlichen Stellungnahme iSv Art 23d Abs 2 B-VG unionsrechtlich nicht gedeckt und bedarf einer **unionsrechtskonformen Auslegung**. Loyalitätskonformes Handeln iSv Art 4 Abs 3 EUV muss einen österreichischen Vertreter in EU-Gremien in Verhandlungen und Abstimmungen von seinen nat Mandaten stets im notwendigen Umfang einer unionsrechtlichen Verhandlungsfähigkeit befreien. Eine **staatsgerichtliche Verantwortung** iSv Art 142 Abs 2 lit b (für österr Vertreter außerhalb des R) und iSv Art 142 Abs 2 lit c (für österr Vertreter im Fachministerrat) wird hier bei unionsrechtskonformem Verhalten des passiv Legitimierten als Widerspruch zum unionalen Verfassungsverbund gewertet und abgelehnt. Davon unberührt bleiben politische Kontrollrechte. Für den **BR** kennt **Art 142 B-VG** keine Aktivlegitimation und die politischen Kontrollrechte sind in **§ 59a GO-BR** und **Art 52 Abs 1 B-VG** mit Interpellationsrechten schwach ausgestaltet. Insofern sind die Beteiligungsrechte des BR nach Art 23c, Art 23e und Art 23f B-VG als *leges imperfectae* ausgestaltet. Ferner kennt das B-VG **kein Organstreitverfahren**. Die Länder können über die Erfüllung von Verpflichtungen nach Gliedstaatsvereinbarungen iZm Art 23d B-VG Feststellungsverfahren nach **Art 138a B-VG** beim VfGH anstrengen. **Art 23g** und **Art 23h B-VG** sind keine autonomen Kompensationsmechanismen, sondern setzen das parlamentarische Subsidiaritätskontrollregime nach Art 5 Abs 3 EUV iVm SP um. Dem BR kommen dabei ein individuelles Rüge- und Klagerecht zu, die einander nicht bedingen. **Art 23i, Art 23j** und **Art 50 B-VG** sind Verfassungsbestimmungen, die iZm Primärrechtsänderungen (inkl EU-Austrittsverfahren Österreichs) oder atypischen Beschlüssen der Räte mit Primärrechtswirkung stehen, und grds die Beteiligungsrechte nach Art 23e B-VG unberührt lassen. In einem abstrakten Normenkontrollverfahren nach Art 140a iVm Art 140 Abs 1 Z 2 B-VG analog sind die LReg und jeweils ein Drittel der Parlamentskammern unter den Zulässigkeitsvoraussetzungen nach §§ 15 ff iVm 66 VfGG bei Verletzungen von Art 50 B-VG anfechtungsberechtigt.

Landesverfassungsrechtlich ist mit Ausnahme der Bundesländer Kärnten, Niederösterreich und Wien ein **länderinternes Beteiligungsverfahren** zur Stärkung der Länderlegislativen verankert. Im Detail divergierend sehen die einzelnen Landesverfassungen ein **Informationsrecht des LT über EU-Vorhaben** vor, der zT bindende **Stellungnahmen an die**

jeweilige LReg richten kann. Letztere ist an solche bindende Stellungnahmen der LT im Verfahren nach Art 23d B-VG und insb bei der Ausgestaltung einer **einheitlichen Stellungnahme der Länder** iSv Art 23d Abs 2 B-VG gegenüber dem Bund gebunden. Mittelbar kann somit sogar eine Bindung eines gemeinsamen Ländervertreters an **einheitliche Stellungnahmen der Länder nach Art 23d Abs 3 iVm Abs 2 B-VG** von einem einzelnen LT bzw dessen EU-Ausschuss mitgestaltet werden. Die LT bzw deren EU-Ausschüsse **nehmen** das Beteiligungsverfahren vermutlich wegen struktureller, fachlicher Defizite **nicht wahr**.

Durch die überschneidenden Geltungsbereiche einer einheitlichen Stellungnahme der Länder iSv Art 23d Abs 2 B-VG und einer absolut verbindlichen Stellungnahme des BR iSv Art 23e Abs 4 B-VG können **konfligierende Stellungnahmen** an einem **gemeinsamen Ländervertreter im R iSv Art 23d Abs 3 B-VG** oder für einen zuständigen BM iSv Art 73 Abs 2 B-VG vorliegen. Diese sollen zugunsten eines Vorrangs der Stellungnahmen der Länder aufgelöst werden. Nur den LT steht bei schuldhaften Gesetzesverletzungen des österreichischen Ratsvertreters durch dessen Amtstätigkeit in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache wäre, worunter Verstöße gegen einheitliche Stellungnahmen der Länder fallen, ein Anklagerecht nach **Art 142 Abs 2 lit c B-VG** zu. Bei unionsrechtlich indizierten Abweichungen von Stellungnahmen soll eine Anklage ggf nur zu einem Feststellungserkenntnis über eine geringfügige Rechtsverletzung iSv Art 142 Abs 4 B-VG, aber zu keinem Amtsverlust führen können. Die Anklage muss durch einheitliche Beschlüsse der LT an den VfGH erhoben werden.

Unabhängig von sonstigen Vertretungskonstellationen nach Art 73 Abs 2 B-VG wird ferner eine **Verantwortung des (übertragenden) fachlich zuständigen BM** im R angenommen. Dessen rechtliche Verantwortung kann neben jener des gemeinsamen Ländervertreters iSv Art 23d Abs 3 B-VG bei nachweisbaren schuldhaften Gesetzesverletzungen hinzutreten. Betreffend das Abstimmungsgebot nach Art 23d Abs 3 B-VG ist auch eine beiderseitige Rechtsverletzung iSv Art 142 Abs 2 lit c B-VG denkbar. Jedenfalls steht dem zuständigen BM kein Weisungsrecht gegenüber dem **gemeinsamen Ländervertreter** zu. Die Vertretung durch ein von den Ländern namhaft gemachtes Mitglied der LReg ist **nicht als Rechtsanspruch** nach Art 23d Abs 3 B-VG ausgestaltet, sodass die BReg ihre Ermächtigung zu einer solchen Vertretung jederzeit widerrufen werden kann. **Art 23d Abs 3 B-VG** ist **totes Recht**. Hingegen ist die Entsendung von gemeinsamen Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen nach **Art 8 BLVer** bereits seit den EU-Beitrittsverhandlungen **gängige Staatspraxis**. Art 8 BLVer greift wie Art 23d und Art 23e B-VG auch in

der Unionsgerichtsbarkeit bei Verfahren unter Beteiligung der Republik Österreich.

Für den BR und LT sind jeweils geschäftsordnungsrechtlich Delegationsmöglichkeiten an zuständige **EU-Ausschüsse** vorgesehen. Für die Zuständigkeiten des BR schreibt **Art 23k Abs 3 B-VG keine verfassungsunmittelbaren Zuständigkeiten** für einen Ausschuss vor. Einem vom BR zu wählenden Ausschuss können erst durch die GO des BR Zuständigkeiten nach Art 23e, Art 23f Abs 4 und Art 23g B-VG delegiert werden. In **§ 13a GO-BR** ist die geschäftsordnungsrechtliche Grundlage für den **EU-Ausschuss des BR** verankert. Darin werden diesem auch die Kompetenzen des BR im vollen Umfang der bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung nach Art 23k Abs 3 B-VG in den von letzterem genannten Verfassungsartikeln übertragen. Der BR oder bis zum Beginn der Beratungen im EU-Ausschuss jeweils mehr als die Hälfte der Bundesräte dreier Länder kann jedoch gem § 13a Abs 3 GO-BR verlangen, dass dem **BR selbst** die Abgabe von Stellungnahmen iSv Art 23e B-VG, Mitteilungen iSv Art 23f Abs 4 B-VG oder begründeten Stellungnahmen iSv Art 23g B-VG **vorbehalten** bleibt. Demnach ist im Einzelfall für **gewichtige Kompetenzen** des EU-Ausschusses eine Rückübertragung an den BR zulässig. Die parlamentarischen Rechte sind stets an einen **Mehrheitsbeschluss** gem § 58 GO-BR gebunden. ISd Effektivität der Beteiligungsinstrumente ist deren Ausgestaltung als parlamentarische Minderheitenrechte va in parlamentarischen Regierungssystemen von Vorteil. Dies wäre für Art 23g und Art 23h B-VG ebenso ratsam, aber unionsrechtlich nicht zwingend geboten. Bis dato hat der EU-Ausschuss des BR **28 begründete Stellungnahmen iSv Art 23g Abs 1 B-VG** und **über 55 Mitteilungen iSv Art 23f Abs 4 B-VG** an Unionsorgane gerichtet.

