

Peter Bußjäger
Andreas Rosner

Politische Bildung
Band 5

Mitwirken und Mitgestalten
– Europa und die
österreichischen Länder



Institut für Föderalismus

Peter Bußjäger
Andreas Rosner

Mitwirken und Mitgestalten
– Europa und die
österreichischen Länder

Institut für Föderalismus
Schriftenreihe Politische Bildung
Band 5

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder

von
Peter Bußjäger / Andreas Rosner



BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Bußjäger/Rosner, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder (2005) [Seite]*

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://ddb.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.

© 2005 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 3-7003-1564-3
ISBN: 978-3-7003-1564-3

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Am 1. Jänner 2005 jährte sich zum zehnten Mal der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Die europäische Einigung ist ohne Zweifel die größte Errungenschaft der neueren europäischen Geschichte und hat dem Großteil des Kontinents in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dauerhaften Frieden und Wohlstand gebracht. Trotzdem stehen in vielen Mitgliedstaaten – so auch in Österreich – große Teile der Bevölkerung den Institutionen der Europäischen Union skeptisch bis ablehnend gegenüber.

Tatsächlich ist es so, dass manche Entscheidungen auf europäischer Ebene eine gewisse Distanz zu den Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger nicht verhehlen können. Mehr Bürgernähe täte Europa also zweifellos gut und wäre aus Sicht der Autoren vor allem durch eine Stärkung der regionalen Ebene ("Europa der Regionen") zu bewirken. Diese regionale Ebene bilden in Österreich die Länder. Ihrer Rolle im vereinten Europa widmen sich die beiden Beiträge dieses Bandes.

Peter Bußjäger unternimmt es zunächst, eine Bilanz der letzten zehn Jahre aus bundesstaatlicher Sicht zu ziehen. Wie hat sich die Mitgliedschaft in der EU auf die österreichischen Länder ausgewirkt? Welche Veränderungen ihrer Rolle im Gesamtgefüge des politischen Systems können festgestellt werden? Gibt es Auswirkungen auf ihre Gestaltungsfähigkeit? Zählen die Länder – kurz gesagt – zu den Gewinnern oder zu den Verlierern des EU-Beitritts?

Andreas Rosner untersucht im zweiten Beitrag drei kontroverselle Rechtsfragen der innerstaatlichen Mitwirkung der Länder in Europafragen. Können einheitliche Länderstellungen nur von der Integrationskonferenz der Länder abgegeben werden? Unter welchen Voraussetzungen darf von einer einheitlichen Länderstellung abgewichen werden? Können widersprüchliche bindende Stellungen auftreten und wie sind diese rechtlich zu behandeln?

Die Autoren würden sich freuen, wenn die Beiträge Anlass zu vertiefter wissenschaftlicher Diskussion über die darin behandelten Fragen gäben.

Peter Bußjäger

Andreas Rosner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XI

Univ.Doz.Dr. Peter Bußjäger

„Die österreichischen Länder und die EU – eine Bilanz“

I. Einleitung.....	1
A. Die österreichischen Länder und der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.....	1
II. Der rechtliche Rahmen für die österreichischen Länder in der EU.....	3
A. Der rechtliche Rahmen der Ländermitwirkung.....	3
B. Der rechtliche Rahmen für den Vollzug und die Umsetzung von EU-Recht.....	4
III. Die Performance des Bundesstaates in der EU	7
A. Die Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten.....	7
1. Einheitliche Länderstellungnahmen	7
2. Übertragung der Mitwirkungsbefugnisse auf gemeinsame Ländervertreter.....	12
3. Mitwirkung gemeinsamer Ländervertreter auf der Beamten-ebene	13
4. Klagen gegen Gemeinschaftsorgane vor dem EuGH.....	14
B. Resümee der Zusammenarbeit mit Bundesorganen	14
C. Exkurs: Vergleich mit der Länderbeteiligung der deutschen Bundesländer nach dem GG	15
IV. Umsetzung und Vollzug von EU-Recht.....	17
A. Mutmaßungen: Mythos Faktor 10	17
B. Empirie: Die Rechtstatsachen in der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht.....	18
C. Exkurs: Die Bindung der Landesgesetzgebung durch EU-Recht.....	20
1. Die Länder als eigenständige Akteure auf EU-Ebene	22
2. Die Rolle der Landtage	24

V. Qualitative Bewertung	26
A. Erfolg und Misserfolg einheitlicher Länderstellungnahmen	26
B. Reformbedarf der Ländermitwirkung?	28
C. Umsetzungszwang und Autonomie	29
D. Reformbedarf und Reformoptionen der Umsetzungsproblematik	30
VI. Zusammenfassung.....	32
Literaturverzeichnis	34
Anhang	
Der Weg der Länder nach Europa: Beschlüsse der Landeshaupt-	
männerkonferenz im Vorfeld des EU-Beitritts in Angelegenheiten	
der europäischen Integration.....	36

Dr. Andreas Rosner

„Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration“

I. Einführung	43
A. Entstehung des Länderbeteiligungsverfahrens	43
B. Einheitliche Länderstellungnahmen	43
C. Integrationskonferenz der Länder	44
D. Rechtliche Effektivität des Länderbeteiligungsverfahrens	45
E. Thema und Untersuchungsmethode.....	46
II. Kompetenz zur Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen	47
A. Fragestellung	47
B. Normtexte.....	47
C. Materialien.....	48
D. Rundschreiben des Bundes.....	49
E. Lehre	49
F. Praxis	52
G. Eigene Lösung	55
III. Zulässigkeit des Abweichens von einer einheitlichen	
Länderstellungnahme.....	58
A. Fragestellung	58
B. Normtexte.....	58
C. Materialien.....	59
D. Rundschreiben des Bundes.....	59
E. Lehre	60
F. Praxis	62

1. Haltung von Wildtieren in Zoos	62
2. Verbrennung von Abfällen	65
3. Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen	66
G. Eigene Lösung	67
IV. Konkurrenz bindender Stellungnahmen	72
A. Fragestellung	72
B. Normtexte	72
C. Materialien	72
D. Rundschreiben des Bundes	73
E. Lehre	73
F. Eigene Lösung	77
1. Vorbemerkung zur praktischen Relevanz	77
2. Typologie: unechte und echte Konkurrenz	77
a) Unechte Konkurrenz	78
b) Echte Konkurrenz	79
aa) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des NR und des BR	80
bb) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des NR und der Länder	83
aaa) Angelegenheiten des Art 12 B-VG	84
bbb) Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers	86
ccc) Völkerrechtliche Verträge der EG	87
cc) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des BR und der Länder	87
dd) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des NR, des BR und der Länder	89
V. Zusammenfassung der Ergebnisse	90
Literaturverzeichnis	92
Anhang	
Einheitliche Stellungnahmen der Länder – Stand 1. Dezember 2005	98

Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
AdR	Ausschuss der Regionen
BGBI	Bundesgesetzblatt
BJA	Bundeskanzleramt
BlgNR	Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BM	Bundesminister/in
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BMLFUW	Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMUJF	Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie
BR	Bundesrat
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
GG	Grundgesetz
GP	Gesetzgebungsperiode
IKL	Integrationskonferenz der Länder
LReg	Landesregierung
LVG	Landesverfassungsgesetz
NR	Nationalrat

RL	Richtlinie
Rsp	Rechtsprechung
RV	Regierungsvorlage
ÜG 1920	Übergangsgesetz 1920
VE-IKL	Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration
VE-MLG	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VlbG LV	Vorarlberger Landesverfassung
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

Die österreichischen Länder und die EU – eine Bilanz

I. Einleitung

A. Die österreichischen Länder und der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union

10 Jahre Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union legen es nahe, eine Bilanz aus bundesstaatlicher Sicht zu ziehen. Wie haben sich 10 Jahre Mitgliedschaft in der EU auf die Länder ausgewirkt? Welche Veränderungen ihrer Rolle im Gesamtgefüge des österreichischen politischen Systems können festgestellt werden? Hat der EU-Beitritt Auswirkungen auf ihre Gestaltungsfähigkeit gehabt und wenn ja, welche? Zählen die Länder zu den Gewinnern oder Verlierern des EU-Beitritts?

Diese Fragen können in dem vorliegenden, rechtswissenschaftlich orientierten Band nicht gänzlich und abschließend beantwortet werden. Ein Stück weit kann die Erkenntnis freilich schon vorangetrieben werden.

Die Länder hatten den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union befürwortet (siehe dazu auch die Darstellung im Anhang).¹ Die Gründe dafür lagen nicht auf der Hand. Es musste klar sein, dass die Aussichten regionaler Akteure, in einer erweiterten EU (damals EU12) maßgeblich an der Politikformulierung und –umsetzung beteiligt zu sein, keineswegs größer sein konnten als im bestehenden kleinstaatlichen Rahmen Österreichs.²

1 So schon in den Beschlüssen der Landeshauptmännerkonferenz vom 04.06.1987, 13.11.1987, 15.04.1988, 25.11.1988 und 29.06.1989. Siehe dazu den 14. Bericht des Instituts für Föderalismus über die Lage des Föderalismus in Österreich (1989), 26 f und den 15. Bericht (1990), 46; siehe auch *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Neisser/Puntscher/Riekmann (Hg), *Europäisierung der österreichischen Politik* (2002), 206.

2 Siehe dazu etwa *Morass*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994), 499 ff.

Welche Gründe waren ausschlaggebend, dass die Länder diesen Schritt wagten? War es Einsicht in das Unabwendbare? War es eine Verkenntung der realpolitischen Situation? Handelte es sich schlicht und einfach um einen mutigen Schritt? Oder eine Mischung von allem?

Zunächst darf nicht übersehen werden, dass die Länder den Beitritt Österreichs stets mit der Forderung nach einer vorgängigen Bundesstaatsreform verknüpften. In der Rückschau spricht außerdem vieles dafür, dass die Akteure der Länder, so etwa der Vorarlberger Landeshauptmann Martin Purtscher, um nur einen maßgeblichen Protagonisten zu nennen, erkannten, dass die wirtschaftlichen Gegebenheiten und die strukturelle Benachteiligung österreichischer Unternehmen gegenüber solchen in der EU einen Beitritt immer unabweislicher gemacht haben. Angesichts dieser Notwendigkeiten wäre es verfehlt gewesen, eine Verzögerungsstrategie einzugehen. Die offensive Unterstützung eines EU-Beitritts konnte den Ländern unter diesen Umständen zumindest die Möglichkeit geben, ihre Interessen frühzeitig in die Verhandlungen einzubringen. Im Rückblick erweist sich diese Einschätzung wohl als richtig:

Die frühzeitige Unterstützung eines EU-Beitritts erlaubte es den Ländern ebenso frühzeitig auf die Notwendigkeit, die abzusehenden Kompetenzverluste durch Mitwirkungsrechte auf der europäischen Ebene zu kompensieren, aufmerksam zu machen. Mehr noch: Ihre Interessen sollten bereits in den Beitrittsverhandlungen entsprechende Berücksichtigung finden.

Dies erfolgte durch die B-VG-Novelle 1992 (BGBl 276), mit der den Ländern Mitwirkungsrechte bei Vorhaben „im Rahmen der europäischen Integration“ eingeräumt wurden. Eine zentrale Rolle kam dabei der Möglichkeit zu, die Bundesregierung durch eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu binden (damals Art 10 Abs 5 B-VG). Dies ermöglichte es den Ländern, bereits im Vorfeld des EU-Beitritts bindende Länderpositionen zu verabschieden. Diese Möglichkeit wurde von den Ländern sogleich in Anspruch genommen.³

Die Bestimmungen des Art 10 Abs 4 – 6 erfuhren im Gefolge des EU-Beitritts mit dem EU-Begleit-BVG (BGBl 1013/1994) inhaltlich geringfügige Änderungen und eine neue Systematisierung: Sie wurden nunmehr als Art 23d B-VG in einem eigenen Abschnitt B des Ersten Hauptstückes angeordnet. Die B-VG-Novelle ist am 1. Jänner 1995 in Kraft

³ Siehe dazu den Beitrag von Rosner „Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration“ in diesem Band.

getreten. Die hier maßgeblichen Bestimmungen gelten seit diesem Zeitpunkt unverändert.

II. Der rechtliche Rahmen für die österreichischen Länder in der EU

Der rechtliche Rahmen für die Position der Länder in der EU bestimmt sich durch zwei maßgebliche Komplexe: Die Regelung über die Mitwirkung der Länder an der EU-Gesetzgebung (so genannte „Ländermitwirkung“ oder „Länderbeteiligung“) sowie ihre Verpflichtung zur Umsetzung und zum Vollzug von EU-Recht.

A. Der rechtliche Rahmen der Ländermitwirkung

Art 23d B-VG verankert drei Elemente als wichtigste Bausteine der Ländermitwirkung in europapolitischen Angelegenheiten:

- Die unverzügliche Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber den Ländern über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union.
- Die Möglichkeit der Länder, die Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen im Rahmen der Europäischen Union zu binden.
- Die Möglichkeit der Bundesregierung, die Teilnahme an der Willensbildung im Rat einem gemeinsamen Ländervertreter zu überantworten.

Rosner stellt diese Verfassungsrechtslage in seinem Beitrag in diesem Band ausführlich dar, so dass eine weiterführende Erörterung an dieser Stelle nicht vorgenommen werden braucht.

Ergänzt werden die genannten bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Garantien durch weitere Mitwirkungsrechte der Länder auf der Grundlage der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden im Rahmen der europäischen Integration (BGBl 1992/775):

- Die Möglichkeit der Länder, einen gemeinsamen Ländervertreter in die Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen zu entsenden (Art 8).
- Die Möglichkeit der Länder, beim Bund das Einbringen einer Klage beim EuGH zu erwirken, wenn ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine

Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist (Art 10).

Ein weiteres Element der Ländermitwirkung ist schließlich die Teilnahme an den Beratungen des Ausschusses der Regionen (AdR). Österreich stellt 12 Mitglieder unter den 344 Abgeordneten des AdR⁴. Sie werden gemäß Art 23c Abs 4 B-VG aus Vorschlägen der Länder, die jeweils ein Mitglied bzw einen Stellvertreter benennen können, vom Österreichischen Städtebund sowie vom Österreichischen Gemeindebund, die insgesamt drei Mitglieder stellen, rekrutiert. Die Bundesregierung ist an diese Vorschläge gebunden.⁵

B. Der rechtliche Rahmen für den Vollzug und die Umsetzung von EU-Recht

Korrespondierend zu den Mitwirkungsrechten an der EU-Gesetzgebung sieht die Bundesverfassung freilich auch Pflichten vor: Gemäß Art 23d Abs 5 B-VG sind die Länder verpflichtet, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung und zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts zu setzen. Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht nach, so geht die Zuständigkeit auf den Bund über, der die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen hat, bis das Land seinen Verpflichtungen nachgekommen ist (zeitlich beschränkte Devolution).

Die Zuständigkeit zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht folgt in Österreich der jeweiligen Materienzuständigkeit. Art 23d Abs 5 erster Halbsatz B-VG bestimmt nämlich:

„Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration erforderlich werden;“

Die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ist demnach gleichsam eine Annexkompetenz. Sachgemäß obliegt die erforderliche Einpassung des europäischen Rechts in die jeweilige Rechtsordnung damit dem

4 Vor der Erweiterung der Europäischen Union betrug die Zahl der Mitglieder im Ausschuss der Regionen 222. Die Aufteilung der Abgeordneten der alten EU-Mitgliedstaaten ist unverändert geblieben und wurde lediglich durch die Mitglieder der Beitrittsländer ergänzt.

5 *Unterlechner*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß (1997), 130; siehe auch *Rosner*, Kommentierung von Art 263-265 EGV, in: Mayer (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, Wien 2003).

Gesetzgeber, der für die jeweilige Sachmaterie zuständig ist und der mit dieser vertraut ist.

Da auf Grund der „Bundesstaatsblindheit“ der EU eine Säumigkeit oder sonstige Fehlerhaftigkeit der Länder bei der Umsetzung oder im Vollzug von EU-Recht der Republik Österreich als Mitgliedstaat der Union zugerechnet wird, ordnet Art 23d Abs 5 B-VG weiters an:

„kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach und wird dies von einem Gericht im Rahmen der Europäischen Union gegenüber Österreich festgestellt, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über.“

Diese Devolution an den Bund ist freilich nur eine vorübergehende. Die Bundesverfassung bestimmt nämlich des Weiteren:

„Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.“

Die Bestimmung ist damit, wenngleich mit einem wesentlichen Unterschied, dem Art 16 Abs 4 B-VG hinsichtlich der Wahrnehmung der Verpflichtungen der Länder zur Umsetzung und Anwendung völkerrechtlicher Abkommen nachgebildet:

Die Devolution an den Bund tritt nicht bereits mit der nicht rechtzeitigen Erfüllung der Verpflichtungen des Landes ein, sondern erst dann, wenn dieselbe durch ein Gericht im Rahmen der Europäischen Union – in Betracht kommt hierfür nach geltender Rechtslage nur der EuGH⁶ – festgestellt wurde.

Diese sehr eingeschränkte Devolution wurde schon mehrfach mit der Begründung als zu länderfreundlich und sogar als gemeinschaftsrechtswidrig kritisiert⁷, sie ermögliche dem Bund kein rechtzeitiges Abstellen einer offenkundigen Verletzung des Gemeinschaftsrechts. Dem ist entgegenzuhalten, dass sie die Position der Länder in Fällen schützt, in

6 Siehe *Öhlinger*, Kommentar zu Art 23d B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht (1999), Rz 32.

7 Siehe etwa *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Übernahme von Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht in die österreichische Rechtsordnung, in: Hummer/Schweitzer (Hg), Österreich und das Recht der Europäischen Union (1996), 185 f; siehe auch die Nachweise bei *Ranacher*, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder (2002), 356 ff. Siehe auch den Bericht des Ausschusses 5 des Österreich-Konvents vom 04.03.2004, 24 (www.konvent.gv.at/materialien/ausschussberichte).

welchen es strittig ist, ob die von einem Land gesetzte Maßnahme ausreichend ist oder ob es überhaupt einer konkreten Umsetzungsmaßnahme bedarf. Da im Völkerrecht im Regelfall keine dem EuGH vergleichbare Schiedsinstanz vorhanden ist, ist es konsequent, wenn Art 16 Abs 4 B-VG im Vergleich zu Art 23d Abs 5 B-VG nicht an eine derartige gerichtliche Feststellung anknüpft. Hinsichtlich der behaupteten Gemeinschaftsrechtswidrigkeit ist zu argumentieren, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, wie sie ihre internen Strukturen organisieren, um dem *effet utile* des Gemeinschaftsrechts zum Durchbruch zu verhelfen. Riskiert ein Staat die Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch eine territoriale Untergliederung, so bleibt er dennoch für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich.

Die Bund-Länder-Vereinbarung verankert ergänzend die Verpflichtung der Länder zum Ersatz jener Kosten, die dem Bund im Zusammenhang mit Verfahren vor dem EuGH erwachsen. Darüber hinaus sind die jeweils betroffenen Länder zur Tragung jener Kosten verpflichtet, die der Republik Österreich im Zusammenhang mit Verfahren vor dem EuGH wegen eines gemeinschaftsrechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen.

Der rechtliche Rahmen für die Beteiligung der Länder an der Europäischen Union ist insgesamt durchaus länderfreundlich: Die Beteiligungsmöglichkeiten eröffnen den Ländern eine beachtliche Einflussnahme auf die nationale Politikformulierung in der EU, was die grundsätzlich bereits relativ hohe Verflochtenheit im österreichischen politischen System noch erhöht. Die Durchgriffsmöglichkeiten des Bundes bei der Umsetzung und Vollziehung von EU-Recht sind maßvoll: Der Bund kann eine Angelegenheit nur insoweit an sich ziehen, als die Säumigkeit eines Landes durch ein Gericht im Rahmen der Europäischen Union festgestellt wurde.

Des Öfteren wird Österreich eine schlechte Performance in der EU vorgeworfen, die auf die föderalen Strukturen zurückgeführt wird.⁸ Die nachfolgende Darstellung wird die empirische Realität näher untersuchen und bewerten.

8 *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 207, führt das schlechte Ranking in der Umsetzung von EU-Recht auf mangelhafte Koordination zwischen Bund und Ländern zurück. Dies mag tatsächlich während der ersten Jahre der Mitgliedschaft Österreichs in der EU ein maßgebender Faktor gewesen sein, hat sich in den letzten Jahren jedoch nach Einschätzung des Verfassers deutlich gebessert.

III. Die Performance des Bundesstaates in der EU

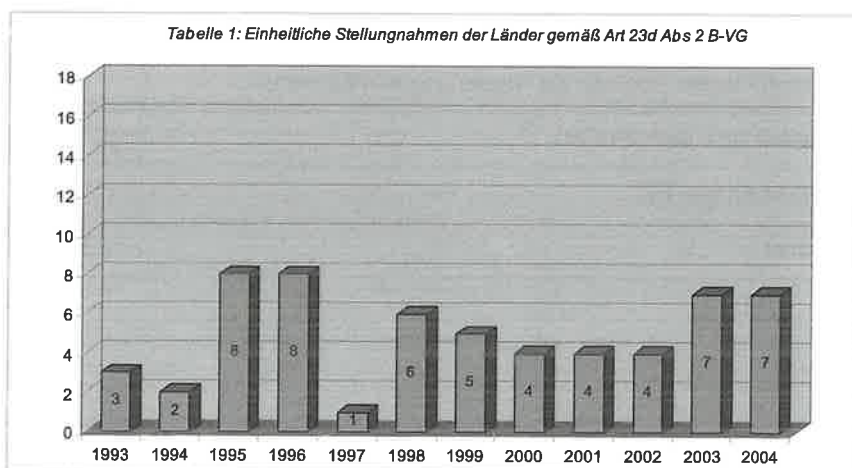
A. Die Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten

Die Ländermitwirkung erfolgt nach den vorangegangenen Darlegungen im Wesentlichen auf folgende Weise:

- Stellungnahmen an den Bund, insbesondere einheitliche Länderstellungnahmen auf der Grundlage des Art 23d Abs 2 B-VG.
- Übertragung der Mitwirkungsbefugnis im Rat auf gemeinsame Ländervertreter.
- Mitwirkung gemeinsamer Ländervertreter in der österreichischen Delegation in den Ratsarbeitsgruppen.
- Ersuchen an den Bund betreffend die Einbringung von Klagen gegen die Organe der EG (nicht der EU!) beim EuGH.

1. Einheitliche Länderstellungnahmen

Im Hinblick auf die praktische Bedeutung des Art 23d B-VG interessiert zunächst die Zahl der einheitlichen Länderstellungnahmen, die bislang verfasst worden sind. Für den Zeitraum zwischen 1993 und dem 31.12.2004 ergibt sich folgendes Bild:



Das Instrument der einheitlichen Stellungnahme der Länder hat somit in einer beachtenswerten Häufigkeit Anwendung gefunden. Da sich die Stellungnahmen ja nicht nur auf bestimmte, geplante Rechtsakte wie Verordnungen oder Richtlinien beziehen, sondern auf sämtliche „Vorhaben“ im Rahmen der Europäischen Union, ist die Aufteilung auf verschiedene Vorhabentypen zu untersuchen:

Tabelle 2:

Einheitliche Stellungnahmen der Länder gemäß Art 23d B-VG nach Vorhabentypen

„Vorhaben“	Zahl
Richtlinienvorschläge	24
Stellungnahmen zur Anwendung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts	11
Stellungnahmen zu geplanten Entscheidungen, Maßnahmen, udgl	8
Beitrittsverhandlungen	3
Verhandlungen EU-Erweiterung	3
Sonstige Vorhaben der Kommission (Grünbücher, Weißbücher)	3
Vorschläge für Verordnungen	2
Österreichische Position zu Regierungskonferenzen	2
Verfahren vor dem EuGH	2
Abkommen der EU	1
Gesamt	59

Inhaltlich verteilen sich die Positionen der Länder auf folgende Angelegenheiten:

Tabelle 3:

*Aufteilung der einheitlichen Länderstellungnahmen auf **Materien***

Materie	Zahl
Umwelt-/Abfallwirtschaft	14
Naturschutz	12
Wirtschaft, Beihilfenrecht, Daseinsvorsorge	6
Tierschutz	5
Raumordnung	4
Mit dem Aufenthalt verbundene Rechte (zB Kommunalwahlrecht; Anerkennung von Diplomen)	4
Grundverkehr	3
Grundsätzliche Positionen (zB im Vorfeld von Regierungskonferenzen)	3
Technische Vorschriften (Bautechnik udgl)	2
Kultur	2
Soziales	2
Sport	1
Tourismus	1
Gesamt	59

Bemerkenswert an dieser Zahl der einheitlichen Länderstellungnahmen ist nun Folgendes: Zum einen ist sie deutlich höher als die entsprechende Anzahl der Stellungnahmen des Nationalrates (NR) auf der Grundlage des Art 23e Abs 2 B-VG (siehe dazu näher gleich unten), was angesichts der im Vergleich zu den Zuständigkeiten des Bundes deutlich geringeren Länderkompetenzen zunächst überrascht. Es gilt jedoch zu bedenken, dass eine Parlamentsmehrheit, im Gegensatz zu den Länder-

exekutiven, in denen das gesamte politische Parteienspektrum vertreten ist, naturgemäß weniger dazu neigt, die „eigene“ Regierung zu binden. Nicht zu übersehen ist auch, dass die Parlamentsmehrheit, im Vergleich zu den Ländern, auch über andere, informelle Einflusskanäle zur von ihr gestellten Regierung verfügt. Vor diesem Hintergrund wird die Anzahl der Länderstellungnahmen im Vergleich zu den Stellungnahmen des NR etwas relativiert. Sie zeugen jedoch von einer durchaus beachtlichen Europäisierung der Landespolitik und verdeutlichen, dass sich die Länderexekutiven den aus der Europäisierung der Landespolitik resultierenden Herausforderungen durchaus stellen.

Diese Schlussfolgerung gilt freilich nur in begrenztem Maße für die Landesparlamente, die von der Europapolitik weitgehend ausgeblendet bleiben und sich bisher gegenüber den Exekutiven in keiner Weise emanzipieren konnten. Auf diese Thematik wird später noch näher einzugehen sein.

Rosner trifft in seinem Beitrag die Feststellung, dass die Länderstandpunkte vom Bund in den meisten Fällen – in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen – vertreten wurden. Lediglich in drei Fällen ist der Bund von einer einheitlichen Länderstellungnahme abgewichen (siehe Rosner, 70 ff). Dies bezeugt aber lediglich, dass es innerstaatlich gelungen ist, Länderstandpunkte durchzusetzen, wobei sehr häufig Bund und Länder durchaus gleich gelagerte Interesse verfolgt haben dürften. Wie es um die tatsächliche Durchsetzungskraft einer solchen Länderstellungnahme auf der europäischen Ebene bestellt ist, soll in Abschnitt 4. a) untersucht werden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang freilich noch der Vergleich mit dem NR⁹, der ebenso über seinen Hauptausschuss gemäß Art 23e Abs 2 iVm Abs 5 B-VG die Bundesregierung durch eine Stellungnahme binden kann und von der die Bundesregierung ebenfalls nur auf Grund zwingender außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen darf.

9 Die Daten wurden dem Autor freundlicherweise von der Abteilung *Parlamentarische Dokumentation, Archiv und Statistik* der Parlamentsdirektion in Wien zur Verfügung gestellt.

Tabelle 4:

Anzahl der dem Nationalrat zugeleiteten bzw vom Hauptausschuss sowie von dessen Ständigem Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union behandelten EU-Vorlagen

Gesetzgebungsperiode	Stand vom	Eingelangte EU-Vorlagen	Vom Hauptausschuss behandelte EU-Vorlagen	Vom Ständigen Unterausschuss behandelte EU-Vorlagen
XIX. GP	14.01.1996	17.968	92	-
XX. GP	28.10.1999	75.958	140	-
XXI. GP	19.12.2002	72.950	41	39
XXII. GP	31.12.2004	44.316	27	10
Gesetzgebungsperiode	Vom Hauptausschuss beschlossene Stellungnahmen	Vom Ständigen Unterausschuss beschlossene Stellungnahmen	Anzahl der Hauptausschusssitzungen, die sich mit EU-Vorlagen befassen	Anzahl der Sitzungen des St. UA in Angelegenheiten der EU, die sich mit EU-Vorlagen befassen
XIX. GP	18	-	17	
XX. GP	13	-	32	
XXI. GP	4	3	16	11
XXII. GP	1	1	14	7

Im Vergleich mit der Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte der österreichischen Länder fällt der drastische Rückgang der Stellungnahmen des Hauptausschusses nach 1995/1996 auf, der wohl unter anderem auf eine gewisse Ernüchterung hinsichtlich der Möglichkeiten eines nationalen Parlamentes, auf europäische Angelegenheiten einzuwirken, zurückzuführen ist. In jedem Fall verdeutlicht die Statistik die Entparlamentarisierung, die mit der EU-Mitgliedschaft verbunden ist!

