

Josef Unterlechner

**Die Mitwirkung der Länder
am EU-Willensbildungs-Prozeß**

Normen - Praxis - Wertung

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 71



BRAUMÜLLER

Josef Unterlechner

**Die Mitwirkung der Länder
am EU-Willensbildungs-Prozeß**

Normen - Praxis - Wertung

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 71

herausgegeben vom
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof.Dr. Peter Pernthaler

Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß
Normen - Praxis - Wertung

von
Josef Unterlechner



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1997

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Unterlechner, Josef:

Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß:

Normen - Praxis - Wertung / Josef Unterlechner . - Wien : Braumüller, 1997

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 71)

ISBN 3-7003-1206-7

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der Speicherung in elektronischen Datenanlagen, vorbehalten.

© 1997 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

Druck: NOVO GRAPHIC, Wien

ISBN: 3-7003-1206-7

Vorwort

Die Länder haben die Bemühungen um die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration vom Beginn an unterstützt. Sie haben aber auch gleichzeitig eine entsprechende Einbindung in den Integrationsprozeß verlangt. Dabei haben sich die Länder vor allem am Modell der Ländermitwirkung in der Bundesrepublik Deutschland, einem ebenfalls bundesstaatlich aufgebauten Mitgliedstaat, orientiert (vgl. Pernthaler (Hrsg.) Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989; Burtscher, EG-Beitritt und Föderalismus, 1990; Vorschlag der Länder für eine B-VG-Novelle, Beilage zu VST-1905/475 vom 29. Jänner 1990). In der vorliegenden Arbeit wird versucht, zusammenfassend auf die wesentlichen, die Länder berührenden Rechtsvorschriften hinzuweisen, die Erfahrungen aus der bisherigen Praxis darzustellen und eine erste Bewertung vorzunehmen. Vielleicht ist jetzt ein guter Zeitpunkt für eine Bilanzziehung, weil erste Erfahrungen und Eindrücke gewonnen wurden und noch nicht Routine eingetreten ist. Auch wenn da und dort eine dogmatische Durchdringung versucht wird, liegt dieser Arbeit durchaus auch eine persönliche Bewertung - und keine offizielle Meinung - aus der Alltagserfahrung zugrunde. Der Verfasser dieser Abhandlung ist seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses mit rechtlichen Fragen zu diesem Bereich, soweit sie sich vor allem auf die Länder beziehen, befaßt gewesen. Ein Grundgedanke bei der Auftragsvergabe für diese Arbeit war es, auch die praktische Erfahrung zu verarbeiten.

Innsbruck, im Juli 1997

Josef Unterlechner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
I. Ein kurzer Rückblick	1
II. Die Mitwirkung der Länder, rechtliche Grundlagen und Ablauf	5
A. Anmerkungen zu den Rechtsgrundlagen	5
B. Die Unterrichtung	7
1. Umfang der Information	7
2. Die Europäische Union, ein kompliziertes Zusammenleben	9
3. Die Europäische Union, eine Papier- und Verfahrensmaschinerie	11
4. Vorhaben des Bundes	20
C. Zur Stellungnahmefrist	22
D. Die Wirkungen der Stellungnahmen	25
1. Arten der Stellungnahmen	25
2. Den Bund bindende Stellungnahmen	26
3. Stellungnahmen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung	27
4. Stellungnahmen im Bereich der Verordnungen	33
5. Andere Akte als solche der Rechtsetzung	35
6. Ist die Bindung gemeinschaftsrechtskonform?	37
E. Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder	38
1. Voraussetzungen, Sanktionsmöglichkeiten	38
2. Abweichen von bereits abgegebenen Stellungnahmen	42
III. Organe zur Erarbeitung einheitlicher Stellungnahmen der Länder ..45	45
A. Verfahren und mögliche Organe	45
B. Die Integrationskonferenz der Länder (IKL)	48
1. Aufgaben, Verfahren	48
2. Die bisherigen Erfahrungen	49
C. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL)	50

D. Wertung der Zwischenländereinrichtungen als neue Organtypen.....	54
1. Merkmale des Willensbildungsprozesses.....	54
2. Gefahren bei der Einrichtung von Sonderorganen	56
IV. Das Verfahren zur Erarbeitung einheitlicher Stellungnahmen der Länder in der Praxis	58
A. Die übliche Vorgangsweise.....	58
B. Welche Organe sind zur Abgabe einer bindenden einheitlichen Stellungnahme der Länder befugt?.....	59
C. Erfahrungen mit Anlaßfällen	65
1. Allgemeine Problemstellung.....	65
2. Praktische Beispiele	66
3. Bewertung der bisherigen Erfahrungen	71
V. Die Einbindung von Ländervertretern	72
A. Grundsätzliches zur Teilnahme von Ländervertretern.....	72
B Die Teilnahme von Ländervertretern im Rat.....	73
C. Die Ländervertretung in den anderen Gremien.....	76
1. Allgemeines.....	76
2. Die Ländervertretung in der Komitologie	77
3. Die Einbeziehung von Ländervertretern, eine innerstaatliche Angelegenheit.....	79
4. Die Ländervertretung in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union	84
5. Die Länderbüros.....	85
VI. Die Mitwirkung der Landtage	88
A. Ausgangsposition.....	88
B. Einschränkung der Gesetzgebungsbefugnisse	88
1. Kompetenzverschiebungen nach Brüssel.....	88
2. Tendenz zur Internationalisierung	91
3. Besondere Berührungspunkte mit dem Landesgesetzgeber	93
4. Bedeutet die Umsetzung von EU-Recht im innerstaatlichen Bereich zwingend eine Zentralisierung?	95

V. Landesverfassungsgesetz über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBI. Nr. 7/1994	196
VI. Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBI. Nr. 50/1993	198
VII. Bestimmungen über den Ausschuß für Europäische Integration in der Steiermark	200
1. Auszug aus dem Landes-Verfassungsgesetz 1960, LGBI. Nr. 1, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBI. Nr. 47/1992...	200
2. Landesverfassungsgesetz über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBI. Nr. 48/1992.....	200
VIII. Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBI. Nr. 17/1993	203
IX. Mitwirkung des Landtages in Angelegenheiten der europäischen Integration in Vorarlberg; Auszug aus der Landesverfassung LGBI. Nr. 30/1984, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes, LGBI. Nr. 35/1994	205
X. Rundschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten über rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft	206
Literaturverzeichnis	229

C	Staatshaftung	139
D.	Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechtes auf das innerstaatliche Recht	142
1.	Drei Rechtsebenen	142
2.	Vorrang des Gemeinschaftsrechtes	142
3.	Unmittelbare Geltung von Richtlinien, richtlinienkonforme Auslegung	144
4.	Die unmittelbare Geltung von Richtlinien, die richtlinienkonforme Interpretation und die Staatshaftung aus demokratisch-parlamentarischer Sicht	146
IX.	Rechtsvereinfachung und Rechtsbereinigung	151
A.	Subsidiaritätsprinzip	151
B.	Überlegungen für einen Kompetenzkatalog	156
1.	Ausgangslage	156
2.	Allgemeine Kriterien für eine Aufgabenverteilung	158
3.	Die einzelnen Staatsaufgaben und deren Verteilung auf die verschiedenen Ebenen	159
C.	Legistische Gesichtspunkte	172
X.	Schlußbetrachtungen	178
Anhang		
I.	Die Europäische Union im B-VG; Auszug	181
II.	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration	186
III.	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration	192
IV.	Mitwirkung des Landtages in Angelegenheiten der europäischen Integration im Burgenland; Auszug aus dem Landes-Verfassungsgesetz über die Verfassung des Burgenlandes, LGBI. Nr. 42/1981, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBI. Nr. 3/1996	195

C. Welche Möglichkeiten bestehen für die Landtage zur Teilnahme am EU-Willensbildungsprozeß.....	101
1. Traditionelle und neue Formen der Beteiligung.....	101
2. Die Einbeziehung nationaler Parlamente	102
3. Gesichtspunkte zum Demokratiedefizit.....	103
4. Forderungskatalog in der Bundesrepublik Deutschland.....	106
5. Die Rechtslage über die Einbindung der Landtage in Österreich.....	107
6. Verarbeitung des Informationsmaterials	108
7. Anmerkungen zum Mitwirkungsmodell	109

VII. Die Berührung der Länder mit Organen der europäischen Union111

A. Die Organe der Europäischen Union	111
B. Das Europäische Parlament	111
C. Der Rat	112
D. Die Kommission	113
1. Aufgaben, Bestellung.....	113
2. Die Kommission als Hüterin der Verträge	114
3. Die gemeinschaftliche Konfliktsaustragung	115
4. Die "Eurokratie" und die Mitgliedstaaten, ein nicht immer konfliktfreies Verhältnis.....	117
E. Der EuGH.....	121
1. Aufgaben, Bestellung.....	121
2. Das Vorabentscheidungsverfahren.....	124
3. Das Gericht erster Instanz	126
F. Der Rechnungshof.....	127
G. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß	128
H. Der Ausschuß der Regionen	129
1. Aufgaben, Bestellung, Kritik.....	129
2. Reformvorschläge, Wertung.....	131

VIII. Umsetzung und Einordnung von Gemeinschaftsrecht.....134

A. Rechtsanpassung.....	134
B. Devolution	135

I. EIN KURZER RÜCKBLICK

Die Diskussion über die Mitwirkung der Länder am europäischen Integrationsprozeß hat früh begonnen. Die Ankündigung der Verwirklichung des Binnenmarktes¹ der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG)² hat in Österreich die Befürchtung ausgelöst, daß ein Abseitsstehen von einem so großen Markt in der unmittelbaren Nachbarschaft, mit der eine große wirtschaftliche Verflechtung bestand, auf Dauer nicht tragbar wäre.³ Auf welche Art die Integration erfolgen sollte, war aber noch offen. So wurde in der Einleitung des Antrages des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten auf Bildung einer Arbeitsgruppe für Europäische Integration am 28. Jänner 1987 ausgeführt:

„Die Teilnahme Österreichs am Europäischen Integrationsprozeß und die Vertiefung der Beziehungen Österreichs zur EG sind zentrales Anliegen der österreichischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik. In ihrer Regierungserklärung hat die Bundesregierung ihre Entschlossenheit betont, mit Nachdruck und Initiative an der Verwirklichung eines homogenen europäischen Wirtschaftsraumes im Sinne der Luxemburger Erklärung von 1984 mitzuarbeiten, um der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft den Zugang zur verstärkten Dynamik der EG zu sichern. Damit soll Österreich an dem im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarkt teilhaben und einen gebührenden Platz vor allem bei der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Technologie finden“⁴.

Die Landeshauptmännerkonferenz ersuchte in ihrer Sitzung am 17. November 1987 die Bundesregierung, die Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.⁵ Im Europa-Memorandum des ÖGB an die Bundesregierung vom 6. Dezember 1988 findet sich die Formulierung: *„Wenn die Bundesregierung zur Auffassung gelangt, das Integrationsziel am besten durch ein Ansuchen um Mitgliedschaft bei der Europäischen Gemeinschaft erreichen zu können,“⁶* Aber auch die EG hatte keine klare Strategie, ob sie sich erweitern oder vertiefen sollte. Um die Beitrittsfreudigkeit mancher Staaten zu

1 Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat über die Vollendung des Binnenmarktes im Juni 1985.

2 Oder streng genommen Europäische Gemeinschaften, denn die EG war Oberbegriff der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

3 Vgl. etwa Erklärung der Bundesregierung von Bundeskanzler Franz Vranitzky vor dem Plenum des NR am 28. Jänner 1987, Stellungnahme der VÖI vom 15. Mai 1987 (siehe Kunnert, Spurensicherung auf dem österreichischen Weg nach Brüssel, 1992, S. 19 und 487); Morass, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union, 1994, S. 299, soweit nicht ausdrücklich auf andere Abhandlungen dieses Autors verwiesen wird, beziehen sich die Hinweise immer auf diese umfangreiche Arbeit.

4 Kunnert, a.a.O., S. 21.

5 Kunnert, a.a.O., S. 514.

6 Kunnert, a.a.O., S. 438.

dämpfen, kam der damalige Präsident der EG-Kommission Delors⁷ auf die Idee des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Durch diese Konstruktion sollte den EFTA-Staaten die Möglichkeit gegeben werden, am Binnenmarkt teilzunehmen, ohne wirklich am Entscheidungsprozeß beteiligt zu sein. Dies war wohl auch der Schwachpunkt des EWR. Entgegen der Absicht Delors stellten aber die meisten EFTA-Staaten den Antrag auf Vollmitgliedschaft an die EG. Österreich überreichte seine Beitrittsanträge zu den Europäischen Gemeinschaften am 17. Juli 1989.⁸

Solange die Mitgliedschaft in der EG noch eher allgemein und in weiter Ferne gesehen wurde, waren aus föderalistischer Sicht noch keine besonderen Bedenken auszumachen. So führten die Beratungen der Landeshauptmännerkonferenz am 4. Juni 1987 zu folgendem Beschluß:

„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 den Entscheidungsprozeß einzubinden.“⁹

Je konkreter die Diskussion wurde, um so mehr begann man über Vor- und Nachteile, insbesondere im Fall einer Vollmitgliedschaft in der EG, nachzudenken.¹⁰ Vor allem sah man Gefahren für die föderalistische Struktur.¹¹ Immer wieder wurde mit Brüssel ein bürokratisches, bürgerfernes Monster assoziiert, und auch der Vergleich mit Orwell's „1984“ mußte herhalten.¹² In den westlichen Ländern wurden besonders der *Transitverkehr*, die *Landwirtschaft* und der *Grundverkehr* schnell als Hauptproblempunkte erkannt. Im hochalpinen Raum glaubte man, keinen zusätzlichen Transitverkehr ertragen zu können. Der Verbrauch des immer knapper werdenden Grund und Bodens schien nicht mehr beliebig ausdehnbar und die an der Selbstbewirtschaftung orientierte kleinstrukturierte Landwirtschaft schien gegen Industriefarmen nicht

7 Vgl. Fischer/Köck, Europarecht³, 1997, S. 91.

8 Finnland (18. März 1992), Norwegen (25. November 1992), Schweden (1. Juli 1991), Schweiz (26. Mai 1992).

9 Kunnert, a.a.O., S. 513.

10 Sehr kritisch etwa die Beiträge in Witzany (Hrsg.), Verraten und verkauft, 1993.

11 Vgl. etwa Antwortschreiben Tirols zur Stellungnahme des Bundes zu den Vorschlägen der Länder betreffend Mitwirkungsrechte der Länder bei der europäischen Integration vom 15. Mai 1990, Präs.II-1415/330 (viele Belege für die Schilderung von Verfahrensabläufen oder für die angeführten praktischen Beispiele ergeben sich aus dem Schriftverkehr, insbesondere mit jenem der Verbindungsstelle der Bundesländer. Der Einfachheit halber wird auch bei der Anführung von Dokumenten, Berichten und dergleichen, z.B. Weißbuch der Bundesregierung zum EU-Beitritt, Österreichische Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996 auf die Geschäftszahl der Verbindungsstelle der Bundesländer verwiesen); vgl. auch Burtscher, EG-Beitritt und Föderalismus, Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990.

12 Witzany, Warum werden wir verraten und verkauft? in: Verraten und verkauft, S. 201.

mehr konkurrenzfähig zu sein. All diese Befürchtungen standen unter dem Eindruck, daß ein Wirtschaftsraum ohne Grenzen über die gewohnten - und trotz mancher Kritik - doch nicht als so schlecht empfundenen Strukturen hinwegfegen würde.¹³ Eine starke Mitwirkung der Länder - hier setzte eine Entwicklung vom Substanzföderalismus zum Mitwirkungs föderalismus ein¹⁴ - am Willensbildungsprozeß der europäischen Integration sollte helfen, die bestehenden Ängste abzubauen.¹⁵ Gerade in der Bundesrepublik Deutschland hat im Zuge der Auseinandersetzung um die Einheitliche Europäische Akte die Frage der Mitwirkung der Länder am EG-Willensbildungsprozeß in legistischer und literarischer Weise einen gewissen Höhepunkt erreicht.¹⁶ Vielleicht weil man damals andere Sorgen hatte, der Integrationsgrad noch nicht so stark war und die EG-Organen wie die Kommission oder der EuGH erst selbst in ihre Rolle hineinwachsen mußten, dürfte in der Bundesrepublik Deutschland als einzigem bundesstaatlich aufgebauten EG-Gründungsstaat zu Beginn der EG-Mitgliedschaft den föderalistischen Auswirkungen noch nicht so viel Bedeutung beigegeben worden sein.

Auch wenn die Einheitliche Europäische Akte entscheidend zur Mobilisierung der EG-Länderbeteiligung beigetragen hat, darf nicht übersehen werden, daß es bereits vorher Ansätze dafür gegeben hat. Durch das sogenannte „Zuleitungsverfahren“ wurde dem Bundesrat eine beschränkte Information und Konsultation eingeräumt. Durch einen 1979 erfolgten Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Schmidt und dem damaligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz Rau wurde zusätzlich das sogenannte Länderbeteiligungsverfahren eingeräumt.¹⁷

Für ein langsames Hineinwachsen in den Gemeinsamen Markt blieb Österreich auf Grund des hohen Integrationsgrades kaum Zeit. Mit 1. Jänner 1993 startete der Binnenmarkt und mit 1. November 1993 trat der Vertrag über die

13 Vgl. Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 19. Juni 1992 (Beilage zu VST-2235/92 vom 22. Juni 1992); Beschluß einer Deklaration der österreichischen Bundesländer durch die Integrationskonferenz der Länder (IKL) am 21. Juni 1993 (Beilage zu VST-2526/18 vom 23. Juni 1993); Positionspapier der österreichischen Delegation (VST-2235/229 vom 28. April 1993); Position der Grünen Alternative zur europäischen Integration, Kunnert, a.a.O., S. 343 ff.; Morass, a.a.O., S. 302/303.

14 Vgl. Schäffer, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung, ZÖR 1996, S. 3 ff., hier S. 26.

15 Vgl. etwa Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Juni 1990 (Kunnert, a.a.O., S. 521) und vom 2. März 1992 (Kunnert, a.a.O., S. 533).

16 Ress, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte - Ein Schritt zur „Föderalisierung“ der Europapolitik, EuGRZ 1987, S. 361 ff.; Borchmann, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, DÖV 1988, S. 623 ff.; Haas, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, DÖV 1988, S. 613 ff.; Grabitz, Die deutschen Länder in der Gemeinschaft, EuR 1987, S. 310 ff.; Hellwig, Die Rolle der Bundesländer in der Europa-Politik, das Beispiel der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, Europa-Archiv 1987, S. 297 ff.; Bardong, Die Einheitliche Europäische Akte und die Länder der Bundesrepublik Deutschland - ein föderalistisches Problem, in: Huber/Perthaler (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, 1988, S. 33 ff.

17 Vgl. Morass, a.a.O., S. 88.

Europäische Union¹⁸ in Kraft. Die Europäische Union ist nicht mehr nur ein gemeinsamer Markt. Sie hat das Ziel, sich politisch immer mehr zu verdichten, und will eine gemeinsame Währungsunion werden.¹⁹ Schon früh forderten die Länder vor allem in den Informationsfluß über die Entwicklung der europäischen Integration eingebunden zu werden,²⁰ und der Bund kam dem auch entgegen. In einer Expertenkonferenz am 23. November 1989 in Salzburg,²¹ deren Ergebnis Grundlage für die Beratungen in der Landesamtsdirektoren- und Landeshauptmännerkonferenz wurde, - wobei man sich am Vorbild der Bundesrepublik Deutschland orientierte²² - wurden jene Grundsätze erarbeitet, die den verfassungsrechtlichen Kern der Ländermitwirkungsrechte²³ bilden.

18 Häufig als „Vertrag von Maastricht“ oder einfach als „Maastricht“ bezeichnet.

19 Vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. A und B.

20 Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Juni 1987 (*Kunnert*, a.a.O., S. 513).

21 Beilage 1 zu VST-1905/458 vom 28. November 1989.

22 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 409/410.

23 Art. 23d B-VG.

II. DIE MITWIRKUNG DER LÄNDER, RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND ABLAUF

A. Anmerkungen zu den Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen für die Mitwirkungsrechte der Länder sind Art. 23d B-VG und die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl.Nr. 775/1992.²⁴ Der Bund hat die Länder²⁵ unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Solche Stellungnahmen sind an das Bundeskanzleramt zu richten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund (Art. 115 Abs. 3 B-VG).

Die Bund-Länder-Vereinbarung erfolgte in Ausführung zur Vorgängerbestimmung²⁶ des nunmehrigen Art. 23d B-VG. Auf einschlägige Erfahrungen konnte noch kaum zurückgegriffen werden.

Art. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung enthält im wesentlichen technische Präzisierungen, etwa durch welche Unterlagen der Bund die Länder im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer zu unterrichten hat.

Es geht um Vorhaben der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Der Begriff „selbständiger Wirkungsbereich der Länder“ findet sich etwa auch in den Art. 10 Abs. 3, 15 Abs. 1, 15a Abs. 2 oder 16 Abs. 1 B-VG. Er umfaßt die Gesetzgebungs-, Ausführungsgesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen der Länder nach den Art. 11, 12 und 15 Abs. 1 B-VG.²⁷ Sollte es zu einer Neuordnung des Bundesstaates kommen, wie sie in der Politischen Vereinbarung vom 8. Oktober 1992 in Perchtoldsdorf - auch als Voraussetzung der Länder für eine Zustimmung zur europäischen Integration²⁸ - in den Zielen

²⁴ In der Folge „Bund-Länder-Vereinbarung“; in Tirol: Kundmachung des Landeshauptmannes LGBl.Nr. 7/1993.

²⁵ Art. 23d Abs. 1 B-VG.

²⁶ Art. 10 Abs. 4 bis 6 B-VG in der Fassung der B-VG-Novelle BGBl.Nr. 276/1992.

²⁷ Vgl. *Hammer*, *Länderstaatsverträge*, 1992, S. 85; Durchführungsgrundschriften des Bundeskanzleramtes vom 13. Februar 1989, GZ 600.573/141-V/1/88, S. 3.

²⁸ Siehe *Schaller*, *Zur Diskussion um den österreichischen EU-Beitritt*, in: Tälös/Falkner (Hrsg.), *EU-Mitglied Österreich, Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz*, 1996, S. 17 ff., S. 20.

vorgegeben und in einer Regierungsvorlage bereits konkretisiert wurde,²⁹ würde dies eine Erweiterung des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder bedeuten. Jener Bereich, der bisher in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen wird, wäre künftig von den Ländern nach Art. 11 B-VG zu vollziehen. Die Zuständigkeit zur Erlassung von Durchführungsverordnungen würde etwas erweitert.³⁰ Während der Bund bezüglich der Informationspflicht in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder keinerlei Bedenken hatte, sah er in der Formulierung „sonstige wichtige Interessen der Länder“ zuerst Interpretationsschwierigkeiten und dann verfassungspolitische Probleme. Es wurde auch darauf hingewiesen, daß Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, auch wenn sie Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation der Länder haben sollten, ausschließlich Bundessache sind und daher den selbständigen Wirkungsbereich der Länder nicht betreffen.³¹ In einer Replik haben die Länder darauf hingewiesen, daß durch den Zusatz der „sonstigen Interessen“ eindeutig zum Ausdruck kommt, daß Angelegenheiten, die in der mittelbaren Bundesverwaltung zu vollziehen sind, auch vom „Mitwirkungsrecht“ der Länder erfaßt sind. Eine Einflußmöglichkeit in diesen Angelegenheiten ist deshalb erforderlich, weil gerade in solchen Angelegenheiten Auswirkungen auf die Länder zu erwarten sind. Als Beispiele wurden das Verkehrsrecht (Transitproblematik) und die Sondermüllentsorgung angeführt.³² Die Landeshauptmännerkonferenz faßte am 8. Juni 1990 folgenden Beschluß:

„Den Ländern ist ein möglichst umfassendes und frühzeitiges Informations- und Mitwirkungsrecht nicht nur in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder, sondern auch in allen Fällen einzuräumen, in denen die Interessen der Länder durch den Prozeß der europäischen Integration berührt werden.“

Schließlich haben sich die Länder durchgesetzt. Wie nach der geltenden Rechtslage³³ war auch in der Vorgängerbestimmung³⁴ die Klausel „oder sonst für sie von Interesse sein könnten“ enthalten. Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage³⁵ soll hier der weitgehende Umfang der Informationsverpflichtung deutlich gemacht werden. Insbesondere werden auch Vorhaben im

29 Regierungsvorlage betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 im Sinne einer Strukturreform des Bundesstaates geändert wird sowie andere Bundesgesetze geändert oder aufgehoben werden (Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994), siehe Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 7. November 1994, GZ 645 129/1-V/1/94.

30 Vgl. die vorgeschlagene Fassung des Art. 11 Abs. 3.

31 VST-1905/482 vom 26. Februar 1990 und Beilage 1 zu VST-1905/494 vom 7. Mai 1990.

32 Beilage 2 zu VST-1905/506 vom 17. Mai 1990; Schreiben Tirols vom 15. Mai 1990, Präs.Abt.II-1415/330.

33 Art. 23d Abs. 1 B-VG.

34 Art. 10 Abs. 4 in der Fassung der B-VG-Novelle BGBl.Nr. 276/1992.

35 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

Rahmen der europäischen Integration, die finanzielle Auswirkungen auf die Länder haben könnten bzw. die für die Länder im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung von Bedeutung sind, erfaßt sein.

Nach der früheren Rechtslage³⁶ hatte der Bund die Länder unverzüglich über alle Vorhaben der europäischen Integration zu unterrichten und „ihnen binnen einer von ihm zu setzenden, angemessenen Frist“ Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage wurde angeführt, daß die hierfür zu setzende Frist zur Abgabe von Stellungnahmen ihre objektive Begrenzung jedenfalls in den von den Organen der Europäischen Gemeinschaften (bzw. EWR) den Mitgliedstaaten (bzw. den Vertragsparteien) vorgegebenen Fristen finden wird. Bei der Festsetzung einer angemessenen Frist im Sinne dieser Bestimmung wird daher zu berücksichtigen sein, daß den Organen des Bundes zur Einarbeitung der diesbezüglichen Länderstellungen in eine konsistente Gesamtposition Österreichs ein gewisser Zeitraum vor dem Ende der internationalen Frist eingeräumt werden muß.³⁷

B. Die Unterrichtung

1. Umfang der Information

Wie für das Verfahren einer einheitlichen Stellungnahme der Länder nach Art. 23d Abs. 2 B-VG und die Vertretung durch Landesorgane nach Art. 23d Abs. 3 B-VG im Rat in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, sind auch die näheren Bestimmungen über die Informationspflichten nach Art. 23d Abs. 1 B-VG in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nach Art. 15a B-VG festzulegen.³⁸ Dies erfolgte durch die schon angeführte Bund-Länder-Vereinbarung.

Demnach unterrichtet der Bund die Länder unverzüglich im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund.

³⁶ Art. 10 Abs. 4 B-VG in der Fassung der B-VG-Novelle BGBl.Nr. 276/1992.

³⁷ 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

³⁸ Art. 23d Abs. 4 B-VG.

Die Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übersendung der dem Bund vorliegenden

- a) Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Union
- b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Union
- c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie
- d) Berichte der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union.³⁹

Nicht Gegenstand der Information sind innerösterreichische Vorhaben und Initiativen im Bereich der Europäischen Union. Hierüber werden die Länder und Gemeinden im Wege der Einrichtungen gemäß dem Bundesgesetz über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik⁴⁰ und gemäß der Verordnung des Bundeskanzlers über die Einsetzung und die Geschäftsordnung der Arbeitsgruppe für Integrationsfragen⁴¹ unterrichtet. Diese Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übermittlung von Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Union.⁴² Nach dem Bundesgesetz über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik nehmen zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und der Landtagspräsidentenkonferenz an diesem Rat teil.⁴³ Insofern wird eine Einbindung der Länder gesehen.

Die Informationsverpflichtung des Bundes bezieht sich nicht nur auf Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung, sondern auch auf Angelegenheiten nicht-hoheitlicher Verwaltung.⁴⁴ In der Unterrichtung wird eine Verpflichtung zur Übermittlung von (Original) Dokumenten, nicht aber eine Berichtspflicht, etwa im Sinne vorliegende Dokumente aufzubereiten, zu erläutern oder dazu

39 Art. 1 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung. Hier wird übrigens noch von der Integration im weitesten Sinne ausgegangen, sodaß nicht die Europäische Union angeführt ist, sondern die Europäischen Gemeinschaften, die Europäische Freihandelsassoziation und der Europäische Wirtschaftsraum. Auch ist noch von Österreichischer Mission und nicht von der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union die Rede.

40 BGBl.Nr. 368/1989.

41 BGBl.Nr. 574/1989.

42 Art. 1 Abs. 3 der Bund-Länder-Vereinbarung, siehe auch Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP, S. 7.

43 § 1 Abs. 2 Z. 3.

44 Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

Stellung zu nehmen, gesehen.⁴⁵ Daß sich der Bund gegen eine Aufbereitung der Dokumente wehrt, ist wegen der zu erwartenden Arbeitsbelastung verständlich. Auch wenn da und dort ein Hinweis auf ein wichtiges Problem von praktischem Vorteil wäre, gehört es wohl auch zum Selbstverständnis der Länder, kritisch die Informationen durchzusehen und die für sie wichtigen Punkte herauszugreifen. Eine Aufbereitung von Informationen birgt die Gefahr in sich, bewußt oder unbewußt Beeinflussungen vorzunehmen.

Die Übermittlung von Informationen hat an die Verbindungsstelle der Bundesländer schriftlich, in dringenden Fällen ausnahmsweise auch mündlich, zu erfolgen. Der Verbindungsstelle der Bundesländer obliegt auch die Verteilung und Weitergabe der Informationen an die Länder. Die Übermittlung der Informationen soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgen.⁴⁶ Adressat und Form sind also klar festgelegt. Die Informationsverpflichtung nach Art. 23d Abs. 1 B-VG liegt in verfassungsrechtlicher Hinsicht grundsätzlich beim jeweils zuständigen Bundesminister. Dokumente des Rates der Europäischen Union werden in der Praxis vom Generalsekretariat des Rates an die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt, die sie an die Länder weiterleitet. Vereinbarungsgemäß werden bestimmte Berichte der Ständigen Vertretung ebenfalls direkt an die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt.⁴⁷

2. Die Europäische Union, ein kompliziertes Zusammenleben

So manche Verwinkelungen liegen durchaus im System. Da ist einmal das erforderliche Zusammenwirken von inzwischen 15 Mitgliedstaaten.⁴⁸ Dem ist ein mühsamer Entscheidungsprozeß geradezu immanent. Die mitentscheidenden Staaten müssen wiederum - ohne das Gesamtziel aus den Augen zu verlieren - mit viel Fingerspitzengefühl versuchen, den nationalen Anliegen, Meinungen und Stimmungen Rechnung zu tragen. In irgendeinem EU-Mitgliedstaat laufen gerade nationale, regionale oder kommunale Wahlen und hemmen mitunter die innerstaatlichen Entscheidungsträger. Sieht man von den Änderungen der Verträge ab, haben die Mitgliedstaaten bzw. deren Vertreter in der Europäischen Union nicht das Risiko der nachträglichen Ratifikation zu tragen. Die Europäische Union zumindest in ihrer Ausrichtung als Erste Säule (EG, EGKS und EAG) weist einen stark supranationalen Charakter auf. Der Schwerpunkt liegt daher in der Willensbildung vor der Entscheidung auf Gemeinschaftsebene. Allerdings müssen Gemeinschaftsakte wie Richtlinien von

45 Siehe Rundschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten vom 19. Jänner 1996, GZ 671.982/2-V/8/85 und GZ 1055.01/609-I.A-GL/96, in der Folge „Rundschreiben“, S. 2.

46 Art. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung.

47 Siehe Rundschreiben, S. 4.

48 Und es können noch mehr werden.

den nationalen Gesetzgebungsorganen umgesetzt werden. Wird dem nicht entsprochen, so könnte dies letztlich zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen.

Das Zusammenwirken der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Union untereinander läßt jedenfalls an Kompliziertheit nichts zu wünschen übrig.⁴⁹ Dies beginnt schon einmal mit den drei Säulen, aus denen die Europäische Union besteht. Die Erste Säule setzt sich aus der EG, der EGKS und der EAG zusammen und befaßt sich mit Zollunion, Binnenmarkt, Gemeinsamer Agrarpolitik, Strukturpolitik sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.⁵⁰ Die Zweite Säule bildet die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Dritte Säule umfaßt die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI).⁵¹ Streng genommen ist es, wie es auch in dieser Abhandlung geschieht, etwas unpräzise, wenn von Europäischer Union gesprochen wird, wo oft eigentlich nur die Europäische Gemeinschaft gemeint ist.⁵² Die Europäische Union besitzt zumindest nach der bisher vertretenen herrschenden Ansicht auch keine gesonderte Rechtspersönlichkeit.⁵³ Es gilt, die schwierige Balance zu halten, nach außen und nach innen effektiv auftreten zu können und doch die Interessen der souveränen Mitgliedstaaten zu wahren.

Die Europäische Union soll ja zum Wohle ihrer Mitgliedstaaten und deren Bürger wirken.⁵⁴ Nicht immer wird sie so gesehen. Bei den Bürgern hat oft „Brüssel“ einen schlechten Klang. Es gilt als Hort überbezahlter Eurokraten, die

49 Daß die rechtliche Grundlage ein zunehmend unübersichtlicher werdendes Vertragswerk darstellt, wird auch von der Kommission eingeräumt, vgl. Georg Mayer, Regierungskonferenz 1996, *ecol* 1996, S. 213 ff., hier S. 214; auf die komplizierten institutionellen Strukturen und die unscharfe Rechtsnatur der Europäischen Union verweisen auch: Schroeder, Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, S. 3 ff., insbesondere S. 22; Thun-Hohenstein, Eine Union ohne Eigenschaften?, S. 23 ff., insbesondere S. 23 und 34; Bieber, Die Vereinfachung der Verträge zur Errichtung der Europäischen Union, S. 35 ff., hier S. 35; alle in: Hummer-Schweitzer (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, 1996.

50 Vgl. Art. 3 und 3a EG-Vertrag.

51 Vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. B, J und K und Änderungen und Ergänzungen im Vertrag von Amsterdam (Abschnitt I, Kapitel 2 und Abschnitt III, Kapitel 12); immer wenn auf den Vertrag von Amsterdam hingewiesen wird, erfolgen die Zitate aus dem Entwurf des Vertrages von Amsterdam vom 19. Juni 1997 (Beilage zu VST-2855/206 vom 24. Juni 1997); wie üblich werden die Texte solcher Entwürfe rechtlich überarbeitet und harmonisiert, sodann erfolgen Unterzeichnung und Ratifizierung.

52 Es wird aber der Einfachheit halber von Europäischer Union gesprochen, weil sich der Begriff EU für das gesamte Organgebilde schon ganz eingebürgert hat, auch wenn die Gemeinschaft gemeint ist; wenn es aber für das Verständnis notwendig ist, wird auf die Unterschiede hingewiesen bzw. der konkret passende Begriff verwendet.

53 Vgl. etwa Fischer/Köck, a.a.O., S. 256; es wird allerdings diskutiert, die Europäische Union mit Rechtspersönlichkeit auszustatten (vgl. Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Beilage zu VST-2855/131 vom 9. Dezember 1996, S. 87); zu einer klaren Formulierung kam es im Vertrag von Amsterdam (Abschnitt III, Kapitel 12) nicht; einen gewissen Ansatz bildet der neue Art. J.14 des Vertrages über die Europäische Union, wonach der Rat den Vorsitz zur Aufnahme von Verhandlungen ernächtigen kann.

54 Vgl. etwa Art. B des Vertrages über die Europäische Union, Art. 2 EG-Vertrag.

nur darüber nachdenken, wie sie den Euro-Bürgern durch sinnlose oder schikanöse Vorschriften das Leben noch schwerer machen können.⁵⁵ Es ist ein gewisses Dilemma der Europäischen Union, ein durchaus unterstützenswertes Gesamtziel, nämlich ein friedliches, harmonisches und materiell abgesichertes Zusammenleben der Völker Europas zu gewährleisten, und andererseits eben doch die vielen Interessen, Eigenheiten, Kulturen und Lebensweisen zu beachten. Dies bildet den Grund für komplizierte Zusammenlebensregeln. Dazu kommt, daß die Ergebnisse in der Regel Kompromisse sind. Dies ergibt sich aus der Natur der Dinge, daß eben der kleinste gemeinsame Nenner gefunden werden muß. Auch wird - wie die Erfahrung zeigt - doch immer versucht, daß kein Mitgliedstaat in einem seine substanziellen Interessen betreffenden Bereich völlig übergangen wird. Kompromissen haftet aber immer ein Mangel an Entschlossenheit und Risikofreudigkeit an. Viele Mitgliedstaaten und Bürger sehen sich erst recht benachteiligt.

Andererseits besteht auch die Neigung, die Europäische Union bewußt mißzuverstehen, und es entstehen „Euro-Mythen“, von denen - wie ein Kommissionssprecher bemerkte - zehn Prozent wahr, 40 v.H. ein Mißverständnis und 50 v.H. glatte Lügen sind.⁵⁶ Auch ist die Methode, politische Verantwortung nach oben zu delegieren, nicht unbekannt. Diese Tendenz wird auch dadurch verstärkt, daß der Meinungsbildungsprozeß von unten nach oben sich immer mehr von der Substanzentscheidung zur Mitwirkungsentscheidung entwickelt. Ein solches Entscheidungsmodell verwässert allerdings die unmittelbare Verantwortlichkeit und birgt die Gefahr, daß übertriebene, kaum verwirklichtbare und populistische Forderungen erhoben werden. Brüssel als anonymer, komplizierter und in der Volksseele nicht gerade mit Sympathien verankerter Apparat bietet sich hierfür besonders an. Es zeigt sich wie sinnvoll es eigentlich wäre, nach dem Subsidiaritätsprinzip vorzugehen und Verantwortung klar zuzuordnen.

3. *Die Europäische Union, eine Papier- und Verfahrensmaschinerie*

In der Erzeugung von „Papier“ ist die Europäische Union - wie andere internationale Organisationen auch - nicht gerade zurückhaltend. Der in der Tat wirklich nicht immer leicht zu durchschauende Entscheidungsprozeß findet eben auch in der Dokumentation seinen Niederschlag. Der Kommission kommt das alleinige Initiativrecht für Vorschläge von Rechtsakten zu.⁵⁷ Dem Vorschlag der Kommission an den Rat geht meist ein umfangreicher Informationsprozeß unter Einbeziehung von Experten der Mitgliedstaaten voraus. Die

⁵⁵ Siehe Profil Nr. 22 vom 30. Mai 1994, S. 33.

⁵⁶ Siehe Profil Nr. 22 vom 30. Mai 1994, S. 33.

⁵⁷ Vgl. Thun-Hohenstein - Cede, *Europarecht*², 1996, S. 121.

Kommission hat zur Vorbereitung ihrer Entscheidungsvorlagen an den Rat etwa 550 konsultative Expertengruppen eingerichtet.⁵⁸ Viele Fassungen solcher Vorbereitungsakte gehen wieder an die Mitgliedstaaten zumindest zur Kenntnis, oft auch zur Stellungnahme. Die Berichte solcher Arbeitsgruppen können manchmal auch verwirrend sein.⁵⁹ Im Vorbereitungsstadium spielt sich die Mitwirkung gewöhnlich auf Beamtenebene ab. Die Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger erfolgt wie bei anderen Vorbereitungsakten auch, wenn es sich schon vom Anfang an um besonders sensible Bereiche handelt. In der Regel ist aber auf Beamtenebene die Koordinierung vorzunehmen. Informationen gehen vom Bund über die Verbindungsstelle der Bundesländer an die Ämter der Landesregierungen und werden dort an die verschiedenen Rechts- und Fachabteilungen verteilt.

Werden Stellungnahmen abgegeben, so gehen diese, wenn die Verbindungsstelle der Bundesländer nicht um eine unmittelbare Erledigung an das zuständige Ministerium ersucht, wieder an diese. Die Verbindungsstelle der Bundesländer leitet die Stellungnahmen der Länder in der Regel an das zuständige Ministerium und auch an das Bundeskanzleramt weiter. Vom zuständigen Ministerium geht die Mitteilung an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. Dieses hat schließlich die Stellungnahme Österreichs im Wege der Ständigen Vertretung in Brüssel an die Organe der Europäischen Union weiterzuleiten.⁶⁰ Dies mag bürokratischer scheinen, als es im Routineablauf tatsächlich ist. Vereinfachungen können natürlich immer überlegt werden. Andererseits würde es doch zu einem Chaos führen, wenn in einem so vielstrukturierten Apparat keine formellen Informationsschritte vorgesehen wären. Das heißt natürlich nicht, daß nicht auch versucht wird, bei tatsächlich oder vermeintlich wichtigen Fragen auf informellem Wege seinen Standpunkt darzulegen.

Liegt der Vorschlag der Kommission an den Rat vor, so beginnt das Verfahren auf Ratsebene zu laufen. In der Ratsphase werden die formellen Kommissionsvorlagen wieder von etwa 200 Arbeitsgruppen und Ausschüssen des Rates⁶¹ verhandelt. Auch hier bekommen - wie in der Kommissionsphase - die nationalen Bürokrationen Entwürfe in verschiedenen Fassungen zur Information oder Stellungnahme. Die Einbeziehung der nationalen politischen Ebene erfolgt je nach Gewichtung des Problems. Regionalpolitische Entscheidungsträger, wie etwa Politiker der österreichischen Länder sind - sieht man von der Teilnahme eines Mitgliedes als nationaler Vertreter im Rat nach Art. 146 EG-Vertrag und allenfalls als Mitglied des Ausschusses der Regionen ab - in den

58 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 97.

59 Vgl. etwa Hinweis im Schreiben Tirols an die Verbindungsstelle der Bundesländer vom 27. April 1995, Präsidialabteilung II/EU-Referat-1036/1363.

60 Vgl. Rundschreiben S. 8 und 12.

61 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 98.

späteren Ratsphasen jedenfalls formell nicht mehr in den Entscheidungsprozeß eingebunden. Grundsätzlich soll sich das Ratsverfahren aber so abwickeln, daß nur jene Probleme, für die auf der unteren Ebene keine Lösung gefunden werden konnte, der Entscheidung auf Ministerebene vorbehalten bleiben. Die wesentlichen integrationspolitischen Weichenstellungen sollen durch den Europäischen Rat erfolgen.⁶² Aus der Tatsache, daß der Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) auf die Tagesordnung des Rates nur Vorlagen setzt, für die bereits ein Konsens erreicht werden konnte - das sind immerhin 70 v.H. - oder für die es einer Klärung auf der Ebene der Minister bedarf, folgt, daß die Mehrzahl der politischen Problemstellungen und praktisch alle technischen Detailfragen auf einer relativ niederen, durch die nationale Bürokratie bestimmten Ebene in den Arbeitsgruppen und Ausschüssen bereits vorentschieden werden.⁶³

Im Rechtsetzungsverfahren wirkt auch das Europäische Parlament in eingeschränkter Form im Mitentscheidungs- und Zusammenarbeitsverfahren mit.⁶⁴ In bestimmten Angelegenheiten bedarf es dessen Zustimmung.⁶⁵ Ist schon das Zusammenarbeitsverfahren im einzelnen äußerst komplex gestaltet, so ist das Mitentscheidungsverfahren in seiner Komplexität und Vielgestaltigkeit kaum mehr zu überbieten.⁶⁶ Einer Vereinfachung dieses Verfahrens wurde daher aus gutem Grund auch in der Regierungskonferenz 1996⁶⁷ positiv gegenübergestellt.⁶⁸ Als mögliche Variante für eine Vereinfachung der Beteiligung des Europäischen Parlaments am EU-Rechtsetzungsprozeß wurde die Reduzierung auf drei Verfahren, nämlich Mitentscheidung, Zustimmung und Anhörung, immer wieder ins Spiel gebracht.⁶⁹ Nach einem Vorschlag der Kommission könnte das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche der legislativen Tätigkeit der Gemeinschaft ausgeweitet werden. Der Zustimmung des Europäischen

62 Vgl. Vertrag über die Europäische Union, Art. D; die konkreten Zuständigkeiten sind eher ausnahmsweise, z.B. Art. 109a Abs. 2 lit. b, 109j Abs. 3 des EG-Vertrages.

63 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 98.

64 Art. 189b und 189c EG-Vertrag.

65 Vgl. Art. 0 des Vertrages über die Europäische Union, Art. 130d, 138 Abs. 3, 228 Abs. 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag und dem neuen Art. Fa des Vertrages über die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (Abschnitt I, Kapitel 1).

66 Vgl. *Wolf*, Ausgewählte Punkte der geplanten Institutionenreform mit Blickrichtung auf den EGV einschließlich Subsidiaritätsprinzip, Hausarbeit WS 1995/96 im Post-Graduate Lehrgang „Europarecht“ Schloß Hofen, S. 28.

67 Die Regierungskonferenz 1996 hat ihre rechtliche Grundlage im Art. N Abs. 2. des Vertrages über die Europäische Union. Demnach wird im Jahr 1996 eine Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um die Bestimmungen dieses Vertrages, für die eine Revision vorgesehen ist, in Übereinstimmung mit den Zielen der Art. A und B zu prüfen; die Regierungskonferenz 1996, die sich auch auf das Jahr 1997 erstreckte und insofern die Jahreszahl nicht als abschließend zu sehen ist, führte zum Vertrag von Amsterdam.

68 Vgl. Beilage zu VST-2855/76 vom 23. Mai 1996, S. 4; Beilage zu VST-2855/90 vom 15. Juli 1996.

69 Vgl. Österreichische Grundsatzpositionen, Beilage zu VST-2855/48 vom 26. März 1996, S. 11.

Parlaments sollen Materien „im Verfassungsrang“ sowie internationale Abkommen vorbehalten sein. Auf sonstige Maßnahmen soll das Verfahren der Anhörung Anwendung finden, das Zusammenarbeitsverfahren könnte abgeschafft werden.⁷⁰ Im Vertrag von Amsterdam schließlich⁷¹ wird die Rolle des Europäischen Parlaments durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf Bereiche mit im wesentlichen rechtsetzenden Charakter, für die bisher bloß eine Anhörung des Europäischen Parlaments vorgesehen war oder das Zusammenarbeitsverfahren zum Tragen kam, erheblich gestärkt. Vor allem wurde auch eine Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens beschlossen. Dies ist wohl die Konsequenz, um diesen nunmehr häufiger zur Anwendung kommenden Mitentscheidungsprozeß nicht ungebührlich durch ein äußerst kompliziertes Verfahren zu belasten. Das Zusammenarbeitsverfahren wird auf Bereiche der Wirtschafts- und Währungspolitik beschränkt.

Jedenfalls kommen auch im Zusammenhang mit diesen Verfahren die gemeinsamen Standpunkte des Rates den nationalen Verwaltungen wieder zur Kenntnis. Fernen können noch der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen beratend in ein Rechtsetzungsverfahren einbezogen werden.⁷²

Aber nicht nur im Zusammenhang mit einem Rechtsetzungsverfahren tritt die berühmte Komitologie in Erscheinung. Im Rahmen der Europäischen Union besteht eine Fülle von sogenannten Hilfsorganen in Form von Ausschüssen, Gruppen, Kommissionen und dergleichen, die auf Grund von primärem oder sekundärem Gemeinschaftsrecht eingesetzt werden können oder durch einen völkerrechtlichen Vertrag errichtet werden.⁷³ Auch von diesen Organen werden zahlreiche Berichte, Programme, Tagungsunterlagen und dergleichen erstellt, die ebenfalls übermittelt werden.

Wenn einerseits von Ratspräsidentschaft - auch über eine Gruppenpräsidentschaft⁷⁴ wird diskutiert - dann wieder von einem Präsidenten der Kommission die Rede ist, immer wieder von einem Parlament berichtet wird, das entgegen den landläufigen Vorstellungen von einer solchen Einrichtung keine Gesetze beschließt, im Rahmen der Komitologie der Überblick über die vielen Ausschüsse, Experten- oder Arbeitsgruppen verlorengeht, sich Rechtsetzungsakte bald in der Kommissionsphase bald in der Ratsphase befinden, das *Procedere*

70 Siehe Beilage zu VST-2855/90 vom 15. Juli 1996.

71 Abschnitt IV, Kapitel 14.

72 Vgl. Art. 4 Abs. 2, 198, 198c EG-Vertrag.

73 Vgl. Schweitzer/Hummer, *Europarechts*, 1996, S. 94 ff.

74 Bericht der Reflexionsgruppe, Beilage zu VST-2855/32 vom 12. Jänner 1996 (in der Folge „Reflexionsgruppe“), zweiter Teil, P. 108; Der Europäische Rat hat im Juni 1994 die sogenannte „Reflexionsgruppe“ zur Konferenzvorbereitung eingesetzt. Diese hat ihre Arbeit im Juni 1995 begonnen und am 5. Dezember 1995 mit einem Bericht abgeschlossen (vgl. *Georg Mayer*, a.a.O., S. 214).

der Sperrminorität (Ioannina-Formel)⁷⁵ auch bei mehrmaligem Durchlesen nur schwer zu durchschauen ist, dann nimmt es nicht wunder, wenn der mit der Organisation der Europäischen Union nicht so vertraute Bürger sich eher kopfschüttelnd von soviel Kompetenzen, Institutionen und dergleichen verständnislos abwendet.⁷⁶ Da wird man noch so viele Informationskampagnen starten und von Transparenz sprechen können,⁷⁷ solchen Aufklärungsversuchen wird wohl wenig Erfolg beschieden sein. Um eine Vereinfachung des Systems sollte es gehen und nicht um das Nachdenken darüber, wie man ein kompliziertes System verständlich erklären kann; dadurch wird das System selbst nicht einfacher. Dafür besteht aus der bisherigen Erfahrung, sei es über die Einheitliche Europäische Akte, sei es über den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag von Amsterdam, kaum Anlaß zu Optimismus. Es liegt einfach im System, daß Wechselbeziehungen auf internationaler, nationaler oder regionaler Ebene mit den vielen politischen und bürokratischen Beratungs- und Entscheidungsträgern ein kompliziertes Zusammenwirken schaffen.

Das Wesen der Europäischen Union zu deuten ist schwierig, da sie keinem der herkömmlichen Modelle des Zusammenschlusses von Staaten folgt. Sie ist kein (Bundes-)Staat, aber auch kein Staatenbund, also eine internationale Organisation im herkömmlichen Sinn. Die Europäische Union verfügt - von den Gemeinschaften abgesehen - nur über eine rudimentäre Organstruktur und besitzt nach herrschender Ansicht auch keine gesonderte Rechtspersönlichkeit, weder im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten noch zur Europäischen Gemeinschaft.⁷⁸ Nach Iglesias ist auch die Gemeinschaft als rechtliche Konstruktion ein Novum, das zwischen Staats- und Völkerrecht angesiedelt ist.⁷⁹ Für die Papierflut, gleichgültig ob sie konventionell oder elektronisch erfolgt, ist jedenfalls schon aus diesen Gründen gesorgt.

Darüber hinaus neigen internationale Organisationen auch manchmal zu einer gewissen Weltverbesserungsphilosophie oder zu einem Weltverbesserungsauftrag und wollen dies durch Programme, Broschüren und dergleichen

75 Zum Begriff vgl. etwa *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 111 f.

76 So haben im Februar 1996 nur 15 v.H. der EU-Bürger von der Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastricht-Vertrages gehört, siehe die Presse vom 27. März 1996, S. 5.

77 Auch die Reflexionsgruppe will, daß die Bürger besser über die Union und ihre Funktion informiert werden; Reflexionsgruppe, erster Teil, Punkt I. unter „eine transparente Union“, wie überhaupt das Wort „Transparenz“ in den vorbereitenden Sitzungen zur Regierungskonferenz 1996 immer wieder als Ziel aufscheint (vgl. etwa Beilage zu VST-2855/102 vom 12. September 1996, S. 2 und 3; Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Beilage zu VST-2855/131 vom 9. Dezember 1996, S. 55), und im Vertrag von Amsterdam (Abschnitt II, Kapitel 10) seinen Niederschlag findet; bürgernahe Entscheidungen verlangt auch der Vertrag über die Europäische Union, Art. A; Anfragebeantwortung der Kommission zu Maßnahmen betreffend Transparenz, ABl. Nr. C 179/1995, S. 20; vgl. auch EU-Projekt „Citizens First“, Beilage VST-2821/30 vom 30. April 1996.

78 Vgl. *Fischer/Köck*, a.a.O., S. 256; siehe auch *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 46 und 48; siehe allerdings Ausführungen in FN 53.

79 *Iglesias*, Zur „Verfassung“ der europäischen Gemeinschaft, *EuGRZ* 1996, S. 125 ff., hier S. 130.

einmal ankündigen. In der Europäischen Union kann in sachlich und politisch komplexen Angelegenheiten das Rechtsetzungsverfahren mit einem Grünbuch oder einem Weißbuch beginnen. Das Grünbuch ist eine Erfindung des anglo-amerikanischen Rechtskreises. In einem Grünbuch wird für einen potentiellen Regelungsbereich eine Bestandsaufnahme der Sach- und Rechtsprobleme erstellt. Das Grünbuch enthält aber noch keine Lösungsvorschläge geschweige denn Regelungsentwürfe, sondern dient ausschließlich der Aufbereitung der Diskussionsgrundlagen in einer bestimmten Angelegenheit. Es wird veröffentlicht und soll die Diskussion über Rechtsetzungsvorhaben in konstruktive Bahnen lenken.⁸⁰ Beispiele für Grünbücher sind das Grünbuch über den „Zugang der Verbraucher zum Recht“, über „faire und effiziente Preise im Verkehr“, über „erneuerbare Energiequellen“ oder über „das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union“. Die Kommission kann aber auch - wenn große Sachzusammenhänge betroffen sind - ein Weißbuch erstellen. In einem Weißbuch werden über die Aufbereitung der Sachprobleme hinaus Strategien entwickelt und konkrete Rechtsetzungsschritte vorgeschlagen. Die einzelnen Rechtsetzungsschritte werden aber nicht im Detail ausformuliert. Das wohl bekannteste Weißbuch ist das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes.“⁸¹ Weißbücher wurden auch verfaßt über „die Europäische Sozialpolitik - Ein zukunftsweisender Weg der Union“, über „die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ oder über „eine Energiepolitik für die Europäische Union“.⁸² Aber gerade der Erstellung eines Grün- oder Weißbuches geht viel gleichsam auf Papier festgehaltener Diskussionsstoff voraus. Eine große Rolle spielen auch die zahlreichen Berichte der Kommission. So der Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft, den Binnenmarkt, die Landwirtschaft, aber auch über die bessere Rechtsetzung oder die Jahresberichte über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechtes.⁸³ Mit einer durchschnittlichen jährlichen Stückzahl von je 350 bis 400 erreichen sowohl der Teil L als auch der Teil C des Amtsblattes der Europäischen Gemeinschaften einen respektablen Umfang. In den meisten Ländern sind auch Europa-Informationsstellen eingerichtet. Diese werden geradezu stoßweise mit Unterlagen versorgt.

Wenn auch die zu erwartende Informationsflut schon zu Beginn der Diskussion über die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration erkennbar

80 Vgl. *Stefan Weber*, Rechtsetzung in der Europäischen Union, Neue Aufgaben für Rechtsanwälte, AnwBl. 1995, S. 155 ff., hier S. 159.

81 Vgl. *Stefan Weber*, a.a.O., S. 159/160.

82 Zu den Weiß- und Grünbüchern siehe auch Beilage zu VST-2177/43 vom 13. Dezember 1996, S. 5 und 6.

83 Vgl. etwa VST-2047/46 vom 12. Dezember 1995; Abl.Nr. C 254/1995.

war,⁸⁴ so war es doch das Bestreben des Nationalrates und des Bundesrates, der Länder, Landtage und Gemeinden, über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration unterrichtet zu werden, wie dies dann auch in den Art. 23d und 23e B-VG seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden hat. Diese Forderungen bestehen auch zu Recht. Nur durch eine gute Information kann eine entsprechende Mitwirkung und Kontrolle erfolgen. Es ist besser, eine Flut von Informationsmaterial sichten zu müssen, als überhaupt nicht unterrichtet zu werden. Ein Problem wirft immer wieder die Frage der Aufbereitung von Informationsmaterial auf. In erster Linie ist dabei an die ersten Empfänger gedacht, also an den Bund gegenüber den Ländern, an die Ministerien gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat, an die Landesregierungen gegenüber den Landtagen. Eine solche Aufbereitung würde aber einen ungeheuer hohen Verwaltungsaufwand bedeuten, der nicht gerechtfertigt wäre. Gerade in den Rechtsetzungsphasen wechseln die Fassungen oft fast täglich. Auch würde durch eine Aufbereitung bewußt oder unbewußt eine gewisse Manipulationsgefahr entstehen. Es könnten aber auch Berührungspunkte leicht übersehen werden. Wird auf bestimmte - etwa die Zuständigkeit der Länder berührende - Bereiche aufmerksam gemacht, so besteht wieder die Gefahr, daß sich die Empfänger darauf verlassen. Wenn aber der Berührungsbereich der Länder leicht erkennbar ist und die Frist für eine Stellungnahme kurz bemessen ist, wäre ein entsprechender Hinweis oft sehr hilfreich. Dies soll aber trotzdem eine vollständige Prüfung der Dokumente nicht ersparen.⁸⁵ Die Verbindungsstelle der Bundesländer bemüht sich immer wieder, auf berührte Länderinteressen hinzuweisen.⁸⁶

Dem Bundesrat und dem Nationalrat⁸⁷ sind im Jahre 1995 insgesamt 17.317 und im Jahr 1996 bis zum 15. Oktober 14.171 Dokumente in Erfüllung der Informationspflicht nach Art. 23e B-VG zugegangen. Von diesen rund 31.500 Dokumenten nahm der Hauptausschuß des Nationalrates 120 in Verhandlung. Er hat etwa bis Mitte Oktober 1996 22 Stellungnahmen abgegeben. Dies zeigt auch ein anderes Bild. Wenn natürlich nie ausgeschlossen werden kann, daß etwas übersehen wird, entwickelt sich bei der Sichtung doch ein Gespür für jene Dokumente, denen Bedeutung beizumessen ist. In der Regel weiß man ja auch, daß auf bestimmte Angelegenheiten, in welcher Phase sie auch immer in Behandlung stehen mögen, ein besonderes Augenmerk zu legen ist. Man wird

84 Vgl. Jooss, Auswirkungen des EG-Rechtes auf Regierung und Verwaltung, in: Pernthaler (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989, 101 ff., hier S. 109.

85 Grundsätzlich ist aber Morass (Die Praxis der Bund-Länder-Koordination in der EU-Politik, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, 1996, S. 85 ff., hier S. 88) zuzustimmen, wenn er meint, es würde völlig den Intentionen der Länder zuwiderlaufen, wenn Bundesstellen die Dokumente für die Länder selektieren würden.

86 Z.B. VST-2788/5 vom 30. März 1995.

87 Diese Information stellte dankenswerterweise der Bundesratsdirektor Dr. Labuda mit Schreiben vom 21. Oktober 1996, ZI.23019.0030/33-L2.1/96, zur Verfügung.

aber auch um eine aufmerksame Gesamtbeobachtung des Dokumentenlaufes nicht herumkommen, können doch immer wieder einzelne wichtige Fragen in Angelegenheiten versteckt sein, bei denen man zuvor nicht annimmt, daß Berührungspunkte für die Länder bestehen könnten.

Die Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern ist insofern etwas eingeschränkt, als sie sich auf Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union bezieht, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Der Bund unterrichtet die Länder im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer. Wenn mitunter auch Kritik geübt wird,⁸⁸ kann man doch davon ausgehen, daß der Bund seiner Informationsverpflichtung gegenüber den Ländern im hohen Maße entspricht.⁸⁹ Allerdings besteht die Unterrichtung in der Regel mehr oder weniger in der Übersendung von Informationsmaterial an die Verbindungsstelle der Bundesländer. Es erhebt sich allerdings schon die Frage, ob auf Grund der Bund-Länder-Vereinbarung nicht eine formellere Vorgangsweise geboten wäre. Ein wesentliches Element eines solchen Verfahrens ist es, daß das Bundeskanzleramt die Länder um Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist⁹⁰ zu ersuchen hat. Dies geschieht aber kaum. Es könnte sich auch die Frage stellen, ob nicht gerade im Hinblick auf die Bindung des Bundes bei einer einheitlichen Stellungnahme der Länder dieser formelle Wege beschritten werden müßte.⁹¹ Die Länder - auch die Verbindungsstelle der Bundesländer - versuchen von sich aus zu prüfen, ob zu dieser oder jener Angelegenheit nicht eine einheitliche Stellungnahme der Länder an den Bund zweckmäßig wäre.⁹² Sicherlich ist der Bund an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden, wenn sie ihm vorliegt, gleichgültig auf welche Weise sie zustande gekommen ist.⁹³ Es kann ja sein, daß die Länder von sich aus etwa Änderungen von EU-Rechtsvorschriften, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, anregen. Eine formelle Vorgangsweise im Verfahren zur Einholung von Stellungnahmen der Länder durch den Bund wäre jedenfalls wünschenswert.

Die Protokollführung wird sicherlich in den einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt. Die entscheidende Frage ist, ob die EU-Akten gesondert geführt oder zu den jeweiligen Sachbereichen gegeben werden. In der Präsidialabteilung II/EU-Recht des Amtes der Tiroler Landesregierung etwa, die für die

88 Vgl. VST-2852/30 vom 14. März 1996 und VST-2852/40 vom 4. Juli 1996 über das Ergebnis der Beratungen der beamteten Frauenreferentinnen.

89 Siehe auch VST-2075/42 vom 16. Dezember 1994 und VST-2793/25 vom 28. Februar 1997 (allerdings mit Kritikpunkten wie fremdsprachiger Texte, kurze Fristen oder zu große Fülle).

90 Auf das Problem der Frist wird noch näher eingegangen werden.

91 Tirol hat mit Schreiben vom 19. Juni 1995, Präs.II/EU-Recht-1441/121, auf diese Probleme hingewiesen.

92 Vgl. etwa VST-2233/14 vom 4. Juli 1995 (Sportpferde), VST-2868/5 vom 28. Juni 1995 (Migration).

93 Dafür spricht der Wortlaut des Art. 23d Abs. 2 B-VG.

Bearbeitung der EU-Rechtsangelegenheiten und die Koordinierung des Schriftverkehrs mit der Verbindungsstelle der Bundesländer zuständig ist,⁹⁴ werden im wesentlichen die EU-Geschäftsstücke in eigenen Akten registriert. Dies deshalb, weil viele der vom Bund über die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelten Dokumente oft mehrere Sachbereiche berühren.⁹⁵ Nach dieser Protokollierungsform wurden in den Jahren 1995 und 1996 insgesamt 4.239 Aktenvorgänge eingetragen. Natürlich ist ein nicht unbeträchtlicher Teil all dieser übersandten Dokumente nur Informationsmaterial. Dies geht von der Bekanntmachung von Terminen über Sitzungsberichte bis zu Weiß- und Grünbüchern. Es sind aber auch viele Erledigungen zu tätigen. Auch hier zieht sich die Palette von Kurzmitteilungen über Stellungnahmen zu schwierigen Rechtsfragen bis zu umfangreichen Berichten und Statistiken.

Auch wenn nur eine gewisse Grobprüfung erfolgt, wobei sich aus der Erfahrung ein gewisser Blick für Wichtiges und weniger Bedeutendes entwickelt, nimmt der Sichtungsprozeß doch einen beachtlichen Zeitaufwand in Anspruch, ganz zu schweigen von den oft auch auf deutsch nicht leicht zu lesenden Texten. Was fremdsprachliche Texte betrifft, geht Tirol davon aus, daß es nicht erforderlich ist, für alle Dokumente eine Übersetzung vorzunehmen. Wenn aber wichtige politische oder rechtliche Antworten zu geben sind, ist auf eine Übersetzung zu bestehen.⁹⁶ Da Deutsch Amtssprache ist,⁹⁷ dient es auch der Selbstachtung, in wichtigen Fragen darauf zu bestehen. Nicht zu vergessen ist endlich, daß die Abwicklung der zahlreichen Förderungsprogramme für viele Dienststellen einen erheblichen bürokratischen Aufwand verursacht.

Zu diesem offiziellen Akteneinlauf kommen auch noch Informationen, die man im Hinblick auf ein Problem gezielt, auch manchmal durch das Länderbüro, einholt. In manchen Fällen kommt es vor, daß ein Ministerium unmittelbar um Stellungnahme zum Vorschlag einer Richtlinie ersucht.⁹⁸ Es könnte sich die Frage stellen, ob auf Grund der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nicht die Unterrichtung über die Verbindungsstelle der Bundesländer zu erfolgen hätte. Man wird aber doch davon ausgehen müssen, daß es sich hier nur um eine Ordnungsvorschrift handelt, die auf die Gültigkeit und

94 Verordnung des Landeshauptmannes über die Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung, LGBl.Nr. 34, zuletzt geändert durch die Verordnung LGBl.Nr. 65/1997.

95 Als Beispiel sei der Bereich der Anerkennung von Diplomen angeführt, die die Gewerbeordnung und die sogenannten „Landesgewerbe“ wie Schischulen, Tanzschulen und dergleichen, Gesundheitsberufe oder landwirtschaftliche Berufe berührt, siehe auch VST-2856/34 vom 23. Februar 1996.

96 Schreiben vom 9. Februar 1995, Präs.Abt.II/EU-Recht-208/1264, an die Verbindungsstelle der Bundesländer und vom 7. Dezember 1995, Präs.Abt.II/EU-Recht-1415/1820, an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten.

97 Zu den Amts- und Arbeitssprachen, *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 55.

98 Z.B. Bundesministerium für Gesundheit und Konsumentenschutz vom 4. Juli 1995, GZ 30.001/2-III/9/95; Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft vom 9. Dezember 1996, GZ 15.813/111-I 5/96.

Wertung der Stellungnahme der Länder durch den Bund, wenn sie diesem tatsächlich zukommt, keine Bedeutung hat.

4. *Vorhaben des Bundes*

Was unter Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union zu verstehen ist, darüber geben die Materialien keine Auskunft.⁹⁹ Nach der Bund-Länder-Vereinbarung¹⁰⁰ erfolgt die Unterrichtung insbesondere durch die Übermittlung von Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Union. Aus dem Wortlaut ist eher zu entnehmen, daß sich auch hier die Informationsverpflichtung hauptsächlich in der Übermittlung von Informationsmaterial erschöpft und auch keine Aufbereitung vorgesehen ist oder verlangt werden kann. Nach Morass¹⁰¹ ist die gesonderte Vorgangsweise bei der Information über Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union sinnvoll, weil die Länder direkt in die Erarbeitung der innerstaatlichen Formulierung integrationspolitischer Positionen eingebunden sind. Eine zusätzliche formelle Berichterstattung würde lediglich den Verwaltungsaufwand erhöhen.

In Wahrheit hat die unterschiedliche Vorgangsweise in der Unterrichtung der Länder durch den Bund bei Vorhaben der Europäischen Union einerseits und Vorhaben des Bundes in bezug auf die Europäische Union andererseits eine bedeutende politische Dimension. Vorhaben des Bundes sind im Ergebnis eben politische Absichten, die nicht immer mit den Ländern oder einem Teil der Länder übereinstimmen müssen. So vorteilhaft es auch wäre, über die Absichten des Bundes Kenntnis zu erlangen, so verständlich ist es, daß sich dieser manchmal bedeckt hält. Die Vorstellungen des Bundes und der Länder oder einiger Länder über die Unionspolitik können eben unterschiedlich sein. Dazu kommt das Zusammenwirken der politischen Parteien des Bundes und der Länder. Im Ergebnis hat es aus der Sicht der Länder gar keinen Sinn, gleichsam auf rechtlicher Basis Informationsverpflichtungen zu erzwingen. Vielmehr werden die Länder oder ein Land politische Strategien entwickeln müssen, um die Absichten des Bundes zu durchschauen, und, wenn sie gegen ihre Interessen gerichtet sind, dagegen anzukämpfen oder zu versuchen, sie zu beeinflussen. Dies wird aber zumindest in der Vorfeldphase eher auf der politischen und

99 Vgl. Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Änderung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 276/1992, 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP und Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Bund-Länder-Vereinbarung, 428 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP.

100 Art. 1 Abs. 3.

101 a.a.O., S. 416.

nicht auf der rechtlichen Ebene zu erfolgen haben. Auch der Umstand, daß die Information an den Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik und an die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen gehen soll, deutet in diese Richtung. Der Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik hat auch für die Länder den Zweck, daß er ihnen ein zusätzliches Gremium bietet, um über die Problemsicht und die strategischen Kalküle der Bundesakteure unterrichtet zu werden und auf hoher politischer Ebene bereits in anderer Weise vorgebrachte Länderforderungen erneut zu präsentieren.¹⁰² Genaugenommen ist die Information in diesem Rat zwar allgemeiner, aber weiter als jene nach der Bund-Länder-Vereinbarung, weil sie nicht auf den selbständigen Wirkungsbereich der Länder und sonst für sie wichtige Interessen beschränkt ist.¹⁰³ Die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen hat die Aufgabe, die österreichische Koordination in Angelegenheiten der europäischen Integration und die Vorbereitung der grundlegenden inhaltlichen Verhandlungspositionen der Bundesregierung gegenüber der Gemeinschaft vorzunehmen. Die Arbeitsgruppe hat ihre Aufgabe im ständigen Kontakt mit den Ländern, dem Österreichischen Gemeindebund, dem Österreichischen Städtebund und den Sozialpartnern wahrzunehmen.¹⁰⁴ Als Vertreter der Länder nimmt in der Praxis der Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer an den Sitzungen teil.¹⁰⁵ Beide Einrichtungen hängen stark mit dem Beginn des Integrationsprozesses und den Beitrittsverhandlungen zum EWR und dann zur Europäischen Union zusammen. Der Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik trat bis März 1997 zu 14 Sitzungen zusammen.¹⁰⁶ In den Jahren 1995 und 1996 tagte er aber jeweils nur mehr einmal. Die Arbeitsgruppe für Integrationsfragen wurde in den Jahren 1995 und 1996 nicht einberufen.¹⁰⁷

Auf Grund der EU-Mitgliedschaft dürften auch die Vorbereitungen mehr entsprechend dem Rundschreiben laufen. Informationen über Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union gelangen aber auch über die Verbindungsstelle der Bundesländer an die Länder wie etwa das Weißbuch der Bundesregierung (zum EU-Beitritt)¹⁰⁸ oder die Österreichischen Grund-

¹⁰² Siehe *Morass*, a.a.O., S. 371.

¹⁰³ Vgl. Art. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung und § 2 des Bundesgesetzes über die Einrichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik.

¹⁰⁴ Siehe § 2 der Verordnung des Bundeskanzlers über die Einsetzung und die Geschäftsordnung der Arbeitsgruppe für Integrationsfragen, BGBl.Nr. 574/1989.

¹⁰⁵ Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 373.

¹⁰⁶ Siehe Protokoll der 14. Sitzung vom 10. März 1997 (Beilage zu VST-2149/28 vom 2. April 1997).

¹⁰⁷ Dies ergab eine telefonische Auskunft des Bundeskanzleramtes.

¹⁰⁸ Beilage zu VST-2235/572 vom 16. Jänner 1995.

satzpositionen zur Regierungskonferenz 1996, mit der Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme, wenn auch innerhalb einer äußerst kurzen Frist.¹⁰⁹

C. Zur Stellungnahmefrist

Tirol knüpft in seinem Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration an die im Art. 10 Abs. 4 B-VG ursprünglich vorgesehen gewesene Fristeinräumung an. Die Landesregierung hat demnach bei der Information des Landtages diesem auch die Frist, die der Bund den Ländern für die Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt hat, mitzuteilen.¹¹⁰ Nach der geltenden Verfassungslage¹¹¹ ist eine solche Frist nicht mehr vorgesehen. Die Tiroler Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme¹¹² zum Entwurf einer begleitenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zum Beitritt Österreichs zur EU darauf hingewiesen, daß im Unterschied zur geltenden Rechtslage die Einräumung einer angemessenen Frist nicht mehr vorgesehen ist. In den Erläuterungen wird behauptet, daß die Fristsetzung mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Wo in der Anfügung eines Satzes wie „Die Stellungnahme ist bis spätestens abzugeben“ ein hoher Verwaltungsaufwand liegen soll, ist nicht ersichtlich. Das Fehlen einer exakten Frist schafft eine große Unsicherheit über die Rechtzeitigkeit einer Äußerung. Dazu ergeben sich noch besondere Probleme hinsichtlich der rechtzeitigen Abgabe einer Stellungnahme, wenn in einem Land mehrere Organe an der Willensbildung beteiligt sind oder wenn eine einheitliche Stellungnahme der Länder erfolgen soll. Durch den Entfall der Verpflichtung des Bundes, eine Frist zur Stellungnahme einzuräumen, könnte seitens des Bundes sehr leicht behauptet werden, den Ländern sei sehr wohl ein Anhörungsrecht eingeräumt worden, die Stellungnahme sei aber zu spät erfolgt. Es muß daher auf eine angemessene Fristsetzung bestanden werden.

Auch die Landeshauptmännerkonferenz hat sich dafür ausgesprochen, daß der Standard der Mitwirkungsrechte der Länder an der europäischen Integration nach dem Bundesverfassungsgesetz BGBl.Nr. 276/1992 nicht geschmälert werden darf. Dies bezieht sich auch auf die Einräumung der Stellungnahmefrist durch den Bund.¹¹³ Der Tiroler Standpunkt fand in der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, BGBl.Nr. 1013, jedoch keine Berücksichtigung.

109 Vgl. VST-2855/43 vom 14. März 1996.

110 Vgl. § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl.Nr. 17/1993.

111 Art. 23d Abs. 1 und 2 B-VG.

112 Vgl. Beschluß vom 4. Oktober 1994, Schreiben vom 4. Oktober 1994, Präsidialabteilung II/EG-Referat-44/696.

113 Siehe VST-210/334 vom 31. Oktober 1994 an die Bundesregierung.

Die Länder sind aber der Auffassung, daß nach Art. 4 Abs. 2 der Bundesländer-Vereinbarung der Bund nach wie vor verpflichtet ist anzugeben, welche Frist den Ländern für die Abgabe der Stellungnahme zur Verfügung steht. Auf Anregung Tirols¹¹⁴ wurde dieser Länderstandpunkt an das Bundeskanzleramt herangetragen.¹¹⁵ Schäffer¹¹⁶ geht davon aus, daß schon aus der gegenseitigen Rücksichtnahmepflicht im Bundesstaat eine angemessene Frist für die Abgabe einer Stellungnahme zu beachten ist.

Gerade was die Fristfestsetzung betrifft, dient das Begutachtungsverfahren zu Entwürfen von Staatsverträgen sowie von Gesetzen und Verordnungen des Bundes als Vorbild. Hier haben die Länder in der Regel innerhalb einer bestimmten Frist eine Stellungnahme abzugeben. Dadurch können auch für den internen Willensbildungsprozeß die erforderlichen Dispositionen getroffen werden. Meistens sind mehrere Dienststellen zu befassen, bei bedeutenden Fragen ist auch die Entscheidung der politischen Willensträger einzuholen. Bei Stellungnahmen zu Entwürfen von EU-Rechtsakten stellt sich aber auch die Frage, in welchem Stadium zu einem Entwurf die Abgabe einer Stellungnahme am zweckmäßigsten ist. Auf Grund der Komitologie¹¹⁷ weist ein Entwurf - wie schon angeführt - im Willensbildungsprozeß der Kommission zahlreiche Fassungen auf. Auf die Komplexität des Zusammenarbeitsverfahrens und noch mehr des Mitentscheidungsverfahrens wurde ebenfalls aufmerksam gemacht.¹¹⁸ Hier noch den richtigen Entwurf und die für das betreffende Land relevanten Punkte zu erkennen, ist nur schwer bewältigbar. Dazu kommt, daß in Fällen, bei denen die Mitwirkung mehrerer Organe wie etwa der Landtage beim EU-Willensbildungsprozeß vorgesehen ist, es technisch gar nicht möglich ist, oft aber auch, weil es ja nur um einige Punkte geht, gar nicht notwendig scheint. Nach Morass¹¹⁹ ist die Terminisierung zunächst vor allem an der Arbeit des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) auszurichten, der in der Ratsphase des EG-Entscheidungsprozesses gleichsam als „Motor“ und „Filter“ wirkt. Er entscheidet, welche Punkte reif für abschließende Verhandlungen auf Ministerebene im Rat sind, und welche noch weiterer Abklärungen in den vorgelagerten Ausschüssen und sonstigen Beratungsgremien bedürfen. Das geeignetste Stadium eines Entwurfes für eine Stellungnahme durch die Länder scheint wohl der formelle Vorschlag der Kommission an den Rat zu sein.¹²⁰ Mit den Verhandlungen im Rat, angefangen bei den diversen Ausschüssen bis letztlich zur Ministerebene, beginnt die offizielle politische Einflußnahme. Das

114 Schreiben vom 6. Februar 1995, Präs.Abt.II/EG-Referat-1415/1582.

115 Siehe VST-210/345 vom 7. April 1995.

116 ZÖR 1996, a.a.O., S. 29.

117 Vgl. etwa Fischer/Köck, a.a.O., S. 357; Morass, a.a.O., S. 97.

118 Vgl. Wolf, a.a.O.

119 a.a.O., S. 95/96.