Rechtsprechungsverzeichnis

I. Verfassungsgerichtshof

VfGH 19.6.1928, KI-1/28 (Bundesstaatliches Prinzip)

VfSlg 1681/1948 (Verletzung Bezeichnungspflicht Art 44 Abs 1 B-VG: „verfassungswidriger Akt", nicht absolut nichtig, aber allfällige Aufhebung durch VfGH)

VfSlg 2455/1952 (Gesamtänderung iSv Art 44 Abs 3 B-VG; konstitutive bundesstaatliche Kriterien: Aufteilung autonomer Kompetenzbereiche zwischen Oberstaat und Gliedstaaten; Mitwirkung Gliedstaaten an Gesetzgebung des Oberstaats)

VfSlg 3741/1960 (Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG als umfassende Außenvertretungskompetenz des Bunds unabhängig von innerstaatlicher Kompetenzverteilung)

VfSlg 8215/1977 (Subsidiaritätsprinzip als Strukturprinzip der Selbstverwaltung)

VfSlg 9006/1981 (Gebot der verfassungskonformen Interpretation)

VfSlg 10.817/1986 (Gebot der verfassungskonformen Interpretation)

VfSlg 15.427/1999 (Gebot der unionsrechtskonformen Interpretation)

VfSlg 16.241/2001 (Verfassungswidriges VfR)

VfSlg 16.327/2001 (Verfassungswidriges VfR)

VfSlg 16.587/2002 (Zulässigkeit abstrakter Normenkontrolle bereits ab Geltung einer Norm)

VfSlg 18.905/2009 (Rechtstypenzwang im verfassungsrechtlichen Rechtsschutzkonzept)

VfSlg 18.740/2009 (Zurückweisung Individualantrag auf Aufhebung EU-Beitrittsvertrag, AV, NV und LV)

VfSlg 19.085/2010 (Zurückweisung Individualantrag auf Aufhebung bzw Nichtigerklärung des LV)

VfSlg 19.170/2010 (Zurückweisung Individualantrag mit Begehren der Feststellung der Rechtswidrigkeit des LV)

VfSlg 19.348/2011 (Gebot der verfassungskonformen Interpretation)

VfSlg 19.632/2012 (Gebot der unionsrechtskonformen Interpretation)

VfSlg 19.809/2013 (Art 9 Abs 2 B-VG iVm Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG)

VfSlg 19.910/2014 (Gebot der unionsrechtskonformen Interpretation)

VfSlg 20.262/2018 (Föderalistische Interpretationsmaxime)

II. Verwaltungsgerichtshof

VwGH 27.6.2017, Ro 2016/12/0016 (Derogation)

VwGH 24.10.2017, Ra 2016/10/0070; Ra 2016/10/0079 (schriftliche Erledigung muss Organwalter gem § 18 Abs 3 AVG zurechenbar sein)

III. Gerichtshof der Europäischen Union

EuGH 13.6.1958, C-9/56, *Meroni/Hohe Behörde*, ECLI:EU:C:1958:7 (Delegation v Organbefugnissen auf vertragsfremde Einrichtungen)

EuGH 5.2.1963, C-26/62, *van Gend en Loos/Niederländische Finanzverwaltung*, ECLI:EU:C:1963:1 (unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit u Wirkung v Unionsrecht)

EuGH 17.12.1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, Rz 3 (Anwendungsvorrang v sämtlichem Unionsrecht gegenüber staatlichem Recht einschließlich seiner Grundprinzipien)

EuGH 8.2.1973, C-30/72, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:1973:16, Rz 11 (subnationale Untergliederungen bzw bundesstaatliche Kompetenzverteilung unionsrechtlich unbeachtlich; Loyalitätsgebot für MS)

EuGH 2.2.1982, C-68/81, *Kommission/Belgien*, ECLI:EU:C:1982:25, Rz 5 (MS mit unionsrechtlicher Alleinverantwortlichkeit bei RL-Umsetzung)

EuGH 28.10.1982, C-135/81, *Groupement des agences des voyages/Kommission*, ECLI:EU:C:1982:371, Rz 10 f (unionsrechtlich autonomer Begriff „Juristische Person" iSv Art 173 EWGV bzw Art 263 AEUV)

EuGH 6.12.1990, C-2/88, *Zwartveld ua/Kommission*, ECLI:EU:C:1990:440, Rz 10 ff (Dokumentenzugangsrecht nach Art 4 Abs 3 EUV)

EuGH 21.3.1997, C-95/97, *Région wallonne/Kommission*, ECLI:EU:C:1997:184, Rz 4 ff (Unbeachtlichkeit der mitgliedstaatlichen Zuständigkeitsverteil-

lung; Alleinverantwortung u Klagslegitimation für Vertragsverletzung v Zentralregierung)

EuG 15.12.1999, verb T-132/96 u T-143/96, *Freistaat Sachsen ua/Kommission*, ECLI:EU:T:1999:326, Rz 81 ff (dt Bundesländer, die nach dt Recht Rechtspersönlichkeit besitzen, sind als jP aktiv klagslegitimiert, sofern sie iSv Art 263 Abs 4 AEUV unmittelbar u individuell betroffen sind)

EuGH 16.1.2003, C-388/01, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:2003:30, Rz 27 (Gesamtstaat mit unionsrechtlicher Alleinverantwortlichkeit)

EuGH 4.5.2005, C-335/04, *Kommission/Österreich*, ECLI:EU:C:2005:273, Rz 9 (MS kann sich nach stRsp nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung einschließlich solcher, die sich aus seinem bundesstaatlichen Aufbau ergeben, berufen, um die Nichteinhaltung der in einer RL festgelegten Verpflichtungen u Fristen zu rechtfertigen)

EuGH 13.9.2007, C-439/05 P ua, *Land Oberösterreich/Kommission*, ECLI:EU:C:2007:510, (Aktivlegitimation Bundesländer als jP)

EuGH 18.6.2009, C-422/08, *Kommission/Österreich*, ECLI:EU:C:2009:385, Rz 11 (stRsp zu gesamtstaatlicher Verantwortung für RL-Umsetzung)

EuGH 8.10.2010, C-58/08, *Vodafone*, ECLI:EU:C:2010:321, Rz 72 ff (SP 1997)

EuGH 22.12.2010, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, Rz 92 ff (Art 4 Abs 2 EUV, republikanisches Grundprinzip)

EuGH 27.11.2012, C-370/12, *Pringle/Government of Ireland ua*, ECLI:EU: C:2012:756, Rz 135 (historische Interpretation)

EuGH (Plenum) 18.12.2014, *Avis 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454 („EMRK-Beitritt")

EuGH 14.4.2015, C-409/13, *Rat/Kommission*, ECLI:EU:C:2015:217, Rz 64 (institutionelles Gleichgewicht, Art 13 Abs 2 EUV)

EuGH 21.1.2016, C-515/14, *Kommission/Zypern*, ECLI:EU:C:2016:30, Rz 36, 52, 58 (Art 4 Abs 3 EUV)

EuGH 4.5.2016, C-547/14, *Philip Morris ua/Secretary of State for Health*, ECLI:EU:C:2016:325, Rz 225 (Einhaltung Formerfordernis bezüglich Begründung auf Subsidiaritätsgrundsatz)

EuGH 30.6.2016, C-134/15, *Lidl/Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:498, Rz 47 (richterliche Kontrolle bei offensichtlichem Irrtum oder Ermessensmissbrauch)

EuGH 22. 9. 2016, C-14/15 und C-116/15, *Parlament/Rat*, ECLI:EU:C:2016:715, Rz 48 (Rechtmäßigkeit Unionsrechtsakt anhand Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses)

EuGH 8. 6. 2017, C-296/16P, *DextroEnergy/Kommission*, ECLI:EU:C:2017:437, Rz 44 (offensichtlich fehlerhafte Ausübung von Ermessen oder dessen Missbrauch)

IV. Deutsches Bundesverfassungsgericht

BVerfGE 89, 155 (181 ff), EU als „Staatenverbund" in Abgrenzung zu klassisch vr Staatenbünden u supranationaler Bundesstaatlichkeit

Literaturverzeichnis

Abels Gabriele/Eppler Annegret (Hg), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden (2011).