Der durchaus denkbare Fall, dass die Bundesregierung durch Stellungnahmen des NR und der Länder zum selben Vorhaben gebunden wird, von denen sie jeweils nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen darf, ist in der Praxis bisher offenbar noch nicht aufgetreten.

2. Übertragung der Mitwirkungsbefugnisse auf gemeinsame Ländervertreter

Der Art 23d Abs 3 B-VG, der es ermöglicht, dass die Vertretung des Mitgliedstaates Österreich in den Sitzungen des Rats durch einen gemeinsamen Vertreter der Länder wahrgenommen wird, hat so gut wie keine praktische Bedeutung erlangt.¹⁰ Nur sehr selten nahmen gemeinsame Ländervertreter als Mitglieder der österreichischen Delegation überhaupt an einer Sitzung des Rats teil¹¹. In einem einzigen Fall nahm bisher ein Ländervertreter die Delegationsleitung an einer informellen¹² Ratstagung wahr.¹³ Eine Übertragung tatsächlicher Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der österreichischen Mitwirkungsbefugnisse auf die Ländervertreter erfolgte jedoch noch nie.¹⁴

Dieses Ergebnis überrascht nicht. Es war von vornherein klar, dass die Mitglieder der Bundesregierung kein wesentliches Interesse dran haben konnten, die Alleinvertretung der österreichischen Agenden gegenüber den europäischen Organen aufzugeben. Überraschender ist auf den ersten Blick hingegen, dass seitens der Landesakteure, soweit bekannt, die Übertragung der Mitwirkungsbefugnis Österreichs im Rat auf einen Ländervertreter niemals urgiert wurde. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass jene Angelegenheiten, in denen der Bund allenfalls bereit sein könnte, seine Befugnisse auf einen Ländervertreter zu übertragen, politisch für die Landesakteure unattraktiv gewesen sein

10 In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung (1738/AB-BR 2002) der Bundesräte Weiss, Hagen und Giesinger betreffend Mitwirkung von Ländervertretern im Rat nach Art 23d Abs 3 B-VG (1885/J-BR 2001) erwiderte der BK mit Schreiben vom 04.02.2002, GZ 353.410/003-IV/8/2002, dass eine Übertragung der Mitwirkung im Rat an einen Ländervertreter sich bislang als nicht notwendig erwiesen habe, da die Mitwirkung der Länder im Rahmen der EU-Rechtsetzung durch verschiedene andere Mechanismen und Instrumente gewährleistet sei.

11 Im Jahre 1996 nahmen als Ländervertreter Landesrat Streiter (Tirol) und Stadtrat Schicker (Wien) an informellen Ratstagungen für Raumordnung teil. Im Jahr 2000 nahm der LH Sausgruber (Vorarlberg) an der Tagung des EU-Außenministerrates in Brüssel teil und konnte dabei die Länderstandpunkte anlässlich der Beratungen über die Regierungskonferenz 2000 einbringen. Im Jahr 2001 nahm an einer weiteren informellen Tagung des Rates zum Thema „Raumordnung und Regionalpolitik“ Dr. Klemens Fischer, Verbindungsstelle der Länder in Brüssel, teil.

12 Bei einer informellen Ratstagung werden Gegenstände beraten, es werden jedoch keine Beschlüsse gefasst.

13 Dazu kam es im Jahr 2005, als LH Van Staa österreichischer Delegationsleiter bei einer informellen Tagung des Verkehrsministerrats war. Siehe zu diesen Fragen auch *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 201 ff.

14 Immerhin stellt aber die Delegationsleitung bei einer informellen Ratstagung eine „Mitwirkung an der Willensbildung im Rat“ dar.

könnten; sei es, weil entweder die Materie wenig reizvoll oder die Erfolgsaussichten gering gewesen sind.

3. Mitwirkung gemeinsamer Ländervertreter auf der Beamten-ebene

Anders liegt der Fall der Entsendung von gemeinsamen Ländervertretern in die Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen. Die Bestimmung des Art 8 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in den Angelegenheiten der europäischen Integration ist bereits sehr häufig zur Anwendung gekommen.¹⁵ Mit dem Stand vom 01.03.2005 waren in EU-Angelegenheiten 134 gemeinsame Ländervertreter bestellt. Eine bemerkenswert hohe Zahl, die auch die Europäisierung der regionalen Verwaltungen deutlich macht. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Beanspruchung der einzelnen Ländervertreter durch die jeweiligen Angelegenheiten voraussichtlich höchst unterschiedlich sein dürfte.

Nach einigen Anlaufschwierigkeiten¹⁶ funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Bundesvertretern in den österreichischen Delegationen und den Ländervertretern mittlerweile recht gut. Die Mitwirkung gemeinsamer Ländervertreter ermöglicht den Ländern ein gewisses „Monitoring“ des Verhaltens der Bundesorgane und vermittelt ihnen direkte Eindrücke vom Stand der Verhandlungen.

Für die Bundesorgane hat die Mitwirkung von Ländervertretern ebenfalls wesentliche Vorteile: die Ländermitwirkung kann über den Ländervertreter, der die Gesamtheit der Länder vertritt, kanalisiert werden und allfällige Interventionen aus dem Bereich der Landesexekutiven können auf den gemeinsamen Ländervertreter abgeleitet werden. Darüber hinaus erfahren die Länder auf diese Weise die Schwierigkeiten des Handelns auf europäischer Ebene und können im Falle der Nichtdurchsetzung ihrer Forderungen nicht allein das Verhalten der Bundesorgane für die Ergebnisse verantwortlich machen.

¹⁵ Siehe dazu auch *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000), 141.

¹⁶ Siehe die Nachweise bei *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 212 sowie die Berichte des Institut für Föderalismus (Hg) über die Lage des Föderalismus in Österreich der Jahre 1997 bis 2000 (22. Bericht, 63, 23. Bericht, 65, 24. Bericht, 68, 25. Bericht, 74).

4. Klagen gegen Gemeinschaftsorgane vor dem EuGH

Der Art 10 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern, die die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration normiert, wurde bislang lediglich einmal angewendet. Nachdem die Kommission am 02.09.2003 im Zuge der Notifizierung des Entwurfs eines oberösterreichischen Gentechnik-Verbotsgesetzes mitgeteilt hatte, dass das Gesetz nicht mit EU-Recht in Einklang stehe, erhob der Bund auf Ersuchen des Landes Oberösterreich am 13.11.2003 gegen diese Entscheidung Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof¹⁷.

B. Resümee der Zusammenarbeit mit Bundesorganen

In der Anfangsphase der EU-Mitgliedschaft Österreichs verlief die Zusammenarbeit mit Bundesorganen nicht immer unproblematisch.¹⁸ Nicht nur, dass Terminsetzungen unter unnötigem Zeitdruck erfolgten oder die Länder oftmals verspätet informiert wurden, verschiedentlich wurde den gemeinsamen Ländervertretern sogar die Teilnahme an Arbeitsgruppensitzungen verweigert.¹⁹

Nach einer längeren Eingewöhnungsphase hat sich das Verhältnis jedoch wesentlich verbessert. Die Verfahren bewähren sich nunmehr, nur noch in Einzelfällen treten Schwierigkeiten in der Koordination auf.²⁰ Die Koordination erfolgt in den meisten Fällen im Wege von Sitzungen mit anderen beteiligten Bundesministerien und den Ländern. In besonders wichtigen Fällen gehen diesen Sitzungen interne Koordinationstreffen der Länder voraus.²¹

17 Rs C-492/03. Siehe dazu näher *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003) 2004, 135 f.

18 *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 212.

19 Siehe *Institut für Föderalismus*, 22. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1996) 1997, 47; *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 211.

20 Diese Schwierigkeiten sind häufig in der kurzfristigen Terminsetzung begründet. Zur Zusammenarbeit mit Bundesorganen in EU-Angelegenheiten siehe *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003) 2004, 117 ff; 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002) 2003, 78 ff; 26. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2001) 2002, 72 ff.

21 Siehe dazu auch *Rosner*, Koordinationsinstrumente, 188 ff.

C. Exkurs: Vergleich mit der Länderbeteiligung der deutschen Bundesländer nach dem GG

Anders als nach der Verfassungsrechtslage in Österreich ist die institutionalisierte Mitwirkung der deutschen Bundesländer an der Willensbildung in der Europäischen Union über den Bundesrat kanalisiert. Art 23 Abs 2 erster Satz GG statuiert nämlich das grundsätzliche Mitwirkungsrecht der Länder durch den Bundesrat. Gemäß Art 23 Abs 4 GG hat der Bundesrat ein Mitwirkungsrecht in Angelegenheiten der Europäischen Union entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Die Mitwirkung besteht, soweit der Bundesrat „an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären“.²²

In Angelegenheiten der ausschließlichen Kompetenz des Bundes hat die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates gemäß Art 23 Abs 5 GG „zu berücksichtigen“. Wenn dagegen „im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind“, hat die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich“ zu berücksichtigen. Durch diese Formulierung wird letztlich ausgedrückt, dass dem Bundesrat in diesem Bereich das Letztentscheidungsrecht zukommt.²³

Freilich legt Art 23 Abs 5 GG dem Bundesrat die Verpflichtung auf, in den Fällen qualifizierter Mitwirkung „die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren“. Für den Fall eines Konflikts zwischen dem Bundesrat und der Bundesregierung über die „gesamtstaatliche Verantwortung“ im konkreten Fall, ist im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union ein kompliziertes Koordinationsverfahren zwischen Bundesregierung und Bundesrat vorgesehen, im Falle dessen Scheiterns der Bundesrat seine Letztentscheidungsrecht nur aufrechterhalten kann, wenn er seinen ursprünglichen Beschluss mit Zweidrittelmehrheit wiederholt.²⁴

Das Beteiligungsmodell ist auf Grund der besonderen Konstellation des deutschen Bundesrates, der ja ein von den Landesregierungen beschicktes Organ ist, ein weiterer Baustein des Exekutivföderalismus.²⁵ Darin liegt in der Theorie ein durchaus bedeutsamer Unterschied zum

22 Siehe dazu etwa *Donoth*, Die Bundesländer in der Europäischen Union (1996), 202.

23 *Donoth*, Bundesländer, 207.

24 *Donoth*, Bundesländer, 209.

25 *Donoth*, Bundesländer, 216.

österreichischen Länderbeteiligungsverfahren, das zumindest eine Beteiligung der Landtagspräsidenten im Wege der Integrationskonferenz der Länder (IKL) kennt. Wie gezeigt wurde, ist freilich die Praxis der österreichischen Länderbeteiligung von einer ganz ähnlichen Exekutivlastigkeit geprägt.

Im Zeitraum zwischen 1998 bis einschließlich 2003 hat der Bundesrat lediglich in 37 von ca. 900 Stellungnahmen die „maßgebliche Berücksichtigung“ eingefordert.²⁶ Zu einem echten Streitfall ist es der Literatur zufolge nur in einem einzigen Fall, nämlich der so genannten „SUP-Richtlinie“²⁷ gekommen, bei dem sich die Bundesregierung durchgesetzt hat.²⁸

Der Vergleich mit Deutschland unterstreicht, dass sich die Praxis der Länderbeteiligung in Österreich, was ihre Interessenartikulation gegenüber dem Bund betrifft, prinzipiell bewährt hat.

26 Chardon, Institutionalisiertes Misstrauen: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder nach Art 23 GG im Rahmen der Bundesstaatskommission, in: Hrbek/Eppler (Hg), Die unvollendete Föderalismus-Reform (2005), 92.

27 RL über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (RL 01/42/EG).

28 Chardon, Institutionalisiertes Misstrauen, 92.

IV. Umsetzung und Vollzug von EU-Recht

A. Mutmaßungen: Mythos Faktor 10

Beim Begriff „Faktor 10“ handelt es sich um einen von der Wirtschaftskammer kreierten und viel gebrauchten Argumentationstopos, der die Umsetzungsproblematik von Gemeinschaftsrecht im Bundesstaat Österreich bezeichnet. Tatsächlich ist es möglich, dass auf Grund der gegenüber der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung „quer“ verlaufenden Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten eine Richtlinie sowohl vom Bund als auch den neun Ländern umzusetzen ist. Dafür gibt es eine Reihe praktischer Beispiele.²⁹ In einem solchen Fall ist das Tätigwerden sowohl des Bundesgesetzgebers als auch der neun Landesgesetzgeber erforderlich, die möglichst gleichartige Umsetzungsnormen hinsichtlich der Richtlinie anstreben sollten.

„Faktor 10“ wird unter diesem Aspekt häufig bemüht, um die Unzweckmäßigkeit dieser Kompetenzverteilung zu begründen und für eine Ansiedlung der Kompetenz zur Umsetzung von EU-Recht ausschließlich auf der Bundesebene zu argumentieren.³⁰

Tatsächlich dürfen bestehende Umsetzungsprobleme nicht klein geredet werden: Nicht selten gibt es Unklarheiten über die Zuständigkeiten zur Umsetzung von EU-Recht sowie Differenzen darüber, welche Regelungen zur Umsetzung getroffen werden müssen.³¹ Es darf ebenfalls nicht verkannt werden, dass für Wirtschaftsunternehmen unterschiedliche Umsetzungen unzweckmäßig sind, auch wenn dies vom

29 Man denke etwa an die Umsetzung der „Seveso II-Richtlinie“ (RL zur Beherrschung der Gefahren bei Unfällen mit gefährlichen Stoffen (96/82/EG)), die sowohl Bundes- als auch Landesrecht betrifft (dazu näher *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003), 20 f, mit weiteren Nachweisen. Eine ähnliche Situation ergibt sich aber auch im Falle der so genannten „SUP-RL“, die hinsichtlich der Umweltprüfung von Plänen und Programmen von Bund und Ländern umzusetzen ist oder die Anti-DiskriminierungsRL (RL 00/43/EG) zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft; RL 00/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf).

30 Siehe etwa *Holoubek*, Verfassungs- und Verwaltungsreform, in: Matis/Stiefel (Hg), Österreich 2010 (2004), 142: „... bei überwiegend europarechtlicher Determinierung macht eine Aufteilung auf zehn Umsetzungsautoritäten jedenfalls keinen Sinn.“

31 Eine solche Unsicherheit prägte längere Zeit die Diskussion über die Umsetzung der UmweltinformationsRL. Seitens verschiedener Länder wurde dazu die Auffassung vertreten, dass die bestehenden Auskunftspflichtgesetze den Vorgaben der Richtlinie bereits Rechnung tragen würden.

Gemeinschaftsrechtsgesetzgeber, indem er sich des Instruments der Richtlinie bedient hat, in Kauf genommen wird.

Hinzu kommt, dass Österreich in den Umsetzungsrankings des Gemeinschaftsrechts in den vergangenen zehn Jahren bestensfalls im Mittelfeld³², gelegentlich sogar am Ende der Skala³³ angesiedelt war. Folglich lag der Schluss nahe, dass dieser Zustand nicht zuletzt auf die föderale Struktur Österreichs, der Zuständigkeit der Länder bei der Umsetzung von EU-Recht und wohl auch mangelnden Durchgriffsrechten des Bundes im Falle der Säumigkeit der Länder zurückzuführen sei.

Diese Mutmaßungen über den „Faktor 10“ machen es erforderlich, im Wege der Empirie die Rechtstatsachen zu erforschen.

B. Empirie: Die Rechtstatsachen in der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

Der Status der Umsetzung von Richtlinien in österreichisches Recht ist durchaus unterschiedlich, wie sich aus nachfolgender Tabelle ergibt:

32 Siehe dazu näher den online-Binnenmarktanzeiger der EU: http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/score/index_de.htm.

33 Zum 01.01.1997 bildete Österreich beispielsweise das Schlusslicht in der Umsetzung des Binnenmarktes.

Tabelle 5:

Säumigkeit von Bund und Ländern bei der Umsetzung von Binnenmarkt-Richtlinien³⁴

<i>Datum</i>	07.10.2003	25.05.2004	30.11.2004	01.06.2005
Umzusetzende Richtlinien	1535	1531	n.v.	1604
Nicht umgesetzte Richtlinien	71	27	33	29
Kompetenz des Bundes	63	17	21	14
Kompetenz des Bundes und der Länder	6	10	12	15
Kompetenz der Länder	2	0	0	0
<i>Ranking</i>	15 (EU-15)	6 (EU-15)	6 (EU-25)	16 (EU-25)

Die Darstellung stellt zweifellos unter Beweis, dass „Faktor 10“ tatsächlich existiert: Ein nicht unwesentlicher und in der Tendenz steigender Anteil der hier untersuchten Binnenmarkt-Richtlinien ist sowohl von Bund als auch den Ländern umzusetzen. Manche der daraus voreilig gezogenen Schlussfolgerungen werden jedoch relativiert: Ein Nachweis, dass die föderalen Strukturen Österreichs für schlechte Umsetzungsergebnisse verantwortlich sind, kann auf sie jedenfalls nicht gegründet werden, vor allem auch deshalb nicht, weil die Zahl der nicht rechtzeitig umgesetzten Richtlinien insgesamt abnimmt.

Der hier abgebildete Umsetzungsstand im europaweiten Vergleich ist allerdings deshalb nicht unproblematisch, weil er lediglich auf einen augenblicksbezogenen Stand der Notifizierungen der Richtlinienumsetzungen durch die Mitgliedstaaten verweist und daher keine exakte Aussage über die tatsächlich Performance eines Mitgliedstaates bei der Umsetzung von EU-Recht zulässt.³⁵ Nicht zuletzt aus diesem Grund sind auch die gegen einen Mitgliedstaat geführten Vertragsverletzungsverfahren zu berücksichtigen, wobei die Verurteilungen durch den EuGH

³⁴ Die Daten beruhen auf Erhebungen von Frau Dr. Mirjam Hick, Bregenz, die sie freundlicherweise dem Institut für Föderalismus zur Verfügung gestellt hat.

³⁵ Der Autor dankt Dr. Karl Irresberger, Bundeskanzleramt, für diesen im Rahmen der Diskussion dieses Beitrags am 3. Juni 2005 in Graz gemachten Hinweis.

einen durchaus aussagekräftigen Indikator darstellen. Betrachtet man die bisherigen Urteile Österreichs durch den EuGH, so ergibt sich, was das Bund-Länder-Verhältnis betrifft, folgender Stand:

Tabelle 6:

Verteilung der Urteile Österreichs vor dem EuGH auf Bund und Länder (Stand: 01.06.2005)

	Zahl	Bund	Bund/Länder	Länder
Säumigkeit der Gesetzgebung	17	7	10	-
Fehlerhafte Vollziehung	11	9	-	2

Es zeigt sich, dass in einem durchaus maßgeblichen Anteil von Angelegenheiten, eine Säumigkeit beider Träger von Gesetzgebungshoheit festzustellen war. Hingegen gab es jedoch kaum Fälle, in welchen eine Urteilsurteil ausschließlich auf Fehler im Zuständigkeitsbereich der Länder zurückzuführen war.

Dies wird auch durch folgende Tatsache unterstrichen: Am Ende eines Verfahrens, in dem es um die Säumigkeit eines Landes geht, steht eine allfällige „Ersatzvornahme“ durch den Bund, also die Devolution gemäß Art 23d Abs 5 B-VG. Es ist bemerkenswert, dass die Bestimmung, die es dem Bund – verhältnismäßig spät – ermöglicht, nach einer Urteilsurteil Österreichs durch den EuGH die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, erst ein einziges Mal Anwendung gefunden hat.³⁶

C. Exkurs: Die Bindung der Landesgesetzgebung durch EU-Recht

Zu den gängigen Stehsätzen der verfassungspolitischen Diskussion in Österreich zählt die Aussage, dass mit dem Beitritt Österreichs zur EU zahlreiche Kompetenzen auf die EU-Ebene übergegangen seien. Be-

³⁶ Mit Verordnung der BReg über den Schutz von Bediensteten des Landes Kärnten sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände dieses Landes gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe, BGBl II 2002/173, musste dieses Instrument bisher ein einziges Mal eingesetzt werden.

sonders häufig wird dabei – zumeist unbewusst rekurrierend auf den einstigen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors*³⁷ – davon gesprochen, dass mittlerweile etwa 80 Prozent der nationalen Kompetenzen auf die europäische Ebene übergegangen seien. Abgesehen davon, dass diese Aussage nicht dem Inhalt des von *Delors* tatsächlich Gemeinten entspricht³⁸, finden sich dafür vor allem noch keine empirischen Belege. Bisher vorliegende Studien stellen zwar einen unterschiedlich hohen Europäisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben fest,³⁹ doch indizieren sie nicht jenes Ausmaß nationalen Souveränitätsverlusts, wie er verschiedentlich vermutet wird und von dem sogar die Zerstörung des bundesstaatlichen Systems befürchtet wird.⁴⁰

Auch die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen über die Bindung der Landesgesetzgebung durch Richtlinien der Europäischen Union ergeben ein differenziertes Bild.⁴¹ Tatsächlich bewegte sich in den Ländern das Ausmaß, in dem durch Landesgesetzgebung Richtlinien umgesetzt wurden, vermutlich zwischen 15 und 30 Prozent aller von den Landtagen beschlossenen Gesetzen.⁴²

Dieser Befund erlaubt keineswegs den Schluss, dass „Faktor 10“ ein Mythos wäre. Freilich wird er in der Rechtswirklichkeit ganz erheblich relativiert. Die Performance Österreichs hinsichtlich der Umsetzung von EU-Recht wird durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zwar nicht verbessert⁴³, jedoch auch nicht wesentlich verschlechtert. Der zweifellos erforderliche Aufwand, der aus der Umsetzung von EU-Recht

37 Der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors führte in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 15.06.1988 (Anhang 2, Nr 2 – 366/172) an, dass 80 Prozent der nationalen Gesetze in spätestens 10 Jahren nur mehr Ausführungsgesetze zu Rechtsakten der Gemeinschaft sein würden. Vgl dazu auch Bußjäger/Larch, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad (2004), 1.

38 Tatsächlich meinte Delors, dass in spätestens 10 Jahren mehr als 80 Prozent der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialgesetze nicht mehr national, sondern im Rahmen der Gemeinschaft beschlossen würden (EG-Magazin (1988) Heft 6, 11).

39 Vgl dazu etwa *Schmidt*, die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein/Holtmann (Hg), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (1999), 385 ff.

40 Siehe dazu etwa *Öhlinger*, Die Transformation der Verfassung, JBI 2002, 7 f.

41 Dazu näher *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad.

42 Dazu näher *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, 7.

43 Man denke in diesem Zusammenhang nur an das immer wieder gebrachte, spektakuläre Beispiel der Umsetzung der DatenschutzRL (RL zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (95/46/EG)) durch das DSG 2000 des Bundes und durch neun Landes-Datenschutzgesetze, die durch die Kompetenzrechtslage auf dem Gebiet des Datenschutzes, die dem Bund lediglich die Zuständigkeit hinsichtlich des Schutzes digital erfasster Daten zuweist (§ 2 DSG 2000), bedingt ist.

für die Landesgesetzgebung folgt, ist mit den Vorteilen abzuwägen, die sich aus der dadurch möglichen harmonischen Einpassung des EU-Rechts in das jeweilige Landesrecht aus legislativer Sicht ergeben⁴⁴. Des Weiteren ist auf die Erhaltung möglicher Gestaltungsspielräume auf der Landesebene hinzuweisen.⁴⁵

1. Die Länder als eigenständige Akteure auf EU-Ebene

Von besonderem Interesse ist, ob es den Ländern gelungen ist, als eigenständige Akteure gegenüber dem Bund auf der europäischen Ebene aufzutreten. Bereits das Verfassungsrecht setzt solchen Bestrebungen Schranken: Dem Bund ist gemäß Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG die Vertretung Österreichs nach außen vorbehalten, Art 23d B-VG baut auf dieser Außenvertretungskompetenz des Bundes auf. Letztlich bestimmt der Bund, in welchem Ausmaß die österreichischen Länder direkt an der Willensbildung in EU-Angelegenheiten mitwirken.⁴⁶ Die Nichteinheitlichkeit des Auftretens nach außen, wäre außerdem wohl kaum mit den gesamtstaatlichen Interessen Österreichs vereinbar. Dieser Vorwurf wird gerade gegen das Länderbeteiligungsverfahren nach dem GG erhoben.⁴⁷

Dies spricht freilich nicht dagegen, dass auch die österreichischen Länder versuchen, auf der EU-Ebene gezielt Lobbying und Networking zu betreiben. Im Gegenteil: Kleine Regionen wie die österreichischen Länder können nur als Partner von Netzwerken ihre Chancen der Interessendurchsetzung steigern.⁴⁸

Die gemeinsamen Interessen der Länder wurden in Brüssel zunächst durch den Referenten der Verbindungsstelle der Länder wahrgenommen, der der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU angehört.⁴⁹ Der

44 Dazu näher *Müller*, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene, in: *Pernthaler* (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder (1999), 27 ff.

45 Beispiele für derartige Gestaltungsspielräume sind etwa die Umsetzung der SUP-RL auf der Landesebene, aber auch die Anti-DiskriminierungsRL. Diese RL geben Mindeststandards vor, die den zur Umsetzung Verpflichteten erlauben, höhere Standards vorzusehen.

46 Siehe dazu etwa *Schreiner*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: *Schausberger* (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002), 391 (ursprünglich erschienen in: *Straub/Hrbek* (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU (1998), 19 ff.

47 Siehe dazu etwa *Chardon*, Institutionalisiertes Misstrauen, 93.

48 Siehe dazu auch *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 219.

49 Siehe *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 210.

Aufbau einer personal- und ressourcenstarken Institution unterblieb, was der Durchsetzungsfähigkeit von Länderstandpunkten auf der europäischen Ebene – und zwar sowohl im direkten Kontakt mit den Organen der EU als auch gegenüber den österreichischen Verhandlungsdelegationen – nicht unbedingt dienlich sein dürfte. So kann die Verbindungsstelle im Wesentlichen lediglich eine Briefträgerfunktion wahrnehmen, aber kaum aktiv in die Prüfung europäischer Vorhaben eintreten und Länderstandpunkte formulieren.

Hingegen haben sämtliche Länder mit Ausnahme Vorarlbergs eigene Büros in Brüssel eingerichtet.⁵⁰ Diese Büros, die sich mittlerweile zwar in Brüssel gut etabliert haben⁵¹, können im besten Fall der Durchsetzung partikularer Interessen dienen, nicht aber den gemeinsamen Länderinteressen.⁵²

Es ist fraglich, ob die Einrichtungen der einzelnen Länder mehr sein können als lediglich eine Demonstration der Eigenständigkeit eines Gliedstaates im Bundesstaat und seiner Entschlossenheit, eigene Interesse auf europäischer Ebene (auch) selbst wahrzunehmen. Ob diese angesichts budgetärer Knappheiten notgedrungen kleinen Einrichtungen dieses Lobbying auch effizient wahrnehmen können, erscheint fraglich.⁵³ Einem Vergleich mit den Vertretungen der deutschen Bundesländer in Brüssel halten sie jedenfalls nicht stand. So fungieren diese Büros insgesamt eher als Verbindungsstelle eines Landes mit Brüssel, die dazu dienen, dass bestimmte Informationen leichter kanalisiert und bestimmte Maßnahmen leichter vorbereitet werden können.⁵⁴ Eine wirklich eigenständige Rolle spielen die Länder durch diese Praxis freilich nicht.

Auf Grund des geringen realpolitischen Einflusses der Länderbüros hat sich freilich auch die in den Anfangsjahren geäußerte Befürchtung nicht bestätigt, das institutionelle Nebeneinander von Länderbüros und der Außenstelle der Verbindungsstelle der Bundesländer würde zu

50 Siehe dazu Mayer, Regionale Europapolitik, 222.

51 Vgl. *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003) 2004, 138.

52 Siehe Fallend, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 210.

53 Fallend, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 210, mit weiteren Hinweisen.

54 Siehe dazu auch Unterlechner, Mitwirkung, 87; Mayer, Regionale Europapolitik, 221 ff. Letzterer sieht die Einrichtung der Länderbüros insgesamt etwas positiver, verschweigt aber auch nicht, dass „der substanzielle Anteil regionaler Europapolitik (...) national – i.e. in überregionaler Konzentrierung und Koordinierung der Länder gegenüber dem Bund – gemacht und durchgesetzt“ wird (223).