120 Siehe Beilage A des Rundschreibens, S. 2.

heißt nicht, daß die Bedeutung der Mitarbeit nationaler Experten in Kommissionsausschüssen und die informelle Einflußnahme bzw. politisches Lobbying auf Kommissionsentscheidungen, vor allem im Rahmen des Initiativrechtes, verkannt wird. Aber in der Kommissionsphase fungieren die nationalen Beamten eben offiziell nicht als Vertreter ihrer Mitgliedstaaten, sondern besitzen Expertenstatus.¹²¹ Gerade bei informellen Kontakten wird immer wieder darauf hingewiesen, daß es sehr schwer sei, einen genauen Zeitplan vorzugeben. Andererseits wird es auch im Informationsverfahren gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat als sinnvoll angesehen, auf einen Zeitplan auf EU-Ebene hinzuweisen sowie allenfalls von einem indikativen Zeitplan auszugehen.¹²² Bei besonders wichtigen und sensiblen Themen für ein Land oder alle Länder gemeinsam spielt natürlich der Versuch der faktischen Einflußnahme eine große Rolle. Hier wird man in jeder Entscheidungsphase am Ball bleiben und von der Beamtenebene über die Parlamentsebene bis zur Ministerebene mit Nachdruck versuchen, seine Interessen geltend zu machen.

Erfahrungsgemäß sind die Fristen auf EU-Ebene unterschiedlich. Manche Verfahren ziehen sich über Jahre, dann wieder sind die Fristen so kurz bemessen, daß kaum eine profunde Äußerung möglich ist. Insgesamt gehört aber die knappe Fristsetzung zum Unionsalltag.¹²³ In der Praxis werden vor allem in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Länder fallen und bei denen es auch sein kann, daß die Landtage in den Willensbildungsprozeß einzubeziehen sind, keine Fristen vorgegeben.¹²⁴ Wie bereits hingewiesen wurde, erfolgt der Informationsprozeß meist über die Verbindungsstelle der Bundesländer. In der Regel wird um Kenntnisnahme und allfällige Stellungnahme ersucht.¹²⁵ Bei Verfahren über eine einheitliche Stellungnahme der Länder wird, um den Willensbildungsprozeß zu einem abschließenden Ergebnis zu bringen, eine Frist festgesetzt.¹²⁶ Immer wieder muß aber aus den zur Kenntnisnahme übermittelten Dokumenten erst einmal eruiert werden, daß Länderbereiche betroffen sind und allenfalls eine einheitliche Länderstellungnahme zweckmäßig wäre.¹²⁷ Wird von der Verbindungsstelle der Bundesländer um Stellungnahme ersucht, ohne eine Frist anzugeben, so hat diese innerhalb der üblichen Frist von fünf Wochen zu erfolgen. In Tirol wäre - wie bereits erwähnt - gerade wegen der

121 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 97.

122 Siehe Beilage B des Rundschreibens, S. 3.

123 Vgl. *Morass*, Die Praxis der Bund-Länder-Koordination in der EU-Politik, a.a.O., S. 88.

124 Z.B. IPC-Richtlinie, Beilage 1 zu VST-2805/77 vom 7. Juli 1995; Richtlinie über Abfalldeponien, Beilage zu VST-2805/108 vom 13. September 1995.

125 Z.B. Änderung der „Kommunalwahlrechtsrichtlinie“, VST-2806/41 vom 29. Jänner 1996; Verfahren über die Anerkennung von Diplomen, VST-2856/34 vom 23. Februar 1996.

126 Z.B. „PHILOXENIA“, VST-2615/23 vom 17. Juni 1996.

127 Vgl. VST-2805/77 vom 7. Juli 1995 (IPC-Richtlinie).

Mitwirkung des Landtages¹²⁸ die Einräumung einer Frist sehr zweckmäßig. Zu überlegen ist allerdings, ob nicht vom Faktum ausgegangen werden muß, daß in der Regel keine Frist vorgegeben wird und dem auch legislatisch Rechnung getragen werden sollte. Vorstellbar wäre, daß grundsätzlich dem Ausschuß für Föderalismus und europäische Integration die Entschließungsbefugnis eingeräumt wird und nur unter bestimmten Voraussetzungen ein Herantragen an das Plenum erfolgen soll. Auch Umlaufbeschlüsse scheinen überlegenswert. Auf welche Weise die Willensbildung in den einzelnen Ländern auch immer erfolgen mag, ein effektiver Entscheidungsprozeß stärkt die Position der Länder.

D. Die Wirkungen der Stellungnahmen

1. Arten der Stellungnahmen

Bei den Stellungnahmen ist zwischen den allgemeinen und den bindenden Stellungnahmen der Länder zu unterscheiden. Der Bund hat allgemeine Stellungnahmen bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich in den zuständigen Organen der Europäischen Union entsprechend zu erwägen.¹²⁹ Die Erläuterungen sehen in dieser Bestimmung einmal eine Negativabgrenzung. Sie halten fest, daß eine inhaltliche Bindung des Bundes, sieht man von den Fällen des Art. 6 ab, nicht in Betracht kommt.¹³⁰ Betroffen sind einmal alle Bereiche, die für die Länder von Interesse sein könnten. Es kann sich dabei um Angelegenheiten handeln, die in die Gesetzgebung des Bundes fallen, aber Auswirkungen auf die Länder oder ein Land haben könnten. Aber nicht nur im streng rechtlichen Sinn muß gedacht werden. Es können auch politische Wünsche auf diese Weise an den Bund herangetragen werden. Zu erwägen sind Stellungnahmen eines oder mehrerer Länder und daher konsequenterweise auch einheitliche Stellungnahmen der Länder. Einer gemeinsamen Stellungnahme kommt sicherlich mehr politisches Gewicht zu, auch wenn rechtlich keine Bindung besteht. So erfolgte eine einheitliche Stellungnahme der Länder zur Regierungskonferenz 1996.¹³¹ Aber auch wenn keine bindende Stellungnahme der Länder zustande kommt, ist die Stellungnahme eines oder mehrerer Länder in einer Angelegenheit, in der die Gesetzgebung Landessache ist, vom Bund zu würdigen. Art. 5 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung umfaßt nun einmal alle Tatbestände, die nicht unter Art. 6 leg.cit. fallen. Dies ergibt sich auch aus dem Verweis auf alle Vorhaben im Sinne des

¹²⁸ Vgl. §§ 3 und 4 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration.

¹²⁹ Art. 5 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung.

¹³⁰ 428 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 7.

¹³¹ Beilage zu VST-2855/47 vom 22. März 1996.

Art. 1 Abs. 1 dieser Vereinbarung, zu denen natürlich auch in die Zuständigkeit der Länder fallende Gesetzgebungsangelegenheiten fallen. Unter der Verpflichtung des Bundes, „entsprechend zu erwägen“, ist eine rechtspolitische Forderung zu verstehen, die der Bund gleichsam politisch zu würdigen hat.

2. Den Bund bindende Stellungnahmen

Wenn dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vorliegt, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden. Er darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.¹³² Der Anwendungsbereich dieser Bindungsregelung ist enger als jener der Informationspflicht, die sich auch auf Vorhaben bezieht, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Der selbständige Wirkungsbereich der Länder umfaßt mehr als nur deren Gesetzgebungszuständigkeit. Pernthaler zählt zu den Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, Vorhaben, die folgende Landesgesetzgebungsfunktionen berühren:¹³³

- Gesetzgebungsfunktionen nach Art. 15 Abs. 1 B-VG und sonstigen Spezialkompetenzen der Länder
- Gesetzgebungsfunktion als Ausführungsgesetzgeber
- Gesetzgebungsfunktionen im Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation und dem Dienstrecht der Landesbediensteten
- Gesetzgebungsfunktionen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (Selbstbindungsgesetze), insbesondere Organisationsgesetze, Förderungsgesetze, Vergabegesetze, Finanzierungsgesetze.

Vorhaben sind natürlich alle vorbereitenden Rechtsakte; denn es geht ja gerade um die Mitwirkung am Rechtsetzungsprozeß.¹³⁴ Kein Zweifel besteht, daß darunter auch Vorhaben fallen, die eine Kompetenzverschiebung von den Ländern auf die Europäische Union beabsichtigen. Denn hier wird dem Landesgesetzgeber die Basis entzogen, eine Angelegenheit überhaupt regeln zu können.

132 Art. 23d Abs. 2 B-VG; Art. 6 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung, nach der in Anlehnung an Art. 10 Abs. 5 B-VG in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes 276/1992 von fristgerecht die Rede ist.

133 Siehe Pernthaler, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, 1992, S. 41 f.

134 Vgl. auch Pernthaler, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 42.

Keine Auslegungsprobleme ergeben sich bei den ausschließlichen Landeszuständigkeiten nach Art. 15 Abs. 1 B-VG. Auch bei Art. 12 B-VG wird die Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder so weit als bestehend angesehen, als es sich um eine Angelegenheit innerhalb des durch die Grundsatzgesetzgebung des Bundes der Ausführungsgesetzgebung der Länder gegebenen Spielraumes handelt.¹³⁵ Dies ergibt 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. Schwieriger ist die Rechtslage im Bereich der Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers¹³⁶ zu beurteilen. Hier handelt es sich um eine im Ermessen des einfachen Bundesgesetzgebers liegende Ermächtigung für den Landesgesetzgeber. Hinsichtlich der Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder muß von einer aktuellen und nicht von einer potentiellen Rechtslage ausgegangen werden. Ist in einem Bundesgesetz eine solche Ermächtigung eingeräumt und wird diese durch ein Vorhaben der Europäischen Integration berührt, so muß den Ländern eine einheitliche den Bund bindende Stellungnahme möglich sein.

3. *Stellungnahmen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung*

Bleibt noch die Frage zu prüfen, inwieweit Bindungen an einheitliche Stellungnahmen der Länder bezüglich der Gesetzgebungsfunktionen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung¹³⁷ bestehen. Grundsätzlich ist der Gesetzgeber frei, welche Vollzugsmodalität er in der Privatwirtschaftsverwaltung, insbesondere in der leistenden, wirtschaftenden und daseinsvorsorgenden Verwaltung wählt. So kann er die Vergabe von Subventionen in hoheitlicher oder nichthoheitlicher Vollziehung besorgen lassen, in hoheitlicher Vollziehung allerdings nur im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Zu beachten sind allerdings verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Schranken, wie etwa das allgemeine Sachlichkeitsgebot.¹³⁸ Dies bedeutet auch ein formelles Verständnis der Privatwirtschaftsverwaltung. Rechtsdogmatisch wird nämlich immer wieder über eine Überwindung der Gegensätze zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung nachgedacht.¹³⁹ Demnach soll nicht so sehr unterschieden werden, ob die Vollziehung formell in der Hoheits- oder in der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt, sondern wie eine Materie inhaltlich zu betrachten ist,

¹³⁵ Vgl. Rundschreiben, S. 9.

¹³⁶ Zu Begriff und Anwendungsfällen, siehe *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 1996, 115/116.

¹³⁷ Zum Begriff vgl. etwa *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 1996, S. 21 ff.

¹³⁸ Vgl. etwa *Adamovich/Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 1987, S. 147; *Korinek/Holoubek*, Bundesverfassungsrechtliche Probleme privatrechtsformiger Subventionsverwaltung, ÖZW 1995, 2 und 11.

¹³⁹ Vgl. etwa *Antoniolli/Koja*, a.a.O., S. 27 ff.

ob also vom Typus her Ordnungsvorschriften bestehen oder ob es sich mehr um leistende, wirtschaftende oder daseinsvorsorgende Verwaltungsmaßnahmen handelt.

Auch wenn die Entwicklung der Aufgaben des Staates solche Überlegungen gerechtfertigt scheinen läßt, ist nach dem positiven Recht, insbesondere im Verfassungsrecht, nach wie vor von einer formellen Betrachtungsweise auszugehen.¹⁴⁰ Die Vollziehung typologisch der Privatwirtschaftsverwaltung zuge-rechneter Materien wie Förderungen kann der zuständige Gesetzgeber unter Achtung der angeführten Grenzen der Hoheits- oder der Privatwirtschaftsver-waltung zuweisen. In Angelegenheiten, in denen dem Bundes- oder Landesge-setzgeber nach der bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung,¹⁴¹ insbesondere nach den Art. 10 bis 15 B-VG, keine Kompetenzen zukommen, dürfen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung allenfalls nur Selbst-bindungsgesetze erlassen werden. Es handelt sich dabei um Gesetze, die nur den Bund oder die Länder als Träger von Privatrechten binden und keine subjektiven Rechte Dritter begründen. Dies spielt vor allem im Bereich der Förderungsverwaltung eine große Rolle, in der der Bund und die Länder privatwirtschaftlich Fördermittel in Bereichen vergeben, in denen ihnen hoheit-lich keine Kompetenzen zukommen würden (transkompetente Aktivitäten).¹⁴² Auch die Selbstbindung durch Gesetz steht in der Dispositionsbefugnis des jeweiligen Gesetzgebers. Durch die Bindung der Vergabe von Förderungs-mitteln an ein Gesetz besteht natürlich eine schwerere Abänderungsmöglichkeit von Förderungsgrundsätzen und eine erhöhte Publizität, als dies etwa bei nur internen Verwaltungsrichtlinien der Fall wäre. Hier interessiert, ob eine den Bund bindende einheitliche Stellungnahme der Länder sich nur auf Gesetze beziehen kann, die die Hoheitsverwaltung betreffen, oder auch auf Selbst-bindungsgesetze im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung.

Der Formulierung „Gesetzgebung Landessache ist“ liegt doch das Kompe-tenzverständnis zugrunde, daß es hier um die Befugnis geht, zwingende Rege-lungen erlassen zu dürfen. In diesem Sinne erfolgt auch eine Abgrenzung zur Gesetzgebungsbefugnis des Bundes.¹⁴³ Ob Art. 17 B-VG als Kompetenznorm für Selbstbindungsgesetze gilt, wird nicht einheitlich beantwortet.¹⁴⁴ Korinek/Holoubek¹⁴⁵ meinen, daß, soweit es sich um transkompetente Aktivitäten in der Förderungsverwaltung handelt, dem Bund und den Ländern auf Grund des Vorranges der gesetzgeberischen Gewalt vor anderen Staatsgewalten eine

140 Vgl. auch *Antoniolli/Koja*, a.a.O., S. 29 ff., insbesondere S. 32.

141 Vgl. *Walter/Mayer*, a.a.O., S. 114 ff.

142 Siehe etwa *Antoniolli/Koja*, a.a.O., S. 35; *Adamovich/Funk*, a.a.O., S. 150.

143 Die Kompetenzverteilung nach den Art. 10 bis 15 B-VG bezieht sich auf die Hoheitsverwal-tung(vgl. *Antoniolli/Koja*, a.a.O., S. 32).

144 Vgl. *Walter/Mayer*, a.a.O., S. 132/133; *Adamovich/Funk*, *Österreichisches Verfassungsrecht*⁹, 1985, S. 185; *Korinek/Holoubek*, a.a.O., S. 11.

145 a.a.O., S. 11.

Kompetenz zur Erlassung von sogenannten Selbstbindungsgesetzen zukommt. Grundsätzlich wird man sagen müssen, daß durch die Erlassung von Selbstbindungsgesetzen bei transkompetenten Aktivitäten kein Verstoß gegen die bundesverfassungsgesetzliche Kompetenzverteilung, insbesondere nach den Art. 10 bis 15 B-VG vorliegt, daß aber andererseits auch kein positiver Kompetenztatbestand besteht. Ein Selbstbindungsgesetz ist eben nicht mehr als eine verwaltungsinterne Bindung.¹⁴⁶ Auch müssen für eine Bindung des Bundes klare Erkenntniskriterien vorliegen. Nur aus den bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Kompetenzbestimmungen kann objektiv ermittelt werden, was unter Landesgesetzgebung zu verstehen ist. Ob ein Gesetzgeber von seiner Selbstbindungsbefugnis Gebrauch macht, kann ja nicht im vorhinein erkannt werden. Ein anderes Verständnis der Kompetenzverteilung würde ja gar keine Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung mehr zulassen. Gerade von dieser Trennung geht man aber im Kompetenzverständnis aus.

Es ist daher von einer formellen Betrachtung auszugehen. Für all jene Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung Landessache sind, besteht eine Bindung des Bundes an einheitliche Stellungnahmen der Länder. Auch wenn es den Ländern offensteht, ob sie Förderungen innerhalb ihres Kompetenzbereiches hoheitlich oder privatwirtschaftlich regeln. In jenen Bereichen, in denen die Länder mangels Zuständigkeit allenfalls *nur Selbstbindungsgesetze* erlassen dürfen, wird man *nicht* von jenen Gesetzgebungsbefugnissen sprechen können, die im Art. 23d Abs. 2 B-VG gemeint sind. Wenn dem nicht so wäre, könnte der Bund auch in jenen Angelegenheiten, die in seine Zuständigkeit fallen, immer an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden werden. Dies kann wohl auch bei der Suche nach einer möglichst föderalismusfreundlichen Interpretation nicht gemeint sein. Auch wäre die Unterscheidung zwischen den Abs. 1 und 2 des Art. 23d B-VG sonst überflüssig. Gerade auch Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung unterliegen der Informationspflicht des Bundes nach Art. 23d Abs. 1 B-VG.¹⁴⁷ Dies hätte ja auch zur Folge, daß der Bund in der Ausübung seiner Kompetenzen nach Art. 10 bis 15 B-VG eingeschränkt und damit die Gewaltenteilung verletzt ist. Auch könnte bei einem solchen Verständnis nach Art. 23d Abs. 3 B-VG immer ein Ländervertreter an der Willensbildung im Rat teilnehmen. Dies kann vom systematischen Zusammenhang her wohl nicht gemeint sein. Hier kann auch nicht wie bei der Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers zwischen aktueller und potentieller Rechtslage unterschieden werden. In diesem Fall nämlich hat der einfache Bundesgesetzgeber von seiner Ermächtigung, die ihm der Bundesverfassungsgesetzgeber eingeräumt hat, Gebrauch gemacht und einen Kompetenztatbestand zu Gunsten der Länder geschaffen.

¹⁴⁶ Vgl. *Antoniolli/Koja*, a.a.O., S. 36.

¹⁴⁷ Siehe Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

Eine Bindung auch bei transkompetenten Aktivitäten und damit ohne Unterscheidung zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung würde auch zu Problemen bezüglich der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive¹⁴⁸ führen. Bei einer solchen Annahme würde ja gleichsam eine Totalbindung für die Verwaltungsorgane bestehen. Gerade die Vertretung eines Staates auf internationaler Ebene wie auch die Vertretung eines Landes in einem Bundesstaat gegenüber dem Zentralstaat ist typologisch der Verwaltung zuzurechnen. Beschlußfassende Organe internationaler Organisationen setzen sich regelmäßig aus Staatenvertretern zusammen, die von den Regierungen der Mitglieder entsandt werden. Irgendeine Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente ist normalerweise nicht vorgesehen, einmal, weil historisch betrachtet die internationalen Angelegenheiten als Prärogative der Krone, also der Exekutive galten, zum anderen, weil demokratische Willensbildung auch innerstaatliche weder früher noch heute - weltweit gesehen - die Regel war bzw. ist, und schließlich, weil internationale Organisationen zumeist einen so limitierten und durch den Gründungsvertrag determinierten Zweck verfolgten und auch kaum für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse (oder gar Mehrheitsbeschlüsse) fassen können, daß die für sie typische - und behauptetermaßen demokratisch nicht ausreichend legitimierte - Rechtsetzung kaum als Problem angesehen wird.¹⁴⁹ Wenn durch Vertretungshandlungen Maßnahmen gesetzt wurden, die den Gesetzgeber berühren oder binden, ist dessen Genehmigung vorgesehen.¹⁵⁰

Die Europäische Union mit ihrem stark supranationalen Charakter weicht allerdings bedeutend vom klassischen Völkerrecht ab. Das Bestreben der Länder, in die innerösterreichische Willensbildung in jenen Angelegenheiten einbezogen zu werden, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, erfolgte in der Erkenntnis, daß durch die EU-Mitgliedschaft Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder an Europäische Organe verloren gehen. Auch Art. 23e B-VG ist eine kompensatorische Bestimmung dafür, daß durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union Befugnisse von den parlamentarischen Organen der Bundesgesetzgebung auf Organe der Europäischen Union übergehen.¹⁵¹ Eine völlige Bindung aller Verwaltungshandlungen im Zusammenhang mit der Europäischen Union an die Gesetzgebungsorgane wäre, auch wenn sich das Vertretungsverständnis gegenüber dem klassischen Völkerrecht etwas geändert hat, ein Verstoß gegen die Gewaltenteilung.

148 Vgl. Art. 23e Abs. 2 B-VG; § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration; § 3 des (Steiermärkischen) Landesverfassungsgesetzes über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl.Nr. 48/1992.

149 Vgl. etwa *Fischer/Köck*, a.a.O., S. 406; vgl. auch Art. 65 und 105 B-VG, Art. 56 Tiroler Landesordnung 1989.

150 Vgl. etwa Art. 50 B-VG; Abs. 5 des Art. 71 und 71a der Tiroler Landesordnung 1989.

151 Vgl. auch Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8; Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX.GP, S. 10.

In den Fällen des § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration und des Art. 23e Abs. 2 B-VG wird allerdings im Unterschied zu Art. 23d Abs. 2 B-VG zwischen aktueller und potentieller Rechtslage zu unterscheiden sein. Liegt nämlich ein Selbstbindungsgesetz tatsächlich vor, das auf Grund eines EU-Rechtsaktes zu ändern ist, so kann dies nur durch den konkreten Gesetzgeber geändert werden. In diesem Fall ist bei Selbstbindungsgesetzen aktuell und nicht potentiell vorzugehen.

Durch den supranationalen Charakter der Europäischen Union, auf Grund dessen nicht zuletzt eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gesehen und eine Volksabstimmung nach Art. 44 Abs. 3 B-VG für erforderlich gehalten wurde,¹⁵² werden aktuell und potentiell auf die nationalen Gesetzgeber Verpflichtungen übertragen oder ihnen Befugnisse entzogen. Verordnungen haben allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.¹⁵³ Erläßt der Rat oder die Kommission¹⁵⁴ eine Verordnung, so kann in diesem Bereich der nationale Gesetzgeber keine bindenden Normen mehr schaffen. Dem Gemeinschaftsrecht kommt ein Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehendem nationalen Recht zu.¹⁵⁵ Bei Richtlinien kommt dem nationalen Gesetzgeber eine Umsetzungsverpflichtung zu.¹⁵⁶ Unter bestimmten Voraussetzungen gelten die Richtlinien auch unmittelbar. Wenn die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, kann sich nämlich der einzelne im säumigen Mitgliedstaat gegenüber innerstaatlichen Stellen unmittelbar auf Richtlinienbestimmungen berufen, die hinsichtlich seiner Rechte als unbedingt und hinreichend genau anzusehen sind.¹⁵⁷ Dies beschränkt jedoch nicht die Umsetzungsbefugnis des nationalen Gesetzgebers. Er ist im Gegenteil trotz der unmittelbaren Anwendbarkeit dazu verpflichtet.¹⁵⁸ Eine solche Umsetzungsverpflichtung besteht im übrigen auch bei unmittelbar anwendbarem Primärrecht.¹⁵⁹

Es geht um die Frage, ob der nationale Gesetzgeber rechtsetzend tätig werden muß. Er muß dies zweifellos, wenn er Dritten subjektive Rechte einzuräumen hat oder ein bestehendes Selbstbindungsgesetz zu ändern ist. Dabei

152 Vgl. Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, 1546 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 3.

153 Art. 189 zweiter Absatz EG-Vertrag.

154 Art. 145 3. Anstrich EG-Vertrag.

155 Vgl. etwa *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 87, insbesondere unter Hinweis auf das richtungsweisende Urteil des EuGH Rs. 6/64.

156 Art. 189 dritter Absatz EG-Vertrag.

157 Vgl. etwa *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 179.

158 Vgl. EuGH Rs. 159/78, 168/85.

159 Vgl. EuGH Rs. C-120/88; zu unmittelbar anwendbarem Primärrecht (vgl. *Schweitzer/Hummer*, a.a.O., S.263).

macht es keinen Unterschied, ob er Rechtsansprüche in Angelegenheiten, die man inhaltlich als Ordnungsverwaltung bezeichnen würde, oder in Angelegenheiten etwa der Förderung oder Vergabe, die man typologisch der Privatwirtschaftsverwaltung zuordnen würde, gewähren muß. So ist es auf Grund der „Rechtsmittelrichtlinie“¹⁶⁰ nicht mehr möglich, die Vergaben im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung nur durch ein Selbstbindungsgesetz umzusetzen, vielmehr ist ein Tätigwerden im Rahmen der Hoheitsverwaltung notwendig. Schlichte Verwaltungspraktiken, die als solche von der Exekutive beliebig geändert werden können,¹⁶¹ genügen dabei nicht. Wenn es sich aber um privatwirtschaftliche Angelegenheiten handelt, für die keine gesetzgeberischen Tätigkeiten notwendig sind, so besteht für den jeweiligen Gesetzgeber auch keine Verpflichtung. Es liegt in seinem Ermessen, ob er allenfalls ein Selbstbindungsgesetz erläßt. Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung, die den Gesetzgeber jedenfalls nicht aktuell verpflichten, gehören daher - wie schon in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage angeführt¹⁶² - zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder. In diesen Angelegenheiten besteht für den Bund eine Informationsverpflichtung. Zu beachten ist noch, daß sich die Formulierungen nach Art. 23d Abs. 2 B-VG und Art. 23e Abs. 2 unterscheiden. Art. 23d Abs. 2 B-VG spricht von Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die Angelegenheiten betreffen, in denen die „Gesetzgebung Landessache ist“. Nach Art. 23e Abs. 2 B-VG geht es um ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, „das durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären“. In beiden Fällen geht es um die Bindung, im ersten Fall um die Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder und im zweiten Fall um die Bindung eines Mitgliedes der Bundesregierung an eine Stellungnahme des Nationalrates, bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 23e Abs. 6 B-VG auch an eine Stellungnahme des Bundesrates. Beide Regelungen erfolgten aus den gleichen Motiven.¹⁶³

Im übrigen ist aus diesen Überlegungen und im Zusammenhang mit dem Vertrag über die Europäische Union auch in der Bundesrepublik Deutschland die Mitwirkung des Bundestages gestärkt worden,¹⁶⁴ auch wenn eine dem Art. 23e Abs. 2 B-VG vergleichbare Bestimmung fehlt. Nach dem GG wirken der

160 Richtlinie 89/665/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge.

161 Vgl. etwa EuGH Rs. 96/81, 168/85.

162 372 der Beilage zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP S. 8.

163 Siehe Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX.GP., S. 10.

164 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 181.

Bundestag und durch den Bundesrat auch die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz (Art. 23 Abs. 2 und 3 GG).

Der Unterschied zwischen Art. 23d Abs. 2 und Art. 23e Abs. 2 B-VG besteht eigentlich darin, daß im Art. 23e Abs. 2 B-VG konkret die Anwendungsfälle angeführt werden. Es geht nämlich um Richtlinien, nach denen eine Umsetzungsverpflichtung besteht, und um Verordnungen, durch deren Erlassung durch EU-Organe den nationalen Gesetzgebern Befugnisse entzogen werden. Die Formulierung „Vorhaben in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist“ ist abstrakter, erfaßt aber natürlich auch Rechtssetzungsakte, die in Form von Richtlinien oder Verordnungen erlassen werden und Angelegenheiten betreffen, die den Landesgesetzgeber berühren. Zweifel über diese Bedeutung wären nur dann angebracht, wenn nur von Vorhaben gesprochen würde, die durch Landesgesetz umzusetzen sind. Im Art. 23e Abs. 2 B-VG kommen allerdings die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Umsetzung und damit die Aussage, daß es sich um Angelegenheiten handelt, die unter die Hoheitsverwaltung fallen, deutlicher zum Ausdruck.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, daß eine Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder nach Art. 23d Abs. 2 B-VG in Angelegenheiten der *Hoheitsverwaltung* besteht. Denn hier geht es um die Wahrnehmung der abstrakten Kompetenzen der Länder gegenüber dem Bund. Bei der Bindung von Verwaltungsorganen an die Gesetzgebungsorgane, wie dies etwa im Art. 23e Abs. 2 B-VG der Fall ist, besteht auch eine Bindung, wenn konkrete Selbstbindungsgesetze aufgehoben oder geändert werden müssen.

4. *Stellungnahmen im Bereich der Verordnungen*

Die einschlägigen Bestimmungen zielen ausdrücklich auf die Gesetzgebungskompetenz ab. Nach dem Wortlaut ist die Erlassung von Verordnungen nicht erfaßt. Es wird allgemein als zulässig angesehen, EU-Rechtsakte durch Verordnung umzusetzen, wenn eine ausreichende gesetzliche Determinierung vorliegt.¹⁶⁵ Ob ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union in einer Angelegenheit der Länder durch Verordnung umgesetzt werden kann, wird

¹⁶⁵ Siehe etwa Beilage zu VST-2150/111 vom 11. Jänner 1995, S. 5; eine etwas andere Ansicht vertritt *Öhlinger* (Legalitätsprinzip und Europäische Integration, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung, 1995, S. 633 ff., hier S. 643/644).

schwer zu beurteilen sein, weil ein gewisser Lebenssachverhalt in einem Land unmittelbar durch Gesetz, in einem anderen wieder durch Verordnung geregelt ist. Grundsätzlich muß man aber davon ausgehen, daß auch dann, wenn eine Umsetzung nach der konkreten Rechtslage durch Verordnung möglich ist, eine Bindung des Gesetzgebers besteht. Wenn etwa eine Richtlinie umzusetzen ist, darf der Gesetzgeber keine Bestimmungen mehr erlassen, die gegen eine solche Richtlinie verstoßen. Dabei ist die legistische Technik, ob Regelungen unmittelbar im Gesetz erfolgen oder durch eine Verordnungsermächtigung mediatisiert werden, gleichgültig. Handelt es sich also um ein Vorhaben der Europäischen Union, das nach der Kompetenzverteilung abstrakt vom Landesgesetzgeber geregelt werden darf, so ist der Bund an eine einheitliche Stellungnahme der Länder in einer solchen Angelegenheit gebunden. Dies auch dann, wenn konkret in einem oder mehreren Ländern die Umsetzung durch Verordnung erfolgen könnte, weil ein Gesetz bereits eine ausreichende Ermächtigung aufweist.

Anders zu beurteilen ist die Situation, wenn Gesetz- und Verordnungsgeber auseinanderfallen, wie dies etwa in Angelegenheiten nach Art. 11 B-VG der Fall ist. Die Befugnis von Landesbehörden im organisatorischen Sinn, Verordnungen auf Grund von Bundesgesetzen zu erlassen,¹⁶⁶ fällt eindeutig in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Ebenso eindeutig handelt es sich aber nicht um Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, oder um irgendeine sonstige Bindung des Landesgesetzgebers, sodaß in diesem Bereich für den Bund keine Bindung an eine einheitliche Stellungnahme der Länder besteht.

In Ländern, in denen gegenüber den Landtagen Informationspflichten in Angelegenheiten bestehen, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen,¹⁶⁷ stellt sich die Frage, ob über Vorhaben der Europäischen Union, die durch Verordnung umgesetzt werden können, eine Informationspflicht im Sinne der einschlägigen Verfassungsbestimmungen besteht. Nach Art. 23d Abs. 2 B-VG kann die Länderkompetenz nur abstrakt beurteilt werden, weil eben im konkreten gar nicht erkennbar ist, welche Umsetzungsmöglichkeiten in den einzelnen Ländern bestehen. Im Falle der Prüfung der Rechtslage nur eines Landes kann allenfalls genau erkannt werden, ob zur Umsetzung eine Änderung eines Gesetzes oder nur eine Verordnung notwendig ist. Man darf nicht übersehen, daß gerade viele technische Detailbestimmungen oder Normen durch Verordnung geregelt sind. Zu denken ist etwa an die technischen Bauvorschriften, an Ölfeuerungsbestimmungen, an Gas- und Aufzugsbestimmungen

¹⁶⁶ Soweit nach Art. 11 Abs. 3 B-VG dies in den Gesetzen vorgesehen ist.

¹⁶⁷ Vgl. § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration; § 3 des (Steiermärkischen) Landesverfassungsgesetzes über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl.Nr. 48/1992; Art. 53b der (Vorarlberger) Landesverfassung, LGBl.Nr. 30/1984, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes, LGBl.Nr. 35/1994.

und dergleichen. Da immer von der Gesetzgebung des Landes die Rede ist, ist aber auch hier eher auf eine abstrakte Zuordnung zu schließen und nicht so sehr, ob eine konkrete Materie durch Gesetz oder durch Verordnung geregelt ist. Im Ergebnis ist auch hier anhand der Kompetenzen zu prüfen, ob eine Angelegenheit in die Zuständigkeit der Länder fällt oder nicht. Auch hier könnte wie vorhin das Argument herangezogen werden, daß, wenn auch eine Umsetzung im Verordnungsweg möglich ist, trotzdem eine Einschränkung der Dispositionsbefugnis des Landesgesetzgebers erfolgt. Eine Denkweise übrigens, die auch bei der Prüfung, ob Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG einer Genehmigung etwa in Tirol nach Art. 71 Abs. 5 der Tiroler Landesordnung 1989 bedürfen, herangezogen wird. Auch für die Umsetzung von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG genügt in manchen Fällen die Verordnungsform, wenn entsprechende gesetzliche Ermächtigungen bereits vorliegen.¹⁶⁸ Allerdings ist Art. 71 Abs. 5 der Tiroler Landesordnung 1989 deutlicher. Hier ist von Bindung des Landtages die Rede und es besteht so kein Zweifel, daß der Landesgesetzgeber gebunden ist, weil er eine inhaltliche Veränderung der Rechtslage - in welcher legislatischen Technik auch immer - entgegen einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG nicht mehr herbeiführen darf. Im übrigen sind solche Überlegungen eher theoretischer Natur. In der Praxis wird abstrakt geprüft, ob eine Angelegenheit in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt, und dann auch entsprechend an den Landtag weitergeleitet.

5. *Andere Akte als solche der Rechtsetzung*

Es wird angenommen, daß der Bund auch außerhalb der Rechtsetzungsverfahren, etwa in Verfahren nach Art. 169 EG-Vertrag oder vor dem EuGH an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden werden kann.¹⁶⁹ Sicherlich war es zu Beginn der Diskussion über die europäische Integration, wie die Materialien¹⁷⁰ aber auch die rechtspolitischen Überlegungen zeigen, das primäre Anliegen, einen Ausgleich für den Übergang von Befugnissen parlamentarischer Organe oder Organe der Länder an die europäischen Organe zu erhalten. Vordergründig dachte man wohl an den Verlust von Rechtsetzungsbefugnissen, der sich in irgendeiner Form, etwa materiell schon beim EWR und inhaltlich und formell jedenfalls bei einer EU-Vollmitgliedschaft abzeichnete. Es war nämlich in den ersten Phasen der Diskussion über die

¹⁶⁸ Z.B. Vereinbarung über den Schutz von Nutztieren in der Landwirtschaft (in Tirol kundgemacht), LGBI.Nr. 72/1995.

¹⁶⁹ Vgl. *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 42/43; VST-2194/80 vom 21. März 1996; VST-2194/95 vom 3. Juni 1996, VST-2194/113 vom 25. August 1996; auch nach Meinung des Bundeskanzleramtes (Beilage zu VST-2194/137 vom 22. Jänner 1997).

¹⁷⁰ Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX.GP, S. 10.

europäischen Integration noch nicht abschätzbar, in welcher Form diese erfolgen soll. Deshalb war auch immer ganz allgemein von „europäischer Integration“ die Rede.

In den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Änderung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 276/1992,¹⁷¹ auf die wegen des im wesentlichen gleichlautenden Textes in den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 verwiesen wird,¹⁷² wird etwa darauf hingewiesen, daß durch die Mitwirkung der Länder an der innerösterreichischen Willensbildung ein Ersatz für den Rechtsetzungsverlust geschaffen werden soll. Die Bindung des Bundes betrifft nur diejenigen Stellungnahmen der Länder, die sich auf Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration in Angelegenheiten der Gesetzgebung der Länder beziehen. Aus diesem Grunde wurde daher auch keine vergleichbare Verpflichtung des Bundes in bezug auf Stellungnahmen der Interessenvertretungen der Gemeinden aufgenommen, da die Gemeinden bloß in Angelegenheiten der Vollziehung, nicht aber der Gesetzgebung betroffen sein können. Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage sprechen auch von Rechtsetzungsverfahren und Rechtsetzungsakten. So wird ausgeführt, daß die Notwendigkeit eindeutiger Verhandlungspositionen sowie der bereits geschilderte Zeitdruck im Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene es einfach erforderlich machen, daß eine solche Bindung des Bundes nur dann eintritt, wenn ihm eine einheitliche Stellungnahme der Länder vorliegt. Auch wird weiters festgehalten, daß Rechtsetzungsakte der Europäischen Gemeinschaften bzw. des EWR nicht immer isoliert und unabhängig von anderen gleichzeitig laufenden Rechtsetzungsprojekten sowie von allgemeinen Erfordernissen und Zwängen außen- und integrationspolitischer Natur beurteilt werden können.

Sowohl ein Vertragsverletzungsverfahren in all seinen Phasen als auch Verfahren vor dem EuGH richten sich naturgemäß eher gegen ein einzelnes Land, gegen jenes nämlich, dem vorgeworfen wird, Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag nicht eingehalten zu haben. Von solchen Vorwürfen können aber alle Länder berührt sein, einerseits durch konkrete gleichlautende Regelungen oder zumindest Regelungssystemen¹⁷³ und andererseits durch eine abstrakte Betroffenheit einer in die Gesetzgebung der Länder fallenden Angelegenheit. Es ist durchaus denkbar, daß der Bund Argumente, die die Länder der Kommission oder dem EuGH entgegenhalten wollen, nicht übernehmen will. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Einmal muß der Bund vorgebrachte Rechtsansichten der Länder nicht teilen. Er könnte stilistische Gründe, etwa zu scharfe Formulierungen als nicht opportun betrachten oder mit rechtspolitischen

171 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8 und 9.

172 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX.GP, S. 9.

173 Z.B. Mahnverfahren gegen Tirol betreffend das Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 (Beilage zu VST-750/144 vom 29. Jänner 1997).

Wünschen der Länder nicht einverstanden sein. Wenn es sich nun aber um Angelegenheiten handelt, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, wäre der Bund an eine solche einheitliche Stellungnahme der Länder nicht nur im Rahmen eines Rechtsetzungsverfahrens gebunden.

Daß die Bindung nach Art. 23d Abs. 2 B-VG weiter ist als jene nach Art. 23e Abs. 2 B-VG, ergibt sich sowohl aus dem unterschiedlichen Wortlaut als auch aus systematischen Überlegungen. Nach Art. 23e Abs. 2 B-VG muß es sich um ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union handeln, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären. An der Gesetzgebung der Europäischen Union nehmen Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene,¹⁷⁴ also oberste Verwaltungsorgane, teil. Es entbehrt daher nicht einer gewissen Logik, wenn Organe der Regierung bei der Ausübung von Normsetzungsbefugnissen auf supranationaler Ebene an die Stellungnahmen der parlamentarischen Organe gebunden sind. Die Gesetzgebungsfunktion ist nun einmal die eigentliche Aufgabe eines Parlaments, sodaß es für den Entzug oder die Einschränkung dieser Befugnis einer Kompensation bedarf.

Im Art. 23d Abs. 2 B-VG ist schlechthin von einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union die Rede, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Es wird nicht ausdrücklich von Akten gesprochen, die durch Gesetz umzusetzen sind. Das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern ist auch nicht mit jenem zwischen Exekutive und Legislative gleichzusetzen. Bei ersterem geht es um das Zusammenwirken zwischen dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten, bei letzterem um das Zusammenwirken von Organen innerhalb eines Staates. Die Aufgaben der Länder sind daher innerhalb ihres Kompetenzbereiches gleichsam gesamtstaatliche und beschränken sich nicht nur auf die Gesetzgebung im engeren Sinn. Inwieweit innerhalb der Länder in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung die Verwaltungsorgane an die Landtage gebunden sind, ist wieder in den einzelnen Landesverfassungen zu regeln. Gerade weil die Vertretung gegenüber Organen der Europäischen Union grundsätzlich dem Bund obliegt, also auch in Vertragsverletzungsverfahren oder Verfahren vor dem EuGH in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, ist eine umfassendere Bindung, wie sie im Art. 23d Abs. 2 B-VG gegenüber dem Art. 23e Abs. 2 B-VG auch vorgesehen ist, erforderlich.

6. Ist die Bindung gemeinschaftskonform?

Zuletzt ist noch die Frage anzuschneiden, ob die Bindung der österreichischen Vertreter im Rat, wie sie die Art. 23d Abs. 2 und 23e Abs. 2 B-VG vorsehen,

¹⁷⁴ Art. 146 EG-Vertrag.

nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt.¹⁷⁵ Sicherlich würden die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat nur mehr einem Briefträger gleichen, wenn sie nur strikt die Weisungen der nationalen Parlamente oder Gliedstaaten auszuführen hätten. Es wird richtig sein, daß von einem Mindeststandard an gemeinschaftsrechtlich geforderter Kompromißfähigkeit der Vertreter im Rat auszugehen ist. Es wird auch nicht in Abrede zu stellen sein, daß die Flexibilität der Vertreter im Interesse der Kompromißfähigkeit und damit der Entscheidungsfähigkeit des Rates gemeinschaftsrechtlich geboten ist. Die Grenzen sind aber schwer auszumachen und in der Praxis noch kaum ermittelt. Griller sieht die im B-VG vorgesehenen Bindungen der österreichischen Vertreter im Rat hart an der Grenze der Gemeinschaftswidrigkeit. Dem wird aber entgegenzuhalten sein, daß gerade die Möglichkeit, aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Grenzen abzuweichen, Flexibilität und Kompromißfähigkeit gewährleistet. Nach Art. 146 EG-Vertrag muß jedenfalls der Vertreter befugt sein, für den jeweiligen Mitgliedstaat verbindlich zu handeln. Dies schließt wohl grundsätzlich die Unterscheidung zwischen Willensbildung nach innen und Vertretung nach außen nicht aus. Griller geht allerdings davon aus, daß im Art. 146 des EG-Vertrages implizit auch die Verhandlungs- und Entscheidungsbefugnis angesprochen ist.¹⁷⁶

E. Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder

1. Voraussetzungen, Sanktionsmöglichkeiten

Der Bund darf von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.¹⁷⁷ Der Zeitpunkt der Mitteilung über die Gründe für das Abweichen wird in verschiedenen Formulierungen bestimmt. Nach Art. 10 Abs. 5 dritter Satz B-VG in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 276/1992 hätte der Bund diese Gründe binnen acht Wochen nach der Kundmachung des betreffenden Rechtsaktes im Rahmen der europäischen Integration mitzuteilen gehabt. Nach der Bund-Länder-Vereinbarung¹⁷⁸ teilt der Bund den Ländern die Gründe für die Ab-

175 Vgl. Schäffer, ZÖR 1995, a.a.O., S. 70 ff.; Griller, Verfassungsfrage der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, S. 89 ff., 100 ff., 107 ff., Punkt IV.B.2; Herbst, Gesetzgebung in Österreich und in der Europäischen Gemeinschaft im Lichte des Demokratieprinzips, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung, 1995, S. 289 ff., hier S. 310/311.

176 Griller, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, JRP 1995, S. 164 ff., hier S. 171.

177 Art. 23d Abs. 2 zweiter und dritter Satz B-VG.

178 Art. 6 Abs. 3.

weichung unverzüglich, spätestens jedoch binnen acht Wochen nach der amtlichen Kundmachung des betreffenden Rechtsaktes schriftlich mit. Die geltende Rechtslage spricht nur mehr von „unverzüglich“. In den Erläuterungen der Regierungsvorlage zum Bundesverfassungsgesetz BGBl.Nr 276/1992¹⁷⁹ wird ausgeführt: „Da Rechtsetzungsakte der Europäischen Union nicht immer isoliert und 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 den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Bund-Länder-Vereinbarung¹⁸⁰ wird auch auf die hier erfolgte Präzisierung gegenüber dem einschlägigen Text im B-VG hingewiesen, wenn es heißt: „Insbesondere wird darin klargestellt, daß die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder diesen unverzüglich bekanntzugeben sind. Das bedeutet, daß solche Gründe, sobald sie vom Bund erkannt werden, unter Umständen also auch noch vor dem Abschluß der diesbezüglichen Willensbildung auf internationaler Ebene, den Ländern mitzuteilen sind“. Und schließlich wird zur geltenden Textierung im Art. 23d Abs. 2 zweiter und dritter Satz B-VG in den Materialien ausgeführt,¹⁸¹ daß „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“, die ausnahmsweise die Abweichung rechtfertigen können, vorliegen, wenn dies zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar ist. Diese Gründe sind den Ländern nunmehr unverzüglich mitzuteilen. Das liegt im Interesse einer frühzeitigen Information.

Morass¹⁸² sieht den Tatbestand für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder erfüllt, wenn

- ein Beharren auf Länderstandpunkte zu einzelnen Entscheidungsgegenständen die Durchsetzung eines grundsätzlichen Ziels der österreichischen Außen- oder Integrationspolitik gefährden würde, oder
- Österreich im Rahmen der Europäischen Union bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit trotz des 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.

179 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 9.

180 428 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

181 Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX.GP, S. 9.

182 a.a.O., S. 422.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, daß es hinsichtlich der Frage des Abweichens von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder, soweit bekannt, noch zu keiner Kraftprobe zwischen dem Bund und den Ländern gekommen ist.

Bei besonders wichtigen Fällen im Interesse der Länder wird man in der Praxis die Entwicklung besonders in der Komitologie des Rates sehr aufmerksam verfolgen müssen. Wenn sich abzeichnet, daß ein Standpunkt nicht zu halten ist, wird schon früher noch einmal das ganze Problem zu überdenken sein. Auch der Bund kann natürlich eine einheitliche Stellungnahme der Länder hart vertreten, auch wenn er sieht, daß deren Durchsetzung kaum Aussicht auf Erfolg haben wird. Er kann sich natürlich auch überlegen, ob Gründe für ein Abweichen vorliegen. In der Praxis wird er aber wohl immer wieder mit den Ländern verhandeln und allenfalls auch anregen oder sogar drängen, daß die Länder von ihrer einheitlichen Stellungnahme abgehen oder diese modifizieren. Die Rechtsordnung gibt zwar einen Rahmen vor. Im Ergebnis sind es aber auch politische Entscheidungen und die Heftigkeit der Auseinandersetzung wird sich aus der Bedeutung des Problems ergeben.

Auch eine allfällige Heranziehung der deutschen Rechtslage trägt nicht zur weiteren Aufklärung über allfällige Abweichungsgründe bei, weil dort doch eine andere Rechtssituation besteht. Nach Art. 23 Abs. 5 zweiter Satz GG ist, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtungen ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. Zwar kennt das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union einen gewissen Konfliktmechanismus¹⁸³. Von einer bindenden Stellungnahme ist aber nicht die Rede. Schäffer¹⁸⁴ sieht die deutsche Regelung jedoch länderfreundlicher, weil eine gewisse Flexibilität in der Verhandlungsphase bestehe, letztlich aber in Landeskompetenzen der Länderstandpunkt maßgeblich sei. Österreich gehe zwar grundsätzlich von einer Bindung aus, von der man aber abweichen könne.

Bei der Formulierung „zwingende außen- und integrationspolitische Gründe“ handelt es sich zweifellos um einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Zwar ist den Materialien zu entnehmen, daß die Abweichung nur in Ausnahmefällen erfolgen soll. Der Bund kann also nicht leichtfertig und bei jeder sich bietenden Gelegenheit von der Möglichkeit der Abweichung Gebrauch machen. Dies könnte in der Praxis auch für die Verhandler zu Problemen führen, weil sie durch ihre Bindung viel zu wenig dynamisch reagieren können.

183 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 180.

184 *ZÖR* 1996, a.a.O., S. 54/55.

Es empfiehlt sich daher, mehrere Varianten vorzuschlagen,¹⁸⁵ auch die Vorgabe von Richtlinien, Obergrenzen und dergleichen wäre zu überlegen. Eine abschließende Beurteilung, welche Vorgangsweise die günstigste ist, kann nicht gemacht werden. Vor allem müssen die Dinge aus dem Blickpunkt der Verhandlungsdynamik gesehen werden. Gerade Verhandlungen in der Europäischen Union zeichnen sich dadurch aus, daß nach Kompromissen gerungen wird. Es wird kaum möglich sein, zu jeder möglichen Abänderung einen Landtag oder den Nationalrat einzubeziehen.

Die von Morass oben angeführten Tatbestände könnten Ansatzpunkte für die Entscheidungsfindung sein. Es bleibt aber doch die Frage offen, was ist ein solches grundsätzliches Ziel. Im Ergebnis handelt es sich um eine politische Wertentscheidung, die insofern an gewisse Schranken gebunden ist, als sie nicht leichtfertig und damit gleichsam nicht alltäglich gefällt werden darf. Macht der Bund von seiner Abweichungsmöglichkeit Gebrauch, wird dies in erster Linie eine politische Diskussion mit rechtlichen Argumenten auslösen. Und jede Seite wird ihren Standpunkt zu begründen versuchen.

Da auch Art. 6 Abs. 1 zweiter Satz der Bund-Länder-Vereinbarung die gleiche Formulierung enthält, muß eine rechtliche Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof nach Art. 138a Abs. 1 B-VG als zulässig angesehen werden.¹⁸⁶ Demnach hat der Verfassungsgerichtshof festzustellen, ob von einem Land oder dem Bund die aus einer solchen Vereinbarung folgende Verpflichtung, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt, erfüllt worden ist. Zweifellos handelt es sich hier nicht um vermögensrechtliche Ansprüche. Ein Abgehen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, ohne zwingende außen- und integrationspolitische Gründe wäre als Nichterfüllung einer solchen Vereinbarung anzusehen. Die Auslegung der Abweichungsgründe freilich bleibt dem Verfassungsgerichtshof nicht erspart. Die Feststellung, daß der Antragsteller seine Verpflichtungen erfüllt hat, fällt nicht in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes.¹⁸⁷ Insofern kann eigentlich ein Antrag an den Verfassungsgerichtshof nur von einer Landesregierung ausgehen.

Möglich ist auch eine Klage nach Art. 142 Abs. 2 lit. c B-VG. Diese Klage richtet sich gegen den österreichischen Vertreter im Rat, auch in Ausübung der Vertretungsbefugnis nach Art. 23d Abs. 3 B-VG.¹⁸⁸

185 So versucht zum Vorschlag gemeinsamer Maßnahmen betreffend die Rechtsstellung Staatsangehöriger dritter Länder, die sich rechtmäßig langfristig in der Union aufhalten (VST-2868/7 vom 19. Juli 1995).

186 So auch Schäffer, ZÖR 1996, a.a.O., S. 34/35.

187 Vgl. Rill, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15a B-VG, in: Neuerungen im Verfassungsrecht, 1976, S. 27 ff., hier S. 47.

188 Siehe Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX.GP, S. 11.

2. *Abweichen von bereits abgegebenen Stellungnahmen*

Bei der Abänderung einer einheitlichen Stellungnahme der Länder ist von zwei möglichen Fällen auszugehen. Die Länder gehen von einer einheitlichen Stellungnahme ab, obwohl keine Änderung des Vorhabens der Europäischen Union erfolgt oder weil eine solche Änderung erfolgt ist. Nur für den zweiten Fall besteht eine ausdrückliche Regelung.¹⁸⁹

Morass¹⁹⁰ meint, wenn die Länder ihre einheitliche Stellungnahme ändern, ohne daß sich das entsprechende Vorhaben auf europäischer Ebene geändert hat, so sei diese aus rechtlicher Sicht nicht bindend. Er begründet diese Ansicht mit dem Umkehrschluß nach Art. 7 Abs. 2 erster Satz der Bund-Länder-Vereinbarung. Wenn die Bundesregierung jeder Positionsänderung der Länder nachzukommen hätte, könnte nämlich die Konsistenz der österreichischen Verhandlungsposition und also das Vertrauenspotential gegenüber den europäischen Verhandlungspartnern gefährdet werden.

In dieser Absolutheit kann diese Meinung wohl nicht vertreten werden. Nach Art. 6 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung ist der Bund nach den dort angeführten Voraussetzungen an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden, wenn eine solche fristgerecht vorliegt. Wenn auch nach Art. 23d Abs. 2 B-VG die Festlegung einer Frist nicht mehr vorgesehen ist, ergibt sich die Verpflichtung des Bundes zur Fristsetzung - wie bereits angeführt¹⁹¹ - aus der Bund-Länder-Vereinbarung. Innerhalb einer solchen Frist muß jedenfalls eine Änderung einer einheitlichen Länderstellungnahme möglich sein, weil eine solche dann immer noch fristgerecht erfolgt. Im Art. 7 Abs. 2 zweiter Satz der Bund-Länder-Vereinbarung ist nicht mehr von „fristgerecht“ sondern von „rechtzeitig“ die Rede. In den Materialien¹⁹² wird zwar die Bedeutung dieser Bestimmung erklärt, warum eine andere Wortwahl erfolgt, wird aber nicht näher erörtert. Der Grund dürfte darin liegen, daß nach Art. 7 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung im Unterschied zu Art. 4 keine Mitteilung der Frist mehr vorgesehen ist. Der Sinn dieser Bestimmung ist ja, über Änderungen von Vorhaben der Europäischen Union zu unterrichten und noch eine Anpassung oder Änderung einer einheitlichen Stellungnahme der Länder zu ermöglichen. Weil man aber, wie auch im Art. 7 Abs. 2 zweiter Satz der Bund-Länder-Vereinbarung angedeutet ist, das Verfahren vor den Organen der Europäischen Union nicht beeinflussen kann, stellt man nicht mehr formell darauf ab, daß eine einheitliche Stellungnahme der Länder vorliegt, sondern materiell. Wenn sie rechtzeitig ist, also de facto vorliegt, kann sie noch berücksichtigt werden.

189 Art. 7 der Bund-Länder-Vereinbarung.

190 a.a.O., S. 421/422.

191 Siehe Punkt II.C.

192 Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 428 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

Im Art. 6 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung wird aber von einer formellen Betrachtungsweise ausgegangen. Wenn die Stellungnahme nicht innerhalb der vorgesehenen Frist vorliegt, besteht für den Bund auch keine Bindung. Dies auch dann nicht, wenn sie zwar nach Fristablauf, aber im Hinblick auf den Stand des Verfahrens im Rahmen der Europäischen Union noch rechtzeitig wäre. Hier zeigt sich eigentlich das große Verhängnis der geübten Praxis, keine Frist festzulegen. Diese Nachlässigkeit muß für den Bund aber auch eine Konsequenz haben, nämlich daß von einer materiellen Betrachtungsweise auszugehen ist und nicht mehr auf fristgerecht, sondern auf rechtzeitig abzustellen ist. Wenn dem Bund rechtzeitig eine einheitliche Stellungnahme der Länder in einer Angelegenheit vorliegt, in der die Gesetzgebung Landessache ist, so ist er daran gebunden. Eine andere Interpretation ist bei Nichteinräumung einer Frist auch gar nicht möglich. Auf was sonst sollte abgestellt werden, als auf die Rechtzeitigkeit. In welcher Fassung eine einheitliche Stellungnahme der Länder vorliegt, ist nicht von Belang. Wesentlich ist, daß sie in ihrer letzten Fassung rechtzeitig ist.

Nur für den Fall, daß Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, von denen die Länder unterrichtet wurden, in weiterer Folge durch die im Rahmen der Europäischen Union zuständigen Organe geändert werden, ist im Art. 7 der Bund-Länder-Vereinbarung eine Regelung vorgesehen. Dies kommt nicht von ungefähr. Denn es ist geradezu die Regel, daß sich im Rahmen der Komitologie Vorschläge immer wieder ändern und dann in einem Kompromiß allenfalls auf Ministerebene enden. Insofern ist es geboten, eine Regelung über nachträgliche Änderungen einer Stellungnahme vorzusehen. Die Länder werden von der auf der Ebene der Europäischen Union vorgenommenen Änderungen unterrichtet und können einheitliche Stellungnahmen in Anpassung ergänzen oder ändern. Der Bund hat eine solche geänderte oder ergänzte einheitliche Stellungnahme der Länder, wenn sie rechtzeitig eintrifft, zu berücksichtigen. Der Grundgedanke ist sicherlich der, daß im Kern von der Bindung an die einheitliche Stellungnahme der Länder ausgegangen wird, eine solche aber modifizierbar ist. „Berücksichtigen“ ist sicherlich vom allgemeinen Sprachgebrauch her der weniger strenge Begriff als „Bindung“, jedoch stärker als „erwägen“. Art. 7 der Bund-Länder-Vereinbarung geht zweifellos von den strengeren Voraussetzungen nach Art. 6 leg.cit. ab. Denn nach Art. 7 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung vorgenommene Änderungen und Ergänzungen muß der Bund nur mehr berücksichtigen. Es muß etwa nicht mehr geprüft werden, ob außen- oder integrationspolitische Gründe für ein Abweichen vorliegen. Es handelt sich eigentlich um die Möglichkeit einer Adaptierung, die in Angelegenheiten notwendig geworden ist, in der eine einheitliche Stellungnahme der Länder abgegeben wurde, das Vorhaben der Europäischen Union aber geändert wurde. Nicht leicht zu beurteilen ist, ob dieses Berücksichtigen einer Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof nach den Art. 138a und 142 B-VG zugänglich gemacht werden kann. Im Ergebnis wird man aber auch in einer solchen

Berücksichtigung eine Verpflichtung nach Art. 138a B-VG sehen müssen, die zu erfüllen ist und auch Verantwortung nach Art. 142 Abs. 2 lit. c B-VG bedeutet. Trotzdem darf nicht verkannt werden, daß hier primär einem praktischen Bedürfnis Rechnung getragen wird, nämlich den Ländern auch noch während der dynamischen und manchmal wohl auch verwirrenden Phase des EU-Willensbildungsprozesses Gelegenheit zu geben, eingebunden zu bleiben.¹⁹³

Dies ist ja auch das große Problem, daß bei allzu vielen Mitwirkungsbefugnissen im nationalen Willensbildungsprozeß die Verhandler zu sehr gebunden sind und deshalb nicht die erforderliche Dynamik in die Verhandlungen einbringen können. Haben die Länder etwa zu einem Vorschlag der Kommission an den Rat eine Meinung gefaßt, so werden sie diese nicht so leicht ändern. Die Gefahr der Änderung liegt vielmehr bei den Verfahren vor der Europäischen Union. In der Praxis wird man die Verhandlungen über die entscheidenden Punkte, auf die sich die einheitliche Stellungnahme der Länder bezieht, vor allem in der Ratsphase genau beobachten. Es ist ja gerade die Aufgabe der gemeinsamen Ländervertreter, wenn solche der Verhandlungsdelegation nach Art. 8 der Bund-Länder-Vereinbarung angehören, möglichst früh Warnsignale zu geben. Vor allem wird aber auch, wie ebenfalls schon angeführt, den Verhandlern eine gewisse Variabilität vorgegeben werden müssen, damit sie Verhandlungsspielraum haben. Der Prozeß, die richtige Balance zu finden zwischen der, vor allem auch aus demokratischer Sicht berechtigten Mitwirkung der innerstaatlichen Organe einerseits und der Bewahrung einer effektiven Verhandlungsteilnahme andererseits, ist sicherlich noch nicht abgeschlossen. Dabei wäre es falsch zu behaupten, daß der Meinungsbildungsprozeß auf EU-Ebene auch aus innerstaatlicher Sicht völlig undemokratisch wäre. Auf der letzten Entscheidungsebene, nämlich im Rat, nehmen ja Vertreter auf Ministerebene teil, die innerstaatlich der politischen oder rechtlichen Kontrolle unterliegen.¹⁹⁴ Auch während des ganzen Verfahrens auf der Ebene der Komitologie bis zum Ausschluß der Ständigen Vertreter besteht die entsprechende Weisungsbefugnis der obersten Organe des Bundes und der Länder gegenüber den Verhandlungsteilnehmern. Es ist aber sicherlich richtig, daß man nicht nur von einer formellen demokratischen Betrachtungsweise auszugehen hat, sondern auch von einer inhaltlichen. Nur repressiv und nachträglich zu kontrollieren ist sicherlich weniger effektiv, als eben schon vom Beginn an am Willensbildungsprozeß mitzuwirken.

193 Dies ergibt sich auch aus den Erläuterungen zur Regierungsvorlage, 428 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8.

194 So etwa nach Art. 142 B-VG.

III. ORGANE ZUR ERARBEITUNG EINHEITLICHER STELLUNGENAHMEN DER LÄNDER

A. Verfahren und mögliche Organe

Bereits in den Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Änderung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 276/1992¹⁹⁵ wird angeführt, daß eine solche Länderstellungnahme freilich nicht notwendigerweise nach dem Einstimmigkeitsprinzip von allen Ländern getragen werden müsse. Nach dem hier vorgesehenen Konsensualprinzip kann die einheitliche Stellungnahme der Länder unter möglicher Stimmenthaltung (Nichtteilnahme) oder durch Überstimmen einzelner Länder gebildet werden.¹⁹⁶ Die Frage, welches Verfahren und welche Grundsätze der Willensbildung in den einzelnen Ländern, aber auch für die Koordinierung zwischen den Ländern maßgeblich sein sollen, wird durch die vorgesehene Regelung nicht berührt. Darüber werden die Länder etwa in Form landesverfassungsgesetzlicher Vorschriften oder einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG zu entscheiden haben. Diese Anmerkungen in den in Rede stehenden Erläuterungen finden gleichsam im Art. 6 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung ihren positivrechtlichen Niederschlag.

Die Mitwirkung von Landtagsorganen am Verfahren zu einer bindenden einheitlichen Stellungnahme der Länder, also in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung, berührt einerseits die Ebene der einzelnen Länder und andererseits die Ebene der Länderkoordination.¹⁹⁷ Wie die Länder ihre Mitwirkung an Vorhaben der Europäischen Union regeln, fällt in ihre Organisationshoheit. Wobei es bei den Vorhaben nicht nur um jene geht, über die eine bindende Stellungnahme der Länder abgegeben werden kann, sondern um alle Bereiche, über die die Länder nach Art. 23d Abs. 1 B-VG und Art. 1 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung unterrichtet wurden. Denn auch hier könnte der Landesgesetzgeber einen bestimmten Organisationsrahmen vorsehen.

Auf der Organisationsebene der einzelnen Länder bedarf das Zusammenwirken der verschiedenen Organe der Legislative und der Exekutive, wie etwa die Mitwirkung des Landtages, sei es durch seinen Präsidenten oder einen Landtagsausschuß, an einer bindenden Stellungnahme in einer Gesetzgebungsangelegenheit gegenüber der Landesregierung oder dem Landeshauptmann

195 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 8 und 9.

196 Siehe auch *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 46 ff.

197 Siehe *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 52/53.

einer Regelung auf Landesverfassungsebene.¹⁹⁸ Dies ist etwa in den Ländern Steiermark,¹⁹⁹ Tirol,²⁰⁰ und Vorarlberg²⁰¹ erfolgt.

Aber auch die Schaffung einer Zwischenländereinrichtung durch Vereinbarung nach Art. 15a B-VG hat eine Änderung der Landesverfassungssysteme zur Folge und bedarf daher einer Zustimmung mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit.²⁰²

Wie immer wieder angeführt, erfolgt die Mitwirkung sowohl der Länder nach Art. 23d Abs. 2 B-VG als auch des Nationalrates nach Art. 23e Abs. 2 B-VG als Kompensation für die entgangenen Gesetzgebungsbefugnisse. Das Recht der Abgabe einer bindenden Stellungnahme wird gewisserweise als „Gesetzgebungssurrogat“ gesehen.²⁰³ In der dogmatischen Einordnung allerdings ist die Mitwirkung an der Willensbildung über eine den Bund bindende einheitliche Stellungnahme der Länder und letztlich deren Vertretung im Rat aber keine „Ersatzlandesgesetzgebung“,²⁰⁴ wie überhaupt die Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union nicht als in das verfassungsmäßige Funktionsschema von Gesetzgebung und Vollziehung einordenbar angesehen werden.²⁰⁵ Nach Morass²⁰⁶ sei es zwar richtig, wenn der österreichische Vertreter im Rat der „bindenden Länderstellungnahme“ folge, daß die Länder das Österreich zustehende Einflußpotential bei der Beschlußfassung von EU-Rechtsakten - die ihrerseits der österreichischen Gesetzgebung (und Vollziehung) derogieren, sie ergänzen oder für die Zukunft beschränken - mitbestimmen könnten. Da diese Beteiligung an der Entstehung gesetzesändernder supranationaler Rechtsakte nicht der nachträglichen innerstaatlichen parlamentarischen Genehmigung unterliegt, dürfte es der Systematik der Bundesverfassung widersprechen, die Beschlußfassung und Vertretung bindender Länderstellungnahmen in die Kategorie der Vollziehung einzuordnen.

Gleichzeitig sei aber auch die Ansicht, daß eine allfällige Zuständigkeit der Landesexekutive zur Beschlußfassung über „bindende Länderstellungnahmen“ in die „Legislativfunktion“ des Landesparlamentes eingreifen würde, unzutreffend. Die Länder handeln bei der Abgabe „bindender Stellungnahmen“ nicht selbst als Gesetzgeber, sondern können bestenfalls die Position der österreichi-

198 Vgl. *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 49 ff. und vor allem S. 52.

199 Art. 18 Abs. 9 des Landes-Verfassungsgesetzes, LGBl.Nr. 1/1960, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl.Nr. 47/1992; Landesverfassungsgesetz über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl.Nr. 48/1992.

200 Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration.

201 Art. 53b der Landesverfassung, LGBl.Nr. 30/1984, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl.Nr. 35/1994.

202 Vgl. *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 46/47.

203 Vgl. etwa auch *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 68.

204 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 456/457.

205 Vgl. auch *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 47.

206 a.a.O., S. 456/457.

schen Vertreter im Rat bestimmen. Das österreichische Mitglied im Rat nimmt zwar als Komponente des Gemeinschaftsorganes Rat an der „gemeinschaftlichen“ Setzung von in Österreich (zum Teil) unmittelbar wirksamen supranationalen Recht teil. Diese Teilnahme an Gemeinschaftsbefugnissen sei jedoch von seinen Handlungen her als Vertreter österreichischer Interessen, und also der Vermittlung von Länderpositionen, „gegenüber“ den anderen Mitgliedstaaten und „gegenüber“ den Gemeinschaftsorganen rechtlich getrennt. Insbesondere könne EU-Rechtsetzung beim Erfordernis qualifizierter Mehrheit auch ohne die Einbeziehung der österreichischen Interessen zustande kommen.

Die Mitwirkung österreichischer Organe an der supranationalen EU-Gesetzgebung im funktionellen Sinne sei weder der Vollziehung noch der Gesetzgebung zuzurechnen, sondern vielmehr als Rechtshandlung *sui generis* aufzufassen.

Grundsätzlich sollte man mit der Einordnung „*sui generis*“ nicht voreilig sein. An und für sich sind inhaltliche Überschneidungen der Staatsgewalten ja nicht unbekannt.²⁰⁷ Sehr häufig bestehen ausdrückliche Bestimmungen in den Verfassungsordnungen.²⁰⁸ Fehlen entsprechende verfassungsrechtliche Regelungen, so wird man im Wege der Auslegung zu prüfen haben, welcher Staatsgewalt eine Staatshandlung zuzuordnen ist. Sieht man in der Gesetzgebung typische Akte der Parlamente und in der Vertretung typische Akte der Vollziehung, so ist durch die Internationalisierung²⁰⁹ zweifellos eine *Exekutivlastigkeit* zu bemerken. Bei einer typologischen Einordnung spricht zweifellos vieles für die Einordnung der Mitwirkungsakte an der Europäischen Union als solche der Regierungsgewalt. Jedenfalls wird in der - rechtspolitisch als richtig angesehenen - Einbeziehung der Landtage in die Willensbildung bei der Erarbeitung der bindenden Stellungnahmen der Länder gerade im Hinblick auf die Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung eine Änderung der Landesverfassungen als notwendig angesehen.²¹⁰ Um aber gerade bei der Überschneidung der Staatsgewalten Zuordnungsprobleme, die zu Verfassungskonflikten, im schlimmsten Fall sogar zu Verfassungskrisen führen könnten, zu vermeiden, empfiehlt sich eine legistische Bereinigung. Die Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane am EU-Willensbildungsprozeß ist ein verfassungspolitisches Gebot, dem durch Art. 23e Abs. 2 B-VG oder etwa in Tirol durch das Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration entsprochen wird. Es ist gar nicht mehr zu prüfen, in welche Staatsgewalt die Einordnung zu erfolgen hätte. Vielmehr ist nach der positiven Rechtsordnung vorzugehen.

207 Vgl. *Antoniolli-Koja*, a.a.O., S. 64 bzw. zu den Überschneidungen insgesamt S. 64 ff.

208 Vgl. etwa Art. 50 ff. B-VG.

209 Vgl. etwa *Klecatsky*, Auf dem Weg zum Weltstaat, in: *Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen*, 1967, S. 35.

210 Vgl. *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 68, aber auch die Ausführungen auf S. 48 sprechen eher für diese Auffassung.

Die Diskussion darüber, durch welches Organ die Willensbildung über Länderstandpunkte gegenüber der Bundesregierung erfolgen soll, hat relativ früh eingesetzt.²¹¹ Im Kern ging es um die Frage, ob diese Funktion vom Bundesrat, von der Landeshauptmännerkonferenz oder durch eine Zwischenländereinrichtung wahrgenommen werden soll. Durch die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die „gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration“²¹² wurde die „Integrationskonferenz der Länder“ (IKL) geschaffen. Eine gewisse Vorstufe gleichsam als Zwischenländereinrichtung bildet der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) nach Art. 7 dieser Vereinbarung. Die Einrichtung des „Ständigen Integrationsausschusses der Länder“ (SIL) erfolgte schon früher. Auch ohne genaue Kenntnis der Komitologie und der gewiß an Abkürzungen nicht armen Europäischen Union²¹³ wußte man Einrichtungen und verwirrende Kurzbezeichnungen schon früh zu schaffen.

B. Die Integrationskonferenz der Länder (IKL)

1. Aufgaben, Verfahren

Die Vereinbarung zwischen den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration wurde am 2. März 1992 von der Landeshauptmännerkonferenz beschlossen und am 12. März 1992 unterzeichnet. Sie trat am 4. April 1993 in Kraft²¹⁴ und regelt insbesondere folgendes:

- Durch die Vereinbarung richteten die Länder die „Integrationskonferenz der Länder“ (IKL) ein. Aufgabe der Integrationskonferenz der Länder (IKL) ist es, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten.²¹⁵
- In der Integrationskonferenz der Länder (IKL) sind alle Länder durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Das Präsidium des Bundesrates ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt. Die Integrationskonferenz der Länder (IKL) trifft ihre Beschlüsse grundsätzlich in Sitzungen, in dringenden Fällen durch Umfrage. Sie ist beschlußfähig, wenn die Einladungen ordnungsgemäß versendet wurden und mindestens fünf Länder vertreten sind. Jedes Land hat eine Stimme, die vom Landeshaupt-

211 Vgl. etwa *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 114 ff.

212 In Tirol kundgemacht LGBl.Nr. 18/1993.

213 Vgl. etwa *Brandstetter*, EURO-ABC.

214 Siehe auch *Morass*, a.a.O., S. 442.

215 Art. 1.

mann abgegeben wird. Stimmenthaltungen sind zulässig. Wenn ein Land bei einer Sitzung nicht vertreten ist, gilt dies als Stimmenthaltung. Ein Beschluß kommt zustande, wenn mindestens fünf Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt.²¹⁶

- Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, gelten als einheitliche Stellungnahmen der Länder, die den Bund bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Abstimmungen binden. Der Vorsitz kommt dem Landeshauptmann zu, der in der Landeshauptmännerkonferenz den Vorsitz führt.²¹⁷
- Die Ländervereinbarung enthält nähere Bestimmungen über den Geschäftsgang der Integrationskonferenz der Länder (IKL), wobei die Verbindungsstelle der Bundesländer als Geschäftsstelle fungiert. Die Vereinbarung kann von jeder Vertragspartei gekündigt werden. Eine Kündigung wird zwei Monate nach ihrer schriftlichen Mitteilung wirksam.²¹⁸
- Nach Art. 7 dieser Ländervereinbarung hat der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) in Angelegenheiten der europäischen Integration
 - a) die Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu beraten,
 - b) Entscheidungen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) vorzubereiten und
 - c) im Rahmen der von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erteilten Ermächtigung zu handeln.

2. Die bisherigen Erfahrungen

Die Integrationskonferenz der Länder (IKL) ist bis jetzt nur einmal²¹⁹ zusammengetreten. Nur drei Landeshauptmänner waren persönlich anwesend, drei Länder waren durch Landeshauptmannstellvertreter vertreten, ein Land war überhaupt nur auf Beamtenebene vertreten. Von den Landtagen waren sechs Präsidenten und zwei Vizepräsidenten anwesend. Bei dieser Konferenz wurde neben Beratungen über die EG-Beitrittsverhandlungen und die Einbindung von Ländervertretern in die österreichischen Verhandlungsdelegationen auch eine Deklaration der Österreichischen Bundesländer „Österreich und die Europäische Gemeinschaft“ beschlossen.²²⁰

Die bisher nur einmal erfolgte Einberufung der Integrationskonferenz der Länder (IKL) scheint ein Indiz dafür zu sein, daß sich diese Einrichtung *nicht*

216 Art. 3 und 4.

217 Art. 4 und 5.

218 Art. 6 und 10.

219 Nämlich am 21. Juni 1993.

220 Beilage zu VST-2526/18 vom 23. Juni 1993.

durchgesetzt hat. Vielleicht setzte man einfach zu große Erwartungen in eine solche Einrichtung, weil niemand in der Mitwirkung in Fragen der europäischen Integration abseits stehen wollte. Dabei fehlte es nicht an Hinweisen, daß die Interessen der Länder in EU-Fragen rasch und effektiv entschieden werden müssen, weil manche Entscheidungen auf EU-Ebene innerhalb sehr kurzer Zeit getroffen werden.²²¹ Ein Entscheidungsprozeß, der zwischen den Landesregierungen, dem Bundesrat und den Landtagen hin- und hergeschoben wird, kann sich der Gefahr einer gewissen Schwerfälligkeit kaum entziehen. Solche Zusammensetzungen bewähren sich eher für politische Grundsatzentscheidungen, - vielleicht ist es auch immer ein wenig so gesehen worden - denn für Alltagsarbeit. Grundsätzlich ist es sicherlich richtig, daß die europäische Integration eine völlig neue Herausforderung darstellte und in zahlreichen staatsrechtlichen Belangen ein Umdenken erforderte. Gerade die klassische Gewaltenteilung zwischen den Parlamenten und der Exekutive erfährt zweifellos eine gewisse Überschattung, was offensichtlich verstärkt zur Diskussion über gemischte Einrichtungen führte. Andererseits besteht doch auch wieder eine gewisse Möglichkeit, in seinem ursprünglichen Wirkungsbereich auf die europäische Integration einwirken zu können. Aufgabe der Landtage ist es doch in erster Linie, bei der Erstellung des Standpunktes im eigenen Land mitzuwirken und die Vertretung durch die Exekutive zu kontrollieren und zu kritisieren. Ein zu starkes Zwischenländerengagement würde im Ergebnis die gegenseitige Autonomie beeinträchtigen. Auch für den Bundesrat wurde durch Art. 23e Abs. 6 B-VG seine Mitwirkung an EU-Willensbildungsakten systemgerecht fortentwickelt. Es ist aber verständlich, daß gerade zu Beginn der Diskussion über die europäische Integration - schließlich bestand auch keine Erfahrung - einfach auch eine gewisse Angst herrschte, sowohl bei den Verhandlungen als auch im Falle einer EU-Mitgliedschaft überrollt zu werden.

C. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL)

Die Landeshauptmännerkonferenz hat in ihrer Tagung am 8. Juni 1990 beschlossen, eine Expertenkonferenz von Legisten zu beauftragen, einen konkreten Vorschlag für die Organisation und Tätigkeit eines „Ständigen Integrationsausschusses der Länder“ (SIL) bis zur Herbsttagung der Landeshauptmännerkonferenz vorzulegen. Nach dem Beschluß der in Rede stehenden Landeshauptmännerkonferenz soll die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen in Integrationsangelegenheiten der Landeshauptmännerkonferenz obliegen. Sie soll für diese Aufgabe einen Ständigen Integrationsausschuß der

221 Vgl. Hitzler, Die Europäischen Gemeinschaften und der Föderalismus in Europa, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst, 1/91, S. 37 ff., hier S. 44.

Länder (SIL) einrichten. Einbeziehungen der Landtage und des Bundesrates sollten überlegt werden.

Allein dieser Beschluß zeigte die Unsicherheit in der Entscheidungsfindung, welches Organ die gemeinsamen Länderinteressen wahrnehmen soll, und Ansätze für gemischte Einrichtungen.

Am 22. Oktober 1990 kam die Landtagspräsidentenkonferenz zum Schluß, daß es im Interesse jedes einzelnen Landes und der Länder insgesamt unerläßlich sei, die Legislative und die Exekutive länderintern in den Willensbildungsprozeß gleichermaßen einzubinden, da auch die künftige Kompetenzverteilung in den Ländern betroffen ist. Die Landtagspräsidentenkonferenz hielt es daher für unerläßlich, in den Ständigen Integrationsausschuß der Länder (SIL) neben Vertretern der Exekutive aller Bundesländer je einen Vertreter der Legislative mit beratender Stimme zu entsenden.