Adamovich Ludwig K. et al, Österreichisches Staatsrecht. Bd 1: Grundlagen^2, Wien (2011).

Adamovich Ludwig K. et al, Österreichisches Staatsrecht. Bd 2: Staatliche Organisation^3, Wien (2014).

Adamovich Ludwig K. et al (Hg), Festschrift für Gerhart Holzinger, Wien (2017).

Adamovich Ludwig K. et al, Österreichisches Staatsrecht. Bd 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts^2, Wien (2017).

Akyürek Metin et al (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive – Festschrift Heinz Schäffer, Wien (2006).

Aulehner Josef et al (Hg), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit? 37. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht". München 1997, München (1997).

Bachmann Susanne, Art 34 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (20. Lfg 2018).

Bast Jürgen, Art 5 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (65. Lfg 2018).

Bauer Hartmut/D'Atena Antonio (Hg), Die Wirkung der Supranationalität auf die Gewaltenteilung. The impact of supranationality on the separation of powers. L'effet de la supranationalité sur la séparation des pouvoirs, Athen/Berlin/Brüssel (2007).

Baumeister Martin, Das Klagerecht regionaler Gebietskörperschaften im Europarecht. Eine Untersuchung der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte und der Forderung nach einem Klagerecht für Regionen der Europäischen Union, Baden-Baden (2010).

Bayerischer Landtag (Hg), Die Regionen in der EU im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung. Symposion des Bayerischen Landtags mit der Universität Passau am 23.10.2001 im Maximilianeum, München (2002).

Berka Walter, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium[7], Wien (2018).

Bickenbach Christian, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, 523–549.

Bieber Roland, § 7 Rechtsetzungsverfahren, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13] (2019) Rz 1–47.

Bieber Roland et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13], Baden-Baden (2019).

Bieber Roland/Haag Marcel, § 4 Institutionelles System, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13] (2019) Rz 1–117.

Bieber Roland/Kotzur Markus, § 1 Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13] (2019) Rz 1–49.

Bieber Roland/Kotzur Markus, § 3 Strukturprinzipien der EU-Verfassung, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13] (2019) Rz 1–56.

Bittner Philip, Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat, Wien (2007) 3–8.

BKA-VD, Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft; hier: Stellungnahmen der Länder, des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, in: BKA-VD (Hg), Wien (2015) 1–2.

BKA-VD u BMeiA Völkerrechtsbüro, Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft, in: BKA-VD/BMEIA-Völkerrechtsbüro (Hg), Wien (2013) 1–35.

Blanke Hermann-Josef, Art 300 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (58. Lfg 2016).

Von Bogdandy Armin, Grundprinzipien, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge[2] (2009) 13–71.

Von Bogdandy Armin, § 81 Prinzipien des föderalen Verhältnisses in der Europäischen Union: ein Anwendungsdiskurs zum supranationalen Föderalismus, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus –

Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd IV: Föderalismus in Europa und der Welt (2012) Rz 1–48.

Von Bogdandy Armin/Bast Jürgen (Hg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge[2], Heidelberg (2009).

Von Bogdandy Armin/Cruz Villalón Pedro/Huber Peter M. (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht, Heidelberg (2008).

Von Bogdandy Armin /Schill Stephan, Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs, ZaöRV 70 (2010), 701–734.

Bollmann Michael, Die Rolle der deutschen und der österreichischen Bundesländer im Rahmen der europäischen Rechtsetzung, Hamburg (2013).

Borchardt Klaus-Dieter, § 15 Auslegung, Rechtsfortbildung und Rechtsschöpfung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hg), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis[3] (2015) Rz 1–87.

Borchardt Klaus-Dieter, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis[6], Stuttgart (2015).

Borońska-Hryniewiecka Karolina, Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe, EUI Working Papers 2013, 1–28.

Bülck Hartwig, Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip. Erster Beratungsgegenstand. 1. Bericht, in: VVDStRL (Hg), Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. Die öffentliche Sache. Berichte und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Münster (Westfalen) vom 3. bis 6. Oktober 1962 Heft 21, Berlin (1964/73) 1–65.

Burgi Martin/Hölbling Pamela, Art 300 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union[3] (2018).

Burtscher Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, Wien (1990).

Bußjäger Peter, Die Mitwirkung der österreichischen Länder an Vorhaben im Rahmen der EU, in: Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick (2006) 55–73.

Bußjäger Peter (Hg), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage, Wien (2007).

Bußjäger Peter, Die innerstaatliche Koordination zwischen Bund und Ländern in auswärtigen Angelegenheiten, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 31–41.

Bußjäger Peter, Die Länderparlamente Österreichs in der Europäischen Union – Beteiligungsföderalismus statt Selbstgestaltung? in: Bußjäger (Hg), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage (2007) 163–194.

Bußjäger Peter, Frühlingserwachen? Über die aufkeimende Liebe der regionalen und nationalen Parlamente an der Mitwirkung in der Europäischen Union, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2009) 503–513.

Bußjäger Peter, Was ist eine europäische Region? Überlegungen zum europäischen Regionsbegriff, in: Scorl/Sander (Hg), Die Identität Europas – Was ist „europäisch"? (2011) 137–149.

Bußjäger Peter, Die EU und der Föderalismus in Österreich, in: Maurer/Neisser/Pollak (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 205–218.

Bußjäger Peter, Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 359–381.

Bußjäger Peter, Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich, in: Gamper et al (Hg), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 523–574.

Bußjäger Peter, Föderale Systeme. Über Entstehung, Scheitern und Erfolg von Föderalismus, Wien (2017).

Bußjäger Peter/Grass Paulette, Lissabon und die Folgen. Die Lissabon-Begleitnovelle zur Bundesverfassung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, ÖJZ 2011, 60–66.

Bußjäger Peter/Rosner Andreas (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder, Wien (2005).

Bydlinski Franz, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff[2], Wien/New York (1991 Nachdruck 2011).

Bydlinski Franz, Der Begriff des Rechts. Zur Notwendigkeit einer Ergänzung des Gesetzesrechts durch „vorpositive" fundamentale Gerechtigkeitsprinzipien, Wien (2015).

Bydlinski Franz/Bydlinski Peter, Grundzüge der juristischen Methodenlehre[3], Wien (2018).

Calliess Christian, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen (2010).

Calliess Christian, Art 16 EUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5] (2016).

Calliess Christian/Kahl Wolfgang/Puttler Adelheid, Art 4 Abs 3 EUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5] (2016).

Calliess Christian/Ruffert Matthias, EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5], München (2016).

Calliess Christian/Ruffert Matthias/Cremer Hans-Joachim, Art 258 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5] (2016).

Calliess Christian/Ruffert Matthias/Cremer Hans-Joachim, Art 48 EUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5] (2016).

Calliess Christian/Ruffert Matthias/Waldhoff Christian, Art 311 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5] (2016).

Classen Claus Dieter, § 7. Personal, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht. Ein Studienbuch[8] (2018) Rz 1–23.

Cohen Jonathan Gérard/Constantinesco Vlad/Michel Valérie (Hg), Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué, Paris (2010).