Kompetenzstreitigkeiten und gegenseitigem Ausbremsen führen oder gar zur Folge haben, dass der Mitgliedstaat Österreich gleichsam mit „gespaltener Zunge“ spreche.⁵⁵ Die Kontakte zwischen der Verbindungsstelle und den Länderbüros sind in der Praxis marginal.

Vor dem Hintergrund der Vision eines Europas der Regionen, in dem grenzüberschreitenden Charakter von Zusammenarbeit besondere Bedeutung zukommt, hat freilich die am 20. Oktober 1995 in Brüssel erfolgte Eröffnung einer gemeinsamen EU-Vertretung Tirols, Südtirols und des Trentinos, beträchtliche Irritationen sowohl in Wien als auch in Rom ausgelöst.⁵⁶ Der Verfassungsdienst des österreichischen Bundeskanzleramtes hatte in dem Zusammenhang Bedenken gegen den Entwurf eines Statuts für die „Europaregion Tirol“ geäußert, weil darin Kompetenzen (zB in den Bereichen Verkehr und Gesundheitswesen) auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragen werden sollten, die dem Land gar nicht zustehen würden. Außerdem wäre versäumt worden, die Bundesregierung von der Aufnahme entsprechender Verhandlungen zu unterrichten. Der römische Verfassungsgerichtshof stellte 1997 fest, dass Südtirol mit der Eröffnung des Verbindungsbüros gegen das Monopol des Zentralstaates in Sachen Außenpolitik verstoßen habe. Bevor daran ernsthaftere Konsequenzen geknüpft werden konnten, ermöglichte das Parlament in Rom jedoch die Einrichtung von Kontaktstellen der autonomen Provinzen und Regionen in Brüssel⁵⁷.

2. Die Rolle der Landtage

Bereits der formale Weg der Ländermitwirkung, erst recht aber der praktische Weg, ist stark exekutivlastig. Dies wirft die Frage nach einer parlamentarischen Mitwirkung auf. Die Landesverfassungen sehen indessen Regelungen vor, die eine solche parlamentarische Mitwirkung erlauben würden. Rechtlich gebundene Ansprechpartnerin des Landtages kann jedoch nach dem System der österreichischen Bundesver-

⁵⁵ So *Unterlechner*, Mitwirkung, 86.

⁵⁶ *Fallend*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus, 210.

⁵⁷ Siehe *Institut für Föderalismus* (Hg), 22. Bericht über den Föderalismus in Österreich (1997) 1998, 69.

fassung⁵⁸ und nach den praktisch-politischen Gegebenheiten⁵⁹ nur die Landesregierung sein.

Folgerichtig werden in den überwiegenden Fällen landesverfassungsrechtliche Maßnahmen vorgesehen, die es den Landtagen ermöglichen, gegenüber den Landesregierungen bindende Standpunkte zu formulieren, die diese gegenüber der Bundesregierung zu vertreten haben. Ein Abweichen von solchen Standpunkten ist nur in besonders engem Rahmen zulässig. Die maßgeblichen landesverfassungsrechtlichen Vorschriften orientieren sich hinsichtlich der Kriterien für ein zulässiges Abweichen der LReg von der Stellungnahme des Ausschusses oder des Landtages im Regelfall an den Formulierungen der Art 23d und 23e B-VG.⁶⁰

Soweit spezielle landesverfassungsrechtliche Regelungen vorhanden sind, wird auch einem Ausschuss die Möglichkeit übertragen, an Stelle des Landtages solche bindenden Stellungnahmen zu verabschieden.⁶¹ Damit soll offenkundig dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Landtag selbst zu wenig flexibel ist, um mit der gebotenen Raschheit auf Entwicklungen im Rahmen der EU zu reagieren und dies daher einem spezialisierten Gremium übertragen werden soll.

Tatsächlich muss jedoch nach 10 Jahren Ländermitwirkung in der EU festgestellt werden, dass die Landtage – teilweise auf Grund eigenen Verschuldens und eigener Verantwortlichkeit, aber auch vor dem Hintergrund der Sachzwänge – aus der Ländermitwirkung weitgehend ausgeblendet sind.⁶² Es gibt in EU-Angelegenheiten äußerst selten Initiativen der Landtage gegenüber der Landesregierung.⁶³

58 Es wäre im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder gelegen, dem Landtag ein allgemeines Resolutionsrecht einzuräumen, das auch gegenüber der BReg ausgeübt werden könnte. Eine Bindungswirkung mit politischer und rechtlicher Verantwortlichkeit kann jedoch systemkonform nur gegenüber der LReg ausgeübt werden.

59 Diese Faktizitäten bestehen darin, dass es die Landesregierung ist, die über die entsprechenden politischen Kanäle verfügt, ein Anliegen mit einer gewissen Erfolgsaussicht an die BReg heranzutragen.

60 Mit Ausnahme der Länder Kärnten, Niederösterreich und Wien existieren landesverfassungsrechtliche Regelungen über die Mitwirkung der Landtage in EU-Angelegenheiten. Siehe dazu auch *Edtstadler*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich, in: Bußjäger/Hrbek, Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (2005), 88.

61 Siehe dazu etwa Art 55 Abs 4 VlbG LV.

62 Siehe dazu auch *Mayer*, Regionale Europapolitik, 187 ff.

63 Siehe dazu *Institut für Föderalismus* (Hg), 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2003) 2004, 136 ff; 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002) 2003, 89 f.

V. Qualitative Bewertung

A. Erfolg und Misserfolg einheitlicher Länderstellungnahmen

Eine Beurteilung der Erfolgsquote der einheitlichen Länderstellungnahmen ist schwer vorzunehmen. Vorweg ist klarzustellen, dass Österreich als einzelner Akteur im europäischen Konzert kaum in der Lage ist, sich alleine Gehör zu verschaffen. Umso mehr gilt dies für Aktivitäten der Länder, mögen sie auch noch so gut begründet sein.

Wenn die österreichischen Länder mit ihren Stellungnahmen Erfolg haben, dann nur deshalb, weil Partner für ein gemeinsames Anliegen gewonnen werden konnten. Die Länderstellungnahme ist dann für einen Erfolg mitverantwortlich, gewiss aber niemals allein verantwortlich.

Eine erste Vorbedingung für den Erfolg der einheitlichen Länderstellungnahme ist die gewisse Gleichgerichtetheit der Interessen von Bund und Ländern. Solange sich der Bund nicht auf zwingende außen- und integrationspolitische Gründe berufen kann, besteht eine verfassungsrechtliche Bindung des Bundes auch dann, wenn Bund und Länder divergierende Interessen verfolgen. Es ist jedoch offenkundig, dass das Engagement einer Verhandlungsdelegation, die sich nicht mit der vorgegebenen Verhandlungsposition identifiziert, weniger stark sein wird, als wenn die eigenen Interessen vertreten werden. Freilich ist selbst dann, wenn die österreichische Verhandlungsdelegation den Länderstandpunkt nicht nur formell vertreten hat, sondern auch inhaltlich mitgetragen hat, die Durchsetzbarkeit noch lange nicht gewährleistet.

Wie ein Blick auf die von den Ländern in ihren einheitlichen Stellungnahmen aufgegriffenen Vorhaben der Europäischen Union bestätigt, gibt es eine Reihe von Vorhaben, die von den europäischen Organen nicht weiter verfolgt wurden⁶⁴. Eine Reihe von Vorhaben wurden dagegen

⁶⁴ Das in der „Gemeinschaftsstrategie über die integrierte Kontrolle von Emissionen aus kleineren Anlagen, SI“ (Konsultationspapier der Europäischen Kommission) zum Ausdruck gebrachte Vorhaben, auch niederschwellige Industrieanlagen einer speziellen Umwelttrichtlinie zu unterwerfen, wurde nicht weiter verfolgt.

wider den Willen Österreichs verwirklicht⁶⁵, bei anderen konnten wiederum Teilerfolge erzielt werden.⁶⁶

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass eine einheitliche Länderstellungnahme nur dann Aussicht darauf haben wird, sowohl vom Bund als auch in den Beratungen und Abstimmungen in den Ratsarbeitsgruppen der EU berücksichtigt zu werden, wenn sie derart flexibel gestaltet ist, dass sie Verhandlungsspielräume offen lässt.

Eine Stellungnahme, die eine kompromisslose Ablehnung eines Vorhabens verlangt, hat im Bargaining-Prozess der Arbeitsgruppensitzungen nur dann Erfolg, wenn das Vorhaben auf ebenso kompromisslose Ablehnung bei den „key players“ des Verhandlungsprozesses stößt. Dies kommt aber auf Grund der Heterogenität der Interessenlagen innerhalb der EU nur in seltenen Fällen vor.

Für den Erfolg einer einheitlichen Länderstellungnahme dürfte weiters wichtig sein, dass die Länder in Form eines gemeinsamen Ländervertreters begleitend am Verhandlungsprozess beteiligt sind. Auf diese Weise können Vorschläge direkt in die Verhandlungen eingebracht werden und es erfolgt zusätzlich zur Rückkopplung gegenüber den Organen des Bundes, eine direkte Rückkoppelung gegenüber den Ländern.

Als Länderexperten fungieren dabei zumeist Angehörige der Fachressorts aus den Länderexekutiven und nicht etwa Verfassungs- oder Europarechtsexperten, was den Vorteil der näheren Beziehung zur Sache hat, aber in der Tendenz die Herausbildung von Fachbruderschaften zu Lasten der zu vertretenden Interessen fördert.⁶⁷ Dieses Problem teilt die Ländermitwirkung indessen mit der Vertretung der Interessen des Bundes.

65 Bei der schon erwähnten Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen blieben die – von der österreichischen Verhandlungsdelegation nicht berücksichtigten – Interessen der Länder auf der Strecke.

66 Als Beispiel kann etwa die RL des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG) (SUP-Richtlinie) genannt werden. Im Verlauf der Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen gelang es aus Sicht der österreichischen Länder, eine „verträgliche“ Fassung der mit massiven Auswirkungen auf die Raumordnungskompetenzen der Länder verbundenen Richtlinie durchzusetzen.

67 Grundsätzlich zum Problem der Fachbruderschaften *Bußjäger*, Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich, ZfV 2003, 288 ff.

Im Übrigen ist die Bestellung von gemeinsamen Ländervertretern auch für den Bund vorteilhaft. Interventionen seitens einzelner Länder-exekutiven können auf den gemeinsamen Ländervertreter umgeleitet werden. Darüber hinaus kann der Bund davon ausgehen, dass der Ländervertreter den gemeinsamen Willen der Länder repräsentiert. Bei guter Kooperation zwischen den Repräsentanten der federführenden Bundesministerien und dem gemeinsamen Ländervertreter ist der Vorteil für beide Seiten augenscheinlich.

B. Reformbedarf der Ländermitwirkung?

Die grundsätzlich positive Beurteilung des Länderbeteiligungsverfahrens sollte nicht von dem vorhandenen Reformbedarf ablenken:

Zunächst sind die formalen Regeln an die informalen Mechanismen anzupassen. Die Koordination von Länderstellungnahmen über die IKL ist eine Totgeburt. Die Vereinbarung der Länder untereinander über die Willensbildung in den Angelegenheiten der europäischen Integration sollte daher entsprechend angepasst werden. Anlass dazu hätte die anstehende Revision der beiden Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG im Zuge einer Anpassung an den mit dem Europäischen Verfassungsvertrag eingeführten Subsidiaritätsmechanismus bieten können. Dabei wäre auch zu berücksichtigen gewesen, dass die Beteiligung der nationalen und regionalen Parlamente im Mittelpunkt des Subsidiaritätsmechanismus steht.

Das vorläufige Scheitern des Verfassungsvertrages bedeutet freilich auch für den Subsidiaritätsmechanismus eine ungewisse Zukunft.

So verbleibt es als allgemeiner Auftrag für eine Stärkung der Beteiligung der Landtage im Prozess der europäischen Gesetzgebung Sorge zu tragen. Dass dies ein ernstes Problem ist, bestätigt im Übrigen ein Papier von Länderexperten, das sich dankenswerterweise mit der Frage der Anpassung der Vereinbarung an den Subsidiaritätsmechanismus befasst⁶⁸. Es lässt jedoch nicht erkennen, inwieweit die Länderexperten an eine Einbindung ihrer Landtage denken. Hier ist dringender Reformbedarf gegeben, der allerdings, das ist zu betonen, in der Verantwortung der Länder liegt.

68 14.02.2005, VST-5028/3.

C. Umsetzungszwang und Autonomie

Wichtig ist zudem die Frage, welcher Gestaltungsspielraum auf Landesebene bei der Umsetzung von Richtlinien überhaupt noch verbleibt. Die Rede von einer zu 70 oder 80 Prozent von den Nationalstaaten (und damit auch den Regionen) auf die EU übergegangenen Gesetzgebungskompetenz ist empirisch nicht belegt⁶⁹ und findet gerade auch in der Gesetzgebungspraxis der österreichischen Landtage keine Deckung. Tatsächlich kann man etwa von einem Europäisierungsgrad der Landesgesetzgebung zwischen 15 und 30 Prozent sprechen.⁷⁰

Diese rein quantitative Analyse beantwortet die Frage freilich nicht vollständig, bedenkt man, dass auch die Vorschriften des EU-Primärrechtes (etwa das Diskriminierungsverbot) in der Gesetzgebung unmittelbar Anwendung finden müssen.⁷¹

Dazu kommt, dass die verbleibenden Gestaltungsspielräume in der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht mitunter sehr unterschiedlich sind. Es gibt Rechtsakte, die den Umsetzungsgesetzgeber zu einem reinen Nachvollzug europäischer Normen verpflichten, bei anderen wiederum bleibt dem Gesetzgeber bei der Umsetzung europäischer Vorgaben die Wahl der Mittel und Wege überlassen.⁷² Die Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem stellt sich weniger als ein Übergang von Kompetenzen als vielmehr eine deutliche Einengung von Gestaltungsspielräumen bei einer formell noch weitgehend unberührt scheinenden bundesstaatlichen Kompetenzverteilung dar.

Dies bedeutet, dass die Länder nunmehr vor die Aufgabe gestellt sind, bestehende Umsetzungsspielräume auszuschöpfen, verbleibende Nischen der Autonomie zu nützen und gleichzeitig Teil des Mehrebenensystems zu sein, indem sie europäische Aufgaben erfüllen.

Diese Beurteilung spricht im Übrigen dafür, dass die Kompetenz der Länder zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht soweit es Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, erhalten bleibt. Sie müssen das europäische Recht harmonisch in die Landesrechtsordnung einpassen. Es ist jedoch den Ländern über-

69 Siehe dazu die Erhebungen bei *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, 1.

70 *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, 18.

71 *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, 4.

72 *Bußjäger/Larch*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, 11 ff.

lassen, welche Umsetzungsspielräume sie dabei nutzen oder nicht nutzen möchten.

D. Reformbedarf und Reformoptionen der Umsetzungsproblematik

Der Umstand, dass sich Perhorreszierungen der aus der Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem resultierenden Problematik bei näherer Betrachtung zwar relativieren, darf nicht den Blick auf den vorhandenen Reformbedarf verstellen.

Grundsätzlich ist es eine Illusion zu glauben, Umsetzungsprobleme in einem föderalen System innerhalb der EU von vornherein vermeiden zu können. Im Vergleich ist die Performance zentralistischer Systeme bei der Umsetzung von EU-Recht in der Tendenz keineswegs überzeugender.

Die Realität des Reformbedarfs ist daher nüchtern zu analysieren: Tatsächlich bedarf es Lösungen für jene Fälle, in denen praktisch kein Umsetzungsspielraum besteht und für die in den Ländern jeweils gleichartige Lösungen getroffen werden müssen. Hier bietet sich als Alternative zu einer partiellen oder gänzlichen Zentralisierung einer Materie das Konzept unmittelbar anwendbarer Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG an.⁷³ Ebenso wäre es auch denkbar, dass die Länder in solchen Fällen in die Lage versetzt werden, den Bund mit der Umsetzung zu betrauen. Derartige Regelungen würden freilich einer Änderung der Bundesverfassung bedürfen.⁷⁴

Dass diese Vorschläge im Österreich-Konvent nicht haben durchgesetzt werden können⁷⁵, spricht keinesfalls für deren mangelnde Zweckdienlichkeit. Es war durchaus auffällig, wie kritisch jegliche Möglichkeit der Selbstkoordinierung der Länder von Bundesvertretern oder Vertretern bundesnaher Organisationen beäugt und offenbar als ernstzunehmende Konkurrenz gegenüber der Zentralisierung beim Bund gesehen wurde.

⁷³ Zu diesem Vorschlag siehe *Bußjäger*, Reform und Zukunft des Föderalismus in Österreich (2003), 9.

⁷⁴ Siehe dazu auch *Bußjäger*, Reform und Zukunft des Föderalismus in Österreich, 12.

⁷⁵ Siehe dazu den Bericht des Ausschusses 5 des Österreich-Konvents vom 04.03.2004, 25.

Nichtsdestotrotz sind föderalistische, auf Kooperation und Koordination beruhende Reformansätze, gegenüber blinden Zentralisierungsvorschlägen zu präferieren.

Immerhin wurde mehrheitlich die Meinung vertreten, dass das Annexprinzip hinsichtlich der EU-Rechtsumsetzung weiterhin Gültigkeit beanspruchen sollte. Der Vorschlag eines Automatismus von EU-Rechtsetzung und Kompetenzübergang an den Bund erwies sich als nicht mehrheitsfähig⁷⁶ und wurde in den Beratungen des zuständigen Konventausschusses insbesondere von Vertretern der Wissenschaft abgelehnt.

Es ist völlig illusorisch zu glauben, man könne eine, an die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten angepasste Kompetenzverteilung kreieren. Auf Grund der großflächigen konkurrierenden Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten wird es praktisch immer Fälle geben, in denen die EU auch in Landesangelegenheiten rechtsetzend tätig sein wird. Außerdem darf die Unterschiedlichkeit in der Kompetenzstruktur im Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten einerseits und einer bundesstaatlichen Ordnung andererseits nicht übersehen werden.

Die pragmatische Suche nach Flexibilitätsmechanismen bietet sich somit an. Die Einführung derartiger Instrumente sowie die Vertiefung der Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Umsetzung von EU-Recht⁷⁷ scheint erfolversprechender als die Suche nach einer ohnehin nicht realisierbaren perfekten Kompetenzverteilung. In diesem Sinne wäre pragmatischer Einsicht der Vorrang gegenüber radikaler Neugestaltung zu geben.

⁷⁶ Siehe dazu den Bericht des Ausschusses 5 vom 04.03.2004, 24 f.

⁷⁷ Eine treffende Darstellung der Probleme in der Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Umsetzung von EU-Recht findet sich bei *Ranacher*, Funktion des Bundes, 225 ff. Vgl. zur Problematik aber auch *Müller*, Umsetzungsprobleme, 33 ff.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich das Verfahren der Länderbeteiligung an EU-Angelegenheiten und die innerstaatlichen Kooperationsmechanismen grundsätzlich bewährt haben. Die praktische Anwendung hat den Ländern eine relativ gute Möglichkeit eingeräumt, sich in die Diskussionen auf der europäischen Ebene einzubringen.

Vor einer Euphorie ist jedoch entschieden zu warnen: Österreich ist kein „key player“ in der Europäischen Union und die österreichischen Länder sind es noch viel weniger. Hier ist Zurückhaltung gegenüber der Beurteilung der Chancen und Möglichkeiten der Beteiligung angebracht. Erfolgsversprechende Teilnahme ist nur dann möglich, wenn Partner gewonnen werden können. Dies wiederum setzt Kompromissfähigkeit und Verhandlungsbereitschaft voraus. Das Verfahren der Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene ist ein anspruchsvoller Prozess, der an die einzelnen Akteure große Anforderungen stellt.

Ebenso haben sich die Länder bei der Umsetzung von EU-Recht grundsätzlich als verlässliche Partner erwiesen. Nur in einem einzigen Fall ist es innerhalb von zehn Jahren EU-Mitgliedschaft Österreichs für den Bund erforderlich geworden, an Stelle eines Landes rechtsetzend tätig zu werden.

Inhaltlich darf freilich nicht übersehen werden, dass der eigenständige Gestaltungsspielraum der Länder bei der Umsetzung von EU-Recht erheblich eingeschränkt ist. Auch die Rolle des Bundes bei der Umsetzung von EU-Recht führt im Ergebnis zu einer Unitarisierung der EU-Rechtsumsetzung und zu einer Rechtsetzung, die von Fachbruderschaften aus Bund und Ländern jenseits des politischen Einflusses erarbeitet wird.

Die Problematik der Umsetzung von EU-Recht ruft nicht nach einer Bundeskompetenz, sondern nach effizienten, auf Selbstkoordination der Länder beruhenden Instrumenten, wie dies Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG, die unmittelbar anwendbar wären und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen, sein könnten. In dieser Hinsicht ist Reformbedarf vorhanden.

Die Stärkung der Mitwirkung der österreichischen Landtage in Angelegenheiten der europäischen Integration stellt indessen eine beachtliche Herausforderung dar. Dazu wird es erforderlich sein, sich gegenüber den Landesregierungen zumindest teilweise zu emanzipieren und Zugriffsmöglichkeiten auf die Ressourcen der Exekutive in personeller und struktureller Hinsicht zu gewinnen. Nur auf diese Weise kann die Infor-

mationsflut von EU-Rechtsakten bewältigt, Bedenken wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in den Landesparlamenten artikuliert und an die Exekutiven herangetragen werden. Der durch die europäische Integration hervorgerufenen Entparlamentarisierung erfolgreich entgegen zu wirken, scheint eine der vordringlichsten Aufgaben der österreichischen Landtage zu sein.

Literaturverzeichnis

- Bußjäger Peter*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, Wien 2003
- Bußjäger Peter*, Reform und Zukunft des Föderalismus in Österreich, Innsbruck 2003
- Bußjäger Peter*, Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich, ZfV 2003, 288 ff.
- Bußjäger Peter/Larch Daniela*, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad, Innsbruck 2004
- Chardon Mathias*, „Institutionalisiertes Misstrauen“: Zur Reform der europapolitischen Beteiligung der Länder nach Art. 23 GG im Rahmen der Bundesstaatskommission, in: Hrbek/Eppler (Hg), Die unvollendete Föderalismus-Reform, Tübingen 2005, 79 – 102
- Donoth Hans-Peter*, Die Bundesländer in der Europäischen Union, Frankfurt a.M 1996
- Edtstadler Karl*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich, in: Bußjäger/Hrbek, Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Wien 2005, 85 – 100
- Fallend Franz*, Europäisierung, Föderalismus und Regionalismus: Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf bundesstaatliche Strukturen und regionale Politik in Österreich, in: Heinrich Neisser/Sonja Puntcher Riekman (Hg): Europäisierung der österreichischen Politik: Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (Wien 2002), 201 -229
- Holoubek Michael*, Verfassungs- und Verwaltungsreform, in Matis/Stiefel (Hg), Österreich 2010, Wien 2004
- Institut für Föderalismus* (Hg), 14., 15., 21., 22, 23. 24, 25. 26. 27. 28. Bericht über den Föderalismus in Österreich (1989, 1990, 1996 - 2003), Wien 1990, 1991, 1997 – 2004
- Mayer Stefan*, Regionale Europapolitik, Wien 2002
- Morass Michael*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union, Wien 1994

- Müller Johannes*, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene, in: Pernthaler (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder, Wien 1999, 27 – 41
- Öhlinger Theo*, Die Transformation der Verfassung, JBI 2002, 1 ff
- Öhlinger Theo*, Kommentar zu Art 23d B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht, Wien/New York 1999
- Öhlinger Theo*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Übernahme von Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht in die österreichische Rechtsordnung, in: Hummer/Schweitzer (Hg), Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996
- Ranacher Christian*, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder, Wien 2002
- Rosner Andreas*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder, Wien 2000
- Schmidt Manfred G.*, die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Ellwein/Holtmann (Hg), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden 1999, 385 – 394
- Schreiner Helmut*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: Schausberger (Hg), Engagement und Bürgersinn, Wien – Köln - Weimar 2002, 387 - 400 (ursprünglich erschienen in: Straub/Hrbek (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden 1998
- Unterlechner Josef*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß, Wien 1997

Anhang

Der Weg der Länder nach Europa:

Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz im Vorfeld des EU-Beitritts in Angelegenheiten der europäischen Integration

(1) Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Juni 1987

(siehe VST-1905/3 vom 21. Mai 1987)

Die Landeshauptmännerkonferenz begrüßt die von der Bundesregierung eingeleiteten Schritte im Hinblick auf die europäische Integration.

Da hierbei auch wesentliche Interessen der Länder berührt werden, wird die Bundesregierung ersucht, die Länder laufend zu informieren und sie bei Behandlung derartiger Fragen entsprechend in die Entscheidungsprozesse einzubinden.

(2) Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. November 1987

(siehe VST-1905/104 vom 17. November 1987)

1. Die Landeshauptmännerkonferenz ersucht die Bundesregierung, die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.
2. Das Bundeskanzleramt wird ersucht, zu den in Aussicht genommenen Beratungen über das Vergabewesen die Länder einzuladen.
3. Länderintern wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche Vorschläge ausarbeiten soll, inwieweit technische Vorschriften der Länder an europäische Vorschriften und Richtlinien angepasst werden sollen.

In diese Arbeitsgruppe wird jedes Land einen Vertreter entsenden. Niederösterreich nimmt in Aussicht, einen Experten der Bautechnik (OBR Dipl.Ing. Erwin REIDINGER), Oberösterreich einen Verfassungsjuristen und Wien einen Juristen aus dem Baubereich zu entsenden.

(3) Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 15. April 1988

(siehe VST-1905/197 vom 20. April 1988)

Die Landeshauptmännerkonferenz bekräftigt ihren Beschluss vom 13. November 1987, die Teilnahe Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft in der EG so rasch wie möglich anzustreben.

Der vor dem Sommer 1988 zu erwartende Zwischenbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe für europäische Integration sollte Anlass sein, dann auch Grundsatzfragen eingehend zu prüfen.

Die Landeshauptmännerkonferenz richtet deshalb an die Bundesregierung das Ersuchen, so wie bisher die Länder an den Vorbereitungen für eine Annäherung Österreichs an die EG zu beteiligen. Auf die Bundesstaatlichkeit soll jedenfalls Bedacht genommen werden.

(4) Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 25. November 1988

(siehe VST-1905/289 vom 28. November 1988)

1. Die Landeshauptmännerkonferenz bekräftigt ihre am 13. November 1987 an die Bundesregierung gerichtete Anregung, die Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.

Das Ziel, Österreich an die EG anzunähern, ist von solcher Tragweite, dass es nur mit einem breiten politischen Konsens verwirklicht werden sollte.

Die Landeshauptmännerkonferenz richtet deshalb an die Bundesregierung den Appell, bei der Realisierung dieses Zieles weiterhin den Konsens mit den Ländern zu suchen und der Bundesstaatlichkeit Österreichs Rechnung zu tragen.

Vor allem ist bei den einzelnen Vorbereitungsschritten eine angemessene Beteiligung der Länder unerlässlich.

Die Einbindung der Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozess müsste über die Landeshauptmännerkonferenz erfolgen.

Für alle diesbezüglichen Verhandlungen auf politischer Ebene nominiert die Landeshauptmännerkonferenz die Herren

Landeshauptmann Dr. Josef RATZENBÖCK

Landeshauptmann Dr. Martin PURTSCHER und
Landeshauptmann-Stv. Hans MAYR

als gemeinsame Ländervertreter.

In alle hiefür erforderlichen Vorbereitungen auf Beamtenenebene sind jedoch alle Länder einzubeziehen.

Der erste Bericht der Arbeitsgruppe „Föderalismus und EG“ wird zur Kenntnis genommen.

2. Für die Vorbereitungen auf Beamtenenebene wurden bisher genannt:

Niederösterreich: W. Hofrat Dr. Willibald LIEHR

Oberösterreich: Landtagsdirektor W. Hofrat Dr. Wolfgang
PESENDORFER

Vorarlberg: Landesamtsdirektor-Stv. Hofrat Dr. Werner BRANDTNER

Wien: Obersenatsrat Dr. Josef PONZER

3. In Bezug auf die technischen Vorschriften und das Beschaffungswesen sind die aus der Mitgliedschaft Österreichs bei der EFTA und beim GATT sich ergebenden Maßnahmen durch Experten klarzustellen.

Der Landeshauptmännerkonferenz ist zu berichten,

- welche dieser Maßnahmen durch die Länder sofort zu treffen sind und
- welche Maßnahmen durch die Länder im Zuge der weiteren Integration und einer Mitgliedschaft Österreichs bei der EG in der Folge zu ergreifen sind.