Am 12. September 1990 fand eine Länderexpertenkonferenz statt, die einen Entwurf über den Ständigen Integrationsausschuß der Länder (SIL) erarbeitete. Dieser wurde entsprechend einem Auftrag der Landesamtsdirektorenkonferenz in einer Redaktionssitzung beschlußfähig formuliert und der Landeshauptmännerkonferenz am 23. November 1990 vorgelegt.

Die Landeshauptmännerkonferenz faßte über die Errichtung und die Aufgaben des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) folgenden Beschluß:

§ 1 Zusammensetzung:

Jedes Land entsendet in den SIL einen Vertreter als Mitglied und ein Ersatzmitglied. Dazu entsenden die Landtagspräsidentenkonferenz zwei und der Bundesrat einen Vertreter jeweils mit beratender Stimme.

§ 2 Aufgaben:

Aufgabe des SIL ist es, in Angelegenheiten der europäischen Integration

- a) im Rahmen der von der Landeshauptmännerkonferenz erteilten Ermächtigung Entscheidungen selbständig zu treffen,
- b) Entscheidungen für die Landeshauptmännerkonferenz vorzubereiten,
- c) die Landeshauptmännerkonferenz zu beraten.

§ 3 Entscheidungsfindung:

- a) Der SIL trifft seine Beschlüsse entweder in vom Vorsitzenden einberufenen Sitzungen, in den sich die Mitglieder (§ 1) durch Experten vertreten lassen können, oder im Umlaufweg.
- b) Der Vorsitzende entscheidet jeweils, welche Aufgaben in einer Sitzung und welche im Umlaufweg erledigt werden.

§ 4 Abstimmung:

- a) Der SIL entscheidet mit Stimmeneinhelligkeit. Stimmenthaltungen sind zulässig. Ein Beschluß kommt aber nur dann zustande, wenn mindestens sieben stimmberechtigte Mitglieder ausdrücklich zustimmen und keine Gegenstimme erhoben wird.
- b) Soweit ein Beschluß in einer Sitzung gefaßt werden soll, müssen mindestens sieben stimmberechtigte Mitglieder anwesend sein.

§ 5 Vorsitz und Geschäftsstelle:

- a) Der Vorsitz des SIL kommt dem Landesamtsdirektor jenes Landes zu, welches in der Landeshauptmännerkonferenz den Vorsitz führt.
- b) Geschäftsstelle des SIL ist die Verbindungsstelle der Bundesländer.

§ 6 Geschäftsordnung:

Die Landeshauptmännerkonferenz gibt dem SIL eine Geschäftsordnung. Bis zu deren Erlassung bestimmt der Vorsitzende die Geschäftsordnung.

Die Entscheidungsermächtigung wurde wie folgt umschrieben:

Soweit es sich nicht um Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung handelt, oder soweit nicht ein stimmberechtigtes Mitglied die Befassung der Landeshauptmännerkonferenz verlangt, wird der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) ermächtigt, selbständig Entscheidungen zu treffen.

Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) ist also ein Expertengremium auf Beamtenebene. Auf Grund des Beschlusses der Landeshauptmännerkonferenz war er eigentlich noch nicht eine Zwischenländereinrichtung. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) weicht insofern von den anderen Koordinationsorganen ab, als er nicht mehr das Einstimmigkeits- sondern das Mehrstimmigkeitsprinzip kennt. Die Landeshauptmännerkonferenz ist ebenfalls ein Koordinationsorgan der Länder. Sie kann nicht als Zwischenländerorgan rechtlich verbindliche Akte setzen. Wenn aber in der Landeshauptmännerkonferenz auf Grund des für Koordinationsorgane erforderlichen Einstimmigkeitsbeschlusses die Meinung der Länder kundgetan wird, hat ein solcher Beschluß sehr wohl eine hohe politische Autorität. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) sollte wohl im Sinne des Bestrebens, daß die Wahrnehmung der Interessen der europäischen Integration letztlich durch die Landeshauptmännerkonferenz als Zwischenländereinrichtung mit bindender Entscheidungsbefugnis erfolgen sollte, gleichsam als Zwischenländeramtsapparat fungieren.

Nach Art. 7 lit. c der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration hat der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) im Rahmen der von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erteilten Ermächtigung zu

handeln. Erst durch diese Bestimmung wurde er auch eine rechtlich fundierte Zwischenländereinrichtung.

Die Konstituierung des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) fand am 17. April 1991 statt.²²² Die Mitglieder setzen sich im wesentlichen aus Beamten der Verfassungsdienste und der Europabüros der Ämter der Landesregierungen zusammen. Tagesordnungspunkte waren der Entwurf eines Positionspapiers der Länder zum Europäischen Wirtschaftsraum sowie organisatorische Fragen zu den *acquis*-Listen. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) war von Anfang an umstritten. So wurde von der Parlamentsdirektion mitgeteilt, seitens des Präsidiums des Bundesrates bestünden grundsätzliche Bedenken gegenüber der Einrichtung des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL), daher habe derzeit der Bundesrat nicht die Absicht, einen Vertreter in diesen Ausschuß zu entsenden. Hiezu wurde einvernehmlich festgestellt, daß daher eine Übermittlung von Unterlagen und Protokollen des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) an den Bundesrat nicht erforderlich ist. Auch wurde die Sitzung nicht vom Landesamtsdirektor des in der Landeshauptmännerkonferenz den Vorsitz führenden Landes Wien geleitet.

Morass²²³ nimmt an, daß der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) etwa im Regelfall die Entscheidungsvorlagen des formellen Beschlusses der Integrationskonferenz der Länder (IKL) bzw. der Landeshauptmännerkonferenz weitgehend aushandelt und somit Aufgaben übernimmt, die in der innerstaatlichen Politik von der Landesamtsdirektorenkonferenz wahrgenommen werden.

Der Ständige Integrationsausschuß könnte bei der Ausarbeitung von EU/EWR-Stellungnahmen also in Österreich eine dem EG-Ausschuß des deutschen Bundesrates ähnliche Steuerungsrolle zukommen. Die Organisation der österreichischen Landesverwaltungen als einheitliche „Gesamtministerien“ dürfte sich im Hinblick auf die Koordination verschiedener Fachbereiche als Vorteil erweisen.

Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) erfüllt diese hochtrabenden Erwartungen jedoch nicht. Er wird zwar gleichsam als Pflichterfüllung im Halbjahresrhythmus - aber auch das nicht immer - von jenem Land, das den Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz stellt, einberufen. Er nimmt nachhinkend - im übrigen erfolgen kaum Abstimmungen, sondern Konsensfeststellung durch den Vorsitzenden - zu allen auch die Länder berührenden Belangen im Zusammenhang mit der Europäischen Union Stellung. Von einem ständigen Beratungs- und Vorbereitungsorgan für Angelegenheiten der Europäischen Union im Zusammenhang mit den Ländern kann aber nicht die Rede sein. Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) könnte ersatzlos abgeschafft werden. Selbst wenn die Integrationskonferenz der Länder

²²² Siehe VST-2297/14 vom 19. April 1991.

²²³ a.a.O., S. 445.

(IKL) zum Leben erweckt würde, wäre wohl die Beratung auf Expertenebene ausreichend. Ermächtigungen des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) können sich komplizierter erweisen als Umlaufbeschlüsse.

D. Wertung der Zwischenländereinrichtungen als neue Organtypen

1. Merkmale des Willensbildungsprozesses

Durch die Integrationskonferenz der Länder (IKL) und den Ständigen Integrationsausschuß der Länder (SIL) wurden neuartige Organisationstypen (Zwischenländereinrichtungen) geschaffen. Die Rechtsstellung dieser Einrichtungen unterscheidet sich insofern grundsätzlich von den bisher üblichen Koordinationsorganen der Länder wie Landeshauptmännerkonferenz, Konferenzen anderer Spitzenorgane der Länder, Landesamtsdirektorenkonferenz oder der Verbindungsstelle der Bundesländer. Diese sind weder als rechtliche Vertretungsorgane der Länder anzusprechen, noch können sie irgendwelche verbindliche Koordinationsakte der Länder untereinander nach dem Muster der „einheitlichen Stellungnahme“ setzen.²²⁴ Der besondere Organisationscharakter des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) ergibt sich wohl aus der Möglichkeit, daß er von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zur Erledigung von Aufgaben ermächtigt werden kann.²²⁵ Dadurch unterscheidet er sich von einer Expertenkonferenz.

Im deutschen Länderbeteiligungsverfahren erwies sich der Zwang zur Einstimmigkeit bei der Verabschiedung gemeinsamer Stellungnahmen der Länder als entscheidender Schwachpunkt.²²⁶ Deshalb wird vom Einstimmigkeitsprinzip zum Konsensualprinzip übergegangen. Man muß allerdings festhalten, daß die bisherigen Koordinationsorgane der Länder, sei es auf politischer Ebene sei es auf Beamtenebene, mit dem Einstimmigkeitsprinzip durchaus wichtige Beschlüsse zustande gebracht haben. Man darf nicht vergessen, daß alle Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz zur Entwicklung der europäischen Integration, insbesondere auch jener vom 29. Juni 1989 auf Anstreben eines EG-Beitrittes, einstimmig gefaßt wurden. Sehr häufig wird gar nicht formell abgestimmt, sondern nur das Einvernehmen festgestellt. Auch für die Zukunft wird trotz des Abgehens vom Einstimmigkeitsprinzip weiter mit einer Art „Luxemburger Kompromiß“²²⁷ zu rechnen sein. Wenn also sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel stehen, wird man

²²⁴ Vgl. *Pernthaler*, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 69.

²²⁵ Art. 7 lit. c der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration.

²²⁶ Vgl. *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 97.

²²⁷ Zum Begriff vgl. etwa *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 112.

nach Lösungen streben, die von allen Partnern angenommen werden. Das Mehrstimmigkeitsprinzip ist aber auch eine Stufe zu einer offeneren Konfliktsaustragung. Durch die Möglichkeit eines Vetos durch ein Land fehlt gleichsam das letzte Element der üblichen Mehrheitsentscheidungen, nämlich daß man überstimmt werden kann und sich dann an einen Mehrheitsbeschluß halten muß, den man nicht mitgetragen hat.

Über die Bestimmung des gemeinsamen Integrationsorgans der Länder hat es, wie schon angedeutet, Konflikte gegeben.²²⁸ Ein gewisser Kompromißcharakter zeigt sich auch in der Vereinbarung. So ist das Präsidium des Bundesrates nur zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt.

Die Stimme eines Landes wird in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) vom Landeshauptmann abgegeben. Den Vorsitz führt ein Landeshauptmann. Hier dürfte dem Art. 105 Abs. 1 erster Satz B-VG²²⁹ entsprochen sein, wonach der Landeshauptmann das Land vertritt. Die Auslegung dieser Bestimmung bereitet Schwierigkeiten.²³⁰ Eher unbestritten ist, daß es sich nur um eine Vertretung des Landes als Hoheitsträger und nicht als Träger von Privatrechten handelt. Es wird aber auch die Auffassung vertreten, daß diese Bestimmung dem Landeshauptmann die Staatsoberhauptfunktion „Repräsentation des Landes“ ohne irgendeinen Bezug zu rechtlich relevanten Willensakten vorbehält.²³¹ Grundsätzlich ist zwischen Organen der Willensbildung und Organen, die diesen Willen nach außen vertreten, zu unterscheiden. Das interne Willensbildungsorgan eines Landes kann je nach den Rechtsvorschriften die Landesregierung oder der Landtag sein.²³² Auch in Zwischenländereinrichtungen ist dieser Wille zu vertreten oder es sind zumindest die dort gesetzten Handlungen später genehmigen zu lassen. Es soll nun die faktische Bedeutung von Willensentscheidungen in Einrichtungen wie der Landeshauptmännerkonferenz oder der Integrationskonferenz der Länder (IKL) nicht unterschätzt werden. Wenn auch Ratifizierungen durch die Parlamente zu erfolgen haben, kommt doch den verhandelnden Verwaltungsorganen, die auch in der Regel einen viel größeren Expertenkreis hinter sich wissen, oft eine Motorfunktion zu. Dies wird durch die europäische Integration, wonach der Wille eines Landes unmittelbar oder gemeinsam mit anderen Ländern mittelbar beim Bund einzubringen ist, der diesen wieder gegenüber den verschiedenen Organen der Europäischen Union zu vertreten hat, verstärkt. Man sollte sicherlich die Unterscheidung zwischen Recht und Wirklichkeit nicht verlernen. Aber durch die Mitgliedschaft zur Europäischen Union ändert sich nicht grundsätzlich der innerstaatliche Willensbildungsprozeß. Im Hinblick auf

228 Vgl. etwa *Morass*, a.a.O., S. 434 ff.

229 Dem Art. 56 Abs. 1 der Tiroler Landesordnung 1989 entspricht.

230 Siehe *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer², 1988, S. 353.

231 Siehe *Pesendorfer*, Der Landeshauptmann, 1986, S. 114.

232 Vgl. *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, a.a.O., S. 353/354.

die besonderen Gefahren, die sich etwa für die Parlamente ergeben können, kann der Gesetzgeber Vorsorge treffen.²³³

2. Gefahren bei der Einrichtung von Sonderorganen

Insgesamt gesehen - und wie auch die Erfahrungen mit der Integrationskonferenz der Länder (IKL) und dem Ständigen Integrationsausschuß der Länder (SIL) zeigen - birgt die europäische Integration die Gefahr einer ausufernden Bürokratie auch auf nationaler Ebene. Wenn man es mit einer Verwaltungsvereinfachung wirklich ernst meint, muß auf Effektivität und Übersichtlichkeit gedrängt werden. Es muß versucht werden, auch wenn zusätzliche Organisationseinheiten nicht immer vermeidbar sind, die EU-Angelegenheiten möglichst von bestehenden Einrichtungen innerhalb ihres Wirkungsbereiches besorgen zu lassen.²³⁴ Es ist wirklich zu fragen, ob die Notwendigkeit der Schaffung von Zwischenländereinrichtungen als eigene Organe, wo zwar das einzelne Mitglied an den Willen seines Landes gebunden wird, aber doch nicht der koordinierte Wille der Länder bloß kundgetan wird, sondern rechtlich eine selbständige Entscheidungsbefugnis besteht, nicht überschätzt wurde. Im Ergebnis ist es so: wenn die Länder tatsächlich einen konkreten oder abstrakten Gemeinschaftswillen haben, wird auch Einstimmigkeit zustande kommen; es liegt dann auch ein bedeutendes politisches Gewicht vor. Denn oft läßt gerade die Verteidigung einer abstrakten Kompetenz den einzelnen Ländern noch genügend Regelungsspielraum offen. So ist das Anliegen des Grundverkehrs sicherlich eher ein solches der westlichen Länder. Hier Regelungsfreiheiten zu bekommen, wird von allen Ländern unterstützt, denn es bleibt trotzdem jedem Land offen, ob es von einer Kompetenz oder einer Ausnahme im EU-Recht Gebrauch macht. Oder es kann auch einem gemeinsamen Länderstandpunkt, daß der Landesgesetzgeber weiterhin befugt bleiben sollte, für Aufsichts- und Wachorgane sowie für Leitungsfunktionen in Berufsverbänden, die an der Ausübung öffentlicher Gewalt beteiligt sind, die Voraussetzung der österreichischen Staatsbürgerschaft vorzusehen, von jedem Land zugestimmt werden. Denn jedes Land kann dann immer noch selbst entscheiden, ob es von dieser Befugnis Gebrauch macht oder nicht.

Denn völlig gegen den politischen Willen der Länder kann der Bund nur in den wenigsten Fällen handeln. Nach wie vor besteht in Österreich ein gewisses Konsensbedürfnis,²³⁵ man hat nicht immer diese faire Streitkultur entwickelt,

233 Vgl. etwa die Landesverfassungsbestimmungen der Länder Steiermark, Tirol und Vorarlberg.

234 Auf diese Probleme hat Tirol etwa im Schreiben vom 7. August 1990, Präs.Abt.II-1415/370, an die Ämter der Landesregierungen im Zusammenhang mit der Diskussion über Organisation und Tätigkeit eines „Ständigen Integrationsausschusses der Länder“, hingewiesen.

235 Vgl. auch Morass, Österreich im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, in: Tàlos/Falkner (Hrsg.), EU-Mitglied Österreich, Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, 1996, S. 32 ff., hier S. 37.

die Konflikte offen austrägt.²³⁶ Wie immer man dies bewerten mag und welche Lösung man bevorzugen mag, die Mentalität wird man nicht von heute auf morgen ändern können. Und daß ein Mißtrauen gegen einen allzu losgelösten Entscheidungsträger - obwohl eine zwar rechtlich selbständige Zwischenländer-einrichtung sich nie dem Willen der Länder entziehen kann und soll - besteht, zeigt auch schon der Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 8. Juni 1990. Hier geht der Wille zum Festhalten an der Länderautonomie recht deutlich hervor. Demnach soll nämlich unbeschadet der Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen in Integrationsangelegenheiten in Form der Ländervertretung daran festgehalten werden, daß die Vertretung der konkreten Interessen jedes einzelnen Landes den dafür vorgesehenen Organen unbenommen bleiben muß.

236 Vgl. etwa *Wolfgang Kos*, Köpfler in die Phrase, in: Die „Presse“ vom 6. April 1996, Spektrum V.

IV. DAS VERFAHREN ZUR ERARBEITUNG EINHEITLICHER STELLUNGNAHMEN DER LÄNDER IN DER PRAXIS

A. Die übliche Vorgangsweise

Bei der Bildung von einheitlichen Stellungnahmen der Länder ist bekanntlich zwischen jenen, an die der Bund nach Art. 23d Abs. 2 B-VG gebunden ist, und jenen, wo dies nicht der Fall ist, zu unterscheiden. Stellungnahmen in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung nicht Landessache ist, hat der Bund nur zu erwägen.²³⁷ Einer einheitlichen Länderstellungnahme kommt aber auch in jenen Bereichen, in denen sie nicht bindend ist, politisches Gewicht zu. Kritische Angelegenheiten wie der Transitverkehr, Bereiche des Umweltschutzes oder des Gesundheitswesens werden von vornherein sehr genau verfolgt, und wird von Bürgerinitiativen bis zu Landespolitikern ein starkes Lobbying betrieben.²³⁸

Die Bildung der einheitlichen Stellungnahmen der Länder erfolgt in der Praxis im wesentlichen, wie schon vor den Einrichtungen der Zwischenländerorgane Integrationskonferenz der Länder (IKL) und Ständiger Integrationsausschuß der Länder (SIL), durch Koordinierung der Länderstandpunkte im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer. Diese macht sie dann gleichsam gegenüber dem Bund kund. Die Verbindungsstelle der Bundesländer wird, sofern nicht von ihr der Vorschlag ausgeht, daß ein Verfahren über eine einheitliche Stellungnahme der Länder eingeleitet werden soll, von einem Land gebeten, ein solches Verfahren einzuleiten. In der Regel wird eine Frist für eine allfällige Stellungnahme festgelegt. Verschweigen gilt als Zustimmung. Die Verbindungsstelle der Bundesländer leitet die so zustande gekommene einheitliche Stellungnahme der Länder an das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und an das zuständige Fachministerium weiter.²³⁹ Immer wieder kommt es vor, daß die Frist so kurz bemessen ist, daß ihr Ende nicht nur mit Tagesdatum sondern mit Uhrzeit angegeben wird.²⁴⁰ Die Willensbildung in den Ländern hat nach den Rechtsvorschriften des jeweiligen Landes zu erfolgen. In Tirol²⁴¹ ist etwa der Landtag zu informieren, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, die in die Gesetzgebungskompetenz der

237 Art. 5 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung.

238 Insofern kann der Kritik von *Morass* (Die Praxis der Bund-Länder-Koordination in der EU-Politik, a.a.O., S. 90), daß die Möglichkeit der nichtbindenden Stellungnahmen der Länder zu wenig genützt würde, nicht ganz zugestimmt werden; sicherlich wird nicht linear sondern schwerpunktmäßig vorgegangen.

239 Vgl. etwa VST-2855/54 vom 17. April 1996, VST-2856/46 vom 11. Juni 1996.

240 Vgl. VST-2806/15 vom 22. November 1994; VST-2855/46 vom 21. März 1996.

241 Vgl. § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Länder fällt.²⁴² Die Länder haben im Rahmen des Informationsverfahren nach Art. 23d Abs. 1 B-VG bzw. der korrespondierenden Bestimmung in der Bund-Länder-Vereinbarung²⁴³ zu prüfen, ob es sich hier um Angelegenheiten handelt, die in der Gesetzgebung Landessache sind. Wird die Einleitung eines Verfahrens für eine einheitliche Stellungnahme der Länder für notwendig angesehen, so wird mit dem entsprechenden Ersuchen an die Verbindungsstelle der Bundesländer herangetreten. In Tirol z.B. hat auch das Informationsverfahren des Landtages zu erfolgen, der wiederum auf Grund einer EntschlieÙung die Einleitung einer einheitlichen Stellungnahme der Länder anregen kann.²⁴⁴ Um ein Verfahren in Gang zu bringen, aber auch aus Zeitgründen kann es sein, daß sofort von der Tiroler Landesregierung ein Verfahren über eine einheitliche Stellungnahme der Länder angeregt wird. In diesem Fall muß aber darauf hingewiesen werden, daß auch die Auffassung der Tiroler Landesregierung vorbehaltlich der Zustimmung des Landtages erfolgt.²⁴⁵ Wird in einer Angelegenheit, die zwar nicht in der Gesetzgebung Landessache ist, ein besonderes Interesse gesehen, so kann auch hier eine einheitliche Stellungnahme der Länder schon wegen des größeren politischen Gewichtes für zweckmäßig angesehen werden.

B. Welche Organe sind zur Abgabe einer bindenden einheitlichen Stellungnahme der Länder befugt?

Zu fragen ist, ob entgegen der üblichen Praxis die bindenden einheitlichen Stellungnahmen der Länder eigentlich nur von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) abgegeben werden dürften. Bei den Stellungnahmen nach Art. 5 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung hingegen, die nur zu erwägen sind, bei denen also keine Rechtsverbindlichkeit besteht, ist es offen gelassen, welches Landesorgan oder welches Organ der Länder die Stellungnahme abgibt. Wenn auch ein größerer Spielraum gegeben ist, bestehen auch hier Formerfordernisse wie die Einhaltung einer Frist oder Schriftlichkeit.²⁴⁶

Bei den bindenden Stellungnahmen der Länder wird ausdrücklich betont, daß es Sache der Länder ist, in welcher Weise sie die einheitliche Stellungnahme herbeiführen. Auf die Möglichkeit einer Ländervereinbarung nach Art.

²⁴² Vgl. Schreiben vom 3. Juli 1995, PräS.II/EU-Recht-1036/1509 vom 11. Juli 1995, PräS.II/EU-Recht-1036/1529 vom 20. Juni 1996, PräS.II/EU-Recht-1036/2310.

²⁴³ Art. 1.

²⁴⁴ Vgl. EntschlieÙung des Ausschusses für Föderalismus und europäische Integration vom 10. April 1996 zum Vorschlag einer Richtlinie über ein Verfahren zur Anerkennung von Diplomen.

²⁴⁵ Schreiben vom 20. Juli 1995, PräS.II/EU-Recht-1533/48 an die Verbindungsstelle der Bundesländer.

²⁴⁶ Art. 5 der Bund-Länder-Vereinbarung.

15a B-VG wird hingewiesen.²⁴⁷ Eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration wurde getroffen,²⁴⁸ und darin die Integrationskonferenz der Länder (IKL) eingerichtet. Man könnte nun in dieser Vereinbarung den Abschluß eines Meinungsbildungsprozesses sehen. Denn gerade über die Fragen, ob das Willensbildungsorgan der Länder der Bundesrat sein soll, ob es zweckmäßig wäre, die Landeshauptmännerkonferenz auf rechtlich verbindliche Weise damit zu beauftragen, oder ob ein neues Organ dafür geschaffen werden soll, verlief ja der Meinungsbildungsprozeß. Die Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landessache sind, gelten als einheitliche Stellungnahmen der Länder. Schon aus rechtspolitischen Gründen, aber auch aus Gründen der Übersicht könnte man meinen, daß die Integrationskonferenz der Länder (IKL) zum ausschließlichen Organ - und nicht als zusätzliches neben bestehenden Organen - geschaffen wurde, um die bindenden Stellungnahmen gegenüber dem Bund abzugeben. Auch aus rechtsstaatlicher Sicht ist es nicht unbedenklich, wenn eigentlich willkürlich ausgewählt wird, welches von mehreren Organen letztlich die rechtsverbindlich endgültige Erklärung abgeben kann.²⁴⁹

Im Ergebnis sprechen aber doch Argumente dafür, daß auch auf andere Weise die bindende Stellungnahme der Länder erfolgen kann. Einmal kann die Zusammenschau des Art. 6 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung und des Art. 4 der Ländervereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration diese Ansicht untermauern. Art. 6 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung könnte auf zweifache Art gedeutet werden. Einmal, daß es den Ländern in jedem Verfahren über die Bildung einer einheitlichen Stellungnahme offen bleibt, auf welche Weise sie diese herbeiführen. Oder, daß es den Ländern offen bleibt, welches Organ sie für die einheitliche Stellungnahme der Länder bilden. Wenn aber das Organ kreiert ist, dann kann eben nur dieses die bindende einheitliche Stellungnahme der Länder abgeben. Im Art. 4 der Vereinbarung über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration heißt es aber, einheitliche Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) „gelten als einheitliche Stellungnahmen“ der Länder. Das ist nun doch so auszulegen, daß auch die Integrationskonferenz der Länder (IKL) einheitliche Stellungnahmen der Länder neben anderen Organen abgeben kann, daß sie aber nicht allein

247 Art. 6 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung.

248 In Tirol kundgemacht LGBl.Nr. 18/1993.

249 Auf ein Schreiben Tirols zu diesen Fragen hat sich leider keine Diskussion entwickelt, siehe VST-2297/36 vom 10. August 1993.

dazu befugt ist.²⁵⁰ Nach Schäffer²⁵¹ muß die Antwort differenziert ausfallen. Die verfassungsrechtliche Regelung vermöge andere Formen der politischen Konsensfindung nicht auszuschließen. Ebenso könne es dem Bund in der Staatspraxis nicht verwehrt werden, derartigen Einigungen einen hohen politischen Stellenwert zuzuerkennen und sie als wertvolle Information zu betrachten. Dennoch sei jene einheitliche Äußerung, die den Bund von Rechts wegen zur Beachtung des Länderstandpunktes grundsätzlich verpflichte, nur auf dem durch die Bundesverfassung und durch die IKL-Vereinbarung vorgezeichneten Weg zu erlangen.

Skeptischer wird die Auffassung, daß die einheitliche Länderstellungnahme nicht nur von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erfolgen darf, vor allem auch ihre Begründung von Schreiner gesehen.²⁵² Eine derartige Auslegung würde nach Schreiner nicht nur diese prinzipielle Frage über das Verhältnis zwischen Exekutiven und Parlamenten aufwerfen, sie würde auch in das Problem führen, wie weit damit nicht im Zusammenhang mit der europäischen Integration auf Länderebene deren repräsentativ-parlamentarisches System beeinträchtigt wäre, weil ja die Landesexekutiven im Wege einer solchen Auffassung zu den eigentlichen Trägern der Ländermitwirkung in Fragen der Gesetzgebungsbefugnis der Länder geworden wären, während die Landtage dabei auf eine nicht notwendige Rolle festgeschrieben wären. Auf Bundesebene sei aber dem Nationalrat sehr wohl eine Vorrangbefugnis weitestgehend vorbehalten worden.²⁵³

Vorerst ist festzuhalten, daß die Legislativorgane in ihren ureigensten Befugnissen, nämlich der Gesetzgebung, eingeschränkt werden. Der Vergleich allerdings, daß auf Bundesebene dem repräsentativ-parlamentarischen System mehr Rechnung getragen worden sei, kann vielleicht doch nicht so direkt gezogen werden. Man muß nämlich zwischen zwei Regelungsebenen unterscheiden. Einerseits die Mitwirkung der parlamentarischen Organe des Bundes im EU-Willensbildungsprozeß seines Wirkungsbereiches und die Einbeziehung der Länder in den EU-Willensbildungsprozeß. Der Bundesverfassungsgesetzgeber regelt nur die Mitwirkung der Länder schlechthin, er überläßt aber die Regelung, durch welche Organe diese erfolgen soll, den Ländern selbst. Die Vertretung des Bundes gegenüber der Europäischen Union sowie die Vertretung der Länder gegenüber dem Bund werden immer als typische Handlungen von Exekutivorganen anzusehen sein, auch wenn in einer Zwischenländereinrichtung Landtagspräsidenten beteiligt sind. Was man als Kompensation für die

250 In dieser Richtung auch *Morass*, a.a.O., S. 444/445.

251 ZÖR 1996, a.a.O., S. 35/36.

252 Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, überarbeitete Fassung des Referates im öffentlichen rechtlichen Seminar von Univ.Prof. Dr. Heinz Schäffer an der Universität Salzburg vom 19. März 1996, S. 10 ff.

253 *Schreiner*, a.a.O., S. 12/13.

entgangenen Gesetzgebungsbefugnisse tun kann, ist eben Bindungswirkungen der parlamentarischen Organe zu sichern. Dies geschieht durch Art. 23e Abs. 2 B-VG für den Nationalrat und durch die entsprechenden Landesverfassungsgesetze für die Landtage.²⁵⁴

Da in der Praxis die einheitlichen Stellungnahmen eben kaum durch die Integrationskonferenz der Länder (IKL) erfolgen, erhebt sich einmal mehr die Frage, warum diese überhaupt errichtet wurde. Um es zu wiederholen: man überschätzte die Bedeutung einer Zwischenländereinrichtung. Von der Legislative über die Exekutive der Länder bis zum Bundesrat glaubte man, die Interessen nur durchsetzen zu können, wenn man an einer Zwischenländereinrichtung beteiligt ist. In Wahrheit kann aber eine solche Zwischenländereinrichtung, auch wenn sie rechtlich selbständig ist, nie losgelöst vom Willen der einzelnen Länder entscheiden. Jedes Land muß seine Entscheidungen treffen. Jedes Land kann im Rahmen seiner Verfassungsautonomie regeln, welche Organe in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden. Dann geht es darum, die getroffene Entscheidung durchzusetzen. Ob diese Durchsetzung durch ein gemeinsames Länderorgan erfolgt, das rechtlich selbständig entscheidet, grundsätzlich aber doch versuchen muß, den Willen der einzelnen Länder unter einen Hut zu bringen, oder ob die Entscheidung im Wege der Koordination erfolgt, ist de facto nicht so unterschiedlich. Wenn man noch bedenkt, daß nach dem geltenden Abstimmungsmodus der Integrationskonferenz der Länder (IKL) und des Ständigen Integrationsausschusses der Länder (SIL) jedem Land ein absolutes Veto zukommt und die Erfahrung zeigt, daß doch nicht völlig gegen grundsätzliche Interessen eines Landes vorgegangen wird, so ist der Unterschied nicht so groß. Sicherlich könnte die Möglichkeit der Überstimmung eines Landes vorgesehen werden. Allein die Einräumung des Einspruchsrechtes eines Landes zeigt, daß man von vornherein nicht gegen den Willen eines Landes vorgehen will. Inwiefern die Vertreter der einzelnen Länder bei den Verhandlungen der Länder untereinander Spielraum haben, ergibt sich auch wieder einerseits aus den rechtlichen und andererseits aus den politischen Bindungen. Sowohl der Landeshauptmann als auch der Landtagspräsident können gleichsam nicht die Entscheidungsbefugnis des Landtages ersetzen. Sie können immer nur die Vorgaben des Landtages vertreten²⁵⁵ oder vor allem politisch überlegen, ob Entscheidungen nachträglich von diesem genehmigt werden oder dieser vom Einsatz seiner Kontrollmittel Gebrauch machen wird. Insofern darf der Machteinfluß in einer Zwischenländereinrichtung nicht über

254 Z.B. Art. 84a Abs. 3 des Landes-Verfassungsgesetzes über die Verfassung des Burgenlandes, LGBl.Nr. 42/1991, in der Fassung des Gesetzes LGBl.Nr. 3/1996; § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl.Nr. 50/1993.

255 So ist auch die Vertretungsfunktion (neben der rechtsgeschäftlichen und repräsentativen) des Landtagspräsidenten nach Art. 20 Abs. 4 der Tiroler Landesordnung 1989 zu verstehen.

schätzt werden. Am ehesten käme dieses die Länderinteressen abstrakt vertretende Element noch dem Bundesrat zu. Der Bundesrat ist als Bundesorgan Vertreter von Länderinteressen im Rahmen der Bundesgesetzgebung. Gerade aber die stark parteipolitische Ausrichtung und die mangelnde direkte Einflußmöglichkeit der Länder waren Argumente, den Bundesrat nicht mit der Funktion eines Sprachrohrs der Länderinteressen im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu betrauen.²⁵⁶

Nach § 1 Abs. 1 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration wirkt das Land Tirol zur Wahrung der Interessen des Landes in Angelegenheiten der europäischen Integration an der Integrationskonferenz der Länder (IKL) mit.²⁵⁷ Das Land Tirol wird in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Das Stimmrecht für Tirol übt der Landeshauptmann aus.²⁵⁸ Wie auch die Materialien zeigen,²⁵⁹ wird eher von der Annahme ausgegangen, daß im wesentlichen die Entscheidungen auch über die einheitlichen Stellungnahmen der Länder auf der Integrationskonferenz der Länder (IKL) fallen würden. Doch sieht auch dieses Landesverfassungsgesetz vor, daß der in der Entschließung des Landtages oder des Ausschusses für Föderalismus und europäische Integration vertretene Standpunkt zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration vom Landeshauptmann und vom Landtagspräsidenten bei der Behandlung des betreffenden Vorhabens in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) oder von der Landesregierung bei der Abfassung der Stellungnahme des Landes Tirol an den Bund zu vertreten ist.²⁶⁰ Auch dieses Landesgesetz geht also davon aus, daß bindende einheitliche Stellungnahmen der Länder auch auf andere Weise erfolgen können, auch wenn man noch nicht voraussehen konnte, daß sich dies zur Regel entwickeln wird. Jedenfalls ist davon auszugehen, daß der *Bund* im Sinne des Art. 23d Abs. 2 B-VG und des Art. 6 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung 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 Länderstandpunkte koordinieren und damit auch einstimmig dem Bund zukommen lassen.

256 Vgl. Burtischer, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 118/119.

257 Ähnlich auch Oberösterreich, Art. 1 des Landesverfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBl.Nr. 7/1994, und Salzburg, § 1 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl.Nr. 50/1993.

258 § 1 Abs. 2.

259 Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage, Beilage 1 zu den Protokollen des Tiroler Landtages, XI. Periode, 2. Sitzung der 8. Tagung am 18. und 19. November 1992, S. 4 und 6.

260 § 4 Abs. 3.

Die Integrationskonferenz der Länder (IKL) ist vom Vorsitzenden nach Bedarf durch die Geschäftsstelle einzuladen.²⁶¹ Wann ein solcher Bedarf gesehen wird, ist sicherlich nicht so leicht zu beurteilen. Aufgabe der Integrationskonferenz der Länder (IKL) ist es, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten.²⁶² Es heißt aber nicht „die gemeinsamen Länderinteressen“ oder „alle gemeinsamen Länderinteressen“, sodaß nach diesem Wortlaut, gleichgültig, ob er bewußt so gewählt wurde oder nur so passiert ist, nicht von einer alleinigen Zuständigkeit der Integrationskonferenz der Länder (IKL) ausgegangen werden kann. Als weitere Aufgabe hat die Integrationskonferenz der Länder (IKL) „wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten“. Hier handelt es sich zweifellos um einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Jedenfalls sind nicht alle alltäglichen Angelegenheiten der europäischen Integration zu beraten; was im Ergebnis als wichtig anzusehen ist, ist eine Auslegungsfrage. Da es sich aber nur um eine Beratungsaufgabe handelt, erfolgt nicht unmittelbar eine rechtliche Konsequenz in der Sache selbst. Allenfalls könnte aus politischen und rechtlichen Gesichtspunkten diskutiert werden, warum ein Vorsitzender keinen Bedarf für eine Einberufung der Integrationskonferenz der Länder (IKL) gesehen hat.

Im Ergebnis ist aus verwaltungsökonomischer und rechtspolitischer Sicht das Nebeneinander der verschiedenen Einrichtungen und Organe für die Wahrnehmung der gemeinsamen Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration und, was die bindende einheitliche Stellungnahme der Länder betrifft, auch aus rechtsstaatlicher Sicht unbefriedigend und nur aus der Unsicherheit und Angst über einen allfälligen Mitwirkungsverlust der verschiedenen Staatsorgane in der ersten Phase der Integrationsdiskussion zu verstehen. Vielleicht entspricht es auch ein wenig der österreichischen Tradition zu glauben, daß mit der Schaffung einer bürokratischen Einrichtung das Problem schon fast gelöst sei.

261 Art. 6 Abs. 1 erster Satz der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration.

262 Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration.

C. Erfahrungen mit Anlaßfällen

1. Allgemeine Problemstellung

Bis Ende 1996 dürften etwa um die 20 einheitliche Stellungnahmen der Länder an den Bund abgegeben worden sein.²⁶³ Von diesen einheitlichen Stellungnahmen sind aber nicht alle im Sinne des Art. 23d Abs. 2 B-VG bindend. Schwierig ist mitunter die Frage der Bindung bei Absichtserklärungen, Zielen, Leitsätzen und dergleichen zu beurteilen. So erging eine gemeinsame Stellungnahme der Länder zur Regierungskonferenz 1996.²⁶⁴ Die Vorgabe allgemeiner Ziele, etwa in Grün- und Weißbüchern, sagt in der Regel noch wenig über die legislatischen Umsetzungen aus. So handelt es sich etwa beim Umweltschutz um eine Querschnittsmaterie,²⁶⁵ die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder berührt. Im EG-Vertrag vorgesehene Ziele und Grundsätze²⁶⁶ verpflichten einmal die Organe der Europäischen Union, bei der Erstellung ihrer Rechtsakte darauf zu achten. Erst anhand der konkreten Verordnungs- und Richtlinienvorschläge kann erkannt werden, ob die Umsetzung durch den Bundes- oder den Landesgesetzgeber zu erfolgen hat. Wenn auch die Tätigkeit der Europäischen Union auf die ihr zugewiesenen Kompetenzen beschränkt ist (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung),²⁶⁷ sind diese Kompetenzen doch nicht so eng gefaßt, daß von vornherein gesagt werden kann, in welchem Bereich konkrete Regelungen zu erwarten sind.²⁶⁸ Selbst wenn der Europäischen Union eine Kompetenz zukommt, muß sie davon nicht Gebrauch machen. Den Regelfall stellt nämlich die konkurrierende Kompetenz dar. Im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen²⁶⁹ werden der Europäischen Union zwar Kompetenzen zugewiesen, solange sie diese aber nicht wahrnimmt, sind die Mitgliedstaaten weiterhin zur Regelung befugt. Der Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten tritt daher nur dann ein, wenn die Europäische Union tätig wird. Und die mitgliedstaatlichen Kompetenzen leben dann wieder auf, wenn gemeinschaftsrechtliche

263 Im Bericht der Verbindungsstelle der Bundesländer vom 29. Mai 1996, VST-2179/41, sind 16 angeführt; dazu kommen jedenfalls noch die einheitlichen Stellungnahmen der Länder zum Mehrjahresprogramm der EU zur Förderung des europäischen Tourismus (1997 - 2000) „PHILOXENIA“ (VST-2615/27 vom 15. Juli 1996), zum Entwurf einer Entschließung des Rates zur Chancengleichheit für behinderte Menschen (VST-2854/203 vom 31. Oktober 1996) oder zur Subsidiarität (VST-2855/99 vom 13. August 1996).

264 Beilage zu VST-2855/47 vom 22. März 1996.

265 Vgl. *Walter/Mayer*, a.a.O., Rz 301 S. 134, Rz 853 S. 324, Rz 1090 S. 403/404.

266 Zum Umweltschutz vgl. etwa Art. 2, 3 lit. k, 130r EG-Vertrag.

267 Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 46 und 167 ff.

268 Zu diesem Ergebnis muß wohl eine Durchsicht der im EG-Vertrag angeführten Politiken führen.

269 Auch die Grundfreiheiten sind kompetenzbegründend, vgl. auch *Weber/Bohr*, *Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten*, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration*², 1996, S. 315 ff., hier S. 348.

Vorschriften aufgehoben werden.²⁷⁰ Dazu kommt noch das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 3b EG-Vertrag. Dieses wird nicht als Zuständigkeitsschranke, sondern als Kompetenzausübungsschranke gesehen.²⁷¹ All dies zeigt eine schwere Erkennbarkeit konkreter legislativer Umsetzungsverpflichtungen. In Vorhaben über Vertragsänderungen können aber konkreter als bei Leitsätzen, Zielen und dergleichen Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Mitgliedstaaten und in einem Bundesaustausch auch der Länder erkennbar sein. In solchen Fällen wird man durchaus von Angelegenheiten sprechen dürfen, die in der Gesetzgebung Landessache sind und bei denen der Bund an einheitliche Stellungnahmen der Länder gebunden ist.

2. *Praktische Beispiele*

Noch in der Phase der EU-Beitrittsverhandlungen kam es zur Einleitung eines Verfahrens über eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu dem vor allem für die westlichen Länder so bedeutenden Bereich Grundverkehr. Zu einer solchen einheitlichen Stellungnahme der Länder ist es aber hinsichtlich der Mindestdauer für einen ordentlichen Wohnsitz in Österreich nicht gekommen.²⁷² In einem Entwurf eines Protokolls betreffend den Erwerb von Zweitwohnungen in Österreich wurde u.a. die Formulierung vorgeschlagen, „Österreich kann Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, die den Erwerb von Zweitwohnungen von einem bestehenden ständigen Wohnsitz in Österreich abhängig machen. Salzburg und Tirol forderten für den Erwerb eines Zweitwohnsitzes einen seit mindestens fünf Jahren bestehenden ständigen Wohnsitz in Österreich und nicht nur einen bestehenden ständigen Wohnsitz.“²⁷³

Die Probleme, die sich bei einem Verfahren über eine einheitliche Stellungnahme der Länder ergeben können, insbesondere die Frage der Effektivität, zeigten sich bei der Kommunalwahlrechtsrichtlinie.²⁷⁴ Zum Entwurf einer Kommunalwahlrechtsrichtlinie erging eine gemeinsame Stellungnahme der Länder,²⁷⁵ die grundsätzlich nicht abweisend war. So wurde etwa begrüßt, daß

270 Vgl. *Schweitzer*, Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, in: *Pernthaler*, (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989, S. 15 ff., hier S. 18.

271 Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 155.

272 Vgl. *Renner-Loquenz*, Die Einbindung der österreichischen Bundesländer in den Integrationsprozeß, in: *Ginther/Isak/Posch* (Hrsg.), Recht und Politik in einem größeren Europa, 1993, S. 119 ff., hier S. 138; Schreiben Tirols vom 7. Dezember 1993, Präs.Abt.II/EG-Referat-1467/140, an die Verbindungsstelle der Bundesländer.

273 Siehe auch Entschließung des Ausschusses für Föderalismus und europäische Integration des Tiroler Landtages vom 6. Oktober 1993; insofern sind die Ausführungen der Verbindungsstelle der Bundesländer in der Beilage zu VST-2179/41 vom 29. Mai 1996 zu undifferenziert.

274 Richtlinie 94/80/EG des Rates 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, in der Folge kurz „Kommunalwahlrechtsrichtlinie“.

275 VST-2806/6 vom 13. September 1994.

der Richtlinienvorschlag in wesentlichen Punkten für die Ausführungsvorschriften der Mitgliedstaaten einen größeren Gestaltungsspielraum gibt. In Tirol ging auch ein Verfahren nach § 3 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration voraus. In einer Entschließung des Ausschusses für Föderalismus und europäische Integration vom 30. August 1994 wurde der vorliegende Richtlinienvorschlag der Europäischen Union betreffend Kommunalwahlrecht mit dem Bemerkten zur Kenntnis genommen, daß die im Entwurf gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten jedenfalls inhaltlich erhalten bleiben müssen. Das passive Wahlrecht für EU-Bürger ist auf die Funktion eines Gemeinderates zu beschränken. Dem wurde durch die Kommunalwahlrechtsrichtlinie auch Rechnung getragen. Diese Richtlinie wurde mit der Novelle zur Tiroler Gemeindewahlordnung 1994, LGBl.Nr. 94/1995, und der Novelle zur Innsbrucker Wahlordnung 1995, LGBl.Nr. 95/1995, umgesetzt. Die einheitliche Stellungnahme der Länder sah noch einige Punkte vor, wenn auch eine Nichtverwirklichung dieser Wünsche keine allzu großen praktischen Auswirkungen nach sich zog. Nach Art. 12 Abs. 1 des Richtlinienvorschlages war eine Ausnahmeregelung vorgesehen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Mitgliedstaat das aktive Wahlrecht auf eine Amtsperiode und das passive Wahlrecht auf zwei Amtsperioden vorbehalten. Dies kann dann erfolgen, wenn in einem Mitgliedstaat am 1. Jänner 1996 der Anteil der Unionsbürger im Wahlalter, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben, ohne dessen Staatsangehörigkeit zu besitzen, über 20 v.H. beträgt.

Dieser Regelungsvorschlag ist im Hinblick auf die Situation in Luxemburg erfolgt. In der gemeinsamen Stellungnahme der Länder wurde ersucht, daß diese Regelung auch dann gelten soll, wenn in einer einzelnen Gemeinde der Anteil der wahlberechtigten Unionsbürger mehr als 20 v.H. der Wahlberechtigten in der betreffenden Gemeinde beträgt. Der gemeinsame Ländervertreter berichtete, daß dieser Punkt nicht durchsetzbar zu sein scheint.²⁷⁶ Falls kein Einwand einlangen sollte, würde die Verbindungsstelle der Bundesländer dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten sofort mitteilen, daß eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu Art. 12 des Richtlinienvorschlages im Hinblick auf die ablehnende Haltung der EU-Mitgliedstaaten revidiert wird. Ein Einwand der Länder ist nicht eingetroffen. Eine Abwägung, ob aus zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen von der einheitlichen Stellungnahme der Länder abzuweichen ist, mußte vom Bund nicht getroffen werden.

Es muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß das Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer am späten Nachmittag des 22. November 1994 bei den Ämtern der Landesregierungen eintraf. Die Stellungnahme sollte

²⁷⁶ VST-2806/15 vom 22. November 1994.

bis 23. November 1994, 8.00 Uhr, abgegeben werden.²⁷⁷ Die Terminknappheit wurde mit der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 23. November 1994, 10.00 Uhr, und der Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten (Außenministerrat) am 28./29. November 1994 begründet. Streng genommen müßte die Abweichung von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder unter den gleichen Voraussetzungen erfolgen wie deren Zustandekommen. In Tirol z.B. müßte allenfalls auch noch der Landtag einbezogen werden.²⁷⁸ Daß all dies bei einer so knappen Zeitvorgabe nicht mehr möglich ist, liegt auf der Hand.

Die innerstaatliche Kompetenzzuordnung von EU-Vorschlägen für Rechtssetzungsakte ist nicht immer leicht, und es gibt auch Regelungsbereiche, die für Österreich nicht so typisch sind. Der Vorschlag einer Änderung der Richtlinie 90/428/EWG des Rates über den Handel mit Sportpferden und zur Festlegung der Bedingungen für die Teilnahme an pferdesportlichen Veranstaltungen lautete: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß jede natürliche oder juristische Person, die Wetten bei pferdesportlichen Veranstaltungen durchführt, an die Einrichtungen, die die Leitung der Veranstaltungen oder Art von Veranstaltungen haben, einen Teil des Betrages der Wetten für jede Veranstaltung oder Art von Veranstaltungen zum Zweck des Schutzes, der Förderung und der Verbesserung der Zucht mittelbar oder unmittelbar abführt. „Die kompetenzmäßige Einordnung ergab, daß das „Totalisateur- und Buchmacherwesen“ - es geht hier um Regelungen über die gewerbsmäßige Vermittlung und den gewerbsmäßigen Abschluß von Wetten aus Anlaß sportlicher Veranstaltungen - in die Zuständigkeit der Länder fällt.²⁷⁹ Da die einzuhebenden Beiträge nicht Gebietskörperschaften zukommen sollen, handelt es sich um Beiträge, die vom Materiengesetzgeber, also vom Landesgesetzgeber, zu regeln wären. Sowohl bei diesem Richtlinienvorschlag als auch beim Vorschlag für eine gemeinsame Stellungnahme über die Frage der Gewährung der Sozialbeihilfe für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, wurde auf das Subsidiaritätsprinzip hingewiesen.²⁸⁰

Nicht immer geht es bei einer einheitlichen Stellungnahme der Länder um die Reaktion auf konkrete Vorschläge von EU-Rechtsakten. Durch eine Änderung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten²⁸¹ wurden die jagdbaren Vogelarten Aaskrähe, Elster, Eichelhäher, Dohle, Saatkrähe und Star in den Anhang II/2 aufgenommen. Die in diesem Anhang angeführten Arten dürfen nur in jenen Mitgliedstaaten bejagt werden,

277 VST-2806/15 vom 22. November 1994.

278 Im Anlaßfall wäre dies allerdings nicht erforderlich gewesen, weil eine Abweichung von der Entschliebung des Ausschusses für Föderalismus und europäische Integration nicht erfolgte.

279 VfSlg. 1477/1932, 2554/1953.

280 Siehe VST-2233/18 vom 28. Juli 1995, VST-2868/7 vom 19. Juli 1995.

281 Richtlinie 94/24/EG des Rates zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

in denen eine Jagdbarkeitserklärung abgegeben wurde.²⁸² Da die Angelegenheiten der Jagd in die Zuständigkeit der Länder fallen, war daher eine einheitliche Stellungnahme der Länder erforderlich, um den gemeinsamen österreichischen Standpunkt der Europäischen Union vorlegen zu können.²⁸³ Im wesentlichen geht es um die Anführung der jagdbaren Tiere in den einzelnen Jagdgesetzen der Länder. Nur solche Vogelarten dürfen in die einzelnen Jagdgesetze der Mitgliedstaaten aufgenommen werden, die für jagdbar erklärt wurden. Allerdings steht die Zulassung der Bejagung der als jagdbar erklärten Vogelarten im Ermessen der Mitgliedstaaten.²⁸⁴ Durch die Jagdbarerklärung kann der für die Jagd zuständige Landesgesetzgeber die entsprechenden Vogelarten als jagdbare in das Jagdgesetz aufnehmen oder auch nicht. Bei nicht als jagdbar erklärten Vogelarten kommt ihm diese Dispositionsbefugnis nicht zu.

Zu beachten ist auch, daß eine einheitliche Stellungnahme der Länder relativ griffig formuliert wird. Es soll - manchmal mag sich dies nicht vermeiden lassen - nicht so sehr um die Darlegung komplizierter Rechtsbetrachtungen gehen, sondern um den Versuch einer allgemeinen und doch effektiven Formulierung. Gerade das Verfahren über eine einheitliche Stellungnahme der Länder zum Vorschlag der IPC-Richtlinie²⁸⁵ zeigte dies. Der Vorschlag einer IPC-Richtlinie berührte zu einem Großteil Anlagen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Bei den auch im Entwurf angeführten Anlagen für Intensivtierhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen ergaben sich aus den Gesichtspunkten der Landwirtschaft, der Raumordnung und des Baurechtes Zuständigkeiten der Länder.²⁸⁶ Tirol regte daher die Einleitung des Verfahrens zur Herbeiführung einer einheitlichen Stellungnahme der Länder mit folgendem Wortlaut an:

„Nach Punkt 6.6. des Anhangs I des Vorschlages für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPC-Richtlinie) bezieht sich diese auch auf Anlagen zur Intensivtierhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen mit mehr als

- a) 40.000 Plätzen für Geflügel,
- b) 2.000 Plätzen für Mastschweine (Schweine über 30 kg) oder
- c) 750 Plätzen für Säue.

Es muß sichergestellt werden, daß durch die IPC-Richtlinie die Raumordnungskompetenz der Länder, nämlich zu bestimmen, ob überhaupt und in

282 Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

283 Zur Vorlage siehe VST-2816/23 vom 14. März 1995.

284 Vgl. Begründung zur Richtlinie 94/24/EG.

285 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

286 Vgl. VST-2805/77 vom 7. Juli 1995.

welchem Ausmaß Anlagen zur Intensivtierhaltung errichtet werden dürfen, nicht beeinträchtigt wird.“²⁸⁷ Die von den Ländern ergangenen Stellungnahmen sprachen sich zwar nicht grundsätzlich gegen den Vorschlag Tirols aus.²⁸⁸ Doch wurden diese und jene Anmerkungen gemacht, die doch nicht immer das Wesentliche zu treffen schienen. So führte Tirol aus,²⁸⁹ daß zu fragen ist, ob die erforderliche Effektivität und Schnelligkeit gewährleistet ist, wenn - natürlich von Fällen, wo dies notwendig ist, abgesehen - zu viele Details aufgenommen werden. Gemeinsame Länderstandpunkte sollten nach Möglichkeit griffig und klar formuliert werden. So sind innerstaatliche Kompetenzfragen nicht in einer gemeinsamen Länderstellungnahme zu klären. Mit Schreiben vom 19. Dezember 1995²⁹⁰ wurde schlußendlich die einheitliche Stellungnahme der Länder gegenüber dem Bund abgegeben.

Die einheitliche Stellungnahme der Länder zum Vorschlag einer Richtlinie über ein Verfahren zur Anerkennung von Diplomen war wohl wichtig zur Klarstellung. Demnach sollte der Landesgesetzgeber weiterhin befugt bleiben, für Aufsichts- und Wacheorgane sowie für Leitungsfunktionen in Berufsverbänden, die an der Ausübung öffentlicher Gewalt beteiligt sind, die Voraussetzung der österreichischen Staatsbürgerschaft vorzusehen. Sollte sich dies nicht aus Art. 55 des EG-Vertrages ergeben, so muß dies sekundärrechtlich geregelt bleiben.²⁹¹ Die nach dem EG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen für Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung bzw. der öffentlichen Gewalt²⁹² dürfen jedenfalls nicht verwässert werden. Die Staatsbürgerschaft könnte mit der Zeit auch für die Hoheitsverwaltung nicht mehr als Voraussetzung verlangt werden dürfen und letztlich auch nicht mehr für politische Funktionen über die Kommunalebene hinaus. Dies würde aber doch bei allem Verständnis für die europäische Integration die nationale Identität unnötig stark beeinträchtigen.

Der Tourismus ist eine Angelegenheit, die in die Zuständigkeit der Länder fällt.²⁹³ Die Verbesserungsvorschläge für den Tourismus stellen meist auf gezielte Förderungen ab und enthalten meist darüber hinaus ein ganzes Paket von Maßnahmen für Änderungen der Infrastruktur wie des Verkehrs, der Umwelt, der kulturellen Angebote und dergleichen, insofern kompetenzrechtlich auch Forderungen, die bei konkreter Umsetzung vom Bund verwirklicht werden müssen. Da aber der Tourismus in seinem Kern eine Angelegenheit der

287 Schreiben an die Verbindungsstelle der Bundesländer vom 20. Juli 1995, Präs.II-EU-Recht-1533/48; die hier angeführten Zahlen beziehen sich auf den letzten Stand, sie waren zu Beginn niedriger.

288 Siehe Beilagen zu VST-2805/115 vom 25. September 1995.

289 Schreiben an die Verbindungsstelle der Bundesländer vom 5. Oktober 1995, Präs.II/EU-Recht-1533/119.

290 VST-2805/173.

291 VST-2856/46 vom 11. Juni 1996.

292 Art. 48 Abs. 4 und 55 EG-Vertrag.

293 Zum Fremdenverkehr vgl. VfSlg. 2500/1953, 4667/1963, 7145/1973.

Länder ist, steht es den einzelnen Landesgesetzgebern frei zu bestimmen, ob Förderungen im Wege der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgen sollen. Die einheitliche Stellungnahme der Länder²⁹⁴ enthielt nun so ein Förderungs- und Strukturpaket. Gerade in einem solch wichtigen Bereich ist es angebracht, durch eine einheitliche Stellungnahme ganz besonders die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder zu betonen. Dies auch im Hinblick, um im Sinne des Subsidiaritätsprinzips Kompetenzverschiebungen nach Brüssel zu vermeiden.

3. *Bewertung der bisherigen Erfahrungen*

Von der Abgabe einheitlicher Stellungnahmen der Länder wurde eigentlich rasch Gebrauch gemacht. Im Ergebnis geht dies mit einer innerstaatlichen Kompetenzabgrenzung einher. Zu größeren politischen Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und den Ländern ist es bisher nicht gekommen. Die Gewichtigkeit solcher Stellungnahmen ist noch höchst unterschiedlich. Das Problem ist sicherlich die Schnelligkeit und Effektivität. Vor allem für Änderungen in der Ratsphase ist das vorgesehene Verfahren zu schwerfällig. Den Verhandlern wird zu wenig Flexibilität in der Vorgabe geboten. Die Vorgabe mehrerer Varianten könnte das Problem erleichtern. Wichtig ist auch die effektive Abwicklung des Schriftverkehrs mit der Verbindungsstelle der Bundesländer. Für diese sollte in jedem Land eine Dienststelle als Ansprechpartner bestehen, die wiederum die inneramtliche Koordination besorgen soll. Bei der Bildung von einheitlichen Stellungnahmen der Länder sollte man sich nicht in Nebensächlichkeiten oder juristischen Spielereien verlieren. Insgesamt geben die gemeinsamen Stellungnahmen den Ländern einmal die Möglichkeit, zu den sie betreffenden Bereichen ihre Vorstellungen zu formulieren.

294 VST-2615/27 vom 15. Juli 1996.

V. DIE EINBINDUNG VON LÄNDERVERTRETERN

A. Grundsätzliches zur Teilnahme von Ländervertretern

Wenn man vom Ausschuß der Regionen absieht, können die Länder nicht unmittelbar an Institutionen der Europäischen Union mitwirken. Es ist daher in erster Linie innerstaatlich zu regeln, ob Ländervertreter den österreichischen Verhandlungsdelegationen beigezogen werden dürfen. Gegenüber den EU-Organen sind aber die beigezogenen Ländervertreter Angehörige der nationalen Delegation oder nationale Vertreter im Rat²⁹⁵ und nicht etwa selbständige Vertreter ihres Landes.²⁹⁶ Das ist auch ein wesentlicher Grund dafür, daß gerade auf die Mitwirkung im Willensbildungsprozeß so großer Wert zu legen ist. Der Ausgestaltung des Mandates des Vertreters bei den EU-Organen kommt große Bedeutung zu. Allerdings darf die praktische Seite nicht übersehen werden. Die Europäische Union besteht aus 15 Mitgliedstaaten. Schon wenn jeder Staat nur einen Vertreter entsendet, ist es gruppensdynamisch äußerst schwierig, ein effektives Verhandlungsklima zu schaffen. Wenn man sich vorstellt, daß jede Delegation mit mehreren Vertretern anreist und hier auch noch jeder zu Wort kommen soll, muß man einfach die tatsächlichen Grenzen erkennen. In der Regel wird eben nur der Verhandlungsleiter sprechen können. Nach den Erfahrungen der EWR- und EU-Beitrittsverhandlungen und nach der deutschen Praxis wird den Ländervertretern in den Gremien auf Expertenebene eine Redebefugnis eingeräumt. In den in der politischen Hierarchie des EU-Entscheidungsprozesses höher angesetzten Ausschüssen wird die Verhandlungsführung, um vor allem die einheitliche nationale Position besser artikulieren zu können, zumeist nur vom Delegationsleiter wahrgenommen. Eine passive Verhandlungsteilnahme kann den Vorteil haben, bei den innerstaatlichen Vorbesprechungen mitzuwirken, und so der Information dienen. Nicht übersehen werden darf auch ein Beitrag zur Erhöhung des grundsätzlichen Verständnisses europäischer Politikprozesse und damit eine „Europäisierung“ der Landesexekutiven. Es muß im Einzelfall abgewogen werden, ob die Teilnahme eines Ländervertreters gerechtfertigt ist.²⁹⁷ Die Einbindung von Ländervertretern erfolgt sowohl auf der politischen als auch auf der beamteten Ebene.

295 Art. 23d Abs. 3 B-VG.

296 Vgl. auch *Morass*, a.a.O., S. 424.

297 Vgl. *Morass*, a.a.O., S. 427.

B. Die Teilnahme von Ländervertretern im Rat

Soweit ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, kann die Bundesregierung einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat übertragen. Die Wahrnehmung dieser Befugnis erfolgt unter Beteiligung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung und in Abstimmung mit diesem. Für einen solchen Ländervertreter gilt auch die Bindung an eine einheitliche Stellungnahme der Länder. Der Vertreter der Länder ist dabei in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung dem Nationalrat, in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung den Landtagen nach Art. 142 B-VG verantwortlich.²⁹⁸ Art. 146 EG-Vertrag hat die gemeinschaftsrechtliche Voraussetzung dafür geschaffen, daß in Angelegenheiten, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, ein Vertreter der Länder „auf Ministerebene“ als Regierungsvertreter in den Rat entsendet werden kann. Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer solchen Konstruktion sind die innerstaatliche Ermächtigung, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln, und die „Ministereigenschaft“. Die Regelung bezieht sich nur auf die Mitwirkung im Rat in dem oben erwähnten Sinne und nicht auf den Europäischen Rat nach Art. D des Vertrages über die Europäische Union.²⁹⁹ Es kann also nur ein Mitglied der Landesregierung als Vertreter für den Rat namhaft gemacht werden. Insofern handelt es sich hier um eine Vertretung auf politischer Ebene. Art. D des Vertrages über die Europäische Union spricht eindeutig von Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sodaß für den Europäischen Rat ein Ländervertreter zweifellos nicht entsandt werden kann.

Nach der völkerrechtlichen Struktur und konkreten Organisation der Europäischen Union sind die Länder keine unmittelbaren Mitglieder dieser Organisation, wohl aber der Bund, vertreten durch die Bundesregierung. Die Länder sind daher regelmäßig von der mitgliedschaftlichen Partizipation an Vorhaben der Europäischen Union ausgeschlossen, wohl aber an deren Rechtsakte gebunden.³⁰⁰ Insofern ist die Möglichkeit der Vertretung nach Art. 23d Abs. 3 B-VG eine gewisse Kompensation. Sie bezieht sich, weil ja die bindenden Rechtsakte auf Grund des ausgeprägten supranationalen Charakters durch die Europäische Gemeinschaft erfolgen, nur auf die Erste Säule der Europäischen Union. In der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Zweite Säule) und in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Dritte Säule) besteht schon einmal formell keine Zuständigkeit für den Landesgesetzgeber. Auch erfolgt hier keine die Mitgliedstaaten unmittelbar bindende Normsetzung.

²⁹⁸ Art. 23d Abs. 3 B-VG.

²⁹⁹ Siehe Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, 27. der Beilage zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XIX. GP, S. 9.

³⁰⁰ Pernthaler, Länderbeteiligungsverfahren, a.a.O., S. 45.

Es handelt sich auch um typische außen- und sicherheitspolitische Bereiche. Die Zweite und Dritte Säule beinhalten eine intergouvernementale Kooperation.³⁰¹ Rechnung getragen wird auch der schwierigen innerösterreichischen Kompetenzlage. Die Vorhaben in der Europäischen Union werden eher selten ausschließlich Landeskompetenzen aufweisen.³⁰² Wäre die Vertretungsmöglichkeit nur auf diesen Fall abgestimmt, käme sie kaum zum Tragen. Es muß jedenfalls „auch“ Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. In der Regel werden aber auch Angelegenheiten des Bundes mitzuvertreten sein. Die Mitwirkung des Ländervertreeters an der Willensbildung im Rat hat daher unter Beteiligung des zuständigen Ministers und in Abstimmung mit diesem zu erfolgen.³⁰³ Für die Formulierung des Art. 23d Abs. 3 B-VG stand die Vorstellung der gemischten Wahrnehmung von Bundes- und Landesinteressen Pate, wobei die Bestimmung nur Anwendung findet, wenn auch Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder bestehen. Wenn der offensichtlich in den Überlegungen des Verfassungsgesetzgebers eher unwahrscheinliche Fall einer Vertretung im Rat von reinen Angelegenheiten der Gesetzgebung der Länder eintreten sollte, wird trotzdem das Einvernehmen mit der Bundesregierung herzustellen sein. Dies ergibt sich eigentlich daraus, daß die Vertretung grundsätzlich der Bundesregierung zukäme und sie diese nur unter den Voraussetzungen des Art. 23d Abs. 3 B-VG delegieren kann. Als zuständiges Mitglied der Bundesregierung käme dann wohl der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten als Mitglied des Allgemeinen Rates in Betracht. Die Namhaftmachung des Vertreters erfolgt ausdrücklich durch die Länder selbst. In welcher Weise diese Namhaftmachung herbeizuführen ist, obliegt den Ländern. Erfolgt die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat durch einen Vertreter der Länder, so ist dieser, wie es ausdrücklich im Art. 23d Abs. 3 dritter B-VG Satz festgehalten wird, an die einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden, er kann aber auch aus zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen davon abweichen. Funktionell gesehen ist eine Vertretung der Länder im Rat wohl eine dem Bund zuordenbare Verwaltungshandlung, die als Art Regierungsakt anzusehen ist. Eine gewisse Analogie könnte zum Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung nach Art. 105 Abs. 1 zweiter Satz und 142 Abs. 2 lit. e B-VG hergestellt werden, wonach die Anklage auf Grund eines Beschlusses der Bundesregierung zu erfolgen hätte. Durch die Art. 23d Abs. 3 vierter Satz und 142 Abs. 2 lit. c B-VG wurden insofern länderfreundliche Regelungen geschaffen, als in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung eine Verantwortung gegenüber den Land-

301 Vgl. *Obwexer/Niedermühlbacher*, Das EU-Recht in der österreichischen Rechtsordnung, *ecolex* 1995, S. 145 ff., hier S. 145.

302 Vgl. etwa IPC-Richtlinie (VST-2805/77 vom 7. Juli 1995) oder die Richtlinie über ein Verfahren zur Anerkennung von Diplomen (VST-2856/34 vom 23. Februar 1996).

303 Siehe auch Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994, 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats XIX.GP, S. 10.

tagen besteht bzw. diesen ein Anklagerecht zukommt. Klargestellt wird auch, daß der Vertreter der Länder in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung dem Nationalrat und in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung den Landtagen gemäß Art. 142 B-VG verantwortlich ist. Er kann eben gleich wie ein österreichischer Vertreter im Rat, der im Regelfall ein Vertreter des Bundes sein wird, nach Art. 142 Abs. 1 lit. c B-VG beim Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Die Bund-Länder-Vereinbarung wurde hinsichtlich der Möglichkeit der Vertretung durch Länderakteure im Rat noch nicht ergänzt.³⁰⁴

Die Vertretung der Länder im Rat ist noch nicht allzu häufig erfolgt. Gebrauch gemacht wurde von dieser Möglichkeit etwa bei den informellen Tagungen der Raumordnungsminister.³⁰⁵ Dies mag wohl auch an dem doch komplizierten Namhaftmachungsprozeß liegen. Es liegt aber auch an den geringen Kompetenzbefugnissen der Länder und vielleicht auch an den zu gering entwickelten Aktivitäten in dieser Hinsicht. Wie schon beim Ausschuß der Regionen, der eine unmittelbare Mitwirkung der Länder ermöglicht und damit ein wenig das ferne Brüssel näher rücken läßt, liegt auch in der Vertretung etwa durch einen Landeshauptmann im Rat eine gewisse Symbolkraft. Auch hier könnte Europa verständlicher gemacht werden.³⁰⁶ Zu einer häufigen Erscheinung wird sich aber die Mitwirkung von Ländervertretern im Rat nicht entwickeln.

Zu beachten ist, daß die Teilnahme von Ländervertretern im Rat mit der Mitgliedschaft im Ausschuß der Regionen als nicht vereinbar angesehen wird. Wenn auch die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat die Interessen der Gemeinschaft zu wahren haben, handeln sie dennoch verbindlich für die Regierungen der Mitgliedstaaten und sind dementsprechend weisungsgebunden.³⁰⁷ Ein und dieselbe Person kann wohl schwer einerseits gewisserweise gebunden an bestimmte Vorgaben die Vertretung im Rat und andererseits im Ausschuß der Regionen ihr repräsentatives Mandat weisungsungebunden und völlig unabhängig wahrnehmen. Darüber hinaus hätte ein Vertreter im Rat die Stellungnahme

304 Art. 23d Abs. 4 B-VG.

305 Siehe *Morass*, Die Praxis der Bund-Länder-Koordination in der EU-Politik, a.a.O., S. 91 (siehe auch VST-2910/27 vom 25. Oktober 1996, S. 3); eine echte Vertretung einschließlich der Abstimmung im Rat durch ein Mitglied einer Landesregierung ist offenbar noch nicht erfolgt, denn auch die Teilnahme von Landeshauptmann Dr. *Purtscher* an der Tagung des Europäischen Rates (an einem solchen darf ohnehin die Vertretung nicht durch ein Mitglied einer Landesregierung erfolgen) am 29. März 1996 in Turin und an einzelnen Tagungen der Regierungskonferenz auf Außenministerebene (siehe VST-2910/27 vom 25. Oktober 1996, S. 3) ist nicht eine Vertretung im Sinne von 23d Abs. 3 B-VG sondern eine den Ländern eingeräumte Möglichkeit unmittelbar am Informationsprozeß beteiligt zu sein; für den Bereich Tourismus wurde Landeshauptmann Dr. *Christof Zernatto* als gemeinsamer Ländervertreter nominiert (siehe VST-2963/2 vom 13. Mai 1996).

306 Vgl. auch *Morass*, a.a.O., S. 429.

307 Zur Frage der Zulässigkeit einer solchen Bindung siehe Ausführungen zu Punkt II.D.6.

eines beratenden Organs entgegenzunehmen, an der er vorher selbst mitgewirkt hat.³⁰⁸

C. Die Ländervertretung in den anderen Gremien

1. Allgemeines

Ist die Vertretung im Rat nur politischen Willensträgern vorbehalten, so spielt sich die Vertretung in den anderen Gremien, insbesondere in der Komitologie, im wesentlichen auf Beamtenebene ab. Das heißt aber nicht, daß nicht außerhalb des Rates ebenfalls die Vertretung durch politische Organe erfolgen kann. So nahmen in der Schlußrunde der Beitrittsverhandlungen zwei Landeshauptmänner und der Wiener Vizebürgermeister teil.³⁰⁹ In der Landeshauptmännerkonferenz vom 10. Mai 1996 wurde ausgeführt, daß die Länder davon ausgehen, daß zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz 1996 auch Ländervertreter auf politischer und beamteter Ebene in die österreichische Verhandlungsdelegation im Sinne des Art. 8 der Bund-Länder-Vereinbarung einbezogen werden.³¹⁰ Nicht zu rechnen sein wird mit der Teilnahme von Ländervertretern an den Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER). Dieser Ausschuß hat ja bekanntlich die Aufgabe, die Arbeit des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen.³¹¹ Aus der Erfahrung der Bundesrepublik Deutschland nimmt an den Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) der Leiter der Ständigen Vertretung bzw. dessen Stellvertreter teil. Lediglich in Ausnahmefällen - etwa im thematischen Zusammenhang mit den DDR-Vertragsverhandlungen - wurde dem Länderbeobachter auf Grund einer informellen Absprache der Zutritt ermöglicht. Eine Teilnahme von Ländervertretern würde vor allem der Funktion des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) zuwiderlaufen. Diesem Gremium kommt die Aufgabe als horizontales „Clearing-house“ zwischen den Positionen der 15 Mitgliedstaaten und als vertikaler Vermittler zwischen den Verhandlungsebenen der Arbeitsgremien und des Rates zu. Für seine Mitglieder ist daher ein manövrierfähiger Verhandlungsspielraum - den sie sich als Chefs der Ständigen Vertretungen, wenngleich in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich weit, erlauben können - wesentlich. Voraussetzung dafür ist gerade die

308 Vgl. Theissen, Der Ausschuß der Regionen (Art. 198a - c EG-Vertrag), 1996, S. 201/202.

309 Morass, a.a.O., S. 425.

310 Auf der politischen Ebene wurden die Landeshauptmänner Dr. Purtscher und Dr. Schausberger nominiert, auf Beamtenebene Dr. Wolfgang Burtscher, Verbindungsstelle Brüssel.

311 Art. 151 EG-Vertrag.

Geschlossenheit des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) gegenüber Außenbeteiligten.³¹²

2. Die Ländervertretung in der Komitologie

Komitologie im Zusammenhang mit der Europäischen Union ist oft allgemein der Ausdruck für das ausgiebige Gremienwesen und den komplizierten EU-Entscheidungsprozeß. Jedenfalls existieren etwa 550 Kommissionsausschüsse und 200 Arbeitsgruppen und Ausschüsse des Rates.³¹³

Unter Komitologie gleichsam im engeren Sinn versteht man die auf Grund des Komitologiebeschlusses des Rates³¹⁴ vorgesehenen Ausschußverfahren zur Beratung und Kontrolle der Kommission bei der Wahrnehmung der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse durch Beamte der Mitgliedstaaten. Bedeutung hat die Komitologie insbesondere für die Durchführung von Marktorganisationen in der Gemeinsamen Agrarpolitik und für Durchführungsbeschlüsse zwecks Anpassung an den technischen Fortschritt, speziell im Zusammenhang mit Harmonisierungsmaßnahmen. Der Komitologie-Beschluß des Rates kennt folgende Ausschußverfahren:

- a) Der Beratende Ausschuß (Verfahren I) nimmt zu den von der Kommission vorgesehenen Maßnahmen Stellung. Diese Stellungnahme ist von der Kommission soweit wie möglich zu berücksichtigen.
- b) Der Verwaltungsausschuß (Verfahren II) gibt mit qualifizierter Mehrheit³¹⁵ eine Stellungnahme zu den von der Kommission vorgesehenen Maßnahmen innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist ab. Die Kommission erläßt die Maßnahmen. Wenn diese nicht mit der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses übereinstimmen, wird dies dem Rat mitgeteilt, wobei die Befassung des Rates grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat. Bei Variante a) kann die Kommission die Durchführung der Maßnahmen bis zu einem Monat aufschieben. Der Rat kann binnen dieser Frist mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen. Bei Variante b) hat die Kommission die Durchführung der Maßnahmen bis zu drei Monaten aufzuschieben. Der Rat kann binnen dieser Frist mit qualifizierter

312 Vgl. Morass, a.a.O., S. 106.

313 Vgl. Morass, a.a.O., S. 97/98; Röttinger spricht von 250 ständigen und über 1000 ad hoc-Ausschüssen, die den Kommissionsdienststellen zur Verfügung stehen (siehe Röttinger, Organisation und Arbeitsweise der Kommission, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Integration², 1996, S. 113 ff., hier S. 124.

314 Komitologie-Beschluß 87/373/EWG vom 13. Juli 1987.

315 Art. 148 Abs. 2 EG-Vertrag.

Mehrheit einen anderslautenden Beschluß fassen. Insoweit besteht also ein Letztentscheidungsrecht des Rates.

- c) Der Regelungsausschuß (Verfahren III) gibt wie der Verwaltungsausschuß mit qualifizierter Mehrheit eine Stellungnahme zu den von der Kommission vorgesehenen Maßnahmen ab. Wenn er diese Maßnahmen in seiner Stellungnahme nicht unterstützt (bzw. überhaupt keine Stellungnahme abgibt), so unterbreitet die Kommission dem Rat einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen (aufschiebende Wirkung), der innerhalb von bis zu drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Wenn ihm dies nicht gelingt, kann die Kommission bei Variante a) die vorgeschlagene Maßnahme erlassen; bei Variante b) kann sie diese Maßnahmen nur dann erlassen, wenn sie der Rat nicht mit einfacher Mehrheit abgelehnt hat („contre-filet“; dieses Sicherheitsnetzverfahren räumt dem Rat im Ergebnis ein Vetorecht hinsichtlich der von der Kommission angestrebten Durchführungsmaßnahmen ein).

Die Ausschüsse stehen jeweils unter dem Vorsitz der Kommissionsvertreter, die an der Abstimmung aber nicht teilnehmen.

Daneben kennt der Komitologie-Beschluß ein eigenes Verfahren für Schutzmaßnahmen (Schutzklauselverfahren).³¹⁶

Wie der Rat verfügt die Kommission über eine große Anzahl von Ausschüssen zur ihrer Beratung und sonstigen Unterstützung. Einige sind im EG-Vertrag selbst vorgesehen, wie z.B. der Ausschuß nach Art. 113, der Verkehrsausschuß (Art. 83) und der Ausschuß zur Verwaltung des Europäischen Sozialfonds (Art. 124); die meisten wurden jedoch durch sekundäres Gemeinschaftsrecht eingerichtet.³¹⁷ Bestimmte Ausschüsse müssen von der Kommission angehört werden, die Befassung anderer ist nicht zwingend. Bei der Vorbereitung neuer Rechtsakte konsultiert die Kommission in der Regel Ausschüsse, die aus den zuständigen Experten der Ministerien der Mitgliedstaaten, die in ihrer persönlichen Eigenschaft teilnehmen, bestehen (dieselben Experten treffen in späteren Phasen des Rechtsetzungsverfahrens im Rahmen der Ratsarbeitsgruppen erneut, dann aber weisungsgebunden zusammen). Von diesen unterstützenden Ausschüssen zu unterscheiden sind eben die vorhin angeführten, aus weisungsgebundenen nationalen Experten bestehenden Komitologie-Ausschüsse. Diese dienen dem Rat dazu, die Kommission bei der Ausübung von Durchführungsbefugnissen, die ihr vom Rat übertragen wurden, zu beraten und vor allem zu kontrollieren.³¹⁸

³¹⁶ Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 122/123.