Cooper Ian, A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon, ARENA Working paper 7 (2011), 1–28.

Dörr Oliver, § 30. Staatenverantwortlichkeit, in: Ipsen K. (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1–69.

Durner Wolfgang/Peine Franz-Joseph/Shirvani Foroud (Hg), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa. Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin (2013).

Eberbach-Born Birgit, Unterrichtung und Beteiligung der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten, in: Eberbach-Born et al (Hg), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union (2013) 285–315.

Eberbach-Born Birgit et al (Hg), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden (2013).

Egger Alexander, Art 23a B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (23. Lfg 2019).

Egger Alexander, Art 23c B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (12. Lfg 2013).

Egger Alexander, Art 23d B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (18. Lfg 2017).

Egger Alexander, Art 23e B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014).

Egger Alexander, Art 23f B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (16. Lfg 2015).

Egger Alexander, Art 16 EUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), Kommentar zu EUV und AEUV. Unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre (204. Lfg 2018).

Ehricke Ulrich, Art 258 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union[3] (2018).

Eilmansberger Thomas/Griller Stefan/Obwexer Walter (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, Wien (2011).

Ennöckl Daniel et al (Hg), Festschrift für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag, Wien (2013).

Epiney Astrid, § 2 Die Grundlagen der Union: Bürger und Staaten, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13] (2019) Rz 1–88.

Epping Volker, § 7. Der Staat als die „Normalperson" des Völkerrechts, in: Ipsen K. (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1–296.

Epping Volker, § 8. Internationale Organisationen, in: Ipsen K. (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1–282.

Epping Volker, Art 15 AEUV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht. EUV – AEUV – GRCh – EAGV: Handkommentar[2] (2018).

Ermacora Felix, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat, Wien (1976).

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden (2009).

Everling Ulrich, Die Europäische Union als föderaler Zusammenschluss von Staaten und Bürgern, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge[2] (2009) 961–1007.

Fischer Peter, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Bessere Rechtsetzung in einer neuen Europäischen Union?, in: Österreichische Notariatskammer (Hg), Freiheit Sicherheit Recht. Notariat und Gesellschaft – FS Weissmann (2003) 255–278.

Frenz Walter, Handbuch Europarecht. Bd 6: Institutionen und Politiken, Berlin (2011).

Fülöp Tünde, E. Österreich in der EU, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2] (2019) 98–102.

Funk Bernd-Christian et al (Hg), Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 60. Geburtstag, Wien/New York (1992).

Galiciani Bernard, Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, JRP 19 (2011), 173–183.

Gamper Anna, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa, Frankfurt am Main/Wien (2004).

Gamper Anna, Zweite Kammern und ihre Europaarbeit nach Lissabon, in: Abels/Eppler (Hg), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU (2011) 243–259.

Gamper Anna, Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Subsidiaritätskontrolle, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 339–358.

Gamper Anna et al (Hg), Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden (2016).

Gostyńska-Jakubowska Agata, The role of national parliaments in the EU. Building or stumbling blocks? Centre for European Reform 2016, 1–12.

Grabenwarter Christoph, Änderungen der österreichischen Bundesverfassung aus Anlaß des Beitritts zur Europäischen Union, ZaöRV 55 (1995), 166–190.

Grabenwarter Christoph, Nationalrat und Beitrittsverhandlungen EU – Türkei. Zu den Rechtswirkungen einer Stellungnahme des Nationalrates zur Entscheidung der Europäischen Union über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, JRP 13 (2005), 1–6.

Grabenwarter Christoph, § 20 Offene Staatlichkeit: Österreich, in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd II: Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht (2007).

Grabenwarter Christoph, Landtage und Bundesrat in der Europäischen Union. Eine Betrachtung in rechtsvergleichender Perspektive, in: Lienbacher et al (Hg), Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft – FS Weiss (2007) 137–154.

Grabenwarter Christoph, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge[2] (2009) 121–175.

Grabenwarter Christoph, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Bd I: Textteil[5] (2013) Rz 522–615.

Grabitz Eberhard/Hilf Meinhard/Nettesheim Martin (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, München (Loseblattsammlung).

Griller Stefan, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89–115.

Griller Stefan, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU. Stärkung der nationalen Parlamente oder Aufwertung des Europäischen Parlaments? JRP 3 (1995), 164–179.

Griller Stefan, Ausgestaltung der Mitwirkung des Parlaments in Österreich, in: Eilmansberger/Griller/Obwexer (Hg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon (2011) 441–466.

Griller Stefan et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Wien (2015).

Griller Stefan et al (Hg), Wirtschaftsverfassung und Binnenmarkt. Festschrift für Heinz-Peter Rill zum 70. Geburtstag, Wien/New York (2010).

Griller Stefan/Korinek Karl/Potacs Michael (Hg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts. Festschrift für Heinz Peter Rill zum 60. Geburtstag, Wien (1995).

Grimm Dieter, Subsidiarität und Föderalismus, in: Durner/Peine/Shirvani (Hg), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa – FS Papier (2013) 49–58.

Groß Thomas, Zwei-Kammer-Parlamente in der Europäischen Union, ZaöRV 63 (2003), 29–57.

Grotz Florian, § 12 Bundesstaaten und Einheitsstaaten im Rahmen der Europäischen Union, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat (2012) Rz 1–44.

Gutknecht Brigitte, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht – FS Schambeck (1994) 921–946.

Haag Marcel, § 36 Grundlagen und Verfahren der Außenbeziehungen, in: Bieber et al (Hg), Die Europäische Union. Europarecht und Politik[13] (2019) Rz 1–31.

Häberle Peter, § 10 Föderalismus, Regionalismus und Präföderalismus als alternative Strukturformen der Gemeineuropäischen Verfassungskultur, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat (2012) Rz 1–53.

Hafner Gerhard, H. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2] (2019) 402–422.

Hafner Gerhard, I. Entwicklung und Gegenwart, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2] (2019) 1–15.

Hafner Gerhard/Kumin Andreas J./Weiss Friedl (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2], Wien (2019).

Haller Herbert et al (Hg), Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler, Wien/New York (1997).

Hammer Stefan, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat, Wien (1992).

Hammer Stefan, Art 16 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (2. Lfg 1999).

Hammer Stefan, Vorwort, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) V–VII.

Hammer Stefan/Bußjäger Peter (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat, Wien (2007).

Haratsch Andreas/Koenig Christian/Pechstein Matthias, Europarecht[11], Tübingen (2018).

Härtel Ines, § 82 Kohäsion durch föderale Selbstbindung – Gemeinwohl und die Rechtsprinzipien Loyalität, Solidarität und Subsidiarität in der Europäische Union, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd IV: Föderalismus in Europa und der Welt (2012) Rz 1–313.

Härtel Ines (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Berlin/Heidelberg (2012).

Härtel Ines (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd IV: Föderalismus in Europa und der Welt, Berlin/Heidelberg (2012).

Härtel Ines, § 11 Gesetzgebungsordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Enzyklopädie Europarecht. Bd 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (2014) Rz 1–170.

Hatje Armin/Müller-Graff Peter-Christian, § 1 Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Enzyklopädie Europarecht. Bd 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (2014) Rz 1–111.

Hatje Armin/Müller-Graff Peter-Christian (Hg), Enzyklopädie Europarecht. Bd 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden (2014).

Hatje Armin/Müller-Graff Peter-Christian (Hg), Enzyklopädie Europarecht. Bd 3: Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Baden-Baden (2014).

Hatje Armin/von Förster Stine, § 10 Organordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Enzyklopädie Europarecht. Bd 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (2014) Rz 1–242.

Hegeland Hans/Neuhold Christine, Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finnland and Sweden: Newcomers with different approaches, EIoP 10 (2002), 1–18.

Heintschel von Heinegg Wolff, § 13. Abschluss und Inkrafttreten, in: Ipsen K. (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1–30.

Heintschel von Heinegg Wolff, § 18. Ungültigkeit von Verträgen und Fortfall der Vertragsbindung, in: Ipsen K. (Hg), Völkerrecht[7] (2018) 1–115.