(5) Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 29. Juni 1989

(siehe VST-1905/415 vom 30. Juni 1989)

1. Die Landeshauptmännerkonferenz schließt sich der Auffassung der Bundesregierung an, dass die angestrebte volle und umfassende Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaften letztlich nur durch eine EG-Mitgliedschaft erreicht werden kann. Bei einem Antrag auf Aufnahme Österreichs in die Europäischen Gemeinschaften und bei den erforderlichen Verhandlungen wäre auf die von der Bundesregierung genannten grundlegenden österreichischen Interessen Bedacht zu nehmen.
2. Die Länder erklären sich grundsätzlich bereit, finanzielle Belastungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, im Sinne des

Beschlusses der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 8. Juni 1989 mitzutragen. Die Landeshauptmännerkonferenz hält daher zur Berücksichtigung bundesstaatlicher Interessen eine angemessene Mitwirkung der Länder am integrationspolitischen Entscheidungsprozess für unerlässlich. Bei den einzelnen Integrationsschritten, sowohl im Rahmen der EFTA als auch bei Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften, ist daher den Ländern Gelegenheit zur Mitwirkung einzuräumen.

3. Die Vertretung der Länder in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches und ihrer Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt durch die Landeshauptmännerkonferenz, die für bestimmte Fragen Delegierte nominiert.
4. Um den zu erwartenden Handlungserfordernissen im Bereich der technischen Vorschriften Rechnung zu tragen, sind die Vorarbeiten für eine Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über die Zusammenarbeit im Bauwesen im Sinne der vorliegenden Punktation mit Dringlichkeit weiterzuführen.
5. Die Verbindungsstelle wird beauftragt, für die unmittelbare Vertretung der Länderinteressen gegenüber der EG (Vertretung, Information, Koordination etc) Vorschläge auszuarbeiten, wobei die verschiedenen Ebenen der Vertretung zu beachten sein werden. Auch die Vertretung der Länder in der österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel.
6. Die Landesamtsdirektorenkonferenz wird ersucht, der Landeshauptmännerkonferenz anlässlich ihrer heurigen Herbsttagung eine Liste der die Länder berührenden Probleme, die aus der europäischen Integration entstehen können, vorzulegen (zB betreffend Landwirtschaft, Verkehr, Umwelt, Grundverkehr etc).

Drei Rechtsfragen der Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration

Durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union erfahren sowohl der Bundes- als auch die Landesgesetzgeber **inhaltliche Bindungen durch das Gemeinschaftsrecht**. Einerseits kann durch **Richtlinien** die Gestaltung eines Rechtsbereiches inhaltlich determiniert und eine entsprechende „**Umsetzung**“ durch nationale Rechtsetzer geboten sein¹; andererseits kann durch **Verordnungen** ein Rechtsbereich **direkt geregelt** und somit den nationalen Rechtsetzern zumindest weitgehend entzogen werden².

Der **Bund** kann seinen Teil dieses Kompetenzverlustes durch die **direkte Mitwirkungsmöglichkeit** an der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts **kompensieren**; den **Ländern** dagegen drohte die Gefahr einer „möglichen Aushöhlung der Bundesstaatlichkeit Österreichs durch zunehmende Inanspruchnahme und Ausweitung von Gemeinschaftskompetenzen“³. Als zumindest teilweiser Ausgleich dieser „Mediatisierung der Länder“⁴ wurde noch vor dem Beitritt eine „**kompensatorische Partizipation**“⁵ in Form einer **Beteiligung der Länder an der gesamtstaatlichen Willensbildung** geschaffen⁶.

1 Dazu speziell für den Länderbereich *Müller*, Umsetzungsprobleme; *Bußjäger*, Umsetzungszwang; umfassend *Ranacher*, Funktion.

2 „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.
Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ (Art 249 Abs 2 und 3 EGV; vgl *Vcelouch*, Art 249 EGV)

3 *Wimmer/Mederer*, EG-Recht 115; vgl auch *Pernthaler*, Auswirkungen 187.

4 *Pernthaler*, Auswirkungen 183.

5 *Schäffer*, Mitwirkung 1006.

6 Darüber hinaus sind die Länder (und Gemeinden) auf europäischer Ebene im Ausschuss der Regionen vertreten, der allerdings rein beratende Aufgaben hat; vgl ausführlich *Rosner*, Art 263-265 EGV.

Dieses **Länderbeteiligungsverfahren** ist seither ausführlich und umfassend kommentiert worden⁷. Die vorliegende Arbeit unternimmt es, nach einer kurzen Einführung **drei zentrale Rechtsfragen** dieser Beteiligung näher zu untersuchen und dafür **eigene Lösungen** zu entwickeln.

7 Vgl außer den im Folgenden gesondert zitierten Arbeiten: *Engel*, Mehrebenen-Föderalismus; *Mayer S.*, Europapolitik, insb 170 f und 204 f; *Morass*, Entscheidungsprozeß; *Morass*, Praxis; *Nagel*, Intervento; *Neisser*, Mitwirkungsbefugnisse; *Neisser*, Verfassungsreform; *Pressien*, Strukturverschiebungen; *Rill*, Integration; *Rill*, Vorhaben; *Schambeck*, Integration; *Schreiner*, Mitwirkung; *Weber*, Föderalismus; *Weber*, Integration; *Weiss*, Bundesrat.

I. Einführung

A. Entstehung des Länderbeteiligungsverfahrens

Vorbild für das österreichische Länderbeteiligungsverfahren war die Rechtslage in Deutschland⁸. Die Mitwirkungsrechte der österreichischen Länder wurden zeitlich vor jenen des NR und des BR geschaffen. Die **B-VG-Novelle BGBl 1992/276** fügte dem Art 10 B-VG die Abs 4 bis 6 an und trat am 6. Juni 1992 in Kraft. Parallel dazu schlossen Bund und Länder gem Art 15a Abs 1 B-VG eine **Vereinbarung** über die **Mitwirkungsrechte** der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (VE-MLG), die am 26. Dezember 1992 in Kraft trat (BGBl 1992/775).

Damit war es den Ländern im Gegensatz zu den Bundesparlamenten möglich, schon auf die **Beitrittsverhandlungen** der Jahre 1993 und 1994 Einfluss zu nehmen, wovon sie auch in der Praxis Gebrauch gemacht haben⁹.

Die Mitwirkungsrechte des NR und des BR wurden erst durch die **B-VG-Novelle BGBl 1994/1013** (das so genannte EU-Begleit-BVG) geschaffen und traten am 1. Jänner 1995 in Kraft.

B. Einheitliche Länderstellungnahmen

Zentrale Verfassungsnorm des Länderbeteiligungsverfahrens ist seit der zuletzt genannten Verfassungsnovelle **Art 23d B-VG**. Darin wird in Abs 1 zunächst eine **Informationspflicht des Bundes** gegenüber den Ländern festgelegt. Sachlich ist diese Pflicht beschränkt auf „alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten“. Der Bund hat den Ländern außerdem **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu diesen Vorhaben zu geben.

Näher ausgeführt und ergänzt wird dieser Verfassungsauftrag durch die erwähnte VE-MLG. Darin ist in Art 5 festgelegt, dass der Bund

⁸ RV zur B-VG-Novelle 1992, 372 BgNR 18. GP, 5.

⁹ Einheitliche Stellungnahmen der Länder aus dieser Zeit betreffen zB den Liegenschaftserwerb, die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die Kommunalwahlrechtsrichtlinie. Vgl das vollständige Verzeichnis der bislang abgegebenen einheitlichen Stellungnahmen der Länder im Anhang, 98.

Länderstellungnahmen bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich **in der Regel** bloß „entsprechend zu erwägen“ hat, dh den Bund **keine rechtliche Verpflichtung** trifft, den Länderstellungnahmen inhaltlich zu folgen.

Anders ist dies bei den so genannten **einheitlichen Länderstellungnahmen** zu Vorhaben, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. An diese ist der Bund gem Art 23d Abs 2 B-VG und Art 6 Abs 1 VE-MLG grundsätzlich **inhaltlich gebunden**; er darf von ihnen nur aus „**zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen**“ abweichen.

C. Integrationskonferenz der Länder

Zur Koordination der Beteiligung der Länder an der österreichinternen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration wurde durch die am 4. April 1993 in Kraft getretene, auf Art 15a Abs 2 B-VG gestützte **Ländervereinbarung** über die **gemeinsame Willensbildung der Länder** in Angelegenheiten der europäischen Integration¹⁰ (**VE-IKL**) die **Integrationskonferenz der Länder** (IKL) eingerichtet.

Die IKL besteht aus den Landeshauptleuten und den Landtagspräsident/inn/en aller neun Länder. **Stimmberechtigt** sind jedoch **alleine die Landeshauptleute**. Einzelne Landesverfassungsgesetze ermöglichen dabei eine Bindung des Landeshauptmannes an Beschlüsse des Landtages¹¹. Für einen Beschluss der IKL müssen mindestens fünf Länder zustimmen und es darf kein Land eine Gegenstimme erheben. Stimmenthaltungen sind zulässig. Stellungnahmen der IKL in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, gelten gem Art 4 VE-IKL als **einheitliche Stellungnahmen** der Länder.

10 In allen Ländern kundgemacht, zB Niederösterreich LGBl 0810-0.

11 Burgenland: Art 83 Abs 3 Landes-Verfassungsgesetz; Oberösterreich: Art 5 Abs 2 LVG über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration; Salzburg: § 3 Abs 2 LVG über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration; Steiermark: § 3 Abs 4 LVG über den Ausschuss für Europäische Integration; Tirol: § 4 Abs 3 LVG über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration; Vorarlberg: Art 55 Abs 3 Verfassung des Landes Vorarlberg. Vgl *Edtstadler*, Mitwirkung 88 und *Schreiner*, Landesparlamente 394.

D. Rechtliche Effektivität des Länderbeteiligungsverfahrens

Die Länder können die im B-VG und in der VE-MLG getroffene Regelung, wonach der Bund an einheitliche Länderstellungnahmen inhaltlich gebunden ist und von ihnen nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen darf, auf zwei Arten rechtlich durchsetzen.

Erstens erkennt der VfGH gem Art 142 Abs 1 B-VG über **Anklagen**, mit denen die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird. Diese Anklage kann gem Art 142 Abs 2 lit c B-VG gegen einen österreichischen Vertreter im Rat wegen Gesetzesverletzung in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache wäre, durch **gleichlautende Beschlüsse aller Landtage** erhoben werden.

Diese Bestimmung ermöglicht es den Ländern somit, ein nicht Art 23d Abs 2 Satz 2 B-VG entsprechendes Abweichen eines Bundesorgans von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder beim VfGH anzuklagen, wenn auch die praktische **Hürde** der gleichlautenden Beschlüsse aller Landtage **beträchtlich** sein dürfte¹².

Zweitens stellt der VfGH gem Art 138a Abs 1 B-VG auf Antrag einer beteiligten Regierung fest, ob eine **Vereinbarung** nach Art 15a Abs 1 B-VG vorliegt und ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgenden **Verpflichtungen**, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden sind¹³.

Diese Bestimmung gestattet es somit **jeder einzelnen Landesregierung**, vom VfGH überprüfen zu lassen, ob der Bund trotz Abweichens von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder iSd Art 6 VE-MLG seine Verpflichtungen aus dieser Vereinbarung erfüllt hat. Gemessen an den an die Antragstellung geknüpften Voraussetzungen ist diese Bestimmung wohl **wesentlich praktikabler**.

Der Bund ist bisher in drei bekannt gewordenen Fällen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder abgewichen (dazu näher III.F.). Dabei wurden die beiden dargestellten Rechtsinstrumente von den Ländern nicht bemüht.

12 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 68.

13 Schäffer, Beteiligung 1996, 34 f.

E. Thema und Untersuchungsmethode

Im Folgenden sollen nun **drei zentrale Rechtsfragen des Länderbeteiligungsverfahrens** ausführlich untersucht werden. Dazu werden nach der Fragestellung zunächst **Normtexte, Materialien** und ein zu den rechtlichen und organisatorischen Fragen der EU-Mitgliedschaft ergangenes **Rundschreiben des Bundes** dargelegt und sodann die bisherigen Äußerungen der **Lehre** analysiert (Rsp des VfGH zu den untersuchten Fragen liegt nicht vor). Aufbauend auf dieser Darstellung sowie einem Blick auf die **Praxis** wird sodann eine **eigene Lösung** für die zu untersuchenden Rechtsfragen erarbeitet.

Zunächst (II.) wird untersucht, **wer die Kompetenz zur Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen besitzt**. Relevanz besitzt diese Frage vor dem Hintergrund divergierender Aussagen der Lehre, ob diese Kompetenz nur der IKL oder auch den etablierten informellen Länderkonferenzen (zB Landeshauptleutekonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz) zukommt.

Sodann (III.) wird geprüft, **unter welchen Voraussetzungen der Bund von einer einheitlichen Länderstellungnahme abweichen darf** und dafür eine eigene Interpretation des zentralen Begriffs der „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe“ erarbeitet.

Schließlich (IV.) soll die Frage näher untersucht werden, ob es eine **Konkurrenz von Bindungswirkung beanspruchenden Stellungnahmen** geben kann und welche Folgerungen die Rechtsordnung an eine derartige Konkurrenz knüpft.

II. Kompetenz zur Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen

A. Fragestellung

Untersucht werden soll, wer zur Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen zuständig ist.

B. Normtexte

Art 23d Abs 2 Satz 1 B-VG idF BGBl 1994/1013 trat am 1.1.1995 in Kraft und lautet: „Liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden.“

Die Vorgängerbestimmung, **Art 10 Abs 5 Satz 1 B-VG** idF BGBl 1992/276, lautete von 6.6.1992 bis 31.12.1994: „Liegt dem Bund fristgerecht eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration vor, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden.“

Art 23d Abs 4 B-VG idF BGBl 1994/1013 trat am 1.1.1995 in Kraft und lautet: „Die näheren Bestimmungen zu den Abs 1 bis 3 sind in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art 15a Abs 1) festzulegen.“

Die Vorgängerbestimmung, **Art 10 Abs 6 B-VG** idF BGBl 1992/276, lautete von 6.6.1992 bis 31.12.1994: „Die näheren Bestimmungen über das Verfahren gemäß den Abs 4 und 5 sind in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Artikel 15a) festzulegen.“

Der vom NR als bundesverfassungsändernd genehmigte **Art 6 Abs 1 Satz 1 VE-MLG** ist wortgleich mit Art 10 Abs 5 Satz 1 B-VG idF BGBl 1992/276.

Art 6 Abs 2 VE-MLG lautet: „In welcher Weise die Länder eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen, ist ausschließlich Sache der Länder. Insbesondere kommt dafür eine Ländervereinbarung gemäß Art 15a B-VG in Betracht.“

Art 4 VE-IKL lautet: „Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, gelten als einheitliche Stellungnahme der Länder im Sinne des Art 10 Abs 5 B-VG, die den Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen binden.“

C. Materialien

Die **RV zur B-VG-Novelle 1992**¹⁴ führt im Allgemeinen Teil der Erläuterungen aus¹⁵: „Was die Frage betrifft, welche Organe die in diesem Entwurf vorgesehenen Rechte der Länder wahrnehmen werden, so beschränkt sich der Entwurf darauf, die Grundsätze dieser Mitwirkung zu regeln. Die Frage, welche Organe auf Seite der Länder an dieser Willensbildung teilnehmen, ist den Ländern zur Regelung überlassen. Dies könnte etwa durch landesverfassungsrechtliche Vorschriften oder durch eine Vereinbarung der Länder untereinander gemäß Art 15a B-VG geschehen. [...] Der Wunsch der Länder, klarzustellen, dass das Konsensualprinzip und nicht unbedingt das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit für Stellungnahmen der Länder gemäß Art 10 Abs 5 B-VG gelten soll, wurde aufgegriffen; auch der vorliegende Entwurf überlässt es im übrigen weiterhin den Ländern, die diesbezüglich maßgeblichen Länderorgane zu benennen.“

Zu Art 10 Abs 5 B-VG heißt es in derselben RV¹⁶: „Die Frage, welches Verfahren und welche Grundsätze der Willensbildung in den einzelnen Ländern, aber auch für die Koordination zwischen den Ländern maßgeblich sein sollen, wird durch die vorliegende Regelung nicht berührt. Darüber werden die Länder etwa in Form landesverfassungsgesetzlicher Vorschriften oder einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zu entscheiden haben.“

In der **RV zum EU-Begleit-BVG**¹⁷ wird zu Art 23d B-VG zunächst auf die Erläuterungen der RV 372 BlgNR 18. GP verwiesen und sodann

14 Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, BGBl 1992/276.

15 372 BlgNR 18. GP, 5.

16 372 BlgNR 18. GP, 9.

17 Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird sowie das EWR-Bundesverfassungsgesetz und das EGKS-Abkommen-Durchführungsgesetz aufgehoben werden, BGBl 1994/1013.

ergänzt¹⁸: „Eine 'einheitliche Stellungnahme der Länder' setzt voraus, dass alle Länder an der Willensbildung beteiligt waren. Das bedeutet aber nicht, dass [die] Willensbildung einstimmig erfolgen muss. Die Willensbildung der Länder muss für den Bund zweifelsfrei nachvollziehbar sein.“

D. Rundschreiben des Bundes

In einem Rundschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten zu den rechtlichen und organisatorischen Fragen der EU-Mitgliedschaft werden diese Sätze aus der RV zum EU-Begleit-BVG wiederholt¹⁹.

E. Lehre

Unstrittig ist, dass **jedenfalls die IKL die Kompetenz besitzt**, einheitliche Länderstellungnahmen zu erzeugen. Die IKL tritt jedoch **nur selten** zusammen; seit Bestehen dieser Einrichtung fanden bloß zwei Sitzungen statt. Im Jahre 1993 beschloss die IKL eine Deklaration „Österreich und die Europäische Gemeinschaft“ sowie im Jahre 1997 eine „Länderposition zur Agenda 2000“. Bei beiden Produkten standen Gesetzgebungskompetenzen der Länder nicht im Vordergrund und sie wurden daher nicht als einheitliche Länderstellungnahmen bezeichnet.

Diese **äußerst geringe Aktionshäufigkeit** „scheint ein Indiz dafür zu sein, dass sich diese Einrichtung nicht durchgesetzt hat“²⁰. Dies könnte an der „Größe und Schwerfälligkeit“²¹ liegen, mit der die IKL durch ihre Organisationsregelungen belastet sei. Sie sei daher ein „höchst unpraktikables“²² und „gerade in aktuellen Fällen [...] kaum [...] taugliches“²³ Instrument.

Dieser Befund drängt die Frage auf, ob einheitliche Länderstellungnahmen **auch außerhalb der IKL** erzeugt werden können.

18 27 BlgNR 19. GP, 9.

19 BKA/BMA, EU-Mitgliedschaft 8 f.

20 Unterlechner, Mitwirkung 49 f.

21 Schäffer, Beteiligung 1996, 35.

22 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 61.

23 Schreiner, Länderbeteiligungsverfahren 210.

Schäffer vertritt dazu die Auffassung, eine Bindung des Bundes sei von den Ländern „nur auf dem durch die Bundesverfassung und durch die IKL-Vereinbarung vorgezeichneten Weg zu erlangen“²⁴, erwähnt jedoch die Praxis, die auch auf Bundesseite von der Zulässigkeit der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen außerhalb der IKL ausgehe²⁵.

Auch Schreiner meint, bei der Erzeugung einer einheitlichen Länderstellungnahme durch ein anderes Instrument als die IKL werde „eine rechtliche Bindung des Bundes verfehlt“. Derartige Stellungnahmen seien „zwar politisch bedeutsam, rechtlich aber nicht verbindlich“²⁶.

Öhlinger hält zunächst fest, nach der VE-MLG sei es **ausschließlich Sache der Länder**, in welcher Weise sie eine einheitliche Stellungnahme herbeiführen. Der Wortlaut der VE-IKL schließe nicht aus, dass einheitliche Länderstellungnahmen **auch in anderer Form** als durch Beschluss der IKL zustande kommen können. Ein Verständnis, dass einheitliche Länderstellungnahmen nur von der IKL erzeugt werden können, „hat allerdings einiges für sich“²⁷. Im Ergebnis attestiert Öhlinger in früheren Äußerungen den in der Praxis außerhalb der IKL erzeugten einheitlichen Stellungnahmen „rechtlich unzulängliches Zustandekommen“²⁸, um später zurückhaltender von einer „zweifelhaften“ Bindungswirkung zu sprechen²⁹. Ausdrücklich hält auch er fest, dass der **Bund** in der Praxis die außerhalb der IKL erzeugten einheitlichen Länderstellungnahmen als solche **akzeptiert**³⁰.

Pernthaler weist in einer früheren Publikation vor dem Vorliegen praktischer Erfahrungen darauf hin, dass sich die **IKL grundsätzlich** von den anderen **Koordinationsorganen** der Länder **unterscheide**; letztere seien „weder als rechtliche Vertretungsorgane der Länder anzusprechen“ noch könnten sie „irgendwelche verbindliche Koordinationsakte der

24 Schäffer, Beteiligung 1996, 36; ähnlich auch Schäffer, Mitwirkung 1025; Schäffer, Beteiligung 2002, 47.

25 Schäffer, Beteiligung 2002, 47.

26 Schreiner, Länderbeteiligungsverfahren 211.

27 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 61; Öhlinger, Mitwirkung 1997, 4 f; Öhlinger, Art 23d B-VG Rz 15; so auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 32.

28 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 61; Öhlinger, Mitwirkung 1997, 6.

29 Öhlinger, Art 23d B-VG Rz 15; so auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 33.

30 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 61; Öhlinger, Mitwirkung 1997, 6; so auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 33.

Länder untereinander nach dem Muster der 'einheitlichen Stellungnahme' setzen³¹.

Jüngst betont *Pernthaler* dagegen die **verfestigte Praxis**, die einheitlichen Länderstellungnahmen ausschließlich im Rahmen der Landeshauptleutekonferenz, der Landesamtsdirektorenkonferenz oder fachspezifischer Länderexpertenkonferenzen zu erarbeiten und verweist auf den Umstand, der **Bund** habe diese Stellungnahmen bisher immer als solche iSd Art 23d Abs 2 B-VG **akzeptiert**. Dies könne sich jedoch beim Auftreten von Interessenkonflikten schnell ändern³².

Mayer vertritt die Auffassung, von einer einheitlichen Stellungnahme könne nur gesprochen werden, „wenn diese von den Ländern einvernehmlich – dh einstimmig – beschlossen wurde“; die in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck gebrachte gegenteilige Anschauung stehe nicht mit dem Gesetzestext im Einklang³³.

Khol meint, Art 23d B-VG überlasse es der **Verfassungsautonomie** der Länder, welches Organ des Landes die Stellungnahme für das Land abgibt. Die VE-IKL regle nur den Willensbildungsprozess der Länder untereinander³⁴.

Rill stellt fest, eine „Landeshauptmännerkonferenz-Lösung ist sicher eine der von Art 10 Abs 5 B-VG [aF] gedeckten organisatorischen Varianten für die Bildung eines 'einheitlichen' Willens der Länder. Ist doch die Landeshauptmännerkonferenz schon seit langem eine vom Bund akzeptierte Plattform, von der aus Länderinteressen gegenüber dem Bund vertreten werden.“³⁵

Unterlechner prüft die Frage ausführlich vor allem anhand des Wortlautes der beiden Vereinbarungen (VE-MLG und VE-IKL) und kommt zum Schluss, dass der Bund „an eine ihm zukommende einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden ist, gleichviel auf welche Weise diese seitens der Länder herbeigeführt wurde. Die Länder können dies entweder durch die geschaffenen Zwischenländereinrichtungen besorgen oder eben wie es im wesentlichen in der Praxis erfolgt, die Länderstand-

31 *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren 69.

32 *Pernthaler*, Esperienza 45 f.

33 *Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht 166.

34 *Khol*, Demokratieabbau 280.

35 *Rill*, Integration 66.

punkte koordinieren und damit auch einstimmig dem Bund zukommen lassen.“³⁶

Auch *Morass* vertritt mit ähnlicher Argumentation wie *Unterlechner* die Ansicht, dass bindende Länderstellungnahmen **auch außerhalb der IKL** erzeugt werden können³⁷.

In dieselbe Richtung geht die – allerdings vor Inkrafttreten der VE-IKL getroffene – Feststellung von *Weber*, durch Art 6 Abs 2 VE-MLG sei „zweifelloso auch die Möglichkeit, Konferenzbeschlüsse [gemeint: der informellen Länderkonferenzen, also zB der Landeshauptleutekonferenz] als rechtlich verbindliche Grundlage für diese Stellungnahmen heranzuziehen, eröffnet“³⁸.

Bußjäger weist darauf hin, dass die IKL in der Praxis nicht genutzt wird und die einheitlichen Länderstellungnahmen von der **Landeshauptleutekonferenz** oder „im Wege einer informalen Koordination der Spitzenbürokratien der Länder“ erzeugt werden. Diese Vorgangsweise sei „nach herrschender Meinung verfassungskonform, weil die Bundesverfassung keine Vorgaben darüber macht, auf welche Weise eine einheitliche Stellungnahme der Länder zustande kommt“³⁹.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- **Unstrittig** ist die **Kompetenz der IKL**, einheitliche Länderstellungnahmen abzugeben.
- Ein Teil der Lehre steht der Erzeugung bindender Länderstellungnahmen außerhalb der IKL **ablehnend bis zweifelnd** gegenüber.
- Ein anderer Teil der Lehre spricht sich – vor allem unter dem Eindruck der gegenteiligen Praxis – **für** die Möglichkeit der Erzeugung bindender Länderstellungnahmen **außerhalb der IKL** aus. Die Frage ist jedoch nach wie vor **strittig**.

F. Praxis

Die Praxis geht ganz **eindeutig** von der **Zulässigkeit** der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen **auch durch andere Instrumente**

36 *Unterlechner*, Mitwirkung 63.

37 *Morass*, Interessen 444 f.

38 *Weber*, Macht 415.

39 *Bußjäger*, Föderalismus 93.

als die IKL aus. Diese Stellungnahmen werden durch Beschlüsse der **Landeshauptleutekonferenz** oder der **Landesamtsdirektorenkonferenz**⁴⁰ oder durch **Länderumfrage** erzeugt. In letzterem Fall wird ein Entwurf für die Länderstellungnahme, der entweder von einem Land vorgelegt oder von einer Länderexpertenkonferenz erarbeitet worden ist, allen Ländern von der Verbindungsstelle der Bundesländer **zur Zustimmung vorgelegt**. Dabei ist es von den Ländern erwünschte Praxis, die Zustimmung der Länder festzustellen, wenn innerhalb angemessener Frist ein Einwand bei der Verbindungsstelle nicht einlangt⁴¹.

Adressaten derartiger Länderumfragen sind die **Landesamtsdirektoren**. Art 106 B-VG enthält eine Bestandsgarantie des Organs Landesamtsdirektor und betraut ihn mit der „Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung“⁴². Dabei ist er „Hilfsorgan des Landeshauptmannes“. Das BVG Ämter der LReg⁴³ weist einerseits dem Landeshauptmann die Funktion des Vorstandes des Amtes der Landesregierung⁴⁴ und andererseits dem Landesamtsdirektor die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung „unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes“⁴⁵ zu. Der Landesamtsdirektor ist gem § 8 Abs 5 lit a ÜG 1920 von der Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung⁴⁶ zu bestellen.

Damit ist **für alle Ämter der Landesregierungen bundesverfassungsgesetzlich eine beamtete Spitze** eingesetzt. Der Landesamtsdirektor stellt dadurch das geeignete Instrument zur **landesinternen**

40 Vgl zu diesen Einrichtungen ausführlich *Rosner*, Koordinationsinstrumente 15 ff, 104 ff. Für die Kompetenz der Landeshauptleutekonferenz, einheitliche Länderstellungnahmen abgeben zu können, ließe sich auch Art 105 Abs 1 Satz 1 B-VG („Der Landeshauptmann vertritt das Land“) ins Treffen führen, dessen normativer Gehalt allerdings strittig ist. Vgl die Darstellung des Meinungsstandes bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente 16; ausführlich *Bußjäger*, Art 105 B-VG Rz 2 ff.

41 Dieser „Grundsatz der Zustimmungsannahme nach einwandlosem Fristablauf“ (*Rosner*, Koordinationsinstrumente 132) ist ausdrücklich in Punkt 7. dritter Absatz der von der Landeshauptleutekonferenz erlassenen „Richtlinien für Länderexpertenkonferenzen“ (*Rosner*, Koordinationsinstrumente A11f) enthalten.