³¹⁷ Zu erinnern ist an den Ausschuß nach Art. 16 des Protokolls Nr. 9 der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der die Union begründenden Verträge (Punkt B des EU-Beitrittsvertrages; in der Folge kurz „Beitrittsakte“) über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich.

³¹⁸ Siehe *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 127.

Dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) unterstehen Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen und das gesamte Spektrum der EU-Tätigkeiten abdecken. Diese Ratsgruppen (über 200) werden je nach Bedarf nur für kurze Zeit oder als längerfristige Gremien eingerichtet. Grundlage ihrer Beratungen sind in der Regel Vorschläge der Kommission, die an den Sitzungen der Ratsgruppen jeweils teilnimmt. Auf der Basis der Ergebnisse der Ratsgruppensitzungen bereitet der Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) die jeweils anfallenden Ratstagungen vor.³¹⁹

Die Teilnahme von Ländervertretern bezieht sich aber nicht nur auf die Komitologie oder die Ratsgruppen sondern - wie bereits angeführt - auf Regierungskonferenzen, Vertragsverhandlungen und dergleichen.

3. Die Einbeziehung von Ländervertretern, eine innerstaatliche Angelegenheit

Es bleibt den jeweiligen innerstaatlichen Regeln überlassen, ob als nationale Vertreter auch solche der Länder eingebunden werden. Eine solche Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen ist nach der Bund-Länder-Vereinbarung vorgesehen. Demnach gibt der Bund den Ländern, wenn Verhandlungen oder Beratungen im Rahmen der europäischen Integration Angelegenheiten betreffen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, dies im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer bekannt. Das Bundeskanzleramt unterrichtet die Verbindungsstelle der Bundesländer über Zeitpunkt, Ort und Verhandlungs- und Beratungsgegenstand. Wenn die Länder darum ersuchen und dies integrationsrechtlich und tatsächlich möglich ist, dann werden der österreichischen Delegation Vertreter der Länder auf deren Kosten beigezogen.³²⁰ Die Möglichkeit der Teilnahme von Ländervertretern bezieht sich, wie die Informationspflicht des Bundes, nicht nur auf Angelegenheiten, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren, sondern auch auf Angelegenheiten, die sonst für sie von Interesse sein könnten. Der Bund informiert die Länder. Diese müssen allerdings von sich aus um Aufnahme in die Verhandlungsdelegation ersuchen. Eine solche Teilnahme muß auch EU-rechtlich möglich sein. Grundsätzlich wird man davon auszugehen haben, daß es der innerstaatlichen Rechtsordnung überlassen bleiben muß, ob Ländervertreter, sei es leitend oder teilnehmend als Vertreter des Gesamtstaates auftreten dürfen. Schreibt aber eine EU-Vorschrift ausdrücklich vor, aus welchen Staatsorganen sich ein EU-Organ zusammensetzen muß, dann hat der Mitgliedstaat keine solche Disposition mehr. So kommen im Europäischen Rat die Staats- und

319 Siehe Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 117.

320 Art. 8 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung.

Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen.³²¹ An den Sitzungen des Rates hingegen dürfen Ländervvertreter auf Ministerebene teilnehmen.³²² Wie bereits dargetan dürfte eine Teilnahme am Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) auf Schwierigkeiten stoßen. In allen anderen Fällen dürfen aus EU-rechtlicher Sicht wohl auch Ländervvertreter für den Gesamtstaat auftreten.

Die Ländervvertreter gehören der österreichischen Delegation an. Diese hat den österreichischen Standpunkt, der gegebenenfalls auch die Länderinteressen zu erwägen hat oder bei Angelegenheiten der Landesgesetzgebung an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden sein kann, zu vertreten. Daß gegenüber den EU-Organen möglichst ein einheitlicher Standpunkt des Mitgliedstaates vertreten werden soll, ergibt sich auch daraus, daß bei beabsichtigten Wortmeldungen das Einvernehmen mit dem Delegationsleiter hergestellt werden muß.³²³ Tatsächlich möglich bedeutet, ob überhaupt eine so große Delegation zugelassen ist, daß auch noch Ländervvertreter hinzugezogen werden können, oder ob die Beratungsräume dafür überhaupt ausreichen. Diese Mitwirkungen in EU-Gremien sind ja in der Regel keine diplomatischen Empfänge, sondern schlichte Arbeitssitzungen, die täglich en masse laufen und bei denen daher durchaus auch die Raumfrage für die Größe der Delegation von Bedeutung sein kann. Im übrigen sagt man Österreich immer wieder eine Neigung zu großen Delegationen nach. Vielleicht glaubt man in Anlehnung an das sozialpartnerschaftliche und föderalistische Prinzip schon hier einen Interessenausgleich herbeiführen zu können. Von der Landeshauptmännerkonferenz wurde am 22. September 1995 vorgeschlagen, daß bei EU-Verhandlungen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein können, jedenfalls dann, wenn dem Mitgliedstaat Österreich mehr als ein Sitz zusteht, einer dieser Sitze von einem gemeinsamen Ländervvertreter eingenommen werden soll.

Bund und Länder sollen gemeinsam eine Liste jener Strukturen im Rahmen der europäischen Integration erarbeiten, an denen Ländervvertreter teilnehmen können. Die Ländervvertreter werden von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer namhaft gemacht.³²⁴ In diesem Sinne wird in der Verbindungsstelle der Bundesländer eine fortlaufende Liste für vorgeschlagene und nominierte Ländervvertreter in Kommissionsausschüssen geführt. Eine Liste über mögliche Ländervvertreter hat sich als zweckmäßig erwiesen, weil die Einladungen zu EU-Kommissionsausschüssen oft sehr kurzfristig erfolgen und bereits nominierte Ländervvertreter manchmal nicht zur Verfügung stehen. Die Nominierung erfolgt konkret zum jeweiligen Vertretungsbereich. In der Regel schlägt die Verbindungsstelle auf Vorschlag eines

321 Art. D des Vertrages über die Europäische Union.

322 Art. 146 EG-Vertrag.

323 Art. 8 Abs. 3 zweiter Satz der Bund-Länder-Vereinbarung.

324 Art. 8 Abs. 2 und 3 erster Satz.

Landes einen gemeinsamen Ländervertreter vor oder fordert die Länder auf, einen solchen namhaft zu machen, wobei Verschweigen häufig als Zustimmung gilt.³²⁵ Die gleiche Vorgangsweise erfolgt auch bei den Ländervertretern in den Ratsgruppen.³²⁶ Von der Möglichkeit der Ländervertretung wird eigentlich rege Gebrauch gemacht, und zwar nicht nur in Angelegenheiten, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren, sondern auch in Bereichen, die für sie sonst von Interesse sein könnten. Bereits in der Phase der Beitrittsverhandlungen wurde etwa im Bereich des Grundverkehrs ein gemeinsamer Ländervertreter bestellt. Unbestrittene Länderangelegenheit ist auch die Richtlinie über das „Kommunalwahlrecht“, an deren Entstehungsprozeß ebenfalls ein gemeinsamer Ländervertreter teilnahm. Gemeinsame Ländervertreter nehmen aber auch am STAR-Ausschuß, am „Art. 16-Ausschuß“,³²⁷ am Ornis- und Habitatausschuß, in Angelegenheiten über den Handel mit Sportpferden, des Weinbaukatasters, der Tierzucht, der Aquakultur und Binnenfischerei, der IPC-Richtlinie,³²⁸ der Regionalpolitik, des Zivilschutzes, des Tierschutzes, der Wasserpolitik, der Seilbahnen, des Fremdenverkehrs, der EU-Finanzkontrolle und dergleichen mehr teil.³²⁹ Diese Beispiele zeigen die große Palette über die Teilnahme der Länder an verschiedenen Delegationen, Ausschüssen und dergleichen auf.

Zu einem Konflikt mit dem Bund kam es hinsichtlich der namhaft gemachten gemeinsamen Ländervertreterin als Mitglied des Beratenden Ausschusses der EU-Kommission für Chancengleichheit von Frauen und Männern. Bei der am 25. und 26. April 1995 in Brüssel stattgefundenen 37. Sitzung dieses Ausschusses mußte die gemeinsame Ländervertreterin allerdings feststellen, daß sie weder auf der Teilnehmerliste stand noch Tagungsunterlagen erhielt, sondern lediglich als Beobachterin ohne Sitz und Stimme geduldet wurde. Auf Grund einer Interpellation des Bundesrates Jürgen Weiss vertrat der Bundeskanzler die Rechtsauffassung, daß bei der Übermittlung sämtlicher Informationen an die Länder und bei Einrichtung einer (innerstaatlichen) Koordinationsgruppe die Notwendigkeit zur Beteiligung der Länder an Verhandlungsdelegationen gar nicht zum Tragen käme.³³⁰

Die beamteten Frauenreferentinnen der Länder richteten ein Schreiben an das Bundeskanzleramt, in dem sie u.a. auf eine Teilnahme einer Ländervertreterin im Beratenden Ausschuß für Chancengleichheit für Frauen und Männer

325 Vgl. als Beispiele VST-2892/22 vom 10. Mai 1996, VST-2927/2 vom 13. Mai 1996.

326 Vgl. VST-2179/37 vom 12. September 1995.

327 Ausschuß nach Art. 16 des Protokolls Nr. 9 der Beitrittsakte.

328 Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

329 Siehe Beilage zu VST-2912/10 vom 5. Februar 1997.

330 Siehe *Karl Weber*, Der Föderalismus, in: Tólos/Falkner (Hrsg.), EU-Mitglied Österreich, Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, 1996, S. 50 ff., hier S. 55.

bestanden.³³¹ Im Antwortschreiben teilte das Bundeskanzleramt mit, daß die Länder nach wie vor in alle innerstaatlichen Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit Frauenangelegenheiten in der Europäischen Union uneingeschränkt eingebunden seien. Zwischen der Frauenministerin und den Frauenreferentinnen der Länder sei Einvernehmen darüber erzielt worden, daß einerseits die bestehenden innerstaatlichen Vorbereitungs- und Koordinationsmechanismen verstärkt werden sollen und andererseits die Länder auf eine Entsendung einer Ländervertreterin in den gegenständlichen Beratenden Ausschuß nicht mehr beharren würden.³³² In einer Reaktion auf dieses Schreiben des Bundeskanzleramtes bestanden die Länder weiter darauf, die von den Ländern bestellte gemeinsame Ländervertreterin als Mitglied im Beratenden Ausschuß für Chancengleichheit für Frauen und Männer zu nominieren.³³³

Die Mitwirkung von Ländervertretern in nationalen Delegationen ist, auch wenn ein organisationsrechtlicher Rahmen besteht, durchaus keine reine Rechtsfrage, sondern auch eine solche der politischen Sensibilität. Der Bund wäre schlecht beraten, auf allzu formellen Gesichtspunkten zu verharren. Die Mitwirkung von Ländervertretern gibt auch den Ländern das Gefühl, im europäischen Willensbildungsprozeß integriert zu sein und nicht immer nur auf Informationen aus zweiter Hand angewiesen zu sein. Hier sollte der Interessenbegriff durchaus eine weite Auslegung erfahren.

Wenn man aber schon rechtlich argumentiert, sind die Auslegungen des Bundeskanzleramtes nicht richtig. Die Information der Länder, für die ja bekanntlich eine Verpflichtung des Bundes besteht, und die Einbeziehung in die innerstaatlichen Vorbereitungs- und Koordinationsmechanismen ersetzen nicht die Notwendigkeit und das Recht der Teilnahme von Ländervertretern an Verhandlungsdelegationen. Nur wenn es integrationsrechtlich und tatsächlich nicht möglich ist, kann der Bund die Teilnahme von Ländervertretern ablehnen. Die durchaus nicht zahlreichen EU-rechtlichen Beschränkungen wurden bereits erörtert. Die Frage der tatsächlichen Möglichkeit ist sicherlich keine ideologische. Sollte sie aber allzuoft vorgeschoben werden, sodaß ein System dahinter zu vermuten ist, so müßte kritisch hinterfragt werden, inwiefern dies tatsächlich nur im Einflußbereich der europäischen Organe liegt. Und selbst wenn dem so wäre, müßte darauf gedrängt werden, bessere technische und räumliche Möglichkeiten zu schaffen, um die Teilnahme von Ländervertretern sicherzustellen. Es wäre wohl absurd, wenn die Einbindung der Länder in nationale Delegationen an technischen Fragen scheitern würde. Soweit es nach der bisherigen Erfahrung beurteilt werden kann, wäre es aber auch falsch, dem Bund Kooperationsbereitschaft in dieser Frage abzusprechen. Anzumerken ist aber schon, daß nicht nur im Zusammenhang mit der europäischen Integration

331 Siehe VST-2852/30 vom 14. März 1996.

332 Beilage zu VST-2852/36 vom 31. Mai 1996.

333 Siehe VST-2852/40 vom 4. Juli 1996.

sondern insgesamt bei den Organen des Bundes das Vertretungsmonopol nach außen doch stark verwurzelt ist.

Insgesamt besteht der Eindruck, daß gerade in der Anfangsphase eher das Bestreben bestand, lieber zu viel als zu wenig Ländervertreter zu nominieren. Grundsätzlich ist es wohl auch richtig, sich die Dinge anzusehen. Wie bereits angeführt, muß die Erfahrung weisen, ob sich die Kosten rechnen. Gebrauch gemacht wird natürlich auch von der Vertretung durch die Verbindungsstelle der Bundesländer in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union.³³⁴

Für die gemeinsamen Ländervertreter hat die Landesamtsdirektorenkonferenz am 24. Februar 1993 Richtlinien erlassen. Diese Richtlinien wurden von der Landeshauptmännerkonferenz am 23. September 1993 zustimmend zur Kenntnis genommen. In der Landesamtsdirektorenkonferenz am 15. Mai 1997 wurden die Richtlinien für gemeinsame Ländervertreter ergänzt und neu beschlossen. Die Landeshauptmännerkonferenz nahm in ihrer Tagung am 5. Juni 1997 den Neubeschluß dieser Richtlinien zustimmend zur Kenntnis. Demnach soll die Ländervertretung rasch, einfach und wirtschaftlich erfolgen. Den Personal- und Sachaufwand, insbesondere Reisegebühren im Inland hat jenes Land zu tragen, dessen Personalstand der gemeinsame Ländervertreter angehört. Die Reisekosten im Ausland werden von allen Ländern gemeinsam getragen.³³⁵ Die Ländervertreter haben vor allem den akkordierten Standpunkt aller neun Länder gegenüber dem Bund und internationalen Institutionen, insbesondere der Europäischen Union zu vertreten. Die Akkordierung ist im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer³³⁶ herzustellen.

Die Ländervertreter werden auf Kosten der Länder beigezogen.³³⁷ Für die Teilnahme an Ratsgruppen werden vom Rat der Europäischen Union die Reisekosten von zwei Sitzungsteilnehmern übernommen.³³⁸ Kostentragungen erfolgen auch durch die Kommission.³³⁹ Diese Grundsätze gelten auch für Ländervertreter.³⁴⁰ Wenn auf die Teilnahme von Ländervertretern darüber hinaus bestanden wird, kann natürlich kein Kostenersatz geltend gemacht werden.

Es sollte aber - wie angeführt - nach dem Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 22. September 1995 der zweite Österreich zustehende Sitz von einem gemeinsamen Ländervertreter eingenommen werden.

334 Vgl. etwa Beilage zu VST-2805/256 vom 16. April 1996 (Wasserpolitik), VST-2803/40 vom 6. November 1996 (Regionalpolitik).

335 Zur Hälfte nach Volkszahl, zur Hälfte linear.

336 Soweit natürlich nicht besondere Vorschriften bestehen.

337 Art. 8 Abs. 1 dritter Satz der Bund-Länder-Vereinbarung.

338 Rundschreiben, S. 15.

339 Siehe VST-2648/4 vom 23. September 1994; VST-2816/91 vom 4. April 1996.

340 Rundschreiben S. 16.

4. Die Ländervertretung in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union

Die Länder sind berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal in die Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union zu entsenden.³⁴¹ Die Landeshauptmännerkonferenz hat bereits am 9. November 1989 folgenden Beschluß gefaßt:

1. Für die Wahrnehmung von Länderinteressen gegenüber den europäischen Gemeinschaften scheint es vorerst ausreichend und zweckmäßig zu sein, einen gemeinsamen Ländervertreter auf Beamtenebene in die Österreichische Mission bei der EG in Brüssel abzuordnen.
2. Die Landeshauptmännerkonferenz entnimmt aus dem Schreiben des Herrn Außenministers an den Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz vom 1. November 1989 mit Befriedigung, daß diesem Ersuchen der Länder vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten grundsätzlich zugestimmt wurde.

Auch bei den Beratungen über die Bund-Länder-Vereinbarung wurden gegen einen gemeinsamen Ländervertreter in der Österreichischen Mission keine Einwendungen erhoben.³⁴² Für die Funktion des gemeinsamen Ländervertreters wurde ein Mitarbeiter der Verbindungsstelle der Bundesländer³⁴³ nominiert, der am 22. Mai 1990 seine Arbeit in der Österreichischen Mission in Brüssel aufnahm. Durch die Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union wurde die Österreichische Mission zur Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union. Die gemeinsame Ländervertretung besteht derzeit aus zwei Akademikern und einem Sekretariat.

Der gemeinsame Ländervertreter³⁴⁴ bei der Ständigen Vertretung Österreichs hat grundsätzlich die *gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Interessen aller Länder* wahrzunehmen und insbesondere alle Länder *gleichmäßig zu informieren*.³⁴⁵ Er gehört dem diplomatischen Personalstand der Ständigen Vertretung an, nimmt an den Dienstbesprechungen der Ständigen Vertretung teil, wird von den zuständigen Sachbearbeitern in den die Länder interessierenden Fragen laufend informiert und sorgt dafür, daß der Ständigen Vertretung Positionen der Länder zu bestimmten Fragen bekannt sind. Der Ländervertreter ist Sachbearbeiter in der Ständigen Vertretung für

341 Art. 9 der Bund-Länder-Vereinbarung.

342 VST-1905/482 vom 26. Februar 1990.

343 An den leider auf so tragische Weise ums Leben gekommenen Dr. Stefan Hradil, der sicherlich Pionierarbeit auf diesem Gebiet leistete, soll gedacht und erinnert werden.

344 Ländervertreter hier als Institution verstanden.

345 Siehe auch Landeshauptmännerkonferenz vom 9. November 1994.

Angelegenheiten der Länder. Die Funktionen des Ländervertreters in der Ständigen Vertretung lassen sich so zusammenfassen:

- Besorgung von Dokumenten und Informationen, die den Ländern auf anderem Weg nicht zugänglich sind
- Beobachtung der Gemeinschaftspolitik insgesamt und Berichte über die Länder interessierende Vorgänge
- Teilnahme an Verhandlungen, die Länderinteressen berühren
- Pflege der Kontakte zu regionalen Einrichtungen in Brüssel
- Vorbereitung und Betreuung der Besuche von Länderdelegationen.³⁴⁶

5. Die Länderbüros

Der Bund hält daran fest, daß die Vertretung der Republik Österreich gegenüber den Organen der Europäischen Union ihm obliegt.³⁴⁷ Unbeschadet dessen können die Länder die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kontakte mit Organen der Europäischen Union wahrnehmen.³⁴⁸ Neben der Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen und dem Ländervertreter in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union sind die Länderbüros die dritte Einrichtung, die den unmittelbaren Kontakt zwischen den Ländern und den Organen der Europäischen Union herstellen soll. Zum Unterschied von den zwei erstgenannten Institutionen sind die Länderbüros in der Bund-Länder-Vereinbarung nicht erwähnt. Bereits beim Expertengespräch über die Mitwirkungsrechte der Länder in der europäischen Integration am 23. November 1989 in Salzburg wurde gefordert, daß die Möglichkeit der Einrichtung von Länderbüros in Brüssel den Ländern unbenommen bleiben muß.³⁴⁹ Vom Bund wurden grundsätzlich keine Einwände geltend gemacht, aber gewisse Bedenken im Hinblick auf die negativen Erfahrungen mit den Büros der Länder der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel erhoben.³⁵⁰ In der Bundesrepublik Deutschland bestand seitens der Bundesregierung zunächst unter dem Vorwurf der „Neben-Außenpolitik“ die Befürchtung, die Länder würden durch ihre Brüsseler Aktivitäten integrationspolitische Kompetenzen in Anspruch nehmen und so das diesbezügliche Monopol der Bundesregierung unterlaufen.

Diese anfänglichen Befürchtungen haben sich in der Zwischenzeit jedoch als nicht zutreffend erwiesen. Die prinzipielle positive Bewertung der Leistun-

³⁴⁶ Siehe etwa *Hradil*, Vertretung der Länder im Integrationsprozeß in Brüssel, eine den Ländern zur Verfügung gestellte Zusammenstellung.

³⁴⁷ Der umfassende Alleinvertretungsanspruch des Bundes wird kritisiert von Karl *Weber*, *Der Föderalismus*, a.a.O., S. 55.

³⁴⁸ Rundschreiben S. 13.

³⁴⁹ VST-1905/458 vom 28. November 1989.

³⁵⁰ VST-1905/482 vom 26. Februar 1990.

gen der Länderbüros beruht darauf, daß die Komplementarität zwischen den Aufgaben der Länderbüros und jenen der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile Anerkennung gefunden hat. So entlasten die Länderbüros hinsichtlich der Informationsbeschaffung die Ständige Vertretung oder wirken aktiv bei Interventionen für regionale Anliegen, insbesondere Förderungen mit.³⁵¹

Im Unterschied zum „gemeinsamen“ Ländervertreter bei der Ständigen Vertretung Österreichs, der grundsätzlich die gemeinsamen Länderanliegen wahrzunehmen hat, haben die Länderbüros die besonderen Anliegen des jeweiligen Landes zu verfolgen und vor allem Lobbying zu betreiben. Da die allgemeine Information eher linear erfolgt, kann es Aufgabe der Länderbüros sein, spezifische Bereiche, die ein Land besonders berühren, gezielt zu beobachten und Informationen zu beschaffen und so gleichsam auch eine Frühwarnrichtung zu sein.

Mit Ausnahme von Vorarlberg haben alle Länder solche Länderbüros mit unterschiedlicher personeller Ausstattung eingerichtet.

Eine gewisse Besonderheit besteht für Tirol. Das seit April 1995 bestehende und im Oktober 1995 in Anwesenheit der drei Landeshauptleute feierlich eröffnete Verbindungsbüro der Europaregion Tirol in Brüssel stellt einen weiteren sichtbaren Schritt dieses regionalen Integrationsprozesses dar. Zur Wahrnehmung der in vielen Bereichen weitgehend gleich oder ähnlich gelagerten Interessen auf europäischer Ebene haben die Regierungen Tirols, Südtirols und des Trentino die Einrichtung eines solchen gemeinsamen Büros in Brüssel beschlossen. Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen sprechen auch Argumente der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Effizienz für eine Zusammenarbeit der drei Länder, zumal damit wesentliche Synergieeffekte und Kosteneinsparungen im Bereich des Personal- und Sachaufwandes verbunden sind.³⁵²

Das institutionelle Nebeneinander von Länderbüros, dem gemeinsamen Ländervertreter oder der Ständigen Vertretung überhaupt, kann natürlich auch zu Kompetenzstreitigkeiten, zu kritischem gegenseitigen Beobachten und allenfalls auch zum gegenseitigen Ausbremsen führen; aber auch manchmal dazu, einen Mitgliedstaat gegenüber der Europäischen Union mit gespaltener Zunge sprechen lassen.

Die Länderbüros können die Ständige Vertretung organisatorisch und inhaltlich entlasten, etwa als erste Ansprechpartner bei der Organisation und Betreuung von Delegationen des jeweiligen Landes, durch Hilfestellung bei Förderungen oder wenn im Rechtsanpassungsprozeß Konflikte mit der Kommission bestehen. Sie beseitigen auch eine gewisse Schwellenangst beim Zugang zu den Organen der Europäischen Union gerade etwa für Länder-

351 Vgl. Morass, a.a.O., S. 154/155.

352 Tirol in der Europäischen Union, Erfahrungen und Perspektiven 1995, Vorlage an den Tiroler Landtag gemäß Entschließung des Tiroler Landtages vom 13. Oktober 1994, S. 46.

akteure, aber auch für Bürger, die nicht täglich mit Kontakten zur Europäischen Union befaßt sind, und bringen Brüssel so etwas näher. Es wird auf das Fingerspitzengefühl und das Rollenverständnis der einzelnen Akteure ankommen, möglichst wenig Reibungsverluste zu schaffen, Doppelgeleisigkeit zu vermeiden, die Anliegen möglichst koordiniert darzulegen und insgesamt Kooperationsbereitschaft zu zeigen.

Wie bei anderen öffentlichen Einrichtungen auch, werden die Länderbüros immer wieder hinsichtlich ihres Kosten-Nutzenverhältnisses zu prüfen sein. Als Alternative würde sich eine verstärkte gemeinsame Ländervertretung in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union anbieten, wobei auch die geringe Größe der österreichischen Länder etwa im Verhältnis zu Bayern oder Baden-Württemberg³⁵³ in die Überlegungen einzubeziehen ist. Die Vorteile lägen sicherlich in der Kostenersparnis, im offiziellen Status und in der besseren Koordinationsmöglichkeit.

Gerade die Wahrnehmung *spezifischer Länderinteressen*, die nicht immer mit jenen des Bundes oder anderer Länder übereinstimmen müssen, und somit gleichsam das Gefühl, eine eigene „*Botschaft*“ zu haben, sprechen aber wieder für die eigenen Länderbüros. Dies dürfte auch die Begründung dafür sein, daß sich die Länder diese Einrichtungen einiges kosten lassen.

353 Allerdings haben alle deutschen Länder, also auch die kleineren ein Länderbüro, vgl. Hierl, Die Informationsbüros: Wegbereiter und Wegbegleiter des Ausschusses der Regionen, in: Hierl (Hrsg.), Europa der Regionen, 1995, S. 82 ff., hier S. 86.

VI. DIE MITWIRKUNG DER LANDTAGE

A. Ausgangsposition

„Es bleibt deshalb festzuhalten, daß die Länderparlamente trotz des Beteiligungsverfahrens deutlich auf der Verliererstraße des europäischen Integrationsprozesses stehen.“³⁵⁴ Solche Aussagen stärkten zweifellos die Bestrebungen der Landtage, in den Willensbildungsprozeß der Europäischen Integration einbezogen zu werden. So drängte die Landtagspräsidentenkonferenz am 28. September 1992 in Jennersdorf auf das Inkrafttreten der Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration und über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration. Erst mit dem Inkrafttreten dieser Vereinbarungen wurde eine Sicherung der Beteiligung der Landtage an den Mitwirkungsrechten der Länder in den Angelegenheiten der europäischen Integration gesehen.

So positiv man die Einbeziehung der Landtage aus parlamentarisch-demokratischer Sicht auch beurteilen mag, so wurde auch die Gefahr gesehen, daß der EU-Willensbildungsprozeß um eine weitere Station erweitert wird, was sich bei oft kurzer Terminsetzung als sehr problematisch erweisen könnte.³⁵⁵

B. Einschränkung der Gesetzgebungsbefugnisse

1. Kompetenzverschiebungen nach Brüssel

Der ehemalige Präsident der Kommission, Jacques Delors, machte am 15. Juni 1988 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament die Aussage, daß in naher Zukunft 80 v.H. der Gesetzgebungsakte auf wirtschaftspolitischem, eventuell auf finanz- und sozialpolitischem Gebiet auf Gemeinschaftsebene ergehen werden.³⁵⁶ Wenn auch solche Aussagen in der ersten Euphorie im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes gestanden haben mögen und inzwischen durch das Subsidiaritätsprinzip, gelegentlich auch schon durch Diskussionen über eine Vermeidung von Überreglementierungen³⁵⁷ eher wieder

354 Vgl. Rösslein, Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland, in: Pernthaler (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, S. 77 ff., hier S. 88.

355 Vgl. etwa Burtscher, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 120; Morass, a.a.O., S. 140.

356 Vgl. Burtscher, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 16.

357 Etwa im Zusammenhang mit den Beratungen bei der Regierungskonferenz 1996, siehe Beilage zu VST-2855/65 vom 8. Mai 1996 (beim Thema Subsidiaritätsprinzip wurde auch über Bestimmungen betreffend die Vermeidung von Überreglementierungen diskutiert, solche Bestimmungen allerdings allgemein abgelehnt).

Bestrebungen im Gange sind, die Regelungsflut etwas einzudämmen, ist die Verlagerung von bedeutenden Kompetenzen in den von Delors angeführten Bereichen nach Brüssel einfach Realität.³⁵⁸ Dies erfährt auch dadurch keinen Abbruch, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen herrscht und die konkurrierenden neben den ausschließlichen und parallelen Gemeinschaftskompetenzen den Regelfall bilden.³⁵⁹ Wenn auch nicht verkannt wird, daß der Bundesgesetzgeber, gerade wegen seiner Zuständigkeiten in der Wirtschaftsgesetzgebung³⁶⁰ wichtige Kompetenzen an die Europäische Union abtreten muß, kann doch nicht von einem paritätischen Verlust von Bundes- und Landeskompetenzen gesprochen werden. Dies deshalb, weil zum einen der Bundesstaat in Österreich äußerst schwach entwickelt ist³⁶¹ und zum anderen - gerade die Regelungen über die Möglichkeit der Mitwirkung von Ländervertretern zeigen es,³⁶² - die Vertretung Österreichs gegenüber der Europäischen Union eben eine Domäne des Bundes ist. Gerade wegen der Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Europäischen Union sollte eine Absicherung des österreichischen Bundesstaates auf innerstaatlicher Ebene erfolgen. Im Zuge des EU-Beitritts sollte es daher zu einer Kompetenzvereinbarung mit dem Ziel der Stärkung des Föderalismus kommen.³⁶³

Der Bund erhält durch seinen Vertretungsanspruch eine entscheidende Kompensation für den Kompetenzverlust. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wird die Einflußmöglichkeit auf die Gemeinschaftsentscheidungen als ein Vorteil des ebenso Kompetenzen einbüßenden Zentralstaates gegenüber den Ländern gesehen.³⁶⁴ Dazu kommt, daß die Verlagerung von Kompetenzen des Bundes nach Brüssel die Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung schmälert. Die Mitwirkungsmöglichkeit des Bundesrates³⁶⁵ entschädigt ihn nicht für den Verlust des Zustimmungsrechtes nach Art. 44 Abs. 2 B-VG. Grundsätzlich geht es doch darum: Die Beteiligung eines Staates an der Europäischen Union bedeutet eine erhebliche Beschränkung des seiner Souveränität unterliegenden Bereiches.³⁶⁶ Nach der Staatenstaatstheorie sind auch die Länder Staaten. Denn in einem Bundesstaat ist die Staatsgewalt nicht beim Bund konzentriert, sondern zwischen Bund und Länder derart

358 Nach *Griller* haben zwei Drittel des in den Mitgliedstaaten anzuwendenden Rechtes ihre Wurzeln in Rechtsakten der Gemeinschaft, vgl. Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, a.a.O., S. 165 und 175.

359 *Schweitzer*, Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, a.a.O., S. 15 und 18.

360 Vgl. etwa Art. 10 Abs. 1 Z. 2, 5 oder 8 B-VG.

361 Vgl. *Holzinger*, Aktuelle Reformtendenzen im österreichischen Bundesverfassungsrecht, ÖGZ 4/1991, S. 15 ff., hier S. 22; *Morass*, a.a.O., S. 411; *Karl Weber*, Der Föderalismus, a.a.O., S. 50.

362 Art. 23d Abs. 3 B-VG; Art. 8 und 9 der Bund-Länder-Vereinbarungen.

363 Vgl. *Schambeck*, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996, S. 521 ff., hier S. 530.

364 Vgl. *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, Die Europäische Union⁴, 1993, S. 87.

365 Art. 23e Abs. 6 B-VG (in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 437/1996).

366 Siehe *Iglesias*, a.a.O., S. 126.

geteilt, daß die Länder Gliedstaaten, d.h. selbständige Träger der Staatsgewalt sind.³⁶⁷ Der Souveränitätsverlust wird zumindest etwas durch die Beteiligung an der Gemeinschaftsgesetzgebung ausgeglichen. In dieser Mitwirkung wird immer weniger eine Ausübung der „äußeren Gewalt“ im klassischen Sinn gesehen, sondern die Ausübung ausgegrenzter „innerer Gewalt“.³⁶⁸ Richtig ist, daß dieser Mitwirkung eine bedeutende Machtfunktion zukommt, die im wesentlichen doch der Bund ausübt. Man darf auch nicht übersehen, daß mit wenigen Ausnahmen³⁶⁹ es Sache des jeweiligen Mitgliedstaates ist, wen er zur Vertretung des Gesamtstaates gegenüber der Europäischen Union beruft.³⁷⁰ Der Bund hat nicht nur den Kompetenztatbestand „äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland“³⁷¹ behalten; im Zusammenhang mit der Europäischen Union wird die „Außenkompetenz“ ein entscheidender Teil der „inneren Gewalt“.

Deshalb bedarf gerade die Vertretung des politischen Willens eines Staates gegenüber den EU-Organen einer besonderen Bindung an Vorgaben der innerstaatlichen Organe, insbesondere auch jener der Gesetzgebung. Ob die Mitwirkung österreichischer Organe an der EU-Gesetzgebung formell als Akt der Gesetzgebung oder der Vollziehung - wobei für letztere wieder die typologische Einordnung spricht - angesehen wird oder als Rechtshandlung *sui generis* gedeutet wird,³⁷² ist im Ergebnis wohl gleichgültig. Entscheidend ist, daß die Länder und ihre Gesetzgebungsorgane doch bedeutende Kompetenzverluste hinnehmen müssen. Letztlich muß es auch den Landtagen darum gehen, doch gewissermaßen einen Ersatz für ihre eigentliche Aufgabe, nämlich die Gesetzgebung, zu finden. Denn die Mitwirkung von Landtagsorganen an Zwischenländereinrichtungen oder Beratungsorganen³⁷³ kann der Information dienen und Gestaltungsmöglichkeiten im Vorfeld einräumen, sie kann aber nicht den Verlust der Landtage im Bereich der Gesetzgebung ersetzen. Die Mitwirkung der Landtage am EU-Willensbildungsprozeß ist daher nur eine Kompensation; ein Ersatz ist sie nicht und kann sie auch nicht sein, vor allem, wenn man in

367 Vgl. *Pernthaler*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl. 1986, S. 477 ff., derselbe, Die Stellung der Länder in der Bundesverfassung, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung, 1995, S. 659 ff., hier S. 660; kritisch zu Staatenstaatslehre, *Thienel*, Ein „komplexer“ und ein normativer Bundesstaatsbegriff?, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1991, S. 215 ff.

368 Vgl. *Heinrichs*, Gemeinschaftsrecht und nationale Verfassungen, organisations- und verfassungsrechtliche Aspekte einer Konfliktslage, EuGRZ 1990, S. 413 ff., hier S. 416; *Heller/Sinnl-Piazza*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten der EU, JBl. 1995, S. 636 ff. und 700 ff., hier S. 642; *Schäffer*, ZÖR 1996, a.a.O., S. 25, 49, 51.

369 Etwa nach Art. 146 EG-Vertrag.

370 Vgl. auch *Morass*, Österreich im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, a.a.O., S. 33.

371 Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG.

372 Wie etwa *Morass*, a.a.O., S. 457.

373 Etwa Integrationskonferenz der Länder (IKL); Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik.

der Gesetzgebung doch mehr sieht als technisch nur eine der drei Staatsgewalten.

Das Gesetz ist nämlich³⁷⁴ auch heute das *Kernstück* des demokratischen Rechtsstaates:

- Das Gesetz hat Schutzfunktion zugunsten des einzelnen, es gewährt ihm Rechtssicherheit und Gleichheit.
- Dem Gesetz kommt Herrschaftsfunktion zu. Das vom gewählten Parlament beschlossene Gesetz war und ist ein wesentliches Mittel, die Volksherrschaft zu verwirklichen.
- Die gesellschaftliche Entwicklung im 20. Jahrhundert hat dem Gesetz ferner Verteilungsfunktion verschafft. Der moderne Staat ist nicht mehr nur Ordnungs-, sondern auch Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltungsstaat.
- Das Gesetz hat Integrationsfunktion. In der weltanschaulich und interessensmäßig pluralistischen Gesellschaft der Gegenwart ist das Gesetz nicht selten der gemeinsame Nenner, auf den man sich einigt und an dem man nach der Entscheidung auch festhält, bis auf demokratischem Wege eine Revision erfolgt.

2. Tendenz zur Internationalisierung

Gerade die Abtretung einer so wichtigen Staatsfunktion wie der Gesetzgebung an eine internationale Organisation macht nicht umsonst eine Volksabstimmung erforderlich. Wie aber Klecatsky bereits 1967 feststellte und dies an Hand der Zunahme der Staatsverträge nachwies,³⁷⁵ regelt ein immer dichter werdendes Netz zwischenstaatlicher Vereinbarungen mehr und mehr Gebiete menschlichen Lebens. Es bedarf wohl keiner allzu großen Beweisführung,³⁷⁶ daß sich diese Entwicklung immer weiter fortsetzte. So heißt es etwa 30 Jahre später bei Saladin, daß das spezifische Gebiet eines Staates immer weniger „Bezugsfläche“ für eine spezifische Rechtsordnung ist, weil sich eben das Recht immer mehr internationalisiert und supranationalisiert. Derselbe Autor spricht auch von der zunehmenden weltweiten Vernetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Prozesse.³⁷⁷ Mit jedem Beitritt zu einer internationalen Organisation und mit jeder staatsvertraglichen Verpflichtung geht natürlich Souveränität verloren. Aber auch das Abschließen von Staatsverträgen erfolgt nicht im demokratiefreien Raum,³⁷⁸ sondern wird von politischen Kalkülen getragen. So

374 Vgl. Kojan, Allgemeine Staatslehre, 1993, S. 130/131.

375 Auf dem Weg zum Weltstaat, in: Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen, S. 33 ff., hier S. 35.

376 Vgl. etwa WTO-Abkommen, BGBl.Nr. 1/1995.

377 Saladin, Wozu noch Staaten?, 1995, S. 18 und 122.

378 Vgl. etwa Art. 50 B-VG.

war die europäische Integration geprägt von der wirtschaftlichen Verflechtung mit der Gemeinschaft³⁷⁹ und der Angst, abseits vom Binnenmarkt zu stehen.³⁸⁰ Das Ergebnis der Abwägung zwischen mehr Souveränität oder der verstärkten Teilnahme an der europäischen Integration war eben nach einem langen Diskussionsprozeß und letztlich einer Volksabstimmung die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union und damit der stärkste Integrationsgrad.³⁸¹ Allerdings wird man zwischen materieller und formeller Souveränität zu unterscheiden haben. Die formelle Regelungsbefugnis garantiert noch lange nicht, daß man auch inhaltlich alles so regeln kann, wie man es selber will. Unabhängig davon, wie man die Entwicklung bewerten mag,³⁸² ist es nun einmal Tatsache, daß die Verflechtungen im Bereich der Wirtschaft, der Technik, der Forschung, aber auch im Umweltschutz, im Sozialen oder der Gesundheit sich immer grenzübergreifender entwickelten und dadurch die Souveränität beeinflußt wird. Es ist aber richtig, daß das, was die Gemeinschaft von internationalen Organisationen im allgemeinen unterscheidet, das Ausmaß und die Intensität der ihr durch die Verträge zugewiesenen Zuständigkeiten, d.h. die Tatsache, daß sie weitgehende Zuständigkeiten legislativer, exekutiver und rechtsprechender Art auf Gebieten innehat, die herkömmlicherweise der Souveränität des Staates, d.h. seiner ausschließlichen Zuständigkeit vorbehalten sind.³⁸³ Vor allem durch das Recht des sogenannten „Durchgriffs“ unterscheidet sich die Gemeinschaft fundamental von den gewohnten internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen. Die Gemeinschaft ist nämlich ermächtigt, Rechtsakte zu erlassen, die gleichsam im Durchgriff die nationale Hülle durchstoßen und direkt an den einzelnen Bürger oder das einzelne Unternehmen im Mitgliedstaat gerichtet sind.³⁸⁴

Politisch gesehen bedeutet die Globalisierung aber auch, daß die unmittelbar demokratisch legitimierten Entscheidungsträger auf nationaler Ebene für Entwicklungen verantwortlich gemacht werden, die sie nicht in dem Ausmaß mehr steuern können, wie es der Wähler vielleicht von ihnen erwartet. Sehr selten kann man in internationalen Gremien seinen Vorstellungen vollständig zum Durchbruch verhelfen. In der Regel kommt nach zähen Verhandlungen ein Kompromiß heraus. Schlimmstenfalls kann aber auch ein Mitgliedstaat einer

379 Neck/Schneider, Wirtschaftliche Herausforderungen der europäischen Integration für Österreich: Einleitung und Übersicht, in: Neck/Schneider (Hrsg.), Österreich und Europa 1993, S. 22.

380 Vgl. wie schon angeführt etwa die Erklärung der Bundesregierung von Bundeskanzler Franz Vranitzky vor dem Plenum des NR am 28.1.1987, Stellungnahme des VÖI vom 15. Mai 1987 (siehe Kunnert, Spurensicherung auf dem österreichischen Weg nach Brüssel, 1992, S. 19 und 487); Morass, a.a.O., S. 299.

381 Etwa neben einem autonomen Nachvollzug oder dem EWR.

382 In der Globalisierung der Wirtschaft werden nicht nur Vorteile, sondern auch Gefahren gesehen, vgl. Martin/Schumann, Die Globalisierungsfälle, 1996.

383 Iglesias, a.a.O., S. 126.

384 Vgl. Grunwald, Die EG als Rechtsgemeinschaft, in: Röttiger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996, S. 43 ff., hier S. 46/47.

internationalen Organisation überstimmt werden und die nationalen politischen Verantwortungsträger müssen Entscheidungen umsetzen, die sie gerade im Hinblick auf die Wünsche der Bevölkerung nicht mitgetragen haben.

3. *Besondere Berührungspunkte mit dem Landesgesetzgeber*

Für den Landesgesetzgeber ergeben sich mehrere Probleme, zunächst eine Balanceverschiebung vom Gesetzgebungs- zum Vollzugsföderalismus. Dies ergibt sich einmal daraus, daß sich die Europäische Union zum überwiegenden Teil auf die Normsetzung beschränkt und den Vollzug des Gemeinschaftsrechtes größtenteils den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten überläßt.³⁸⁵ Insofern bedeutet die EU-Mitgliedschaft Machtverlust für den Gesetzgeber und zumindest keine wesentliche Einschränkung der Exekutivorgane. Durch die Mitgliedschaft zur Europäischen Union gewinnt zweifellos die von den Verwaltungsorganen vor allem auch auf politischer Ebene ausgeübte Vertretterfunktion mehr Gewicht. Auch die Bundesstaatsreform, sollte sie verwirklicht werden, geht in Richtung Vollzugsföderalismus.³⁸⁶ Grundsätzlich steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Diese Kompetenzverteilung entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.³⁸⁷ Die Kompetenzverteilung bleibt also Angelegenheit des nationalen Gesetzgebers. Auf den ersten Blick scheint gerade das Kernstück jeder bundesstaatlichen Verfassung,³⁸⁸ nämlich die Kompetenzverteilung, durch die Mitgliedschaft zur Europäischen Union nicht gefährdet. Sie ist es aus formeller Sicht auch nicht. Hat die Europäische Union jedoch auf Grund ihrer Einzelermächtigung zur Regelung einer Angelegenheit Gebrauch gemacht, und geht man noch dazu wohlwollend davon aus, daß sie dies unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips getan hat, so könnte sich schon die Frage stellen, ob eine Umsetzung etwa von Richtlinien in einem Mitgliedstaat durch mehrere Normgeber noch zweckmäßig ist. Dazu kommt, daß die Richtlinien oft sehr detailliert sind und nur wenig Umsetzungsspielraum offen lassen. Das gibt

385 Vgl. etwa *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 62; *Schweitzer/Hummer*, a.a.O., S. 125, wonach die gemeinschaftsunmittelbare Vollziehung den Ausnahmefall darstellt; vgl. auch Erklärung zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Abschnitt II, Kapitel 9 des Vertrages von Amsterdam).

386 Kern ist der Ersatz der mittelbaren Bundesverwaltung durch verstärkte Vollziehung der Landesregierung; jedoch keine übermäßige Zunahme von Gesetzgebungskompetenzen; vgl. auch *Karl Weber*, Der Föderalismus, a.a.O., S. 57.

387 EuGH Rs. 227/85.

388 Siehe auch *Holzinger*, a.a.O., S. 22.

sich schon daraus, daß unter bestimmten Voraussetzungen Richtlinien bereits unmittelbare Wirkung zukommt.³⁸⁹

Die Bandbreite der die Länder betreffenden Rechtsbereiche ist groß. Die Palette reicht vom landesrechtlichen Berufsrecht, landwirtschaftlichen Regelungen (z.B. Förderungen), Abfallrecht und Luftreinhaltung, Naturschutz, bis zu den noch sensibleren Bereichen technischer Normen im Bauwesen, des Vergabewesens, der regionalen Wirtschaftsförderung und des Grundverkehrs.³⁹⁰ Betroffen sind aber auch Bereiche wie das Gemeindewahlrecht,³⁹¹ das Dienstrecht der Länder,³⁹² der Tierschutz,³⁹³ die Tierzucht,³⁹⁴ aber auch die Jagd.³⁹⁵ Gerade in den späten 80-iger Jahren - dies mag auch zur Diskussion über die Aufnahme einer Subsidiaritätsklausel in den EG-Vertrag beigetragen haben - wurde die zunehmende Regelungsdichte, insbesondere oft gestützt auf die generalklauselartige Ergänzungskompetenz des Art. 235 EG-Vertrag, arg kritisiert.³⁹⁶ Trotzdem wurden die Ursachen für das immer stärkere Zurückdrängen von Landeskompetenzen nicht allein in der Europäischen Integration gesehen. Für die Bundesrepublik Deutschland stellt Oschatz³⁹⁷ fest, daß schon deshalb, weil die Länder kaum noch Gesetzgebungszuständigkeiten haben, es hauptsächlich der Bundesgesetzgeber sei, der von der Abwanderung der Gesetzgebung nach Brüssel betroffen sei. Das Problem des Abschmelzens der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder sei eines des Bund-Länder-Verhältnisses. Wenn man die verschiedenen Novellen zum Bundes-Verfassungsgesetz analysiert,³⁹⁸ wird der Befund auch für Österreich nicht wesentlich anders ausfallen.³⁹⁹

389 Vgl. etwa *Schweitzer/Hummer*, a.a.O., S. 106/107; *Haas*, a.a.O., S. 614; Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27. Oktober 1992, Beilage zu VST-2047/34 vom 2. November 1992, S. 15.

390 Vgl. *Renner-Loquenz*, a.a.O., S. 123.

391 Durch die „Kommunalwahlrechtsrichtlinie“.

392 Vgl. etwa Art. 118a EG-Vertrag und die Richtlinie 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit.

393 Vgl. etwa Richtlinie 91/629/EWG des Rates über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern, in der Fassung der Richtlinie 97/2/EG, Richtlinie 93/119/EWG des Rates über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung.

394 Siehe die angeführten EU-Normen in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Tiroler Tierzuchtgesetzes 1995, S. 2 ff., Beilage 1 zu den Protokollen des Tiroler Landtages, XII. Periode, 2. Sitzung der 4. Tagung am 17. und 18. Mai 1995.

395 Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, in der Fassung der Richtlinie 94/24/EG.

396 Vgl. etwa *Haas*, a.a.O., S. 615.

397 Normsetzung der Länder in einem Europa der Regionen: Gesetzgebung oder Satzungserlaß?, ZG 1990, S. 14 ff., hier S. 18.

398 Vgl. etwa die Novellen zum Bundes-Verfassungsgesetz BGBl.Nr. 685/1988, 445/1990, 508/1993.

399 So auch *Holzinger*, a.a.O., S. 22.

4. *Bedeutet die Umsetzung von EU-Recht im innerstaatlichen Bereich zwingend eine Zentralisierung?*

In der deutschen Lehre wird die Auffassung abgelehnt, daß für die Durchführung des EU-Rechtes, auch wenn es in Bundesstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu Schwierigkeiten kommen kann, automatisch der Zentralstaat zuständig wäre.⁴⁰⁰

Der Schluß, daß für alle Angelegenheiten, die auf europäischer Ebene eine Regelung erfahren haben, nur eine einheitliche Umsetzung sinnvoll ist, kann aus den praktischen Umsetzungserfahrungen in dieser Allgemeinheit auch nicht gezogen werden. Das heißt nicht, daß die Länderkompetenzen nicht trotzdem stark betroffen sind. Im einzelnen muß man aber, wie ein paar Beispiele zeigen sollen, durchaus differenziert vorgehen.

Sowohl in der Bundes- als auch in der Landesrechtsordnung sind einmal die vier Freiheiten, nämlich der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr⁴⁰¹ als Grundsätze zu beachten.⁴⁰² Aber auch dem Diskriminierungsverbot⁴⁰³ kommt grundlegende Bedeutung zu. Der freie Warenverkehr setzt zweifellos ein eher großräumiges Denken voraus. Hier würden allzu große regionale Kompetenzen eher hinderlich sein. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, aber auch das Diskriminierungsverbot machen aus Gründen der Rechtsvereinfachung und der Rechtsübersicht nicht unbedingt eine zentrale Regelung erforderlich. Hier haben der Bundesgesetzgeber in seinem Bereich und die Länder in ihrem Bereich die selbständige und unselbständige Berufsausübung von EU-Bürgern zu gewährleisten, vor allem darf auch keine Bindung an die Staatsbürgerschaft erfolgen. Die Kapitalverkehrsfreiheit trifft sicherlich in weiten Bereichen den Bund,⁴⁰⁴ wobei in vielen Angelegenheiten regionale Lösungen der wirtschaftlichen Entfaltung eher abträglich wären. Die Länder sind allerdings in einem sehr bedeutenden Kompetenzbereich, nämlich dem Grundverkehr betroffen.

Im landesrechtlichen Berufsrecht besteht keine Ursache, im Zuge der europäischen Integration auch innerstaatlich zu zentralisieren. Die inhaltlichen Berufsvoraussetzungen etwa für Schilehrer, Bergführer, Tanzlehrer und dergleichen sind EU-rechtlich kaum geregelt, sodaß für den jeweiligen Gesetzgeber durchaus ein Regelungsspielraum auch entsprechend dem regionalen Bedürfnis besteht. Vor allem die sogenannten „Diplomanerkennungsricht-

400 Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O., S. 87.

401 Art. 48, 52, 59, 73b ff. EG-Vertrag.

402 Vgl. auch Weber/Bohr, Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten, a.a.O., S. 346 f.

403 Art. 6 EG-Vertrag.

404 Vgl. etwa im Geld-, Kredit-, Börsen- und Bankwesen (Art. 10 Abs. 1 Z. 5. B-VG).

linien“⁴⁰⁵ bestimmen etwa nicht die inhaltlichen Erfordernisse, sondern sie regeln nur, unter welchen Voraussetzungen die Ausbildungen in anderen Mitgliedstaaten zur Berufsausübung in einem Mitgliedstaat berechtigen. Der landwirtschaftliche Förderungsbereich, zu dem man im weiteren Sinne neben der Agrarstruktur auch die Agrarmarktordnungen zählen muß, waren schon vor der EU-Mitgliedschaft durch äußerste Komplexität und durch besondere Verfassungsbestimmungen⁴⁰⁶ gekennzeichnet. Bekanntlich versucht die Europäische Union eine Änderung der Agrarpolitik herbeizuführen, wobei wegen der hohen Kosten des Preisstützungssystems flankierende Maßnahmen wie Ausgleichszahlungen, Flächenstillegungen und dergleichen erfolgen sollen, aber auch einem umweltgerechten und natürlichen Lebensraum größere Bedeutung beigemessen werden soll.⁴⁰⁷ Die Landwirtschaftskompetenz der Länder, vor allem im Förderungs- und Strukturbereich wird im großen Ausmaß beeinträchtigt. Aber auch schon jetzt ging die landwirtschaftliche Strukturpolitik zwischen dem Bund und den Länder einher. Nunmehr erfolgt eine Zusammenarbeit auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Nur die formelle Kompetenzebene zu sehen und daraus den Kompetenzverlust der Länder abzuleiten, würde den tatsächlichen und rechtlichen Zuständen nicht Rechnung tragen.

Der Umweltschutzbereich hat bereits vor der EU-Mitgliedschaft etwa im Bereich der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und der Umweltverträglichkeitsprüfung eine umfangreiche Zentralisierung erfahren.⁴⁰⁸ Hier ging man offensichtlich von der Notwendigkeit gewisser Vereinheitlichungen aus. Im Bereich des Naturschutzes hat die „Habitatrichtlinie“⁴⁰⁹, in der Jagd die schon angeführte Richtlinie über die Erhaltung wildlebender Vogelarten Bedeutung. Im Umwelt-, Naturschutz- oder Tierschutzbereich kommt es darauf an, ob von der Europäischen Union Mindeststandards vorgegeben werden, die auch strengere Regelungen zulassen, was mitunter auch zu Konflikten mit dem Wettbewerb führen kann, oder ob Anpassungen erfolgen müssen, die eine Niveausenkung mit sich bringen. Es kann zwischen mobilitätsbezogenen und standortbezogenen Vorschriften unterschieden werden.⁴¹⁰ Bei standortbezo-

405 Richtlinie 89/48/EWG des Rates über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen; Richtlinie 92/51/EWG des Rates über eine zweite Allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG.

406 Vgl. etwa jeweils Art. I der Marktordnungsgesetz-Novelle 1984, BGBl.Nr. 263, der Viehwirtschaftsgesetz-Novelle 1984, BGBl.Nr. 264, oder der Novelle zum Landwirtschaftsgesetz 1976, BGBl.Nr. 261/1984.

407 Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren.

408 Vgl. etwa Novellen zum Bundes-Verfassungsgesetz BGBl.Nr. 685/1988 oder BGBl.Nr. 508/1993.

409 Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

410 Vgl. *Weber/Bohr*, Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten, a.a.O., S. 35.

genen Vorschriften führt eine Erhöhung der Standards durch einen Mitgliedstaat über die gemeinschaftsrechtlichen Mindeststandards hinaus nicht zu einer Beschränkung des wirtschaftlichen Verkehrs, da nur Unternehmen am eigenen Standort relativ benachteiligt werden (echte Mindestvorschriften). Bei mobilitätsbezogenen Vorschriften hingegen können höhere Standards als die gemeinschaftsrechtlichen Mindeststandards beschränkend wirken und in Konflikt mit den Grundfreiheiten geraten (unechte Mindestvorschriften). Grundsätzlich ist Österreich bei den Beitrittsverhandlungen von einem hohen nationalen Standard ausgegangen. Es strebte deshalb eine Übergangsbestimmung für die Aufrechterhaltung der Umweltschutzbestimmungen an, die für einen Zeitraum von vier Jahren auch zugestanden wurde.⁴¹¹ Nach dem Vertrag von Amsterdam⁴¹² kann ein Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen in Bereichen, die von Harmonisierungsmaßnahmen der Europäischen Union erfaßt sind, höhere nationale Standards beibehalten oder zu einem späteren Zeitpunkt neu einführen. Es wird davon ausgegangen, daß etwa im Naturschutz-, Tierschutz- oder Jagdbereich die EU-Bestimmungen keine wesentlichen Systemänderungen erforderlich machen.⁴¹³ Vor allem wird aber keine Notwendigkeit für eine bundesweite Regelung gesehen. Die einschlägigen EU-Normen regeln nicht die betreffenden Gesamtbereiche, sondern nur bestimmte Gebiete, etwa die Naturschutzgebiete oder die jagdbaren Vogelarten. Die Umsetzung kann also neben den, den Ländern grundsätzlich verbleibenden Regelungsbereichen erfolgen und in das Gesamtsystem eingebaut werden.

Im technischen Normenbereich, wo etwa die in den Verkehr gebrachten Produkte bestimmte Voraussetzungen aufweisen müssen, ist der Gestaltungsspielraum in der Tat gering, natürlich auch für den Gesamtstaat. Denn hier ist es gerade das Ziel, daß technische Produkte im europäischen Wirtschaftsraum in etwa die gleichen Qualitäten aufweisen sollen.⁴¹⁴ Allerdings bilden etwa im Bereich des Baurechtes oder der Ölfeuerung die Bauprodukte⁴¹⁵ nur einen Teilbereich, während die übrigen oft geradezu klassischen Regelungsbereiche

411 Vgl. Art. 69 der Beitrittsakte.

412 Abschnitt II, Kapitel 5, insbesondere ergänzende Fassung von Art. 100a EG-Vertrag.

413 Wenn auch durch die Umweltbestimmungen im EG-Vertrag (vgl. Art. 130r) Anknüpfungen für Umweltschutzmaßnahmen bestehen, ist doch zu beachten, daß der Europäischen Union nicht immer unmittelbare Schutzkompetenzen in diesen Bereichen zukommen, sondern diese z.B. im Tierschutz aus der Gemeinsamen Agrarpolitik oder aus dem freien Warenverkehr ableitet (vgl. *Leidwein*, Verbot der Käfigbatterien für Legehennen ist EU-rechtswidrig, *Agrarische Rundschau* 6/1996, S. 53 ff.); das Protokoll zum Tierschutz im Vertrag von Amsterdam (Abschnitt II, Kapitel 8, lit. m) schafft keine neue Kompetenz für die Gemeinschaft sondern bildet vielmehr eine Leitlinie für die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten.

414 Vgl. etwa auch die Richtlinie 83/189/EWG des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, in der Fassung der Richtlinien 88/182/EWG und 94/10/EG.

415 Richtlinie 89/106/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte.

auf diesen Gebieten keine europarechtliche Vorgabe aufweisen und somit ebenfalls keine Zentralisierungsnotwendigkeit besteht.

Im Vergabewesen wird das Beharren der Länder auf die Kompetenz zur Regelung der Vergabeverfahren im Landes- und Gemeindebereich von Korinek kritisiert, weil sich diese Kompetenz angesichts der detaillierten Vorgaben im Richtlinienrecht der Europäischen Union weitgehend auf eine Formalkompetenz reduziere.⁴¹⁶ Diese Kritik ist, was das materielle Vergaberecht betrifft, nicht von der Hand zu weisen. Tirol verweist in Konsequenz dieser Erkenntnis im wesentlichen auf das Bundesvergabegesetz.⁴¹⁷ Zwar läßt das Nachprüfungsverfahren den jeweiligen Gesetzgebern da und dort Regelungsspielräume. Wenn auch eine völlige Übertragung der Vergabekompetenz an den Bund den Ländern geringe Entscheidungsmöglichkeiten entzieht, hätte eine österreichweite einheitliche Regelung aus Gründen der Rechtsübersicht für die Unternehmer und die Vergabestellen ihre Vorteile.

Die regionale Wirtschaftsförderung kann seitens der Länder nur im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgen, wobei entsprechende Selbstbindungsgesetze ergingen.⁴¹⁸ Grundsätzlich werden staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt als unvereinbar angesehen.⁴¹⁹ Ausnahmen bestehen etwa bei Beihilfen, die als „de minimis“ eingestuft werden.

Eine bedeutende Änderung erfährt der Grundverkehr, weil vor allem auf Grund des freien Personenverkehrs, aber auch des Kapitalverkehrs die Bestimmungen über den Ausländergrundverkehr gegenüber EU- bzw. EWR-Bürgern nicht mehr aufrechterhalten werden können. Für den Landesgesetzgeber bleibt aber doch ein wesentlicher Entscheidungsspielraum offen. Er kann bestimmen, welche Rechtsgeschäfte einer Genehmigung unterliegen oder innerhalb welchen Zeitraumes Baugrundstücke ihrer Nutzung zugeführt werden müssen. Dabei spielen regionale Gesichtspunkte eine bedeutende Rolle. Für eine Zentralisierung des Grundverkehrs ergeben sich daher keine Argumente.

Überhaupt kein Zentralisierungsbedarf besteht durch die Umsetzung der „Kommunalwahlrechtsrichtlinie“. Diese verpflichtet zwar EU-Bürger mit bestimmten Ausnahmemöglichkeiten aktiv und passiv zu Kommunalwahlen zuzulassen, beeinträchtigt aber darüber hinaus überhaupt nicht die Gemeindevahlrechtskompetenz der Länder.

Um Mindeststandards geht es auch im Arbeitnehmerschutzbereich.⁴²⁰ Hier kommen den Ländern im Dienstrecht oder im Landarbeitsrecht⁴²¹ Kompeten-

416 Vgl. Korinek, Der Stand des österreichischen Vergaberechtes, *ecolex* 1996, S. 58 ff., hier S. 62.

417 Vgl. § 4 des Tiroler Vergabegesetzes, LGBl.Nr. 87/1994.

418 Vgl. Tiroler Wirtschaftsförderungsfondsgesetz, LGBl.Nr. 16/1989, in der Fassung des Gesetzes LGBl.Nr. 109/1994.

419 Art. 92 ff. EG-Vertrag.

420 Vgl. etwa Richtlinie 89/654/EWG des Rates über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten.

421 Art. 12 Abs. 1 Z. 6 und 21 B-VG.

zen zu. Schon aus dem Homogenitätsgebot⁴²² und den grundsatzgesetzlichen Vorgaben ist der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers eingeengt. In der Praxis weichen die arbeitsrechtlichen Bestimmungen von jenen des Bundes nicht allzuviel ab. Durch die europäische Integration ergeben sich kaum wesentliche Änderungen.

Die Rechtsordnung kennt eine Fülle von Vorschriften, nach denen die Verwendung bestimmter Produkte, die rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden, eingeschränkt, an bestimmte Voraussetzungen gebunden oder verboten ist.

Aus kompetenzrechtlicher Sicht muß grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß der jeweils zuständige Gesetzgeber befugt ist, sowohl das Inverkehrbringen als auch die Verwendung von Produkten zu regeln. Im Zusammenhang mit der Übertragung der „Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Saat- und Pflanzgut, Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie mit Pflanzenschutzgeräten“⁴²³ wurde in den Materialien⁴²⁴ ausgeführt: Diese Bundeskompetenz soll die Regelung „des geschäftlichen Verkehrs“ mit den im weiteren aufgezählten landwirtschaftlichen Betriebsmitteln umfassen. Der „geschäftliche Verkehr“ umfaßt einerseits die Regelung über die Zulassung der landwirtschaftlichen Betriebsmittel, andererseits deren Inverkehrbringen, d.h. das Feilhalten, Verkaufen oder jedes sonstige Überlassen im geschäftlichen Verkehr.

Immer wieder ist in EU-Bestimmungen vorgesehen, daß das Inverkehrbringen von Produkten nicht untersagt, eingeschränkt oder behindert werden darf, wenn sie den jeweiligen Richtlinien entsprechen.⁴²⁵ Ist der Landesgesetzgeber zur Regelung des Inverkehrbringens nicht zuständig, so ist er innerhalb seines Wirkungsbereiches befugt, etwa durch Lärmbestimmungen nach den bau- oder landespolizeilichen Vorschriften, die Verwendung von bestimmten in den Verkehr gebrachten Produkten zu regeln.⁴²⁶ Wenn etwa zur Mittagszeit nicht der Rasen gemäht werden darf oder in der Nähe von Krankenanstalten, Alters- oder Pflegeheimen der Baulärm bestimmte Grenzwerte nicht übersteigen darf,⁴²⁷ so ist das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme oder die Verwendung

422 Art. 21 Abs. 1 B-VG.

423 Art. I Z. 2 des Bundesverfassungsgesetzes, BGBl.Nr. 445/1990.

424 Erläuterungen zur Regierungsvorlage (1315 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII.GP, S. 7).

425 Z.B. Art. 2 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 93/12/EG des Rates über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe; Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 84/538/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel von Rasenmähern.

426 Vgl. auch Art. 19 Abs. 4 der Richtlinie 84/532/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend Baugeräte und Baumaschinen: Gemeinsame Bestimmungen; Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 84/538/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten über den zulässigen Schalleistungspegel von Rasenmähern.

427 Vgl. etwa § 3 Abs. 6 der (Tiroler) Baulärmverordnung, LGBl.Nr. 44/1976.

nicht grundsätzlich eingeschränkt oder behindert. Die Grenze wäre aber dann überschritten, wenn das Inverkehrbringen oder die Verwendung von Produkten praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert würde. Gerade in vielen sensiblen Bereichen wie Lärm, Naturschutz und dergleichen Verwendungsbeschränkungen erlassen zu können, ist ein wichtiger Regelungsbereich der Länder, dessen Aufgabe im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft zur Europäischen Union nicht notwendig, aber vor allem nicht geboten wäre.

Die vorhin angeführten Beispiele zeigen wohl, daß die EU-Mitgliedschaft *nicht unbedingt* eine *Zentralisierung* zur Folge haben muß. Sie ist für eine Stärkung des Föderalismus in dem nicht besonders hochentwickelten Bundesstaat Österreich kein zwingendes Hindernis. Den Mitwirkungsrechten der Länder kommt ja nur dann Bedeutung zu, wenn ihnen auch wesentliche Rechte eingeräumt werden. Je ausgeprägter der selbständige Wirkungsbereich der Länder ist, um so umfangreicher ist das Informationsrecht, und je größer die Gesetzgebungskompetenz ist um so wirkungsvoller ist die Bindung des Bundes an einheitliche Stellungnahmen der Länder und die Teilnahme von Ländervertretern an der Willensbildung im Rat.⁴²⁸ Wenn es grundsätzlich auch richtig ist, daß es dem Mitgliedstaat obliegt, ob und in welchem Ausmaß er das bundesstaatliche Prinzip entwickelt, würde doch eine immer größere Inanspruchnahme von Kompetenzen durch die Europäische Union auch Auswirkungen auf einen Bundesstaat haben. Auch wenn nach innerstaatlichem Recht den Gliedstaaten eine umfangreiche Gesetzgebungskompetenz zukäme, wäre die Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion doch erheblich eingeschränkt. Nicht umsonst war die Verankerung eines Subsidiaritätsprinzips in den Gemeinschaftsverträgen neben der Mitwirkung der Länder und Regionen an der Arbeit des EU-Ministerrates und der Schaffung eines besonderen Regionalorganes eine Kernforderung der deutschen Ministerpräsidenten.⁴²⁹ Auch wenn davon ausgegangen wird, daß in der Europäischen Union die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlass von Rechtsvorschriften die (rechtstechnische) Regel und die Zuständigkeit der Gemeinschaft die (rechtstechnische) Ausnahme ist,⁴³⁰ so hat eben die schon erwähnte Regelungsdichte, vor allem gestützt auf den Art. 235 EG-Vertrag,⁴³¹ gerade seitens der Länder zur Forderung nach Einhaltung der Rechtsetzungsmaschinerie geführt. Eine noch so *hochentwickelte Mitwirkungsmöglichkeit* am *EU-Willensbildungsprozeß* kann die *eigentlichen Gesetzgebungsbefugnisse* eben *nicht ersetzen*. Gerade deshalb müssen die Länder nicht nur gegenüber innerstaatlicher, sondern auch gegenüber Kompetenzverschiebungen zugunsten der Europäischen Union wachsam

428 Art. 23d Abs. 1, 2 und 3 B-VG.

429 Vgl. Kalbfleisch-Kottsieper, Legitimationsprobleme der Europäischen Union-Demokratiedefizit und Handlungspotentiale, Interregiones 4/1995, S. 20 ff., hier S. 24.

430 Jarass, EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994, S. 209 ff., hier S. 209.

431 Siehe Haas, a.a.O., S. 615.

sein. Eines wird man auch immer zu beachten haben; gewisse gesellschaftliche Entwicklungen werden von jedem Gesetzgeber, will er vor dem Wähler weiter bestehen können, zu beachten sein. Auch der Landesgesetzgeber kann sich dem nicht entziehen. Die oft etwas in der Tradition des aufgeklärten Absolutismus - eine Epoche, die an und für sich viel für den Fortschritt beigetragen hat - verhaftete Denkweise, daß gerade in der Zentrale das Wohlbefinden der Bürger am besten aufgehoben ist, hat sich wohl auf Grund der geänderten politischen Verhältnisse überlebt.

C. Welche Möglichkeiten bestehen für die Landtage zur Teilnahme am EU-Willensbildungsprozeß

1. Traditionelle und neue Formen der Beteiligung

Die Landtage könnten natürlich von ihren in den Landesverfassungen festgelegten Befugnissen ausgehen. Dies bedeutet, wie immer wieder angeführt wurde, eine Einschränkung der Gesetzgebungsfunktion. Soweit die Europäische Union Rechtsakte in Verordnungsform erläßt, wären sämtliche Einflußmöglichkeiten ausgeschaltet. Bei der Umsetzung von Richtlinien erfährt der Handlungsspielraum eine starke Einschränkung. Die zweite wesentliche Befugnis der Landtage, nämlich die Kontrolle über die Exekutive ließe sich natürlich ohne weiteres auf EU-Angelegenheiten ausweiten. Die Exekutivorgane müßten sich in der Wahrnehmung ihrer EU-Aufgaben eben auch der rechtlichen, politischen und finanziellen Kontrolle stellen. Vor allem den politischen Kontrollinstrumenten wie dem Interpellationsrecht, dem Resolutionsrecht oder dem Enquete-recht würde wohl verstärkte Bedeutung zukommen.

Die Einbeziehung der Landtagspräsidenten in die Integrationskonferenz der Länder (IKL) und den Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik ist gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, wo die Landesparlamente von den nationalen Gremien der EU-Politik nach wie vor ausgeschlossen sind, doch ein markanter Punkt.⁴³² Die Einbeziehung in den Entscheidungsprozeß in Zwischenländereinrichtungen ersetzt, wie immer wieder dargelegt wurde nicht die eigentlichen Aufgaben. Auch sind diese Einrichtungen eben bei genauerer Betrachtung doch nicht so abstrakt selbständig, sondern letztlich doch das Ergebnis der Willensbildung der Länder. Den Ländern obliegt es, in ihren Rechtsvorschriften festzulegen, wie sie die Willensbildung vornehmen, vor allem auch welche Rolle den Landesparlamenten zukommen soll. Für die Akteure der Landtage bedeutet die Einbeziehung in manche Gremien eine verbesserte Informationsmöglichkeit und Einflußnahme auf politische Zielvor-

432 Siehe Morass, a.a.O., S. 370.

gaben. Ein Ersatz für die eingeschränkten Gesetzgebungsfunktionen erfolgt dadurch nicht.

2. Die Einbeziehung nationaler Parlamente

Bei der Diskussion über die Institutionen ist auch immer wieder von der Einbeziehung der nationalen Parlamente die Rede. Nach Auffassung der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 besteht die Hauptaufgabe der nationalen Parlamente bei den Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Integration darin, daß jedes nationale Parlament das Handeln seiner Regierung im Rat verfolgt und kontrolliert. Die Modalitäten dieser Kontrolle fallen nicht unter die Zuständigkeit der Europäischen Union, sondern sind von den einzelnen Staaten zu bestimmen. Die Reflexionsgruppe empfiehlt außerdem, daß die Rolle der nationalen Parlamente rückhaltlos geachtet wird. Daher sollten den nationalen Parlamenten alle erforderlichen Informationen der Europäischen Union und ihrer Institutionen zur Verfügung gestellt werden und es sollten nicht vollendete Tatsachen geschaffen werden.⁴³³ Österreich hat in seinen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996 die Rückkoppelung der Vertreter im Ministerrat an ihre jeweiligen nationalen Parlamente als primäre Quelle demokratischer Legitimität bezeichnet. Dies sollte auch im Vertrag zum Ausdruck kommen. Für die Einbeziehung der nationalen Parlamente sollte die Europäische Union günstige Voraussetzungen schaffen. Dies sollte etwa durch die rechtzeitige Übermittlung von klaren und vollständigen Unterlagen erfolgen. Auch wäre ein komplementäres, nicht konkurrenzuelles Verhältnis zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament anzustreben.⁴³⁴ Wenn auch die Informationen verbessert werden sollen und auch sonst oft recht wortreich die Bedeutung der nationalen Parlamente herausgestrichen wurde sowie die Zusammenarbeit und die Kontakte insbesondere mit dem Europäischen Parlament angeregt wurden, steht man einer institutionellen Einbindung der nationalen Parlamente doch *eher distanziert* gegenüber.⁴³⁵ Im Vertrag von Amsterdam⁴³⁶ ist es auch in einem Protokoll grundsätzlich bei einer Unterrichtung der Parlamente der Mitgliedstaaten geblieben. Die Länder haben in ihrer Stellungnahme übrigens klargemacht, daß unter den „nationalen Parlamenten“ auch die Landtage zu verstehen seien.⁴³⁷

433 Reflexionsgruppe, zweiter Teil P. 91 und 92.

434 Siehe Beilage zu VST-2855/48 vom 26. März 1996, S. 12; für eine Information der nationalen Parlamente spricht sich auch der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft aus (siehe Beilage zu VST-2855/131 vom 9. Dezember 1996, S. 123/124).

435 Vgl. etwa Beilage zu VST-2855/76 vom 23. Mai 1996, S. 5; VST-2855/103 vom 12. September 1996; Beilage zu VST-2855/121 vom 14. November 1996, S. 12 f.

436 Abschnitt IV, Kapitel 19.

437 Beilage zu VST-2855/47 vom 22. März 1996, S. 3.

Iglesias⁴³⁸ bezweifelt, ob eine stärkere demokratische Legitimation der Gemeinschaft durch eine vermehrte Einschaltung der nationalen Parlamente auf Gemeinschaftsebene erreicht werden könne; wenn nämlich bestimmte Grenzen der Beteiligung der nationalen Parlamente überschritten werden, dürfte die Möglichkeit für gemeinsames Handeln erheblich eingeschränkt sein. Den nationalen Parlamenten stehe es natürlich zu, ihre Kontrollbefugnisse gegenüber den eigenen Regierungen im Hinblick auf das Verhalten im Ministerrat besser wahrzunehmen.

Es gibt aber auch Meinungen, die eine starke Einbindung der nationalen Parlamente begrüßen. So wird kritisiert, daß auf europäischer Ebene die Legislative - also der Rat - stark von Lobbies dominiert werde, die der größte Feind der direkten Demokratie seien. Die nationalen Regierungen wiederum würden dazu tendieren, Entscheidungen nach Brüssel zu delegieren, um die heimische parlamentarische Kontrolle zu umgehen. Das Monopol der Gesetzesinitiative für die Kommission komme einer Vergewaltigung des Systems der Gewaltenteilung gleich. Es zeige sich immer stärker, daß auch das Europäische Parlament zu zentralistischen Lösungen tendiere. Die einzige Möglichkeit zur Durchsetzung des Prinzips der Subsidiarität sei deshalb eine Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente, etwa indem alle Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft zuerst mittels qualifizierter Mehrheit in den nationalen Parlamenten bestätigt werden müßten.⁴³⁹

3. Gesichtspunkte zum Demokratiedefizit

Der Europäischen Union wird nicht selten ein strukturelles Demokratiedefizit zum Vorwurf gemacht.

Als Hauptargument wird dabei ins Treffen geführt, daß die ausschlaggebende Rolle im Rechtsetzungsverfahren bei Rat und Kommission konzentriert sei, also bei Organen, die entweder aus Regierungsmitgliedern oder unabhängigen Personen (die wiederum von Regierungen nominiert seien) bestünden. Daher fehle diesen Organen - so wird gesagt - eine unmittelbare demokratische Legitimation.

Dieses behauptete strukturelle Demokratiedefizit läßt sich historisch daraus erklären, daß die Europäische Union in ihrer Ersten Säule bei aller Besonderheit doch eine internationale Organisation⁴⁴⁰ ist und daher nach deren allgemeinen Grundstruktur konstruiert wurde. Beschlußfassende Organe internationaler Organisationen setzen sich aber regelmäßig aus Staatsvertretern zu-

438 a.a.O., S. 131.

439 Roland Vaubel bei der Konferenz „The Treaty on European Union - Suggestions for Revision“, Den Haag, 14. bis 16. September 1995, zitiert in Vogelmann, Revision der Europäischen Verträge, ZfV 1996, S. 223.

440 Vgl. auch Iglesias, a.a.O., S. 126.

sammen, die von den Regierungen der Mitglieder entsandt werden. Irgendeine Mitwirkung mitgliedstaatlicher Parlamente ist normalerweise nicht vorgesehen⁴⁴¹.