Heintze Hans-Joachim, § 10. Völker im Völkerrecht, in: Ipsen K. (Hg), Völkerrecht[7] (2018) Rz 1–85.

Hengstschläger Johannes et al (Hg), Für Staat und Recht. Festschrift für Herbert Schambeck, Berlin (1994).

Heuber-Sänger Petra, Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene: Erweiterung des Handlungsspielraumes durch die Europäische Bürgerinitiative? Eine Untersuchung am Beispiel der Konzessionsrichtlinie, EuR 2015, 238–257.

Hilf Meinhard, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Erster Beratungsgegenstand. 1. Bericht, in: VVDStRL (Hg), Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Mainz vom 6. bis 9. Oktober 1993 Heft 53 (1994) 8–25.

Hilpold Peter, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Bd I: Textteil[5] (2013) Rz 1518–1543.

Hinterauer Werner, Kann die Republik Österreich nach einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) als Bundesstaat weiterbestehen?, in: Funk et al (Hg), Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels – FS Adamovich (1992) 165–179.

Hofstötter Bernhard, Art 15 AEUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäische Union[7] (2015).

Holoubek Michael/Martin Andrea/Schwarzer Stephan (Hg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag, Wien/New York (2010).

Hölscheidt Sven, Art 12 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (61. Lfg 2017).

Holzinger Gerhart/Frank Stefan Leo, Art 142 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (23. Lfg 2019).

Hummer Waldemar (Hg), Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven, Wien (1994).

Hummer Waldemar, Österreich als Vertragspartei des EWR-Abkommens vor dem Beitritt zur Europäischen Union, in: Hummer (Hg), Die

Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven (1994) 3–26.

Hummer Waldemar (Hg), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs. Eine juristische Anlayse, Wien (2007).

Hummer Waldemar, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Bd I: Textteil[5] (2013) Rz 2733–3026.

Hummer Waldemar, Art 25 EUV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht. EUV – AEUV – GRCh – EAGV: Handkommentar[2] (2018).

Hummer Waldemar/Obwexer Walter, Der Vertrag von Nizza. mit EU- und EG-Vertrag in konsolidierter Fassung sowie EU-Charta der Grundrechte samt Erläuterungen, Wien (2001).

Hummer Waldemar/Obwexer Walter (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Bilanz und Ausblick, Wien/New York (2006).

Hummer Waldemar/Obwexer Walter (Hg), Der Vertrag von Lissabon, Wien (2009).

Institut für Föderalismus, Föderalismusdatenbank (Oktober 2019).

Ipsen Hans Peter, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: von Caemmerer/Schlochauer/Steindorff (Hg), Probleme des europäischen Rechts – FS Hallstein (1966) 248–265.

Ipsen Knut (Hg), Völkerrecht[7], München (2018).

Isak Hubert, Organisationsstruktur der EU. Institutioneller Rahmen, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2] (2019) 143–211.

Isak Hubert, Loyalität und Solidarität in der EU – Einführung. Kommentar zu Einführung und Problemaufriss durch Marcus Klamert, ZÖR 70 (2015), 287–312.

Jabloner Clemens, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in: Olechowski/Zeleny (Hg), Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt. Aufsätze zur Rechtstheorie, Rechtsdogmatik und Rechtsgeschichte (2013) 61–77.

Jacqué Jean-Paul, Art 16 EUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäische Union[7] (2015).

Jaeger Thomas/Stöger Karl, Kommentar zu EUV und AEUV (Loseblattsammlung 2011-).

Janko Andreas et al (Hg), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht, Wien (2014).

Kadelbach Stefan, Art 5 EUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäische Union[7] (2015).

Karl Beatrix, Das österreichische Parlament als Akteur der Europäischen Integration – Rechtliche Möglichkeiten und praktische Umsetzung, ALJ 2015, 157–165.

Karlhofer Ferdinand, Gestaltungskraft und Vetomacht. Funktion und Praxis der Landeshauptleutekonferenz, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 311–326.

Karpen Ulrich, Landesparlamente im Bundesstaat. Eine Fallstudie, in: Akyürek et al (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive – FS Schäffer (2006) 361–374.

Kelsen Hans, Allgemeine Staatslehre, Berlin (1925).

Kelsen Hans, Reine Rechtslehre. Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit[2], Wien (1960).

Kelsen Hans, Allgemeine Theorie der Normen, Wien (1979).

Kenntner Markus, Justitiabler Föderalismus. Zur Konzeption föderaler Kompetenzzuweisungen als subjektive Rechtspositionen, Berlin (2000).

Kirchhof Paul, Der europäische Staatenverbund, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge[2] (2009) 1009–1043.

Kirste Stephan, § 8 Föderalismus als Rechtskultur, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat (2012) Rz 1–42.

Klamert Marcus, Loyalität und Solidarität in der Europäischen Union, ZÖR 70 (2015), 265–286.

Kneihs Benjamin/Lienbacher Georg (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Wien (Loseblattsammlung 2001-).

Kneihs Benjamin/Lienbacher Georg, Art 142 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (8. Lfg 2007).

Koller Martin, Theorie des Rechts. Eine Einführung[2], Wien (1997).

Konrath Christoph/Liebich David, Zusammenarbeit der nationalen Parlamente untereinander und mit dem Europäischen Parlament, in: Griller (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 383–406.

Korinek Karl et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien (Loseblattsammlung 1999-).

Kotzur Markus, § 5 Die europäische Gerichtsbarkeit, in: Hatje/Müller-Graff (Hg), Enzyklopädie Europarecht. Bd: 3: Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht. (2014) Rz 1–29.

Krajewski Markus/Rösslein Ulrich, Art 15 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (51. Lfg 2013).

Kramer Ernst, Juristische Methodenlehre[5] (2016).

Kreilinger Valentin, National parliaments, surveillance mechanisms and ownership in the euro area, Jacques Delors Institut Berlin 2016, 1–79.

Kröll Thomas, Nationalrat und Bundesrat im Europäischen Parlamentsverbund, in: Holoubek/Martin/Schwarzer (Hg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? – FS Korinek (2010) 333–372.

Kröll Thomas, Der EuGH als „Hüter" des republikanischen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung? Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 22. Dezember 2010 in der Rs. *Sayn-Wittgenstein*, in: Lienbacher/Wielinger (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2011 (2011) 313–333.

Kumin Andreas J., Vertragsänderungsverfahren und Austrittsklausel, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 301–323.

Kumin Andreas J., Art 15 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (45. Lfg 2011).

Kumin Andreas J., A. Mitgliedschaft und allgemeine Verpflichtungen, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2] (2019) 64–80.

Kumin Andreas J., Auswärtiges Handeln, in: Hafner/Kumin/Weiss (Hg), Recht der Europäischen Union. Entwicklung, Institutionen, Politiken, Verfahren[2] (2019) 353–357.

Kumin Andreas J., „Reverse Majority Voting" – Auf dem Weg zur Herrschaft der Exekutive über die Legislative? ZÖR 68 (2013), 441–455.

Labuda Walter, Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Merten (Hg), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich (2001) 151–160.

Lang Winfried, Der internationale Regionalismus. Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung, Wien/New York (1982).

Lecheler Helmut, Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union, Berlin (1993).

Leible Stefan/Domröse Ronny, § 8 Die primärrechtskonforme Auslegung, in: Riesenhuber (Hg), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis[3] (2015) Rz 1–61.

Lengheimer Karl, Grundprinzipien des österreichischen Verfassungsrechtes und ihre Entwicklung, in: Haller et al (Hg), Staat und Recht – FS G. Winkler (1997) 555–579.

Liebert Ulrike et al (Hg), Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?, Münster (2003).

Lienbacher Georg, Bundesstaatlichkeit und Föderalismus aus der Sicht der Organe der EU, in: Schuhmacher (Hg), Perspektiven des europäischen Rechts. Ringvorlesung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg (1994) 211–232.