42 Ausführlich *Pernthaler*, Landesamtsdirektor.

43 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 1925/289.

44 § 1 Abs 1 BVG Ämter der LReg.

45 § 1 Abs 3 BVG Ämter der LReg; zum Verhältnis Landeshauptmann – Landesamtsdirektor *Pesendorfer*, Landeshauptmann 173.

46 Wegen seiner in Art 106 B-VG normierten Kompetenzen „auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung“.

Koordination auf beamteter Ebene dar⁴⁷. Er ist nämlich einerseits – soweit es die Leitung des inneren Dienstes betrifft – dem gesamten Beamtenapparat des Amtes der Landesregierung übergeordnet, andererseits aber diesbezüglich dem Landeshauptmann untergeordnet. Dadurch ist sichergestellt, dass ein **Ausgleich allenfalls divergierender Interessen** innerhalb des Amtes der Landesregierung hergestellt werden kann und auch die **politischen Vorgaben** entsprechend Berücksichtigung finden.

Sowohl die Landeshauptleutekonferenz als auch die Landesamtsdirektorenkonferenz können Beschlüsse nicht nur in Sitzungen, sondern auch außerhalb solcher im Umlaufweg fassen („**Umlaufbeschlüsse**“). Auch dabei ist es von den Ländern erwünschte Praxis, das Zustandekommen eines Umlaufbeschlusses festzustellen, wenn innerhalb angemessener Frist kein Einwand gegen die Beschlussempfehlung erhoben wird. Dies ist die analoge Vorgangsweise zur Feststellung der **Stimmeneinhelligkeit** bei den Sitzungen der Länderkonferenzen, die durch Feststellung des **Nichtvorliegens eines Widerspruches** zur zuletzt vom Vorsitz vorgeschlagenen Beschlussempfehlung erfolgt⁴⁸. Daher bestehen zwischen einem Umlaufbeschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz und dem Verfahren durch Länderumfrage im Effekt kaum Unterschiede.

Bislang (Stand 1. Dezember 2005) wurden auf die dargestellte Weise **62 einheitliche Länderstellungnahmen** erzeugt⁴⁹, von denen **keine einzige von der IKL beschlossen** wurde.

Diese **praktische Anerkennung** von nicht durch die IKL erzeugten einheitlichen Länderstellungnahmen beschränkt sich nicht auf den Länderbereich. **Auch der Bund** hat bisher in keinem einzigen der 62 Fälle damit argumentiert, er müsse sich an eine von den Ländern als solche bezeichnete einheitliche Stellungnahme deshalb nicht halten, weil diese von einem unzuständigen Organ erzeugt worden sei. Insb war keine der drei einheitlichen Länderstellungnahmen, von denen der Bund iSd Art 23d Abs 2 Satz 2 abgewichen ist (siehe unten III.F.) von der IKL erzeugt worden; der Bund hat jedoch in keinem Fall damit argumentiert, es liege gar keine einheitliche Länderstellungnahme und daher auch gar kein Abweichen von einer solchen vor. Das zeigt, dass **auch der Bund** der Ansicht ist, einheitliche Länderstellungnahmen könnten **nicht nur**

47 Vgl auch *Holzinger*, Verfassungswirklichkeit 244.

48 *Rosner*, Koordinationsinstrumente 28.

49 Siehe Anhang, 98, sowie die Analyse nach Vorhabentypus und Materie bei *Bußjäger*, Bilanz 8 f.

durch **Beschlüsse der IKL** zustande kommen⁵⁰. Zur rechtlichen Relevanz dieses Umstandes gleich unten.

G. Eigene Lösung

Auszugehen ist zunächst vom **Wortlaut** des einschlägigen Normenmaterials. Das **B-VG** schweigt, wie sich aus den Materialien ergibt, bewusst zur Frage, welche Länderorgane einheitliche Stellungnahmen erzeugen können. **Art 6 Abs 2 VE-MLG** überlässt die Festlegung der Erzeugungsregeln für einheitliche Stellungnahmen ausdrücklich der **Autonomie der Länder**. Der Hinweis auf die Möglichkeit, dies durch Vereinbarung gem Art 15a B-VG zu tun, wird durch das Wort „**insbesondere**“ eingeleitet, was auf den **nicht-ausschließlichen Charakter** dieser Methode hinweist. **Art 4 VE-IKL** bestimmt, Stellungnahmen der IKL „**gelten als**“ einheitliche Stellungnahmen der Länder, womit nahe gelegt ist, dass **auch andere Erzeugungsarten möglich** sind⁵¹. Die **Wortinterpretation** weist also eindeutig in die Richtung, dass eine Erzeugung bindender Länderstellungnahmen auch außerhalb der IKL möglich ist.

Darüber hinaus besitzt die **ständige Praxis** vor allem des Bundes, die außerhalb der IKL erzeugten Länderstellungnahmen als bindend zu akzeptieren, eine **rechtliche Relevanz**, auf die bislang soweit ersichtlich in der Lehre nicht eingegangen wurde.

Die VE-MLG ist eine Vereinbarung gem Art 15a Abs 1 B-VG. Auf diese Vereinbarungen sind gem Art 15a Abs 3 B-VG „die **Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes** [...] anzuwenden“ (Hervorhebung vom Verfasser). Zu denken ist hier in erster Linie an das **Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge**, BGBl 1980/40 (WVK)⁵².

Art 31 WVK bestimmt nun unter der Überschrift „Allgemeine Auslegungsregel“ zunächst, dass jeder Vertrag nach Treu und Glauben in

50 *Schreiner*, Länderbeteiligungsverfahren 211, erwähnt ein Schreiben des damaligen Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform WEISS vom 2.5.1996, in dem dieser die Ansicht vertritt, die Länder seien bei der Erzeugung einheitlicher Länderstellungnahmen nicht auf den Weg über die IKL angewiesen. Maßstab für die Bindungswirkung solle vielmehr ausschließlich der Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Länderstellungnahme sein. Vgl auch *Schreiner*, Landesparlamente 393.

51 *Rosner*, Koordinationsinstrumente 67; *Rosner*, Mitgestaltungsinstrumente 80.

52 *Öhlinger*, Anwendung 21; *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 51; *Rosner*, Ländervereinbarungen 131 FN 1.

Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist (Abs 1). Abs 2 regelt näher, was unter diesem Zusammenhang zu verstehen ist. Außer diesem Zusammenhang ist in gleicher Weise **jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht**, zu berücksichtigen (Abs 3 lit b).

Diese Übung bei der Anwendung der VE-MLG ist aber **einheitlich und eindeutig**. Dass die **Länder** davon ausgehen, einheitliche Länderstellungnahmen könnten auch außerhalb der IKL erzeugt werden, zeigt sich alleine daran, dass sie in bislang über sechzig Fällen so bezeichnete Äußerungen dem Bund übermittelt haben, **ohne in einem einzigen Fall die IKL damit zu befassen**. Stünden die Länder auf dem Standpunkt, auf diese Weise keine rechtsgültigen einheitlichen Länderstellungnahmen erzeugen zu können, wäre diese Praxis reichlich absurd. Überdies haben die Länder in zahlreichen Fällen die Einhaltung der Bindungswirkung beim Bund urgiert und gehen somit offensichtlich davon aus, dass eine solche auch besteht.

Aber auch der **Bund** vertritt bei der Anwendung der VE-MLG sichtlich dieselbe Auslegung. In 59 Fällen ist er einheitlichen Länderstellungnahmen gefolgt, die nicht von der IKL erzeugt waren. Dies ließe sich allenfalls noch mit der tatsächlichen Effektivität⁵³ derartiger gemeinsamer Länderäußerungen erklären. Aber auch bei den drei einheitlichen Länderstellungnahmen, denen der Bund inhaltlich nicht folgen wollte, hat er nicht damit argumentiert, er müsse sich an diese Stellungnahmen deshalb nicht halten, weil diese von einem unzuständigen Organ erzeugt worden seien und es sich daher nicht um einheitliche Länderstellungnahmen im Rechtssinn handle⁵⁴. Er hat vielmehr **in allen drei Fällen sein Abweichen von der einheitlichen Länderstellungnahme gem Art 23d Abs 2 Satz 2 B-VG erklärt** und begründet und damit implizit **anerkannt, dass diese drei nicht von der IKL erzeugten Stellungnahmen Bindungswirkung besaßen**.

Bund und Länder gingen und gehen in der Praxis daher **ausnahmslos und übereinstimmend** davon aus, dass einheitliche Länderstellungnahmen **nicht nur durch Beschlüsse der IKL, sondern auch durch Länderkoordination im Wege der bestehenden informellen Koordinationsinstrumente der Länder** zustande kommen können.

53 Dazu Rosner, Koordinationsinstrumente 6.

54 Rosner, Koordinationsinstrumente 68.

Daher ist gem Art 31 Abs 3 lit b WVK die VE-MLG und insb ihr Art 6 Abs 1 Satz 1 **in diesem Sinne auszulegen**.

Der Bund könnte aufgrund dieses Umstandes in einem allfälligen die VE-MLG betreffenden Verfahren vor dem VfGH gem Art 138a Abs 1 B-VG **nicht mit Erfolg einwenden**, einer Stellungnahme der Länder komme deshalb nicht die rechtliche Qualität einer einheitlichen und damit bindenden Stellungnahme zu, weil sie nicht von der IKL erzeugt worden sei.

Auf die Interpretation von Art 23d Abs 2 B-VG ist diese Argumentation nicht unmittelbar übertragbar. Allerdings wurde **Art 6 Abs 1 Satz 1 VE-MLG** (Bindung des Bundes an einheitliche Länderstellungnahmen) vom NR als **bundesverfassungsändernd** genehmigt und ist somit ebenso wie Art 23d Abs 2 B-VG **Bestandteil der Bundesverfassung**.

III. Zulässigkeit des Abweichens von einer einheitlichen Länderstellungnahme

A. Fragestellung

Untersucht werden soll, unter welchen Voraussetzungen der Bund von einer einheitlichen Länderstellungnahme abweichen darf.

B. Normtexte

Art 23d Abs 2 Satz 2 B-VG idF BGBl 1994/1013 trat am 1.1.1995 in Kraft und lautet: „Der Bund darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.“⁵⁵

Die Vorgängerbestimmung, **Art 10 Abs 5 Satz 2 B-VG** idF BGBl 1992/276, lautete von 6.6.1992 bis 31.12.1994: „Er [der Bund] darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.“

Art 23d Abs 4 B-VG idF BGBl 1994/1013 trat am 1.1.1995 in Kraft und lautet: „Die näheren Bestimmungen zu den Abs 1 bis 3 sind in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art 15a Abs 1) festzulegen.“

Die Vorgängerbestimmung, **Art 10 Abs 6 B-VG** idF BGBl 1992/276, lautete von 6.6.1992 bis 31.12.1994: „Die näheren Bestimmungen über das Verfahren gemäß den Abs 4 und 5 sind in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Artikel 15a) festzulegen.“

Zu beachten ist, dass **Art 23e Abs 2 Satz 2 B-VG**, der das Abweichen von einer bindenden Stellungnahme des **NR** regelt, weitgehend gleichlautend mit Art 23d Abs 2 Satz 2 B-VG ist („Es darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen“). Bei der Auswertung der Literatur unter III.E. wurden daher auch die häufigeren Äußerungen zu Art 23e Abs 2 Satz 2 B-VG berücksichtigt.

55 Diese Wendung geht zurück auf ein Schreiben des deutschen Bundeskanzlers an den Vorsitzenden der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz aus dem Jahre 1979 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten, in dem es heißt: „Der Bund wird vom Standpunkt der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen“; zitiert nach *Burtscher*, EG-Beitritt 154.

Der vom NR als bundesverfassungsändernd genehmigte **Art 6 Abs 1 Satz 2 VE-MLG** ist wortgleich mit Art 10 Abs 5 Satz 2 B-VG idF BGBl 1992/276.

C. Materialien

Die **RV zur B-VG-Novelle 1992** führt zu Art 10 Abs 5 B-VG aus⁵⁶: „Da Rechtsetzungsakte der Europäischen Gemeinschaften bzw des EWR nicht immer isoliert und abhängig [gemeint wohl: unabhängig] von anderen gleichzeitig laufenden Rechtsetzungsprojekten sowie von allgemeinen Erfordernissen und Zwängen außen- und integrationspolitischer Natur beurteilt werden können, erscheint es angezeigt, dem Bund ein Abweichen von ansonsten für ihn bindenden Stellungnahmen der Länder ausnahmsweise zu ermöglichen. Die hier vorgesehene Begründungspflicht des Bundes soll den Ausnahmecharakter eines derartigen Abweichens unterstreichen.“

In der **RV zum EU-Begleit-BVG** heißt es zu Art 23d B-VG⁵⁷: „'Zwingende außen- und integrationspolitische Gründe', die ausnahmsweise die Abweichung rechtfertigen können, liegen vor, wenn dies zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar ist.“

D. Rundschreiben des Bundes

Im bereits erwähnten Rundschreiben wird zur Wendung „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“ ausgeführt: „Im Wesentlichen ist dabei an Überlegungen zu denken, die die Aufgabe österreichischer Positionen zur Erzielung von Vorteilen in anderen Sachbereichen zweckmäßig erscheinen lassen. Zwingende außen- und integrationspolitische Gründe werden dann vorliegen, wenn sie zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar sind. Die Frage der Zulässigkeit einer Abweichung von einer bindenden Stellungnahme des Nationalrates ist vom betroffenen

56 372 BlgNR 18. GP, 9.

57 27 BlgNR 19. GP, 9.

Bundesminister im Rahmen seiner Ministerverantwortlichkeit zu beurteilen.“⁵⁸

E. Lehre

Die meisten Äußerungen in der Lit gehen von dem zuletzt zitierten Satz in der RV zum EU-Begleit-BVG aus („wenn dies zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar ist“). *Grabenwarter* und *Holzinger* ergänzen dazu, die Wendung sei „eng auszulegen“⁵⁹; *Schreiner* dagegen meint, der Bund besitze in dieser Frage einen „weitgehenden Spielraum“ und der VfGH könne nur eine Exzesskontrolle ausüben⁶⁰. Auch *Mayer* weist auf die rechtliche Kontrolle durch den VfGH hin, bei der „auf Grund der unbestimmten Formulierung [...] ein erheblicher Entscheidungsspielraum“ bestehe⁶¹.

Griller untersucht die Frage, ob die **Kompromissfähigkeit** des österreichischen Vertreters im Rat **für sich alleine** einen zwingenden außen- und integrationspolitischen Grund darstellt und lehnt dies mit dem Hinweis auf den Umstand ab, mit der Regelung werde gerade die **Einschränkung der Flexibilität** des Vertreters angestrebt. Es scheine aber vertretbar zu sein, Abweichungen „beim Auftauchen von fehlerhaften Prämissen“ oder „bei drohenden Nachteilen in anderen Fragen“ für zulässig zu erachten⁶². *Griller* gewinnt seine Ergebnisse allerdings ausdrücklich aus der Pflicht des Ratsvertreters zur vorgängigen neuerlichen Befassung des NR iSd Art 23e Abs 3 B-VG, weshalb ihre Übertragung auf das Länderbeteiligungsverfahren entgegen der Aussage des Autors selbst⁶³ fraglich ist.

Morass sieht den Tatbestand der „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründe“ insb dann erfüllt, „wenn ein Beharren auf Länderstandpunkten zu **einzelnen** Entscheidungsgegenständen die Durchsetzung eines **grundsätzlichen** Ziels der österreichischen Außen- oder Integrationspolitik gefährden würde, oder wenn Österreich im Rahmen der EU bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit trotz des

58 BKA/BMAA, EU-Mitgliedschaft 6 f.

59 *Grabenwarter*, Änderungen 174; *Holzinger*, Auswirkungen 172.

60 *Schreiner*, Länderbeteiligungsverfahren 214.

61 *Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht 167.

62 *Griller*, Verfassungsfragen 104 f.

63 *Griller*, Verfassungsfragen 104 FN 121.

Bestehens auf einer Länderposition einen Ratsbeschluss, der ihr widerspricht, nicht verhindern könnte und eine von der Länderstellungnahme abweichende Verhandlungslinie aus österreichischer Sicht zumindest Teilerfolge erlauben könnte“⁶⁴ (Hervorhebungen im Original).

Unterlechner sieht die von *Morass* angeführten Tatbestände als „Ansatzpunkte für die Entscheidungsfindung“. Letztlich handle es sich um eine **politische Wertentscheidung**⁶⁵.

Öhlinger bezeichnet die Formulierung „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“ als „extrem vage“ und **rechtlich nicht näher bestimmbar**. Er räumt aber ein, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber offenbar von der **Justiziabilität des Begriffes** ausgeht, wenn er in Art 142 Abs 2 lit c B-VG eine rechtliche Verantwortung des österreichischen Vertreters im Rat vor dem VfGH normiert. *Öhlinger* kommt zur Lösung, lediglich **offensichtliche Missbräuche** des großen Entscheidungsspielraums könnten vom VfGH geahndet werden. Eine nähere Präzisierung des Begriffes „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“ sei ein „hoffnungsloses Unterfangen“. Es handle sich um **politische Erwägungen**, die der betroffene BM anzustellen hat, wobei er politisch nur dem NR verantwortlich ist. Einer Stellungnahme des NR komme daher „von vornherein“ größeres Gewicht zu als einer Stellungnahme des BR oder der Länder⁶⁶.

Schäffer sieht „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“ gegeben, „wenn eine gesamtstaatlich vorrangig und wichtig bewertete Position eventuell bloß im Abtausch mit anderen Verhandlungspositionen erreicht werden kann“⁶⁷ und hält ausdrücklich fest, dass eine rechtliche Beurteilung des Abweichens durch den VfGH möglich ist, jedoch nur in Form einer **Exzesskontrolle**⁶⁸.

Zusammenfassend kann als **hL** festgehalten werden:

- Die Wendung „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“ ist ein **unbestimmter Gesetzesbegriff**, dessen Inhalt durch den VfGH **justiziabel** ist.

64 *Morass*, Interessen 422.

65 *Unterlechner*, Mitwirkung 41.

66 *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 65 ff; *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 9, 11 f; *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 10, 12; so auch *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 39 f.

67 *Schäffer*, Mitwirkung 1023; ähnlich auch *Schäffer*, Beteiligung 1996, 34; *Schäffer*, Beteiligung 2002, 43.

68 *Schäffer*, Beteiligung 1996, 35; *Schäffer*, Beteiligung 2002, 44.

- Der VfGH kann dabei nur **offensichtliche Missbräuche** oder **Exzesse** aufgreifen.

F. Praxis

Der Bund hat in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung und damit regelmäßig auch die Vollziehung Landessache ist, geringeres Interesse an einer inhaltlichen Bestimmung der österreichischen Position im Rat als in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung oder die Vollziehung Bundessache sind. In jenen (Landes-)Angelegenheiten verfügt der Bund auch in den meisten Fällen mangels Zuständigkeiten gar nicht über das erforderliche fachliche Wissen zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Vorhaben, etwa hinsichtlich der Folgenabschätzung. Der Bund fordert daher in jenen Angelegenheiten die Länder oft geradezu auf, inhaltliche Vorgaben für die Beratungen auf Ratsebene zur Verfügung zu stellen; dementsprechend groß ist die Bereitschaft des Bundes, diesen Vorgaben dann auch tatsächlich zu folgen.

Tatsächlich sind **Abweichensfälle selten**; soweit ersichtlich, sind in den ersten zehn Jahren der EU-Mitgliedschaft Österreichs **drei** vorgekommen.

1. *Haltung von Wildtieren in Zoos*

Zu einem Kommissionsvorschlag für eine **Empfehlung** des Rates für die **Haltung von Wildtieren in Zoos**⁶⁹ gaben die Länder eine einheitliche Stellungnahme gem Art 23d B-VG ab⁷⁰. Die Länder beriefen sich ausdrücklich auf ihre – damals noch gegebene – Gesetzgebungszuständigkeit für den **Tierschutz**, begrüßten und unterstützten „grundsätzlich“ den Kommissionsvorschlag, **lehnten jedoch** die Erlassung einer **Richtlinie** im Gegenstand wegen mangelnder Rechtsgrundlage, Widerspruchs zum Subsidiaritätsprinzip und drohender Rechtsunsicherheit **ab**.

Der Verbindungsstelle der Bundesländer gelangte in der Folge durch Berichte der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union zur Kenntnis, dass in den Tagungen der Ratsarbeitsgruppe „Umweltfragen“, in denen der Kommissionsvorschlag behandelt wurde, die österreichischen Vertreter entgegen der einheitlichen Länderstellungnahme **für die Erlassung einer Richtlinie** eingetreten waren. Die

69 KOM(1995)619 endg.

70 VST-2892/92 vom 22.4.1998.

Verbindungsstelle ersuchte daraufhin den Bund um Bekanntgabe der Gründe für dieses Abweichen⁷¹.

Das sachlich zuständige **Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie** antwortete, die Richtlinie sei vom Rat am 16./17. Juni 1998 bereits „einstimmig beschlossen“ worden⁷² und „auch ein Beharren Österreichs auf einer Empfehlung [hätte] einen Beschluss der Richtlinie nicht verhindert, aber die konstruktive Zusammenarbeit mit der britischen Präsidentschaft im Sinne der Europäischen Integration nachhaltig behindert“⁷³. Es wurde weiters darauf verwiesen, dass der **Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie** zuvor bereits sämtlichen **Landeshauptleuten** mitgeteilt hat, „dass eine Änderung der österreichischen Position vom März 1998 schwierig erscheint“ und er „anlässlich der letzten Sitzung des EU-Umweltministerrates [...] eine gewisse Kompromissbereitschaft im Hinblick auf eine Richtlinie ohne Anhänge erkennen lassen [hat], wie es auch die Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten getan hat“. Abschließend hielt der Bundesminister fest: „Eine Einigung des Rates, noch unter britischer Präsidentschaft, wäre aus integrationspolitischen Überlegungen, ebenso wie aus Gründen des Tierschutzes und des Schutzes der Artenvielfalt, wünschenswert. Eine abermalige Änderung der österreichischen Position ist aus meiner Sicht daher nicht zielführend.“⁷⁴

Die Länder ließen den Vorgang auf sich beruhen. Die Richtlinie wurde schließlich im Zusammenarbeitsverfahren (ex-Art 189c EGV) beschlossen und kundgemacht⁷⁵.

Der **Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie** nahm zum gesamten Vorgang nochmals in Form der **Beantwortung parlamentarischer Anfragen** Stellung⁷⁶. Er antwortete auf die Frage, welches die außen- oder (sic!) integrationspolitischen Gründe waren, die eine Abweichung von der einheitlichen Stellungnahme der Länder zwingend

71 VST-2892/100 vom 9.6.1998.

72 Tatsächlich handelte es sich dabei um die politische Einigung auf einen gemeinsamen Standpunkt und nicht um die formelle Annahme durch den Rat, die erst im Jahre 1999 erfolgte; siehe http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=de&DosID=11638 [1.9.2005].

73 BMUJF GZ 63 5530/105-Präs.3-98 vom 18.6.1998.

74 BMUJF GZ 63 5530/65-Präs.3-98 vom 5.5.1998.

75 Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos, ABl 1999 L 94, 24.

76 Anfragen 1619/J-BR/99 und 1656/J-BR/99; Beantwortungen 1498/AB-BR/99 bzw 1535/AB-BR/99.

notwendig erscheinen ließen, es sei eine „Interessensabwägung zwischen den berechtigten Interessen der Länder und den außen- und insbesondere integrationspolitischen Interessen des Bundes“ vorzunehmen gewesen. „Auf Grund des deutlichen Votums der anderen Mitgliedstaaten wurde jedoch für die Umwandlung in eine Richtlinie plädiert, da es kurz vor Übernahme der Präsidentschaft durch Österreich aus meiner Sicht keinesfalls zweckdienlich gewesen wäre, dem Wunsch der anderen Mitgliedstaaten nicht Rechnung zu tragen und gegen eine Richtlinie zu stimmen. Dies umso mehr, als sich die britische Präsidentschaft eine Unterstützung Österreichs für diesen aus ihrer Sicht wichtigen Richtlinienentwurf erwartet hat. Österreich stand insbesondere mit der aktuellen Präsidentschaft materienübergreifend in einer engen Kooperationsbeziehung und hatte die Verpflichtung, umweltpolitisch erfolgreiche Verhandlungen zu gewährleisten und zukunftsorientierte Gesamtpakete zu schnüren, was zurückblickend betrachtet der damaligen 'Troika', dem Vereinigten Königreich, Luxemburg und Österreich auch gelungen ist.“

Auf die weitere Frage, ob für die Beschlussfassung im Rat **Einstimmigkeit** erforderlich war, antwortete der Bundesminister: „Grundsätzlich handelt es sich bei der Richtlinie über die Haltung von Wildtieren in Zoos um eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung mit Art 130s Abs 1 EGV aF als Rechtsgrundlage. Dieser Artikel erfordert für die Beschlussfassung lediglich eine qualifizierte Mehrheit. Einstimmigkeit wäre gemäß Art 250 EGV nF (ex-Art 189a EGV) nur dann erforderlich, wenn der Rat einen vorliegenden Vorschlag der Kommission ändern möchte. Da die Europäische Kommission am 16. Juni 1998 ihren Vorschlag zur Empfehlung zurückgezogen hat und gleichzeitig einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie einbrachte, war für die Beschlussfassung im Rat lediglich Mehrstimmigkeit bzw eine qualifizierte Mehrheit erforderlich.“⁷⁷

Im Föderalismusbericht für 1998 wird der Vorgang wie folgt bewertet: „Ob in diesem Fall die integrationspolitischen Gründe höherwertiger waren als die Beachtung der Landeskompentenz für den Tierschutz, muss bezweifelt werden.“⁷⁸

Pernthaler lehnt die vom Bund gewählte **Begründung**, ein Beharren auf dem Länderstandpunkt hätte den Beschluss der Richtlinie nicht verhindert, aber die konstruktive Zusammenarbeit mit der britischen Präsi-

77 In der offiziellen Datenbank PreLex der EU wird für diese Richtlinie unter dem Punkt „Formelle Annahme durch den Rat“ als Entscheidungsmodus „Einstimmigkeit“ angegeben (http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=de&DoslD=11638 [1.9.2005]).

78 Föderalismusbericht für 1998, 69.

dentschaft im Sinne der Europäischen Integration nachhaltig behindert, **als unzulässig ab**. Damit wäre der mit der Etablierung des Länderbeteiligungsverfahrens intendierte Schutz der Länderkompetenzen praktisch aufgehoben⁷⁹.

2. **Verbrennung von Abfällen**

Zu einem Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates über die **Verbrennung von Abfällen**⁸⁰ gaben die Länder eine einheitliche Stellungnahme gem Art 23d B-VG ab⁸¹. Darin betonten die Länder ihre Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf **nicht gefährliche Abfälle** und setzten sich detailliert mit dem Kommissionsvorschlag auseinander.

Das sachlich zuständige **Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie** antwortete, die Länderstellungnahme decke „sich weitestgehend mit der bisher vertretenen österreichischen Position. Im Sinne eines Gesamtkompromisses können nicht alle Punkte vollständig erfüllt werden. [...] Der Bund weicht im unbedingt erforderlichen Ausmaß aus integrationspolitischen Gründen von der Länderstellungnahme ab.“⁸²

Soweit ersichtlich haben die Länder gegen diese Vorgangsweise nicht protestiert. Ländervertreter waren allerdings im Wege von Koordinierungssitzungen in die Erarbeitung dieser von der einheitlichen Länderstellungnahme leicht abweichenden österreichischen Position eingebunden.

Die Richtlinie wurde schließlich im Mitentscheidungsverfahren (Art 251 EGV) beschlossen und kundgemacht⁸³.

79 *Pernthaler*, *Esperienza* 44. Dort wird die Rechtfertigung des Bundes als „incredibilmente“ („unglaublicher Weise“) bezeichnet. In der dem Verfasser vorliegenden nicht publizierten deutschen Fassung des Aufsatzes (*Pernthaler*, *Die Rolle der Regionen im Entscheidungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft. Erfahrungen aus österreichischer Sicht* (2002) 7, [http://www-amm.univ.trieste.it/convegna2.nsf/7ea71f61d6a88b26c125667c002cae52/15812c7c3816ef7ac1256c6000402fcd/\\$FILE/Pernthaler_de.PDF](http://www-amm.univ.trieste.it/convegna2.nsf/7ea71f61d6a88b26c125667c002cae52/15812c7c3816ef7ac1256c6000402fcd/$FILE/Pernthaler_de.PDF) [1.9.2005]) heißt es allerdings nicht „unglaublicher Weise“, sondern „unzulässiger Weise“.