Wie immer wieder dargetan, unterscheidet sich die Europäische Union - jedenfalls in bezug auf die Gemeinschaft - von anderen internationalen Organisationen durch ihren hohen Integrationsgrad, gerade weil sie zwischen Bundesstaat und Staatenbund steht. Andererseits ist sie aber doch wieder eine internationale Organisation. Auch ist internationalen Organisationen gemeinsam, daß sie sehr viel von Kooperation, Koordination, Informationsaustausch und dergleichen sprechen und recht großzügig Sekretariate, ad hoc Arbeitsgruppen und ähnliche Einrichtungen mehr kreieren. Dieser Gedanke mag auch der Reflexionsgruppe Pate gestanden haben, als sie zur Auffassung gelangte, daß eine enge Einbeziehung der nationalen Parlamente nicht die Schaffung einer neuen Institution oder eines ständigen Organs mit eigenem Personal und eigenen Einrichtungen nach sich ziehen darf.⁴⁴² Die große Gefahr der Undurchschaubarkeit besteht jedenfalls, wenn Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene nebeneinander geschaffen werden, die oft vage Kompetenzen haben, und wo vieles nur auf informeller Basis funktioniert. Dabei sind selbstverständlich ein offenes Gesprächsklima und ein hoher Informationsgrad ausgesprochen wichtig. Beachtet muß auch werden, daß eine Erweiterung der Aufgaben des Europäischen Parlaments nicht zum Ausbau des zumindest behaupteten Demokratiedefizits beitragen muß. Das Europäische Parlament ist wie nationale Parlamente nach parteipolitischen Gesichtspunkten in transnationale Fraktionen - und nicht nach Mitgliedstaatszugehörigkeit - gegliedert.⁴⁴³ Es kommt natürlich auf den Gesichtspunkt an, ob man nur in der Stärkung des Europäischen Parlaments eine entscheidende Demokratisierungsstufe zu erkennen glaubt oder ob in der Verantwortung der Vertreter der Mitgliedstaaten gegenüber den nationalen Parlamenten genügend oder sogar unmittelbarer die Demokratie gewährleistet sieht. Wird dem Europäischen Parlament die Gesetzgebungsfunktion wie in einem nationalen Parlament übertragen, dann wäre die Europäische Union ein Bundesstaat⁴⁴⁴ und die europäische Einigung in stärkster Form erreicht.⁴⁴⁵

441 *Fischer/Köck*, a.a.O., S. 405/406; zu Fragen der Demokratie bzw. des Demokratiedefizits äußerten sich auch *Pelinka*, S. 18 ff., *Griller/Müller*, S. 35 ff., *Raschauer*, S. 109 ff., *Hummer*, S. 162 ff. und *Rotter*, S. 186 ff. in ihren Beiträgen, in: *Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie*.

442 Reflexionsgruppe, zweiter Teil, P. 93.

443 *Fischer/Köck*, a.a.O., S. 370.

444 So auch *Raschauer*, EU-Regierungskonferenz 1996, zwischen Staatsrecht und Integration, in: *Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie*, S. 105 ff., hier S. 110; nicht so gesehen von *Griller*, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, a.a.O., S. 178.

445 Die absolut stärkste Form wäre natürlich ein Einheitsstaat; dies ist aber wohl unwahrscheinlich, denn es ist nicht vorstellbar, daß sich etwa Frankreich oder Großbritannien zu Verwaltungssprengeln reduzieren lassen.

Die bestehende grundsätzliche Gesetzgebungsfunktion durch den Rat entspricht eher dem traditionellen Völkerrecht. Der Einfluß der Mitgliedstaaten, insbesondere der nationalen Parlamente, denen gegenüber die Regierungsvertreter verantwortlich sind, ist stärker. Aus Gründen der Effektivität soll jedenfalls zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene klar unterschieden werden. Ein Nebeneinander von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten würde den jetzt schon so mühevollen Entscheidungsprozeß weiter erschweren. Daher sollte entweder klar der völkerrechtliche Weg gewählt werden, wonach die von den Regierungsvertretern beschlossenen Rechtsakte von den jeweiligen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu genehmigen sind, oder es wird die bestehende integrationsfreundliche Lösung gewählt, wonach der Rechtsetzungsprozeß grundsätzlich durch die Organe der Europäischen Union erfolgt. Die den Rat bildenden Regierungsvertreter sind gegenüber ihren nationalen Parlamenten verantwortlich. Von dieser sogenannten „mittelbaren demokratischen Legitimation“ der Rechtsetzung in der Europäischen Union durch die Legitimation der nationalen Parlamente geht auch das Bundesverfassungsgericht in seinem „Maastricht-Urteil“ aus. Da die Gemeinschaft selbst keine ausreichende derartige Legitimation besitze, müsse den mitgliedstaatlichen Parlamenten entscheidender Einfluß verbleiben. Dieser bestehe nicht nur im Zustimmungsrecht zu Vertragsänderungen, sondern auch in der Beeinflussung des Verhaltens der Staatsvertreter im Rat einschließlich der Wahrnehmung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der nationalen Regierungsmitglieder. Ein Ausbau der Befugnisse der Europäischen Union scheine von diesem Ansatz aus problematisch, weil dadurch automatisch die Einflußrechte der nationalen Parlamente geschmälert würden.⁴⁴⁶ Die demokratische Legitimation gegenüber den Mitgliedstaaten ist allerdings schon sehr mediatisiert, um nicht zu sagen kaum mehr vorhanden, wenn die Rechtsakte von der Kommission gesetzt werden.⁴⁴⁷

Dem Europäischen Parlament kommt nur eine Mitwirkung an der Rechtsetzung, aber nicht - wie es eigentlich für ein Parlament üblich ist - die Rechtsetzung selbst zu. Würde das Europäische Parlament die Gesetze beschließen, wäre die Europäische Union - wie bereits angeführt - endgültig ein Staat. Die mittlere Lösung ist die wahrscheinlichste Variante⁴⁴⁸ und im Ergebnis sind die nationalen Parlamente einschließlich der Landtage gut beraten, wenn sie versuchen, vor allem *innerstaatlich Einfluß* auf den *Willensbildungsprozeß* im Rahmen der Europäischen Union zu erreichen. Alle anderen Zusammen-

446 „Maastricht-Urteil“, BVerGE 89, 155 zitiert nach Griller/Müller, Demokratie-, Institutionen- und Grundrechtsreform in der EU, in: Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, S. 21 ff., hier S. 37.

447 Zur organisatorisch-personellen Legitimation, vgl. Griller, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, a.a.O., S. 175; etwas differenziert Herbst, a.a.O., S. 303/304.

448 Vgl. auch Ausführungen der Reflexionsgruppe zum Europäischen Parlament, zweiter Teil, P. 81 ff.

arbeitsformen klingen zwar in der unverbindlichen Diplomatensprache der Konferenzen und deren Vorbereitungen, wo niemand einen anderen beleidigen will und deshalb seine Absichten bedeckt hält, verführerisch, in Wirklichkeit bringen sie, wenn man von der Information absieht, durchaus nicht jenen Einfluß, den man sich erwartet.

Oder man geht den ganz radikalen Weg, indem die Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Union und die Gliedstaaten gegenüber den Mitgliedstaaten in einer Art Ausschußsystem auftreten und ihre höchste Aufgabe darin sehen, Interessenvertreter - und nicht mehr Staat - zu sein, und sich ihre innere Verwaltung auf eine Art Selbstverwaltung beschränkt. Für diese doch eher utopische Variante besteht aber im Ergebnis kein Anlaß. Auch wenn die EU-Mitgliedschaft zweifellos die bestehende Balance der Gewalten kräftig durcheinanderwirbelt und vor allem Legislativfunktionen nach Brüssel abwandern, sind die Mitgliedstaaten und allenfalls deren Gliedstaaten eben doch Staaten mit der für diese typischen Aufgabenverteilung, Organbestellung und dergleichen.

4. Forderungskatalog in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland versuchten die Landtage mit folgendem Forderungskatalog Mitwirkungsrechte im europäischen Integrationsprozeß zu erreichen:

1. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Gemeinschaften, die für das Land von Interesse sein könnten.
2. Die Landesregierung gibt dem Landtag vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder dessen wesentliche Interessen berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Eilfälle ist ein besonderes Verfahren vorzusehen.
3. Falls die Landesregierung von der Stellungnahme des Landtages abweicht, teilt sie diesem die dafür maßgeblichen Gründe mit.⁴⁴⁹

Man sieht, daß hier schon bekannte Mitwirkungsmodelle vorgeschlagen wurden. Die Einbeziehung der Landtage in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland hat sich unterschiedlich entwickelt. Es kam zu (teils nur informellen) Vereinbarungen zwischen den Regierungen und den Parlamenten. Vor allem sind auch hinsichtlich der tatsächlichen Einbeziehungen der Landtage große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern festzustellen. Von natio-

⁴⁴⁹ Vgl. Morass, a.a.O., S. 138.

nen Gremien der EU-Politik sind die deutschen Landtage nach wie vor völlig ausgeschlossen.⁴⁵⁰

5. Die Rechtslage über die Einbindung der Landtage in Österreich

Die Zusammenarbeit zwischen Landtagen und Landesregierungen fußt auch in Österreich auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen. In sechs Ländern, nämlich im Burgenland,⁴⁵¹ Oberösterreich,⁴⁵² Salzburg,⁴⁵³ Steiermark,⁴⁵⁴ Tirol⁴⁵⁵ und Vorarlberg⁴⁵⁶ bestehen Regelungen sogar auf landesverfassungsrechtlicher Ebene. In den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Wien bestehen zum Teil Ausschüsse über Europa- und Föderalismusfragen, sowie auch informelle Informationen durch die Landesregierungen.

In den Landesverfassungsgesetzen, die die Zusammenarbeit zwischen den Landtagen und den Landesregierungen bestimmen, bestehen in etwa folgende Regelungsschwerpunkte:

- Die Einrichtung von Ausschüssen für europäische Integration, die unter bestimmten Voraussetzungen, besonders wenn ein rasches Handeln erforderlich ist, an die Stelle des Landtages treten.⁴⁵⁷
- Die Informationsverpflichtung der Landesregierungen gegenüber den Landtagen.⁴⁵⁸ Diese Informationspflichten sind unterschiedlich gestaltet. Während in den Ländern Burgenland, Oberösterreich und Salzburg die Landtage über Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung Landessache sind⁴⁵⁹ sowie sonst im wesentlichen Interesse für das Land sind, zu informieren sind, müssen sie in den Ländern Steiermark, Tirol und Vorarlberg über jene Vorhaben unterrichtet werden, die Angelegenheiten betreffen, die in der Gesetzgebung Landessache sind. Mit Ausnahme von Oberösterreich

450 Siehe Morass, a.a.O., S. 138, 139, 370.

451 Art. 84a des Landes-Verfassungsgesetzes über die Verfassung des Burgenlandes, LGBl.Nr. 42/1981, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl.Nr. 3/1996.

452 Landesverfassungsgesetz über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBl.Nr. 7/1994.

453 Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl.Nr. 50/1993.

454 Art. 18 Abs. 9 des Landes-Verfassungsgesetzes 1960, LGBl.Nr. 1/1960, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl.Nr. 47/1992; Landesverfassungsgesetz über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl.Nr. 48/1992.

455 Landesverfassungsgesetz über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl.Nr. 17/1993.

456 Art. 53b der Landesverfassung, LGBl.Nr. 30/1984, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes, LGBl.Nr. 35/1994.

457 Burgenland, Oberösterreich, Steiermark und Tirol.

458 Burgenland, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg.

459 In Oberösterreich ist die Landesgesetzgebung nicht ausdrücklich angeführt, sie ergibt sich aber wohl aus den Vorhaben von landespolitischer Bedeutung.

sind die Landtage über jene Vorhaben zu informieren, über die die Länder vom Bund unterrichtet wurden.

- Den Landtagen oder in deren Vertretung dem entsprechenden Ausschuß wird in der Regel ein Stellungnahmerecht eingeräumt. In jenen Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung Landessache sind, besteht eine Bindung für die vertretenden Exekutivorgane. Alle Landesverfassungsbestimmungen sehen vor, daß von der bindenden Stellungnahme des Landtages bzw. des betreffenden Ausschusses unter bestimmten Voraussetzungen etwa aus landes- oder integrationspolitischen Gründen,⁴⁶⁰ abgewichen werden kann. Die Gründe für eine solche Abweichung sind den Landtagen mitzuteilen. Die Länder Oberösterreich, Salzburg und Tirol gehen davon aus, daß die Vertretung überwiegend in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu erfolgen hat.

6. *Verarbeitung des Informationsmaterials*

Gerade die Informationsflut läßt eine Aufbereitung des Informationsmaterials kaum zu. Soweit es aus Tiroler Erfahrung beurteilt werden kann, erfolgt insofern in der Information gegenüber dem Landtag eine gewisse Aufbereitung, als versucht wird, die möglichen Berührungspunkte der Länder zumindest im groben herauszufiltern. Es ist nämlich nicht immer ganz einfach herauszufinden, inwieweit die Länder berührt werden. Ob etwa durch einen Richtlinien-vorschlag auch eine Umsetzung erforderlich ist, eine bestehende Rechtslage belassen werden kann, aber natürlich nur mehr im Sinne einer Richtlinie geändert werden darf, oder ob Berührungen im Grenzbereich erfolgen, ist oft schwer zu beurteilen. So ist etwa die Angelegenheit der Gentechnik im Gentechnikgesetz⁴⁶¹ geregelt. Die alleinige Zuständigkeit des Bundes in dieser Angelegenheit ist nicht unumstritten, weil auch Bereiche wie Tierzucht und Pflanzenschutz berührt sein könnten.⁴⁶² Die Europäische Union stellt natürlich nicht auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung ab. Immer wieder handelt es sich um Querschnittsmaterien. Sie berühren sowohl Zuständigkeitsbereiche des Bundes als auch der Länder. So berührte etwa der Vorschlag einer IPC-Richtlinie gewerbliche Betriebsanlagen und Bereiche der Massentierhaltung⁴⁶³. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität⁴⁶⁴ spricht etwa von Beurteilung und Kontrolle der

460 So Art. 84a Abs. 3 des (burgenländischen) Landes-Verfassungsgesetzes.

461 BGBl.Nr. 510/1994.

462 Vgl. Schreiben der VST-2966 vom 2. Mai 1996 über einen Vorschlag der Kommission über eine Änderung der Richtlinie 90/219/EWG über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen.

463 VST-2805/77 vom 7. Juli 1995.

464 VST-2805/75 vom 19. Juli 1995.

Luftqualität schlechthin. Insofern muß davon ausgegangen werden, daß auch die Luftqualität betreffend Heizungsanlagen, die in die Zuständigkeit der Länder fällt,⁴⁶⁵ berührt ist. Der Vorschlag für eine Richtlinie über ein Verfahren zur Anerkennung von Diplomen⁴⁶⁶ berührt zwar hauptsächlich Berufe des Bundes, aber eben auch solche der Länder.

Ob die Landtage eine entsprechende EntschlieÙung fassen, liegt natürlich in ihrem Ermessen. Konflikte aus dem Grund, daß Regierungsvertreter von bindenden Stellungnahmen abgegangen wären, sind nicht bekannt. Man darf aber natürlich den ganzen Verdünnungsprozeß nicht übersehen. Die Stellungnahme eines Landes ist erst einmal innerhalb Österreichs zu vertreten und dann wieder im Willensbildungsprozeß der Europäischen Union durchzusetzen.

Trotzdem stellen die Mitwirkungsrechte der Landtage eine Besonderheit des österreichischen Länderbeteiligungsverfahrens dar, da sie regionalen Parlamenten anderer EU-Mitgliedstaaten in diesem Ausmaß nicht zukommen. Auch im Vergleich zur bisherigen Machtstellung der Landtage in der innerstaatlichen Politik ist es außergewöhnlich, daß es Landtagen gelungen ist, sich gegen die institutionellen Eigeninteressen der Landesregierungen durchzusetzen.⁴⁶⁷

7. Anmerkungen zum Mitwirkungsmodell

Wie sich das Mitteilungsmodell der Landtage bewähren wird, kann wohl erst nach einem längeren Zeitraum beurteilt werden. Es mag da und dort Enttäuschungen geben, daß Europa nicht immer durch die EntschlieÙung eines Landtages bewegt werden kann. Doch geht Europa an den Landtagen nicht vorbei. Von den Mitwirkungsmöglichkeiten ist jedenfalls die Gelegenheit, zumindest im Rechtsetzungsverfahren bindende Stellungnahmen abgeben zu können und die Kontrolle der Landesregierung auszuüben, die *realistischste* und *systematisch geeignetste*. Wie immer wieder betont, kann man gerade innerhalb des jeweiligen Wirkungsbereiches am glaubhaftesten seine Ideen in Europa einbringen. Auch wenn nach den bisherigen Erfahrungen mit der Mitwirkung der Landtage sich ursprünglich gehegte Befürchtungen, wonach eine solche Einbindung die Effizienz der Integrationspolitik eines Landes beeinträchtigen könnte, sich nicht bestätigt haben,⁴⁶⁸ wäre trotzdem zu überlegen, ob die Mitwirkungsverfahren nicht vereinfacht werden könnten. Denn wesentliche Parameter für eine erfolgreiche Wahrnehmung integrationspolitischer Anliegen sind nun einmal die Fähigkeit, Auswirkungen von EU-Vor-

465 Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG.

466 VST-2856/34 vom 23. Februar 1996.

467 Vgl. Morass, a.a.O., S. 463.

468 Burtscher, Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am Europäischen Integrationsprozeß, 1996, S. 61 ff., hier S. 65.

haben auf das jeweilige Land rasch⁴⁶⁹ zu analysieren, darauf umgehend und in koordinierter Weise zu reagieren, sowie Landesangelegenheiten allenfalls im Zusammenwirken mit anderen Ländern gegenüber dem Bund und den Institutionen der Europäischen Union nachdrücklich zu vertreten.⁴⁷⁰ So geht Tirol systemkonform von einer Entschließung durch das Plenum aus, an dessen Stelle aus zeitlichen Gründen der Ausschuß für Föderalismus und europäische Integration treten kann.⁴⁷¹ Man darf nicht übersehen, daß es auch viele Routinefälle gibt und nicht jede Angelegenheit eine föderalistische Schicksalsfrage ist. Wenn auch immer die Möglichkeit bleiben muß, auf Antrag die entsprechenden Gremien einzuberufen, wären Umlaufbeschlüsse oder das Verschweigen durch Nichtabgabe einer Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist zu überlegen.

Ein Problem gegenüber der Wertung nationaler Parlamente, auf das noch später eingegangen werden soll, scheint aber gleichsam die bürokratische Betrachtungsweise der „EU-Organ“ zu sein.

469 Das Zeitproblem spielt doch immer wieder eine Rolle, so erging etwa das Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer vom 17. Oktober 1996, VST-2854/189, über einen Vorschlag für eine einheitliche Stellungnahme der Länder zum Entwurf einer Entschließung des Rates zur Chancengleichheit für behinderte Menschen mit Schreiben vom 21. Oktober 1996 an den Tiroler Landtag, wobei bis zum 31. Oktober 1996 eine allfällige Stellungnahme abgegeben werden hätte sollen.

470 *Burtscher*, Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten, a.a.O., S. 61.

471 § 4 des Landesverfassungsgesetzes über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration.

VII. DIE BERÜHRUNG DER LÄNDER MIT ORGANEN DER EUROPÄISCHEN UNION

A. Die Organe der Europäischen Union

Die Organe der Europäischen Union werden im Art. 4 des EG-Vertrages angeführt. Demnach werden die der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben durch folgende Organe wahrgenommen:

- ein Europäisches Parlament
- einen Rat
- eine Kommission
- einen Gerichtshof
- einen Rechnungshof

Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.⁴⁷²

Der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie einem Ausschuß der Regionen mit beratender Aufgabe unterstützt.⁴⁷³

B. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist ein den drei Europäischen Gemeinschaften gemeinsames Organ und darüber hinaus auch ein Organ der Zweiten und Dritten Säule. In der Gemeinschaft besitzt das Europäische Parlament im wesentlichen Beratungs- und Kontrollrechte sowie abgestufte Befugnisse der Mitwirkung an der Rechtsetzung, die bis zur echten Mitentscheidung reichen. In der intergouvernemental gestalteten Zweiten und Dritten Säule hat das Europäische Parlament Beratungs-, Anhörungs- und Kontrollrechte, durch die der einheitliche institutionelle Rahmen der Europäischen Union unterstrichen wird.⁴⁷⁴ Das Europäische Parlament besteht aus 626 Abgeordneten, die auf die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Österreich stehen 21 Abgeordnete zu.⁴⁷⁵ Der Direktwahlakt enthält noch nicht das einheitliche Wahlverfahren, das im Art. 138 Abs. 3 des EG-Vertrages vorgesehen ist. Bis zu dessen Erlass bestimmt sich das Wahlverfahren nach dem innerstaatlichen Recht der einzel-

⁴⁷² Abs. 1.

⁴⁷³ Abs. 2.

⁴⁷⁴ Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 127.

⁴⁷⁵ Art. 138 Abs. 2 EG-Vertrag; die Anzahl der Abgeordneten darf 700 nicht überschreiten (Vertrag von Amsterdam, Abschnitt IV, Kapitel 14, Änderung des Art. 137 EG-Vertrag).

nen Mitgliedstaaten.⁴⁷⁶ Die von der Republik Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament werden im wesentlichen nach den gleichen Voraussetzungen wie bei den innerstaatlichen Wahlen gewählt. Allerdings berechtigt neben der österreichischen Staatsbürgerschaft auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union zur Ausübung des Wahlrechtes. Das Bundesgebiet bildet für die Wahlen zum Europäischen Parlament einen einheitlichen Wahlkörper.⁴⁷⁷ Für die Länder ergeben sich gerade durch die Bildung eines einheitlichen Wahlkörpers keine unmittelbaren rechtlichen Berührungspunkte mit dem Europäischen Parlament. Es liegt an den politischen Parteien, bei der Auswahl ihrer Kandidaten dafür zu sorgen, daß das föderalistische Prinzip genügend berücksichtigt wird.

Interessanterweise erfolgt eine ausdrückliche Erwähnung der politischen Parteien im EG-Vertrag.⁴⁷⁸ Demnach sind politische Parteien auf europäischer Ebene wichtig als Faktor der Integration der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen. Das Europäische Parlament ist, wie bereits erwähnt,⁴⁷⁹ nach parteipolitischen Gesichtspunkten in transnationale Fraktionen gegliedert. Daß gerade das Europäische Parlament gewissermaßen ein Symbol für den Zugang des Bürgers zu Europa ist, zeigt, daß der Bürgerbeauftragte⁴⁸⁰ vom Europäischen Parlament ernannt wird und ein Petitionsrecht besteht.⁴⁸¹ Ein gewisser Vergleich mit innerstaatlichem Recht bietet sich insofern an, als die Mitglieder der Volksanwaltschaft vom Nationalrat gewählt werden oder in Tirol der Landesvolksanwalt ein Organ des Landtages ist.⁴⁸² Auch die Ausübung des Petitionsrechtes wird durch die Nähe und Erreichbarkeit eines Abgeordneten gefördert. Wenn es auch rechtlich nicht vorgesehen ist, wird eine kluge politische Strategie, will sie Europa den Bürgern zugänglicher machen, bei der Aufstellung der Kandidaten für das Europäische Parlament den regionalen Gesichtspunkten großes Gewicht beimessen.

C. Der Rat

Auch der Rat der Europäischen Union ist ein den drei Europäischen Gemeinschaften gemeinsames Organ und darüber hinaus auch ein Organ der Zweiten und Dritten Säule. Er ist das maßgebliche Rechtssetzungsorgan der Gemein-

476 Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 128.

477 Vgl. Art. 23a Abs. 1 und 2 B-VG und Europawahlordnung, BGBl.Nr. 117/1996.

478 Art. 138a.

479 *Fischer/Köck*, a.a.O., S. 370.

480 Art. 138e EG-Vertrag.

481 Art. 138d EG-Vertrag.

482 Vgl. auch Art. 148g B-VG; Art. 59 Abs. 3 der Tiroler Landesordnung 1989.

schaft und verfügt zugleich über exekutive Befugnisse. Er ist ferner das dominante Organ in der Zweiten und Dritten Säule. Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln.⁴⁸³

Die Auswirkungen der Entscheidungen des Rates auf die Länder sind bedeutend, weil er in der Regel die Richtlinien beschließt, die von den Ländern umzusetzen sind. Eine unmittelbare Berührung der Länder mit dem Rat ergibt sich aus der bereits dargestellten Vertretungsmöglichkeit des Gesamtstaates durch ein Mitglied einer Landesregierung.⁴⁸⁴ Im Europäischen Rat kommen allerdings die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen; hier ist eine Vertretung durch ein Mitglied einer Regionalregierung nicht möglich.⁴⁸⁵

D. Die Kommission

1. Aufgaben, Bestellung

Die Kommission ist ebenfalls ein den drei Europäischen Gemeinschaften gemeinsames Organ und darüber hinaus auch ein Organ der Zweiten und Dritten Säule. In der Gemeinschaft ist sie im wesentlichen Exekutivorgan, das jedoch auch über legislative Befugnisse verfügt. In griffiger Form wird sie daneben als Motor der Gemeinschaft (Initiativmonopol) und Hüterin der Verträge (Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechtes) bezeichnet. Die Kommission besteht aus 20 Mitgliedern, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen (uneigentlicher Ratsbeschluß) auf fünf Jahre ernannt werden.⁴⁸⁶

Durch den Vertrag von Amsterdam⁴⁸⁷ erfolgt eine Modifizierung. Die Mitgliedstaaten ernennen zuerst den Kommissionspräsidenten. Diese Ernennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Sodann werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem designierten Kommissionspräsidenten die übrigen Mitglieder der Kommission ernannt.

Bei der Ernennung der Kommission kommt den Länder, zumindest rechtlich gesehen, keine Mitwirkungsbefugnis zu. Die österreichische Mitwirkung an der Ernennung der Mitglieder der Kommission wie übrigens auch jener des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes und des

483 Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 104.

484 Art. 146 EG-Vertrag; Art. 23d Abs. 3 B-VG.

485 Vgl. Art. D des Vertrages über die Europäische Union.

486 Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 118/119.

487 Abschnitt IV, Kapitel 16; Änderung des Art. 158 Abs. 2 Unterabsätze 1 und 2 EG-Vertrag.

Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank obliegt allein der Bundesregierung. Dabei ist das Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates herzustellen.⁴⁸⁸ Das Initiativmonopol und die abgeleiteten Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission⁴⁸⁹ können natürlich wie alle mittelbaren oder unmittelbaren Rechtssetzungsakte bedeutenden Einfluß auf die Länder ausüben.

2. *Die Kommission als Hüterin der Verträge*

Auch wenn unmittelbarer Adressat der Bund ist und dieser auch die Koordinierung und Weiterleitung des Ergebnisses des Willensbildungsprozesses auch unter Einbeziehung der Länder besorgt,⁴⁹⁰ kann die Kommission vor allem als Hüterin der Verträge⁴⁹¹ beachtlichen Einfluß auf die Länder ausüben. Ihr obliegt die Überwachung der Einhaltung des primären und des sekundären Gemeinschaftsrechtes. Sie übt diese Kontrolle gegenüber anderen Organen wie dem Rat, aber eben auch gegenüber den Mitgliedstaaten aus. Sie kann Verletzungen des Gemeinschaftsrechtes beim EuGH einklagen.

Nicht immer muß die Kommission mit der Verfahrensphase beginnen. Ihr kann eine Gesprächsphase vorausgehen. So erfolgen immer wieder sogenannte „Paketsitzungen“,⁴⁹² in denen über die Probleme zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten beraten wird, in der Regel geht es natürlich um die Nichtumsetzung oder die nicht ausreichende Umsetzung von Richtlinien. Hier wird mit unterschiedlichem Ton und Temperament um Informationen ersucht, um ein System besser zu verstehen, höflich auf Verfehlungen aufmerksam gemacht und auf Erfüllung der Verpflichtungen gemahnt, aber mitunter auch mit möglichen Verfahrensschritten gedroht. Sehr gern weist man darauf hin, daß der EuGH der Rechtsmeinung der Kommission häufig folge. Alles in allem besteht aber ein faires, wenn manchmal auch hartes Gesprächsklima.

In einem Verfahren sind folgende Phasen zu unterscheiden:⁴⁹³

a. *Informelles Verfahren/Beschwerdeverfahren*

Die Kommission fordert den Mitgliedstaat auf, innerhalb einer Frist von meistens zwei Monaten zur Frage einer möglicherweise vorliegenden Vertragsverletzung Stellung zu nehmen. Ein solches informelles Vorverfahren kann auf Grund einer Beschwerde, die von der Kommission aufgegriffen wird, erfolgen. Allerdings scheinen Bestrebungen im Gange zu sein, in Zukunft in geringerem

488 Art. 23c Abs. 1 und 2 B-VG.

489 Art. 155 und Art. 145, 3. Anstrich des EG-Vertrages.

490 Siehe Rundschreiben, S. 13.

491 Art. 155 I. Anstrich und 169 EG-Vertrag; siehe auch *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 123.

492 So etwa am 27./28. November 1995 oder am 6./7. Mai 1996.

493 Vgl. Beilage zu VST-2047/47 vom 11. März 1996.

Maß auf die bisher geübte Praxis des „Vorverfahrens“ zurückzugreifen und ein Verfahren bereits mit einem Mahnschreiben zu beginnen.⁴⁹⁴

b. Mahnschreiben

Werden im Vorverfahren die Bedenken der Kommission durch die Antwort des betreffenden Mitgliedstaates nicht ausgeräumt, so leitet sie das eigentliche Vertragsverletzungsverfahren ein. Ihr Schreiben nimmt dann erstmals ausdrücklich auf Art. 169 EG-Vertrag Bezug und setzt dem Mitgliedstaat wieder eine Stellungnahmefrist von (meistens) zwei Monaten. Allerdings kann diese Frist auch erheblich kürzer ausfallen.

c. Mit Gründen versehene Stellungnahme (avis motivé)

Fällt die Antwort des Mitgliedstaates erneut für die Kommission unbefriedigend aus, so richtet sie an den Staat eine mit Gründen versehene Stellungnahme und setzt abermals eine Frist zur Stellungnahme.

d. Klage

Erst wenn nach dem nun folgenden Antwortschreiben des Mitgliedstaates noch Bedenken bleiben, klagt die Kommission beim EuGH.

Von jenen Rechtssachen, in denen die Kommission ein Mahnschreiben überreicht, geht nur ca. ein Drittel in das nächste Prozeßstadium der begründeten Stellungnahme über. In weiteren zwei Dritteln dieser Fälle bringen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsordnung mit den EU-Vorschriften in Einklang, bevor Klage beim EuGH erhoben wird.⁴⁹⁵

3. Die gemeinschaftliche Konfliktsaustragung

Wenn solche Verfahren vielleicht nicht gerade das tägliche Brot sind und wohl auch nicht sein sollen, so nehmen sie doch in der Beziehung der Europäischen Union zu ihren Mitgliedstaaten einen bedeutenden Platz ein. Unterschiedliche Rechtsauffassungen und letztlich eine Klärung durch ein Gericht, ist einem Bundesstaat wie Österreich im Prinzip nichts Unbekanntes. So kann nach Art. 98 Abs. 2 B-VG wegen Gefährdung von Bundesinteressen die Bundesregierung gegen einen Gesetzesbeschluß eines Landtages Einspruch erheben. Der Landtag kann einen Beharrungsbeschluß fassen und die Bundesregierung kann Klage beim Verfassungsgerichtshof erheben. Ein Klagerecht bei behaupteter

⁴⁹⁴ Vgl. Beilage zu VST-2900/104 vom 29. November 1996.

⁴⁹⁵ Vgl. *Vittorio Di Bucci und Michaela Di Bucci*, Der Gerichtshof und das Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Röttlinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996, S. 183 ff., hier S. 206.

Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes steht auch einer Landesregierung zu.⁴⁹⁶

Trotz positiver Volksabstimmung und damit einem grundsätzlichen Bekenntnis zu den Spielregeln der Europäischen Union reagiert gerade ein neuer Mitgliedstaat naturgemäß etwas sensibel gegen belehrende Mahnungen von außen. Auch besteht noch Unsicherheit darüber, wie man sich gegenüber den Aufsichtsmaßnahmen der Kommission, die durchaus nicht immer formell und inhaltlich elitäre Qualität aufweisen, verhalten soll. Bei zentralen Bürokratien, die kaum Eingang in das Bewußtsein der Bevölkerung gefunden haben, kann man es sich in der politischen Auseinandersetzung vielleicht nicht immer verkneifen, diesen zu trotzen. Auch die Medien können noch nicht immer so richtig einordnen, wie solche Verfahren zu bewerten sind. So wurden die Mahnungen aus Brüssel zu den anonymen Sparbüchern oder zur Mauterhöhung etwas dramatisch mit „Lebenslügen“⁴⁹⁷ betitelt.

Es ist keine Schande und gehört gleichsam zum Geschäft eines Mitgliedstaates, Konflikte mit Brüssel hart aber fair auszutragen. Hier wird man je nach Gewichtung unterscheiden müssen. Bei substantiellen Problemen, etwa im Transitverkehr oder im Grundverkehr ist eine Klärung letztlich durch den EuGH eine legitime, weil eine im EG-Vertrag vorgesehene Streitaustragungsmöglichkeit.

Das EU-Recht kennt aber auch Schutz- und Notstandsklauseln. Die Mitgliedstaaten haben nicht nur Rechte, sondern eben auch Pflichten. Es können aber immer wieder Situationen eintreten, die einem Mitgliedstaat die Erfüllung einzelner Verpflichtungen zeitweise unmöglich machen (z.B. wirtschaftliche Schwierigkeiten) oder die wesentlichen Interessen eines Mitgliedstaates berühren (z.B. äußere Sicherheit). Für solche Fälle sehen die Verträge Klauseln vor, um dem Mitgliedstaat ein zeitlich bzw. sachlich beschränktes Ausscheren aus bestimmten Verpflichtungen unter EU-Kontrolle zu ermöglichen. Diese Flexibilität ist insbesondere in den supranational organisierten Europäischen Gemeinschaften notwendig, um zu vermeiden, daß eine vorübergehende, teilweise Unmöglichkeit der Vertragserfüllung zu unverhältnismäßigen Schritten wie Austritt oder Ausschuß eines Mitgliedstaates führt. In den intergouvernementalen Tätigkeiten der Europäischen Union kommt solchen Klauseln geringere Bedeutung zu.⁴⁹⁸

Grundsätzlich wird man aber schlecht beraten sein, in Brüssel immer nur den Gegner zu sehen, dem man sich nicht beugen darf. Durch die EU-Mitgliedschaft hat man sich nun einmal zur Übernahme der EU-Rechtsordnung verpflichtet. Daß es zu einzelnen Rechtsfragen unterschiedliche Auffassungen geben kann und letztlich Gerichte darüber zu entscheiden haben, kennt man

496 Art. 140 Abs. 1 B-VG.

497 Der Standard vom 17./18. Februar 1996, S. 34.

498 Vgl. Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 155 ff.

auch aus den nationalen Rechtsordnungen und ist keine in der EU-Mitgliedschaft begründete Novität. Aber nicht nur auf rechtlicher Ebene wird zu reagieren oder zu handeln sein. Man wird auch versuchen müssen, auf rechtspolitischer Ebene einzuwirken, daß Regelungen, die doch negative Auswirkungen für einen Mitgliedstaat haben, geändert werden. Auch innerstaatlich passiert es immer wieder, daß auf Grund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes der Verfassungsgesetzgeber Änderungen herbeiführt.⁴⁹⁹ Wegen des komplizierten Rechtsetzungsprozesses in der Europäischen Union dürfte dies allerdings bedeutend schwieriger sein. EU-Mitglied zu sein, bedeutet aber auch, für Themen zu werben und für seine Ziele sachlich und nötigenfalls auch mit einem gesunden Maß an Emotion zu kämpfen. Nicht jede Beamten- oder Expertenmeinung - und diesbezüglich ist Brüssel und dessen Umfeld sehr geschwätzig - muß gleich für endgültig und unumstößlich gehalten werden. Bei existentiellen oder sonst wichtigen Fragen sollte man es durchaus wagen, alle rechtlichen und politischen Möglichkeiten auszuschöpfen.

4. Die „Eurokratie“ und die Mitgliedstaaten, ein nicht immer konfliktfreies Verhältnis

Auch der Europäischen Union wird vorgehalten, nicht immer zur Beseitigung der „Euro-Skepsis“ beizutragen, so etwa auch durch harsche Hinweise auf EU-Recht.⁵⁰⁰ Die Europäische Union ist zwar eine Rechtsgemeinschaft.⁵⁰¹ Dieser rein formellen Betrachtungsweise steht natürlich eine andere Wirklichkeit als bei den nationalen Rechtsordnungen gegenüber. Im innerstaatlichen Bereich werden Normen beschlossen und von Gerichten oder Verwaltungsbehörden vollzogen. Es erfolgt vor allem ein nicht so kompliziertes Zusammenwirken von vielen Organen, politischen Gesinnungen, rechtlichen Traditionen und dergleichen. Bei internationalen Gemeinschaften - auch bei der Europäischen Union trotz ihres stark supranationalen Charakters in ihrer Ersten Säule - kommt es zu einer viel stärkeren Gemengelage zwischen Recht und Politik. Selbst wenn Zwangsmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten vorgesehen sind, müssen solche auf Grund der politischen Wirklichkeit und Sensibilität der Bevölkerung gegen Zwänge von außen sehr behutsam durchgeführt werden.⁵⁰² Es bestehen vielmehr Entscheidungs- und Handlungsspielräume, ob etwa Verfahren einzuleiten oder Klagen einzubringen sind. Dadurch ist aber auch eine große Gefahr für eine ungerechte und ungleiche Vorgangsweise gegeben. Nach

499 Vgl. etwa VfSlg. 11.777/1988 und Änderung durch das Bundesverfassungsgesetz BGBl.Nr. 445/1990.

500 Kurier vom 1. April 1996, Kolumne „Euro-Skepsis“, S. 1.

501 Vgl. Grunwald, a.a.O., S. 43 ff.

502 Vgl. auch Raschauer, a.a.O., S. 118, der die zwangsweise Durchsetzung europäischer Entscheidungen durch nationalen Polizei- und Militäreinsatz für illusorisch hält

der Rechtsprechung des EuGH wird immer wieder angeführt, daß es im Ermessen der Kommission steht, eine Vertragsverletzungsklage zu erheben.⁵⁰³ Hier wird es gerade beim sensiblen Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten in einer klugen Rechtspolitik der Kommission liegen, wie sie von ihrer Aufsichtsmöglichkeit Gebrauch macht.

Die Organe der Europäischen Union sind große Bürokratien. Solche neigen zu schwerfälligen Entscheidungsabläufen. Die Bediensteten kommen aus verschiedenen Rechtstraditionen und steigen nicht selten auch sehr elitär ein, ohne immer die praktischen Vollzugsprobleme gleichsam an der Front zu kennen. Immer wieder ist auch ein rascher Wechsel zwischen den Ansprechpartnern der Gemeinschaft und jenen der Mitgliedstaaten zu beobachten. Große Bürokratien laufen auch Gefahr, uneinheitlich und inkonsequent zu entscheiden. Dies macht alles etwas unnahbar und die Verfahrensabläufe undurchschaubar. Wenn auch der Charakter der Rechtsgemeinschaft nicht verkannt wird, besteht doch immer wieder der Eindruck, daß manchmal nicht gerade einfühlsam im Hinblick auf nationale Rechtstradition und nationales Rechtsverständnis vorgegangen wird.⁵⁰⁴ Es dürfte nicht Zufall sein, daß nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Amsterdamer Vertrag⁵⁰⁵ die Beachtung bewährter nationaler Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten angeführt wird. Vor allem wird EU-Recht sehr rigoros ausgelegt, auch wenn es manchmal scheint, daß wohlwollendere Interpretationen möglich wären. So ist es nicht verständlich, wenn etwa auch vom EGMR anerkannte Gerichte im funktionellen Sinn übermäßig kritisch gesehen werden.⁵⁰⁶ Vielleicht sollten auch nicht bei jeder Gelegenheit EuGH-Erkenntnisse vorgeschützt werden. Nicht, daß die Bedeutung seiner letztlich endgültig klärenden Entscheidungen in Abrede gestellt wird, so gibt es doch in der Vorstufe Lösungsmöglichkeiten, die durchaus nicht EU-rechtswidrig sind. Es wird nicht verkannt, daß es gerade die Kommission sein muß, die als Hüterin der Verträge das Gesamtziel der Europäischen Union gegen alle nationalen Interessen und Gruppenegoismen im Auge behalten muß. Vielleicht steht manchmal auch - und dies hat der geistigen Entwicklung Europas durchaus nicht geschadet - eine Brise der Philosophie

503 Vgl. EuGH Rs. 200/88, 329/88, C-87/89, C-422/92; vgl. auch *Vittorio Di Bucci* und *Michaela Di Bucci*, a.a.O., S. 206

504 Vgl. auch *Breuer*, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege, 1993, S. 30, 31, 32.

505 Abschnitt II, Kapitel 9.

506 Vgl. etwa im Zusammenhang mit dem Vergabewesen, Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 16. April 1996, GZ 671.801/19-V/8/96; allerdings prüfte auch der Verfassungsgerichtshof (B 2477/95 vom 12. Juni 1996) nicht, ob das Landesvergabeamt nach dem Tiroler Landesvergabegesetz, LGBl.Nr. 87/1994, ein Gericht im funktionellen Sinn sein könnte, sondern ging schnurstracks davon aus, daß es sich um eine unabhängige Instanz nach Art. 2 Abs. 8 der Richtlinie 89/665/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge handelt.

der Aufklärung Pate, daß eben auch manches von oben vorgedacht werden muß und es einer gewissen Freiheit von alltäglichen Kleinlichkeiten und einer Unbefangenheit bedarf, um Ideen zum Durchbruch zu verhelfen. Trotzdem scheint man die Freiheiten manchmal zu extensiv zu interpretieren und manchem Herumnörgeln liegt nicht immer offener europäischer Geist zu Grunde. Ziel der Europäischen Union kann es aber im Ergebnis nicht sein, die Freiheiten als Selbstzweck zu sehen, sondern eben als ein Mittel zum Zweck, um ein Zusammenleben der Völker in Europa harmonisch und erträglich zu gestalten.⁵⁰⁷

Wie der Staat ist auch die Europäische Union für die Bürger da und nicht umgekehrt. Gegen den Willen der Bürger kann langfristig niemand regieren. Das wissen natürlich auch vernünftige Kommissionsbeamte und die politische Spitze der Kommission. Dabei geht es nicht darum, einem plumpen Populismus Vorschub zu leisten, sondern um die Erkenntnis, daß eine Idee - und eben auch die europäische - letztlich nur anerkannt wird, wenn sie von erkennbaren Erfolgen begleitet ist. Es würde wahrscheinlich wenig nützen, wenn Brüssel stolz Vollzugsmeldung erstattet, daß die vier Freiheiten verwirklicht worden seien, wenn in der Bewältigung der Mühen des täglichen Daseins nicht Vorteile erkennbar sind und überall Unzufriedenheit herrscht. Die Bürger sind in der Regel durchaus bereit, ihre Leistungen zu erbringen und sich den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu stellen. Anpassungsfähigkeit und Flexibilität sind oft in einem stärkeren Ausmaß zumutbar, als man es manchmal auch in der Politik glaubt. Dem Wettbewerb kommt ein gerütteltes Maß für eine zukunftsorientierte Entwicklung zu. Nur er vermag verstaubte Strukturen aufzubrechen. Es wäre aber ein Irrglaube anzunehmen, daß der Wettbewerb, der eben auch kein Allheilmittel ist, von selbst alles ins richtige Lot bringen würde. Die Gefahr, daß es nur einseitige Gewinner gibt, besteht durchaus. Auch kann eine zu starke Verabsolutierung von Schnelligkeit und Billigkeit zu Oberflächlichkeit und Unbesonnenheit führen, was für Qualität, Reife und Ausgewogenheit nicht immer förderlich sein muß. Im Ergebnis wird jedenfalls nur dann eine gesunde Wirtschaftsstruktur entstehen und bestehen können, wenn eine möglichst breit gelagerte Kaufkraft vorhanden ist, ganz zu schweigen von der Gefahr sozialer Spannungen bei allzu einseitiger Verteilung. Gegenüber einem alle fairen Prinzipien außer Acht lassenden Wettbewerb, dem auch vernünftige Sozial- und Umweltstandards zum Opfer fallen, würde aber doch das Verständnis schwinden.⁵⁰⁸ Dies würde letztlich auch nicht einer humanitären Gesellschaft entsprechen. Das an und für sich von der Europäischen Union verfolgte Prinzip, der Kraft des Marktes zu vertrauen, aber zur

⁵⁰⁷ Vgl. etwa Art. 2 des EG-Vertrages.

⁵⁰⁸ *Grunwald* (a.a.O., S. 70) sieht in der Sprengkraft eines ungezügelten Wettbewerbsdenkens auch eine Gefahr für die Europäische Union, weil alte wirtschaftliche und politische Rivalitäten wieder aufbrechen und das Gemeinsame in den Hintergrund gedrängt werden könnte.

Abfederung flankierende Maßnahmen zu setzen,⁵⁰⁹ muß seine Bewährungsprobe bestehen. Die Idee Europa darf eben nicht ein bürokratisches Glasperlenspiel sein, sondern muß mit erkennbarem Inhalt angereichert werden. Nach Grunwald⁵¹⁰ ist die größte Gefahr, die der Gemeinschaft durch ihre fortschreitende Erweiterung, aber auch durch das mangelnde Gemeinschaftsbewußtsein ihrer Bürger und Politiker droht, ein Rückfall in intergouvernementale Strukturen, eine Aufweichung ihrer rechtlichen Autonomie, ihre schleichende Renationalisierung. Gerade dieses Gemeinschaftsbewußtsein gilt es zu stärken durch eine kluge Rechtsanwendung - auch in Beachtung des Verständnisses der Bürger - innerhalb des doch nicht so kleinen Ermessensrahmens, damit der Bürger den Eindruck hat, dieses Gemeinschaftsrecht ist in seiner Grundtendenz doch sinnvoll und nicht eine Schikane von fernstehenden Bürokraten.

Gerade große Bürokratien müssen viel Fingerspitzengefühl aufbringen, wenn sie nicht als arrogant und unzugänglich eingestuft werden wollen. Ob für die Bürger überhaupt einmal der ganze Komplex der Europäischen Union durchschaubar werden wird, muß zweifelhaft bleiben. Jedenfalls werden sie Regeln eher dann akzeptieren, wenn sie darin einen Sinn erkennen können. Dies ist indes schon bei nationalen Normen oft schwer genug. Bei Gemeinschaftsnormen, die auf Grund ihrer Mischung von verschiedenen Rechtstraditionen, des entfernt und undurchschaubar ablaufenden Entscheidungsprozesses, ihres kompromißhaften Charakters und ihrer oft schrecklichen Sprache⁵¹¹ noch weniger in das Rechtsbewußtsein der Bevölkerung eingedrungen sind, ist es umso schwerer, für Verständnis zu werben. Das Problem ist, daß etwa der freie Personenverkehr sehr viel legisistische Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich macht. Die Mobilität der EU-Bürger hält sich aber in Grenzen. Sie liegt bei ca. zwei Millionen, samt Familienangehörigen bei ca. fünf Millionen.⁵¹² So entsteht der Eindruck, daß für wenige Anlaßfälle eine umfassende Gesetzgebungsmaschinerie in Gang gesetzt werden muß.

Die Diskussion über die Nichterfüllung von Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union spielt sich häufig auf bürokratischer Ebene ab. Umsetzungsdefizite und Lösungsmöglichkeiten werden auf Expertenebene erörtert. Hier wird vielleicht manchmal in zu technischen Kategorien gedacht und nicht berücksichtigt, daß eben die Umsetzung durch die nationalen Parlamente zu

509 Vgl. etwa Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Punkt 13 der Gründe, ABl. Nr. L 27/1997, S. 20).

510 a.a.O., S. 70.

511 Über die Sprache finden sich Formulierungen wie „...“, den zu esoterischer Kompliziertheit gehenden Trend der 'EU-Sprache' ...“ (vgl. Beilage zu VST-2910/36 vom 29. Jänner 1997).

512 Vgl. Egger, EWR-Übereinkommen - wichtige Auswirkungen auf das österreichische Sozialrecht, WBl. 1992, S. 147 ff., hier S. 155; diese Zahlen dürften sich nicht wesentlich geändert haben, vgl. auch Holzinger, Die Auswirkungen des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union auf die öffentliche Verwaltung in Österreich, in: Strunz/Föhler-Norek/Edtstadler (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung im Wandel, 1996, S. 29 ff., hier S. 48.

erfolgen hat, also durch unmittelbar demokratisch legitimierte Organe, die vom Volk für Entscheidungen verantwortlich gemacht werden und die in einem bestimmten politischen Umfeld handeln müssen. Wenn man hier nur mehr technische Abstimmungsmaschinen sieht, die ständig von fernstehenden Bürokraten kritisiert werden, nimmt es nicht wunder, daß manchmal ein gewisser Justamentstandpunkt auf nationaler Ebene entsteht. Gerade wenn die Kritik als zu kleinlich und zu nörgelnd empfunden wird, macht sich auch bei denen eine gewisse Enttäuschung gegenüber Europa breit, die gerade in der europäischen Idee eine gewisse Großzügigkeit und Weltläufigkeit erwartet hätten. Das führt dann auch bei hochrangigen Politikern zu Äußerungen, mag auch die Rechtslage anders zu beurteilen sein, wie: „Selbstverständlich wissen wir, daß man, wenn man einem Verein beitrifft, dessen Statuten einhalten muß. Allerdings nimmt eine kluge Vereinsführung auch auf spezielle Bedürfnisse der Vereinsmitglieder Bedacht“. ⁵¹³

Die Zusammenarbeit mit der bürokratischen Ebene der Europäischen Union kann aber durchaus auch sehr schöpferisch sein und zu wertvollen Lösungssätzen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene führen.

E. Der EuGH

1. Aufgaben, Bestellung

Der EuGH ist ein den drei Gemeinschaften gemeinsames Organ, dessen Aufgabe die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung ist. Er ist kein Organ der Zweiten und Dritten Säule. Die bedeutende Stellung des EuGH im institutionellen System der Europäischen Gemeinschaften hängt mit deren Charakter als Rechtsgemeinschaft zusammen, die letztlich einer richterlichen Kontrolle unterliegen muß. Der EuGH besteht aus 15 Richtern. Sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt. ⁵¹⁴

Der EuGH ist zuständig für ⁵¹⁵

- Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten

Hier sind die Länder allenfalls mittelbar berührt. Ein Ansuchen auf Klags-erhebung an den Bund kann nicht gestellt werden, weil sich ein solches nur auf Organe der Europäischen Union bezieht. ⁵¹⁶

513 Vgl. die Presse vom 12. Juni 1996, S. 10, Aussage vom niederösterreichischen Landeshauptmann Pröll.

514 Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 134 bis 137.

515 Vgl. auch *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 200 ff.

516 Art. 10 der Bund-Länder-Vereinbarung.

- Streitigkeiten zwischen der Gemeinschaft und Mitgliedstaaten

Unter diese Kategorie fällt der so wichtige Bereich des Vertragsverletzungsverfahrens,⁵¹⁷ von dem die Länder sehr wohl betroffen sein können. Die Kommission kann, wenn ein Staat der mit Gründen versehenen Stellungnahme (avis motivé) nicht nachkommt, den Gerichtshof anrufen. Es handelt sich hier wohl um das bedeutendste Aufsichtsinstrument. In der Regel geht es darum, daß eine Richtlinie überhaupt nicht umgesetzt wurde,⁵¹⁸ die Umsetzung mangelhaft erfolgte⁵¹⁹ oder sonst gegen Verpflichtungen aus einer Richtlinie verstoßen wurde.⁵²⁰ Der EuGH stellt fest, daß ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem EG-Vertrag verstoßen hat. Der betreffende Staat hat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des EuGH ergeben. Die Verhängung von Pauschalbeträgen oder Zwangsgeldern ist möglich.⁵²¹ Die Klage richtet sich gegen den Bund, der allerdings erst auf Grund eines Urteils, und nicht schon auf Grund einer begründeten Stellungnahme der Kommission, von seinem Devolutionsrecht Gebrauch machen darf.⁵²² Ein Land ist allerdings zur Tragung der Kosten verpflichtet, die der Republik Österreich im Zusammenhang mit einem Verfahren vor dem EuGH wegen eines EU-rechtswidrigen Verhaltens erwachsen.⁵²³ Die Klagen werden und sollen auch nicht zum Alltag in der Beziehung zwischen einem Mitgliedstaat und der Europäischen Union gehören. Wenn es aber um endgültige rechtliche Klarstellungen von wichtigen Angelegenheiten für ein Land geht, handelt es sich hier durchaus um einen legitimen Weg.

Die Mitgliedstaaten können aber auch Klagen erheben wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechtes oder wegen Untätigkeit von Gemeinschaftsorganen, insbesondere auch der Kommission und des Rates.⁵²⁴ Wenn im Falle eines rechtswidrigen Handelns oder Unterlassens von Organen der Europäischen Union eine Angelegenheit betroffen wird, in der die Gesetzgebung Landessache ist, dann ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hierfür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem EuGH, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen.⁵²⁵ Welches Organ zum Ansuchen um eine solche Klags-

517 Art. 169 Abs. 2 EG-Vertrag.

518 Z.B. EuGH Rs.C-160/95, Rs.C-234/95, Rs.C-253/95, Rs.C-311/95.

519 Z.B. EuGH Rs.C-42/89, 133/94.

520 Z.B. EuGH Rs.C-318/94.

521 Art. 171 EG-Vertrag.

522 Art. 23d Abs. 5 B-VG.

523 Art. 12 Abs. 2 der Bund-Länder-Vereinbarung.

524 Art. 173 und 175 EG-Vertrag.

525 Art. 10 Abs. 1 der Bund-Länder-Vereinbarung.

erhebung zuständig ist, ergeben jeweils die landesrechtlichen Vorschriften. In den einschlägigen Landesverfassungsbestimmungen, die die Beziehungen zwischen der Landesregierung und dem Landtag regeln, bestehen gegenüber den Landtagen Informationsverpflichtungen, wobei diese bei Gesetzgebungsakten bindende Stellungnahmen abgeben können. Das Ansuchen auf Klagserhebung hat von den Ländern selbst auszugehen. Die Landtage können entsprechende Resolutionen fassen. Grundsätzlich gehört das Erheben einer Klage typologisch gesehen zu den Aufgaben der Landesverwaltungen. Wenn sie den Gesetzgebungsorganen zugestanden wird, müßte dies wohl ausdrücklich durch eine Landesverfassungsbestimmung erfolgen. Auch nach den Art. 139 und 140 B-VG wird Gerichten und obersten Verwaltungsbehörden das entsprechende Klagerecht eingeräumt. In Ausübung der Minderheitenrechte kann durch Landesverfassungsgesetz bestimmt werden, daß ein Antragsrecht hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit von Landesgesetzen auch einem Drittel der Mitglieder des Landtages zusteht.⁵²⁶

- Streitigkeiten zwischen Gemeinschaftsorganen
Wenn auch Konflikte innerhalb der Organe der Europäischen Union immer auch irgendwie alle Mitgliedstaaten und auch die Länder berühren können, sind die Länder jedenfalls nicht unmittelbar betroffen.
- Streitigkeiten zwischen einzelnen und der Gemeinschaft
Klagen wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechtes oder wegen Untätigkeit von Organen stehen auch natürlichen oder juristischen Personen zu.⁵²⁷ Seit dem Abtreten der meisten Zuständigkeiten für Streitigkeiten zwischen einzelnen und der Gemeinschaft an das Gericht erster Instanz verbleiben dem EuGH vorläufig nur noch Restkompetenzen. Der EuGH ist im wesentlichen für Streitigkeiten zwischen einzelnen und der Gemeinschaft Berufungsinstanz. Durch die Bund-Länder-Vereinbarung wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, über den Bund Rechtsverletzungs- und Unterlassungsklagen einzubringen. Zwar geht man davon aus, daß Gebietskörperschaften eben auch als juristische Personen unmittelbar klagsbefugt sind. Allerdings hat der EuGH eine entsprechende Klage der Region Wallonien mit der juristisch etwas unscharfen Begründung akzeptiert, daß die Klagebefugnis Walloniens von der Kommission nicht bestritten worden sei.⁵²⁸ Die Mitgliedstaaten können Klagen wegen objektiver Vertragsverletzungen erheben.⁵²⁹ Es handelt sich dabei um typische Staatshandlungen. Juristische

526 Art. 140 Abs. 1 dritter Satz B-VG; von dieser Ermächtigung machte etwa die Tiroler Landesordnung 1989 (Art. 42) Gebrauch.

527 Art. 173 vierter Absatz und Art. 175 dritter Absatz EG-Vertrag.

528 Siehe *Schweitzer*, Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, a.a.O., S. 23/24; *Niedermühlbichler*, Die österreichischen Länder im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, JBl. 1996, S. 549 ff., hier S. 552/553.

529 Privilegierte Klagebefugnis, vgl. *Niedermühlbichler*, a.a.O., S. 552.

Personen dürfen nur dann klagen, wenn sie unmittelbar und individuell betroffen sind,⁵³⁰ wobei diese Kriterien für die Klagebefugnis rechtsfähiger Gebietskörperschaften noch keine judikative Konkretisierung erfahren haben.⁵³¹ Insofern sind solche Klagen keine Staatshandlungen, sondern Rechtsschutzmittel einer Partei. Die getroffene Regelung in der Bund-Länder-Vereinbarung ist daher sehr zweckmäßig. In Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung Landessache sind, ist der Bund etwa nicht erst dann verpflichtet zu klagen, wenn ein Land unmittelbar und individuell betroffen ist. Der Bund hat die Klage bei Erfüllung der innerstaatlichen Bedingungen unter den gleichen Voraussetzungen zu erheben, wie sie einem Mitgliedstaat zustehen.

- **Besondere Zuständigkeiten**
Darunter fallen Zuständigkeiten wie als Rechtsmittelinstanz gegenüber dem Gericht erster Instanz, Prüfungen der Vereinbarkeit geplanter EG-Abkommen mit dem Vertrag⁵³² oder im Bereich des Grundrechtsschutzes.⁵³³ Alle diese Zuständigkeiten können natürlich auf die Mitgliedstaaten und deren Gliedstaaten Auswirkungen haben.

2. *Das Vorabentscheidungsverfahren*

Hier handelt es sich um die bedeutendste, die Länder berührende Zuständigkeit. Der EuGH⁵³⁴ entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung des EG-Vertrages,
- b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und der EZB und
- c) über die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaates gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlaß eines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

530 Art. 173 vierter Absatz EG-Vertrag.

531 *Niedermühlbichler*, a.a.O., S. 554.

532 Vgl. EuGH vom 14. Dezember 1991, Gutachten 1/91 (EWR-Gerichtshof); EuGH vom 28. März 1996, Gutachten 2/94 (EMRK-Beitritt).

533 Vgl. geänderter Art. L des Vertrages über die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam (Abschnitt IV, Kapitel 17).

534 Art. 177 EG-Vertrag.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des EuGH verpflichtet.

Sinn des Vorabentscheidungsverfahrens ist es, eine möglichst einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechtes durch die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten zu sichern, wobei dem EuGH letztendlich ein Auslegungsmonopol in allen Zweifelsfragen des Gemeinschaftsrechtes eingeräumt wurde.⁵³⁵

Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens ist jener Rechtsbereich der Länder, der im Zusammenhang mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechtes steht. Dies kann Fragen der unmittelbaren Anwendung von primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht oder über die Umsetzung von Richtlinien im Landesbereich betreffen.

Vorabentscheidungen können aber nur Gerichte begehren und nicht etwa Verwaltungsbehörden wie die Landesregierung, die Bezirksverwaltungsbehörden oder die Behörden der Gemeinden. Bestehen im behördlichen Verfahren Zweifel über die Auslegung des Gemeinschaftsrechtes, so müßte der Verwaltungsgerichtshof oder allenfalls der Verfassungsgerichtshof die entsprechenden Fragen an den EuGH zur Vorabentscheidung vorlegen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind zur Vorlage alle nationalen Gerichte berechtigt, wobei der Gerichtsbegriff gemeinschaftsrechtlich zu verstehen und weit auszulegen ist. Der EuGH hat folgende Kriterien für ein Gericht im Sinne des Art. 177 EG-Vertrag entwickelt:

- Unabhängigkeit der Richter, d.h. vor allem Weisungsfreiheit,
- ständige Einrichtung auf gesetzlicher Grundlage,
- staatlich vorgeschriebene Zuständigkeit,
- rechtsstaatliches Verfahren,
- Zuständigkeit zur Streit- oder Sachentscheidung auf Grund von Rechtsnormen⁵³⁶

Nach diesen Kriterien kommt die Qualität eines Gerichtes den auch auf Landesebene eingerichteten Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag nach Art. 133 Z. 4 B-VG ebenso zu wie den unabhängigen Verwaltungssenaten.⁵³⁷ Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und die unabhängigen Verwaltungssenate sind zur Einbringung eines Antrages auf Vorabentscheidung berechtigt, dazu verpflichtet sind sie nur dann, wenn ihre Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln innerstaatlich angefochten werden

⁵³⁵ Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 207.

⁵³⁶ Vgl. *Gutknecht*, Besprechung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Dezember 1995, B 2300/95, ÖZW 1996, S. 24 ff., hier S. 29.

⁵³⁷ Vgl. *Gutknecht*, a.a.O., S. 29.

können. Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof⁵³⁸ gelten als Rechtsmittel im Sinne dieser Bestimmung, nicht hingegen Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof, weil durch diesen keine umfassende Nachprüfung einer Entscheidung möglich ist, sondern an ihn nur die Frage der Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte und die Frage einer Rechtsverletzung wegen Anwendung von rechtswidrigen generellen Normen herangetragen werden kann.⁵³⁹

Nach der Rechtsprechung des EuGH⁵⁴⁰ hat ein vorlagepflichtiges Gericht im Falle einer klärungsbedürftigen Auslegungsfrage seiner Vorlagepflicht nachzukommen, wenn sich in einem bei ihm anhängigen Verfahren eine Frage des Gemeinschaftsrechtes stellt, es sei denn, das Gericht hat festgestellt, „daß die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, daß die betreffende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder daß die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechtes derart offenkundig ist, daß für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt“. Besteht aber eine Vorlagepflicht und kommt ein Gericht dieser nicht nach, so würde das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt.⁵⁴¹ Diese Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ist eigentlich sehr EU-rechtsfreundlich, weil die Verletzung der Vorlagepflicht der Gerichte auf Gemeinschaftsebene praktisch sanktionslos ist.⁵⁴² Das anfragende Gericht ist in der Folge verpflichtet, seine Entscheidung in der anhängigen Rechtssache so zu treffen, daß es sich die vom EuGH bestimmte Auslegung der fraglichen gemeinschaftsrechtlichen Norm zu eigen macht.⁵⁴³

3. Das Gericht erster Instanz

Dem EuGH ist zur Entlastung als Organteil ein Gericht erster Instanz beigeordnet worden.⁵⁴⁴ Das Gericht erster Instanz ist also kein eigenes Organ, sondern gehört zum EU-Organ Gerichtshof. Das Gericht erster Instanz besteht ebenfalls aus 15 Richtern, die von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für sechs Jahre ernannt werden. Das Gericht erster Instanz ist zuständig für Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, Beamtenklagen oder Schadenersatz-

538 Die bei Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag nach Art. 133 Z. 4 B-VG ausdrücklich für zulässig erklärt werden müssen und bei den unabhängigen Verwaltungssenaten etwa in Fällen des Art. 133 Z. 1 B-VG nicht zulässig sein könnten.

539 Gutknecht, a.a.O., S. 26 und 29.

540 Rs 283/81 „CILFIT“.

541 Eben VfGH vom 11. Dezember 1995, B 2300/95.

542 Vgl. Gutknecht, a.a.O., S. 29.

543 Vgl. Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 207.

544 Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, Rz 27 zu Art. 4 EG-Vertrag; Art. 168a EG-Vertrag.

klagen.⁵⁴⁵ Ausdrücklich ausgenommen ist die Zuständigkeit für Vorabentscheidungen⁵⁴⁶ und damit ein wichtiger, die Länder betreffender Klagebereich. Berührungen für die Länder könnten bei Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen erfolgen.

Die Koordination der österreichischen Haltung gegenüber dem EuGH oder dem Gericht erster Instanz obliegt dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt. Der Standpunkt, der in den in Betracht kommenden Verfahren eingenommen werden soll, ist mit den Ländern, wenn Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches betroffen sind, zu koordinieren.⁵⁴⁷ Wenn es sich um Angelegenheiten handelt, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so kann der Bund an eine einheitliche Stellungnahme der Länder gebunden werden.⁵⁴⁸

F. Der Rechnungshof

Der Rechnungshof besteht seit 1977 und ist seit dem 1. November 1993 das fünfte Gemeinschaftsorgan. Wie der Rat, die Kommission, das Europäische Parlament und der Gerichtshof ist der Rechnungshof ein den drei Europäischen Gemeinschaften gemeinsames Organ. Er besitzt keine unmittelbaren EU-Zuständigkeiten außerhalb der Gemeinschaft. Da die Zweite und Dritte Säule sowie der Europäische Rat als Dachorgan jedoch mit der Gemeinschaft im engen Zusammenhang stehen, insbesondere in finanzieller Hinsicht, kann sich die Tätigkeit des Rechnungshofes zumindest indirekt auf die intergouvernemental angelegten Bereiche der Europäischen Union auswirken. Der Rechnungshof besteht aus 15 Mitgliedern, die vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig auf sechs Jahre ernannt werden.⁵⁴⁹ In einem Schreiben⁵⁵⁰ an die Länder wies der Präsident des (österreichischen) Rechnungshofes auf die durch die Mitgliedschaft Österreichs zur Europäischen Union bestehende Prüfungszuständigkeit des Europäischen Rechnungshofes hin. Dessen Prüfungsbefugnisse berühren zwei Bereiche. Auf der Einnahmenseite wird geprüft, ob die Überweisung der den Gemeinschaften zustehenden Mittel durch den betreffenden Mitgliedstaat korrekt abgewickelt wurde. Ausgabenlastig wird geprüft, ob die mittelbare Verwendung von EU-Mitteln in Form von Fonds und dergleichen, deren Verwaltungsvollzug bei den jeweiligen

⁵⁴⁵ *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 135 ff. und 202.

⁵⁴⁶ Art. 168a Abs. 1 zweiter Satz EG-Vertrag.

⁵⁴⁷ Siehe Rundschreiben, S. 21.

⁵⁴⁸ Siehe auch nach Meinung des Bundeskanzleramtes (Beilage zu VST-2194/137 vom 22. Jänner 1997).

⁵⁴⁹ *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 138/139.

⁵⁵⁰ Vom 31. März 1995, Zl. 4000/18-08/95.

nationalen Behörden liegt, ordnungsgemäß, rechtmäßig und wirtschaftlich⁵⁵¹ erfolgte. Vor allem durch den zweiten Bereich werden die Länder berührt. Im Rechnungshof ist eine Kontaktstelle mit dem Europäischen Rechnungshof eingerichtet. Diese nimmt Kontakt mit den nationalen Verwaltungsstellen, die zu prüfen der Europäische Rechnungshof beabsichtigt, auf. Ebenso sind Stellungnahmen zu Prüfberichten an die Kontaktstelle des Rechnungshofes zu richten, der dann die Weiterleitung an den Europäischen Rechnungshof besorgt.

G. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Neben den sogenannten „vollwertigen Organen“ sind der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen beratende Organe.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist ein aus Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zusammengesetztes Hilfsorgan der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft mit beratender Funktion. Ihm sollen insbesondere Vertreter der Erzeuger, Landwirte, Verkehrsunternehmer, Arbeitnehmer, Kaufleute und Handwerker der freien Berufe und der Allgemeinheit angehören.⁵⁵² Der Wirtschafts- und Sozialausschuß muß vom Rat und der Kommission in den vertraglich vorgesehenen Fällen gehört werden. Er kann von diesen Organen in allen Fällen gehört werden, in denen diese es für zweckmäßig erachten. Er kann von sich aus eine Stellungnahme in den Fällen abgeben, in denen er dies für zweckmäßig erachtet.⁵⁵³ Nach dem Vertrag von Amsterdam⁵⁵⁴ kann der Wirtschafts- und Sozialausschuß auch vom Europäischen Parlament gehört werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß besteht aus 222 Mitgliedern, von denen Österreich 12 stellt. Sie werden vom Rat einstimmig auf vier Jahre ernannt und sind an keine Weisungen gebunden. Sie üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus.⁵⁵⁵

Für die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses sind von der Bundesregierung Vorschläge der gesetzlichen oder sonstigen beruflichen Vertretungen der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens einzuholen.⁵⁵⁶ Durch den Wirtschafts- und Sozialausschuß werden die Länder zumindest bei rechtlich formeller Betrachtungsweise nicht berührt. Föderalistische Überlegungen könnten bei der Erstellung der Vorschläge durch die verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen angestellt werden.

551 Vgl. Art. 188c Abs. 2 EG-Vertrag.

552 Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 139, Art. 193 EG-Vertrag.

553 Art. 198 EG-Vertrag.

554 Abschnitt IV, Kapitel 18, lit. b; Anfügen eines neuen Abs. 4 im Art. 198 EG-Vertrag.

555 Art. 194 EG-Vertrag.

556 Art. 23c Abs. 3 B-VG.

Und da gleichsam die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft nicht immer so scharf ist, wird es wohl immer wieder zwischen Politik und Interessenvertretungen hinsichtlich eines föderalistischen Gleichgewichtes auch in Brüssel zu Absprachen kommen.

H. Der Ausschuß der Regionen

1. Aufgaben, Bestellung, Kritik

Der Ausschuß der Regionen ist das einzige Organ, an dem Vertreter der Länder in Vertretung der Länder als solche unmittelbar an Institutionen der Europäischen Union mitwirken. Hier handelt es sich nicht um Ländervertreter in einer österreichischen Delegation, die gegenüber den Organen der Europäischen Union jedoch als nationale Vertreter gelten.

Der Ausschuß der Regionen⁵⁵⁷ ist ein aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammengesetztes Hilfsorgan der Europäischen Gemeinschaft mit beratender Funktion. Die Anhörung des Ausschusses der Regionen ist für eine Reihe von Angelegenheiten, die die Regionen besonders berühren, zwingend vorgesehen, nämlich betreffend

- die Festlegung der Aufgaben, Ziele und allgemeinen Regelungen der Strukturfonds und die Errichtung eines Kohäsionsfonds⁵⁵⁸
- Beschlüsse über spezifische Aktionen außerhalb der Fonds⁵⁵⁹
- Durchführungsbeschlüsse des Regionalfonds⁵⁶⁰
- die Festlegung der Leitlinien und der übrigen Aktionen bei Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze⁵⁶¹
- den Erlaß von Förderungsmaßnahmen im Bereich der allgemeinen Bildung, in der Kultur und im Gesundheitswesen.⁵⁶²

Im Vertrag von Amsterdam⁵⁶³ erfolgt eine Ausweitung des obligatorischen Anhörungsrechtes. Es handelt sich dabei um die Bereiche Beschäftigung, Sozialfragen, Gesundheitswesen, Umwelt, Sozialfonds, berufliche Bildung und Verkehr. Auch wird der Ausschuß der Regionen, insbesondere in Fällen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen, gehört.

557 Vgl. *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 141/142; Art. 198a, 198b und 198c EG-Vertrag.

558 Art. 130d EG-Vertrag.

559 Art. 130b Abs. 2 EG-Vertrag.

560 Art. 130e EG-Vertrag.

561 Art. 129d EG-Vertrag.

562 Art. 126 Abs. 4, 128 Abs. 5 und 129 Abs. 4 EG-Vertrag.

563 Abschnitt IV, Kapitel 18, lit. c, insbesondere auch Änderung des Art. 198c Abs. 1 EG-Vertrag.

Durch den Rat und die Kommission können auch in anderen Fällen Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen angefordert werden. Immer wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuß nach Art. 198 EG-Vertrag gehört wird, kann der Ausschuß der Regionen, wenn er spezifische regionale Interessen als berührt erachtet, entsprechende Stellungnahmen abgeben. Darüber hinaus besitzt er ein Selbstbefassungsrecht, er kann also von sich aus Stellungnahmen abgeben, wenn er es für zweckmäßig erachtet. Nach dem Vertrag von Amsterdam⁵⁶⁴ kann der Ausschuß der Regionen auch vom Europäischen Parlament gehört werden.

Der Ausschuß der Regionen besteht aus 222 Mitgliedern, von denen Österreich 12 stellt. Die Mitglieder des Ausschusses sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten einstimmig auf vier Jahre ernannt. Sie sind an keine Weisungen gebunden und haben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft auszuüben. Gerade die letztere Formulierung könnte so verstanden werden, daß der Ausschuß der Regionen nur befugt wäre, ausgewogene und gemeinschaftsorientierte Stellungnahmen unter gleichzeitiger Zurückstellung spezifischer regionaler und lokaler Interessen abzugeben. Indes, dem Ausschuß der Regionen liegt die Konzeption zugrunde, die Interessen der dritten Ebene in das Rechtsetzungsverfahren einzubringen. Der Beitrag zu einer ausgeglichenen und von einem breiten Kreis der Unionsbürger akzeptierten Rechtsordnung dient letztendlich dem „allgemeinen Wohl der Gemeinschaft“.⁵⁶⁵

Die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertretern hat auf Grund von Vorschlägen der Länder sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu erfolgen. Hierbei haben die Länder je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei Vertreter vorzuschlagen.⁵⁶⁶ Die Bundesregierung ist an diese Vorschläge gebunden. Es kann nicht Sinn dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung sein, daß sich der Bund die Vertretung der anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen aussucht.⁵⁶⁷ Als Mitglieder des Ausschusses der Regionen wurden alle Landeshauptmänner ernannt. Von den kommunalen Vertretern wirken ein Vizebürgermeister sowie der Präsident des Österreichischen Gemeindebundes und der Vizepräsident des Österreichischen Städtebundes mit. Auch die Stellvertreter kommen im wesentlichen aus der Exekutive. Für das Burgenland und Kärnten nehmen die Landtagspräsidenten die Funktion eines stellvertretenden

⁵⁶⁴ Abschnitt IV, Kapitel 18, lit. c, Art. 198c EG-Vertrag wird entsprechend angepaßt.

⁵⁶⁵ Vgl. *Theissen*, a.a.O., S. 193/194.

⁵⁶⁶ Art. 23c Abs. 4 B-VG.

⁵⁶⁷ Vgl. *Schäffer*, ZÖR 1996, a.a.O., S. 23.

Mitgliedes des Ausschusses der Regionen wahr.⁵⁶⁸ Nach dem Vertrag von Amsterdam⁵⁶⁹ darf ein Mitglied des Ausschusses der Regionen nicht gleichzeitig Mitglied des Europäischen Parlaments sein.

Der Ausschuß der Regionen gehört neben der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und der Mitwirkungsmöglichkeit der Länder im Rat zu den drei föderalistischen Ansatzpunkten des Vertrages über die Europäische Union. Sie gehörten zu den Kernforderungen der deutschen Länder.⁵⁷⁰ Als strukturelle Schwächen des Ausschusses der Regionen werden immer wieder die nur beratende Funktion, die fehlende Geschäftsordnungsautonomie⁵⁷¹ - hier erfolgt allerdings eine Änderung durch den Vertrag von Amsterdam⁵⁷² - und die heterogene Zusammensetzung durch regionale und kommunale Vertreter gesehen. Vor allem wird auch kritisiert, daß etwa der Rat und das Europäische Parlament das politische Potential des Ausschusses der Regionen nicht erkannt hätten, vor allem etwa für die Schaffung einer bürgernahen Europäischen Union.⁵⁷³

Sowohl in Deutschland⁵⁷⁴ als auch in Österreich werden Regierungschefs oder Minister in den Ausschuß der Regionen entsandt. Es besteht daher ein hohes Besetzungsniveau. Hier stünden in der Tat potentielle Ansprechpartner zur Verfügung, die auch in ihren Ländern Gewicht haben, auf die Integrationspolitik einzuwirken. Denn es geht ja nicht nur um die rechtlichen Möglichkeiten, sondern auch um das dahinter stehende politische Gewicht. Die Regierungschefs als Mitglieder des Ausschusses der Regionen werden langfristig auch genau prüfen, ob der Zeit- und Energieaufwand⁵⁷⁵ in einem angemessenen Verhältnis zum Erfolg steht.

2. Reformvorschläge, Wertung

Im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 mangelte es natürlich nicht an Reformvorschlägen für eine effektivere Gestaltung des Ausschusses der Regionen im Lichte der immer wieder aufgezeigten Defizite. So forderte die

568 ABl.Nr. L 25 vom 2. Februar 1995, S. 20 ff.; siehe auch Kiefer, Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen (AdR) der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, 1996, S. 30 ff., hier S. 49 f.; Beilage zu VST-2912/10 vom 5. Februar 1997.

569 Abschnitt IV, Kapitel 18, lit. c, Änderung des Art. 198a Abs. 3 EG-Vertrag.

570 Vgl. Kalbfleisch-Kottsieper, a.a.O., S. 24.

571 Die Geschäftsordnung ist nach Art. 198b zweiter Absatz EG-Vertrag vom Rat zu genehmigen; als Begründung hierfür wird manchmal auch ein Redaktionsversehen herangezogen (vgl. Theissen, a.a.O., S. 221/222).

572 Abschnitt IV, Kapitel 18, lit. c, Änderung des Art. 198b Abs. 2 EG-Vertrag.

573 Vgl. etwa Kalbfleisch-Kottsieper, a.a.O., S. 34 ff.

574 Vgl. ABl.Nr. L 31 vom 4. Februar 1994, S. 31; ABl.Nr. L 72 vom 16. März 1994, S. 18.

575 Vgl. auch Schäffer, ZÖR 1996, a.a.O., S. 24.

Landeshauptmännerkonferenz in ihrer Tagung am 4. Mai 1995 das Recht auf Einbringung einer Nichtigkeits- und Unterlassungsklage sowie auf Geltendmachung der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Ferner sollte der Ausschuß der Regionen vor allem vollwertiges Organ nach Art. 4 des EG-Vertrages sein, das obligatorische Anhörungsrecht erweitert oder in regionalen Kernfragen ein Mitentscheidungsrecht eingeräumt werden. Solche und ähnliche Positionen nahm der Ausschuß der Regionen in seiner Stellungnahme zu der Revision des Vertrages über die Europäische Union ein.⁵⁷⁶ Auch die Landtagspräsidentenkonferenz setzte sich in ihrer Tagung am 23. Oktober 1995 für eine Fortentwicklung und Stärkung der Rechte des Ausschusses der Regionen ein. Im Bericht der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996 wurde angeführt, daß die weitaus überwiegende Mehrheit in der Gruppe die vom Ausschuß der Regionen in seinem Bericht aufgestellte Forderung ablehnt, im Falle einer nicht korrekten Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes von sich aus den Gerichtshof anrufen zu können. Ansonsten wurden Meinungen angeführt, wobei allerdings doch der Eindruck besteht, daß letztlich der Beibehaltung des status quo der Vorzug gegeben wird.⁵⁷⁷ In den österreichischen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996 wurden die immer wieder diskutierten Vorschläge wie Klagerechte, stärkere Einbeziehung in den Entscheidungsprozeß oder Organstellung des Ausschusses der Regionen aufgenommen.⁵⁷⁸ Der Vertrag von Amsterdam bringt zwar einige Verbesserungen, zu *bedeutenden* Fortschritten wie dem Klagerecht bei Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips, der vollwertigen Organstellung oder bindenden Stellungnahmen konnte man sich nicht durchringen. Ob das Ziel der „Föderalisten“,⁵⁷⁹ daß sich der Ausschuß der Regionen einmal zur „dritten Kammer“ neben dem Rat und dem Europäischen Parlament entwickeln soll, verwirklicht wird, muß sich weisen.