Lienbacher Georg, Entwicklung und Zustand der Bundesstaatlichkeit in Österreich, in: Aulehner et al (Hg), Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit? 37. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht", München 1997 (1997) 169–206.

Lienbacher Georg, Die Wirkung der Supranationalität auf Föderalismus und Regionalismus aus österreichischer Sicht, in: Bauer/D'Atena (Hg), Die Wirkung der Supranationalität auf die Gewaltenteilung. The impact of supranationality on the separation of powers.

L'effet de la supranationalité sur la séparation des pouvoirs (2007) 189–217.

Lienbacher Georg, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Vertrages von Lissabon in Österreich, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 427–448.

Lienbacher Georg, Art 5 EUV: Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Schwarze et al (Hg), EU-Kommentar[4] (2019).

Lienbacher Georg, Hat der Wortlaut wirklich Vorrang? ZfV 2015, 194–201.

Lienbacher Georg, Politische Implikationen des Zusammenwirkens zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 203–228.

Lienbacher Georg, Der Verfassungsdienst als Anwalt der Republik?, in: Adamovich et al (Hg), FS Holzinger (2017) 531–544.

Lienbacher Georg/Pürgy Erich, Kooperativer Bundesstaat, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder. Bd I: Landesverfassungsrecht und Organisationsrecht (2012) Rz 1–65.

Lienbacher Georg et al (Hg), Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft. Festschrift für den Vizepräsidenten des Bundesrates Jürgen Weiss anlässlich seines 60. Geburtstages, Wien/Graz (2007).

Lienbacher Georg/Wielinger Gerhart (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2011, Wien/Graz (2011).

Lukan Matthias, Die Kreation von Verwaltungsorganen, Wien (2018).

Magiera Siegfried, Art 41 GRC, in: Meyer/Hölscheidt (Hg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union[5] (2019).

Magiera Siegfried, Art 311 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (61. Lfg 2017).

Martens Sebastian A.E., Methodenlehre des Unionsrechts, Tübingen (2013).

Maurer Andreas, Mehrebenenparlamentarismus – Konzeptionelle und empirische Fragen zu den Funktionen von Parlamenten nach dem Vertrag von Lissabon, in: Abels/Eppler (Hg), Auf dem Weg zum

Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU (2011) 43–63.

Maurer Andreas/Neisser Heinrich/Pollak Johannes (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien (2015).

Maurer Andreas/Neisser Heinrich/Pollak Johannes, Österreichs Weg in die und in der Europäischen Union. Einleitung, in: Maurer/Neisser/Pollak (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 9–58.

Mayer Heinz (Hg), Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht, Wien (2003).

Mayer Martina, Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Tübingen (2012).

Mayer Heinz/Kucsko-Stadlmayer Gabriele/Stöger Karl, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11], Wien (2015).

Mehde Veith, § 38 Europäisches Dienstrecht, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1–65.

Melin Patrick, Die Rolle der deutschen Bundesländer im Europäischen Rechtsetzungsverfahren nach Lissabon, EuR 2011, 655–683.

Mellein Christine, Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Baden-Baden (2007).

Merten Detlef, Föderalistische Mitgliedstaaten in einer Europäischen Union, in: Funk et al (Hg), Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels – FS Adamovich (1992) 446–462.

Merten Detlef (Hg), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich, Berlin (2001).

Meyer Jürgen/Hölscheidt Sven (Hg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union[5], Baden-Baden (2019).

Möllers Thomas M. J., Juristische Methodenlehre, München (2017).

Molsberger Philipp, Das Subsidiaritätsprinzip im Prozess europäischer Konstitutionalisierung, Berlin (2009).

Morass Michael, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration, Wien (1994).

Müller Johannes, Was dürfen die Länder? Kritische Anmerkungen aus der Praxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 9–11.

Nettesheim Martin, Art 13 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (55. Lfg 2015).

Nettesheim Martin, § 5. Organe der Europäischen Union, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht. Ein Studienbuch[8] (2018) Rz 1–161.

Nettesheim Martin, § 9. Rechtsquellen des Europäischen Unionsrechts, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht. Ein Studienbuch[8] (2018) Rz 1–188.

Nettesheim Martin, Art 288 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (48. Lfg 2012).

Nettesheim Martin, Art 291 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (47. Lfg 2012).

Obwexer Walter, Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 95–122.

Obwexer Walter, Auswirkungen des Vertrages von Lissabon auf die Bundesländer Österreichs, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 361–385.

Obwexer Walter, Art 16 EUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union[3] (2018).

Oeter Stefan, Föderalismus und Demokratie, in: Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge[2] (2009) 73–120.

Ohler Christoph, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Streinz/Ohler/Herrmann (Hg), Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse[3] (2010) 72–78.

Ohler Christoph, Art 48 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (62. Lfg 2017).

Öhlinger Theo, Die Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich an der Entstehung von Europäischem Recht, ZG 1996, 57–74.

Öhlinger Theo, Die österreichische Bundesverfassung unter den Einwirkungen der EU-Mitgliedschaft, in: Griller et al (Hg), Wirtschaftsverfassung und Binnenmarkt – FS Rill (2010) 49–68.

Öhlinger Theo, Staatlichkeit zwischen Integration und Souveränität, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 111–147.

Öhlinger Theo, EU-BeitrittsBVG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (12. Lfg 2016).

Öhlinger Theo/Eberhard Harald, Verfassungsrecht[12], Wien (2019).

Öhlinger Theo/Konrath Christoph, Art 23d B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (11. Lfg 2013).

Öhlinger Theo/Konrath Christoph, Art 23e B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (11. Lfg 2013).

Öhlinger Theo/Konrath Christoph, Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Ennöckl et al (Hg), FS B. Raschauer (2013) 399–420.

Öhlinger Theo/Müller Andreas Thomas, Art 50 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (14. Lfg 2018).

Öhlinger Theo/Potacs Michael, EU-Recht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich[6], Wien (2017).

Olechowski Thomas/Zeleny Klaus (Hg), Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt. Aufsätze zur Rechtstheorie, Rechtsdogmatik und Rechtsgeschichte, Wien (2013).

Oppermann Thomas, § 4. Theoretische Grundlagen der Integration, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg), Europarecht. Ein Studienbuch[8] (2018) Rz 1–35.

Oppermann Thomas/Classen Claus Dieter/Nettesheim Martin (Hg), Europarecht. Ein Studienbuch[8], München (2018).

Orator Andreas, Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, Tübingen (2017).

Orator Andreas/Thalmann Peter/Vranes Erich, Meilensteine in der rechtlichen Entwicklung der Integration, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 3–28.

Österreichische Notariatskammer (Hg), Freiheit Sicherheit Recht. Notariat und Gesellschaft. Festschrift Georg Weissmann, Wien (2003).

Pabel Katharina, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, JRP 19 (2011), 287–300.

Pache Eckhard, Art 263 AEUV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht. EUV – AEUV – GRCh – EAGV: Handkommentar[2] (2018).

Pechstein Matthias, EU-Prozessrecht. Mit Aufbaumustern und Prüfungsübersichten[4], Tübingen (2011).

Pechstein Matthias/Drechsler Carola, § 7 Die Auslegung und Fortbildung des Primärrechts, in: Riesenhuber (Hg), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis[3] (2015) Rz 1–61.

Pernthaler Peter, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, Wien (1992).

Pernthaler Peter, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven (1994) 179–199.

Pernthaler Peter, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: Haller et al (Hg), Staat und Recht – FS G. Winkler (1997) 773–796.

Pernthaler Peter (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, Wien (1999).

Pernthaler Peter, Österreichisches Bundesstaatsrecht. Lehr- und Handbuch, Wien (2004).

Pernthaler Peter/Rath-Kathrein Irmgard, Bindung von Mitgliedern des Bundesrates an Aufträge der sie entsendenden Landtage, in: Griller/Korinek/Potacs (Hg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts – FS Rill (1995) 197–212.

Perthold-Stoitzner Bettina et al, Derogation, in: Mayer (Hg), Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht (2003).