80 KOM(1998)558 endg, ABl 1998 C 372, 11.

81 VST-2805/907 vom 1.6.1999.

82 BMUJF Abt III/2 ohne GZ vom 23.6.1999.

83 Richtlinie 2000/76/EG des EP und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen, ABl 2000 L 332, 91.

3. Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen

Zu einem Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates über den **Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen**⁸⁴ gaben die Länder eine einheitliche Stellungnahme gem Art 23d B-VG ab⁸⁵. Darin erkannten die Länder die Notwendigkeit eines ausreichenden Zugangs zu Umweltinformationen an, warnten jedoch vor den Kostenfolgen und verlangten die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, um sodann detailliert zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs Stellung zu nehmen.

In der Folge bemerkten die Länder, dass den Berichten über die Verhandlungen zu dem Kommissionsvorschlag nicht zu entnehmen war, dass diese einheitliche Länderposition berücksichtigt worden wäre. Der sachlich zuständige **Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft** antwortete auf die deshalb schriftlich gestellte Frage des Landeshauptmannes von Vorarlberg, warum der Bund der Länderposition nicht Rechnung getragen habe, es waren „auf der einen Seite die Einwände der Länder zu berücksichtigen, die einer Ausdehnung des Informationszuganges generell skeptisch gegenüberstanden. Andererseits waren die österreichischen Vertreter mit der Situation konfrontiert, dass die Änderungsvorschläge des EP den aus Sicht der Verwaltung vernünftigen und umsetzbaren Rahmen weitaus gesprengt hätten, indem sie politisch eine für die Verwaltung wahrlich unzumutbare Ausweitung des Informationszugangs forderten. Die österreichische Delegation war während der Verhandlungen jedenfalls bemüht, zwischen diesen gegenläufigen Positionen konstruktive, für die Verwaltung verkraftbare Kompromisslösungen anzustreben. Die generelle Tendenz der anderen Mitgliedstaaten lief in Richtung erweiterter Informationszugang, dh Österreich vertrat im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten ohnehin eine sehr vorsichtige und restriktive Verhandlungsposition. Im Hinblick auf das Spannungsfeld 'Änderungsvorschläge des EP' und 'Position der Mehrheit der Mitgliedstaaten' ergab sich die Notwendigkeit, aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen im Sinne des Art 23d Abs 2 B-VG von der Position der Länder abzuweichen.“⁸⁶

84 KOM(2000)402 endg, ABI 2000 C 337 E, 156.

85 VST-2805/1119 vom 31.10.2000.

86 BMLFUW GZ 22 4735/8-II/2U/01 vom 26.11.2001; vgl Föderalismusbericht für 2001, 73 f.

Die Richtlinie wurde schließlich im Mitentscheidungsverfahren (Art 251 EGV) beschlossen und kundgemacht⁸⁷.

G. Eigene Lösung

Zunächst ist wieder vom **Wortlaut** der zu untersuchenden Bestimmungen auszugehen. Der Ausdruck „**zwingende außen- und integrationspolitische Gründe**“ kann in drei auszulegende Begriffe geteilt werden: es müssen „**Gründe**“ vorliegen, die „**außen- und integrationspolitisch**“ sowie „**zwingend**“ sind.

„**Gründe**“ sind die für das Abweichen ursächlichen Handlungsmotive des Abweichenden. Da es „**außen- und integrationspolitische**“ Gründe sein müssen, scheiden einerseits unsachliche Motive wie etwa Mutwillen aus. Andererseits wäre auch ein Abweichen aus bloß innenpolitischen Gründen, etwa um eine bestimmte österreichische Rechtslage aufrecht zu erhalten, dem klaren Wortlaut der Bestimmung zufolge unzulässig. Insgesamt jedoch birgt die Formulierung „**außen- und integrationspolitische Gründe**“ **keine wesentlichen judizierbaren Einschränkungen** für den eine Abweichung Beabsichtigenden: die Gründe für das Abweichen werden wohl stets solche sein (oder zumindest unwiderleglich als solche darstellbar sein), die im weitesten Sinne mit den politischen Vorgängen an der Schnittstelle Österreich – Europäische Union zu tun haben und daher als außen- und integrationspolitische Gründe bezeichnet werden können. Im Zentrum soll deshalb im Folgenden die Auslegung des Begriffs „**zwingend**“ stehen.

Als erste grobe **Abgrenzung** des Inhaltes des Begriffs „**zwingend**“ kann zunächst festgehalten werden, dass **nicht jeder** außen- und integrationspolitische Grund schlechthin ein Abweichen von einer einheitlichen Länderstellungnahme rechtfertigen kann; dies würde nämlich das Wort „**zwingend**“ überflüssig werden lassen und somit dem Bundesverfassungsgesetzgeber die Verwendung redundanter Wörter unterstellen. Andererseits darf das Interpretationsergebnis auch **nicht** dazu führen, **jede Abweichung zu verunmöglichen**; ist es doch deutlich erkennbarer Wille des Bundesverfassungsgesetzgebers, fallweise Abweichungen – aber eben nur unter bestimmten Voraussetzungen – zu ermöglichen.

87 Richtlinie 2003/4/EG des EP und des Rates vom 28. Jänner 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABI 2003 L 41, 26.

Weiters fällt auf, dass der Begriff „**zwingend**“ in derselben B-VG-Novelle⁸⁸, mit der Art 23d B-VG eingefügt wurde, nochmals in anderem Zusammenhang verwendet wird: in Art 23e Abs 6 B-VG. Dort ist im Tatbestand für bindende Stellungnahmen des BR normiert, dass diese ein Vorhaben betreffen müssen, „das **zwingend** durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art 44 Abs 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfte“ (Hervorhebung vom Verfasser). Als ein Ausgangspunkt für die Interpretation könnte nun dienen, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber unter dem Begriff „**zwingend**“ hier wie dort dasselbe verstanden wissen wollte, umso mehr, als er den Begriff in ein und derselben Novelle des B-VG verwendet hat⁸⁹. Daher soll kurz dargestellt werden, wie der Begriff „**zwingend**“ in Art 23e Abs 6 B-VG in Materialien und Lehre ausgelegt wird.

Laut **AB zum EU-Begleit-BVG**⁹⁰ „ist unter einem Vorhaben, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, umzusetzen ist, lediglich ein solches zu verstehen, das eine Übertragung von Zuständigkeiten in Gesetzgebung oder Vollziehung auf den Bund **erfordern würde**, also etwa wenn das Recht der Europäischen Union das Bestehen einer einzigen Behörde in jedem Mitgliedstaat für eine bestimmte Angelegenheit **verlangen würde**“ (Hervorhebungen vom Verfasser).

Noch deutlicher wird *Öhlinger*, für den „**zwingend**“ in diesem Zusammenhang „**rechtlich geboten**“ bedeutet⁹¹.

An diesem Ergebnis überrascht, dass ein und derselbe Begriff, der in derselben Bestimmung im selben Gesetz zweimal vorkommt, so unterschiedlich interpretiert wird. Während bei den **zwingenden Gründen** iSd Art 23e Abs 2 B-VG von der hL offenbar **politische Abwägungen** für zulässig angesehen werden (siehe III.E.), soll die **zwingende Umsetzung** iSd Art 23e Abs 6 B-VG ein **rechtliches Müssen** bedeuten.

Die **Materialien** sprechen eindeutig dafür, die Zulässigkeit des Abweichens an **strenge Voraussetzungen** zu knüpfen („Ausnahmecharakter eines derartigen Abweichens“; „zur Wahrnehmung wichtiger

88 EU-Begleit-BVG, BGBl 1994/1013.

89 In Bundesverfassungsgesetzen kommt die Zeichenfolge „**zwingend**“ nur in Art 23d und Art 23e B-VG vor (<http://www.ris.bka.gv.at/bundesrecht/> [1.9.2005]). Art 10 VE-MLG (Verfassungsbestimmung) enthält darüber hinaus wie Art 6 VE-MLG die Wendung „**zwingende außen- und integrationspolitische Gründe**“.

90 58 BlgNR 19. GP, 4.

91 *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 66; *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 10; *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 8; so auch *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 37.

österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar“; siehe III.C.).

Aus semantischer Sicht ist festzuhalten, dass „zwingend“ ein vom Substantiv „Zwang“ abgeleitetes Adjektiv ist. Zwang ist die **vernünftigerweise unwiderstehliche Willensbeeinflussung** durch äußere Umstände⁹². Beispiel: A wird unter Androhung schwerwiegender Nachteile zu einer Unterschrift aufgefordert. Ihm bleiben zwei Handlungsmöglichkeiten offen: zu unterschreiben oder eben nicht zu unterschreiben. Die äußeren Umstände zwingen A zur Unterschrift, wenn die Handlungsalternative, die Unterschrift zu verweigern und damit die angebotenen Nachteile in Kauf zu nehmen, unvernünftig ist.

Ein Verhalten ist also dann erzwungen, wenn es zwar mehrere Handlungsmöglichkeiten gibt, aber alle bis auf eine unvernünftig sind. Diese einzige vernünftige Handlungsmöglichkeit stellt dann das erzwungene Verhalten dar. Anders ausgedrückt: **Zu einem erzwungenen Verhalten gibt es kein vernünftiges Alternativverhalten.** In dem hier interessierenden Zusammenhang sind dementsprechend zwingende außen- und integrationspolitische Gründe solche, bei deren Vorliegen das Nichtabweichen von einer bindenden Stellungnahme als unvernünftig zu beurteilen wäre.

Wie sind nun im Lichte dieses Ergebnisses die in Gesetzesmaterialien, Lehre und Praxis angeführten Abweichensgründe zu bewerten?

Die Formulierung in der RV zum EU-Begleit-BVG⁹³ („zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar“) weist zunächst in die richtige Richtung: „unabweisbar“ wird wohl bedeuten, dass ein Nichtabweichen als unvernünftig bezeichnet werden müsste. Nicht für sich ausreichend ist es aber, wenn die Aufgabe österreichischer Positionen zur Erzielung von Vorteilen in anderen Sachbereichen bloß „zweckmäßig“ wäre⁹⁴, da „zweckmäßig“ im Gegensatz zu „unabweisbar“ nicht impliziert, dass jede andere Vorgehensweise unzweckmäßig und damit allenfalls unvernünftig wäre.

Griller⁹⁵ ist darin zuzustimmen, dass die Kompromissfähigkeit des österreichischen Vertreters im Rat für sich alleine keinen zwingenden

92 Meyers Taschenlexikon Bd 24, 333 definiert Zwang etwas enger als „Bestimmung zu einem Tun gegen den eigenen Willen durch physische Gewalteinwirkung oder deren Androhung“.

93 27 BlgNR 19. GP, 9.

94 So aber BKA/BMaA, EU-Mitgliedschaft 6 f.

95 Griller, Verfassungsfragen 104 f.

außen- und integrationspolitischen Grund darstellt. Abweichungen „bei drohenden Nachteilen in anderen Fragen“ werden aber nur dann zulässig sein, wenn diese Nachteile eine **Intensität** besitzen, die das Inkaufnehmen dieser Nachteile als unvernünftig bewerten lässt.

Grundsätzlich zutreffend sind die von *Morass* angeführten Beispiele⁹⁶: wenn Österreich bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit trotz des Beharrens auf einer Länderposition einen ihr widersprechenden Ratsbeschluss **nicht verhindern könnte** und eine von der Länderstellungnahme abweichende Verhandlungslinie aus österreichischer Sicht zumindest **Teilerfolge** erlaubte, wird ein Festhalten an der Länderposition wohl unvernünftig sein. Falls ein Beharren auf Länderstandpunkten zu einzelnen Entscheidungsgegenständen die Durchsetzung eines grundsätzlichen Ziels der österreichischen Außen- oder Integrationspolitik gefährden würde, käme es wieder auf die Abwägung an, ob der **Relevanzunterschied** zwischen dem **Länderstandpunkt** und diesem **Ziel** so groß ist, dass das Nichtabweichen unvernünftig wäre.

Ebenfalls der genannten Abwägung bedarf der von *Schäffer*⁹⁷ genannte Fall, dass eine gesamtstaatlich vorrangig und wichtig bewertete Position eventuell bloß im Abtausch mit anderen Verhandlungspositionen erreicht werden kann.

Die im Fall „**Haltung von Wildtieren in Zoos**“ (III.F.1.) vom Bund gewählte Begründung, auch ein Beharren Österreichs auf einer Empfehlung hätte den Beschluss der Richtlinie nicht verhindert, geht zwar – sollte dies zutreffend gewesen sein – in die richtige Richtung. Allerdings ist fraglich, ob das vom Bund genannte Ziel der Nichtbehinderung der Zusammenarbeit mit der aktuellen Präsidentschaft von so hoher Relevanz ist, dass seine Nichtverfolgung als unvernünftig zu bezeichnen wäre. Die jeweilige Präsidentschaft bemüht sich regelmäßig, die von ihr zu bearbeitenden Dossiers zu einem positiven Abschluss zu bringen. In der Praxis ist es aber offensichtlich, dass Österreich in zahlreichen Fällen Positionen vertreten hat, die den Intentionen der aktuellen Präsidentschaft zuwider liefen; ein derartiges Verhalten wird also nicht schlechthin als unvernünftig angesehen. Wäre die vom Bund gegebene Begründung zulässig, wäre damit außerdem jedes Abweichen zulässig, solange die abweichende Position jener der aktuellen Präsidentschaft entspricht.

96 *Morass*, Interessen 422.

97 *Schäffer*, Mitwirkung 1023; ähnlich auch *Schäffer*, Beteiligung 1996, 34; *Schäffer*, Beteiligung 2002, 43.

Die im Abweichungsfall **„Verbrennung von Abfällen“** (III.F.2.) getroffene Aussage des Bundes, im Sinne eines Gesamtkompromisses könnten nicht alle Punkte einer einheitlichen Länderstellungnahme berücksichtigt werden, lässt für sich allein nicht erkennen, ob hier tatsächlich zwingende außen- und integrationspolitische Gründe gegeben waren. Allerdings dürfte es sich in diesem Fall weniger um ein im Alleingang vorgenommenes Abweichen des Bundes, sondern eher um ein im weitgehenden Konsens auch mit Ländervertretern erzieltes Verhandlungsergebnis gehandelt haben.

Eher nachvollziehbar ist die Begründung im Fall **„Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“** (III.F.3.). Wenn tatsächlich das Abweichen von der einheitlichen Länderstellungnahme die Abwehr noch weitergehender Forderungen des EP unterstützt hat und eine Durchsetzung der Länderposition wegen der Position der anderen Mitgliedstaaten ohnehin aussichtslos war, könnte die gewählte Vorgangsweise des Bundes die einzig vernünftige gewesen sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass an das Abweichen von einer bindenden Stellungnahme im Gegensatz zur hL **strenge Anforderungen** zu stellen sind. Das Abweichen ist nur dann zulässig, wenn es dazu **kein vernünftiges Alternativverhalten** gibt. Das kann insb dann der Fall sein, wenn

- Österreich bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit trotz des Beharrens auf einer Länderposition einen ihr widersprechenden Ratsbeschluss nicht verhindern könnte und eine von der Länderstellungnahme abweichende Verhandlungslinie aus österreichischer Sicht zumindest Teilerfolge erlaubte;
- ein Beharren auf Länderstandpunkten zu einzelnen Entscheidungsgegenständen die Durchsetzung eines grundsätzlichen Ziels der österreichischen Außen- oder Integrationspolitik gefährden würde und der Relevanzunterschied zwischen dem Länderstandpunkt und diesem Ziel so groß ist, dass das Nichtabweichen unvernünftig wäre;
- eine gesamtstaatlich vorrangig und wichtig bewertete Position bloß im Abtausch mit anderen Verhandlungspositionen erreicht werden kann und der Relevanzunterschied zwischen diesen Positionen so groß ist, dass das Nichtabweichen unvernünftig wäre.

IV. Konkurrenz bindender Stellungnahmen

A. Fragestellung

Es soll untersucht werden, ob bindende Stellungnahmen in Konkurrenz zueinander stehen können und wie solche Konstellationen gegebenenfalls rechtlich zu behandeln sind.

B. Normtexte

Art 23d Abs 2 Satz 1, Art 23e Abs 2 Satz 1 und Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG idF BGBl 1994/1013 lauten:

„Liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der **Länder** zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das Angelegenheiten betrifft, **in denen die Gesetzgebung Landessache ist**, so ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden.“

„Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des **Nationalrates** zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, **das durch Bundesgesetz umzusetzen ist** oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, **die bundesgesetzlich zu regeln wären**, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden.“

„Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des **Bundesrates** zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, **das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art 44 Abs 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfte**, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden.“ (Hervorhebungen vom Verfasser.)

C. Materialien

Im **AB zum EU-Begleit-BVG** wird zu Art 23e B-VG ausgeführt⁹⁸: „Für den Fall, dass eine Stellungnahme des Nationalrates gemäß Abs 2 und

98 58 BlgNR 19. GP, 4 f.

eine Stellungnahme des Bundesrates gemäß Abs 6 miteinander in Widerspruch stehen, wird davon ausgegangen, dass die Stellungnahme des Nationalrates vorgeht, da das zuständige Mitglied der Bundesregierung dem Nationalrat, nicht jedoch dem Bundesrat verantwortlich ist.“

D. Rundschreiben des Bundes

Im Rundschreiben wird dieser Satz aus dem AB zum EU-Begleit-BVG sprachlich leicht verändert wiedergegeben⁹⁹.

Zur Frage der Bindung des Bundes im Bereich der Ausführungsgesetzgebung der Länder wird ausgeführt: „Eine Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder im Bereiche des Art 12 B-VG wird gemäß Art 23d Abs 2 B-VG so weit bestehen, als es sich um eine Angelegenheit innerhalb des durch die Grundsatzgesetzgebung des Bundes der Ausführungsgesetzgebung der Länder gegebenen Spielraums handelt. Dabei ist von der aktuellen, nicht aber von der potentiellen Rechtslage auszugehen.“¹⁰⁰

E. Lehre

Khol und *Thun-Hohenstein/Cede/Hafner* treten der im AB geäußerten Auffassung (Vorrang der Stellungnahme des NR) bei und übernehmen auch das dort angeführte Argument (Ministerverantwortlichkeit)¹⁰¹. In der übrigen Lit stoßen diese Ansicht und insb ihre Begründung jedoch **überwiegend auf Kritik**.

Grabenwarter führt aus: „Dieser Annahme wird man aber nicht ohne weiteres beitreten können, zumal weder der Wortlaut noch die Systematik oder der Zweck des Art 23e B-VG einen solchen Vorrang stützen. [...] Man wird vielmehr den inhaltlichen Bezug der einzelnen Stellungnahme zu den vom jeweiligen Organ vertretenen Interessen und wahrzunehmenden Kompetenzen zu berücksichtigen haben.“¹⁰²

99 BKA/BMA, EU-Mitgliedschaft 8.

100 BKA/BMA, EU-Mitgliedschaft 9.

101 *Khol*, Demokratieabbau 283; *Thun-Hohenstein/Cede/Hafner*, Europarecht 246.

102 *Grabenwarter*, Änderungen 179f FN 32.

Griller bezeichnet die Begründung der Behauptung des AB als **nicht sehr überzeugend**¹⁰³; *Schreiner* pflichtet dem bei¹⁰⁴. *Holzinger* verweist darauf, für die Ansicht des AB finde sich „im Wortlaut der einschlägigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen [...] freilich keine Stütze“¹⁰⁵; auch für *Schäffer* ist der Vorrang des NR „dogmatisch nicht zu begründen“¹⁰⁶.

Mayer hält zunächst „die Möglichkeit widersprechender Stellungnahmen“ von NR und BR fest und führt dann aus, die „mit vagen Formulierungen zum Ausdruck gebrachte“ Auffassung des AB „könnte allenfalls systematisch damit begründet werden, dass der zweite Satz des Abs 3 erkennen lässt, dass dem NR in Angelegenheiten von Verfassungsänderungen eine vorrangige Kompetenz zukommen soll [...]. Folgt man dem nicht, müsste man Antinomie annehmen und im Umfange des Widerspruchs das Vorliegen einer bindenden Stellungnahme überhaupt verneinen.“¹⁰⁷

Öhlinger unterstreicht zunächst, das B-VG normiere „ganz eindeutig und nicht hinweginterpretierbar eine Überschneidung des Gegenstandsbereiches verbindlicher Stellungnahmen im Verhältnis zwischen NR und BR“. Mit dieser Überschneidung der Befugnisse zu bindenden Stellungnahmen habe das B-VG auch die **Möglichkeit divergierender Stellungnahmen** in Kauf genommen. Das Argument des AB (Vorrang der NR-Stellungnahme) sei ein politisches und kein rechtliches, und in der Tat handle es sich um kein rechtliches, sondern um ein **politisches Problem**, bei dem es – wie bei der Frage des Abweichens von einer bindenden Stellungnahme – um das Abwägen politischer Argumente gehe, das nicht den Regeln der Normenlogik folge¹⁰⁸.

Alle bislang erwähnten Äußerungen der Lehre betreffen in erster Linie den Fall, dass eine Konkurrenz von bindenden Stellungnahmen des **NR** und des **BR** angenommen wird. Spärlicher sind spezifische Aussagen über eine mögliche Konkurrenz von Stellungnahmen der beiden **Bundesparlamente mit einheitlichen Länderstimmungen**.

103 *Griller*, Verfassungsfragen 103 FN 114.

104 *Schreiner*, Länderbeteiligungsverfahren 213.

105 *Holzinger*, Auswirkungen 175; *Holzinger*, Verfassungswirklichkeit 272 f.

106 *Schäffer*, Beteiligung 1996, 47; *Schäffer*, Beteiligung 2002, 51.

107 *Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht 170.

108 *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 64f; *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 8f; *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 9f; so auch *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 38 f.

Griller erwähnt die „schwierige Frage, was bei einander widersprechenden Stellungnahmen der Länder und des Bundes [...] zu geschehen hat“, ohne sie zu behandeln¹⁰⁹. Weiters wirft er die Frage auf, ob die Länder „den österreichischen Vertreter im Rat dazu verpflichten [können], für Regelungen einzutreten, die durch Bundesverfassungsrecht umzusetzen wären, obgleich die Länder innerstaatlich natürlich keine Änderung des Bundesverfassungsrechts erzwingen können“. Griller hält dies für unzulässig, „weil andernfalls über den Umweg der Gemeinschaftsrechtsetzung die föderale Gewaltenteilung in Verfassungsfragen untergraben würde“¹¹⁰.

Öhlinger prüft, ob die Länder in Angelegenheiten des **Art 12 B-VG** verbindliche Stellungnahmen erzeugen können und bejaht dies unter Hinweis darauf, das B-VG kenne „konkurrierende Befugnisse zu verbindlichen Stellungnahmen“. Im Übrigen ließen sich die Befugnisse von Bund und Ländern „nicht trennscharf voneinander abgrenzen“, was sich bei den völkerrechtlichen Verträgen der EG sowie bei Vorhaben der EG zeige, deren Inhalt quer zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung liege¹¹¹. Bei letzteren reiche die **Verbindlichkeit** einer einheitlichen Länderstellungnahme nur so weit, wie die **Gesetzgebungskompetenz** der Länder reicht¹¹².

Demgegenüber spricht sich Morass dafür aus, „im Falle einer überwiegenden Betroffenheit der Landesgesetzgebung die Länderposition für das gesamte Vorhaben für bindend zu erachten“¹¹³ (dh auch für die Teile, die Bundeskompetenzen berühren).

Schäffer verweist zunächst auf das „die österreichische bundesstaatliche Kompetenzverteilung grundsätzlich beherrschende Prinzip der Exklusivität und Komplementarität der Kompetenzbereiche“ und folgert daraus, es dürfte zwischen bindenden Stellungnahmen des NR und der Länder **zu keinem Konflikt** kommen. Trotzdem seien divergierende Stellungnahmen aus zwei Gründen **nicht völlig auszuschließen**: das Gemeinschaftsrecht könne die Grenzen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ignorieren und das B-VG gehe bei der Überschneidung von Kompetenzbereichen unverkennbar von einer Konkurrenz der Stellung-

109 Griller, Verfassungsfragen 103 FN 114; desgleichen Schreiner, Länderbeteiligungsverfahren 213.

110 Griller, Verfassungsfragen 105.

111 Öhlinger, Mitwirkung 1996, 63 f; Öhlinger, Mitwirkung 1997, 8 f; Öhlinger, Art 23e B-VG Rz 9; so auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 38.

112 Öhlinger, Art 23d B-VG Rz 17; so auch Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 33.

113 Morass, Interessen 420.

nahmebefugnisse aus. In Angelegenheiten des Art 12 B-VG sei von einem Vorrang der Stellungnahme des NR auszugehen; in anderen Angelegenheiten sei das Problem nicht logisch lösbar, sondern bedürfe einer Abwägung nach politischen Kriterien. Jedenfalls müsse nicht zwingend die Position des NR jener der Länder vorgehen¹¹⁴.

Sieberer geht vom Beispiel eines EU-Rechtsaktes aus, dessen Inhalt quer zur österreichischen Kompetenzverteilung liegt und zu dem sich der NR ablehnend und die Länder zustimmend geäußert haben. In diesem Fall sei eine **Bindung** an beide Stellungnahmen **ausgeschlossen**. Es handle sich um **Antinomie**; die rechtliche Bindungswirkung beider Stellungnahmen ent falle daher, ausgenommen in Angelegenheiten des Art 12 B-VG, in denen die Stellungnahme des NR vorgehe¹¹⁵.

Unterlechner kommt zum Ergebnis, im Bereich des Art 12 B-VG könnten die Länder in Angelegenheiten innerhalb des durch die Bundesgrundsatzgesetzgebung der **Landesausführungsgesetzgebung** eingeräumten Spielraums **bindende Stellungnahmen** abgeben. Wo der einfache Bundesgesetzgeber die Kompetenz-Kompetenz besitze, sei für die Frage der Bindungskraft von einheitlichen Länderstellungnahmen von der **aktuellen** und nicht von einer potenziellen **Rechtslage** auszugehen¹¹⁶.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Die hL geht von der **Möglichkeit widersprechender bindender Stellungnahmen** von NR, BR und Ländern aus.
- Derartige Widersprüche werden zT zugunsten des **NR** aufgelöst, zT **politischer Entscheidung** vorbehalten und zT als zur **Antinomie** führend betrachtet.
- Im Bereich der **geteilten Gesetzgebung** sollen **sowohl der NR als auch die Länder** bindend Stellung nehmen können, zT wird dabei ein Vorrang der Stellungnahme des NR angenommen.
- Sowohl im Bereich der **geteilten Gesetzgebung** als auch dort, wo der einfache Bundesgesetzgeber die **Kompetenz-Kompetenz** besitzt, ist für die Frage der Bindungskraft der Stellungnahmen von der **aktuellen Rechtslage** auszugehen.

114 *Schäffer*, Beteiligung 1996, 43.

115 *Sieberer*, Mitwirkung 223.

116 *Unterlechner*, Mitwirkung 27; ihm folgend *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 33.

F. Eigene Lösung

1. Vorbemerkung zur praktischen Relevanz

Während sowohl die Länder als auch der NR bereits zahlreiche bindende Stellungnahmen abgegeben haben¹¹⁷, ist dies beim BR bis heute, zehn Jahre nach dem Inkrafttreten von Art 23e B-VG, nicht der Fall¹¹⁸. Es wurde darauf hingewiesen¹¹⁹, dass es auch **kaum einen Anwendungsfall** für eine **bindende Stellungnahme des BR** geben dürfte. Selbst wenn nämlich in seltenen Fällen die Umsetzung eines Rechtsaktes der Europäischen Union zwingend eine innerstaatliche Kompetenzverschiebung erforderte, müsste diese a priori nicht notwendigerweise zu Lasten der Länder ausfallen. Nach anderer Ansicht jedoch¹²⁰ stellt gerade das „**Absaugen**“ von **Landeskompetenzen** durch Regelungen auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts einen **genuinen Anwendungsfall** für bindende Stellungnahmen des BR dar. Da es bindende Stellungnahmen des BR bislang nicht gibt, kommt **praktische Relevanz** jedenfalls nur der Frage nach der Konkurrenz von bindenden Stellungnahmen der **Länder** und des **NR** zu.