Bei allen Nachteilen und Schwächen, die der Ausschuß der Regionen haben mag, gewährleistet er einmal einen unmittelbaren Zugang von Länderorganen zu einer Institution der Europäischen Union. Die strikte Staatenbezogenheit des Gemeinschaftsrechts wird durchbrochen.⁵⁸⁰ Dies bedeutet Information, Meinungsaustausch, Kontaktpflege und Dialog mit den Gemeinschaftsorganen.⁵⁸¹ Freilich besteht auch das Phänomen des institutionellen Nebeneinanders und der Informationsfülle, das immer wieder die Gefahr birgt, die wesentlichen Zielsetzungen etwas zu untergraben. Die Mitwirkung von Landesorganen bringt aber doch Brüssel etwas näher.

⁵⁷⁶ Vgl. Beilage zu VST-2722/155 vom 26. Mai 1995.

⁵⁷⁷ Reflexionsgruppe, zweiter Teil, P. 71 und 123.

⁵⁷⁸ Beilage zu VST-2855/48 vom 26. März 1996, S. 14.

⁵⁷⁹ Vgl. etwa *Schweitzer/Fixson*, Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft, JURA 1992, S. 579 ff., hier S. 585; Skeptisch *Theissen*, a.a.O., S. 282 und 284.

⁵⁸⁰ Vgl. *Theissen*, a.a.O., S. 134.

⁵⁸¹ Vgl. *Theissen*, a.a.O., S. 137, 139.

Andererseits entspricht die Schaffung des Ausschusses der Regionen der Neigung der Europäischen Union, irgendwie *alle Politik- und Institutionsbereiche in sich aufnehmen zu wollen*. Man muß sich schon fragen, ob eine klare Kompetenzaufteilung zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und deren Gliedstaaten im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der Wesentlichkeit auf europäischer Ebene, in der eben nicht jeder Bereich geregelt und institutionalisiert sein und jeder seine Rolle klarer erkennen soll, im Ergebnis nicht effektiver, übersichtlicher und bürgernäher wäre. Schließlich kann sowohl ein großzügiges Anbieten von Mitwirkungsrechten als auch das Streben nach solchen auch Folge eines zunehmenden Kompetenzzuges sein. Es ist allemal besser, selbst zu bestimmen als nur mitzubestimmen, in welcher Form auch immer. Eigentlich kommt wieder die Eigenart des Europarechtes gegenüber dem klassischen Völkerrecht zum Ausdruck. Werden im klassischen Völkerrecht eher singuläre Bereiche geregelt, die von den nationalen Gesetzgebern umgesetzt oder zumindest ratifiziert werden müssen, so liegt der Europäischen Union eben der Gedanke der Integration zugrunde. Unter Integration versteht man einen Prozeß oder Zustand, der einen höheren Grad der Einheit gegenüber dem früheren bringt bzw. darstellt.⁵⁸² Die letzte Stufe eines solchen Prozesses wäre eigentlich ein Staat. Im Unterschied zu einer völkerrechtlichen Gemeinschaft, die eben nur Teilzuständigkeiten kennt, kommt einem Staat grundsätzlich eine Gesamtzuständigkeit zu. Der Ansatz für die Inanspruchnahme von immer mehr Lebensbereichen und institutionellen Formen ist in der Europäischen Union unschwer zu erkennen und kann zur Quasi-Staatlichkeit führen.⁵⁸³ Gerade in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sieht etwa Saladin⁵⁸⁴ das allmähliche und, wie es scheint, unaufhaltsame Hineinwachsen der zunächst wirtschaftlich ausgerichteten (wenn auch aus politischen Zielvorstellung geborenen) Europäischen Gemeinschaften in einen politischen Verband.

582 Fischer/Köck, a.a.O., S. 47.

583 Vgl. auch Georg Mayer, a.a.O., S. 214; Griller, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, a.a.O., S. 177.

584 a.a.O., S. 122.

VIII. UMSETZUNG UND EINORDNUNG VON GEMEINSCHAFTS-RECHT

A. Rechtsanpassung

Die Anpassung an das Gemeinschaftsrecht bildete neben den politischen und wirtschaftlichen Abwägungen einen Kernpunkt der Diskussion schon zur EWR-Mitgliedschaft und dann erst recht zum Beitritt zur Europäischen Union. Auch in den zahlreichen wissenschaftlichen Veranstaltungen und publizistischen Abhandlungen, die sich mit der europäischen Integration beschäftigten, nahm die Frage der Rechtsanpassung - auch im Bereich der Länder - meist einen zentralen Raum ein.⁵⁸⁵ In Tirol wurde bereits im Dezember 1988 auf Grund einer Entschließung des Tiroler Landtages vom 10. Mai 1988 eine Prüfung der Landesvorschriften auf EG-Konformität durchgeführt.⁵⁸⁶ Im Bericht der Arbeitsgruppe „EG/Föderalismus“ wurden unter „Föderalismus und EG“ auch die betroffenen Rechtsbereiche der Länder aus der Sicht des Bundesverfassungsrechtes angeführt.⁵⁸⁷ Immer wieder wurde über den Stand der Umsetzung des Landesrechtes berichtet, wobei es seit der EU-Mitgliedschaft in der Regel um Anfragen zur Umsetzung von konkreten Richtlinien geht,⁵⁸⁸ und Expertenbesprechungen⁵⁸⁹ durchgeführt. Die umgesetzten Rechtsakte sind zu notifizieren. Die Länder übermitteln die betreffenden Umsetzungsakte an das Bundeskanzleramt mit der Bitte um Notifizierung bei der Europäischen Kommission. Das Bundeskanzleramt leitet die Mitteilungen an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten weiter, das im Wege der Ständigen Vertretung in Brüssel die Notifizierung gegenüber der Europäischen Kommission vornimmt.⁵⁹⁰

585 So in einem mehrtägigen Symposium im Oktober 1988 zu Rechtsfragen der Angleichung des österreichischen Wirtschaftsrechtes an der Wirtschaftsuniversität Wien, die Beiträge sind von *Korinek-Rill*, Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG, 1990, herausgegeben worden; Internationales Seminar zum Thema „Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs“ am 27. Februar 1989, veranstaltet durch das Institut für Föderalismusforschung, die Beiträge sind unter dem gleichen Titel in der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 47, erschienen; Sonderveranstaltung der Steirischen Landesverwaltungsakademie „Länderinteressenvertretung im Gemeinsamen Europa“ am 8. Jänner 1991, die Beiträge wurden im „Der Jurist im Steirischen Landesdienst“, 1/91, veröffentlicht; *Unterlechner*, „Besondere Berührungspunkte der Länder im Zusammenhang mit der Europäischen Integration“, Referat anlässlich der Informationstagung des Tiroler Landtages am 31. Oktober 1991; *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus.

586 Präs.Abt. II-1415/132 vom 1. Dezember 1988.

587 Vgl. *Bundeskanzleramt* vom 18. Mai 1989, GZ 671.805/12-V/5/89.

588 Vgl. etwa VST-2150/90 vom 13. Oktober 1993; Schreiben der Tiroler Landesregierung vom 11. Dezember 1995, Präs.II/EU-Recht-1415/1818.

589 Z.B. am 23. November 1994, s. VST-2150/108 vom 4. November 1994.

590 Vgl. Rundschreiben, S. 14.

B. Devolution

Nach Art. 23d Abs. 5 B-VG sind die Länder verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration erforderlich werden; 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. Eine gemäß dieser Bestimmung getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Solche vorläufige Devolutionen sind dem österreichischen Verfassungsrecht nicht unbekannt.⁵⁹¹ Diese Maßnahmen beziehen sich nicht nur auf die Erlassung von Gesetzen, sondern auf Rechtsakte im Rahmen der Europäischen Union überhaupt. Insofern ist auch wieder der weitere Begriff des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder gewählt. Darunter fallen - der Gesetzestext weist ausdrücklich daraufhin - auch Verordnungen etwa nach Art. 11 B-VG, aber auch andere Vollzugsakte wie Bescheide.⁵⁹² Ohne allzu große Nachforschungen zu betreiben, ob es nicht doch einen Anlaßfall gibt, kann aus allgemeiner Erfahrung gesagt werden, daß der Bund von seinem bestehenden Devolutionsrecht kaum oder überhaupt nicht Gebrauch macht. Allerdings besteht bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten eine stärkere Kontrolle. Die Kommission wird als Hüterin der Verträge immer wieder prüfen, ob die sich aus dem EG-Vertrag ergebenden Verpflichtungen eingehalten werden, insbesondere wenn durch die Feststellung eines Gerichtes die Rechtslage abgeklärt ist.

Die Feststellung der Pflichtverletzung durch ein Gericht war ein wichtiges Anliegen der Länder. Die Länder gingen grundsätzlich davon aus, daß sie selbst genügend Pflichtbewußtsein hätten, den Umsetzungsverpflichtungen nachzukommen. Es wurde daher die Meinung vertreten, daß mit einer Festhaltung dieser Verpflichtung das Auslangen gefunden werden könnte. Demgegenüber wurde vom Bund immer wieder angeführt, daß er Österreich nach außen vertrete und für die Umsetzung supranationalen Rechts gegenüber den Mitgliedstaaten der betreffenden zwischenstaatlichen Einrichtungen verantwortlich sei. Ihm schwebte daher eine Devolution, wie sie etwa im Art. 16 Abs. 4 B-VG vorgesehen ist, vor.⁵⁹³ Hier weht seitens des Bundes noch ein restlicher Geist eines gewissen Bevormundungsdenkens, nach dem man in den Ländern Provinzen und nicht Staaten sieht. Grundsätzlich ist es ein Mißtrauen gegenüber den Ländern, wenn ihnen die Einhaltung der Verpflichtungen der

⁵⁹¹ Vgl. Art. 15 Abs. 6 und 16 Abs. 4 B-VG.

⁵⁹² Vgl. *Walter-Mayer*, a.a.O., Rz 274, S. 125.

⁵⁹³ Vgl. VST-1905/482 vom 26. Februar 1990 und Beilage 1 zu VST-1905/494 vom 7. Mai 1990.

Mitgliedschaft zur Europäischen Union nicht zugetraut wird. Es ist richtig, daß durch die EU-Mitgliedschaft die innerstaatliche Kompetenzverteilung nicht berührt wird.⁵⁹⁴ Auch hat der Bund gegenüber der Europäischen Union sicherzustellen, daß die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.⁵⁹⁵ Durch den Hinweis auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung etwa kann sich ein Mitgliedstaat seiner gemeinschaftsrechtlichen Pflichten nicht entziehen.⁵⁹⁶ Es ist aber einfach absurd zu behaupten, daß Landesorgane, gleichgültig auf welcher Ebene weniger Verantwortungs- und Pflichtbewußtsein hätten, als jene des Bundes. Die Prüfung des Umsetzungsstandes zeigt auch immer wieder - was ja auch keine Schande ist, denn es geht ja oft um schwierige Rechtsfragen -, daß der Bund genauso wie die Länder mit Vorwürfen konfrontiert ist, daß er seiner Umsetzungspflicht nicht oder unvollständig nachgekommen ist.⁵⁹⁷ Wie mißtrauisch hier der Bund ist, zeigt auch, daß er im Entwurf einer begleitenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zum Beitritt Österreichs zur EU den im Art. 16 Abs. 6 B-VG in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 276/1992 erzielten Kompromiß wieder aufweichen wollte.⁵⁹⁸

Ob die Länder die entsprechenden Verpflichtungen auf Grund der Mitgliedschaft zur Europäischen Union erfüllt haben, ist letztlich vom EuGH festzustellen. Es soll nicht allein von Rechtsmeinungen von Beamten der Kommission oder des Bundes abhängig sein oder zu parteipolitischen Auseinandersetzungen führen. Erfahrungsgemäß glaubt ja immer jeder, sein Gutachten zu haben, auf das er sich stützen könne. Die Entwicklung von konfliktträchtigen Situationen muß deshalb noch nicht ausgeschlossen sein. Es ist im Rechtsleben nicht unbekannt, daß aus Entscheidungen von Gerichten unterschiedliche Schlüsse gezogen werden.⁵⁹⁹ Vertritt etwa ein Land auf Grund eines Erkenntnisses des EuGH die Auffassung, daß keine Umsetzungsverpflichtung herauszulesen sei, und macht der Bund von seinem Devolutionsrecht Gebrauch, so hätte letztlich der Verfassungsgerichtshof darüber zu entscheiden, ob der Bund zu Recht von einer auf ihn übergegangenen Zuständigkeit ausgehen konnte.⁶⁰⁰ Art. 23d Abs.

594 Vgl. Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Bundesverfassungsgesetzes BGBl.Nr. 276/1992, 372 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP, S. 9.

595 EuGH Rs.227-230/85, siehe auch *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 131.

596 Vgl. auch *Schambeck*, a.a.O., S. 536.

597 Vgl. etwa Beilage VST-2900/17 vom 5. April 1996, Beilage zu VST-2900/28 vom 26. April 1996, Beilage zu VST-2900/71 vom 24. September 1996, Beilage zu VST-2900/113 vom 20. Jänner 1997.

598 Gz 671.800/92-V/8/94 vom 10. August 1994; Stellungnahme Tirols vom 4. Oktober 1994, Präs.II/EU-Recht-44/696.

599 Bestehen Zweifel über Sinn und Tragweite eines Urteils, so ist der Gerichtshof zuständig, dieses Urteil auf Antrag einer Partei oder eines Organs der Gemeinschaft auszulegen, wenn diese ein berechtigtes Interesse hieran glaubhaft machen (Art. 40 der Satzung des EuGH)

600 Vgl. Art. 139 Abs. 3 und 140 Abs. 3 B-VG.

5 B-VG entspricht dem Art. 16 Abs. 4 *leg.cit.* nur mit dem Unterschied, daß der Übergang der Zuständigkeit erst mit der Feststellung durch ein Gericht im Rahmen der Europäischen Union erfolgt; insofern sind die Voraussetzungen nach Art. 23d Abs. 5 B-VG für den Bund zur Wahrnehmung der Kompetenz strenger. Grundsätzlich entsteht eine Zuständigkeit des Bundes neben dem Land, eine erforderliche Maßnahme, insbesondere die Erlassung eines Gesetzes, selbst vorzunehmen. Die Zuständigkeit des Bundes ist freilich nur eine vorübergehende, solange die Säumigkeit eines Landes fort dauert.⁶⁰¹ Der Bund darf seine Zuständigkeit nicht mehr in Anspruch nehmen bzw. eine von ihm getroffene Maßnahme, insbesondere ein Gesetz oder eine Verordnung treten außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Grundsätzlich wird man davon auszugehen haben, daß, wenn das gerügte Land eine Maßnahme gesetzt hat, gleichgültig ob diese als ausreichend gewertet wird oder nicht, der Umsetzungspflicht entsprochen ist.

Im Art. 23d Abs. 5 B-VG ist in erster Linie vom nicht rechtzeitigen Nachkommen von Verpflichtungen eines Landes die Rede. Dies kann in der nicht erfolgten Neuerlassung von Rechtsnormen wie auch in der Unterlassung von Anpassungen bestehen. Innerstaatlich ist aber nur die Frage zu beurteilen, ob auf Grund der Devolutionsbestimmungen ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt oder eine bereits erlassene Vorschrift wieder außer Kraft tritt. Ein Devolvieren der Kompetenzen an den Bund wird, etwa bei teilweiser Säumigkeit oder bei nicht erfolgter Anpassung an Grundsatzgesetze - und im Gegenzug dazu ist auch das Außerkrafttreten von Normen zu sehen - eher restriktiv beurteilt, auch wenn die Normen fehlerhaft sind. Man geht davon aus, daß die Fehler auf andere in der Verfassung vorgesehene Weise zu korrigieren sind, z.B. bei teilweiser Säumigkeit durch das Einspruchsrecht nach Art. 98 Abs. 2 B-VG.⁶⁰² Auf europäischer Ebene wiederum ist eine solche neu erlassene Vorschrift des Landes allenfalls wieder zu prüfen, ob sie die entsprechende EU-Konformität aufweist oder nicht.

Natürlich werden die Länder nicht alle kritischen Fragen vor dem EuGH austragen. Wenn Konflikte mit der Kommission vernünftig zuerst auf Gesprächsebene, aber auch noch im Stadium des Mahnschreibens oder der mit Gründen versehenen Stellungnahme (Verfahrensebene) gelöst werden können, besteht dagegen natürlich kein Einwand. Bei Fragen, die ein Land substantiell treffen, wird man aber eine endgültige Entscheidung durch den EuGH abwarten.

Sicherlich denkt man bei Vertragsverletzungen in erster Linie an eine Nichtanpassung an den EG-Vertrag selbst und an eine überhaupt nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzte Richtlinie. Grundsätzlich ist im Gegensatz

601 Vgl. Mayer, B-VG, Kurzkommentar², 1997, S. 105.

602 Siehe VfSlg. 10.176/1984, 3437/1958; eine strengere Auffassung vertritt Walter-Mayer, a.a.O., Rz 267, 268, S. 124.

zum Wortlaut des Art. 169 EG-Vertrag Klagegrund jede Verletzung des EG-Vertrages, also des primären und des sekundären Gemeinschaftsrechtes und somit auch der Verordnungen.⁶⁰³ Verordnungen haben nach Art. 189 EG-Vertrag allgemeine Geltung. Sie sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Verordnungen sind daher eines der wichtigsten Merkmale des sogenannten supranationalen Charakters der Europäischen Union. Sie dürfen durch innerstaatliche Rechtsvorschriften hinsichtlich ihres materiellen Inhaltes nicht präzisiert werden. Zulässig werden lediglich die Festlegung von Behördenzuständigkeiten und allenfalls die Erlassung verfahrensrechtlicher Regelungen zur Vollziehung dieser EG-Verordnungen durch flankierende österreichische Rechtsvorschriften sein. Dazu kommen die sogenannten „hinkenden Verordnungen“, die die Mitgliedstaaten zu generellen Ausführungsregelungen delegieren.⁶⁰⁴ Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 169 EG-Vertrag ist im Ergebnis doch, daß die sich aus dem EG-Vertrag ergebenden Verpflichtungen nicht eingehalten werden.⁶⁰⁵ Dies ist wohl auch dann anzunehmen, wenn Verordnungen mangels flankierender Regelungen nicht erfüllt werden können. Es ist ja Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaates, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und diejenigen Verfahrensmodalitäten der gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen zu regeln, die den Schutz der den einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechtes erwachsenden Rechte sichern sollen, wobei diese Modalitäten nicht ungünstiger sein dürfen als die der Geltendmachung gleichartiger innerstaatlicher Ansprüche und keineswegs so ausgestaltet, daß sie die Ausübung der Rechte, die die nationalen Gerichte zu schützen haben, praktisch unmöglich wird.⁶⁰⁶ Trifft der EuGH eine entsprechende Feststellung, muß eine Anwendungsmöglichkeit des Art. 23d Abs. 5 B-VG bejaht werden. Schließlich sind eben die Länder verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der Europäischen Union notwendig werden.

Die Verpflichtung der Länder nach Art. 23d Abs. 5 B-VG kann sich auch auf die Erlassung von Bescheiden beziehen. Es erhebt sich daher die Frage, ob durch ein Gericht im Rahmen der Europäischen Union auch Pflichtverletzungen festgestellt werden, wenn diese durch individuelle Rechtsakte wie Urteile oder Bescheide erfolgen. Richtig ist, daß gegenüber der Europäischen Union der Bund für jedes staatliche Fehlverhalten in seinem Hoheitsgebiet

603 Vgl. *Fischer/Köck*, a.a.O., S. 426, EuGH Rs.C-334/94.

604 Vgl. etwa *Dossi*, EG und Gesetzgebung aus der Sicht eines Beitrittswerbers; Das Beispiel Österreichs, in: Schäffer (Hrsg.) *Europäische Integration und Gesetzgebung*, 1992, S. 121 ff., hier S. 125; zu den „hinkenden Verordnungen“ vgl. *Öhlinger*, Legalitätsprinzip und Europäische Integration, a.a.O., S. 643.

605 Siehe etwa auch *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, zu Art. 169 Rz 12 ff.

606 EuGH Rs.265/78.

verantwortlich ist. Diese Verantwortlichkeit gilt den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts entsprechend auch für diejenigen Organe, die nach innerstaatlichem Recht unabhängig sind und auf die die Zentralregierung keinen oder nur bedingt Einfluß nehmen kann. Vereinfachend kann allerdings gesagt werden, daß bei Fehlverhalten im individuellen Entscheidungsbereich der Einsatz der Aufsichtsklage nach Art. 169 EG-Vertrag eher restriktiv gehandhabt wird, wenn er auch nicht für grundsätzlich ausgeschlossen gehalten wird. Zuerst wird aber auf das innerstaatliche Kontrollsystem abzustellen sein. So hat der Verfassungsgerichtshof bereits ausgesprochen,⁶⁰⁷ daß eine Verletzung der Vorlagepflicht nach Art. 177 dritter Absatz EG-Vertrag als eine Verletzung des Rechtes auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter gesehen wird. Die Verletzung der Vorlagepflicht ist auf Gemeinschaftsebene praktisch sanktionslos. Die Europäische Union setzt hier primär auf die Kooperationsbereitschaft der nationalen Gerichte.⁶⁰⁸ Es ist eher davon auszugehen, daß die Kommission, wenn Fehlverhalten vor allem bei den individuellen Entscheidungen zu beobachten sind, alle möglichen Ursachen prüfen und Einflußmöglichkeiten suchen wird. Dies kann auf Gesprächsbasis erfolgen, aber auch in der Prüfung, ob nicht doch generelle Rechtsakte einschließlich von Weisungen zu mißverständlichen Interpretationen Anlaß geben und dergleichen mehr.⁶⁰⁹ Mögliche Anwendungsfälle nach Art. 23d Abs. 5 B-VG werden sich aber hauptsächlich auf die mangelhaft oder gar nicht erfolgte Umsetzung von Richtlinien beziehen.

C. Staatshaftung

Mit der fehlenden oder unzulänglichen Umsetzung des EU-Rechtes kann auch eine Haftung des Staates⁶¹⁰ verbunden sein.

Im Urteil *Francovich*⁶¹¹ erklärte der EuGH erstmals, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz von Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind. In diesem Fall bestand das fehlerhafte Verhalten des Mitgliedstaates in der fehlenden Umsetzung einer Richtlinie und damit in einem Verstoß gegen Art. 189 dritter Absatz EG-Vertrag. Für die Zuerkennung eines Schadenersatzanspruches müssen allerdings drei Voraussetzungen vorliegen, nämlich

- die Richtlinie muß die Verleihung von vermögenswerten Rechten an den Bürger bezwecken,

607 Erkenntnis vom 11. Dezember 1995, B 2300/95.

608 Siehe *Gutknecht*, a.a.O., S. 29.

609 Vgl. dazu auch *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, zu Art. 169 Rz 12 bis 17.

610 Vgl. auch *Müller*, Die Haftung des Staates nach EG-Recht, *ecolox* 1996, S. 428 ff.

611 EuGH Rs.C-6/90 und C-9/90.

- der Inhalt dieser Rechte muß sich auf Grundlage der Richtlinie bestimmen lassen und
- es muß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem entstandenen Schaden bestehen.

Wenn diese Bedingungen vorliegen, hat der Mitgliedstaat im Rahmen des nationalen Haftungsrechtes die Folgen des verursachten Schadens zu beheben.

Eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung des EuGH zur Staatshaftung erfolgt in seinen Urteilen *Brasserie du pêcheur*, *Factortame*⁶¹², *British Telecom*⁶¹³ oder den Pauschalreisen.⁶¹⁴ Nach diesen Erkenntnissen ist ein Mitgliedstaat zum Ersatz des Schadens auch dann verpflichtet, „wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist“. Damit anerkennt der EuGH das Prinzip der Haftung der Mitgliedstaaten für legislatives Unrecht. Schadenersatz kann auch durch Verletzung unmittelbaren Gemeinschaftsrechts entstehen. Auf Fehler des Gesetzgebers kann man sich nicht berufen, etwa wenn eine Richtlinie überhaupt nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde.⁶¹⁵ Diese Grundsätze müßten in einem Amtshaftungsverfahren berücksichtigt werden.

Im einzelnen werden wie beim Fall *Francovich* drei Kriterien herausgearbeitet, die für eine Staatshaftung vorliegen müssen:

- Es muß sich um eine begünstigende Rechtsnorm handeln. Nicht mehr abgestellt wird auf das Bestehen eines Vermögensrechtes, sondern auf die hinreichende Bestimmtheit der Norm, die dem einzelnen ein Recht einräumt. Neben der Anerkennung der Haftung für legislatives Unrecht, stellt dies eine weitere wichtige Erweiterung gegenüber dem *Francovich* Urteil dar.
- Das fehlerhafte Verhalten des Mitgliedstaates muß hinreichend qualifiziert sein, wobei eine offenkundige und erhebliche Überschreitung der Grenze eines Ermessens vorliegen muß. Hiefür hat das nationale Gericht die Klarheit und Genauigkeit der verletzten Norm, den Umfang des Ermessensspielraums des Mitgliedstaates, die Vorsätzlichkeit des Verstoßes bzw. der Schadenszufügung, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums zu berücksichtigen, aber auch zu überprüfen, ob die Verhaltensweise eines Gemeinschaftsorgans dazu geführt hat, daß nationale Maßnahmen und Praktiken in gemeinschaftswidriger Weise unterlassen, eingeführt, oder aufrecht erhalten wurden. Offenkundigkeit liegt etwa vor, wenn aus einem Urteil oder einer gefestigten Rechtsprechung ein EU-rechtswidriges Verhalten erkennbar ist.

612 EuGH Rs.C-46/93 und C-48/93.

613 EuGH Rs.C-392/93.

614 EuGH Rs.C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94.

615 EuGH Rs.C-392/93, Rz 40.

- Dritte Voraussetzung ist wiederum das Vorliegen eines Kausalzusammenhangs zwischen dem pflichtwidrigen Verhalten und dem entstandenen Schaden.

Die Judikatur des EuGH zur Staatshaftung ist sicherlich eine wesentliche Sanktionsmöglichkeit, vor allem auch gegen unvollkommene oder überhaupt nicht durchgeführte Umsetzungen von Richtlinien. Im praktischen Vollzug muß vor allem geprüft werden, ob nicht EU-Recht unmittelbar anzuwenden ist, ein sicherlich nicht immer leichtes Unterfangen für die Gerichte und Behörden. Ein Verstoß muß aber vor allem hinreichend qualifiziert sein. Es muß genau geprüft werden, ob Interpretationen als vertretbar angesehen werden können, etwa ob kein offener Widerspruch zum Wortlaut und zur Zielsetzung einer Richtlinie besteht. Vor allem ist aber zu beachten, ob eine eindeutige oder in mehreren Anlaßfällen gefestigte Judikatur vorliegt. Gerade bei neuen Materien, aber auch für einen neu beigetretenen Mitgliedstaat ergeben sich natürlich noch Unsicherheiten, zumal ja über die spezielle Vereinbarkeit von nationalem Recht mit dem Gemeinschaftsrecht keine Judikatur besteht. Hier muß man sich eben mit Versuch und Irrtum an eine praktikable Vorgangsweise herantasten. Denn trotz des Vergleiches mit der Rechtsprechung anderer Mitgliedstaaten, der nach Heller/Sinnl-Piazza⁶¹⁶ den Weg von „trial and error“ abkürzen, wenn nicht überhaupt vermeiden soll, wird man im Ergebnis doch erst viele Fragen in der konkreten Prüfung der Vereinbarkeit der österreichischen Rechtsordnung mit dem EU-Recht beantworten können.⁶¹⁷

Es muß aber auch beachtet werden, daß der EuGH eingerichtet worden ist, um letztlich schwierige und strittige Rechtsfragen zu klären. Die Suche nach Lösungen innerhalb einer rechtlichen Argumentationslinie ist in einem Rechtsstaat nichts Ungewöhnliches. Zur Überprüfung, ob der entsprechende rechtliche Rahmen auch eingehalten wird, müssen aber die entsprechenden Rechtsschutzeinrichtungen, in der Regel Instanzenzüge und Höchstgerichte zur Prüfung der Verfassungs- und Gesetzeskonformität geschaffen werden. Eine gewisse Entscheidungsfreudigkeit innerhalb eines rechtlichen Argumentationsrahmens bei gewissenhafter Prüfung der Gründe und Gegengründe muß wohl weiterhin als zulässig angesehen werden. So sieht der Verfassungsgerichtshof keine Willkür einer Behörde, wenn bei einer unrichtigen Entscheidung die Gründe und Gegengründe sorgsam abgewogen werden.⁶¹⁸ Die Judikatur zur Staatshaftung kann wohl nicht soweit führen, wie es manchmal auch gerne

616 a.a.O., S.707.

617 Vgl. auch *Jablonec*, Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ÖJZ 1995, S. 921 ff., hier S. 922.

618 VfSlg. 13.846/1994, S. 72.

gesehen würde,⁶¹⁹ daß gar keine rechtliche Konfliktsaustragung mehr möglich ist und in jeder restriktiveren Auslegung von EU-Recht schon ein Anlaßfall für eine Staatshaftung geortet wird.

D. Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechtes auf das innerstaatliche Recht

1. Drei Rechtsebenen

Die Mitgliedschaft zur Europäischen Union bringt es mit sich, daß neben der Bundes- und der Landesebene eine dritte Rechtsebene besteht. Die legislativen Ziele der Rechtsklarheit, der Rechtsübersicht und der Rechtssicherheit werden zweifellos beeinträchtigt. Dazu tragen Grundsätze wie der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechtes, die unmittelbare Geltung von Richtlinien bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, die richtlinienkonforme Interpretation und dergleichen bei.

2. Vorrang des Gemeinschaftsrechtes

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, daß sowohl primäres als auch sekundäres Gemeinschaftsrecht dem widersprechenden einfachen nationalen Recht vorgeht.⁶²⁰ Diese sogenannte Vorrangsjudikatur des EuGH enthält nach Griller zwei Elemente: Den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes vor allen Inhalten der nationalen Rechtsordnung und das Verbot der Rechtmäßigkeitskontrolle für nationale Organe.⁶²¹ Allerdings handelt es sich um einen Anwendungs- und nicht um einen - die Nichtigkeit bedeutenden - normhierarchischen Geltungsvorrang.⁶²² Nationales Recht wird etwa nicht aufgehoben, es darf allerdings nicht angewendet werden. Unterschiedliche Auffassungen bestehen hingegen darüber, ob dies auch bei einem Widerspruch zu nationalem Verfassungsrecht zutrifft. Dieser Vorranganspruch wird jedenfalls vom EuGH erhoben.⁶²³ Abschließend stellt Heinrichs⁶²⁴ fest: Auf Schranken der nationalen Verfassungen stößt das Gemeinschaftsrecht, wo es die Substanz der nationalen Grundordnung, deren unabdingbaren Souveränitäts- und Grundrechtskern

619 *Rebhahn*, Staatshaftung nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft, JBl. 1996, S. 749 ff., hier S. 752 spricht von „haftungsbewegten Stimmen in der Literatur“, die der EuGH korrigiert habe.

620 Urteil EuGH im Fall *Costa/E.N.E.L.*, Rs.6/64.

621 *Griller*, ZfRV, 1995, a.a.O., Punkt. III. C.2.

622 Vgl. *Schweitzer/Hummer*, a.a.O., S. 264; *Kucsko-Stadlmayer*, Der Vorrang des EU-Rechts vor österreichischem Recht, *ecolex* 1995, S. 338 ff., hier S. 342/343.

623 Vgl. *Heinrichs*, Gemeinschaftsrecht und nationale Verfassungen - eine Konfliktstudie, *EuGRZ* 1989, S. 237 ff., hier S. 238.

624 a.a.O., S. 245.

tangiert. Nach Thun-Hohenstein⁶²⁵ geht unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht im Kollisionsfall innerstaatlichem Recht unabhängig vom Rang des letzteren vor.

In einem Bundesstaat wird jedenfalls unter Verfassungsrecht auch jenes der Länder zu verstehen sein. Wenn es um Kernpunkte des materiellen Verfassungsrechtes geht, wie die Einrichtung und Kreierung der Staatsorgane, Gesetzgebungsverfahren, Kontrolle und dergleichen, liegt „Staatlichkeit“ vor, deren Zurückdrängen durch Gemeinschaftsrecht sehr wesentlich die Souveränität berühren würde.

Zu prüfen ist allerdings, ob diese allgemeinen Aussagen über das Verhältnis Gemeinschaftsrecht zu nationalem Verfassungsrecht auch auf die spezifische österreichische Verfassungslage zutreffen. Nach Stolzlechner⁶²⁶ war es nicht Absicht des Bundesverfassungsgesetzgebers, über das mit dem Beitrittsvertrag verbundene Ausmaß der Veränderung der Grundprinzipien hinaus weitere Beschränkungen derselben (etwa im Wege des Sekundärrechtes) zuzulassen. Daraus folgt, daß die Grundprinzipien auch für das Gemeinschaftsrecht eine Schranke bilden sollen. Damit wird auch der Rang für das Gemeinschaftsrecht deutlich: Es ist „stärker“ als „einfaches Bundesverfassungsrecht“ (und sonstige untergeordnete Rechtsquellen), jedoch schwächer als die Grundprinzipien. Gemeinschaftsrecht ist daher in einer besonderen Stufe der Normenhierarchie, nämlich zwischen den (höherrangigen) Grundprinzipien und dem (niederrangigen) „einfachen Bundesverfassungsrecht“ anzusiedeln. Landesverfassungsrecht würde hier wohl gleich wie „einfaches Bundesverfassungsrecht“ zu sehen sein.

Thun-Hohenstein⁶²⁷ wiederum sieht eine solche Rangzuweisung differenzierter. Er geht davon aus, daß durch den Anwendungsvorrang unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts dem Gemeinschaftsrecht jedoch kein fester Rang im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung zugewiesen wird.

Griller⁶²⁸ wieder hält fest: Die österreichische Verfassungsordnung bildet nach dem Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union⁶²⁹ keine Integrationsschranke, weder für den EU-Beitrittsvertrag noch für die Erlassung des Sekundärrechtes.

Es wäre aber nach seiner Auffassung verfehlt, daraus auf das Fehlen jeglicher Integrationsschranken zu schließen. Vielmehr sind die Rechtsetzungsschranken des EU-Beitrittsvertrages zugleich jene des Bundesverfassungsge-

625 Das Verhältnis zwischen österreichischem Recht und dem Recht der Europäischen Union, Studienarbeit Nr. 107 der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft, 1995, S. 71.

626 Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichische Verfassungsordnung, in: Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union und Österreich, 1994, S. 163 ff., hier S. 171.

627 a.a.O., S. 72/73.

628 ZfRV, a.a.O., Punkt. III. C.2.

629 BGBl.Nr. 744/1994.

setzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Dies ergibt sich durch die besonders strenge Begrenzung der Ermächtigung zum Vertragsabschluß durch das am 12. April 1994 erzielte Verhandlungsergebnis. Genauer gesagt, bildet das Verhandlungsergebnis den Prüfungsmaßstab für den EU-Beitrittsvertrag und der EU-Beitrittsvertrag - seine Rechtmäßigkeit unterstellt - daher den Prüfungsmaßstab für das Sekundärrecht.

Letztlich wird die Frage der innerstaatlichen Rangordnung des Gemeinschaftsrechts im Verhältnis zum Verfassungsrecht vom Verfassungsgerichtshof zu klären sein. Auf die Beschlüsse „Solange I“ und „Solange II“⁶³⁰ des Bundesverfassungsgerichtes, aber auch auf sein „Maastricht-Urteil“⁶³¹ darf hingewiesen werden.

Eines wird man jedenfalls sagen können. Es ist *nicht möglich*, durch die *Schaffung* von *formellem Verfassungsrecht* den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechtes hintanzuhalten. Dies ist auch verständlich. Sonst könnte der nationale Gesetzgeber durch die Schaffung von Verfassungsbestimmungen in allen Bereichen wie Wettbewerb, Niederlassung, Sozialrecht und dergleichen die Anwendung des EU-Rechtes ausschließen.

3. *Unmittelbare Geltung von Richtlinien, richtlinienkonforme Auslegung*

Wie schon einmal hingewiesen wurde, kommt unter bestimmten Voraussetzungen den Richtlinien auch unmittelbare Geltung zu. Wenn die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, kann sich nämlich der einzelne im säumigen Mitgliedstaat gegenüber innerstaatlichen Stellen unmittelbar auf Richtlinienbestimmungen berufen, die hinsichtlich seiner Rechte unbedingt und hinreichend genau sind (self executing). Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien hat der EuGH damit begründet, daß es mit der den Richtlinien durch Art. 189 EG-Vertrag zuerkannten verbindlichen Wirkungen unvereinbar wäre, grundsätzlich auszuschließen, daß betroffene Personen sich auf die durch die Richtlinie auferlegten Verpflichtungen berufen können; insbesondere in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinien zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung (effet utile) einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn einzelne sich vor Gericht nicht darauf berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten. Die unmittelbare Wirkung bezieht sich auf begünstigende und nicht belastende Akte und nur im Verhältnis zwischen dem einzelnen und dem Staat, nicht jedoch im Verhältnis von Privatpersonen untereinander (keine horizontale Wirkung).⁶³²

630 Vgl. Schweitzer/Hummer, a.a.O., S. 267/268.

631 Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 (siehe auch EuGRZ 1993, S. 429 ff.).

632 Vgl. etwa Thun-Hohenstein - Cede, a.a.O., S. 179/180; Rs.41/74.

Diese Linie des EuGH als Motor⁶³³ der europäischen Integration ist verständlich. Sie ermöglicht es, säumigen Mitgliedstaaten wirksam entgegenzutreten zu können, und gewährt dem Rechtssuchenden Schutz gegen die Untätigkeit eines Mitgliedstaates. Auch ist der Begründung, daß gerade aus dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit⁶³⁴ die Rechtsanpassung auch bei unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht zu erfolgen hat, zuzustimmen. Wenn dies auch rechtstheoretisch richtig sein mag und logisch durchdacht ist, kann es das praktische Problem der Unübersichtlichkeit nicht beseitigen. Denn es gibt nicht nur etwa die „Geldwäscherrichtlinie“⁶³⁵ oder die „Wegekostenrichtlinie“,⁶³⁶ über die öffentlich diskutiert wird, in Wahrheit besteht ein Richtlinien-dschungel. Und es ist weiß Gott nicht so klar, ob nun self executing gegeben ist, eine Begünstigung besteht und dergleichen. Kompromißcharakter und Übersetzung dürften oft für die schwere Lesbarkeit von Richtlinien-texten verantwortlich sein.⁶³⁷ Jedenfalls handelt es sich häufig doch um schwer abzuklärende Rechtsfragen. Die Kommission, erfahrungs- und naturgemäß einer streng gemeinschaftsfreundlichen Interpretation zugeneigt, sagt dies, ein Rechtsgelehrter etwas anderes, dazu kommt meist eine Schar von selbsternannten Experten und Insidern, aber auch Vertreter von Lobbyinggruppen, die wieder, nicht zuletzt oft öffentlichkeitswirksam, ihre Version darlegen. In einem Bundesstaat könnte noch ein Kompetenzkonflikt entstehen, ob der Bund oder die Länder zur Umsetzung oder Anwendung verpflichtet sind. So besteht ein Gemengelage von nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht, wo man nicht mehr so richtig weiß, welche Vorschrift nun wirklich gilt, und das Gefühl besteht, jeder kann bei passender Gelegenheit eine ihm günstige Rechtsnorm aus dem Talon ziehen. Die legistischen Gesichtspunkte der Rechtsübersicht und der Rechtsklarheit werden jedenfalls grob vernachlässigt.

Die zur Umsetzung einer Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Vorschriften sind richtlinienkonform auszulegen.⁶³⁸ Diese Verpflichtung der innerstaatlichen Stellen erstreckt sich auch auf sonstiges innerstaatliches Recht, das von einer Richtlinie inhaltlich berührt wird. Die Umsetzung einer Richtlinie muß ja

633 Nach *Breuer*, a.a.O., S. 7, sollte sich die Rechtsprechung nicht als treibendes Element eines politischen Prozesses verstehen; diese Auffassung hat viel für sich.

634 Vgl. EuGH Rs.104/86.

635 Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche.

636 Richtlinie 93/89/EWG über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten; diese Richtlinie wurde allerdings vom EuGH (Rs.C-21/94) für nichtig erklärt, sie gilt weiter bis der Rat eine neue Richtlinie erlassen hat; ein Vorschlag der Kommission an den Rat liegt vor (siehe Beilage zu VST-2049/12 vom 15. Juli 1996).

637 Vgl. etwa Richtlinie 92/51/EWG („2. Diplomanerkennungsrichtlinie“), manche das Vergabewesen regelnde Richtlinien z.B. Richtlinie 93/38/EWG des Rates zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor.

638 Bereits praktiziert durch den VfGH in seinem Beschluß vom 12. Dezember 1995, V 136/94.

nicht unbedingt eine Tätigkeit des Gesetzgebers verlangen. Das gilt nicht nur, wenn etwa nationales Recht schon den Richtlinien konkret entspricht, sondern auch, wenn allgemeine verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Grundsätze die Umsetzung durch besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften überflüssig machen. Allerdings muß eine hinreichende Bestimmtheit vorliegen. So dürfen etwa nicht allzu allgemeine Prüfungsbestimmungen bestehen. Es muß im Ergebnis schon hervorgehen, daß die nationalen Rechtsvorschriften die Berechtigungen aus den Richtlinien gewährleisten.⁶³⁹ Zu beachten ist auch, daß die volle Anwendung der Richtlinien in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten ist,⁶⁴⁰ eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung beliebig ändern kann, oder eine interne Rechtsordnung genügen nicht.⁶⁴¹ Trotz des Vorranges und der unmittelbaren Wirkung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts besteht eine Verpflichtung zur Rechtsanpassung oder zur Entfernung von mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Bestimmungen.⁶⁴²

4. Die unmittelbare Geltung von Richtlinien, die richtlinienkonforme Interpretation und die Staatshaftung aus demokratisch-parlamentarischer Sicht

Wenn grundsätzlich das Bestreben schon klar ist, das Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten einer möglichst einheitlichen Anwendung zuzuführen, müssen die Prinzipien der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen und die richtlinienkonforme Interpretation aus demokratisch-parlamentarischer Sicht kritisch hinterfragt werden. Wenn auch immer wieder kritisiert wird, daß Entscheidungen über Gesetze bereits im Vorfeld etwa bei den Verhandlungen der politischen Parteien oder bei Absprachen mit den Interessenvertretern fallen, ist letztlich doch die parlamentarische Behandlung Drehscheibe und Bühne der politischen Auseinandersetzung. Hier wird nicht nur formell und rechtlich verbindlich ein Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Es werden noch einmal alle Gründe und Gegengründe für die Zustimmung und die Ablehnung eines Gesetzesvorschlages erörtert. Die parlamentarischen Debatten beziehen sich erfahrungsgemäß nicht nur auf das eigentliche Gesetzesvorhaben im engeren Sinn. Die Diskussion über den Beschluß eines neuen Gesetzes gibt meist Anlaß, einen politischen Bereich grundsätzlich zu durchleuchten, gesellschaftliche Entwicklungen aufzuzeigen, die Vollziehung kritisch zu hinterfragen, Taktiken zu

639 Vgl. etwa EuGH Rs.29/84, 361/88, Schlußanträge des Generalanwaltes Van Gerven vom 2. März 1994, C-382/92.

640 Vgl. EuGH Rs.C-13/90.

641 Vgl. EuGH Rs.168/85, 38/87, C-311/95.

642 EuGH Rs.167/73, 159/78 oder 104/86.

erproben und zu versuchen in der Öffentlichkeit einen guten Eindruck zu hinterlassen. Denn erst in der parlamentarischen Behandlung besteht in der Regel der offizielle Zugang der Öffentlichkeit. Gerade diese Wechselwirkung mit den Gesetzgebungsorganen geht durch die allzu systemimmanente Betrachtungsweise des EU-Rechtes durch die Kommission und den EuGH verloren. Dabei ist zu bedenken, daß in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und, wenn sie bundesstaatlich aufgebaut sind, in deren Gliedstaaten der parlamentarischen Behandlung in etwa die gleiche Bedeutung, wie sie oben angeführt wurde, zukommt. Durch die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der unmittelbaren Geltung von Richtlinien oder der richtlinienkonformen Interpretation erfolgt eigentlich eine Verlagerung von den parlamentarischen Organen zu jenen der Exekutive. Denn wenn die parlamentarischen Organe in ihrem Willensbildungsprozeß etwa zur Auffassung gelangen, daß eine Richtlinie schon umgesetzt ist⁶⁴³ oder eben so umzusetzen ist, wird dieser Wille durch die richtlinienkonforme Interpretation, die die Vollzugsorgane anzuwenden haben, einfach korrigiert. Man könnte überspitzt sagen, es ist eigentlich gleichgültig, welche Gedanken sich etwa ein Gesetzgeber über die Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes macht, die Exekutive ist ohnehin verpflichtet diesem zum Durchbruch zu verhelfen. Dazu ist von ihrer Intention her auch die Judikatur zur Staatshaftung zu zählen.

Nun ist das Bestreben, entsprechende Mittel zu erfinden, um das Gemeinschaftsrecht effektiv durchsetzen zu können, aus der Sicht der EU-Organen verständlich. Vielleicht wären gerade gegen eine Nichtumsetzung von Richtlinien klarere Sanktionsmöglichkeiten offener und vorhersehbarer als die entwickelte Säumnisfolge, unter bestimmten Voraussetzungen Richtlinien für anwendbar zu erklären oder Staatshaftung anzunehmen. Es wäre auch eine Feststellung, daß eine Richtlinie unmittelbar anwendbar ist, denkbar. Manche Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten kennen die Möglichkeit, durch ein Gericht prüfen zu lassen, ob ein Gesetz mit der Verfassung übereinstimmt.⁶⁴⁴ Es wäre ein ähnliches System vorstellbar, daß einfach der EuGH prüft, ob der Gesetzgeber eines Mitgliedstaates eine Umsetzung EU-rechtskonform vorgenommen hat. Bis zur Aufhebung oder Feststellung einer nationalen Norm als EU-rechtswidrig, ist diese aber wie nationales Recht anzuwenden. Dadurch wäre die Auseinandersetzung zwischen den eigentlichen Akteuren, nämlich den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten, die ja letztlich für die EU-konforme Umsetzung verantwortlich sind, und den Aufsichtsorganen der Europäischen Union im Sinne der allen Mitgliedstaaten eigenen parlamentarisch-demokratischen Tradition gegeben. Vor allem wäre dies ein Dienst an der Rechtssicherheit, denn im Ergebnis ist es für die nationalen Gerichte und Behörden unzumutbar, in der täglichen

643 Der Umsetzungsbedarf kann durchaus unterschiedlich beurteilt werden, vgl. etwa Breier, *Aus-handlung und Umsetzung von EG-Rechtsakten in der Bundesrepublik Deutschland*, ÖJZ 1996, S. 343 ff., hier S. 347.

644 Vgl. etwa Art. 140 B-VG.

Anwendung zu prüfen, ob Richtlinien unmittelbar anwendbar oder gar richtig umgesetzt sind.

Aber auch die Erkennbarkeit für den Normadressaten ist ein wesentliches Element eines Rechtsstaates⁶⁴⁵ nach europäischem Standard. Der EuGH versucht durch, seine systemimmanente Denkweise dem Gemeinschaftsrecht gegen säumige oder störrische nationale Parlamente zum Durchbruch zu verhelfen. Es bleibt zu fragen, ob es sich die zentralen Organe der Europäischen Union nicht zu einfach machen, durch eine juristische Brücke der in einem parlamentarisch-demokratischen System üblichen Auseinandersetzung zu entkommen. Wenn auch auf Grund des supranationalen Charakters die Umsetzung von EU-Recht auf andere Weise als nach dem traditionellen Völkerrecht erfolgt, darf doch nicht jene rechtliche Einheitlichkeit an den Tag gelegt werden, wie sie für einen Staat typisch ist. Es muß eben dem Umstand doch Rechnung getragen werden, daß nach wie vor die Umsetzung der Richtlinien durch die parlamentarischen Organe - oder zumindest durch deren Ermächtigung⁶⁴⁶ - in den Mitgliedstaaten zu erfolgen hat. Da die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat den jeweiligen Regierungen angehören und innerstaatlich in der Regel den Parlamenten verantwortlich sind,⁶⁴⁷ kann man bei der Erlassung von EU-Rechtsakten noch nicht von einer undemokratischen Vorgangsweise sprechen. Wenn aber auch die Rechtsanpassung an die EU-Rechtsakte an den parlamentarisch-demokratischen Organen vorbei erfolgt, auch wenn es sein mag, daß diese nicht allen Verpflichtungen nachgekommen sind, wird es von der demokratischen Legitimation her schon sehr dünn und mittelbar. Hier scheint die Rechtsfortbildung des EuGH an ihre Grenzen zu stoßen. Denn die Rechtsumsetzung ist eben im Unterschied zur Vollziehung auch bei Rahmenvorgaben eben doch ein rechtsgestaltender Akt.

Nocheinmal auf die österreichische Rechtsordnung bezogen: Auch die Erlassung von kompetenzwidrigen Gesetzen oder von nicht den Grundsatzgesetzen entsprechenden Ausführungsgesetzen⁶⁴⁸ durch ein Parlament würde nicht der Verfassung entsprechen. Es muß daher eine Kontrollmöglichkeit geben, solche Rechtswidrigkeiten festzustellen oder solche Rechtsakte aufzuheben. Auch nach dem Vertragsverletzungsverfahren stellt der EuGH fest, daß ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus dem EG-Vertrag verstoßen hat. Der Mitgliedstaat hat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben.⁶⁴⁹ Den rechtspolitischen Willen der parlamentarischen Organe, auch

645 Vgl. etwa VfSlg. 13.740/1994.

646 In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten bestehen weitreichende Verordnungsermächtigungen, sodaß die Richtlinienumsetzung ganz überwiegend aus dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren herausgehalten wird (vgl. *Öhlinger*, Legalitätsprinzip und Europäischen Integration, a.a.O., S. 643; vgl. etwa auch Umsetzung der Richtlinien in Italien, *Griller/Maislinger/Reindl*, Fundamentale Rechtsgrundlagen einer EG-Mitgliedschaft, 1991, S. 115 ff.

647 Vgl. die schon erwähnte „mittelbare demokratische Legitimation“ (Punkt VI. C.3).

648 Art. 12 B-VG.

649 Art. 171 Abs. 1 EG-Vertrag.

wenn dieser verfassungswidrig sein mag, einfach durch die Vollziehung zu korrigieren, wäre aber aus demokratischen Gesichtspunkten und auch im Hinblick auf die Gewaltenteilung äußerst bedenklich.

Durch die Rechtsprechung über die unmittelbare Geltung von Richtlinien und die richtlinienkonforme Interpretation, aber auch hinsichtlich der Staatshaftung geht der EuGH wie ein Staatsorgan vor. Er glaubt die entsprechenden Gründe dafür im Gemeinschaftsrecht finden zu können. Nach Raschauer⁶⁵⁰ leitet der EuGH aus allgemein gehaltenen Wendungen und Zielbestimmungen Rechtsfolgen ab, die mit Sicherheit von den am Rechtsetzungsprozeß Beteiligten nicht intendiert gewesen seien. So wertvoll ein solcher Integrationsbeitrag in früheren Phasen der Entwicklung gewesen sei, so bewirke er heute mehr Ablehnung denn Integrationsfortschritt. Insbesondere sei spätestens seit der Einführung der Zwangsstrafen⁶⁵¹ gegen säumige Mitgliedstaaten die primärrechtswidrige „Erfindung“ der unmittelbaren Wirkung der Richtlinien nicht zu rechtfertigen.

Aber auch aus dem Wortlaut „überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“⁶⁵² ist von einer Rolle der innerstaatlichen Normsetzer auszugehen.⁶⁵³ Dazu kommt, daß bei aller gerechtfertigten Kritik über zu detaillierte Vorgaben⁶⁵⁴ Rechtsangleichungsmaßnahmen in den Richtlinien den Mitgliedstaaten regelmäßig doch auch materielle Gestaltungsräume belassen.⁶⁵⁵ Gerade was auch die Staatshaftung betrifft tritt Rebhahn⁶⁵⁶ jenen, die der Meinung sind, alles was die Integration fördert, sei zu befürworten, und daher eben auch die Staatshaftung, mit berechtigter Kritik entgegen. Er meint, daß - einfach gesagt - der EuGH hinsichtlich der Haftung für Fehler der nationalen Parlamente eine Haftung erfunden habe, für die es nicht nur im EG-Vertrag keine besondere Grundlage gebe, sondern die bisher auch in kaum einem Mitgliedstaat tatsächlich praktiziert worden wäre. Der EuGH versuche, vor allem im Urteil *Brasserie de pêcheur* seine Auffassung mit mehreren Erklärungen zu begründen. Die meisten davon kämen aber über *petitiones principii* nicht hinaus. So setze die These, die bejahte Haftung folge aus dem „Wesen“ der EG-Rechtsordnung und aus den Pflichten nach Art. 5 EG-Vertrag, die Prämisse voraus, daß es sich bei der Gemeinschaftsrechtsordnung um eine in bezug auf den Rechtsschutz lückenlose, im Sinne eines bestimmten Idealbildes

650 a.a.O., S. 109.

651 Vgl. Art. 171 Abs. 2 EG-Vertrag.

652 Art. 189 dritter Absatz EG-Vertrag.

653 Vgl. vor allem auch *Rotter*, Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrecht und mehr Demokratie in der gleichnamigen Ausgabe, S. 173 ff., hier S. 190/191.

654 Vgl. noch einmal *Schweitzer/Hunmer*, a.a.O., S. 106; *Haas*, a.a.O., S. 614; Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27. Oktober 1992, Beilage zu VST-2047/34 vom 2. November 1992, S. 15.

655 Vgl. *Weber/Bohr*, Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten, a.a.O., S. 350.

656 a.a.O., S. 760/761.

perfekte Rechtsordnung handle, die überdies mehr an Rechtsschutz gebe als die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Damit werde das Begründende nur behauptet. Und mit der Zauberformel des *effet utile*, die der EuGH auch hier einsetze, lasse sich alles und letztlich nichts „begründen“. Nach Ansicht mancher Autoren sind und wären nicht einmal die gesetzgebenden Organe der Gemeinschaft - also der Rat - zuständig, die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verletzung des Gemeinschaftsrechtes generell zu regeln, auch nicht nach Art. 235 EG-Vertrag. Der EuGH habe sich danach mit dem Bejahen der Staatshaftung für legislatives Unrecht eine Autorität angemaßt, die nur den Mitgliedstaaten zukomme. Diese Auffassung habe viel für sich.

Neben den nicht einmal so überzeugenden gemeinschaftsrechtlichen Überlegungen wird vor allem die demokratische Dimension völlig übersehen. Die Europäische Union ist eben *kein Staat*. Ihre Organe leiten die demokratische Legitimation eben nicht wie jene eines Staates unmittelbar ab, sondern nur *mittelbar* aus den *demokratischen Systemen der Mitgliedstaaten*. Es entspricht dem demokratischen Verständnis im Sinne der Gewaltenteilung, daß Entscheidungen parlamentarisch-demokratischer Organe von Gerichten kontrolliert werden. Sie einfach in der Anwendung zu korrigieren, geht aber zu weit.

IX. RECHTSVEREINFACHUNG UND RECHTSBEREINIGUNG

A. Subsidiaritätsprinzip

Wie in den nationalen Rechtsordnungen hat in der Europäischen Union ein Nachdenken über eine allzu üppige Gesetzgebungsmaschinerie eingesetzt. Geht es in den nationalen Rechtsordnungen oft um rein legistische Probleme wie Rechtsunsicherheit und Überbürokratisierung durch zu viele Normen, so kommt bei der Europäischen Union auch noch die Befürchtung hinzu, daß sich allzu viele Kompetenzen nach Brüssel verlagern könnten. Seit dem negativen Ausgang der ersten Volksabstimmung in Dänemark und dem knappen Ausgang in Frankreich im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrages über die Europäische Union und angesichts der in weiten Kreisen der Bevölkerung größer werdenden Unsicherheit und Skepsis gegenüber der Konstruktion der Gemeinschaft haben die Begriffe Regionalismus, Föderalismus, aber vor allem auch Subsidiarität Eingang in die Diskussion über die weitere Entwicklung der europäischen Integration gefunden.⁶⁵⁷ So kam es zur Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag über die Europäische Union. Es soll eine verbindliche Richtschnur für die Ausübung der Rechtsetzung der Gemeinschaft sein und insbesondere ein zu weit gehendes Vordringen der Gemeinschaft in gegenwärtig den Mitgliedstaaten vorbehaltene Zuständigkeiten verhindern. Diese Aufgabe war eigentlich vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen wahrgenommen worden, welches jedoch durch die Anwendung der subsidiären Handlungsermächtigung des Art. 235 EG-Vertrag oftmals durchbrochen worden war.⁶⁵⁸ Auch der zentralistischen Rechtsprechung des EuGH sollte durch das Subsidiaritätsprinzip entgegengewirkt werden.⁶⁵⁹ Die Rechtsprechung des EuGH, insbesondere die Theorie der „implied power“ oder des „effet utile“, hat dazu beigetragen, den Handlungsspielraum der Gemeinschaft zu vergrößern, und dadurch die Souveränität der Mitgliedstaaten einzuschränken.⁶⁶⁰

Der Gedanke der Subsidiarität findet sich in der katholischen Soziallehre. Sie wurde in der Enzyklika *Quadragesimo Anno* (1931) wie folgt umschrieben: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende

657 Vgl. auch *Staudigl*, Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozeß, ZÖR 1993, S. 41 ff., hier S. 58.

658 *Forester*, Art. 235 EGV und das Subsidiaritätsprinzip des Art. 3b Abs. 2 EGV, ÖJZ 1996, S. 281 ff., hier S. 281.

659 Vgl. *Schambeck*, a.a.O., S. 527.

660 Siehe *Griller/Müller*, a.a.O., S. 53/54.

führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Das *Subsidiaritätsprinzip* besagt sohin, daß die *größere Einheit nicht Aufgaben erfüllen soll*, die von der *kleineren Einheit zufriedenstellend bewältigt* werden können.⁶⁶¹

Im Vertrag über die Europäische Union wurde folgende Bestimmung in den EG-Vertrag⁶⁶² aufgenommen:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Zielen tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.“

Die Literatur zum Subsidiaritätsprinzip⁶⁶³ ist bereits unübersehbar geworden. Es ist ein Thema, das nicht nur rechtlich zu analysieren ist, sondern zu Betrachtungen über die Europäische Union, ihre Aufgaben, ihre Organisation, ihre Rechtsetzung oder ihren Bestand für die Zukunft anregt. Andererseits läßt dieser geballte literarische Äußerungswille offensichtlich auf einen gewissen Bedarf schließen, daß irgendwie die Regelungen in der Europäischen Union hinsichtlich ihrer Dichte, ihrer Akzeptanz bei den Bürgern und ihrer Klarheit an einer Grenze angelangt sind. Sich mit dem Subsidiaritätsprinzip zu befassen, ist natürlich auch die Pflichtübung eines jeden, der sich mit der Europäischen Union und Fragen des Föderalismus beschäftigt.

Iglesias wieder meint: „Alle scheinen nunmehr mit jenem 'Stein der Weisen', dem Subsidiaritätsprinzip, zufrieden zu sein, den die einen als die Quintessenz des Föderalismus und die anderen als ein Trojanisches Pferd ansehen, das es ihnen ermöglichen wird, den ungebührlich 'supranationalen' Charakter der Gemeinschaft zu verwässern“.⁶⁶⁴ Vielleicht liegt mit dem Subsidiaritätsprinzip bei aller Kritik wirklich ein Lösungsansatz vor, der ausbaufähiger und interpretierfähiger ist als angenommen. Zweifellos wird das Subsidiaritätsprinzip auch als Beruhigungsspiel gegen das tatsächlich oder vermeintlich regelungswütige, zentralistische und bürokratische Brüssel eingesetzt.

661 Siehe Forester, a.a.O., S. 283.

662 Art. 3b EG-Vertrag.

663 Vgl. auch Forester, a.a.O., S. 281.

664 a.a.O., S. 130.

Auch im Zusammenhang mit der Regierungskonferenz 1996 blieb das Subsidiaritätsprinzip weiter Gesprächsthema. Schon die Reflexionsgruppe setzte sich recht ausführlich damit auseinander.⁶⁶⁵ Die Gruppe unterstreicht die Bedeutung einer korrekten Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, der im Art. 3b des EG-Vertrages verankert ist und in einer institutionellen Vereinbarung über seine Anwendung bekräftigt wird.

Die Subsidiarität bringe nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern auch die Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten mit sich.

Doch wird auch angemerkt, daß bei einer korrekten Anwendung dieses Grundsatzes zwei Fehlentwicklungen zu vermeiden seien. Zum einen dürfe die Subsidiarität kein abstrakter Grundsatz ohne Auswirkungen auf die Praxis bleiben; zum anderen dürfe sie sich in der Praxis nicht in ein Instrument verwandeln, mit dem die Zuständigkeit der Europäischen Union systematisch beschnitten werde. Hier scheint in der Reflexionsgruppe ein Konsens vorgelegen zu sein, weil des weiteren von einzelnen Auffassungen der Mitglieder berichtet wird.

In den österreichischen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996⁶⁶⁶ wird dem Subsidiaritätsprinzip viel Sympathie entgegengebracht und zum Zweck einer erleichterten gerichtlichen Nachprüfung für eine Konkretisierung plädiert. Auch wird bekundet, der Entwicklung von Mitwirkungsmöglichkeiten nationaler Parlamente bei der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips positiv gegenüber zu stehen. Vor allem wird den Ländern Unterstützung ihrer Position zugesagt, auch hinsichtlich des Klagerechtes des Ausschusses der Regionen bei Subsidiaritätsverletzung, wenn auch bemerkt wurde, daß sich eine breite Mehrheit der Reflexionsgruppe dagegen aussprach.

Die Länder schließen sich in ihrer einheitlichen Stellungnahme⁶⁶⁷ den bereits vorhergehenden Beschlüssen, etwa in der Landeshauptmännerkonferenz oder im Ausschuß der Regionen an, und schlagen folgende Formulierung vor:

„Die Gemeinschaft wird nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, Regionen oder lokalen Gebietskörperschaften, die nach dem internen Recht der Mitgliedstaaten über eine Entscheidungsbefugnis verfügen, nicht ausreichend erreicht werden.“

Dieser Vorschlag unterscheidet sich insofern von der geltenden Rechtslage, als bei den Maßnahmen, die anders nicht ausreichend erreicht werden können, nicht nur die Ebene der Mitgliedstaaten, sondern auch die Ebene der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften angeführt wird. Eine große Mehrheit der

665 Reflexionsgruppe, zweiter Teil, P. 69 ff.

666 Siehe Beilage zu VST-2855/48 vom 26. März 1996, P.2.7.

667 Beilage zu VST-2855/47 vom 22. März 1996, S. 2.

Mitgliedstaaten äußerte sich gegen ein solches Ansinnen allerdings klar ablehnend. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß eine derartige Vertragsänderung selbst einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip darstellen würde, da die Entscheidung darüber, ob und inwieweit die regionale und lokale Ebene in den politischen Prozeß einzubeziehen sei, den Mitgliedstaaten überlassen bleiben müsse.⁶⁶⁸ In der Tat nimmt die Europäische Union keinen Einfluß auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung.⁶⁶⁹ Aus dem auf europäischer Ebene formulierten Subsidiaritätsprinzip können die Länder unmittelbar auch keinerlei Recht ableiten, die zu einer Kompetenzverschiebung zu ihren Gunsten führen könnte.⁶⁷⁰ Je mehr aber einem Mitgliedstaat in Abgrenzung zur Europäischen Union Kompetenzen zukommen, umso mehr Zuständigkeiten kann er, wenn er föderalistisch aufgebaut ist, an die Gliedstaaten abtreten. Insofern hat das Subsidiaritätsprinzip für die Länder große mittelbare Bedeutung.

Als Ergebnis der Überlegungen über eine Verbesserung des Subsidiaritätsprinzips kam es zur Aufnahme eines Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in den Vertrag von Amsterdam.⁶⁷¹

Es wird versucht, den Anwendungsrahmen des Subsidiaritätsprinzips aufzuzeigen und zu erläutern. Prüfungs- und Berichtspflichten werden festgelegt. Trotzdem bleibt nach wie vor vieles offen; zu auslegungsbedürftig ist das Protokoll. Nicht vergessen wird immer wieder auf den Vorbehalt des Gemeinschaftsrechtes aufmerksam zu machen. So wird es durchaus auch auf den rechtspolitischen Willen ankommen, wie man es mit diesen Prinzipien wirklich zu halten gedenkt. Es muß sich erst in der Praxis erweisen, ob das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit substantielle Bedeutung erlangt oder es doch nicht mehr ist als eine weitere seichte Absichtserklärung, an denen der Vertrag von Amsterdam gewiß nicht arm ist.

Folgende Grundsätze werden im Zusammenhang mit der Subsidiarität immer wieder genannt:⁶⁷²

668 Vgl. *Woschnagg*, Welchen Einfluß haben die Länder auf die Festlegung österreichischer Positionen zu EU-Politiken?, in: *Staudigl/Fischler* (Hrsg.), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, 1996, S. 76 ff., hier S. 79.

669 Vgl. EuGH Rs.227/85.

670 Vgl. *Heller*, *EU-Rechtsumsetzung - Praktische Problemstellungen am Beispiel des Bundeslandes Salzburg*, in: *Strunz/Fohler-Norek/Edtstadler* (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung im Wandel*, 1996, S. 67 ff., hier S. 71.

671 Abschnitt II, Kapitel 9.

672 Vgl. Anfragebeantwortung des Rates, Abl.Nr.C 102 vom 11. April 1994, S. 4 und 5; Ausführungen in *Thun-Hohenstein - Cede*, a.a.O., S. 153 ff.; *Forester*, a.a.O.; Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament vom 27. Oktober 1992, Beilage zu VST-2047/34 vom 2. November 1992; Vertrag von Amsterdam (Abschnitt II, Kapitel 9).

- Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Grundprinzip der europäischen Union. Dies deshalb, weil die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu erfolgen hat, und die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden müssen.
- Das Subsidiaritätsprinzip richtet sich an alle Gemeinschaftsorgane. Es muß sich um Angelegenheiten handeln, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Das Subsidiaritätsprinzip ist keine Kompetenzverteilungsregel, sondern eine Kompetenzausübungsregel.
- Das Subsidiaritätsprinzip ist justiziabel. Da es nicht nur eine politische Leitlinie für die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane, sondern auch eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechtes ist, könnten Rechtsakte der Gemeinschaft vom Gerichtshof auf die Einhaltung dieser Rechtsnorm überprüft werden.
- Nach Art. 3b zweiter Absatz EG-Vertrag ist die Prüfung der mitgliedstaatlichen Unzulänglichkeit (Notwendigkeitstest) und die des gemeinschaftlichen Mehrwertes (Effizienztest) vorzunehmen.

Beim Notwendigkeitstest ist nicht zu prüfen, ob Ziele „erreicht werden“, sondern, ob sie im Rahmen der Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten - was eine gewisse Bedachtnahme auf die Kompetenzlage in Bundesstaaten bedeutet - „erreicht werden können“. Die Tatsache, daß ein Mitgliedstaat noch keine Regelung erlassen hat, darf nicht sofort dazu führen, daß die Gemeinschaft eine Regelung erläßt. Nur wenn die Mitgliedstaaten auf Grund eines begrenzten Zugriffes nicht in der Lage sind, die entsprechenden Ziele zu verwirklichen, kann die Gemeinschaft tätig werden.

Spricht das Ergebnis des Notwendigkeitstests für die Gemeinschaft, ist als zweites Erfordernis und eigenständige Voraussetzung eine bessere Zielverwirklichung auf Gemeinschaftsebene erforderlich. „Besser“ heißt, das betreffende Gemeinschaftshandeln muß deutliche - und nicht nur geringfügige oder marginale - Vorteile bringen.

Eine Gemeinschaftstätigkeit ist jedenfalls immer dann angezeigt, wenn nur eine staatenübergreifende Kompetenz die erforderliche Regelung im Hinblick auf deren Umfang oder Wirkung bewerkstelligen kann. Als Richtschnur gilt, daß umso weniger Raum für Subsidiarität bleibt, je genauer eine Aufgabe durch den Vertrag definiert wird.

Auch die Anwendung des Art. 235 EG-Vertrag ist nach den Kriterien des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen. Gerade diese Bestimmung wird ja immer wieder dafür verantwortlich gemacht, daß eine zu starke Kompetenzinanspruchnahme durch die Gemeinschaft erfolgt.

Wenn die Gemeinschaft schließlich handelt, hat sie dies unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu tun.⁶⁷³ Dies bedeutet Vorrang von Unterstützungsmaßnahmen vor einer Reglementierung, von gegenseitiger Anerkennung vor Harmonisierung, von Rahmenrichtlinien vor detaillierten Regelungen, Richtlinien vor Verordnungen und dergleichen. Kommissionsvorschläge müssen mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen. So machte die Kommission über die Haltung wildlebender Tiere in Zoos entgegen der ursprünglichen Absicht einen Vorschlag für eine Empfehlung und nicht für eine Richtlinie.⁶⁷⁴ Natürlich wird auch in den einheitlichen Stellungnahmen der Länder immer wieder auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen.⁶⁷⁵

B. Überlegungen für einen Kompetenzkatalog

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird immer wieder die Einführung eines Kompetenzkataloges zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten angesprochen.⁶⁷⁶ Die Reflexionsgruppe befürwortete allerdings nicht die Aufnahme eines Kompetenzkataloges der Europäischen Union in den EG-Vertrag, sondern zieht die Beibehaltung des derzeitigen Systems vor, wonach die Rechtsgrundlage für die Maßnahmen und Politiken der Europäischen Union von Fall zu Fall bestimmt wird.⁶⁷⁷ In den österreichischen Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz 1996 wurde daher festgehalten, daß wie andere Mitgliedstaaten auch Österreich die Ausarbeitung eines Kompetenzkataloges durch die Regierungskonferenz 1996 nicht für realistisch hält.⁶⁷⁸

Es kommt aber nicht von ungefähr, daß gerade die Organe der Gliedstaaten sich für einen Kompetenzkatalog stark machen, wobei natürlich immer im Sinne des Subsidiaritätsprinzips an eine vernünftige Kompetenzverteilung gedacht ist. Die Kompetenzen der Europäischen Union sollten wohl nach den

673 Art. 3b dritter Absatz EG-Vertrag; Vertrag von Amsterdam (Abschnitt II, Kapitel 9).

674 Siehe Beilage zu VST-2892/13 vom 4. April 1996; allerdings hat der juristische Dienst des Rats in einem Gutachten festgehalten, daß sich für diesen Bereich ohnehin keine Grundlage aus dem EG-Vertrag ergebe, siehe Beilage zu VST-2892/38 vom 8. Juli 1996.

675 Vgl. etwa VST-2233/18 vom 28. Juli 1995 (Sportpferde); VST-2615/27 vom 15. Juli 1996 (Tourismus).

676 Siehe Ausschuß der Regionen in seiner Stellungnahme zu der Revision des Vertrages über die Europäische Union vom 20. April 1995, Beilage zu VST-2722/155 vom 26. Mai 1995, S. 4; Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 4. Mai 1995; Beschluß der Landtagspräsidentenkonferenz vom 23. Oktober 1995; Entschließung des deutschen Bundesrates vom 15. Dezember 1995, Beilage zu VST-2855/41 vom 1. März 1996; Entschließung des Tiroler Landtags vom 1. März 1996.

677 Reflexionsgruppe, zweiter Teil, P. 125.

678 Siehe Beilage zu VST-2855/48 vom 26. März 1996, S. 14.

Kriterien der Transnationalität und der Schaffung von notwendigen Rahmenregelungen erfolgen, während ansonsten grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig bleiben sollen. Es bleibt sodann den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, ob und in welchem Ausmaß eine bundesstaatliche Verfassung gewünscht wird. Wie schon angemerkt, nimmt die Europäische Union keinen Einfluß auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung.⁶⁷⁹ Überlegt werden könnte auch ein Negativkatalog, der exklusive Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten enthält.⁶⁸⁰ Derzeit ist jedenfalls die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nur in einigen Kernbereichen einigermaßen rational gestaltet; in vielen anderen Bereichen ist die Verteilung schlechthin ohne Zusammenhang oder Logik.⁶⁸¹ Wie im innerstaatlichen Bereich⁶⁸² liegen die Probleme sicherlich im Detail. Trotzdem würde ein klarer Kompetenzkatalog zweifellos zu einer besseren Übersichtlichkeit, Vorhersehbarkeit, Vermeidung von Doppelgeleisigkeiten, mehr Offenheit und dergleichen beitragen.⁶⁸³ Die Europäische Union könnte sich vielleicht doch eher grundsätzlicheren Aufgaben zuwenden und sich nicht in kleinen Programmen und Projekten verzetteln. Unbestreitbar entsprechen etwa die Strukturfonds wie der Europäische Sozialfonds,⁶⁸⁴ der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft⁶⁸⁵ oder der Europäische Fonds für regionale Entwicklung⁶⁸⁶ den Aufgaben und Zielen der Europäischen Union.⁶⁸⁷ Als systemkonform für den Aufgabenbereich einer internationalen Organisation sind auch Programme wie ERASMUS,⁶⁸⁸ LINGUA⁶⁸⁹ oder SOKRATES 2⁶⁹⁰ anzusehen. Ob aber all die vielen anderen Programme und

679 Vgl. EuGH Rs.227/85.

680 Siehe *Georg Mayer*, a.a.O., S. 215.

681 Vgl. *Fitzmaurice*, Die EG auf dem Weg ins nächste Jahrhundert, in: Röttiger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration 2, 1996, S. 357 ff., hier S. 367.

682 Vgl. etwa die Arbeit der Strukturreformkommission über die Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, herausgegeben von der Republik Österreich.

683 Eine Kompetenzverteilung gehört auch zu den Reformvorschlägen von Griller/Müller, a.a.O., S. 27 und S. 53 ff.

684 ESF, Art. 123 EG-Vertrag.

685 EAGFL, Art. 130b EG-Vertrag.

686 EFRE, Art. 130c EG-Vertrag.

687 Vgl. etwa Art. 2 und 3 des EG-Vertrages.

688 Förderung der Mobilität der Hochschüler.

689 Förderung der Fremdsprachenkenntnisse.

690 Das die Bildungsprogramme wie auch ERASMUS und LINGUA zusammenfassen soll.

Projekte,⁶⁹¹ deren Verwirklichung ohnehin oft von einer Kofinanzierung durch einen Mitgliedstaat abhängig ist, einer kritischen Kosten-Nutzenrechnung, insbesondere bezüglich des Bürokratie- und Personalaufwandes standhalten könnten, wäre untersuchenswert. Man könnte schon kritisch fragen, ob es immer so zweckmäßig ist, daß die Europäische Union in so unterschiedlichen Vorhaben im wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Bereich als Subventionsgeberin - eigentlich entgegen den Prinzipien der Freiheiten - auftritt. Denn manches Projekt würde ein Mitgliedstaat gar nicht als förderungswürdig ansehen, wenn nicht auch Mittel der Europäischen Union zur Verfügung gestellt würden, und für andere Bereiche wäre allenfalls eine nationale Alleinförderung durchaus effektiver. Auch besteht die Gefahr, daß Mitgliedstaaten notwendige Maßnahmen, die sie durchaus selbst treffen könnten, auf die europäische Ebene abschieben.

Wenn auch ein Kompetenzkatalog nicht verwirklicht werden wird, ist es doch reizvoll, in einem groben Raster aufzuzeigen, in welche Richtung hier Überlegungen angestellt werden könnten.⁶⁹²

2. Allgemeine Kriterien für die Aufgabenverteilung

Saladin⁶⁹³ geht in seinem Ansatz „Wozu noch Staaten“ einmal von den Staatsaufgaben aus und sodann von deren möglichen Verteilung zwischen den Staaten, Gliedstaaten und vor allem auch der Staatengemeinschaften. Vorausgeschickt muß allerdings werden, daß eine Kompetenzverteilung nicht nur auf der Ebene der Gesetzgebung, sondern auch auf jener der Vollziehung zu beachten ist. Die Vollziehung in der Europäischen Union erfolgt in der Regel auf der Ebene der Mitgliedstaaten.⁶⁹⁴ In Bundesstaaten ist sie zwischen den Zentral- und den Gliedstaaten aufgeteilt.⁶⁹⁵ Immer wieder wird auch vom Vollzugsföderalismus gesprochen. In der folgenden Darstellung wird von Staatsaufgaben und deren Aufteilung schlechthin - wobei auch ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen müssen - ausgegangen, ohne zwischen Rechtsetzung und Vollziehung und der in Österreich üblichen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung zu unterscheiden. Die Strukturreformkommission hat in ihrem Schluß-

691 Es wäre vielleicht ungerecht, ein oder mehrere Programme herauszugreifen, zahlreiche Abkürzungen für Programme finden sich in *Brandstetter*, EORO-ABC; vgl. auch *Renner-Loquenz*, Bildungspolitik, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration*², 1996, S. 1054 ff. und die dort angeführten Programme; *Strohmeier*, Kulturpolitik, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration*², 1996, S. 1079 und die dort angeführten Programme.