Potacs Michael, Auslegung im öffentlichen Recht. Eine vergleichende Untersuchung der Auslegungspraxis des Europäischen Gerichtshofs und der österreichischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, Baden-Baden (1994).

Potacs Michael, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465–487.

Potacs Michael, Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle, ZÖR 65 (2010), 117–139.

Potacs Michael, Auslegung und Legalitätsprinzip, ZfV 2015, 230–236.

Potacs Michael, Rechtstheorie, Wien (2015).

Potacs Michael, Wertkonforme Auslegung im Unionsrecht? EuR 2016, 164–175.

Potacs Michael/Mayer Claudia, Effet Utile as a Method of Interpretation, in: Tichý/Potacs/Dumbrovský (Hg), Effet utile (2014) 17–27.

Pürgy Erich (Hg), Das Recht der Länder. Bd I: Landesverfassungsrecht und Organisationsrecht, Wien (2012).

Ranacher Christian, Rechtliche Aspekte der Subsidiaritätskontrolle unter Berücksichtigung der Lissabon-Begleitnovelle, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 387–411.

Ranacher Christian, Bezüge zur Europäischen Union, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder. Bd I: Landesverfassungsrecht und Organisationsrecht (2012) Rz 1–94.

Raschauer Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehrbuch[5], Wien (2017).

Reinisch August, Die Europäische Union, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Bd I: Textteil[5] (2013) Rz 1057–1167.

Reinisch August (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Bd I: Textteil[5], Wien (2013).

Rhinow René, Bundesrat und Ständerat – Betrachtungen zur demokratischen Funktion der Zweiten Kammern Österreichs, Deutschlands und der Schweiz, in: Lienbacher et al (Hg), Jürgen Weiss – Ein Leben für Staat und Gesellschaft – FS Weiss (2007) 49–60.

Riesenhuber Karl, § 1 Europäische Methodenlehre – Einführung und Übersicht, in: Riesenhuber (Hg), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis[3] (2015) Rz 1–12.

Riesenhuber Karl (Hg), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis[3], Berlin (2015).

Rill Heinz Peter, Was ist ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union"?, in: Schäffer et al (Hg), Staat – Verfassung – Verwaltung – FS Koja (1998) 391–400.

Rill Heinz Peter, Die österreichische Bundesstaatlichkeit und die Gesamtänderungsschwelle des Art 44 Abs 3 B-VG, in: Akyürek et al (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive – FS Schäffer (2006) 717–738.

Rill Heinz Peter, Art 44 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (17. Lfg 2016).

Rosner Andreas, Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: Bußjäger/Rosner (Hg), Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) 43–91.

Rosner Andreas, Das österreichische Länderbeteiligungsverfahren: Rechtslage und Staatspraxis, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 41–67.

Rosner Andreas, Die Verbindungsstelle der Bundesländer, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 53–64.

Rosner Andreas, Art 300 AEUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), Kommentar zu EUV und AEUV. Unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre (195. Lfg 2017).

Rosner Andreas, Art 305 AEUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), Kommentar zu EUV und AEUV. Unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre (195. Lfg 2017).

Rosner Andreas, Art 307 AEUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), Kommentar zu EUV und AEUV. Unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre (195. Lfg 2017).

Rosner Andreas/Bußjäger Peter (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien (2011).

Rosner Andreas/Gmeiner Robert, Die Länderkonferenzen, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 93–107.

Rotter Manfred, Das Subsidiaritätsprinzip und der Ausschuss der Regionen im Unionsvertrag von Maastricht: Die misslungene Quadratur des Föderalismus, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht – FS Schambeck (1994) 981–1001.

Rotter Manfred, Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität, in: Hummer (Hg), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs. Eine juristische Anlayse (2007) 179–196.

Rudolf Walter, Federal States, in: Wolfrum (Hg), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Volume III^2 (2013) Rz 1–39.

Ruffert Matthias, Art 41 GRC, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar^5 (2016).

Schäffer Heinz, Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht – FS Schambeck (1994) 1003–1025.

Schäffer Heinz, Kriterien juristischer Auslegung, in: Griller/Korinek/Potacs (Hg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts – FS Rill (1995) 595–632.

Schäffer Heinz, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 50 (1996), 3–73.

Schäffer Heinz, Die Beteiligung der österreichischen Länder an der Willensbildung der EU, in: Bayerischer Landtag (Hg), Die Regionen in der EU im Hinblick auf die bevorstehende Osterweiterung. Symposion des Bayerischen Landtags mit der Universität Passau am 23.10.2001 im Maximilianeum (2002) 29–75.

Schäffer Heinz, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 15 (2007), 11–22.

Schäffer Heinz et al (Hg), Staat – Verfassung – Verwaltung – Festschrift anläßlich des 65. Geburtstages von Prof. DDr. DDr. h.c. Friedrich Koja, Wien/New York (1998).

Schaltegger Christoph A./Winistörfer Marc M., Föderalismus und Subsidiarität, WPolBl 2014, 67–80.

Schambeck Herbert, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 521–536.

Schambeck Herbert (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien (1997).

Schambeck Herbert, Die Bundesstaatlichkeit und das Verfassungssystem Österreichs, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 7–22.

Schambeck Herbert, Der Einbau des EU-Rechtes in das staatliche Recht – Eine Betrachtung nach der Beschlussfassung der Lissaboner Begleitverfassungsnovelle aus der Sicht der österreichischen Gesetzgebung, in: Janko et al (Hg), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht (2014) 465–481.

Schambeck Herbert, Der Weg Österreichs vom Privilegium Minus zum Mitgliedstaat der Europäischen Union, in: Janko et al (Hg), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht (2014) 1–4.

Schambeck Herbert, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammernsystems – eine rechtsvergleichende Analyse des „Bikameralismus", in: Janko et al (Hg), Herbert Schambeck. Beiträge zum Verfassungs- und Europarecht (2014) 147–164.

Schima Bernhard, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Wien (1994).

Schima Bernhard, Die Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon – einige praktische Bemerkungen aus der Sicht der Europäischen Kommission, ZÖR 68 (2013), 369–387.

Schindler Dietrich, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Erster Beratungsgegenstand. 4. Bericht, in: VVDStRL (Hg), Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Mainz vom 6. bis 9. Oktober 1993 Heft 53 (1994) 70–87.

Scholz Rupert, Bundesstaaten in der Europäischen Union – Deutschland und Österreich im Vergleich, in: Haller et al (Hg), Staat und Recht – FS G. Winkler (1997) 1013–1029.

Schöning Falk, § 107 Selbstbestimmungsrecht der Völker – Föderale Intervention als Instrument zur Bewahrung von Bundesstaaten, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd IV: Föderalismus in Europa und der Welt (2012) Rz 1–99.

Schröder Meinhard, Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge, EuR 2002, 301–317.

Schroeder Werner, Alles unter Karlsruher Kontrolle? Die Souveränitätsfrage im Maastricht-Urteil des BVerfG, ZfRV 1994, 143–157.

Schroeder Werner, Folgenabschätzung als Element der Gesetzgebung der Europäischen Union – Maßstab für die Zweckmäßigkeit oder Gegenstand gerichtlicher Kontrolle? ZÖR 68 (2013), 225–257.

Schroeder Werner, Austritt und andere Formen des Ausscheidens aus der Europäischen Union, JRP 24 (2016), 287–301.

Schroeder Werner, Grundkurs Europarecht[6], München (2019).

Schuhmacher Wolfgang (Hg), Perspektiven des europäischen Rechts. Ringvorlesung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg, Wien (1994).

Schulze Reiner/Zuleeg Manfred/Kadelbach Stefan (Hg), Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis[3], Baden-Baden (2015).

Schwarze Jürgen, Die Einbeziehung nationaler Parlamente in die Architektur Europas. Ein Kommentar aus deutscher Sicht, in: Cohen/Constantinesco/Michel (Hg), FS Jean-Paul Jacqué (2010) 625–638.