2. Typologie: unechte und echte Konkurrenz

Zunächst ist klarzustellen, dass es **zwei** zu unterscheidende **Konstellationen** gibt, in denen eine Konkurrenz bindender Stellungnahmen denkbar ist; diese seien im Folgenden als **unechte Konkurrenz** und als **echte Konkurrenz** bezeichnet.

¹¹⁷ Im Anhang, 98, finden sich sämtliche 62 bisher erzeugten einheitlichen Länderstellungnahmen zum Stand 1. Dezember 2005. Der NR hat im Zeitraum 1995 bis 2004 insgesamt 40 bindende Stellungnahmen abgegeben, davon allerdings allein 29 in den ersten drei Jahren (*Bußjäger*, Bilanz 11).

¹¹⁸ *Labuda*, Mitwirkung, 154 erwähnt eine einzige Stellungnahme des Bundesrates. In dieser Stellungnahme aus dem Jahr 1996 wurde der Innenminister ersucht, „in seinen Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen der EU auch auf die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für ein EU-weites Zeugenschutzprogramm hinzuwirken“. (http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=1011,833443&_dad=portal&_schema=PORTAL&P_INF2=4 [1.9.2005]). Es handelte sich also nicht um eine bindende Stellungnahme gem Art 23e Abs 6 B-VG.

¹¹⁹ *Griller*, Verfassungsfragen 103 FN 110; *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 65 f; *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 10 f; *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 8; *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 37 f.

¹²⁰ *Schäffer*, Beteiligung 1996, 47; zustimmend *Bußjäger*, Zustimmungsrechte 5 FN 20; *Schäffer*, Beteiligung 2002, 51.

Bei einer **unechten Konkurrenz** treffen zwar zumindest zwei Bindungswirkung beanspruchende Stellungnahmen zu ein und demselben Vorhaben aufeinander; die Konkurrenz ist aber nicht logisch unvermeidlich, sondern entsteht nur durch eine **Kompetenzgemengelage im Vorhaben**. Die Konkurrenz ist daher **durch eine gedankliche Fragmentierung** des Vorhabens **auflösbar**.

Bei der **echten Konkurrenz** dagegen wäre das Aufeinandertreffen der Stellungnahmen **logisch unvermeidlich**, dh dass die zumindest zwei Bindungswirkung beanspruchenden Stellungnahmen ein und denselben untrennbaren Einzelaspekt eines Vorhabens betreffen¹²¹.

a) *Unechte Konkurrenz*

Die typische **unechte Konkurrenz** stellt der triviale und häufige Fall dar, dass von **einem Vorhaben** im Rahmen der Europäischen Union **mehrere Akteure** betroffen sind, die bindende Stellungnahmen erzeugen können (also NR, BR, Länder), da auf Ebene der Europäischen Union selbstverständlich keine Rücksicht auf allfällige innerstaatliche Kompetenzgrenzen zwischen Bund und Gliedstaaten genommen wird. Beispiel: Art X eines Richtlinienvorschlags enthalte eine Regelung, die aus österreichischer Sicht dem Kompetenztatbestand „Naturschutz“ zuzuordnen ist, Art Y desselben Vorschlags enthalte eine Regelung, die aus österreichischer Sicht dem Kompetenztatbestand „Wasserrecht“ zuzuordnen ist. Dann können **sowohl die Länder als auch der NR** beachtliche bindende Stellungnahmen abgeben; allein ist hinsichtlich Art X **nur die einheitliche Länderstellungnahme** und für Art Y **nur die Stellungnahme des NR** bindend.

Wie wäre aber nun die Rechtslage, wenn zB der NR die Erlassung dieser hypothetischen Richtlinie generell ablehnte und die Länder dieselbe Richtlinie generell befürworteten? Zur Annahme von Antinomie¹²² oder einer die Bindungswirkung der beiden Stellungnahmen in Frage stellenden echten Konkurrenz besteht hier kein Anlass. Die Bindungswirkung der Stellungnahme des NR erstreckt sich (um im obigen Beispiel zu bleiben) nur auf Art Y, nicht jedoch auf Art X. Für die Länder gilt umgekehrt dasselbe. Das gebundene Organ hat also, um beiden Bindungen zu genügen, auf europäischer Ebene die Entfernung von Art Y aus dem Richtlinienvorschlag und den Verbleib von Art X im Richtlinienvorschlag

121 In naturwissenschaftlicher Metapher: die unechte verhält sich zur echten Konkurrenz wie das physikalische Gemisch zur chemischen Verbindung.

122 So aber Sieberer, Mitwirkung 223.

zu vertreten. Die Forderung des NR, überhaupt keine Richtlinie zu erlassen, entfaltet hinsichtlich Art X keine Bindungswirkung, da die Voraussetzungen des Art 23e Abs 2 B-VG diesbezüglich nicht gegeben sind.

Bei unechter Konkurrenz müssen durchaus nicht zwei getrennte Bestimmungen in einem Vorhaben vorliegen. Art Z unseres oben genannten hypothetischen Richtlinienvorschlags solle nun eine Regelung enthalten, die aus österreichischer Sicht **sowohl** dem Kompetenztatbestand „Naturschutz“ **als auch** dem Kompetenztatbestand „Wasserrecht“ zuzuordnen ist; sowohl die Länder als auch der NR geben – einander widersprechende – bindende Stellungnahmen zu Art Z ab. Auch das ist jedoch bloß ein Unterfall der unechten Konkurrenz: **das gebundene Organ kann beiden Bindungen entsprechen**, indem es auf europäischer Ebene für eine **Trennung der Anwendungsbereiche** des Art Z eintritt. So könnte das gebundene Organ zB eine Einschränkung des Geltungsbereiches von Art Z auf Fälle vertreten, die aus österreichischer Sicht dem Kompetenztatbestand „Naturschutz“ oder dem Kompetenztatbestand „Wasserrecht“ zuzuordnen sind, je nachdem, welches Verhalten die bindenden Stellungnahmen fordern.

Es wird nicht übersehen, dass diese Rechtslage in der Praxis im Einzelfall **schwer argumentierbare Konsequenzen** nach sich ziehen könnte. Dann wird zu prüfen sein, ob zwingende außen- und integrationspolitische Gründe vorliegen, die ein **Abweichen** von einer Stellungnahme oder sogar von beiden Stellungnahmen **rechtfertigen** (siehe III.).

b) Echte Konkurrenz

Es bleibt das Phänomen der **echten Konkurrenz** zu untersuchen: gibt es Konstellationen, in denen zumindest zwei Akteure, die bindende Stellungnahmen erzeugen können, zu ein und demselben untrennbaren Einzelaspekt in einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union Bindungswirkung beanspruchend Stellung nehmen? Anders gefragt: gibt es Konstellationen, in denen eine Konkurrenz nicht bloß aufgrund der Kompetenzgemengelage in einem konkreten Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union entsteht, sondern rechtslogisch unvermeidbar ist?

Drei Akteure haben die Kompetenz, bindende Stellungnahmen zu erzeugen: der **NR**, der **BR** und die Gesamtheit der **Länder**. Daher sind logisch **vier echte Konkurrenzkonstellationen** denkbar und zu untersuchen: NR/BR, NR/Länder, BR/Länder und schließlich NR/BR/Länder. Die vier Fälle sollen im Folgenden getrennt überprüft werden.

aa) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des NR und des BR

Der **NR** kann bindend Stellung nehmen, wenn das Vorhaben durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären¹²³. Mit diesen Formulierungen hat der Bundesverfassungsgesetzgeber deutlich erkennbar versucht, Vorhaben sowohl für **Richtlinien** als auch für **Verordnungen** vom Stimmungsrecht des NR zu erfassen¹²⁴.

Demgegenüber kann der **BR** bindend Stellung nehmen, wenn das Vorhaben zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte¹²⁵.

Da Bundesverfassungsgesetze eine echte Teilmenge der Bundesgesetze sind¹²⁶, ist ein Vorhaben, das durch Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, immer auch eines, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist. Es scheint also auf den ersten Blick eine **Überschneidung der Kompetenzbereiche** des NR und des BR vorzuliegen, und zwar dergestalt, dass immer dann, wenn der BR bindend Stellung nehmen könnte, auch der NR bindend Stellung nehmen kann, nicht jedoch umgekehrt. *Öhlinger* folgert daraus, das B-VG normiere „ganz eindeutig und nicht hinweginterpretierbar eine Überschneidung des Gegenstandsbereiches verbindlicher Stellungnahmen im Verhältnis zwischen NR und BR“¹²⁷.

Daran ist richtig, dass für sich betrachtet der **Tatbestandsbereich für bindende Stellungnahmen des BR** (Vorhaben ist zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte) tatsächlich eine **echte Teilmenge** des **Tatbestandsbereiches für bindende Stellungnahmen des NR** (Vorhaben ist durch Bundesgesetz umzusetzen oder auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären) ist. Nun stehen aber zwei Normen zueinander im Verhältnis der **Spezialität**, wenn – isoliert interpretiert – alle Sachverhalte, die unter den Tatbestand der speziellen

123 Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG.

124 *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 36.

125 Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG.

126 *Bußjäger*, Art 41 B-VG Rz 3 mwN. Dass der Begriff „Bundesgesetz“ in Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG auch Bundesverfassungsgesetze umfasst, ergibt sich darüber hinaus eindeutig aus Art 23e Abs 3 Satz 2 B-VG, in dem ausdrücklich der Fall geregelt ist, dass das Vorhaben eine Änderung des Bundesverfassungsrechts bedeuten würde.

127 *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 64, *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 8.

Norm subsumiert werden können, auch unter den Tatbestand der generellen Norm fallen, nicht jedoch umgekehrt¹²⁸.

Wie gezeigt, fallen aber getrennt betrachtet **alle Sachverhalte**, die unter den Tatbestandsbereich von Art 23e **Abs 6 Satz 1 B-VG** subsumiert werden können, **auch** unter den Tatbestandsbereich von Art 23e **Abs 2 Satz 1 B-VG**, nicht jedoch umgekehrt. Das spricht für das Interpretationsergebnis, **dass Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG eine lex specialis zu Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG ist**. Der **Tatbestandsbereich** von Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG ist daher nach der Regel „lex specialis derogat legi generali“ um den Tatbestandsbereich von Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG **eingeschränkt** und es findet insoweit nur die **Rechtsfolge** der **spezielleren Regelung** (also Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG) Anwendung.

Auch **systematische Erwägungen** bekräftigen dieses Ergebnis. Ebenso wie das Länderbeteiligungsverfahren dient das Stellungnahme-recht der beiden **Bundesparlamente** im systematischen Zusammenhang mit ihren Gesetzgebungskompetenzen deutlich erkennbar der **Kompensation** der von ihnen durch den EU-Beitritt erlittenen **Einengung an gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum**¹²⁹. Bezogen auf den BR kann das im gegebenen Zusammenhang nur bedeuten, dass er durch Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG eine **Kompensation** für den Fall erhalten sollte, dass Österreich zur Umsetzung eines EU-Rechtsaktes durch BVG verhalten ist, durch das die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird und das deshalb dem Zustimmung-recht des BR gem Art 44 Abs 2 B-VG unterliegt.

Nun wäre aber ein dazu **konkurrierendes Bindungsrecht des NR**, das noch dazu nach Ansicht des AB jenem des BR vorgehen soll, **systemwidrig**. Im Bereich des Art 44 Abs 2 B-VG kann nämlich der NR seinen gesetzgeberischen Willen (anders als im Falle des Art 42 B-VG durch Beharrungsbeschluss) gegen den Willen des BR gerade nicht durchsetzen. Bestünde nun ein dem BR vorgehendes Bindungsrecht des NR bezüglich Vorhaben, die zwingend durch ein BVG umzusetzen sind, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte, stünde es

128 Kramer, Methodenlehre 97.

129 Dies drücken auch die Gesetzesmaterialien klar aus. So erläutert der AB zum EU-Begleit-BVG, 58 BlgNR 19. GP, 1: „Mit den vorgesehenen Regelungen sollen die Auswirkungen der Abgabe von Hoheitsbefugnissen an die Organe der Europäischen Union [...] durch Regelungen über die Mitwirkung der Länder und Gemeinden an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten **teilweise kompensiert** werden. [...] Um auch die durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organe entstehenden Kompetenzverluste nationaler parlamentarischer Organe **teilweise auszugleichen**, werden Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates [...] vorgesehen“ (Hervorhebungen vom Verfasser).

in jedem Fall im Belieben des NR, die dem BR durch Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG gewährte Kompensation zu unterlaufen und dadurch wirkungslos zu machen.

Gegen das gewonnene Ergebnis ließen sich allerdings **zwei Einwände** erheben, die überprüft werden müssen.

Erstens geht der AB zum EU-Begleit-BVG von einem möglichen Widerspruch zwischen bindenden Stellungnahmen des NR und des BR aus, ohne dies näher zu begründen. Daher kann aber auch nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob der Bundesverfassungsgesetzgeber damit eine echte Konkurrenz für möglich gehalten oder bloß eine unechte Konkurrenz gemeint hat. Zur im AB vertretenen Rechtsfolge, bei einem Widerspruch solle die Stellungnahme des Nationalrates vorgehen, ist jedenfalls mit der hL festzuhalten, dass diese nicht mit dogmatischen Methoden aus dem Gesetz ableitbar ist.

Zweitens folgt aus der hier entwickelte Rechtslage, dass das **absolute Bindungsrecht** des NR bei Vorhaben, die eine Änderung des Bundesverfassungsrechts bedeuten würden (Art 23e Abs 3 Satz 2 B-VG), **nicht** für Vorhaben gilt, die zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen sind, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der **Zustimmung des BR** bedürfte. Dies folgt daraus, dass es sich bei Art 23e Abs 3 Satz 2 B-VG um eine Sonderregelung des „Abweichens“ iSd Art 23e Abs 2 Satz 2 B-VG handelt, das wiederum eine bindende Stellungnahme des NR iSd Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG voraussetzt. Im Tatbestandsbereich für bindende Stellungnahmen des BR gibt es aber, wie oben gezeigt, keine bindenden Stellungnahmen des NR.

Eine von diesem **Ergebnis** ausgehende Betrachtung könnte nun einwenden, es sei **unbefriedigend**, dass bei Vorhaben, die zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen sind, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte, **kein absolutes Bindungsrecht** der Bundesparlamente bestünde. Diese Rechtsfolge ergibt sich aber aus der eindeutigen Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers, nur dem NR besondere Rechte im Mitwirkungsverfahren einzuräumen (neuerliche Befassung iSd Art 23e Abs 3 Satz 1 B-VG; absolutes Bindungsrecht iSd Art 23e Abs 3 Satz 2 B-VG), die dem BR und den Ländern verwehrt sind. Der Interpret kann schon alleine deshalb nicht helfen, weil hier von einer planwidrigen Lücke keine Rede sein kann. Man mag diese Rechtslage aus rechtspolitischer Sicht bedauern¹³⁰.

¹³⁰ Wie dies *Labuda*, Mitwirkung 154, tut.

Zusammenfassend: Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG und Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG stehen zueinander im Verhältnis **generelle Norm** zu **spezieller Norm**. Der Tatbestandsbereich von Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG ist daher um den Tatbestandsbereich von Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG **eingeschränkt** und es findet in Letzterem nur die **Rechtsfolge** der **spezielleren Regelung** Anwendung. Zu Vorhaben, die zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen sind, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte, ist somit **nur der BR** und nicht der NR befugt, **bindende Stellungnahmen** abzugeben. **Eine echte Konkurrenz von bindenden Stellungnahmen des NR und des BR ist daher ausgeschlossen.**

bb) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des NR und der Länder

Der NR kann bindend Stellung nehmen, wenn das Vorhaben entweder bundesgesetzlich umzusetzen wäre oder eine bundesgesetzlich zu regelnde Angelegenheit unmittelbar zu regeln plant. Die Länder demgegenüber können bindend Stellung nehmen, wenn das Vorhaben Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist.

Nun ist das B-VG vom Grundsatz der **Exklusivität der Gesetzgebungssphären** beherrscht. Es verwirklicht eine **Trennungsordnung**, die Bund und Ländern **exklusive Bereiche** reserviert. Konkurrierende Zuständigkeiten sind der österreichischen Bundesverfassung grundsätzlich fremd; weder Doppelzuordnungen noch Kompetenzlücken sind von der Bundesverfassung gewollt¹³¹.

Schäffer kann daher zugestimmt werden, dass es zwischen bindenden Stellungnahmen des NR und der Länder **zu keinem Konflikt kommen dürfte**¹³². Die in der Lehre geschilderten Konkurrenzfälle sind vielmehr solche der **unechten Konkurrenz**, bei denen bei richtiger Betrachtung kein rechtliches Dilemma für den Gebundenen auftritt: er kann beiden Bindungen genügen. Dass dies in bestimmten Konstellationen zu schwer vertretbaren Resultaten führen mag, tut dem keinen Abbruch: dann wird eben die Prüfung nahe liegen, ob ein Abweichen von einer der beiden (oder sogar von beiden) Stellungnahmen zulässig ist.

¹³¹ Wiederin, Bundesrecht 105, 107 mwN; so auch Funk, Kompetenzverteilung 37 ff und Öhlinger, Geschichte 41. Insb lassen sich auch die Fälle einer so genannten „Weder-noch-Kompetenz“ (vgl zB VfSlg 13.322) auf eine Kompetenzgemengelage im Vorhaben zurückführen. Kompetenzfreie Sachverhalte im strengen Sinne kann es entsprechend dem Prinzip der Lückenlosigkeit der Kompetenzordnung nicht geben (Ranacher, Funktion 222 FN 107).

¹³² Schäffer, Beteiligung 1996, 43.

Der von *Schäffer* genannte Fall, das Gemeinschaftsrecht könne die Grenzen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ignorieren, stellt den **typischen Fall** einer **unechten Konkurrenz** dar. Auch dass das B-VG laut *Schäffer* bei der Überschneidung von Kompetenzbereichen unverkennbar von einer Konkurrenz der Stellungnahmebefugnisse ausgehe, kann ebenfalls auf die unechte Konkurrenz bezogen werden: selbstverständlich können zu einem Vorhaben, das Bund und Länder betrifft, sowohl der NR als auch die Länder bindend Stellung nehmen. **Die Bindungskraft ihrer Stellungnahmen reicht aber nur soweit wie ihre Gesetzgebungskompetenzen**¹³³.

So ist in dem von *Sieberger* angeführten Beispiel eines EU-Rechtsaktes, dessen Inhalt quer zur österreichischen Kompetenzverteilung liegt und zu dem sich der NR ablehnend und die Länder zustimmend geäußert haben¹³⁴, keinesfalls eine Bindung an beide Stellungnahmen ausgeschlossen. Wie schon gezeigt, hat sich der Gebundene vielmehr je nach innerstaatlicher Gesetzgebungskompetenz einmal nach dieser und einmal nach jener Stellungnahme zu richten und dort, wo eine Bestimmung des Vorhabens beide Normsetzer betrifft, auf europäischer Ebene eine Auflösung dieser Bestimmung zu vertreten. Zur Annahme einer **Antinomie** besteht daher **kein Anlass**, allenfalls wird das gebundene Organ ein **Abweichen** zu prüfen haben.

Es verbleiben drei Bereiche, die besonders daraufhin zu prüfen sind, ob in ihnen echte Konkurrenz auftauchen kann:

- die Angelegenheiten des **Art 12 B-VG** (Bundesgrundsatzgesetzgebung, Landesausführungsgesetzgebung),
- die Angelegenheiten, in denen der **einfache Bundesgesetzgeber** über die **Kompetenz-Kompetenz** verfügt, sowie
- die von den EG abzuschließenden **völkerrechtlichen Verträge**.

aaa) Angelegenheiten des Art 12 B-VG

Mit der hL ist festzuhalten, dass **sowohl der NR als auch die Länder grundsätzlich befugt** sind, in Angelegenheiten der geteilten Gesetzgebung bindend Stellung zu nehmen¹³⁵. Allerdings kommt es für den

133 So *Öhlinger*, Art 23d B-VG Rz 17 und *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 33 ausdrücklich für die Länder; für den NR kann nach dem eindeutigen Wortlaut von Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG nichts anderes gelten.

134 *Sieberger*, Mitwirkung 223.

135 *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren 42; *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 64; *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 8; *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 9; *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 33, 38; *Unterlechner*, Mitwirkung 27.

konkreten Umfang des Bindungsrechts auf die **aktuelle innerstaatliche Rechtslage**, dh insb auf das in Kraft stehende Bundesgrundsatzgesetz an. Liegt ein solches nicht vor und regeln daher die Länder die Angelegenheit im grundsatzfreien Raum¹³⁶, kommt dem NR kein Recht zur bindenden Stellungnahme zu. Zur Annahme echt konkurrenzierender Stellungnahmen besteht logisch kein Anlass: die **Bindungswirkung** einer Stellungnahme des NR reicht **nur so weit**, wie das aktuell in Kraft stehende **Bundesgrundsatzgesetz** reicht (sie entfällt dementsprechend zur Gänze, wenn es kein Grundsatzgesetz gibt), die Bindungswirkung der Stellungnahme der Länder besteht im Restbereich¹³⁷.

Daraus folgt allerdings auch, dass ein bundesverfassungswidriger Weise überschießendes Bundesgrundsatzgesetz bis zu seiner Kassation durch den VfGH den Bindungsbereich für die Länder einzuengen vermag. Aus Art 140 B-VG ergibt sich nämlich, dass auch bundesverfassungswidrige Bundesgrundsatzgesetze bis zu ihrer Aufhebung durch den VfGH in Geltung stehen. Die Situation ist dieselbe wie bei Übertragung einer Länderkompetenz an den Bund durch ein formell bundesverfassungswidriges BVG: auch in diesem Fall verlören die Länder für die Dauer der Geltung dieses BVG ihre Gesetzgebungsbefugnis und ihre Stellungnahmen somit die Bindungswirkung.

Unzutreffend ist dagegen die Ansicht, der NR könnte auch in dem Bereich, den das Bundesgrundsatzgesetz der Ausführungsgesetzgebung vorbehält, bindend (und den Ländern allenfalls vorgehend) Stellung nehmen¹³⁸. Das Bundesgrundsatzgesetz hat auch kompetenzkonkretisierende Funktion: es belässt den Ländern einen Gesetzgebungsbereich, in den Angelegenheiten fallen, die für die Dauer der Geltung des Bundesgrundsatzgesetzes nicht iSd Art 23e B-VG bundesgesetzlich zu regeln sind.

Die Begründung *Schäffers* für die hier abgelehnte Auffassung, „der Bund [vermöchte] über ein Grundsatzgesetz stets die Länder zu determinieren“ (ähnlich *Sieberger*, der meint, der Vorrang der Stellungnahme des NR ergebe sich aus dem höheren Rang von Grundsatzgesetzen im Stufenbau der Rechtsordnung), übersieht, dass es für die Frage der Reichweite der Bindungswirkungen genau auf jene **Kompetenzkonkre-**

136 Art 15 Abs 6 Satz 5 B-VG.

137 So auch BKA/BMAA, EU-Mitgliedschaft 9; *Unterlechner*, Mitwirkung 27 mit dem zusätzlichen Argument, dies ergebe „sich auch klar aus Art 12 B-VG, wonach den Ländern unmittelbar die Kompetenz zur Erlassung von Ausführungsgesetzen zukommt und dies nicht im Ermessen des Bundes steht.“

138 *Schäffer*, Beteiligung 1996, 43; *Sieberger*, Mitwirkung 223 FN 97.

tisierung ankommt. Angelegenheiten, die ein Bundesgrundsatzgesetz den Ländern zur Ausführungsgesetzgebung überlässt oder die die Länder im grundsatzfreien Raum regeln können, sind für die Dauer dieses Rechtszustandes eben gerade **nicht** iSd Art 23e B-VG „durch **Bundesgesetz** umzusetzen“ bzw. „**bundesgesetzlich** zu regeln“. Dies ändert sich erst mit dem Inkrafttreten einer allfälligen entsprechenden bundesgrundsatzgesetzlichen Regelung.

Die hier vertretene Lösung entspricht auch der **Gesamtsystematik** des Beteiligungsverfahrens in Verbindung mit der Regelung der Kompetenzverteilung, die, wie erwähnt auf einer **Kompensation für gesetzgeberische Einengung** beruht. Könnte nämlich der NR auch im Bereich der Landesausführungsgesetzgebung bindend und allenfalls den Ländern vorgehend Stellung nehmen, könnte er damit auf einen Bereich Einfluss nehmen, der ihm gar nicht zur Gesetzgebung zugewiesen ist und für den er daher auch keine Kompensation benötigt.

Auch ergibt sich aus Art 12 iVm Art 140 B-VG, dass der Bund **nur vorübergehend** bundesverfassungswidriger Weise den Ausführungsgesetzgebungsbereich der Länder einengen könnte: solche überschießenden Bundesgrundsatzgesetze wären von der Aufhebung durch den VfGH bedroht. Käme aber dem NR ein bindendes Stellungnahmerecht auch in den Angelegenheiten zu, die den Ländern zur Ausführungsgesetzgebung zugewiesen sind, könnte er über diesen Umweg **systemwidrig dauerhaft** (und der Kontrolle des VfGH gem Art 140 B-VG entzogen) die der Landesausführungsgesetzgebung vorbehaltenen Norminhalte determinieren.

bbb) Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers

Der hL ist zuzustimmen, dass es auch hinsichtlich der Angelegenheiten, in denen der **einfache Bundesgesetzgeber** über die **Kompetenz-Kompetenz** verfügt, auf die **aktuelle Rechtslage** ankommt¹³⁹. Daher besteht, solange der einfache Gesetzgeber den Ländern eine Gesetzgebungskompetenz einräumt, ein Bindungsrecht nur der Länder und nicht des NR, da für die Dauer der Geltung des kompetenzzuweisenden Bundesgesetzes die **Länder** und **nicht der Bund** zur Regelung des Gegenstandes zuständig sind. Dementsprechend kann es auch in diesem Bereich zu **keinen echten Konkurrenzfällen** kommen.

139 Unterlechner, Mitwirkung 27; zustimmend Öhlinger/Potacs, Gemeinschaftsrecht 33.

ccc) Völkerrechtliche Verträge der EG

Es bleibt die Frage zu untersuchen, ob es bei bindenden Stellungnahmen des NR und der Länder zu Vorhaben betreffend **völkerrechtliche Verträge der EG** zu echter Konkurrenz kommen kann. *Öhlinger* scheint dies anzunehmen, wenn er festhält, dass zu den völkerrechtlichen Verträgen der EG „der NR kraft des Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG auch dann verbindlich Stellung nehmen könnte, wenn der Gegenstand des Vertrages eine Materie des Art 15 B-VG bilden sollte“¹⁴⁰.

Eine Überprüfung dieser Ansicht muss beim Wortlaut von Art 23e Abs 2 B-VG ansetzen. Ein Recht des NR zur Abgabe einer bindenden Stellungnahme setzt voraus, dass der abzuschließende Staatsvertrag **durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder aber unmittelbar anwendbar ist und Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären**. Betrifft nun aber der abzuschließende Vertrag ausschließlich Angelegenheiten des Art 15 B-VG, ist beides zu verneinen. Ist der Vertrag nämlich nicht unmittelbar anwendbar, sind gem Art 16 Abs 4 B-VG die Länder für die Umsetzung zuständig; ist er dagegen unmittelbar anwendbar, wären gem Art 15 B-VG die Länder für die (landes-)gesetzliche Regelung der Angelegenheit zuständig. Bei der von *Öhlinger* ins Treffen geführten Kompetenz des Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG handelt es sich um eine Zuständigkeit zur **Regelung des Abschlusses und nicht zur Umsetzung** von Staatsverträgen¹⁴¹, was sich unmittelbar aus Art 16 Abs 4 B-VG ergibt.

Daher kommt dem **NR** bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließlich Angelegenheiten des Art 15 B-VG betreffen, **kein Recht zur bindenden Stellungnahme** zu und **alleine die Länder** können **bindend** Stellung nehmen. Sind vom Inhalt des Vertrages sowohl Bund als auch Länder betroffen, kommt es nur zur **unechten Konkurrenz**: NR und Länder können, soweit die jeweiligen Gesetzgebungskompetenzen reichen, bindend Stellung nehmen.

cc) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des BR und der Länder

Der BR kann bindend Stellung nehmen, wenn das Vorhaben zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art 44

¹⁴⁰ *Öhlinger*, Mitwirkung 1996, 64; *Öhlinger*, Mitwirkung 1997, 8; *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 9; so auch *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 38.

¹⁴¹ *Öhlinger*, Vertrag, 161: „Dass die Gesetzgebung hinsichtlich des Abschlusses von Staatsverträgen Bundessache ist, kann nichts anderes bedeuten, als dass die Bundesgesetzgebung die Kompetenz besitzt, den Abschluss der Staatsverträge **in allgemeiner und abstrakter Weise** durch Gesetz zu regeln.“ (Hervorhebung vom Verfasser.)

Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte. Die Länder können bindend Stellung nehmen, wenn das Vorhaben Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist.

Kann es aber überhaupt Angelegenheiten geben, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, die aber der Umsetzung durch BVG bedürfen? *Öhlinger* bejaht dies: „Ebenso überschneiden sich die Gegenstandsbereiche verbindlicher Stellungnahmen des Bundesrates mit solchen der Länder, weil EU-Vorhaben, die die Landesgesetzgebungskompetenzen einschränken [...], Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung im Zeitpunkt der Stellungnahme Landessache ist“¹⁴².

Dazu ist zunächst zu sagen, dass *Öhlinger* selbst die soeben erwähnte **Fallkonstellation** an derselben Stelle für praktisch **undenkbar** hält: „Es dürfte daher kaum einen Fall geben, wonach ein Rechtsakt oder ein sonstiger durch innerstaatliches Gesetz umzusetzender Beschluss der EU aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht zwingend eine Einschränkung von Landeskompetenzen verlangt. [...] Im Zeitpunkt der Beratung oder Beschlussfassung einer Richtlinie oder auch eines anderen 'Vorhabens' der EU wird also praktisch nie feststehen, dass diese 'zwingend' – und das kann wohl nur heißen: rechtlich geboten – durch ein die Zuständigkeit der Länder einschränkendes BVG umzusetzen sein werden.“¹⁴³

Aber auch abgesehen davon kann ein **nur durch BVG** umsetzbares Vorhaben insoweit **keine Angelegenheit** sein, in der die Gesetzgebung **Landessache** ist. Die Landesgesetzgebung wird von den **Landtagen** ausgeübt (Art 95 Abs 1 Satz 1 B-VG). Die Vorhaben, zu denen der BR bindend Stellung nehmen könnte, sind nun insoweit sicher nicht solche, die von den Landtagen umzusetzen wären, sondern die Umsetzung obläge dem Bundesverfassungsgesetzgeber.

Könnten die Länder in diesem Bereich bindend Stellung nehmen, könnten sie theoretisch auch das Vorhaben bejahen und somit – für den Bund bindend – seine Verwirklichung verlangen. Damit aber verfügten die Länder über jene direkte Determinierung des Bundesverfassungsgesetzgebers, die von *Griller* mit zutreffender Argumentation abgelehnt wird¹⁴⁴.

142 *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 9; so auch *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 38.

143 *Öhlinger*, Art 23e B-VG Rz 8; so auch *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht 37.

144 *Griller*, Verfassungsfragen 105, s oben IV.E.

Ist das Vorhaben aber so gelagert, dass es durch die Länder umsetzbar ist (etwa die Schaffung österreichweit tätiger Behörden auf bestimmten Gebieten¹⁴⁵), dann ist es nicht iSd Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG **zwingend** durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen, das nach Art 44 Abs 2 B-VG der Zustimmung des BR bedürfte. In diesem Fall bestünde daher kein Recht des BR zur Abgabe einer bindenden Stellungnahme.

Auch **systematische Überlegungen** weisen wieder in Richtung der hier vertretenen Lösung. Die Länder und ihre Gesetzgebungsorgane, die Landtage, verfügen über **keine rechtlich wirksamen Mittel**, um bundesverfassungskonforme kompetenzziehende BVG innerstaatlich zu bekämpfen. Sie sind dabei vielmehr auf die Verweigerung der Zustimmung durch den Bundesrat, in dem „die Länder [...] vertreten“ sind (Art 34 Abs 1 B-VG), angewiesen (Art 44 Abs 2 B-VG). Dementsprechend besteht auch kein systematischer Grund für die Annahme einer Kompensation für die Länder auf europäischer Ebene für etwas, das sie innerstaatlich nicht vermögen.

dd) Konkurrenz bindender Stellungnahmen des NR, des BR und der Länder

Da die Prüfung unter aa) bis cc) ergeben hat, dass es weder zwischen NR und BR noch zwischen NR und Ländern noch zwischen BR und Ländern zu einer echten Konkurrenz von bindenden Stellungnahmen kommen kann, kann es dazu auch zwischen NR, BR und Ländern nicht kommen.

145 Vgl dazu Morscher, Probleme.

V. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Einheitliche Stellungnahmen der Länder gem Art 23d Abs 2 Satz 1 B-VG können nicht nur von der Integrationskonferenz der Länder, sondern auch von den bestehenden informellen Koordinationsinstrumenten der Länder (Landeshauptleutekonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Länderumfrage im Wege der Landesamtsdirektoren) rechtsgültig und damit bindend für den Bund erzeugt werden.
2. Dieses Ergebnis lässt sich insb auch auf die verfestigte und vom Bund unbeanstandete Praxis stützen, einheitliche Länderstellungen durch die bestehenden informellen Koordinationsinstrumente der Länder zu erzeugen. Dieser ständigen Praxis kommt gem Art 31 WVK bei der Auslegung der Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration rechtliche Relevanz zu.
3. Ein Abweichen von einer bindenden Stellungnahme zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union ist nur dann zulässig, wenn es zu diesem Abweichen keine vernünftige Handlungsalternative gibt.
4. Ein derartiger Fall kann insb dann gegeben sein, wenn trotz Festhaltens an der bindenden Stellungnahme die Intentionen der Stellungnahme nicht verwirklicht werden könnten (zB im Bereich von Mehrheitsentscheidungen im Rat), ein Abweichen aber beachtliche Vorteile für Österreich in anderen Verhandlungspunkten mit sich brächte („Paketlösungen“).
5. Unechte Konkurrenz bindender Stellungnahmen verschiedener Akteure entsteht durch eine Kompetenzgemengelage im Vorhaben und ist daher durch eine gedankliche Fragmentierung des Vorhabens auflösbar. Sie erlaubt dem gebundenen Organ, allen Bindungen zu genügen. Praktische Schwierigkeiten, die dabei auftauchen, können die Prüfung eines Abweichens nahe legen.
6. Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG und Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG stehen zueinander im Verhältnis generelle Norm zu spezieller Norm. Der Tatbestandsbereich von Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG ist daher um den Tatbestandsbereich von Art 23e Abs 6 Satz 1 B-VG eingeschränkt und es findet insoweit nur die Rechtsfolge der spezielleren Regelung Anwendung. Zu Vorhaben, die zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen sind, das nach Art 44 Abs 2

B-VG der Zustimmung des BR bedürfte, ist somit nur der BR und nicht der NR befugt, bindende Stellungnahmen abzugeben.

7. In Angelegenheiten der geteilten Gesetzgebung (Art 12 B-VG) sind sowohl der NR als auch die Länder grundsätzlich befugt, bindende Stellungnahmen abzugeben. Die Bindungswirkung einer Stellungnahme des NR reicht nur so weit, wie das allenfalls aktuell in Kraft stehende Bundesgrundsatzgesetz reicht, die Bindungswirkung einer Stellungnahme der Länder besteht im Restbereich.
8. Solange der einfache Bundesgesetzgeber als Kompetenzgesetzgeber den Ländern eine Gesetzgebungskompetenz einräumt, besteht insoweit ein Bindungsrecht nur der Länder und nicht des NR.
9. Bei völkerrechtlichen Verträgen der EG, die ausschließlich Angelegenheiten des Art 15 B-VG betreffen, kommt dem NR kein Recht zur bindenden Stellungnahme zu und alleine die Länder können bindend Stellung nehmen.
10. Daraus (6. bis 9.) folgt, dass sich die Tatbestandsbereiche von Stellungnahmen des NR, des BR oder der Länder (Art 23e Abs 2, Art 23e Abs 6, Art 23d Abs 2 B-VG) nicht überschneiden. Die Bindungswirkung von Stellungnahmen reicht nicht über den jeweiligen Tatbestandsbereich hinaus. Echte Konkurrenz von Bindungswirkung beanspruchenden und ein und denselben untrennbaren Einzelaspekt eines Vorhabens betreffenden Stellungnahmen verschiedener Akteure kann daher nicht auftreten.
11. Daraus (5. und 10.) folgt, dass sich die Frage, welche Stellungnahme bei der Konkurrenz mehrerer Bindungswirkung beanspruchender Stellungnahmen vorgehen soll, nicht stellt.

Literaturverzeichnis

- Bundeskankleramt/Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten*,
Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft,
2003 (GZ BKA 671.982/001-V/A/8/03 und BMaA 2356/0001e-
I.A/03 vom 20.10.2003) [BKA/BMaA, EU-Mitgliedschaft]
- Burtscher Wolfgang*, EG-Beitritt und Föderalismus (1990) [*Burtscher*, EG-
Beitritt]
- Bußjäger Peter*, Die österreichischen Länder und die EU – eine Bilanz, in:
Bußjäger/Rosner, Mitwirken und mitgestalten – Europa und die
österreichischen Länder (2005) 1 [*Bußjäger*, Bilanz]
- Bußjäger Peter*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (2001)
[*Bußjäger*, Zustimmungsrechte]
- Bußjäger Peter*, Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich
und die Landeshauptmännerkonferenz, in: Europäisches
Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch
des Föderalismus 2003 (2003) 79 [*Bußjäger*, Föderalismus]
- Bußjäger Peter*, Kommentar zu Art 41 B-VG, in: *Rill/Schäffer* (Hg),
Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (Loseblattausgabe,
2002) [*Bußjäger*, Art 41 B-VG]
- Bußjäger Peter*, Kommentar zu Art 105 B-VG, in: *Rill/Schäffer* (Hg),
Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (Loseblattausgabe,
2002) [*Bußjäger*, Art 105 B-VG]
- Bußjäger Peter*, Umsetzungszwang und Anpassungsdruck – Die Umset-
zung von EG-Recht aus föderalistischer Sicht, in: *Bußjäger/
Kleiser* (Hg), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 1
[*Bußjäger*, Umsetzungszwang]
- Edtstadler Karl*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten –
Österreich, in: *Bußjäger/Hrbek* (Hg), Projekte der Föderalismus-
reform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im
Vergleich (2005) 85 [*Edtstadler*, Mitwirkung]

- Engel Christian*, „Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus“ in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2001 (2001) 497 [*Engel*, Mehrebenen-Föderalismus]
- Funk Bernd-Christian*, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980) [*Funk*, Kompetenzverteilung]
- Grabenwarter Christoph*, Änderungen der österreichischen Bundesverfassung aus Anlaß des Beitritts zur Europäischen Union, ZaöRV 1995, 166 [*Grabenwarter*, Änderungen]
- Griller Stefan*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89 [*Griller*, Verfassungsfragen]
- Holzinger Gerhart*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 235 [*Holzinger*, Verfassungswirklichkeit]
- Holzinger Gerhart*, Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht, JRP 1996, 160 [*Holzinger*, Auswirkungen]
- Institut für Föderalismusforschung* (Hg), 23. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1998 (1999) [Föderalismusbericht für 1998]
- Institut für Föderalismus* (Hg), 26. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 2001 (2002) [Föderalismusbericht für 2001]
- Khol Andreas*, Demokratieabbau durch Regierungsgesetzgebung?, FS 75 Jahre B-VG (1995) 271 [*Khol*, Demokratieabbau]
- Kramer Ernst A.*, Juristische Methodenlehre² (2005) [*Kramer*, Methodenlehre]
- Labuda Walter*, Die Mitwirkung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Merten (Hg), Der Bundesrat in Deutschland und Österreich (2001) 151 [*Labuda*, Mitwirkung]
- Mayer Heinz*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht³ (2002) [*Mayer*, Bundes-Verfassungsrecht]
- Mayer Stefan*, Regionale Europapolitik (2002) [*Mayer S.*, Europapolitik]
- Meyers Lexikonredaktion* (Hg), Meyers großes Taschenlexikon³ (1990) [*Meyers Taschenlexikon*]

- Morass Michael*, Die Praxis in der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik, in: *Staudigl/Fischler* (Hg), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß (1996) 85 [*Morass, Praxis*]
- Morass Michael*, Österreich im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, in: *Tálos/Falkner*, EU-Mitglied Österreich (1996) 32 [*Morass, Entscheidungsprozeß*]
- Morass Michael*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994) [*Morass, Interessen*]
- Morscher Siegbert*, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer (1978) [*Morscher, Probleme*]
- Müller Johannes*, Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene, in: *Pernthaler* (Hg), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder (1999), 27 [*Müller, Umsetzungsprobleme*]
- Nagel Klaus-Jürgen*, L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata, Le istituzioni del federalismo 1/2004, 43 [*Nagel, Intervento*]
- Neisser Heinrich*, Die Mitwirkungsbefugnisse des Nationalrates im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, FS Koja (1998) 335 [*Neisser, Mitwirkungsbefugnisse*]
- Neisser Heinrich*, Verfassungsreform im Lichte des EU-Beitrittes, FS Rill (1995) 335 [*Neisser, Verfassungsreform*]
- Öhlinger Theo*, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht (1973) [*Öhlinger, Vertrag*]
- Öhlinger Theo*, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat (1982) [*Öhlinger, Anwendung*]
- Öhlinger Theo*, Die Mitwirkung des Bundesparlamentes sowie der Länder in Österreich an der Entstehung von Europäischem Recht, ZG 1996, 57 [*Öhlinger, Mitwirkung 1996*]

- Öhlinger Theo*, Die Mitwirkung des Nationalrates, des Bundesrates und der Länder an der Entstehung von sekundärem Gemeinschaftsrecht, in: *Griller/Rill* (Hg), Verfassungsrechtliche Grundfragen der EU-Mitgliedschaft (1997) 1 [*Öhlinger*, Mitwirkung 1997]
- Öhlinger Theo*, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: *Bußjäger/Larch* (Hg), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents (2004) 25 [*Öhlinger*, Geschichte]
- Öhlinger Theo*, Kommentar zu Art 23d und 23e B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblattausgabe, 1999) [*Öhlinger*, Art 23d B-VG; *Öhlinger*, Art 23e B-VG]
- Öhlinger Theo/Potacs Michael*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht² (2001) [*Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht]
- Pernthaler Peter*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration (1992) [*Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren]
- Pernthaler Peter*, Der Landesamtsdirektor als „Leiter des inneren Dienstes“ des Amtes der Landesregierung, JBI 1982, 337 [*Pernthaler*, Landesamtsdirektor]
- Pernthaler Peter*, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer, in: *Hummer* (Hg), Die Europäische Union und Österreich (1994) 179 [*Pernthaler*, Auswirkungen]
- Pernthaler Peter*, Il ruolo delle Regioni nel processo decisionale comunitario: l'esperienza austriaca, in: *Scarciglia* (Hg), Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea (2003) 33 [*Pernthaler*, Esperienza]
- Pesendorfer Wolfgang*, Der Landeshauptmann (1986) [*Pesendorfer*, Landeshauptmann]
- Pressien Werner*, Föderalistische Strukturverschiebungen – zur stillen Aufwertung der Länder im Kontext des österreichischen EU-Beitritts (1996) [*Pressien*, Strukturverschiebungen]
- Ranacher Christian*, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder (2002) [*Ranacher*, Funktion]

- Rill Heinz Peter*, Die Bundesländer und die europäische Integration (EWG und EWG), in: *Schäffer/Stolzlechner* (Hg), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 51 [*Rill*, Integration]
- Rill Heinz Peter*, Was ist ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“?, FS Koja (1998) 391 [*Rill*, Vorhaben]
- Rosner Andreas*, Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen gem Art 15a Abs 2 B-VG, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hg), Bildungsprotokolle 8 (2004) 127 [*Rosner*, Ländervereinbarungen]
- Rosner Andreas*, Kommentar zu Art 263-265 EGV, in: *Mayer* (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattausgabe, 2003) [*Rosner*, Art 263-265 EGV]
- Rosner Andreas*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000) [*Rosner*, Koordinationsinstrumente]
- Rosner Andreas*, Mitgestaltungsinstrumente der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, in: *Bußjäger/Kleiser* (Hg), Legistik und Gemeinschaftsrecht (2001) 77 [*Rosner*, Mitgestaltungsinstrumente]
- 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 (2002) 29 [*Schäffer*, Beteiligung 2002]
- Schäffer Heinz*, Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration, FS Schambeck (1994) 1003 [*Schäffer*, Mitwirkung]
- Schäffer Heinz*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 50, 1996, 3 [*Schäffer*, Beteiligung 1996]
- Schambeck Herbert*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, 521 [*Schambeck*, Integration]
- Schreiner Helmut*, Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, JRP 1996, 207 [*Schreiner*, Länderbeteiligungsverfahren]

- Schreiner Helmut*, Die europapolitische Rolle der Landesparlamente in Österreich, in: *Schausberger* (Hg), Engagement und Bürgersinn (2002) 387 (erstmalig erschienen in: *Straub/Hrbek* (Hg), Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU [1998] 19) [*Schreiner*, Landesparlamente]
- Schreiner Helmut*, Die Mitwirkung der Länder im Zuge der EG-Integration, *ÖJBP* 1992, 183 [*Schreiner*, Mitwirkung]
- Siebergerer Paul*, Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene, *JRP* 2001, 209 [*Siebergerer*, Mitwirkung]
- Thienel Rudolf*, Kommentar zu Art 15a B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (Loseblattsammlung, 2000) [*Thienel*, Art 15a B-VG]
- Thun-Hohenstein Christoph/Cede Franz/Hafner Gerhard*, Europarecht⁴ (2003) [*Thun-Hohenstein/Cede/Hafner*, Europarecht]
- Unterlechner Josef*, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß (1997) [*Unterlechner*, Mitwirkung]
- Vcelouch Peter*, Kommentar zu Art 249 EGV, in: *Mayer* (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Loseblattsammlung, 2004) [*Vcelouch*, Art 249 EGV]
- Weber Karl*, Der Föderalismus, in: *Tálos/Falkner*, EU-Mitglied Österreich (1996) 50 [*Weber*, Föderalismus]
- Weber Karl*, Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen), *ÖZP* 1992, 405 [*Weber*, Macht]
- Weber Karl*, Österreichs kooperativer Föderalismus am Weg in die europäische Integration, *FS Schambeck* (1994) 1041 [*Weber*, Integration]
- Weiss Jürgen*, Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: *Schambeck* (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 497 [*Weiss*, Bundesrat]
- Wiederin Ewald*, Bundesrecht und Landesrecht (1995) [*Wiederin*, Bundesrecht]
- Wimmer Norbert/Mederer Wolfgang*, EG-Recht in Österreich (1990) [*Wimmer/Mederer*, EG-Recht]

Anhang

Einheitliche Stellungnahmen der Länder – Stand 1. Dezember 2005

1993

- (1) EG-Beitrittsverhandlungen, Liegenschaftserwerb
VST-2235/207 vom 2.4.1993
- (2) EG-Beitrittsverhandlungen, Vogelschutzrichtlinie, Habitatrichtlinie
VST-2235/340 vom 6.9.1993
- (3) EG-Beitrittsverhandlungen, Liegenschaftsverkehr,
Erwerb von Zweitwohnsitzen
VST-2235/353 vom 20.9.1993

1994

- (4) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und
des Rates über Seilbahnen für den Personenverkehr,
KOM(93)646 (ABI 1994 C 70, 8)
VST-2794/4 vom 2.9.1994
- (5) Vorschlag für eine Richtlinie über die Einzelheiten der Ausübung
des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen
für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen
Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABI 1994 C 105, 8))
VST-2806/6 vom 13.9.1994

1995

- (6) Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG idF 94/24/EWG), Anhang II,
Teil 2, Notifikation betreffend jagdbare Vogelarten
VST-2816/23 vom 14.3.1995
- (7) Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments
und des Rates für ein Programm zur Förderung künstlerischer
und kultureller Aktivitäten mit europäischer Dimension –
KALEIDOSKOP 2000,
KOM(94)356 (ABI 1994 C 324, 5)
VST-2172/3 vom 9.5.1995

- (8) Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme betreffend die Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig langfristig in der Union aufhalten
(Ratsdokument 12338/94, ASIM 244)
VST-2868/7 vom 19.7.1995
- (9) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/428/EWG über den Handel mit Sportpferden und zur Festlegung der Bedingungen für die Teilnahme an pferdesportlichen Veranstaltungen, KOM(94)11 (ABI 1994 C 51, 6)
VST-2233/18 vom 28.7.1995
- (10) Grünbuch der Kommission „Die Rolle der Union im Bereiche des Tourismus“, KOM(95)97
VST-2615/19 vom 21.9.1995
- (11) Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG idF 94/24/EWG), Anhang II, Teil 2, Notifikation betreffend jagdbare Vogelarten
VST-2816/57 vom 28.9.1995, VST-2816/58 vom 6.10.1995
- (12) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates für strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – Konzept-UVP (kommissionsinterner Entwurf)
VST-2805/133 vom 20.10.1995
- (13) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPC-Richtlinie),
KOM(95)88 (ABI 1995 C 165, 9)
VST-2805/173 vom 19.12.1995

1996

- (14) Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-1/96
(Tierschutz in der Landwirtschaft)
VST-2194/79 vom 4.3.1996
- (15) Regierungskonferenz, grundsätzliche österreichische Position
(BKA 405.860/11-IV/5/96, BMA 907.02/27-III.3/96)
VST-2855/47 vom 22.3.1996
- (16) Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-81/96 (Flächenwidmungsplan – Umweltverträglichkeitsprüfung)
VST-2194/94 vom 28.5.1996

- (17) Vorschlag für eine Richtlinie über ein Verfahren zur Anerkennung von Diplomen, KOM(96)22 (ABl 1996 C 115, 16)
VST-2856/46 vom 11.6.1996
- (18) Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über Schutzmaßnahmen betreffend Kleinf Feuerungen, Kärntner Heizungsanlagengesetz 1996, Stellungnahmen der Europäischen Kommission und einiger EU-Mitgliedstaaten
(BMwA 20.621/155-I/A/4/96 vom 28.3.1996)
VST-244/81 vom 25.6.1996
- (19) Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Mehrjahresprogramm zur Förderung des europäischen Tourismus (1997-2000), PHILOXENIA, KOM(96)168
VST-2615/27 vom 15.7.1996
- (20) Regierungskonferenz, Subsidiarität
VST-2855/99 vom 13.8.1996
- (21) Entwurf einer Entschließung des Rates zur Chancengleichheit für behinderte Menschen, KOM(96)406
VST-2854/203 vom 31.10.96

1997

- (22) Gemeinschaftsstrategie über die integrierte Kontrolle von Emissionen aus kleineren Anlagen, SI (Konsultationspapier der Europäischen Kommission)
VST-2872/49 vom 10.2.1997

1998

- (23) Vorschlag für eine Empfehlung des Rates für die Haltung von Wildtieren in Zoos
VST-2892/92 vom 22.4.1998
- (24) Vorschlag für eine Richtlinie über eine Verringerung des Schwefelgehaltes bestimmter flüssiger Kraft- und Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG (Schwefelgehalt von Brennstoffen)
VST-2805/706 vom 29.4.1998
- (25) Bauproduktenrichtlinie (89/106/EWG), geplante Änderung
VST-531/870 vom 8.5.1998

- (26) Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Legehennen in verschiedenen Haltungssystemen
VST-2823/90 vom 24.6.1998
- (27) Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Finanzierungs- und Planungsinstrument für die Förderung der kulturellen Zusammenarbeit (2000 bis 2004)
VST-2663/36 vom 30.6.1998
- (28) Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über Mindestanforderungen für den Schutz von Legehennen in verschiedenen Haltungssystemen
VST-2823/111 vom 18.11.1998

1999

- (29) Vorschlag für eine Richtlinie über Abfälle von elektrischen und elektronischen Geräten
VST-2937/90 vom 20.4.1999
- (30) Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM(99)73
VST-3074/19 vom 28.4.1999
- (31) Vorschlag für eine Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen, KOM(98)558
VST-2805/907 vom 1.6.1999
- (32) Vorschlag für eine Verordnung zur Statistik über die Abfallbewirtschaftung, KOM(99)31
VST-2805/966 vom 13.9.1999
- (33) Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM(99)73
VST-3074/43 vom 19.10.1999
(Änderung zu VST-3074/19 vom 28.4.1999)

2000

- (34) Verhandlungsrichtlinien der EK für einen Assoziationsbeschluss EU-Türkei
VST-2824/7 vom 31.1.2000
- (35) Verhandlungsposition Ungarns betreffend Grundverkehr im Rahmen der EU-Erweiterung
VST-3322/34 vom 17.2.2000

- (36) Vorschlag für eine Verordnung zur Statistik über die Abfallbewirtschaftung, KOM(99)31
VST-2805/1093 vom 5.9.2000
- (37) Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM(2000)402
VST-2805/1119 vom 31.10.2000

2001

- (38) EU-Erweiterung
VST-3322/72 vom 9.4.2001
- (39) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Teilnahme an biogeographischen Seminaren der EK
VST-2816/507 vom 24.4.2001
- *(40) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Einrichtung einer Internetseite
VST-2816/508 vom 25.4.2001
- (41) Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie über den Schutz von Schweinen, 91/630/EWG, und deren Anhänge, KOM(2001)20
VST-3935/7 vom 9.5.2001

2002

- (42) Fauna Flora Habitat-Richtlinie, 92/43/EWG, Erweiterung des Anhangs 1 und Änderung des Interpretationshandbuchs
VST-2816/622 vom 21.3.2002
- (43) Sozialleistungen für Behinderte und pflegebedürftige Personen, Export,
Aufforderung der EK zur Stellungnahme
VST-2610/27 vom 29.4.2002
- (44) Vorschlag für eine Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung von Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt, KOM(2002)17
VST-4087/25 vom 29.5.2002
- (45) Vorschlag für eine Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung von Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt, KOM(2002)17
VST-4087/55 vom 23.10.2002
(Änderung zu VST-4087/25 vom 29.5.2002)

2003

- (46) Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, KOM(2002)544
VST-4099/8 vom 8.1.2003
- (47) Staatliche Beihilfen, Ausfallbürgschaft für öffentliche Kreditinstitute
VST-2482/265 vom 3.3.2003
- (48) Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)
VST-3541/59 vom 26.3.2003
- (49) Staatliche Beihilfen, Ausfallbürgschaft für öffentliche Kreditinstitute
VST-2482/271 vom 27.3.2003)
(Ergänzung und Präzisierung zu VST-2482/265 vom 3.3.2003)
- (50) Vorschlag für eine Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung von Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt, KOM(2002)17
VST-4087/115 vom 30.6.2003
- (51) Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003)270
VST-4763/6 vom 5.9.2003
- (52) FFH-Richtlinie, 92/43/EWG, Gemeinschaftsliste der alpinen Region, Entwurf
VST-2816/814 vom 30.10.2003

2004

- (53) Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM(2003)624
VST-4367/17 vom 16.4.2004
- (54) Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004)2
VST-4657/19 vom 30.6.2004
- (55) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Gemeinschaftsliste der kontinentalen Region, Entwurf
VST-2816/923 vom 15.9.2004

- (56) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Gemeinschaftsliste der atlantischen Region, Entwurf
VST-2816/925 vom 16.9.2004
- (57) Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004)374
VST-4763/22 vom 27.9.2004
- (58) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Gemeinschaftsliste der atlantischen und kontinentalen Region, Entwürfe
VST-2816/934 vom 1.10.2004
- (59) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Gemeinschaftsliste der borealen Region, Entwurf
VST-2816/968 vom 7.12.2004

2005

- (60) Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, KOM(2003)624
VST-4367/21 vom 18.1.2005
(Änderung zu VST-4367/17 vom 16.4.2004)
- (61) Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000, Gemeinschaftsliste der atlantischen Region, Ersuchen der EK um Stellungnahme
VST-2816/978 vom 11.2.2005
- (62) Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004) 2
VST-4657/62 vom 19.10.2005
(Präzisierung zu VST-4657(19 vom 30.6.2004)

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 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- 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 (€ 10,17)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 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 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 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 (€ 34,88 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 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 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 vergriffen)
- 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 (€ 34,88)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35)
- 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 vergriffen)
- 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 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 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 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 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 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 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 (€ 21,08 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 (€ 16,71)
- 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 (€ 18,89)
- 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**, 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 Landeskompentzen 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 (€ 33,14 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. 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. 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 (€ 23,90).
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation 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 (€ 18,90).
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen).
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volks-gesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6

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 (€ 26,16)
- 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 (€ 20,35 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 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit 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).

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 (€ 7,90).
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594 Fax +43/512/574594-4
www.foederalismus.at e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich
Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Helmut HÖRTENHUBER, Oberösterreich
Hofrat LL.M. Dr. Gerhard HÖRMANSEDER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Mag. Christine SALCHER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor aD Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich. 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.