692 Hier soll vor allem der Gesichtspunkt der drei Ebenen herausgearbeitet werden; unter Punkt VI.B.4 wurde an Hand einiger Beispiele die österreichische Bund-Länderebene erörtert.

693 a.a.O., S. 38 ff., 51 ff., 88 ff. und 121 ff.

694 Vgl. etwa *Burtscher*, EG-Beitritt und Föderalismus, a.a.O., S. 62, *Schweitzer/Hummer*, a.a.O., S. 125, wonach die gemeinschaftsunmittelbare Vollziehung den Ausnahmefall darstellt.

695 Vgl. etwa Art. 10 bis 15 B-VG.

bericht⁶⁹⁶ ohnehin festgehalten, daß die generelle Kompetenzfreistellung der nichthoheitlichen Verwaltung im internationalen Vergleich ein Unikat darstelle. Wie zwischen Zentral- und Gliedstaaten wäre auch zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu beachten, ob Förderungsmittel koordiniert und effizient eingesetzt werden.

Zur Frage, wie die Aufgaben der „öffentlichen Hand“ auf die staatliche (oder die unterstaatliche) und auf die zwischen- oder überstaatliche (internationale oder supranationale) Ebene zu verteilen seien, hat Saladin⁶⁹⁷ vier Kriterien entwickelt:

1. Vertrautheit: Eine Staatsaufgabe soll von jener politischen Gemeinschaft wahrgenommen werden, die am besten mit den lokalen oder regionalen Sondergegebenheiten vertraut ist;
2. Betroffenheit: Eine Staatsaufgabe soll von jener politischen Gemeinschaft wahrgenommen werden, die selbst von der Regelung betroffen ist;
3. zwischenstaatliche Gerechtigkeit: Eine Staatsaufgabe muß auf internationaler oder supranationaler Ebene wahrgenommen werden, wo einzig diese Maßnahme die (relative) Gleichbehandlung von armen und reichen Staaten erlaubt;
4. Integrationskraft: Den einzelnen Staaten sind jene Aufgaben zu belassen, ohne die sie ihre Integrationswirkung verlieren.

Das vierte Kriterium spricht für eine Aufgabenzuteilung an die (Glieder-) Staaten, das dritte Kriterium legt eine Übertragung der Staatsaufgaben an internationale oder supranationale Staatengemeinschaften nahe; das erste und das zweite fordern eine Zuteilung von Fall zu Fall.

3. Die einzelnen Staatsaufgaben und deren Verteilung auf die verschiedenen Ebenen

Zu einzelnen konkreten Aufgaben:⁶⁹⁸

*** Internationale Beziehungen**

Nach Saladin⁶⁹⁹ hat Außenpolitik, einst wohl Staatsaufgabe par excellence, Grundlage und Ausdruck der „Persönlichkeit“ eines Staates, heute und morgen der zunehmenden weltweiten Vernetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Prozesse Rechnung zu tragen. Dies heißt zwar nicht, daß die einzelnen

⁶⁹⁶ Strukturreformkommission über die Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, herausgegeben von der Republik Österreich, S. 532.

⁶⁹⁷ a.a.O., S. 119/120.

⁶⁹⁸ Nach dem von Saladin gewählten System, a.a.O., S. 121 ff.

⁶⁹⁹ a.a.O., S. 122/123.

Staaten überhaupt kein Recht und Möglichkeit auf eine eigene Außenpolitik haben; aber die wesentlichen politischen Entscheide über die Gestaltung der Beziehungen zwischen Staaten und Staatengruppen werden immer mehr auf der höheren Ebene der Staatengemeinschaften zu treffen sein.

In den Vertrag über die Europäische Union wurden Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufgenommen, die im Vertrag von Amsterdam etwas erweitert und modifiziert wurden.⁷⁰⁰ Wenn die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auch auf gouvernementaler und nicht supranationaler Ebene⁷⁰¹ erfolgen soll, liegt zweifellos ein wichtiger Schritt auf Verschiebung der Außenpolitik auf die „höhere Ebene“ der Staatengemeinschaft vor. Wenn auch in Österreich unter bestimmten Voraussetzungen auch den Ländern innerhalb eines bestimmten Rahmens die Befugnis zum Abschluß von Staatsverträgen zukommt,⁷⁰² ist die klassische Außenpolitik doch eher eine Domäne des Zentralstaates. Soweit sich die „Länderaußenpolitik“ im Rahmen der Europäischen Union bewegt, liegt schon mehr Integrationspolitik und daher nicht mehr Außenpolitik nach dem herkömmlichen Verständnis vor.

* *Militärische Verteidigung*

Diese Aufgaben werden sicherlich entweder von den Nationalstaaten oder Staatengemeinschaften wahrgenommen. Die Geschichte kennt eine Vielzahl von Militärbündnissen. Auch die Europäische Union kann sich auf längerer Sicht eine gemeinsame Verteidigungspolitik und zu gegebener Zeit eine gemeinsame Verteidigung vorstellen.⁷⁰³ Die militärischen Angelegenheiten sind eher typische Aufgaben des Zentralstaates.⁷⁰⁴

* *Umgang mit Ausländern*

Auch die Ausländerpolitik wird in der Regel von den Zentralstaaten ausgeübt.⁷⁰⁵ Als Mitgliedstaat der Europäischen Union richtet sich die Fremdenpolitik vor allem auf die sogenannten „Drittstaatsangehörigen“. Eine stärkere gemeinsame Asylpolitik zeichnet sich ab.⁷⁰⁶

700 Art. J bis J.11 des Vertrages über die Europäische Union (Abschnitt III, Kapitel 12 des Vertrages von Amsterdam).

701 Vgl. nochmal *Obwexer/Niedermühlbichler*, Das EU-Recht in der österreichischen Rechtsordnung, ecolex 1995, S. 145.

702 Art. 16 B-VG.

703 Art. J.4 des Vertrages über die Europäische Union (J. 7 nach dem Vertrag von Amsterdam).

704 Vgl. Art. 10 Abs. 1 Z. 15 B-VG.

705 Vgl. Art. 10 Abs. 1 Z. 7 B-VG.

706 Art. K.1 und K.3 des Vertrages über die Europäische Union; eine neue Systematik erfolgt durch den Vertrag von Amsterdam (Abschnitt I, Kapitel 2).

* *Privatrechts- und Strafrechtsordnung*

Wenn man von der „Lex Starzynski“⁷⁰⁷ absieht, liegt die hauptsächliche Zuständigkeit für das Straf- und Zivilrechtswesen beim Bund. Eine allzugroße Aufsplitterung zwischen dem Bund und den Ländern, es sei denn, daß sich zivil- und strafrechtliche Bestimmungen zur Verwirklichung eines länderspezifischen Zieles als erforderlich erweisen, wäre wohl auch nicht zweckmäßig. Saladin⁷⁰⁸ empfiehlt wegen der Verkörperung von nationalen Wertvorstellungen das Straf- und Zivilrecht auf nationaler Ebene zu belassen, allerdings mit der Einschränkung, der zunehmenden Mobilität Rechnung zu tragen.

In der Europäischen Union nimmt das Gemeinschaftsprivatrecht zu, wenn auch noch in sachgebietlich zerstückelter Form.⁷⁰⁹ Grundsätzlich ist aber einer allzustarken Verlagerung von Zivil- und Strafrecht auf Gemeinschaftsebene eine Absage zu erteilen, hier kann man sich auch durch Kollisionsnormen behelfen.⁷¹⁰

* *Bildung und Forschung*

Das Bildungswesen ist sicherlich, wie es Saladin⁷¹¹ anführt, ein Ausdruck und Stütze nationaler (und wohl auch regionaler) Wertvorstellungen par excellence. Die Bildung muß daher Angelegenheiten der einzelnen Staaten und Regionen bleiben. Freilich muß die Bildung aber offen und aufgeschlossen sein.

Wie sensibel die Angelegenheiten der Bildung zwischen dem Bund und den Ländern ist, zeigt die komplizierte Zuständigkeitsverteilung im Bereich des Schulwesens. Eine Änderung ist nur erschwert möglich.⁷¹² Auf europäischer Ebene bietet sich die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungen an, sodaß einheitliche Vorschriften aus diesem Grund nicht notwendig sind. Wenn auch die Bildung wegen ihrer starken kulturellen Bedeutung für einen Mitgliedstaat und allenfalls auch für einen Gliedstaat nicht auf europäische Ebene verlagert werden soll, darf nicht übersehen werden, daß der Wettbewerb für ein gewisses einheitliches Bildungsniveau sorgen wird. Er wird aber auch immer wieder die einzelnen Mitgliedstaaten zu neuen Ideen bewegen und zu neuen Inhalten herausfordern.

Gerade die Forschung kann nicht bei den nationalen Grenzen haltmachen. Für Kleinstaaten bietet auf diesem Gebiet die Mitgliedschaft etwa zur Europäi-

707 Art. 15 Abs. 9 B-VG.

708 a.a.O., S. 131.

709 Vgl. Müller-Graff, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht, NJW 1993, S. 13 ff., hier S. 13.

710 Vgl. auch Taupitz, Privatrechtsvereinheitlichung durch die EG: Sachrechts- oder Kollisionsrechtsvereinheitlichung?, Juristen Zeitung 1993, S. 533 ff.

711 a.a.O., S. 133.

712 Vgl. Art. 14 und 14a B-VG.

schen Union eine Chance. Von dieser Chance könnten durchaus auch Gliedstaaten in einzelnen Bereichen Gebrauch machen.

* *Kulturpolitik, Natur- und Heimatschutz*

Förderung der Kultur ist Förderung von Werten; Erhaltung von Kulturgütern wie auch von schützenswerten Landschaften und Biotopen erhält Werte.⁷¹³ Im wesentlichen handelt es sich um Angelegenheiten, die bei den Nationalstaaten und in einem Bundesstaat in der Zuständigkeit des Gliedstaates verbleiben sollen. Auf Europäischer Ebene ergäben sich Anknüpfungspunkte, im Wege des Außenhandels Artenschutz vorzunehmen. Die Notwendigkeit von Regelungen wie der Vogelschutzrichtlinie⁷¹⁴ oder die Habitatrichtlinie⁷¹⁵ auf Gemeinschaftsebene muß eher bezweifelt werden. Die Regelungen über die Kultur im EG-Vertrag⁷¹⁶ sind Ziel- und Förderungsbestimmungen. Daß man von einer allzugroßen Vergemeinschaftung Abstand nehmen will, zeigt, daß jegliche Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeschlossen ist. Die Kommission hat etwa hinsichtlich der Kultur einen ersten Bericht über die Berücksichtigung der kulturellen Aspekte in der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft vorgelegt.⁷¹⁷ Nicht überraschend wird auf das Problem der Definition des Begriffes Kultur hingewiesen.⁷¹⁸ Wie Effektiv die Kulturförderung wirklich ist, müßte natürlich genau analysiert werden. Es gibt zweifellos bedeutende europäische Kulturdenkmäler oder vielversprechende moderne Kulturprojekte, für die sich eine gemeinsame Anstrengung lohnt.⁷¹⁹ Grundsätzlich sollte aber eine gewisse Skepsis bleiben, die Kulturförderung allzusehr auf die europäische Ebene zu verlagern, vor allem vor Förderungen nach dem Gießkannenprinzip. Kultur und Naturschutz soll ein nationales und vielmehr sogar regionales Anliegen bleiben.

* *Umweltschutz, Tierschutz, Schutz vor Gefahren der Gentechnologie*

Umweltschutz umfaßt weite Bereiche wie Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung oder Gewässerschutz. In Österreich überwiegen die Zuständigkeiten des Bundes.⁷²⁰ Umweltschutz bedeutet einen Wert, der in den einzelnen Staaten etwa durch strenge Vorschriften zum Ausdruck kommt. Emissionen z.B.

713 Saladin, a.a.O., S. 135.

714 Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, in der Fassung der Richtlinie 94/24/EG.

715 Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

716 Art. 128.

717 Beilage zu VST-1522/72 vom 25. Juni 1996.

718 Einführung S. 3.

719 Vgl. zum Programm Raphael Strohmeier, a.a.O., S. 1089 ff.

720 Art. 10 Abs. 1 Z. 10 und 12 B-VG.

kennen aber auch keine Grenzen, sodaß es durchaus Raum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt. Auch sollten Umweltvorschriften keine Wettbewerbsverzerrungen bewirken. Aus diesen Überlegungen bietet sich folgende Lösung an: Grundsätzlich sollte auch der Umweltschutz im nationalen Bereich verbleiben. Internationales bzw. supranationales Umweltrecht muß aber Mindeststandards setzen.⁷²¹ Ähnliches ergibt sich wohl auch für den Tierschutz.⁷²² Auch hier muß es dem Staat oder, wie in Österreich, dem Gliedstaat offen stehen, seine Wertvorstellungen zum Tierschutz selbst zum Ausdruck zu bringen. Bedeutet er ihm einen hohen Wert, so wird er strenge Vorschriften erlassen. Will man nun zwar keinem Staat unterstellen, daß er bewußt der Tierquälerei Vorschub leistet, so können Schutzbestimmungen doch ein sehr niedriges Niveau aufweisen und dadurch Wettbewerbsvorteile bewirken. Deshalb sind auf internationaler oder supranationaler Ebene Mindeststandards wohl erforderlich.

In Österreich wird innerstaatlich diskutiert, ob Tierschutz nach der Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fallen soll.⁷²³ Auf den ersten Blick mag es logisch scheinen, daß etwa ein Hund in Wien und Vorarlberg gleich schützenswert ist. Zweifellos wird es in den Kernbestimmungen wie etwa der Tierquälerei nicht allzugroße Abweichungen geben können. Eine gewisse Ähnlichkeit der Tierschutzgesetze der Länder ist unverkennbar. Im Hinblick auf unterschiedliche regionale Gegebenheiten und Bewirtschaftungsformen ergeben sich aber auch durchaus Ansatzpunkte für Differenzierungen. Es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß es, nicht zuletzt wegen der Kompetenzaufsplitterung,⁷²⁴ sachliche Argumente für und gegen eine Zentralisierung des Tierschutzes gibt. Nur eines muß doch festgehalten werden: es geht auch beim Tierschutz um Wertvorstellungen. Abzulehnen ist eine Zentralisierung jedenfalls dann, wenn sie aus dem Mißtrauen

gegenüber den Gliedstaaten erfolgt, daß diese nicht in der Lage wären, für den Schutz gewisser Werte zu sorgen. Bei aufgesplitterten Materien wären im Sinne einer guten Kompetenzübersicht möglichst umfassende Regelungen eines Lebenssachverhaltes durch einen Gesetzgeber überlegenswert. Dies muß aber - und hier bietet sich der Tierschutz gerade als eine in seinem Kern traditionelle Länderangelegenheit als Beispiel an - nicht immer nur zu Lasten der Länder erfolgen.

721 So auch *Saladin*, a.a.O., S. 139.

722 Das Protokoll zum Tierschutz im Vertrag von Amsterdam (Abschnitt II, Kapitel 8, lit. m) ist nur eine Leitlinie für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten, aber keine Rechtsetzungskompetenz.

723 Vgl. Volksbegehren zur Schaffung eines Bundestierschutzgesetzes, dazu erfolgte auch ein Hearing im Unterausschuß des Verfassungsausschusses am 20. November 1996 (vgl. Beilage zu VST-1372/168 vom 3. Dezember 1996).

724 Vgl. VfSlg. 5649/1967.

Die Europäische Union weist durchaus eine sehr umfangreiche Umweltpolitik⁷²⁵ auf, was auch in zahlreichen Umweltschutzabkommen zum Ausdruck kommt.⁷²⁶ Vielleicht ist dies auch darauf zurückzuführen, daß man ihr mitunter vorwarf, nur den Wettbewerb im Auge zu haben und flankierende Maßnahmen zu vernachlässigen. Allerdings scheinen sich gerade im Umweltbereich viele Vorschriften zu überlagern, sodaß eine kompetenzmäßige Entflechtung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten von Vorteil wäre.

Die Gentechnik wirft zweifellos grundlegende und moralische Fragen auf, die jedenfalls nie völlig auf die internationale oder supranationale Ebene verlagert werden dürfen. In Österreich ergeben sich im Bereich der Tierzucht oder des Pflanzenschutzes auch Berührungspunkte für die Länder in der Gentechnik. Gerade weil es so wertende Fragen sind, ist es richtig, daß jeder Gesetzgeber innerhalb seines Wirkungsbereiches selbst seine Entscheidungen trifft. Trotzdem wird man nicht übersehen können, daß auch im Bereich der Gentechnik ein Wettbewerb besteht, dem man sich wahrscheinlich nicht entziehen kann.

* *Regelung des Fiskalwesens*

Durch die Steuergesetzgebung kann man natürlich Gesellschaftspolitik betreiben. Deshalb muß dieses Instrument grundsätzlich auch den Gliedstaaten zur Verfügung stehen, wobei man natürlich im einzelnen je nach Zweckmäßigkeit abzuwägen hat. Gerade durch einheitliche Steuerregelungen kann in einer supranationalen Gemeinschaft wie der Europäischen Union ein wirksames Mittel gefunden werden, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

* *Regelung des Geldwesens*

Nach Art. 4 Abs. 1 B-VG bildet das Bundesgebiet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet. Innerstaatlich ist es keine Frage, daß die Währung eine Angelegenheit des Zentralstaates ist. Ziel des Vertrages über die Europäische Union ist die Schaffung einer einheitlichen Währung.⁷²⁷ Um Mitglied der Währungsunion zu werden, müssen bestimmte sogenannte „Konvergenzkriterien“ - also ein ausreichender Grad an wirtschaftlichem Gleichlauf - erfüllt sein. Daß letztlich eine einheitliche Währung zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum gehört, kann wohl kaum bestritten werden. Von einer einheitlichen Währung ginge natürlich auch eine große Symbolkraft für die Einheit Europas aus. Neben Befürchtungen über eine Schwächung der Währung

725 Vgl. Art. 130r, 130s und 130t EG-Vertrag und Abschnitt II, Kapitel 5 des Vertrages von Amsterdam; zuvor stützte man sich auf die Art. 100 und 235 EG-Vertrag; es wird davon gesprochen, daß die Gemeinschaft was ihre Umweltpolitik betrifft, an einem kritischen Punkt angelangt sei (vgl. Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechtes der Gemeinschaft, Beilage 1 zu VST-2805/383 vom 18. November 1996, S. 3).

726 Vgl. Schweitzer/Hummer, a.a.O., S. 478 ff.

727 Art. 105 ff. EG-Vertrag.

wird die Währung auch als nationale Identität gesehen, sodaß die Bürger der Mitgliedstaaten diesem Projekt mitunter nicht unkritisch gegenüber stehen.

* *Verkehrs- und Energiewesen*

Der Verkehr kann natürlich sehr weit verstanden werden. Er umfaßt einmal den Verkehr auf der Straße, der Schiene und in der Luft. Aber auch die Schaffung von Verkehrswegen fällt bei extensivem Verständnis darunter. Ohne allzugroße Analyse ist gleich erkennbar, daß durch den Verkehr alle Ebenen berührt sind. Auf der internationalen bzw. supranationalen Ebene geht es um großräumiges Denken, wie man die Verkehrsströme am besten leiten könnte. Die Europäische Union will daher zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze beitragen.⁷²⁸ Die Sicherheitsvorschriften für die Beschaffenheit eines Fahrzeuges, eines Schiffes oder eines Flugzeuges sind sicherlich eher auf internationaler oder nationaler Ebene anzusetzen. Die Regelung des Nahverkehrs aus Gründen des Umweltschutzes, der Flüssigkeit des Verkehrs ist wieder eine Aufgabe für den regionalen (auch kommunalen) Bereich. So wurde etwa auch vom Ausschuß der Ständigen Vertreter festgehalten, daß der öffentliche Personenverkehr vor allem eine lokale Angelegenheit sei.⁷²⁹ Im Sinne des Umwelt- und Landschaftsschutzes, aber auch zur Erreichung eines flüssigen Berufs- und Pendlerverkehrs sind verkehrslenkende Maßnahmen, Förderung eines attraktiven öffentlichen Verkehrs und dergleichen notwendig. Aber auch in der Schaffung von Verkehrswegen ist es sinnvoll, bestimmte Bereiche den Gliedstaaten zu überlassen. Mit Recht sind in Österreich die Verkehrskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt.⁷³⁰ Wenn auch nicht verkannt wird, daß bei der Verkehrsplanung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler oder supranationaler Ebene großräumig gedacht werden muß, entwickeln sich Konflikte mit der Anrainerbevölkerung, dem Einschnitt in Kultur- und Naturlandschaften und dergleichen. Bei der Lösung von Verkehrsfragen ist daher mit äußerster Bedachtheit vorzugehen. Es müssen auch die regionalen Organe mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet werden, um Lösungen herbeiführen zu können.

Auch im Bereich der Energie ergeben sich Anknüpfungspunkte auf allen Ebenen. Das geht über die Beschaffung von Energiestoffen im Außenhandel bis zur Errichtung von Kraftwerken, die wieder Bereiche wie den Landschaftsschutz berühren. Auch bei der Energie ist einerseits wieder großräumig sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler oder supranationaler Ebene zu denken, als Beispiel sei das Starkstromwegerecht angeführt, und andererseits wieder auf die konkreten Lebensräume und deren Bewohner Rücksicht zu nehmen.

728 Art. 129b EG-Vertrag.

729 Beilage 1 zu VST-2802/92 vom 3. Juli 1996.

730 Vgl. etwa Art. 10 Abs. 1 Z. 9 und Art. 11 Abs. 1 Z. 4 B-VG.

* *Raumordnung(planung)*

Die Staatsaufgabe „Raumordnung“ ist in Österreich in komplexer Weise zwischen dem Bund und den Ländern geteilt.⁷³¹ „Raumordnung“ ist kein in sich geschlossener Kompetenztatbestand, sondern eine typische Querschnittsmaterie. Der Bund nimmt zahlreiche, äußerst raumintensive Fachplanungen wahr, darunter Teile des Verkehrswesens, das Post- und Fernmeldewesen, Teile der Landwirtschaft, das Bergwesen, Forstwesen und Wasserrecht, das Starkstromwegerecht, Teile der Abfallwirtschaft, Denkmalschutz, militärische Angelegenheiten und anderes mehr. Die prinzipielle Allzuständigkeit der Länder schlägt sich im Raumordnungsrecht in einem eigentümlichen Dualismus nieder. Das allgemeine Raumordnungsrecht der Länder beansprucht grundsätzlich den Raum in umfassender Weise rechtlich zu gestalten. Dennoch bestehen daneben - wie auf Bundesebene - eigene Fachplanungskompetenzen, wie der Naturschutz, das Baurecht, der Grundverkehr, Teile des Energie- und Verkehrswesens.⁷³²

Auf internationaler oder supranationaler Ebene besteht in der hoheitlichen Bodennutzung, wie sie in den Raumordnungsgesetzen der Länder⁷³³ festgelegt ist, wohl kaum Handlungsbedarf. Im Bereich der Fachplanungen, sowohl jener, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, wie etwa Bereiche des Verkehrs, also auch jenen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, wie der Naturschutz, könnten sich Anknüpfungen für grenzübergreifende Aktivitäten aber auch für große Planungsvorhaben anbieten.

Die Frage, ob die Europäische Union Raumordnungskompetenzen kennt, läßt sich nicht mit einem eindeutigen Ja oder Nein beantworten. Ansätze für eine Raumordnungspolitik sind aber zu erkennen, so im Kommissionsdokument „EUROPA 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft“⁷³⁴ und vor allem in der Aufnahme der transeuropäischen Netze in den EG-Vertrag.⁷³⁵ Nach Art. 130s Abs. 2 EG-Vertrag bedarf es für Maßnahmen im Bereich der Raumordnung Einstimmigkeit.

Pernthaler/Prantl⁷³⁶ bewerten die raumordnerischen Berührungspunkte durch die Europäische Union im Kern etwa so: Die Gemeinschaft als supranationale Organisation wirtschaftlicher Prägung beansprucht keine Raumplanungsbefugnisse im Sinne hoheitlicher Bodennutzungsplanung. Die Festlegung von Flächenwidmungen wird weiterhin Sache der österreichischen Gebietskörperschaften sein. Über den engen Rahmen der hoheitlichen Raumplanung hinaus hat die Gemeinschaft aber mittlerweile eine breite Palette von

731 Siehe schon VfSlg. 2674/1954.

732 Siehe Pernthaler/Prantl, Raumordnung in der europäischen Integration, 1994, S. 51.

733 Z.B. Tiroler Raumordnungsgesetz 1997, LGBl.Nr. 10/1997.

734 KOM/90/544 endg.

735 Art. 129b ff.

736 a.a.O., S. 52/53.

Zuständigkeiten erworben, welche die nationale Raumordnung mittelbar und unmittelbar überlagern bzw. binden können.

Grundsätzlich müssen bindende Raumordnungsmaßnahmen auf internationaler oder supranationaler Ebene abgelehnt werden. Gerade ein kleiner Staat wie Österreich zeigt schon ganz unterschiedliche geographische Verhältnisse. Die Gefahr ist zu groß, daß ein Staat oder eine Region überdimensional zur Durchsetzung von Gesamtinteressen belastet wird. Die Entscheidungen fallen zu entfernt von den tatsächlichen Gegebenheiten. So ist auch bei der Erstellung von Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates betreffen, die Zustimmung des berührten Mitgliedstaates erforderlich.⁷³⁷ Die zwar gerade auf der internationalen, aber auch auf der Gemeinschaftsebene inflationär bemühten Instrumentarien wie Koordination, Kooperation und Information könnten sich trotz ihrer Abgestumpftheit da und dort als zweckmäßig erweisen. Trotzdem gilt es, sehr sorgsam zu beachten, daß nicht durch das Setzen von Tatsachen an der Grenze, aber auch sonst durch gruppendynamische Effekte Druck ausgeübt wird zur Verwirklichung von Maßnahmen, die man eigentlich nicht will und die von der Bevölkerung auch nicht akzeptiert werden.

* *Gesundheitswesen*

Versteht man darunter einen weiten Begriff, ausgehend von den Lebensmitteln und Arzneimitteln über die gesundheitlichen Berufe bis zu den Krankenanstalten,⁷³⁸ so ergeben sich wieder Anknüpfungspunkte für Regelungen auf der gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Ebene, weniger auf der regionalen. Lebens- und Arzneimittel stehen durchaus mit dem freien Warenverkehr im Zusammenhang. Nach dem berühmt gewordenen Urteil „cassis de dijon“⁷³⁹ sind in Ermangelung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung Hemmnisse für den Binnenmarkt der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung eines Erzeugnisses ergeben, hinzunehmen, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes. Wenn bestimmte Mindeststandards vorliegen, insbesondere darf keine Gesundheitsgefährdung gegeben sein, darf der freie Warenverkehr nicht beeinträchtigt werden. Die Regelung des Vertriebes von pharmazeutischen Produkten bleibt im Kompetenzbereich der

737 Art. 129d EG-Vertrag.

738 Nach der Kompetenzverteilung in Österreich wird bekanntlich zwischen „Gesundheitswesen (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) und „Heil- und Pflegeanstalten“ (Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG) unterschieden.

739 EuGH Rs. 120/78.

Mitgliedstaaten, solange nicht die Regeln über den freien Warenverkehr beeinträchtigt werden.⁷⁴⁰ Bei den Gesundheitsberufen ist nach den allgemeinen oder speziellen Anerkennungsbestimmungen vorzugehen.⁷⁴¹ Für den Verkehr von Lebensmitteln und pharmazeutischen Produkten bedarf es auf der internationalen oder supranationalen Ebene jedenfalls Mindeststandards oder es muß, wenn keine solchen vorliegen, den nationalen Staaten unbelassen bleiben, den Warenverkehr zu verhindern, wenn die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Dasselbe muß wohl auch für die medizinischen Berufe gelten. Für den Krankenanstaltenbereich besteht für eine internationale oder gemeinschaftsrechtliche Ebene wohl kaum Anlaß. Im Kern geht es doch darum, die medizinische Versorgung für bestimmte Gebiete zu sichern und damit um einen Anwendungsfall des Subsidiaritätsprinzips, auch wenn sich Fragen der Aufnahme von Patienten aus anderen Regionen oder Staaten stellen. Als Beitrag der Gemeinschaft zur Krankheitsverhütung sind denn auch Förderungsmaßnahmen, jedoch keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen.⁷⁴²

* *Technologische Entwicklung*

Hier wird nach den einzelnen Bereichen abzugrenzen sein. Eine grundsätzliche Übertragung auf die internationale Ebene ist nicht notwendig, kann im Einzelfall aber Chancen bieten.

* *Soziale Sicherheit, Arbeitnehmerschutz*

Eine zwingende Verlagerung auf die internationale Ebene ist hier zweifellos nicht erforderlich. Vor allem besteht kein weltweit freier Personenverkehr. Anders ist es in der Europäischen Union, wo für Unionsbürger ja freier Personenverkehr herrscht. Da es einerseits wieder zu den Wertvorstellungen eines Staates gehört, wie er es mit dem sozialen Schutz hält, andererseits durch Vernachlässigung solcher Schutzbestimmungen ein Wettbewerbsvorteil entstehen könnte, sind jedenfalls Mindeststandards auf Gemeinschaftsebene erfor-

740 EuGH Rs.C-369/88.

741 Vgl. Richtlinie 93/16/EWG des Rates zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise; Richtlinie 77/452/EWG des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechtes und des Rechtes auf freien Dienstleistungsverkehr.

742 Art. 129 Abs. 4 EG-Vertrag.

derlich. Im Sozialversicherungsrecht reichen in der Regel Kollisionsnormen⁷⁴³ aus. Für die regionale Ebene verbleibt nicht ein allzugroßer Regelungsbereich.

Im Landarbeitsrecht oder Dienstrechtsbereich machen die Länder von ihren Regelungsbefugnissen wenig Gebrauch. Ein Großteil wird von den Bundesregelungen übernommen. Im übrigen ist die Nichtausübung von Normsetzungsbefugnissen durch eine untere Ebene durchaus noch kein Grund zur Kompetenzverschiebung nach oben.⁷⁴⁴ Einmal bleibt die grundsätzliche Dispositionsbefugnis bestehen. Dies ermöglicht es, wenn es notwendig ist, Differenzierungen und sei es nur für einen kleinen Bereich, der aber für einen bestimmten Fall bedeutend sein kann, vorzunehmen. Nach der Gesichtspunktetheorie⁷⁴⁵ kann der jeweilige Gesetzgeber, etwa für eine Anlage, Vorschriften aus den Gesichtspunkten seiner Zuständigkeit erlassen. Im Sinne der Deregulierung könnte aber auch auf die Erlassung von Normen verzichtet werden, wenn man in anderen Genehmigungsverfahren die Interessen im wesentlichen gewahrt glaubt. Sollte dies nicht mehr der Fall sein, dann können entsprechende Vorschriften erlassen werden, was natürlich bei einem völligen Verzicht auf eine Kompetenz nicht mehr möglich wäre. Eines muß auch immer wieder festgehalten werden: Die unteren Ebenen sind genau so in der Lage, auf Lebens- und Gesellschaftsverhältnisse vernünftig zu reagieren. Es bedarf diesbezüglich daher auch keiner Bevormundung.

* *Wirtschaftspolitik, Wirtschaftspolizei, besonders Wirtschaftsförderung*

Grundsätzlich wird es das Ziel eines jeden Staates sein, eine sinnvolle Wirtschaftspolitik zu betreiben. Exportorientierte und arbeitsteilige Wirtschaften gehen natürlich in Richtung Internationalisierung.⁷⁴⁶ Es sollen möglichst freie und gleiche Marktbedingungen geschaffen werden. Wenn ein Staat in diesem globalen Markt für seine Bürger Vorteile sieht, wird seine Wirtschaftspolitik auf Internationalisierung oder Supranationalisierung ausgerichtet sein. Zur Erinnerung: Gerade die Befürchtung, durch die Nichtteilnahme am Binnenmarkt wirtschaftliche Nachteile zu erleiden, war die treibende Kraft für die europäische Integration in Österreich. Entstehen wirtschaftliche Probleme in einem Staat

743 Vgl. vor allem die immer wieder geänderten Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern und (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern; vgl. auch *Vanas*, Szenarien der gesetzlichen Krankenversicherung im EG-Binnenmarkt, *SozSi* 1992, S. 61 ff., hier S. 64.

744 Wenn dem so wäre, könnte man auch bei einer konkurrierenden Kompetenz, wie sie etwa hauptsächlich der Europäischen Union zu Grunde liegt bei Nichtinanspruchnahme automatisch einer Verschiebung nach unten das Wort reden.

745 Zum Begriff, vgl. *Walter-Mayer*, a.a.O., Rz 297, S. 134.

746 Vgl. etwa WTO.

oder in einer Region, so können sich aber auch Konflikte ergeben. Dem politischen Druck, Interventionen vorzunehmen, steht die Verpflichtung, die Prinzipien des freien Marktes zu beachten, gegenüber. Der einzelne Staat darf keine wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen setzen. Dies trifft insbesondere auf die Wirtschaftsförderung zu.

In der Europäischen Union sind staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb so verfälschen, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird, verboten. Von diesem Verbot sind aber Gesamtwirtschaftsförderungen, Infrastrukturverbesserungen, de minimis-Beihilfen, die Förderungen nach den Strukturfonds und dergleichen ausgenommen.⁷⁴⁷

Im regionalen Bereich erfolgen neben den Strukturförderungen im Rahmen der Raumordnung oft Wirtschaftsförderungen durch Selbstbindungsgesetze.⁷⁴⁸ Auch wurde im Wege der Auftragsvergabe versucht, heimischen Unternehmen den Vorzug zu geben. Durch die Mitgliedschaft zur Europäischen Union sind der Wirtschaftsförderung nunmehr enge Grenzen gesetzt. Vorteile können sich aus dem Genuß der Regionalförderungen ergeben, in der Auftragsvergabe ist jedenfalls eine Diskriminierung von Firmen aus dem EU-Raum grundsätzlich nicht mehr möglich.

Die Literatur über die Sinnhaftigkeit von Staatsinterventionen, ausgehend von Keyens, füllt wirtschaftswissenschaftliche Bibliotheken. Die Europäische Union geht grundsätzlich vom freien Spiel der Kräfte aus, betreibt aber auch eine umfangreiche Strukturförderungspolitik. Ja es wird oft gerade versucht, den Bürgern eine EU-Mitgliedschaft wegen der angeblich prallen Förderungstöpfe in Brüssel besonders schmackhaft zu machen. Förderungsgelder zu verteilen, ist natürlich auch für den Regional- oder Lokalpolitiker verführerisch. Die Einbeziehung der regionalen aber auch der lokalen Ebene in den Gesamtkomplex wirtschaftlicher Maßnahmen ist sinnvoll. Die Zielvorgaben in der Wirtschaftspolitik werden aber wohl auf nationaler oder supranationaler Ebene erfolgen. Die Europäische Union stellt auf eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik zwischen den Mitgliedstaaten ab.⁷⁴⁹

Dem entsprach auch die österreichische Rechtslage bereits vor der EU-Mitgliedschaft. So bildet das Bundesgebiet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet.⁷⁵⁰ Die wesentlichen wirtschaftlichen Kompetenzen sind beim Bund angesiedelt, wobei insbesondere der wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, der Befugnis, Staatsverträge abzuschließen

747 Vgl. Art. 92 ff. EG-Vertrag.

748 Z.B. Tiroler Wirtschaftsförderungsfondsgesetz, LGBl.Nr. 16/1989, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBl.Nr. 109/1994.

749 Vgl. Art. 3a und 103 EG-Vertrag.

750 Art. 4 Abs. 1 B-VG.

und dem Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland große Bedeutung zukommt.⁷⁵¹

* *Andere Aufgabenbereiche*

Im Verfassungs- und Organisationsrecht⁷⁵² sind zwar internationale oder gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zu beachten, grundsätzlich sind es aber Angelegenheiten, die von den nationalen oder regionalen Organen zu regeln sind. Im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit⁷⁵³ ist eine internationale Zusammenarbeit sicherlich zweckmäßig. Dem wurde auch in der Europäischen Union durch die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres Rechnung getragen.⁷⁵⁴ Kern muß aber die nationale Kompetenz bleiben. Für in Österreich typische und traditionelle Landeskompetenzen wie das Bauwesen,⁷⁵⁵ der Gemeindesaniätsdienst, die Sozialhilfe, die Jagd und die Fischerei⁷⁵⁶ besteht weder Anlaß zur Nationalisierung noch zur Internationalisierung und Supranationalisierung.

* *Abschließende Bemerkungen*

Die hier vorgenommene Analyse erhebt nicht den Anspruch auf wissenschaftliche Vollständigkeit. Durch die Verwendung von empirischem Material ließe sich vieles vertiefen. Aber es ist auch aus dieser groben Übersicht erkennbar, daß für eine *Vereinheitlichung* auf *internationaler* oder *supranationaler* Ebene der *Bedarf* sich durchaus in Grenzen hält. Harmonisierte Vorschriften aller Lebensbereiche hätten zwar den Vorteil der Einheitlichkeit für sich. Sie müßten aber, um von der Bevölkerung angenommen zu werden, so viele Eigenheiten berücksichtigen und wären eine so endlose Walze von Normen, daß von Übersichtlichkeit, Klarheit und Verständnis wohl überhaupt nicht mehr gesprochen werden könnte. Den weisen, über allem stehenden, fernen Gesetzgeber gibt es nicht.

Manchmal mißtraut man zwar kleineren Einheiten, weil sie zu sehr das regionale und lokale Geschehen im Auge hätten und nicht das Gesamtziel eines gemeinsamen Marktes. Nun mag es im unmittelbaren Angesicht der Wähler nicht immer leicht sein, der Versuchung von protektionistischen Maßnahmen

751 Vgl. Art. 10 Abs. 1 Z. 2, 5, 6 oder 8 B-VG.

752 Vgl. etwa Art. 10 Abs. 1 Z. 1, 95 ff., 115 ff. B-VG.

753 Art. 10 Abs. 1 Z. 7 B-VG.

754 Art. K bis K.9 ff. des Vertrages über die Europäische Union; eine neue Systematik erfolgt durch den Vertrag von Amsterdam (Abschnitt I, Kapitel 2).

755 Wenn man von den Bauprodukten unter dem Gesichtspunkt des Warenverkehrs absieht, vgl. Richtlinie 89/106/EWG des Rates zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte.

756 Wobei es hier um die Ausübung des Fischereirechtes und nicht um die Fischereiwirtschaft im Sinne der Art. 38 ff. EG-Vertrag geht.

zu widerstehen. Im Ergebnis kann sich aber auch der Normsetzer auf unterer Ebene nicht der gesellschaftlichen Entwicklung und manchen Gesetzen des nationalen und internationalen Wettbewerbes entgegenstellen. Durch die unmittelbare Nähe der Entscheidungsträger zum Volk kann aber so manches Signal besser erkannt werden und können so Fehlentscheidungen verhindert werden. Sicherlich hat die geschichtliche Entwicklung auch gezeigt, daß gleichsam von oben ausgelöste Reformschritte sich langfristig als richtig erwiesen haben. Genauso wie sich so manche Entscheidung, die zu augenblicksbezogen mit dem vermeintlichen Ohr am Volk getroffen wurde sich nachträglich als nicht weitsichtig genug herausgestellt hat. Es muß aber im Grunde auch kleineren staatlichen Einheiten und deren demokratischen Systemen zugetraut werden, daß sie keine vergifteten Lebensmittel wollen, sich Ärzte, Techniker oder Handwerker wünschen, die ihr Fach verstehen, die Umwelt nicht verschmutzen wollen, Tiere nicht der Qual ausliefern, sichere Gebäude und Arbeitsstätten wünschen, die wirtschaftliche Entwicklung nicht gefährden wollen und dergleichen mehr. Jedenfalls reichen sehr häufig auf internationaler oder supranationaler Ebene *Rahmenvorschriften* und allenfalls *Mindeststandards* im wesentlichen aus. Ansonsten können mit gegenseitigen Anerkennungen, Kollisionsnormen, Kooperations- und Koordinationsmechanismen, wenn letztere nicht gerade als Problemverschiebungstaktik mißbraucht werden, sinnvolle Regelungstechniken gefunden werden. Letztlich ist vor allem zu beachten, daß nun einmal die nationalen Organe die stärkste und unmittelbarste demokratische Legitimation aufweisen.

Es wurde eingangs erwähnt, daß hier nur eine mögliche Aufgabenverteilung ganz allgemein angesprochen werden soll. Als weiterer Schritt wären bei Materien, die mehreren Normsetzern zugeordnet sind, das Regelungsausmaß zu prüfen und auch eine Aufteilung der Vollziehung vorzunehmen. Auf internationaler oder supranationaler Ebene werden Rahmen- und Grundsatzregeln sowie Mindeststandards den Schwerpunkt bilden. Auf der nationalen und regionalen Ebene werden je nach Zuständigkeit die Rahmenvorgaben auszuführen oder umzusetzen sein. Auch werden die in die alleinige Kompetenz fallenden Materien abschließend zu regeln sein. Die Vollziehung wird auf nationaler Ebene erfolgen; bei einem föderalen Aufbau vor allem im Länder- oder Regionalbereich. Auf internationaler oder supranationaler Ebene beschränkt sich die Vollziehung eher auf Aufsichts- und Kontrollfunktionen. In der Europäischen Union kommt diese Rolle vor allem der Kommission zu.

C. Legistische Gesichtspunkte

Unter legistischen Verbesserungen kann man sowohl materielle als auch formelle Gesichtspunkte verstehen. Materiell gilt es, wie etwa nach den Kriterien des Subsidiaritätsprinzips, auf sorgfältige Kompetenzausübung zu

trachten, neue Vorschriften möglichst zu vermeiden, inhaltlich für einfache Verwaltungsabläufe und effektive Kontrollen zu sorgen und dergleichen mehr. Formell geht es um eine klare Sprache, eine gute Übersicht und Systematik, aber auch um eine leichte Auffindbarkeit und viele andere technische Verbesserungen. Wegen der *drei Rechtsebenen* und der damit besonders anfälligen Rechtsunübersichtlichkeit kommt legislatischen Fragen in einem *Bundesstaat* erhebliche Bedeutung zu.

Von der Regelungsflut ist nicht nur in der Europäischen Union, sondern, wie immer wieder aus Klagen der Bevölkerung und Erklärungen von Politikern zu entnehmen oder in den Medien zu hören und zu lesen ist, auch in den Mitgliedstaaten die Rede. Über die Regelungsflut ließe sich vieles sagen. Erfahrungsgemäß gehen Theorie und Praxis oft sehr auseinander. Fordert man heute eine Deregulierung, will man morgen schon wieder ein neues Gesetz, um irgend einen aufgezeigten Mißstand zu beseitigen. Will man selbst etwas unternehmen, soll es weit und breit keine behördlichen Schranken geben. Will dies aber ein Nachbar oder eine Nachbarin bzw. ein Konkurrent oder eine Konkurrentin tun, so soll auf der Stelle ein ganzes Polizeiaufgebot eintreffen und diese von ihrem Treiben abhalten. Auch sind die Rechtsnormen letztlich Kompromisse, insbesondere in der Europäischen Union, und haben schon daher eine Neigung zur Kompliziertheit. Formelle Gesichtspunkte werden oft im Durcheinander der Verfahren oder der Hektik der letzten Verhandlungsphasen vernachlässigt. Im Ergebnis sind jedoch Rechtsnormen das Spiegelbild einer Gesellschaft. Sie geben sicherlich ein immer komplizierter werdendes und anspruchsvolleres, aber auch demokratisch aufgeklärteres sowie auch mit Problemen wie Arbeitslosigkeit, Umweltverschmutzung, Angst vor Verlust sozialer Standards und dergleichen konfrontiertes gesellschaftliches System wider. Rechtsregeln entwickeln sich nicht linear, sondern zyklisch und auch zeitgeistig. Sie sind so manchesmal das Ergebnis überhitzter tagespolitischer Auseinandersetzung oder kurzfristiger politischer Strategien. Langfristige Gedankengänge sind ja im politischen Alltag nicht so leicht verkaufbar. Andererseits trifft erfahrungsgemäß auch nicht immer alles ein, was visionär als Zukunftsentwicklung gedeutet wird. Die Erlassung von Normen gilt nach wie vor auch als Leistungsnachweis für Regierungen und Parlamente.

Bei Thomas Morus heißt in seiner Utopia: „Gesetze haben die Utopier überaus wenige; denn dank ihrer Verfassung kommen sie mit ganz wenigen aus. Das tadeln sie denn auch in erster Linie bei anderen Völkern, daß dort unzählige Bände von Gesetzen und Kommentaren noch nicht genügen. Sie selber halten es dagegen für höchst unbillig, irgend jemanden auf Gesetze zu verpflichten, die entweder zu zahlreich sind, als daß es möglich wäre, sie zu lesen, oder zu dunkel, als daß sie jedermann verstehen könnte.“⁷⁵⁷ Eine moderne Gesellschaft wird wohl nicht mehr den Idealen eines einfachen Lebens

757 Utopia, Reclam Nr. 513, S. 116.

entsprechen können, insofern bleiben die Anleitungen aus Utopia wohl Utopie. Das Rechtsgestrüpp zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geht eher in die entgegengesetzte Richtung. So heißt es denn auch, daß das Recht der Europäischen Gemeinschaft keineswegs das Beispiel einer „schlanken“, auf das Wesentliche beschränkten Rechtsordnung sei, sondern das genaue Gegenteil. Das EG-Recht sei „ein in sich inkonsistentes Konglomerat ganz unterschiedlich strukturierter, häufig sehr weit ins Detail gehender Regelungen von enormer Dimension. Es bietet teilweise geradezu furchterregende Beispiele unfäßbarer Detailnormierung und Überregulierung.“⁷⁵⁸ Im Ergebnis liegt wohl ein rechtlich kompliziertes Nebeneinander auch im System.

Trotzdem ist natürlich jeder Ansatz auf legistische Verbesserung sowohl im materiellen als auch im formellen Sinn zu begrüßen. Unter dem Titel „Eine bessere Rechtsetzung“ erfolgt ein Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation.⁷⁵⁹

In der Einleitung wird hingewiesen, daß das Subsidiaritätsprinzip heute in der Praxis der Kommission („weniger handeln, um besser zu handeln“) fest verankert sei.

Außerdem hieße dies Einhalten des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, Einfachheit und Klarheit. Zweifellos gebe es noch viel zu tun, um das bestehende Gemeinschaftsrecht einfacher und straffer zu gestalten und so zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft beizutragen. Die Kommission für ihren Teil habe diese Aufgabe energisch in Angriff genommen. Trotzdem wird auch zu bedenken gegeben:

- Erstens hat die Gemeinschaft einen maßgeblichen Beitrag zum Gelingen des europäischen Einigungswerkes geleistet. Dieser Besitzstand müsse erhalten bleiben.
- Zweitens muß eingeräumt werden, daß Kritiker des Gemeinschaftsrechtes übersehen, daß die Gemeinschaft bei der Regelungsvereinfachung in Europa die treibende Kraft war. Sie hat die Öffnung der Märkte und die Liberalisierung des Handels zum größeren Nutzen der Verbraucher und der Unternehmen ermöglicht. Sie hat Berge von Papier und Formulare beseitigt,

⁷⁵⁸ Vgl. ein Zitat Korineks in *Öhlinger*, Legalitätsprinzip und Europäische Integration, a.a.O., S. 653.

⁷⁵⁹ Siehe Beilage zu VST-2047/46 vom 12. Dezember 1995; Zwischen- und Jahresberichte über den Fortgang sind geplant, vgl. etwa Zwischenbericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Beilage zu VST-2047/48 vom 25. Juni 1996, Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über „Eine bessere Rechtsetzung“ 1996, Beilage zu VST-2177/43 vom 13. Dezember 1996; auch in der Mitteilung der Kommission über die Durchführung des Umweltrechtes der Gemeinschaft wird die Bedeutung der Qualität der Vorschriften in der Gemeinschaft als Voraussetzung für eine fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung betont (siehe Beilage 1 zu VST-2805/383 vom 18. November 1996, S. 18); der Vertrag von Amsterdam (Abschnitt II, Kapitel 11) enthält eine Erklärung zur redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften.

hinter denen sich die einzelstaatlichen Verwaltungen verschanzten und die für die Unternehmen eine unmittelbare Belastung darstellten.

- Drittens darf nicht übersehen werden, daß gewisse Maßnahmen auf nationaler oder regionaler Ebene nach wie vor Ursache beträchtlicher Schwierigkeiten sowohl in bezug auf die Schaffung und Aufrechterhaltung von Schranken für die Freizügigkeit als auch in bezug auf den Umfang der Rechtsvorschriften sind. Als Beispiel können die Regelungsentwürfe dienen, die der Kommission von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Informationsverfahrens auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften⁷⁶⁰ notifiziert werden und die gleich von ihrem Umfang und ihrer Detailliertheit her eine Masse von Rechtsvorschriften ausmachen, die dem gesamten gemeinschaftlichen Regelwerk zur Verwirklichung des Binnenmarktes, dessen Errichtung viele Jahre in Anspruch nahm, vergleichbar sind.⁷⁶¹

Gleichsam als materielle legistische Reformmaßnahmen werden angeführt:

- Die Zahl der neuen Vorschläge der Kommission geht ständig zurück. Waren es noch im Jahre 1990 61, so sind es im Jahre 1991 52, im Jahre 1992 51, im Jahre 1993 48, im Jahre 1994 38 und im Jahre 1995 25.
- Die Praxis der Konsultationen für künftige Vorschläge ist stark ausgeweitet worden. Es werden immer mehr Diskussionsgrundlagen wie Grün- und Weißbücher geschaffen. Im Rahmen der Konsultationsverfahren können die Meinungen der Unternehmer, Arbeitnehmer, Verbraucher und sonstige Interessengruppen eingeholt und ihnen Rechnung getragen werden.
- Es besteht eindeutig die Tendenz, Rahmenrichtlinien den Vorzug zu geben. In formell legistischer Hinsicht, insbesondere auch zu einer besseren Zugänglichkeit der bestehenden Rechtsvorschriften, werden folgende Maßnahmen angeregt:
- Die Rechtsvorschriften für Unternehmer und Bürger durch Konsolidierung⁷⁶² der Texte zugänglicher zu machen. Das Amt für amtliche Veröffentlichung hat große Anstrengungen unternommen, um konsolidierte Texte der wichtigsten Kategorien des Gemeinschaftsrechtes zur Verfügung zu stellen und so Verweisungen auf eine Vielzahl geänderter Texte zu vermeiden.

760 Richtlinie 83/189/EWG des Rates über das Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/10/EG.

761 Wobei ganz grundsätzlich nicht verabsäumt wird, darauf hinzuweisen, daß der Rechts- und Verwaltungsaufwand sich in erster Linie aus den innerstaatlichen Regelungen ergibt und der Appell einer „besseren Rechtsetzung“ sich auch an den innerstaatlichen Gesetzgeber richtet (vgl. Beilage zu VST-2177/43 vom 13. Dezember 1996, S. 12).

762 Bei der Konsolidierung geht es darum, daß bei einer Rechtsnorm, die häufig novelliert worden ist, die einzelnen Novellen eingearbeitet werden und so der Gesamttext im letzten Stand vorliegt, also eine Art informeller Wiederverlautbarung; dies ist auch im CELEX unter „consleg“ mit Datum des letzten Standes ersichtlich.

- Eine „konstitutive“ oder „amtliche“ Kodifikation des Gemeinschaftsrechtes vorzunehmen.⁷⁶³
- Die bestehenden Rechtsvorschriften im Hinblick auf eine Vereinfachung, Neufassung, aber auch Aufhebung zu überprüfen. Aber auch an eine Vereinfachung und Kodifizierung der Verträge ist geplant.⁷⁶⁴

In einem Pilotprojekt „SLIM“⁷⁶⁵ beispielsweise hat die Kommission vier Bereiche ausgewählt, die von einem bewußt klein gehaltenen Team nach Vereinfachung geprüft werden sollen. Es handelt sich dabei um:

- Intrastat, das System zur Erfassung der Statistiken über den innergemeinschaftlichen Handel,
- Technische Vorschriften für Bauprodukte,
- Rechtsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und
- Rechtsvorschriften über Zierpflanzen.

Beachtung ist dem Schlußsatz der Kommission in der Einleitung⁷⁶⁶ zu „Eine bessere Rechtsetzung“ zu schenken, wenn es heißt:

„Die Europäische Union braucht Rechtsvorschriften, die auf einer angemessenen Ebene beschlossen werden, zugänglich und betrugssicher sind und die für die Bürger, die Unternehmer und die Verwaltungen kostengünstigsten Lösungen bieten, gleichzeitig aber für Gesundheit und Sicherheit, für die Verbraucher und die Umwelt ein hohes Schutzniveau gewährleisten.“

Mag der Bericht der Kommission, die natürlich ihre Leistung unterstreichen will, auch ein wenig subjektiv gefärbt sein, gerade in der abschließenden Erkenntnis wird aber ganz allgemein und sehr treffend das Problem der Gesetzgebung, sei es auf regionaler, nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene aufgezeigt. Es ist keine Frage, daß Rechtsnormen in ihrer Technik klar, übersichtlich und leicht vollziehbar oder eben undurchschaubar, kompliziert und kaum anwendbar sein können. Es ist durchaus kritisch zu hinterfragen, ob nicht in so manchen Fällen der Rechtsschutz und die Partizipation zu großzügig gehandhabt werden oder ob zu viele Lebensbereiche oft zu detaillierten Regelungen unterworfen sind, sodaß unnötige Hemmungen in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung bestehen.

763 Im Unterschied zur Konsolidierung kommt der konstitutiven oder amtlichen Kodifikation Rechtswirkung zu. Sie beinhaltet die Annahme eines neuen Rechtsaktes unter Einbeziehung und Aufhebung der kodifizierten Rechtsakte ohne inhaltliche Änderung. Hier handelt es sich um in eine Art materielle Wiederverlautbarung aber durch den Rechtsetzer; in Österreich erfolgt die Wiederverlautbarung durch Verwaltungsorgane, die natürlich grundsätzlich nicht Rechtsnormen aufheben dürfen.

764 Vertrag von Amsterdam (Abschnitt VI).

765 Mitteilung der Kommission vom 8. Mai 1996, KOM(96)204 endg.

766 Es folgt dann eine detailliertere Darstellung der Maßnahmen.

Gefährlich für den Rechtsstaat wird es aber, wenn, wie manchmal allzu
forsch in einer gewissen Eindimensionalität, im Recht - wobei natürlich vom
demokratischen Rechtsstaat als Rechtsetzer ausgegangen wird⁷⁶⁷ - grundsätz-
lich ein bürokratisches Hindernis gesehen wird, das eigentlich nur dazu da ist,
jedem Tatendrang eine unnötige Schikane entgegenzusetzen. Hier wird über-
sehen, daß der immerhin von demokratisch legitimierten Organen geschaffenen
Rechtsordnung, und zwar der nationalen wie auch der internationalen eben
auch ein Schutzgedanke⁷⁶⁸ zugrunde liegt.⁷⁶⁹ So heißt es auch bei Schiller.⁷⁷⁰

*„Und ein Richter war wieder auf Erden.
Nicht blind mehr waltet der eiserne Speer,
Nicht fürchtet der Schwache, der Friedliche mehr,
Des Mächtigen Beute zu werden.“*

Recht ist eben auch ein Kulturgut, das einem mit der Natur im Einklang
geglauten darwinistischen Ausleseverfahren entgegenzusetzen ist, wenn dieses
mit einem vermeintlichen Leistungsprinzip verwechselt wird. Es darf auch
nicht verkannt werden, daß ein *gut funktionierender Rechtsstaat*⁷⁷¹ eine
wesentliche Voraussetzung für ein *geordnetes gesellschaftliches Zusammen-
leben* und eine *gesunde wirtschaftliche Entwicklung* bildet.

767 Daß es gerade wie dieses Jahrhundert deutlich vor Augen führte auch Unrechtsstaaten gibt, darf
nicht verkannt werden; es würde hier aber zu weit führen auf diese rechtsphilosophisch und
rechtspolitisch schwierige Frage weiter einzugehen.

768 Vgl. noch einmal *Koja*, Staatslehre, a.a.O., S. 130.

769 Zur Deregulierung und deren Abwägung vgl. auch *Wimmer/Arnold*, Optimierung der Staatlich-
keit, in: Festschrift für Hans Klecatsky zum 70. Geburtstag, 1990, S. 291 ff.

770 Aus: Der Graf von Habsburg.

771 Die Alternative zum Rechtsstaat ist nun einmal der politische Willkürstaat, sei es in Form eines
autoritären „Führerstaates“ oder eines unberechenbaren mit scheinbar demokratischen und plebis-
zitären Elementen versehenen „Konventssystem“.

X. Schlußbetrachtungen

- Keine Mitgliedschaft zu einer internationalen Organisation übt so *schwerwiegende* Änderungen auf die Länder aus, wie die Mitgliedschaft zur Europäischen Union. So haben die Länder zahlreiche EU-Normen umzusetzen, unterliegen der Kontrolle der Kommission und des EuGH, haben rechtliche und organisatorische Maßnahmen zu setzen, um am europäischen Willensbildungsprozeß mitzuwirken, aber auch auf Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft rechtzeitig zu reagieren.
- Die Länder haben vom Anfang an am europäischen Integrationsprozeß mitgewirkt und waren daher auf die EU-Mitgliedschaft, auch bezüglich der organisatorischen Vorkehrungen,⁷⁷² vorbereitet. Trotzdem wird vieles erst die *Erfahrung* zeigen und man wird eben mit Versuch und Irrtum an die Probleme herangehen müssen. Dies gilt sowohl im Verhalten unmittelbar zur Europäischen Union als auch im innerstaatlichen Mitwirkungsprozeß.
- Wenn auch Vereinfachungen immer wieder geplant sind, so ist der Europäischen Union eine *komplizierte* Organ- und Entscheidungsstruktur *systemimmanent*. Ob man dem - auch interessierten - Bürger wirklich einmal diesen ganzen Komplex nahe bringen kann, muß mit Recht bezweifelt werden. Auf der einen Seite eine möglichst große Mitsprache zu gewährleisten und keinen Mitgliedstaat, keine Gruppe, keine Region und dergleichen übergehen zu wollen und andererseits einfache Entscheidungsstrukturen schaffen zu wollen, wird ein Dilemma bleiben.
- Auch für den innerstaatlichen Mitwirkungsprozeß besteht eine gewisse Gefahr der *Schwerfälligkeit*. Der Status und die Funktion der *Zwischenländereinrichtungen* wären zu *überdenken*. Eine effektive Koordination zwischen den Ländern und ein vereinfachtes Mitwirkungsverfahren der Landtage könnte sich als zweckmäßiger erweisen.
- Die Stärke der Mitwirkungsrechte der Länder am EU-Willensbildungsprozeß, einschließlich der Vertretungsbefugnisse, hängt auch von der *innerstaatlichen Kompetenzverteilung* ab. Je mehr den Ländern Gesetzgebungsbefugnisse zukommen, um so mehr können sie den Bund durch einheitliche Stellungnahmen binden. Je mehr Aufgaben ihren selbständigen Wirkungsbereich berühren, umso mehr sind sie zu informieren und sind ihre Äußerungen zumindest zu erwägen. Tendenzen vom *Substanzföderalismus* zum *Mitwirkungs- und Vollzugsföderalismus* sind jedoch *unverkennbar*.
- Der *Internationalisierung* vor allem auf wirtschaftlichem, rechtlichem, technischem aber auch gesellschaftlichem Gebiet kann man, will man nicht

772 Burtcher, Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten, a.a.O., S. 65.

völlig isoliert sein, *nicht entkommen*. So wird die wirtschaftliche Entwicklung besonders in Europa, sei sie positiv, sei sie negativ, immer von Einfluß auf Österreich sein. Als Mitglied einer internationalen Gemeinschaft wie der Europäischen Union mit ihrem supranationalen Charakter in der Ersten Säule, hat man die große Chance, Ideen einzubringen. Letztlich ist es besser, sich in einer *offenen Gesellschaft* den *Herausforderungen* zu *stellen*, als sich völlig ins *Abseits* zu bewegen.

- Man muß aber für *zentrale Anliegen* unter Ausschöpfung aller rechtlichen und politischen Möglichkeiten *kämpfen*. Dies muß vor allem auch den Ländern sowohl gegen ihren Zentralstaat als auch gegen die Europäische Union unbenommen bleiben.
- Mit Saladin⁷⁷³ wird man aber sagen müssen, der Staat bleibt „Mittelstück“ und ist darum - auf absehbare Zeit - nicht wegzudenken. Er verdient engagierte und zugleich kritische Zuwendung aller Bürger und Bürgerinnen, er ist nach wie vor auszustatten mit hinreichenden persönlichen, sachlichen und finanziellen Mitteln, er ist als politische Gemeinschaft zu schützen und ernst zu nehmen - aber nicht als einziger oder als oberster, sondern eben in seiner ihn auszeichnenden Mittel-Stellung zwischen unteren und oberen Gemeinschaften. Nach dieser Definition haben die *Länder* oder *Regionen* auch, wenn Staaten Mitglied einer internationalen oder supranationalen Organisation sind, sowohl *rational* als auch *emotional* ihren Platz und ihre Aufgaben.
- Die Europäische Union leitet ihre demokratische Legitimation nach wie vor von den einzelnen Mitgliedstaaten ab. Auch das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten⁷⁷⁴ und ist daher kein Staatsorgan. Der *Durchgriff* von Entscheidungen durch Gemeinschaftsorgane, vor allem *vorbei* an den *nationalen Parlamenten* einschließlich solcher von Regionen, ist daher *demokratiepolitisch* bedenklich.
- Ein *Kompetenzkatalog* würde jedenfalls zu einer besseren Übersicht und zu klareren Entscheidungsstrukturen führen. Die Bürger Europas würden den Wirkungsbereich und die Bedeutung der europäischen, der nationalen und in einem Bundesstaat auch der regionalen Ebene besser erkennen und verstehen. So könnte sich das Gefühl entwickeln, daß „*die richtige Entscheidung an der richtigen Stelle*“ getroffen wird.⁷⁷⁵

773 a.a.O., S. 249.

774 Art. 137 EG-Vertrag.

775 So wie der flämische Ministerpräsident VAN DEN BRANDE treffend das Subsidiaritätsprinzip beschrieb, Beilage zu VST-2855/87 vom 11. Juli 1996.

Anhang I

Die Europäische Union im B-VG; Auszug

B. Europäische Union

Artikel 23a

(1) Die von der Republik Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament werden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes der Männer und Frauen, die vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben und am Stichtag der Wahl entweder die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und nicht nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union vom Wahlrecht ausgeschlossen sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen und nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union wahlberechtigt sind, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Durch Bundesgesetz werden die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren getroffen.

(2) Das Bundesgebiet bildet für die Wahlen zum Europäischen Parlament einen einheitlichen Wahlkörper.

(3) Wählbar sind alle Männer und Frauen, die vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 19. Lebensjahr vollendet haben und am Stichtag der Wahl entweder die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und nicht nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union vom Wahlrecht ausgeschlossen sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen und nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union wahlberechtigt sind.

(4) Die Ausschließung vom Wahlrecht und von der Wählbarkeit kann nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung sein.

(5) Die Durchführung und Leitung der Wahlen zum Europäischen Parlament obliegt den für die Wahlen zum Nationalrat bestellten Wahlbehörden. Die Stimmabgabe im Ausland muß nicht vor einer Wahlbehörde erfolgen. Die näheren Bestimmungen über die Stimmabgabe im Ausland können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

(6) Die Wählerverzeichnisse werden von den Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich angelegt.

Artikel 23b

(1) Öffentlich Bediensteten ist, wenn sie sich um ein Mandat im Europäischen Parlament bewerben, die für die Bewerbung um das Mandat erforderliche freie Zeit zu gewähren. Öffentlich Bedienstete, die zu Mitgliedern des Europäischen Parlaments gewählt wurden, sind für die Dauer der Mandatsausübung unter Entfall der Dienstbezüge außer Dienst zu stellen. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

(2) Hochschullehrer können eine Tätigkeit in Forschung und Lehre und die Prüfungstätigkeit auch während der Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament fortsetzen. Die Dienstbezüge für diese Tätigkeit sind entsprechend den tatsächlich erbrachten Leistungen zu bemessen, dürfen aber 25% der Bezüge eines Hochschullehrers nicht übersteigen.

(3) Insoweit dieses Bundesverfassungsgesetz die Unvereinbarkeit von Funktionen mit der Zugehörigkeit oder mit der ehemaligen Zugehörigkeit zum Nationalrat vorsieht, sind diese Funktionen auch mit der Zugehörigkeit oder mit der ehemaligen Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament unvereinbar.

Artikel 23c

(1) Die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes, des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen im Rahmen der Europäischen Union obliegt der Bundesregierung.

(2) Für die Mitglieder der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes und des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank hat die Bundesregierung dabei das Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates herzustellen. Die Bundesregierung hat den Hauptausschuß des Nationalrates und den Bundespräsidenten gleichzeitig von der von ihr beabsichtigten Entscheidung zu unterrichten.

(3) Für die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses sind von der Bundesregierung Vorschläge der gesetzlichen und sonstigen beruflichen Vertretungen der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens einzuholen.

(4) Die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertretern hat auf Grund von Vorschlägen der Länder sowie des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu erfolgen. Hierbei haben die Länder je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei Vertreter vorzuschlagen.

(5) Von den gemäß Abs. 3 und 4 namhaft gemachten Mitgliedern hat die Bundesregierung den Nationalrat zu unterrichten. Von den gemäß Abs. 2, 3 und 4 namhaft gemachten Mitgliedern hat die Bundesregierung den Bundesrat zu unterrichten.

Artikel 23d

(1) Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Solche Stellungnahmen sind an das Bundeskanzleramt zu richten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund (Art. 115 Abs. 3).

(2) 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. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

(3) Soweit ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, kann die Bundesregierung einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat übertragen. Die Wahrnehmung dieser Befugnis erfolgt unter Beteiligung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung und in Abstimmung mit diesem. Für einen solchen Ländervertreter gilt Abs. 2. Der Vertreter der Länder ist dabei in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung dem Nationalrat, in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung den Landtagen gemäß Art. 142 verantwortlich.

(4) Die näheren Bestimmungen zu den Abs. 1 bis 3 sind in einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 15a Abs. 1) festzulegen.

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

Artikel 23e

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

(2) Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

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

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

(5) Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Nationalrates gemäß den Abs. 1 bis 4 obliegt grundsätzlich dessen Hauptausschuß. Die näheren Bestimmungen hiezu werden durch das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates getroffen. Dabei kann insbesondere geregelt werden, inwieweit für die Behandlung von Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union anstelle des Hauptausschusses ein eigener ständiger Unterausschuß des Hauptausschusses zuständig ist und die Wahrnehmung der Zuständigkeiten gemäß den Abs. 1 bis 4 dem Nationalrat selbst vorbehalten ist. Für den ständigen Unterausschuß gilt Art. 55 Abs. 2.

(6) Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art. 44 Abs. 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und

integrationspolitischen Gründen abweichen. Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Bundesrates gemäß Abs. 1 und diesem Absatz wird durch die Geschäftsordnung des Bundesrates näher geregelt. Dabei kann insbesondere geregelt werden, inwieweit für die Behandlung von Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union anstelle des Bundesrates ein hiezu bestimmter Ausschuß zuständig ist und die Wahrnehmung der Zuständigkeiten gemäß dem ersten Absatz und diesem Absatz dem Bundesrat selbst vorbehalten ist.

Artikel 23f

(1) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit. Dies schließt die Mitwirkung an Maßnahmen ein, mit denen die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden.

Für Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V sowie für Beschlüsse im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auf Grund des Titels VI des Vertrages über die Europäische Union gilt Art. 23e Abs. 2 bis 5.

Anhang II

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (kundgemacht BGBl. Nr. 775/1992, in Tirol LGBl. Nr. 7/1993)

Der Bund, vertreten durch die Bundesregierung, und die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien, jeweils vertreten durch den Landeshauptmann, im folgenden Vertragsparteien genannt, sind übereingekommen, gemäß Art. 15a B-VG die nachstehende Vereinbarung zu schließen:

Artikel 1 Informationspflicht des Bundes

(1) Der Bund unterrichtet die Länder unverzüglich im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten. Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund.

(2) Die Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übersendung der dem Bund vorliegenden

- a) Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie
- d) Berichte der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.

(3) Über Vorhaben des Bundes in Angelegenheiten der europäischen Integration werden die Länder und Gemeinden im Wege der Einrichtungen gemäß dem Bundesgesetz über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik, BGBl.Nr. 368/1989, und gemäß der Verordnung des Bundeskanzlers über die Einsetzung und die Geschäftsordnung der

Arbeitsgruppe für Integrationsfragen, BGBl.Nr. 574/1989, unterrichtet. Diese Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übermittlung von Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes.

Artikel 2

Verfahren

(1) Die Übermittlung von Informationen im Sinne des Art. 1 Abs. 1 und 2 an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an den Österreichischen Städtebund und an den Österreichischen Gemeindebund erfolgt schriftlich.

(2) Das Bundeskanzleramt kann der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund Informationen, insbesondere in dringenden Fällen, ausnahmsweise auch mündlich übermitteln.

(3) Der Verbindungsstelle der Bundesländer obliegt die Verteilung und Weitergabe dieser Informationen an die Länder.

(4) Die Übermittlung der Informationen erfolgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Das Bundeskanzleramt übermittelt die Unterlagen der Verbindungsstelle der Bundesländer in zwei Exemplaren, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund in je einem Exemplar.

Artikel 3

Zugang zu einschlägigen Datenbanken

(1) Soweit dem Bund Zugang zu Datenbanken im Rahmen der europäischen Integration gewährt wird, wird er sich bemühen, diese nach Maßgabe der rechtlichen und technischen Möglichkeiten und gegen Kostenersatz auch den Ländern, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund auf deren Ersuchen zugänglich zu machen.

(2) Soweit dies zur Wahrnehmung integrationspolitischer Belange erforderlich und datenschutzrechtlich zulässig ist, gewährt jede Vertragspartei den übrigen Vertragsparteien auf deren Ersuchen gegen Kostenersatz den Zugang zu ihren eigenen Datenbanken.

Artikel 4

Fristen

(1) Gleichzeitig mit der Übermittlung der Informationen gemäß Art. 1 Abs. 1 und 2 gibt das Bundeskanzleramt der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund nach Möglichkeit den vorgesehenen Zeitplan der Behandlung des jeweiligen

Vorhabens durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe bekannt.

(2) Das Bundeskanzleramt teilt der Verbindungsstelle der Bundesländer, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund mit, welche Frist den Ländern und Gemeinden für die Erstattung einer Stellungnahme im Hinblick auf den Verfahrensablauf vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen zur Verfügung steht. Bei der Festsetzung dieser Frist sind der Koordinationsbedarf der Länder und der Gemeinden und ein angemessener Zeitraum für die Auswertung der Stellungnahmen durch den Bund zu berücksichtigen.

Artikel 5

Allgemeine Stellungnahmen

(1) Der Bund hat fristgerechte Stellungnahmen der Länder und Gemeinden zu Vorhaben im Sinne des Art. 1 Abs. 1 bei der Festlegung des Standpunktes der Republik Österreich in den zuständigen Organen der europäischen Integration entsprechend zu erwägen.

(2) Stellungnahmen der Länder, des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sind schriftlich an das Bundeskanzleramt zu richten.

Artikel 6

Bindende Stellungnahmen der Länder

(1) 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 Verhandlungen und Abstimmungen an diese Stellungnahme gebunden. Er darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

(2) 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.

(3) Das Bundeskanzleramt teilt den Ländern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer die Gründe für ein Abweichen von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder gemäß Abs. 1 unverzüglich, spätestens jedoch binnen acht Wochen nach der amtlichen Kundmachung des betreffenden Rechtsaktes, schriftlich mit.

Artikel 7

Nachträgliche-Abänderung von Stellungnahmen

(1) Wenn Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, von denen die Länder oder Gemeinden gemäß Art. 1 Abs. 1 und 2 unterrichtet wurden, in weiterer Folge durch die im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organe geändert werden, dann unterrichtet das Bundeskanzleramt davon unverzüglich die Verbindungsstelle der Bundesländer, den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund.

(2) Wenn sich daraus Auswirkungen für die einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art. 6 Abs. 1 ergeben, dann steht es den Ländern frei, ihre einheitliche Stellungnahme entsprechend anzupassen oder zu ergänzen. Die Organe des Bundes berücksichtigen eine geänderte oder ergänzende einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art. 6 Abs. 1, wenn diese im Hinblick auf den Stand des Verfahrens vor den im Rahmen der europäischen Integration zuständigen Organen rechtzeitig eintrifft.

Artikel 8

Einbindung von Ländervertretern in Verhandlungsdelegationen

(1) Wenn Verhandlungen oder Beratungen im Rahmen der europäischen Integration Angelegenheiten betreffen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten, dann gibt der Bund dies den Ländern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer bekannt. Das Bundeskanzleramt unterrichtet die Verbindungsstelle der Bundesländer über Zeitpunkt, Ort und Verhandlungs- oder Beratungsgegenstand. Wenn die Länder darum ersuchen und dies integrationsrechtlich und tatsächlich möglich ist, dann werden der österreichischen Delegation Vertreter der Länder auf deren Kosten beigezogen.

(2) Die Vertragsparteien erarbeiten gemeinsam eine Liste jener Strukturen im Rahmen der europäischen Integration, an denen Ländervertreter gemäß Abs. 1 teilnehmen können.

(3) Die Vertreter der Länder gemäß Abs. 1 werden von den Landeshauptmännern im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer namhaft gemacht. Für Wortmeldungen solcher Vertreter im Rahmen der jeweiligen Delegation ist das Einvernehmen mit dem Delegationsleiter erforderlich.

Artikel 9

Ländervertreter bei der österreichischen Mission

Die Länder sind berechtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten auf ihre Kosten Vertreter und sonstiges Personal an die österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsenden.

Artikel 10

Klagerhebung

(1) Wenn im Falle einer EG-Mitgliedschaft Österreichs ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen von Organen der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit betrifft, in welcher die Gesetzgebung Landessache ist, dann ergreift der Bund auf Ansuchen eines Landes die nach dem Gemeinschaftsrecht hierfür in Betracht kommenden Rechtsbehelfe vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, sofern kein anderes Land diesem Ansuchen widerspricht und nicht zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dagegen sprechen.

(2) Ansuchen gemäß Abs. 1 sind dem Bundeskanzleramt schriftlich zu übermitteln. Solche Ansuchen haben die in den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vorgesehenen wesentlichen Inhalte einer Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften einschließlich der Begründung zu enthalten.

Artikel 11

Vertretung der Republik nach außen

Die Befugnisse des Bundespräsidenten zur Vertretung der Republik nach außen werden durch die vorliegende Vereinbarung nicht berührt.

Artikel 12

Kosten

(1) In den Fällen des Art. 10 sind die jeweils betroffenen Länder dem Bund zur ungeteilten Hand zum Ersatz der zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Kosten verpflichtet, die dem Bund im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erwachsen.

(2) Darüber hinaus sind die jeweils betroffenen Länder zur Tragung jener Kosten verpflichtet, die der Republik Österreich im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wegen eines EG-rechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen.

Artikel 13

Anpassung

Die Vertragsparteien erklären sich bereit, diese Vereinbarung nach Maßgabe künftiger Entwicklungen im Rahmen der europäischen Integration auf einen allfälligen Anpassungsbedarf hin zu überprüfen.

Artikel 14 **Inkrafttreten**

(1) Diese Vereinbarung tritt einen Monat nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem

1. die nach den Landesverfassungen erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind und beim Bundeskanzleramt die Mitteilungen der Länder darüber vorliegen, sowie
2. die nach der Bundesverfassung erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten erfüllt sind.

(2) Das Bundeskanzleramt wird den Ländern die Erfüllung der Voraussetzungen nach Abs. 1 sowie den Tag des Inkrafttretens der Vereinbarung mitteilen.

Artikel 15 **Hinterlegung**

Diese Vereinbarung wird in einer Urschrift ausgefertigt. Die Urschrift wird beim Bundeskanzleramt hinterlegt. Dieses hat allen Vertragsparteien beglaubigte Abschriften der Vereinbarung zu übermitteln.

Anhang III

Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration (in Tirol kundgemacht LGBl. Nr. 18/1993)

Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien schließen folgende Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration:

Artikel 1

Einrichtung und Aufgaben der Integrationskonferenz der Länder

- (1) Die Länder richten die „Integrationskonferenz der Länder“ (IKL) ein.
- (2) Ihre Aufgabe ist, gemeinsame Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrzunehmen und wichtige integrationspolitische Fragen zu beraten.

Artikel 2

Mitglieder

In der Integrationskonferenz der Länder (IKL) sind alle Länder durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Das Präsidium des Bundesrates ist zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigt.