Schwarze Jürgen et al (Hg), EU-Kommentar[4] (2019).

Schweitzer Michael, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Erster Beratungsgegenstand. 3. Bericht, in: VVDStRL (Hg), Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Mainz vom 6. bis 9. Oktober 1993 Heft 53 (1994) 48–69.

Schweitzer Michael/Hummer Waldemar/Obwexer Walter, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union, Wien (2007).

Scorl Konrad/Sander Gerald G. (Hg), Die Identität Europas – Was ist „europäisch"?, Hamburg (2011).

Sieberer Paul, EU-Dienstleistungsrichtlinie und Gemeinsamer Ländervertreter – Einige rechtliche Problemfelder aus der Praxis, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 583–600.

Sonntag Niklas, Europaauschüsse in Bund und Ländern, Wien (2008).

Sprungk Carina, Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, EIoP 14 (2010), 1–25.

Staudigl Fritz/Fischler Renate (Hg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, Wien (1996).

Stein Torsten, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Erster Beratungsgegenstand. 2. Bericht, in: VVDStRL (Hg), Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Mainz vom 6. bis 9. Oktober 1993 Heft 53 (1994) 26–47.

Stolzlechner Harald, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichische Verfassungsordnung, in: Hummer (Hg), Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven (1994) 163–177.

Storr Stefan, § 98 Österreich als Bundesstaat, in: Härtel (Hg), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Bd IV: Föderalismus in Europa und der Welt (2012) Rz 1–80.

Storr Stefan, Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Gesetzgebung der Union, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs. Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (2015) 315–337.

Stotz Rüdiger, § 22 Die Rechtsprechung des EuGH, in: Riesenhuber (Hg), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis[3] (2015) Rz 1–58.

Streinz Rudolf, Österreich und die Europäische Union, ZÖR 68 (2013), 319–352.

Streinz Rudolf, Europarecht[11], Heidelberg (2019).

Streinz Rudolf, EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union[3], München (2018).

Streinz Rudolf/Ohler Christoph/Herrmann Christoph (Hg), Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse[3], München (2010).

Szczekalla Peter, § 5 Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1–78.

Tauber Robert, Die Bundesstaatsreform – vom Perchtoldsdorfer Paktum bis heute, in: Adamovich et al (Hg), FS Holzinger (2017) 707–720.

Terhechte Philipp, § 1 Einführung: Das Verwaltungsrecht der Europäischen Union als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung – Entwicklungslinien, Prinzipien und Perspektiven, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1–69.

Terhechte Philipp (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden (2011).

Thienel Rudolf, Ein „komplexer" oder ein normativer Bundesstaatsbegriff? ÖZÖR 42 (1991), 215–252.

Thienel Rudolf, Der Bundesstaatsbegriff der Reinen Rechtslehre, in: Walter (Hg), Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre (1992) 123–137.

Thienel Rudolf, Art 15a B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (3. Lfg 2000).

Thun-Hohenstein Christoph, Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU – Der neue EG-Vertrag – Der neue EU-Vertrag – Erläuterung der neuen Bestimmungen, Wien (1997).

Tichý Luboš/Potacs Michael/Dumbrovský Tomáš (Hg), Effet utile, Prag (2014).

Toshkov Dimiter/Rasmussen Anne, Time to Decide: The effect of early agreements on legislative duration in the EU, EIoP 16 (2012), 1–20.

Ünlü Durmuş, Eine neue Rolle für die einzelstaatlichen Parlamente in der EU, in: Liebert et al (Hg), Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie? (2003) 175–186.

Vašek Markus, Unabänderliches Verfassungsrecht und Revisionsschranken in der österreichischen Bundesverfassung. Dargestellt am demokratischen, republikanischen und bundesstaatlichen Prinzip, Wien (2013).

Vcelouch Peter, Art 15 AEUV, in: Jaeger/Stöger (Hg), Kommentar zu EUV und AEUV. Unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Lehre (190. Lfg 2017).

Vedder Christoph, Art 4 EUV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hg), Europäisches Unionsrecht. EUV – AEUV – GRCh – EAGV: Handkommentar^2 (2018).

Vedder Christoph/Heintschel von Heinegg Wolff (Hg), Europäisches Unionsrecht. EUV – AEUV – GRCh – EAGV: Handkommentar^2, Baden-Baden (2018).

von Arnauld Andreas, § 2 Zum Status quo des europäischen Verwaltungsrechts, in: Terhechte (Hg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1–46.

von Caemmerer Ernst/Schlochauer Hans Jürgen/Steindorff Ernst (Hg), Probleme des europäischen Rechts – Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt am Main (1966).

von der Groeben Hans/Schwarze Jürgen/Hatje Armin (Hg), Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union^7, Baden-Baden (2015).

VVDStRL (Hg), Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. Die öffentliche Sache. Berichte und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Münster (Westfalen) vom 3. bis 6. Oktober 1962 Heft 21, Wien (1964/73).

VVDStRL (Hg), Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Mainz vom 6. bis 9. Oktober 1993 Heft 53, Berlin (1994).

Walter Robert (Hg), Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre, Wien (1992).

Weber Karl, Kriterien des Bundesstaats. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien (1980).

Weber Karl, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die Europäische Integration, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht – FS Schambeck (1994) 1041–1062.

Wegener Bernhard W., Art 15 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar[5] (2016).

Wiederin Ewald, Art 10 Abs 3 B-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar (10. Lfg 2011).

Wielinger Gerhart, Die „regionale Außenpolitik" der Länder als Realität und als Problem der verfassungsrechtlichen Kategorisierung, in: Hammer/Bußjäger (Hg), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) 13–21.

Wielinger Gerhart, Zur Frage einer verfassungsrechtlichen Grundlage der Schaffung der Verbindungsstelle der Bundesländer, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle (2011) 15–24.

Wieser Bernd, Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten: Das Komitee gem § 31e Abs 3 GOGNR, ÖJZ 1998, 81–93.

Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Entdeckung durch die Europäische Gemeinschaft, ÖJZ 1991, 586.

Winkler Roland, Integrationsverfassungsrecht. Das österreichische Verfassungsrecht und das Recht der Europäischen Union – Koordination, Kooperation, Konflikt, Wien (2003).

Wolfrum Rüdiger (Hg), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Volume III[2], Oxford (2013).

Woodhouse Andrew, With great power, comes no responsibility? The "political exception" to duties of sincere cooperation for national parliaments, Common Market Law Review 54 (2017), 443–474.

Ziegenhorn Christina, Art 16 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV. Kommentar (68. Lfg 2019).

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)

Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)

Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)

Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)

Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)

Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)

Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)

Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)

Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)

Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)

Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)

Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)

Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)

Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)

Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)

Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)

Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)

Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)

Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)

Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)

Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)

Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)

Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)

Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)

Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)

Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)

Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)

Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)

Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)

Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)

Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)

Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)

Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)

Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)

Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)

Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3- 7003-0810-1 (€ 23,26)

Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)

Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)

Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)

Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)

Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)

Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)

Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)

Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)

Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)

Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)

Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)

Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)

Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)

Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)

Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)

Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)

Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)

Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)

Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)

Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)

Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)

Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)

Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)

Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)

Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)

Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)

Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)

Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)

Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)

Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)

Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)

Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)

Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)

Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)

Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)

Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)

Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)

Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)

Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)

Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)

Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)

Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)

Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)

Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)

Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)

Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)

Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)

Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)

Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)

Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)

Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)

Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)

Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung", 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)

Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietá applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)

Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)

Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)

Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)

Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)

Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)

Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)

Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)

Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)

Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)

Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)

Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)

Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)

Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)

Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)

Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)

Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)

Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)

Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)

Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)

Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)

Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)

Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)

Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017.
ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)

Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)

Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey" zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)

Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)

Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)

Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)

Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)

Bd. 132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)

Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)

Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)

Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)

Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)

Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)

Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7. **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)

Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)

Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung" im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)

Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)

Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)

Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE
POLITISCHE BILDUNG

Bd. 1 **Peter Pernthaler,** Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)

Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)

Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)

Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)

Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)

Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1(€ 12,90)

Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)

Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:
Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Johann LAMPEITL, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER, Oberösterreich
Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg
Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg
Dr. Paul SIEBERER, Salzburg
MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol
Dr. Christian RANACHER, Tirol
Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, MAS, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.