Artikel 3

Beschlußfassung

- (1) Die Integrationskonferenz der Länder (IKL) trifft ihre Beschlüsse grundsätzlich in Sitzungen, in dringenden Fällen durch Umfrage.
- (2) Sie ist beschlußfähig, wenn die Einladung ordnungsgemäß versendet wurde und mindestens fünf Länder vertreten sind.
- (3) Jedes Land hat eine Stimme. Sie wird vom Landeshauptmann abgegeben.
- (4) Stimmenthaltungen sind zulässig. Wenn ein Land bei einer Sitzung nicht vertreten ist, gilt dies als Stimmenthaltung.
- (5) Ein Beschluß kommt zustande, wenn mindestens fünf Länder zustimmen und kein Land eine Gegenstimme erhebt.

Artikel 4

Einheitliche Stellungnahmen der Länder

Stellungnahmen der Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu Vorhaben der europäischen Integration in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Landes-sache 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.

Artikel 5

Vorsitz

Der Vorsitz in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) kommt jenem Landeshauptmann zu, der in der Landeshauptmännerkonferenz den Vorsitz führt.

Artikel 6

Geschäftsgang

(1) Der Vorsitzende hat die Integrationskonferenz der Länder (IKL) nach Bedarf durch die Geschäftsstelle zu Sitzungen einzuladen. Die Einladung ist mindestens zehn Tage vor der Sitzung, ausgestattet mit Tagesordnung, durch die Geschäftsstelle zu versenden. In dringenden Fällen kann die Einladungsfrist mit Zustimmung aller Länder verkürzt werden.

(2) Wenn von einem Land begründet eine Sitzung der Integrationskonferenz der Länder (IKL) verlangt wird, hat der Vorsitzende dies unverzüglich durch die Geschäftsstelle zu veranlassen.

(3) Von jedem Land kann die Aufnahme eines Gegenstandes in die Tagesordnung verlangt werden. Wenn ein solcher Antrag nach Versendung der Einladung bei der Geschäftsstelle einlangt, kann er nur mit Zustimmung aller Länder behandelt werden.

(4) Die Beurkundung und die Bekanntgabe der einheitlichen Stellungnahmen der Länder erfolgt für den Vorsitzenden der Integrationskonferenz der Länder (IKL) durch die Geschäftsstelle.

(5) Die Geschäftsstelle der Integrationskonferenz der Länder (IKL) ist die Verbindungsstelle der Bundesländer.

Artikel 7

Ständiger Integrationsausschuß der Länder

Der Ständige Integrationsausschuß der Länder (SIL) hat in Angelegenheiten der europäischen Integration

- a) die Integrationskonferenz der Länder (IKL) zu beraten,
- b) Entscheidungen für die Integrationskonferenz der Länder (IKL) vorzubereiten,

- c) im Rahmen der von der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erteilten Ermächtigung zu handeln.

Artikel 8 **Inkrafttreten**

Die Vereinbarung tritt einen Monat nach dem Tag in Kraft, an dem bei der Verbindungsstelle der Bundesländer als Depositär die schriftlichen Mitteilungen aller Vertragsparteien eingelangt sind, daß die nach den Landesverfassungen erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten der Vereinbarung erfüllt sind.

Artikel 9 **Ausfertigung, Mitteilungen**

(1) Die Urschrift dieser Vereinbarung wird von der Verbindungsstelle der Bundesländer (Depositär) verwahrt. Der Depositär übermittelt jeder Vertragspartei eine von ihm beglaubigte Abschrift der Vereinbarung.

(2) Der Depositär hat die Vereinbarung unverzüglich nach Vorliegen der Mitteilungen gemäß Art. 8 der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen.

(3) Alle die Vereinbarung betreffenden rechtserheblichen Mitteilungen sind an den Depositär zu richten. Sie gelten als im Zeitpunkt des Einlangens beim Depositär abgegeben. Der Depositär hat jede Vertragspartei von diesen Mitteilungen zu benachrichtigen.

Artikel 10 **Kündigung**

(1) Diese Vereinbarung kann von jeder Vertragspartei gekündigt werden.

(2) Die Kündigung wird zwei Monate nach ihrer schriftlichen Mitteilung an den Depositär wirksam.

Anhang IV

Auszug aus dem Landes-Verfassungsgesetz über die Verfassung des Burgenlandes, LGBl. Nr. 42/1981, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl. Nr. 3/1996

Artikel 84a Mitwirkung des Landtages in Angelegenheiten der europäischen Integration

(1) Die Landesregierung hat dem Landtag alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die

1. der Bund dem Land mitgeteilt hat und die Gesetzgebung des Landes betreffen oder
2. sonst von wesentlichem Interesse für das Land sind,
umgehend zur Kenntnis zu bringen. Die Landesregierung hat dem Landtag dabei die Frist, die der Bund dem Land für die Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt hat, mitzuteilen.

(2) Der Landtag kann seinen Standpunkt zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, das ihm nach Abs. 1 zur Kenntnis gebracht wurde, in einer EntschlieÙung (Art. 46 Abs. 1) äußern.

(3) Die Landesregierung ist an den Inhalt von gemäß Abs. 2 vom Landtag fristgerecht mitgeteilten EntschlieÙungen gebunden, wenn und soweit es sich um eine Angelegenheit handelt, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fällt. Die Landesregierung darf davon nur aus zwingenden landes- oder integrationspolitischen Gründen abweichen. Diese Gründe sind dem Landtag unverzüglich mitzuteilen.

(4) Der Landtag kann sich bei der Erfüllung der ihm nach diesem Artikel zukommenden Aufgaben des Ausschusses für europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Art. 42b) bedienen.

Anhang V

Landesverfassungsgesetz vom 3. Dezember 1993 über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der europäischen Integration, LGBl. Nr. 7/1994

Artikel 1

(1) Das Land Oberösterreich wirkt nach Maßgabe der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG 1929 über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBl. Nr. 22/1993, zur Wahrung seiner Interessen im Rahmen der europäischen Integration an der Integrationskonferenz der Länder (IKL) mit.

(2) Das Land Oberösterreich wird in der Integrationskonferenz der Länder durch den Landeshauptmann und den (die) Erste(n) Landtagspräsidenten(in) vertreten. Das Stimmrecht für das Land Oberösterreich übt der Landeshauptmann aus.

(3) Ungeachtet der verfassungsgesetzlich verankerten Vertretungsbefugnis des Landeshauptmannes (Art. 50 Abs. 2 L-VG 1991) und des (der) Ersten Präsidenten(in) (Art. 23 Abs. 2 L-VG 1991) können durch Regierungsbeschluß weitere Regierungsmitglieder oder Fachexperten ermächtigt werden, den Landeshauptmann und den (die) Erste(n) Landtagspräsidenten(in) zu den Sitzungen der Integrationskonferenz der Länder zu begleiten.

Artikel 2

Der Landtag hat zur Behandlung von Angelegenheiten auf dem Gebiete der europäischen Integration den Ausschuß für EG- und Integrationsfragen nach Maßgabe der Bestimmungen der Landtagsgeschäftsordnung einzurichten.

Artikel 3

Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann hat den Landtag bzw. den Ausschuß für EG- und Integrationsfragen über alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die für das Land Oberösterreich von landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen von Oberösterreich unmittelbar beruhen, zu unterrichten. Insbesondere hat der Landeshauptmann den Landtag bzw. den zuständigen Ausschuß über alle Fragen, die von der Integrationskonferenz der Länder beraten werden, im vorhinein zu informieren.

Artikel 4

Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann hat dem Landtag vor der Abgabe der Stellungnahmen des Landes Oberösterreich gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder zu Vorhaben im Rahmen der

europäischen Integration, die von landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen von Oberösterreich unmittelbar berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Artikel 5

(1) Der Landtag kann seinen Standpunkt zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, zu dem ihm gemäß Art. 4 Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, in einer EntschlieÙung äußern. Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann hat diese bei der Darlegung des Landestandpunktes gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder zu berücksichtigen.

(2) Soweit es sich um eine Angelegenheit handelt, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fällt, ist die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann gegenüber dem Bund bzw. in der Integrationskonferenz der Länder an die Stellungnahme des Landtages gebunden; von der Stellungnahme des Landtages darf nur aus zwingenden, die Länderinteressen insgesamt betreffenden Überlegungen abgegangen werden. Die Gründe für die Abweichung von der Stellungnahme des Landtages sind dem Landtag mitzuteilen.

(3) Die Informationen gemäß Art. 3 bzw. ein Ersuchen um Stellungnahme sind im Wege des (der) Ersten Präsidenten(in) des Oberösterreichischen Landtages an den Ausschuß für EG- und Integrationsfragen weiterzuleiten.

Artikel 6

Ist die dem Landtag für die Abgabe einer Stellungnahme im Sinne des Art. 5 Abs. 1 bzw. 2 zur Verfügung stehende Frist so kurz, daß die ordnungsgemäÙe Behandlung des betreffenden Vorhabens im Landtag nicht möglich ist, so hat der (die) Erste Landtagspräsident(in) nach Anhörung der Obmännerkonferenz dem Ausschuß für EG- und Integrationsfragen das Recht einzuräumen, eine Stellungnahme im Sinne des Art. 5 Abs. 1 bzw. 2 zu beschließen; der Landtag kann auch in anderen Fällen den Ausschuß zur Abgabe der Stellungnahme ermächtigen. Für die Berücksichtigung bzw. Bindung der Landesregierung bzw. des Landeshauptmannes gelten Art. 5 Abs. 1 bzw. 2 sinngemäß, wobei die Gründe für ein Abweichen von der Stellungnahme dem Ausschuß für EG- und Integrationsfragen mitzuteilen sind.

Artikel 7

Dieses Landesverfassungsgesetz tritt mit dem Ablauf des Tages seiner Kundmachung im Landesgesetzblatt für Oberösterreich in Kraft.

Anhang VI

Landesverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1992 über die Mitwirkung des Landes Salzburg im Rahmen der europäischen Integration, LGBl. Nr. 50/1993

Integrationskonferenz der Länder

§ 1

(1) Das Land Salzburg nimmt seine Interessen im Rahmen der europäischen Integration außer im Wege der sonst bestehenden Möglichkeiten (z.B. Abgabe eigener Stellungnahmen) durch Teilnahme an der Integrationskonferenz der Länder wahr, die durch die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, kundgemacht unter LGBl. Nr. 51, eingerichtet worden ist.

(2) Das Land Salzburg wird in der Integrationskonferenz der Länder durch den Landeshauptmann und den Präsidenten des Landtages vertreten. Das Stimmrecht für das Land Salzburg übt der Landeshauptmann aus.

Einbindung des Landtages

§ 2

(1) Die Landesregierung hat den Landtag von allen Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder sonst von landespolitischer Bedeutung sind und über die der Bund das Land unterrichtet hat, umgehend in Kenntnis zu setzen. Dabei ist die Frist bekanntzumachen, die dem Land für die Abgabe einer Stellungnahme offen steht.

(2) Außerdem hat der Landeshauptmann den Landtag über alle Angelegenheiten, die von der Integrationskonferenz der Länder beraten werden, zu informieren. Diese Information kann durch Zurverfügungstellung der Beratungsunterlagen und der Ergebnisprotokolle der Integrationskonferenz im Auftrag des Landeshauptmannes durch die Verbindungsstelle der Bundesländer erfolgen.

(3) Die Landesregierung bzw. der Landeshauptmann haben dem Landtag jährlich zu Beginn der Session über ihre Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration zu berichten.

Stellungnahmen in Integrationsangelegenheiten

§ 3

(1) Der Landtag oder ein von ihm dazu bestimmtes Organ kann in den unter § 2 fallenden Angelegenheiten durch Entschliebung Stellungnahmen betreffend

die Haltung des Landes an die Landesregierung bzw. an den Landeshauptmann abgeben. Die näheren Regelungen hierzu trifft die Geschäftsordnung des Landtages (Art. 18).

(2) Liegt eine Entschlieung des Landtages gemäß Abs. 1 zu einem Vorhaben oder einem Beratungsgegenstand der Integrationskonferenz der Länder rechtzeitig vor, haben die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum Vorhaben an den Bund bzw. der Landeshauptmann und der Präsident des Landtages bei der Behandlung des Gegenstandes in der Integrationskonferenz der Länder den in der Entschlieung geäußerten Standpunkt zu vertreten.

(3) In Angelegenheiten der Gesetzgebung des Landes dürfen die Landesregierung sowie der Landeshauptmann und der Präsident des Landtages nur aus wichtigen, die Länderinteressen insgesamt betreffenden Gründen von dem in einer Entschlieung des Landtages geäußerten Standpunkt abgehen. Geht die Landesregierung in ihrer Stellungnahme oder der Landeshauptmann bei der Abstimmung in der Integrationskonferenz von dem so geäußerten Standpunkt ab, sind die für das Abgehen maßgeblichen Gründe dem Landtag unverzüglich bekanntzugeben.

Inkrafttreten

 4

Dieses Gesetz tritt, soweit im folgenden nicht anderes bestimmt ist, mit dem auf seine Kundmachung folgenden Tag in Kraft.  1,  2 Abs. 2 und  3, soweit er sich auf die Integrationskonferenz der Länder bezieht, treten gleichzeitig mit der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration in Kraft.

Anhang VII

1. Auszug (§ 18 Abs. 9) aus dem (Steiermärkischen) Landes-Verfassungsgesetz 1960, LGBl. Nr. 1, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl. Nr. 47/1992

(9) Der Landtag wählt einen Ausschuß für Europäische Integration. Diesem obliegt es, an die Landesregierung die Stellungnahme des Landtages in allen jenen Angelegenheiten abzugeben, in denen das Land ein Recht zur Stellungnahme zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration hat, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist. Weiters obliegt diesem Ausschuß die Wahrnehmung aller Aufgaben, die ihm in Angelegenheiten der Europäischen Integration vom Landtag übertragen werden. Die näheren Bestimmungen werden durch Landesverfassungsgesetz getroffen.

2. Landesverfassungsgesetz vom 23. Juni 1992 über den Ausschuß für Europäische Integration, LGBl. Nr. 48/1992

§ 1

Aufgaben des Ausschusses für Europäische Integration

Der Ausschuß für Europäische Integration ist das Organ des Landtages gemäß § 18 Abs. 9 des Landes-Verfassungsgesetzes 1960 zur Besorgung von Aufgaben, die der Landtag in Angelegenheiten der Europäischen Integration wahrzunehmen hat.

§ 2

Zusammensetzung

(1) Der Ausschuß für Europäische Integration setzt sich aus Vertretern aller Landtagsparteien zusammen. Die Zahl der Mitglieder und ihre Wahl regelt die Geschäftsordnung des Landtages.

(2) Die Präsidenten des Landtages und die Obmänner jener Ausschüsse des Landtages, denen der Gegenstand der Beratung im Regelfall zugewiesen würde, sind berechtigt, an der betreffenden Sitzung teilzunehmen. Im Zeifelsfall bestimmt der Präsident, welche Ausschußobmänner zu welchen Gegenständen einzuladen sind.

(3) Die Mitglieder der Landesregierung sind berechtigt, an den Sitzungen des Ausschusses teilzunehmen. Jene Mitglieder der Landesregierung, in deren Zuständigkeitsbereich der jeweilige Gegenstand einer Beratung fällt, sind zur Teilnahme an der betreffenden Sitzung verpflichtet.

§ 3

Befassung des Ausschusses, Stellungnahme

(1) Die Landesregierung hat den Ausschuß im Wege des Präsidenten des Landtages umgehend von allen ihr von der Bundesregierung mitgeteilten Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration, die Angelegenheiten betreffen, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, in Kenntnis zu setzen. Dabei ist bekanntzugeben, welche Frist den Ländern für die Abgabe einer Stellungnahme offensteht.

(2) Der Präsident des Landtages kann den Vorsitzenden des Ausschusses ermächtigen, unmittelbar mit der Landesregierung zu verkehren. Alle Stellungnahmen des Ausschusses sind dem Präsidenten des Landtages zur Kenntnis zu bringen.

(3) Gibt der Ausschuß fristgerecht eine Stellungnahme gemäß Abs. 1 ab, so ist die Landesregierung an diese bei Abgabe einer Stellungnahme an den Bund grundsätzlich gebunden. Weicht die Stellungnahme der Landesregierung von jener des Ausschusses ab, hat die Landesregierung die für die Abweichung maßgeblichen Gründe in ihrem Bericht gemäß § 5 darzulegen. die abgegebenen Stellungnahmen sind umgehend dem Ausschuß zur Kenntnis zu bringen.

(4) Die Landesregierung hat überdies dem Ausschuß über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen des Landes berühren, zu berichten.

(5) Der Ausschuß ist berechtigt, von sich aus in Angelegenheiten der Europäischen Integration Stellungnahmen an die Landesregierung und an den Präsidenten des Landtages abzugeben.

(6) Der Präsident des Landtages kann den Ausschuß zur Abgabe einer Stellungnahme auffordern.

§ 4

Bericht des Ausschusses an den Landtag

(1) Der Ausschuß hat dem Landtag jährlich einen Bericht über die an die Landesregierung abgegebenen Stellungnahmen zu erstatten.

(2) Der Ausschuß kann darüber hinaus den Landtag jederzeit mit Angelegenheiten der Europäischen Integration, die den selbständigen Wirkungsbereich oder sonstige wesentliche Interessen des Landes berühren, befassen.

§ 5

Bericht der Landesregierung an den Landtag

Die Landesregierung hat dem Landtag vierteljährlich einen Bericht über den Stand der Europäischen Integration zu erstatten.

§ 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit dem seiner Kundmachung folgenden Tag in Kraft.

Anhang VIII

Landesverfassungsgesetz vom 18. November 1992 über die Mitwirkung des Landes Tirol in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBI. Nr. 17/1993

§ 1

Integrationskonferenz der Länder

(1) Das Land Tirol wirkt zur Wahrung der Interessen des Landes in Angelegenheiten der europäischen Integration an der Integrationskonferenz der Länder nach Maßgabe der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBI. Nr. 18/1993, mit.

(2) Das Land Tirol wird in der Integrationskonferenz der Länder durch den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten vertreten. Das Stimmrecht für das Land Tirol übt der Landeshauptmann aus.

§ 2

Ausschuß für Föderalismus und europäische Integration

(1) Der Landtag hat zur Behandlung von Angelegenheiten des Föderalismus und der europäischen Integration den Ausschuß für Föderalismus und europäische Integration einzurichten.

(2) Der Obmann des Ausschusses für Föderalismus und europäische Integration ist im Falle des § 4 Abs. 2 befugt, unmittelbar mit der Landesregierung zu verkehren.

§ 3

Information des Landtages

Die Landesregierung hat alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallende Angelegenheiten betreffen und über die der Bund die Länder nach Maßgabe der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, LGBI. Nr. 7/1993, unterrichtet hat, dem Landtag umgehend zur Kenntnis zu bringen und diesem die Frist, die der Bund den Ländern für die Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt hat, mitzuteilen.

§ 4

Entschlieungen des Landtages

(1) Der Landtag kann seinen Standpunkt zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, das ihm nach § 3 zur Kenntnis gebracht wurde, in einer Entschlieung äußern.

(2) Ist die den Ländern für die Abgabe einer Stellungnahme zur Verfügung stehende Frist so kurz, daß die Behandlung des betreffenden Vorhabens im Landtag nicht möglich ist, so hat der Landtagspräsident nach Anhören der Klubobleute der im Landtag vertretenen Parteien dem Aussch für Föderalismus und europäische Integration das Recht einzuräumen, eine Entschlieung im Sinne des Abs. 1 zu beschließen.

(3) Liegt rechtzeitig eine Entschlieung im Sinne des Abs. 1 oder 2 zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration vor, so haben der Landeshauptmann und der Landtagspräsident bei der Behandlung des betreffenden Vorhabens in der Integrationskonferenz der Länder oder die Landesregierung bei der Abfassung der Stellungnahme des Landes Tirol an den Bund den in der Entschlieung geäußerten Standpunkt zu vertreten.

(4) Weicht der Landeshauptmann bei der Abstimmung über das betreffende Vorhaben in der Integrationskonferenz der Länder oder die Landesregierung bei der Abfassung der Stellungnahme des Landes Tirol an den Bund von dem in der Entschlieung nach Abs. 1 oder 2 geäußerten Standpunkt ab, so haben sie die Gründe hiefür dem Landtag unverzüglich mitzuteilen.

§ 5

Inkrafttreten

Dieses Landesverfassungsgesetz tritt mit dem Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.

Anhang IX

Auszug aus der (Vorarlberger) Landesverfassung, LGBl. Nr. 30/1984, in der Fassung des Landesverfassungsgesetzes LGBl. Nr. 35/1994

Artikel 53b Mitwirkung des Landtages in Angelegenheiten der europäischen Integration

(1) Die Landesregierung hat alle Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, die der Bund dem Land mitgeteilt hat und die Gesetzgebung des Landes betreffen, dem Landtag umgehend zur Kenntnis zu bringen und dabei die Frist, die der Bund dem Land für die Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt hat, mitzuteilen.

(2) Der Landtag kann seinen Standpunkt zu einem Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration, das ihm nach Abs. 1 zur Kenntnis gebracht wurde, äußern.

(3) Die Landesregierung hat fristgerecht mitgeteilte Standpunkte des Landtages zu vertreten. Sie darf davon nur aus zwingenden landes- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Diese Gründe sind dem Landtag unverzüglich mitzuteilen.

(4) Der Landtag kann einen Ausschuß ermächtigen, im Namen des Landtages Standpunkte nach Abs. 2 zu äußern. Die Zuständigkeit des Landtages, im Einzelfall eigene Standpunkte zu beschließen, bleibt hievon unberührt.

Anhang X

BUNDESKANZLERAMT
Bundesministerium für
auswärtige Angelegenheiten

GZ 671.982/2-V/8/95

GZ 1055.01/609-I.A-GL/96

An
alle Bundesministerien
alle Ämter der Landesregierungen
die Verbindungsstelle der Bundesländer
Wirtschaftskammer Österreich
Bundesarbeitskammer
Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs
den Österreichischen Gewerkschaftsbund
die Österreichische Nationalbank
die Abteilung IV/5 im Hause

Betrifft: Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft

In der Anlage übermitteln das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten-Völkerrechtsbüro ein Rundschreiben zu im Gegenstand angesprochenen Fragen samt Beilagen.

Für den Bundeskanzler:
i. V. BERCHTOLD

19. Jänner 1996

Für den Bundesminister
für auswärtige Angelegenheiten:
CEDE

19. Jänner 1996

ÜBERSICHT

- I. Innerösterreichische Willensbildung in EU-Angelegenheiten
 - A. Informationsverpflichtungen
 - 1. Nationalrat und Bundesrat
 - 2. Länder
 - 3. Information der Sozialpartner
 - B. Grundsätzliche Vorgangsweise betreffend die innerstaatliche Willensbildung
 - C. Mitwirkungsrechte des Nationalrates und des Bundesrates
 - D. Mitwirkungsrechte der Länder
 - E. Abgrenzungsfragen
 - F. Mitwirkungsrechte der Sozialpartner
 - G. Vorbereitung von Sitzungen der Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen
 - H. COREPER-Koordinierung
 - I. Vorbereitung von Tagungen des Rates der EU
 - J. Vorbereitung von Treffen des Europäischen Rates
- II. Vorgangsweise im schriftlichen Verkehr mit Organen der Europäischen Union
 - A. Mitteilungen und Anfragen von Organen der Europäischen Union an Österreich
 - B. Mitteilungen Österreichs an Organe der Europäischen Union
 - C. Kontakte in Landesangelegenheiten
 - D. Notifizierungen im Rahmen der Rechtsreform
 - E. Notifizierungen umgesetzter Rechtsakte
- III. Teilnahme in EU-Gremien
 - A. Teilnahme an Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen
 - B. Teilnahme an Fachministerräten
 - 1. Mitglieder der Bundesregierung
 - 2. Mitglieder der Landesregierungen
- IV. Besondere Formen der Mitwirkung im Rahmen des EU-Primärrechts
- V. Österreichische Mitwirkung an EU-Nominierungen
 - A. Mitwirkungsbefugnisse aufgrund des Art. 23c B-VG
 - B. Mitwirkungsbefugnisse aufgrund EU-Sekundärrechts
- VI. Koordination in Angelegenheiten der Europäischen Gerichtsbarkeit

Rechtliche und organisatorische Fragen der EU-Mitgliedschaft

I. Innerösterreichische Willensbildung in EU-Angelegenheiten:

A. Informationsverpflichtungen:

1. Information des Nationalrates und des Bundesrates:

Gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG, in der Fassung der B-VGN 1994, hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Träger dieser Informationsverpflichtung ist jenes Mitglied der Bundesregierung, in dessen Wirkungsbereich (vgl. Teil 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986) der Gegenstand des betreffenden Vorhabens fällt; in Fällen komplexer Angelegenheiten (vgl. § 5 leg.cit.) wird die Informationsverpflichtung jenes Mitglied der Bundesregierung treffen, dem die führende Geschäftsbehandlung obliegt.

Der Begriff „Vorhaben“ wird im B-VG nicht definiert. Nach dem Ausschlußbericht (59 BlgNR. XIX. GP, S. 4) erfolgt eine nähere Umschreibung der Informationen über „Vorhaben“ nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem. Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration (BGBl. Nr. 775/1992), der folgenden Wortlaut hat:

„Die Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übersendung der dem Bund vorliegenden

- a) Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie
- d) Berichte der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.“

Aus all dem ergibt sich insbesondere folgendes: Die Unterrichtung (Information) über „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ hat durch Übersendung sämtlicher, dem jeweils zuständigen Mitglied der Bundesregierung vorliegenden einschlägigen Dokumente zu erfolgen. Es handelt sich um eine Verpflichtung zur Unterrichtung im Wege der Übermittlung von (Original) Dokumenten, nicht aber um eine über diese Informationsverpflichtung hinaus-

gehende Berichtspflicht, etwa im Sinne einer Verpflichtung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung, die ihm vorliegenden Dokumente aufzubereiten, zu erläutern oder hiezu gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat Stellung zu nehmen. Nicht von der Informationsverpflichtung erfaßt ist im übrigen auch die Haltung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung zum jeweiligen „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“. Im Interesse eines konstruktiven Dialoges ist es allerdings nicht ausgeschlossen, daß die Mitglieder der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat soweit wie möglich auch über ihre inhaltlichen Vorstellungen zu einzelnen „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ informieren, nicht zuletzt deshalb, um die Mitwirkung des Nationalrates gemäß Art. 23e Abs. 2 bis 5 B-VG im Sinne gemeinsamer gesamtstaatlicher Interessen zu ermöglichen. Die Information des Nationalrates und des Bundesrates über „alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ hat jeweils „unverzüglich“ zu erfolgen.

Neben der erwähnten Informationsverpflichtung statuiert Art. 23e Abs. 1 B-VG auch die Verpflichtung des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung, dem Nationalrat und dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der normative Gehalt dieses Tatbestandselementes besteht in erster Linie in der bundesverfassungsgesetzlichen Klarstellung eines Stellungnahmerechtes dieser parlamentarischen Organe (von der Ermöglichung einer Fristsetzung [vgl. noch Art. 10 Abs. 4 B-VG in der Fassung vor der B-VG- Novelle 1994] wurde ausdrücklich abgesehen).

Zur grundsätzlichen Vorgangsweise betreffend die Übermittlung von Informationen an den Nationalrat und an den Bundesrat gem. Art. 23e Abs. 1 B-VG wird im übrigen auf das beiliegende Rundschreiben GZ 671.982/3-V/8/95, Zl. 1055.01/498-I.A-GL/95 (Beilage ./A) , sowie auf das ebenfalls beiliegende Ergebnisprotokoll der dazu abgehaltenen interministeriellen Besprechung vom 3. Februar 1995 (Beilage ./B) verwiesen.

2. Information der Länder:

Die Informationsverpflichtung gegenüber den Ländern umfaßt alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sein könnten (Art. 23d Abs. 1 B-VG). Darüber hinaus besteht gegenüber den Gemeinden eine Informationspflicht über Vorhaben, die den eigenen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berühren.

Hinsichtlich der Auslegung des Begriffes des Vorhabens im Rahmen der Europäischen Union, wird auf die Ausführungen unter Pkt. 1. sowie in den dort genannten Anlagen verwiesen.

Die Informationsverpflichtung gemäß Art. 23d B-VG liegt in verfassungsrechtlicher Hinsicht grundsätzlich beim jeweils zuständigen Bundesminister. Dokumente des Rates der Europäischen Union werden in der Praxis vom

Generalsekretariat des Rates an die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt, die sie an die Länder weiterleitet. Vereinbarungsgemäß werden bestimmte Berichte der Ständigen Vertretung ebenfalls direkt an die Verbindungsstelle der Bundesländer übermittelt (vgl. die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration, BGBl. Nr. 775/1992).

3. Information der Sozialpartner:

Zu den Informationspflichten gegenüber den Sozialpartnern wird auf das Bundesgesetz BGBl. Nr. 661/1994 verwiesen.

B. Grundsätzliche Vorgangsweise betreffend die innerstaatliche Willensbildung:

Die Vorbereitung der österreichischen Haltung in der jeweiligen Angelegenheit obliegt dem jeweils führend zuständigen Bundesministerium im Zusammenwirken mit den übrigen in ihrem sachlichen Zuständigkeitsbereich betroffenen Bundesministerien. Nationalrat und Bundesrat wirken im Rahmen ihrer Befugnisse gemäß Art. 23e B-VG mit, soweit Zuständigkeiten des Bundes betroffen sind. Soweit Zuständigkeiten der Länder berührt sind, haben die Länder die Möglichkeit einer Mitwirkung gemäß Art. 23d B-VG. Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten sind als Koordinationsressorts in die Abstimmung der innerstaatlichen Haltung durch das führend zuständige Bundesministerium stets miteinzubeziehen.

Grundsätzliche Entscheidungen betreffend die österreichische EU-Politik werden von der Bundesregierung auf gemeinsamen Antrag des Bundeskanzlers und des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten getroffen.

Darüber hinaus kann jeder Bundesminister zu Vorhaben der Europäischen Union die Bundesregierung befassen.

C. Mitwirkungsrechte des Nationalrates und des Bundesrates:

Gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG können Nationalrat und Bundesrat zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union eine Stellungnahme abgeben.

Die Abs. 2 bis 5 des Art. 23e B-VG regeln das Verfahren der Mitwirkung des Nationalrates bei der innerstaatlichen Willensbildung zu bestimmten Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union. Die Mitwirkungsbefugnis des Nationalrates bezieht sich nur auf bestimmte Vorhaben, nämlich auf solche, die „durch Bundesgesetz umzusetzen“ sind oder die „auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet [sind], der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären“. Dabei wird es sich in der Regel

um auf die Erlassung von Richtlinien und Verordnungen gerichtete Rechtsetzungsvorhaben im Rahmen der Europäischen Union handeln.

Liegt eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem derartigen Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, so ist das zuständige Mitglied der Bundesregierung - ebenso wie jedes für das Mitglied der Bundesregierung tätige Organ - bei Verhandlungen oder Abstimmungen in der Europäischen Union, im wesentlichen also bei Verhandlungen und Abstimmungen im Rat der Europäischen Union bzw. in den die Ratswillensbildung vorbereitenden Ratsarbeitsgruppen einschließlich des COREPER, an diese Stellungnahme gebunden. Eine Abweichung von dieser Stellungnahme darf „nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ erfolgen. Diese Regelung orientiert sich am seinerzeitigen Art. 10 Abs. 4 B-VG, in der Fassung der B-VGN 1992, welche ihrerseits nach dem Muster des deutschen Zustimmungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte formuliert ist. 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 Bundesminister im Rahmen seiner Ministerverantwortlichkeit zu beurteilen.

Ist beabsichtigt, von einer bindenden Stellungnahme des Nationalrates abzuweichen, sieht Art. 23e Abs. 3 1. Satz B-VG vor, daß das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat noch vor seiner Zustimmung im Zuge seiner Beratungen in einem Organ der Europäischen Union neuerlich zu befassen hat. Wenn der in Vorbereitung befindliche Rechtsakt der Europäischen Union eine Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechtes bedeuten würde, ist eine beabsichtigte Abweichung von einer bindenden Stellungnahme überdies nur dann zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht. Wie der Bericht des Verfassungsausschusses zu dieser Bestimmung, 58 BlgNR. XIX. GP, S. 4, in diesem Zusammenhang ausführt, wird es „in diesem Fall ... erforderlich sein, daß der zuständige Bundesminister während der Ratswillensbildung seine Haltung in Konsultationsgesprächen mit dem Nationalrat abstimmt.“.

Gem. Art. 23e Abs. 4 B-VG hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung überdies in jenen Fällen, in denen der Nationalrat eine Stellungnahme zu einem Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union abgegeben hat, dem Nationalrat nach der Abstimmung in der Europäischen Union Bericht zu erstatten.

Dabei hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung, wenn es von der Stellungnahme des Nationalrates abgewichen ist, die Gründe hierfür dem Nationalrat unverzüglich mitzuteilen.

Für die Mitwirkung des Bundesrates sieht Art. 23e Abs. 6 B-VG vor, daß dann, wenn dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Bundesrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vorliegt, das zwingend durch ein Bundesverfassungsgesetz umzusetzen ist, das nach Art. 44 Abs. 2 B-VG der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, das Mitglied der Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden ist. Auch in diesem Fall darf von dieser Stellungnahme nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abgewichen werden. Wie sich aus dem Ausschlußbericht dazu ergibt, „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.“

Unter diese Bestimmung fällt jedoch nicht die Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union, bei denen der Materiengesetzgeber [richtig: durch] Einschränkungen in Gestalt inhaltlicher Vorgaben des europäischen Rechts beschränkt ist.“

Für den Fall, daß eine Stellungnahme des Nationalrates gemäß Abs. 2 und eine Stellungnahme des Bundesrates gemäß Abs. 6 des Art. 23e B-VG in Widerspruch zueinander stehen, wird nach dem Ausschlußbericht 58 BlgNR. XIX. GP, S. 4, davon ausgegangen, daß die Stellungnahme des Nationalrates vorgeht, da das zuständige Mitglied der Bundesregierung dem Nationalrat, nicht jedoch dem Bundesrat verantwortlich ist.

Gemäß Art. 23f Abs. 2 B-VG gelten die Bestimmungen des Art. 23e Abs. 2 bis 5 B-VG auch für Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union aufgrund des Titels V sowie für Beschlüsse im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres aufgrund des Titels VI des Vertrages über die Europäische Union. Der Ausschlußbericht 58 BlgNR. XIX. GP, S. 5, führt dazu aus, daß diese Bestimmung „alle Bereiche (auch wenn es sich nicht um Rechtsakte handelt) der sog. „Zweiten Säule“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und „Dritten Säule“ (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) in das Mitwirkungsverfahren gem. Art. 23e B-VG einbezieht“.

D. Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden:

Eine einheitliche Stellungnahme der Länder, an die der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union gemäß Art. 23d Abs. 2 B-VG gebunden ist, 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. In der Praxis wird die Mitteilung über die einheitliche Willensbildung durch die Verbindungsstelle der Bundesländer gegenüber dem Bundeskanzleramt sowie dem federführend zuständigen Bundesministerium erfolgen.

Zwingende außen- und integrationspolitische Gründe, bei deren Vorliegen der Bund ausnahmsweise von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder abweichen kann, sind den Ländern im Interesse einer frühzeitigen Information unverzüglich mitzuteilen.

E. Abgrenzungsfragen:

Die oben genannten Regelungen sind auch in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache, die Erlassung von Ausführungsgesetzen aber Landessache ist (Art. 12 B-VG), anzuwenden und zwar derart, daß jedenfalls eine Unterrichtungspflicht des Bundes gegenüber den Ländern besteht. Eine Bindung des Bundes an eine einheitliche Stellungnahme der Länder im Bereiche des Art. 12 B-VG wird gemäß Art. 23 d 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.

F. Mitwirkungsrechte der Sozialpartner:

Zu den Mitwirkungsrechten der Sozialpartner wird auf das BGBl. Nr. 661/1994 verwiesen.

G. Vorbereitung von Sitzungen der Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen:

Die Sitzungen der Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen werden entsprechend der bereits vorgenommenen Einteilung von den jeweils federführenden Bundesministerien nach den Grundsätzen des § 5 BMG und unter Einbindung der in ihren Interessen betroffenen Stellen, insbesondere der Länder und der Sozialpartner, innerstaatlich vorbereitet. Dabei ist es Aufgabe des jeweils federführenden Bundesministeriums, für die nötigen Informationen zu sorgen. In jenen Fällen, in denen in Arbeitsgruppen Themen behandelt werden, die den Zuständigkeitsbereich von zwei oder mehreren Bundesministerien oder den Interessensbereich anderer Stellen berühren, ist dafür zu sorgen, daß jeweils vor den Sitzungen der Kommissions- bzw. Ratsarbeitsgruppen eine entsprechende

innerstaatliche Abklärung erfolgt. Grundsätzlich sollte jedes Bundesministerium einmal im Monat eine innerstaatliche Koordinationssitzung einberufen. Zweck dieser Sitzungen ist die kontinuierliche Information über Entwicklungen in Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen sowie die Akkordierung von Verhandlungspositionen und Vorbereitung von Vorhaben, die zur Behandlung in den Fachministerräten anstehen.

Weisungen des federführend zuständigen Bundesministeriums ergehen in Routineangelegenheiten direkt an die Ständige Vertretung, wobei unter einem eine Kopie der Weisung dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und dem Bundeskanzleramt zu übermitteln ist, in allen anderen Angelegenheiten im Wege über das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, wobei ebenfalls eine Kopie dem Bundeskanzleramt zu übermitteln wäre. Nicht zu Routineangelegenheiten zählen insbesondere Weisungen, die die Ebene des COREPER, des Rates, Delegationen für Ratssitzungen sowie auf Dauer angelegte Nominierungen für Gremien und Funktionen im Rahmen der Europäischen Union betreffen, sowie Weisungen aufgrund von Stellungnahmen mehrerer Bundesministerien.

Über die Sitzungen sind Berichte zu erstellen, die dem Kreis der Interessierten zuzuleiten sind. Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten sind unter einem zu informieren.

H. COREPER-Koordinierung:

Die Vorbereitung der Sitzungen von COREPER I und II wird vom „Jourfixe“ koordiniert, der wöchentlich unter periodisch wechselndem Vorsitz von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten stattfindet. Weisungen werden vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten der Ständigen Vertretung in Brüssel erteilt.

I. Vorbereitung von Tagungen des Rates der EU:

Zur Vorbereitung von Fachministerräten ist eine innerstaatliche Koordinations-sitzung vom federführenden Ressort jedenfalls so rechtzeitig einzuberufen, daß eine österreichische Positionierung noch vor der letztmaligen Vorbereitung des Fachministerrates im COREPER möglich ist. Das Ergebnis einer innerstaatlichen Koordinationssitzung zur Vorbereitung eines Fachministerrates ist in einem Ergebnisbericht festzuhalten und vor der Tagung des Fachministerrates den betroffenen Stellen sowie u.e. dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und dem Bundeskanzleramt zu übermitteln.

J. Vorbereitung von Treffen des Europäischen Rates:

Der Europäische Rat wird von Bundeskanzleramt und Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten einvernehmlich vorbereitet. Der Vorsitz in den Vorbereitungssitzungen wechselt periodisch zwischen den beiden Ressorts. Weisungen werden vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten der Ständigen Vertretung in Brüssel erteilt.

II. Vorgangsweise im schriftlichen Verkehr mit Organen der Europäischen Union:

Bei schriftlichen Kontakten österreichischer Dienststellen mit Organen der Europäischen Union ist künftig wie folgt vorzugehen:

A. Mitteilungen und Anfragen von Organen der Europäischen Union an Österreich:

An Österreich gerichtete Schriftstücke von Organen der Europäischen Union, die der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union in Brüssel zugeleitet werden, sind unverzüglich an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten sowie u.e. an das Bundeskanzleramt und an das gem. Teil II der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986 federführend zuständige Bundesministerium weiterzuleiten. Dem federführend zuständigen Bundesministerium obliegt in der Folge die Weiterleitung an andere in ihrem sachlichen Wirkungsbereich berührte Bundesministerien.

Zur Informationspflicht wird auf die Ausführungen unter Pkt. I. A. 1 bis 3 verwiesen.

B. Mitteilungen Österreichs an Organe der Europäischen Union:

Nach Abschluß der innerstaatlichen Willensbildung - nach den unter Pkt. I. dargelegten Grundsätzen - sind Mitteilungen Österreichs an Organe der Europäischen Union durch das führend zuständige Bundesministerium dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zuzuleiten, wobei u.e. eine Kopie dieser Erledigung dem Bundeskanzleramt (Abt. IV/5) zu übermitteln ist, das unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Vorschriften eine zentrale Evidenz sämtlicher schriftlicher Erledigungen im Verkehr zwischen Organen der Europäischen Union einerseits und der Republik Österreich andererseits laufend auf dem jeweils letzten Stand hält. Das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten hat die Mitteilung im Wege über die Ständige Vertretung Brüssel an die Organe der Europäischen Union weiterzuleiten.

C. Kontakte in Landesangelegenheiten:

Die Vertretung der Republik Österreich gegenüber den Organen der EU obliegt dem Bund. Unbeschadet dessen können die Länder die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Kontakte mit Organen der EU wahrnehmen. Soweit der Wirkungsbereich der Länder durch eine Mitteilung oder Anfrage berührt wird, ist nach den Grundsätzen des Art. 23d Abs. 1 und 2 B-VG sowie - bis zum Abschluß einer neuen Vereinbarung - nach der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem. Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl. Nr. 775/1992 vorzugehen (vgl. dazu Pkt. I.). Innerösterreichische Kontaktstelle der Länder auf Bundesebene ist hiebei das Bundeskanzleramt (Abt. IV/5). Das Bundeskanzleramt hat bei ihm einlangende schriftliche Stellungnahmen und Unterlagen der Länder den in ihrer Zuständigkeit berührten Bundesministerien zur Kenntnis zu bringen.

Erforderlichenfalls hat das führend zuständige Bundesministerium für eine Koordination unter Einbezug des jeweils betroffenen Landes (bzw. der jeweils betroffenen Länder) und der übrigen in ihren Zuständigkeiten berührten Bundesministerien zu sorgen. Von einer diesbezüglichen Koordinationstätigkeit ist das Bundeskanzleramt zu unterrichten. Nach dem Abschluß der innerstaatlichen Willensbildung hat das führend zuständige Bundesministerium die betreffende Äußerung unter gleichzeitiger Information des Bundeskanzleramtes dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zur Weiterleitung an die Organe der Europäischen Union im Wege über die Ständige Vertretung Brüssel zu übermitteln.

D. Notifizierungen im Rahmen der Rechtsreform:

Das Bundeskanzleramt (Abt. IV/5) wird im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion III) in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage des Monatsregister des Amtsblattes der Europäischen Gemeinschaften an alle Bundesministerien und an die Verbindungsstelle der Bundesländer Listen versenden, die eine Aufstellung umsetzungsbedürftiger Rechtsakte sowie solcher Rechtsakte der Europäischen Union enthalten, die zu ihrer Anwendung flankierender Vorschriften bedürfen. In den Listen werden auch die zur Erlassung der innerstaatlichen Vorschriften zuständigen Bundesministerien bzw. Zuständigkeiten der Länder sowie der zur Verfügung stehende Zeitrahmen bezeichnet. Ausgehend von diesen Listen haben die Bundesministerien und die Verbindungsstelle der Bundesländer zweckmäßigerweise mittels Formblätter dem Bundeskanzleramt (Abt. IV/5) und dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion III) mitzuteilen, in welcher Form (Gesetz, Verordnung, Neuerlassung, Novellierung) und innerhalb welches Zeithorizonts Rechtsreformaßnahmen erlassen werden sollen.

E. Notifizierung umgesetzter Rechtsakte:

Die Umsetzung von Richtlinien (Rechtsreformaßnahmen) werden dem Bundeskanzleramt (Abt. IV/5) und dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion III) mittels zur Verfügung gestellter Formblätter gemeldet. Das Bundeskanzleramt leitet die Mitteilungen an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten weiter, das im Wege über die Ständige Vertretung in Brüssel die Notifizierungen gegenüber der Europäischen Kommission vornimmt.

Legistische und rechtliche Fragen der Rechtsreform werden weiterhin in den in regelmäßigen Abständen anzuberaumenden Sitzungen der Projektgruppe „EU-Rechtsreform“ behandelt.

III. Teilnahme in EU-Gremien:

Für die Teilnahme in EU-Gremien gilt das Ressortprinzip:

A. Teilnahme an Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen:

Die Teilnahme an Sitzungen von Kommissions- und Ratsarbeitsgruppen erfolgt auf der Grundlage der bereits vorgenommenen und nach Maßgabe von Änderungen der jeweiligen Präsidentschaft laufend zu aktualisierenden Einteilung. Demnach hat das federführend zuständige Bundesministerium an den Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates teilzunehmen und in diesem Rahmen Verhandlungen zu führen und die Stimme abzugeben, gegebenenfalls durch Angehörige der Ständigen Vertretung. Auf Ersuchen des zuständigen Bundesministeriums kann ein anderes Bundesministerium an den Beratungsgremien der Europäischen Kommission und des Rates teilnehmen und in diesem Rahmen zu einem bestimmten Vorhaben die Verhandlungen führen und die Stimme abgeben. Für die innerstaatliche Koordination bleibt dessenungeachtet das federführende Ressort zuständig. Bezüglich der Einbindung von Ländervertretern wird vorbehaltlich der nachstehenden Ausführungen über den Kostenersatz auf Art. 8 der Bund-Länder-Vereinbarung (BGBl. Nr. 775/1992) verwiesen.

Über die Sitzungen der Beratungsgremien sind jeweils Berichte zu erstellen, die unverzüglich sämtlichen interessierten Stellen zuzuleiten sind. Durchschriften dieser Berichte sind jedenfalls auch an das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und an das Bundeskanzleramt zu übermitteln.

Für die Teilnahme an Ratsarbeitsgruppen werden vom Rat der Europäischen Union die Reisekosten von zwei Sitzungsteilnehmern übernommen. Dieser Kostenersatz sollte jedenfalls vom jeweils federführenden Ressort für den Delegationsleiter geltend gemacht werden können. Im Fall von mehr als zwei Sitzungsteilnehmern ist das Einvernehmen darüber herzustellen, für welchen weiteren Sitzungsteilnehmer Kostenersatz vom Rat beansprucht werden kann.

Die Refundierung erfolgt an die Dienststelle des jeweiligen Sitzungsteilnehmers. Diese Grundsätze gelten auch für den Fall der Teilnahme von Ländervertretern und auch für den Fall der Kostenerstattung durch die Kommission.

B. Teilnahme an Fachministerräten:

1. Mitglieder der Bundesregierung:

Die Bundesminister haben im Rahmen ihres Wirkungsbereiches gemäß der Zuständigkeitsverteilung des § 2 BMG an den Tagungen des Rates teilzunehmen und in diesem Rahmen Verhandlungen zu führen und die Stimme abzugeben. Zur stimmberechtigten Teilnahme sind nur Regierungsmitglieder (nach den Kriterien des Art. 23d Abs. 3 B-VG auch Mitglieder der Landesregierung) und Staatssekretäre befugt.

Für den Fall, daß bei einzelnen Ratstagungen verschiedene Angelegenheiten behandelt werden, für die aufgrund der Zuständigkeitsverteilung des Bundesministeriengesetzes nicht ein- und derselbe Bundesminister führend zuständig wäre, wurde durch Art. 73 Abs. 2 B-VG Vorsorge getroffen: Aus Gründen der Verwaltungsökonomie und Sparsamkeit und um eine effiziente Vertretung Österreichs sicherzustellen, wurde durch die genannte Verfassungsbestimmung die Grundlage dafür geschaffen, daß ein Regierungsmitglied durch ein anderes Regierungsmitglied oder einen Staatssekretär (auch eines anderen Ressorts) im Rat der Europäischen Union vertreten werden kann. Verantwortlich ist stets jener Bundesminister, der an der Ratstagung teilnimmt. Ein beauftragter Staatssekretär unterliegt in Wahrnehmung seiner Befugnis weiterhin den Weisungen des Bundesministers, dem er beigegeben ist (Art. 78 Abs. 2 B-VG).

Auf Ersuchen des zuständigen Bundesministers kann somit ein anderer Bundesminister bzw. ein Staatssekretär an Tagungen des Rates der Europäischen Union teilnehmen und in diesem Rahmen zu einem bestimmten Vorhaben die Verhandlungen führen und die Stimme abgeben. Für die innerstaatliche Koordination bleibt dessen ungeachtet der federführend zuständige Bundesminister zuständig. Auch die Informationspflicht gemäß Art. 23 e Abs. 1 B-VG geht nur im Ausmaß der Teilnahme über.

Berühren die zur Behandlung anstehenden Tagesordnungspunkte für Tagungen des Rates der Europäischen Union den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien, so hat der Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich die Verhandlungsführung und Stimmabgabe bei der überwiegenden Zahl der bei dieser Tagung behandelten Vorhaben fällt, die österreichische Delegation zu leiten und im Falle einer österreichischen Präsidentschaft im Rat die Aufgaben der Präsidentschaft wahrzunehmen.

Ergebnisse von Sitzungen der EU-Fachministerräte sind in der Bundesregierung mündlich zu berichten. Darüber hinaus ist ein schriftlicher Ergebnisbericht an das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für auswärtige

Angelegenheiten und an sonstige in ihren Interessen betroffene Stellen, insbesondere an die Länder und an die Sozialpartner, zu erstatten.

2. Mitglieder der Landesregierungen:

Durch Art. 23d Abs. 3 B-VG wird die Möglichkeit geschaffen, daß Vertreter der Länder die Rechte, die der Republik Österreich im Rat der Europäischen Union zustehen, wahrnehmen. Art. 146 EG-Vertrag, Art. 116 EURATOM-Vertrag und Art. 27 EGKS-Vertrag haben die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß in Angelegenheiten, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, ein Vertreter der Länder „auf Ministerebene“ als Regierungsvertreter in den Rat entsendet werden kann. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Konstruktion ist die innerstaatliche Ermächtigung durch die Bundesregierung, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln, und die „Minister“-Eigenschaft (vgl. RV 27 BlgNR., S. 9).

Diese Regelung bezieht sich nur auf die Mitwirkung im Rat und nicht auf den Europäischen Rat im Sinne des Art. D EU-Vertrag.

Da ein Vorhaben im Rahmen der europäischen Integration gegebenenfalls aufgrund der österreichischen Verfassungsrechtslage und Kompetenzverteilung nicht ausschließlich den Ländern oder dem Bund zugewiesen werden kann, soll die Möglichkeit der Mitwirkung der Länder daran geknüpft werden, daß „auch“ Angelegenheiten der Länder betroffen sein müssen.

Die Wahrnehmung der Mitwirkungsbefugnis der Länder erfolgt in Abstimmung mit der Bundesregierung.

Da die Länder gemäß Art. 23d Abs. 3 B-VG im Rahmen ihrer Mitwirkung Angelegenheiten behandeln, die „auch“ in ihre Gesetzgebungszuständigkeit fallen, sind gegebenenfalls bei der Willensbildung auch Bundesinteressen wahrzunehmen.

Wird Österreich von einem Mitglied einer Landesregierung im Rat vertreten, so wird diesem auch die Beurteilung der Zulässigkeit einer Abweichung von einer bindenden Stellungnahme aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen obliegen.

IV. Besondere Formen der Mitwirkung im Rahmen des EU-Primärrechts:

Einzelne Bestimmungen des EU-Primärrechts verlangen für ein wirksames Zustandekommen eines Rechtsaktes nicht nur einen Beschluß des Rates, sondern auch die Annahme durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (vgl. Art. 201 des EG-Vertrages, Art. K.9 des Vertrages über die Europäische Union). Die EU-rechtlichen Erzeugungsregeln für diese Rechtsakte verweisen somit hinsichtlich des für ihr Zustandekommen erforderlichen letzten Teilakts auf die Vorschriften betreffend die „Annahme“

nach den Verfassungen der Mitgliedstaaten. Da in der österreichischen Verfassung besondere Vorschriften betreffend die Annahme derartiger Beschlüsse nicht bestehen, ist diese Verweisung als eine auf die Regelungen betreffend die „Annahme“ von Staatsverträgen, somit auf die Art. 65 Abs. 1 und 50 B-VG, zu verstehen.

In derartigen Fällen ist nach dem Inhalt eines Beschlusses jeweils zu beurteilen, ob dieser als innerstaatliche Rechtsvorschrift in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen wäre und daher der Genehmigung des Nationalrates gemäß Art. 50 B-VG bedarf. Er ist dann als verfassungsändernder Staatsvertrag zu behandeln, wenn sein Inhalt als innerstaatliche Rechtsvorschrift eine Änderung oder Ergänzung des Verfassungsrechtes bewirken würde. Die Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 1 letzter Satz B-VG zu derartigen Rechtsakten ist dann erforderlich, wenn er seinem Inhalt nach in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder eingreift.

V. Österreichische Mitwirkung an EU-Nominierungen:

A. Mitwirkungsbefugnisse aufgrund des Art. 23c B-VG:

Für die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von österreichischen Mitgliedern der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes, des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen ist gemäß Art. 23c B-VG ein Beschluß der Bundesregierung erforderlich.

Soweit dabei die Herstellung des Einvernehmens mit dem Hauptausschuß des Nationalrates vorgesehen ist, sind bereits vor der formellen Befassung des Hauptausschusses Konsultationen mit den im Hauptausschuß vertretenen Parteien zu führen. Sollte der Hauptausschuß dem Vorschlag der Bundesregierung nicht zustimmen, so hat die Bundesregierung für einen geänderten Vorschlag den Hauptausschuß zwecks Herstellung des Einvernehmens neuerlich in gleicher Weise zu befassen. Ebenso ist nicht nur die ursprünglich beabsichtigte Entscheidung, sondern auch ein geänderter Vorschlag dem Bundespräsidenten zur Kenntnis zu bringen. Hinsichtlich der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Mitglieder des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertreter hat die Bundesregierung nach erfolgter Namhaftmachung den Nationalrat zu informieren. Die Bundesregierung hat überdies den Bundesrat über sämtliche Nominierungsentscheidungen der in Art. 23c B-VG genannten Funktionsträger zu informieren. Weitere, im Primärrecht vorgesehene Nominierungen sollten dem Ministerrat zur Kenntnis gebracht werden.

B. Mitwirkungsbefugnisse aufgrund EU-Sekundärrechts:

Soweit in abgeleitetem Gemeinschaftsrecht die Beschickung von Gremien durch die Mitgliedstaaten vorgesehen ist, hat die Nominierung durch das zuständige Ressort im Einvernehmen mit den in ihrem Wirkungsbereich mitberührten Ressorts zu erfolgen, wobei eine Kopie der Nominierung dem Bundeskanzleramt (Abteilung IV/5) und dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Sektion III) zu übermitteln ist. Bezüglich der Einbindung von Ländervertretern wird auf Art. 8 der Bund-Länder-Vereinbarung (BGBl. Nr. 775/1992) verwiesen.

VI. Koordination in Angelegenheiten der Europäischen Gerichtsbarkeit:

Die Koordination der österreichischen Haltung in Vertragsverletzungsverfahren gegenüber der Europäischen Kommission sowie in Angelegenheiten der Europäischen Gerichtsbarkeit gegenüber den Organen der Europäischen Gerichtsbarkeit (EuGH, Gericht erster Instanz) obliegt dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt.

Diese Koordination bezieht sich insbesondere auf alle Fälle, in denen Österreich vor dem Europäischen Gerichtshof oder dem Gericht erster Instanz tätig wird (Fälle einer allfälligen Klagserhebung nach den Art. 170, 173, 175, 178 und 180 EG-V, Anträge auf die Entscheidung einer Antragstellung auf ein Gutachten gemäß Art. 228 Abs. 6 EG-V, auf die Einreichung von Schriftsätzen oder die Abgabe schriftlicher Erklärungen im Vorabentscheidungsverfahren, die Beantwortung von Auskunftsverlangen, die Antragstellung auf Zulassung als Streithelfer sowie die Entscheidung, ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung des Gerichtes erster Instanz einzulegen).

Der Standpunkt, der von Österreich in den in Betracht kommenden Verfahren eingenommen werden soll, ist gegebenenfalls mit den in ihrem Wirkungsbereich betroffenen Bundesministerien, mit Vertretern der Bundesländer, sofern Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches betroffen sind, sowie allenfalls mit gesetzlichen Interessensvertretungen zu koordinieren. Bezüglich der Ansuchen von Ländern um Klagserhebung wird auf Art. 10 der Bund-Länder-Vereinbarung (BGBl. Nr. 775/1992) verwiesen.

Die Bestellung eines Bevollmächtigten in Verfahren vor dem EuGH und dem Gericht erster Instanz gemäß Art. 17 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes hat jeweils im Einzelfall durch das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten gemeinsam zu erfolgen.

Beilage A

BUNDESKANZLERAMT
Bundesministerium für
auswärtige Angelegenheiten

GZ 671.982/3-V/8/95
Zl. 1055.01/498-I.A-GL/95

An die
Parlamentsdirektion sowie
alle Bundesministerien

in W i e n

Aus Art. 23e B-VG ergibt sich ab dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Informationspflicht der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat. Als erste provisorische Überlegungen und unvorgreiflich der zur Umsetzung dieses Informationsmechanismus vorgesehenen Novellierung der Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates wird vorgeschlagen, die Vorgangsweise zur Übermittlung von Informationen an den Nationalrat und an den Bundesrat gem. Art. 23e Abs. 1 B-VG künftig an den folgenden Grundgedanken zu orientieren:

1. Zuständiges Mitglied der Bundesregierung im Sinne des Art. 23e Abs. 1 B-VG ist jener fachlich zuständige Bundesminister, dem die führende Zuständigkeit für die Besorgung des jeweils betroffenen, im Teil 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986 genannten Geschäftsbereiches zukommt.
2. Informationen an den Nationalrat und an den Bundesrat sollen auf die jeweils zweckmäßigste Weise erfolgen. Je nach Quelle der Information kommen drei Arten der Übermittlung in Betracht:
Übermittlung
 - a) vom zuständigen Bundesminister an das Parlament,
 - b) von der österreichischen Ständigen Vertretung in Brüssel an das Parlament oder
 - c) vorbehaltlich entsprechender Unionsprozeduren von der jeweiligen EU-Einrichtung an das Parlament.

Auch in den Fällen b und c hat der fachlich zuständige Bundesminister dafür zu sorgen, daß dem Nationalrat und dem Bundesrat die erforderlichen Informationen tatsächlich übermittelt werden. Die Regelung, welche Informationsflüsse von Brüssel direkt an das Parlament erfolgen, ist von den federführenden Ressorts gemeinsam mit Bundeskanzleramt und Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten zu treffen.

3. Auszugehen ist davon, daß der Begriff „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ im Sinne des Art. 23e Abs. 1 und 23 f. B-VG umfassend zu verstehen ist.
4. Im Bereich der 1. Säule sollte das Parlament insbesondere befaßt werden, sobald ein formeller Vorschlag der Kommission an den Rat vorliegt, im Bereich der 2. und 3. Säule insbesondere, sobald den Mitgliedstaaten ein Entwurf für einen gemeinsamen Standpunkt oder eine gemeinsame Aktion (Art. J. 2 und J. 3 EU-Vertrag) sowie für einen gemeinsamen Standpunkt, eine gemeinsame Maßnahme oder ein Übereinkommen (Art. K. 3 EU-Vertrag) vorliegt.
5. Die Information erfolgt durch Übermittlung von Unterlagen, wie sie in Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration genannt sind (BGBl. Nr. 775/1992), - im Wege der Parlamentsdirektion - an den Präsidenten des Nationalrates bzw. des Bundesrates.
6. Es liegt im Interesse einer effizienten österreichischen Mitwirkung an Vorhaben im Rahmen der EU, daß Stellungnahmen des Nationalrates bzw. des Bundesrates zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vorliegen.
7. In jedem Ressort ist eine für die Erfüllung der Informationspflicht gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG zuständige Kontaktstelle einzurichten und als solche zu bezeichnen.
8. Da Gegenstand der Information laufende Verhandlungsprozesse sind, bei denen es zudem auch um die Interessen anderer Staaten geht, ist die übermittelte Information nur für den Amtsgebrauch zu verwenden. Darüber hinaus sind Informationen, die nach den einschlägigen europarechtlichen Regelungen vertraulichen Charakter haben, als solche zu kennzeichnen. Die Geheimhaltungspflicht für die Abgeordneten besteht in gleichem Umfang wie sie diese Vorschriften für das betreffende Dokument vorsehen. Im übrigen wird angeregt, durch entsprechende Regelungen in den Novellen über die Geschäftsordnungen zu gewährleisten, daß der vertrauliche Charakter von übermittelten Informationen gewährleistet ist.
9. Die Bundesministerien werden unverzüglich (also schon vor dem Inkrafttreten einer Novelle zum GOG) mit der Übermittlung von Informationen beginnen, um den Bestimmungen der B-VGN 1994, BGBl. Nr. 1013/1994 zu entsprechen.

Für den Bundeskanzler:

HOLZINGER

25. Jänner 1995

Für den Bundesminister für
auswärtige Angelegenheiten:

HAFNER

25. Jänner 1995

Beilage B

Ergebnisprotokoll
der Sitzung vom 3. Februar 1995
betreffend die
Unterrichtung des Nationalrates und Bundesrates in
EU-Angelegenheiten gemäß Art. 23e B-VG

I.

Zunächst wurde das Rundschreiben vom 25. Jänner 1995 betreffend Art. 23e B-VG des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst und Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten-Völkerrechtsbüro, das in der Beilage nochmals übermittelt wird, näher erläutert.

- Zuständiges Mitglied der Bundesregierung: Zuständig ist der jeweilige Ressortminister, was sich je nach dem zu behandelnden Geschäft aus dem Bundesministeriengesetz 1986 und dessen Anlage zu § 2 ergibt.
- Art der Informationsübermittlung: Hinsichtlich der Art und Weise der Informationsübermittlung ist der jeweils zuständige Bundesminister frei, er trägt jedoch die Verantwortung der tatsächlichen Übermittlung von Informationen an den Nationalrat und an den Bundesrat. Zweckmäßigerweise kann eine Informationsübermittlung in drei Varianten erfolgen:
 - a) vom zuständigen Bundesminister an das Parlament,
 - b) von der Ständigen Vertretung Brüssel an das Parlament oder
 - c) von EU-Einrichtungen direkt an das Parlament.
- Gegenstand der Informationsverpflichtung: Die Wortfolge „alle Vorhaben“ in Art. 23e B-VG ist umfassend zu verstehen. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst erläuterte dies im Sinne jeder Aktivität der Europäischen Union. Nicht unter die verfassungsrechtliche Informationspflicht fallen jedoch Informationen, die von innerösterreichischen Stellen ausgehen. Die Verpflichtung gilt in gleicher Weise auch für die zweite und dritte Säule. Das Schengener Abkommen beispielsweise ist davon jedoch nicht erfaßt.
- Fälle, die jedenfalls der Informationspflicht unterliegen:

Im Bereich der ersten Säule fällt ein formeller Vorschlag der Kommission an den Rat unter die Informationsverpflichtung, im Bereich der zweiten und dritten Säule unterliegen jeweils Entwürfe zu gemeinsamen Standpunkten, gemeinsamen Aktionen sowie gemeinsamen Maßnahmen oder Übereinkommen der Informationspflicht.

Diese Aufzählung ist allerdings nicht abschließend, sondern enthält nur die wichtigsten Punkte, da - wie erwähnt - die Informationsverpflichtung umfassend auszulegen ist. In Art. 23e B-VG ist darüber hinaus vorgesehen, daß über alle Vorhaben der Nationalrat und der Bundesrat „unverzüglich“ zu unterrichten sind.

- Art der zu übermittelnden Unterlagen: Im Ausschlußbericht des Verfassungsausschusses zum Begleit-BVG wurde auf Art. 1 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration verwiesen, welcher die Art der zu übermittelnden Dokumente beschreibt. Diese Bestimmung lautet:

„Die Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übersendung der dem Bund vorliegenden

- a) Dokumente, Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,
- c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie
- d) Berichte der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.“

Die Informationspflicht ist jedenfalls durch die Übermittlung von Dokumenten zu gewährleisten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist keine Aufbereitung der Dokumente etwa in Form von Begleitschreiben oder anderen Zusätzen geboten, jedoch könnte sich eine solche Aufbereitung in bestimmten Fällen als zweckmäßig erweisen.

Insbesondere erscheint es sinnvoll, auf einen Zeitplan auf EU-Ebene hinzuweisen sowie allenfalls einen indikativen Zeitplan anzugeben. Dies entspricht allerdings keiner verfassungsrechtlichen Pflicht. Jedenfalls unzulässig wäre eine Fristsetzung durch das zuständige Bundesministerium an den Nationalrat (siehe auch „Zeitliche Aspekte einer Stellungnahme“ auf S. 6). Verfassungsrechtlich ist darüber hinaus keine Verpflichtung der Bundesministerien gegeben, eine übermittelte Information dahingehend zu kennzeichnen, daß ein Procedere nach den Abs. 2 bis 6 des Art. 23e B-VG eingeleitet werden kann.

- Kontaktstellen: Zur Erfüllung der Informationspflicht gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG ist in jedem Ressort eine zuständige Kontaktperson zu benennen. Es wird voraussichtlich auch im Bereich des Nationalrates und des Bundesrates eine Kontaktstelle eingerichtet werden.

Geheimhaltung: Hinsichtlich der Geheimhaltung sind zwei Ebenen zu unterscheiden:

1. Verfassungsrechtliche Ebene: In Angelegenheiten des Art. 23e B-VG besteht nicht die sonst in anderen innerstaatlichen Angelegenheiten

normierte Amtsverschwiegenheit des Bundesministers gegenüber dem Parlament, was sich insbesondere aus der Formulierung „alle Vorhaben“ ergibt. In diesem Falle stellt Art. 23e B-VG eine *lex specialis* zu Art. 20 Abs. 3 B-VG dar.

2. Europarechtliche Ebene: Im Rahmen der EU (z.B. Art. 214 des EG-Vertrages sowie die Geschäftsordnungen des Rates und der Europäischen Kommission) bestehen für bestimmte Dokumente Vertraulichkeits- bzw. Geheimhaltungsregelungen. Da das Verfahren nach Art. 23e B-VG als Teil der österreichischen Mitwirkung am EU-Entscheidungsprozeß zu betrachten ist, erscheint es unbedingt erforderlich, daß diese Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsregelungen auch vom österreichischen Parlament eingehalten werden.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, daß im Zuge der Novelle der Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates auch Vorschriften hinsichtlich der Geheimhaltung aufgenommen werden.

- Überprüfung der Informationsverpflichtung: Wie erwähnt, obliegt die ggstl. Informationsverpflichtung dem jeweils zuständigen Bundesminister im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit, die letztlich in einem Verfahren gemäß Art. 142 B-VG geltend gemacht werden kann.

II.

In der anschließenden Diskussion wurden hauptsächlich folgende Punkte einer Erörterung unterzogen:

- Zum Begriff „Vorhaben“: Der Begriff „Vorhaben“ bezieht sich nicht nur auf Rechtsetzungsaktivitäten, sondern geht darüber hinaus und ist umfassender zu verstehen (siehe auch Art. 1 Abs. 2 der oben erwähnten Bund-Länder-Vereinbarung).
- Zur Art der Dokumentenübermittlung: Es wurde vereinbart, daß Kommissionsdokumente direkt von Brüssel sowie die Tagesordnungen zu Minister-räten und zum COREPER von der Ständigen Vertretung Brüssel direkt an das Parlament übermittelt werden, für die restliche Informationsübermittlung ist demnach jedes Bundesministerium selbst zuständig.
Es ist jeder Bundesminister für die Kontrolle zuständig, ob aus seinem Ressortbereich die Informationsverpflichtungen gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat erfüllt wurden.
- Ratsgruppen: Für die Übermittlung von Ratsgruppendokumenten ist jedes Bundesministerium selbst zuständig. Eine Übersendung durch die Ständige Vertretung Brüssel ist nicht in Aussicht genommen. Eine Direktversendung dieser Dokumente vom EU-Ratssekretariat an das Parlament ist jedoch möglich. Diesfalls ist es Sache des jeweils zuständigen Bundesministers, im

Wege der Ständigen Vertretung Brüssel dafür zu sorgen, daß Nationalrat und Bundesrat (p.a. Parlamentsdirektion) auf den entsprechenden Verteiler aufgenommen werden.

- Kommissionsausschüsse: Im Hinblick auf eine Informationsverpflichtung über Kommissionsausschüsse sind zwei Fälle zu unterscheiden:

1. Ausschüsse im Rahmen der Komitologie, in welche Vertreter als Repräsentanten der Republik Österreich entsandt werden, unterliegen der Informationsverpflichtung.

2. Kommissionsausschüsse, in denen österreichische Vertreter bloß ad personam als Experten teilnehmen und in dieser Eigenschaft nicht für einen Bundesminister tätig werden, unterliegen nicht der Informationspflicht.

- Informationsverpflichtung im Rahmen der zweiten und dritten Säule: Art. 23e Abs. 1 B-VG gilt auch im Bereich der zweiten und dritten Säule.

Der Hinweis in der gegenständlichen Bestimmung auf die Abs. 2 bis 5 des Art. 23e ist dahingehend zu verstehen, daß der Verfassungsgesetzgeber eine Geltung dieser Bestimmungen in der zweiten und dritten Säule angenommen hat.

- Informationsverpflichtung in Landesangelegenheiten: Art. 23e Abs. 1 B-VG gilt auch in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Länder fallen. Dies jedoch mit der Maßgabe, daß eine Stellungnahme des Nationalrates in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, keine Bindungswirkung entfalten kann. Bei solchen Angelegenheiten, ist das Verfahren gemäß Art. 23d B-VG maßgeblich.

- Inkrafttreten der Informationsverpflichtung: Die Informationsverpflichtung gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat besteht seit 1. Jänner 1995 und bezieht sich auf alle aktuellen Vorhaben der EU, auch wenn sie vor diesem Termin in Angriff genommen wurden. Die Übermittlung von Unterlagen und Dokumenten aus früheren Jahren ist nur insofern geboten, als sie zum Verständnis des Vorhabens erforderlich sind.

- Informationsverpflichtung bei Übertragungen gemäß Art. 73 Abs. 2 B-VG: Wird die Befugnis, an den Tagungen eines Rates teilzunehmen, vom zuständigen an einen anderen Bundesminister übertragen, so obliegt die Informationsverpflichtung für die Dauer der Teilnahme an der Ratstagung dem letztgenannten Bundesminister. Erfolgt die Übertragung an einen Staatssekretär, so obliegt die Informationsverpflichtung dem Bundesminister, dem der Staatssekretär beigegeben ist.

- Sprachen: Die im Rahmen der Informationsverpflichtung an den Nationalrat und Bundesrat übermittelten Dokumente können auch in fremdsprachigen Ausgaben übermittelt werden. Eine Verpflichtung zur Über-

setzung bloß in fremdsprachiger Form vorhandener Texte ins Deutsche ist nicht gegeben.

- Zeitliche Aspekte einer Stellungnahme: Stellungnahmen des Nationalrates können formal betrachtet bis zum Abschluß des EU-internen Verfahrens bezüglich eines Vorhabens (beispielsweise endgültige Beschlußfassung im Rat über eine Richtlinie) erfolgen. Aus Gründen der Praktikabilität wird es jedoch zweckmäßig sein, daß solche Stellungnahmen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgen.
- Bundesinterne Informationen: Das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten werden sich bemühen, beim Nationalrat zu erreichen, daß eine zu einem Vorhaben in den Bereich eines Bundesministeriums fallende Stellungnahme des Nationalrates auch dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten übermittelt wird. Sollte dies nicht möglich sein, so werden die Bundesministerien bereits jetzt ersucht, einlangende diesbezügliche Stellungnahmen des Nationalrates in Form einer Durchschrift an das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten weiterzuleiten.
- Zur weiteren Vorgangsweise: Zur Frage der Informationsübermittlung aus Brüssel wird nochmals festgehalten, daß Kommissionsdokumente direkt aus Brüssel sowie die Tagesordnungen für Ministerräte und den COREPER von der Ständigen Vertretung Brüssel direkt an das Parlament übermittelt werden, für alle anderen der Informationspflicht unterliegenden Dokumente jedoch jedes einzelne Bundesministerium selbst zuständig ist.
- Dazu wurde vereinbart, daß alle Bundesministerien binnen einer Woche dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und dem Bundeskanzleramt schriftlich über die von ihnen in Aussicht genommene Vorgangsweise hinsichtlich der Erfüllung der Informationsverpflichtung an den Nationalrat und an den Bundesrat (Übermittlung direkt vom Ratssekretariat, wenn dieses dazu bereit ist, oder im Wege des Bundesministeriums) Mitteilung machen und unter einem auch die zuständige Kontaktperson zur Erfüllung dieser Verpflichtung nennen werden.

Literaturverzeichnis

- Adamovich* Ludwig/*Funk* Bernd-Christian, Österreichisches Verfassungsrecht³, 1985
- Adamovich* Ludwig/*Funk* Bernd-Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 1987
- Antoniolli* Walter/*Koja* Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 1996
- Bardong* Otto, Die Einheitliche Europäischen Akte und die Länder der Bundesrepublik Deutschland - ein föderalistisches Problem, in: Huber/Pernthaler (Hrsg.) Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive, 1988
- Beutler* Bengt/*Bieber* Roland/*Pipkorn* Jörn/*Streil* Jochen, Die Europäische Union⁴, 1993
- Bieber* Roland, Die Vereinfachung der Verträge zur Errichtung der Europäischen Union, in: Hummer-Schweitzer (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, 1996
- Borchmann* Michael, Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, DÖV 1988
- Brandstetter* Gerfried, EURO-ABC
- Breier* Siegfried, Aushandlung und Umsetzung von EG-Rechtsakten in der Bundesrepublik Deutschland, ÖJZ 1996
- Breuer* Rüdiger, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege, 1993
- Burtscher* Wolfgang, EG-Beitritt und Föderalismus, Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990
- Burtscher* Wolfgang, Landesinterne Strukturen betreffend integrationspolitische Aktivitäten, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am Europäischen Integrationsprozeß, 1996
- Di Bucci* Vittorio und *Di Bucci* Michaela, Der Gerichtshof und das Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Röttlinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996
- Dossi* Harald, EG und Gesetzgebung aus der Sicht eines Beitrittswerbers; Das Beispiel Österreichs, in: Schäffer (Hrsg.) Europäische Integration und Gesetzgebung, 1992
- Egger* Johann, EWR-Übereinkommen - wichtige Auswirkungen auf das österreichische Sozialrecht, WBI 1992
- Fischer* Peter/*Köck* Heribert Franz, Europarecht³, 1997
- Fitzmaurice* John, Die EG auf dem Weg ins nächste Jahrhundert, in: Röttlinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Integration², 1996
- Forester* Stefan, Art. 235 EGV und das Subsidiaritätsprinzip des Art. 3b Abs. 2 EGV, ÖJZ 1996

- Grabitz Eberhard*, Die deutschen Länder in der Gemeinschaft, EuR 1987
- Grabitz Eberhard/Hilf Meinhard*, Kommentar zur Europäischen Union
- Griller Stefan/Maislinger Franz/Reindl Andreas*, Fundamentale Rechtsgrundlagen einer EG-Mitgliedschaft, 1991
- Griller Stefan*, Verfassungsfrage der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995
- Griller Stefan*, Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, JRP 1995
- Griller Stefan/Müller Barbara*, Demokratie-, Institutionen- und Grundrechtsreform in der EU, in: Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie
- Grunwald Jürgen*, Die EG als Rechtsgemeinschaft, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996
- Gutknecht Brigitte*, Besprechung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 11. Dezember 1995, B 2300/95, ÖZW 1996
- Haas Evelyn*, Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, DÖV 1988
- Hammer Stefan*, Länderstaatsverträge, 1992
- Heinrichs Helmut*, Gemeinschaftsrecht und nationale Verfassungen - eine Konfliktstudie, EuGRZ 1989
- Heinrichs Helmut*, Gemeinschaftsrecht und nationale Verfassungen, organisations- und verfassungsrechtliche Aspekte einer Konfliktslage, EuGRZ 1990
- Heller Heinrich*, EU-Rechtsumsetzung-Praktische Problemstellungen am Beispiel des Bundeslandes Salzburg, in: Strunz/Föhler-Norek/Edtstadler (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung im Wandel, 1996
- Heller Kurt/Sinnl-Piazza Francesca*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten der EU, JBl. 1995
- Hellwig Renate*, Die Rolle der Bundesländer in der Europa-Politik, das Beispiel der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte, Europa-Archiv 1987
- Herbst Christoph*, Gesetzgebung in Österreich und in der Europäischen Gemeinschaft im Lichte des Demokratieprinzips, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung, 1995
- Hierl Hubert*, Die Informationsbüros: Wegbereiter und Wegbegleiter des Ausschusses der Regionen, in: Hierl (Hrsg.) Europa der Regionen, 1995
- Hitzler Gerhard*, Die Europäischen Gemeinschaften und der Föderalismus in Europa, in: Der Jurist im Steirischen Landesdienst, 1/91
- Holzinger Gerhart*, Aktuelle Reformtendenzen im österreichischen Bundesverfassungsrecht, ÖGZ 4/1991

- Holzinger Gerhart*, Die Auswirkungen des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union auf die öffentliche Verwaltung in Österreich, in: Strunz/Fohler-Norek/Edtstadler (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung im Wandel, 1996
- Hummer Waldemar*, Der Reformbedarf für die Regierungskonferenz 1996, in: Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie
- Iglesias Gil Carlos Rodrigues*, Zur „Verfassung“ der europäischen Gemeinschaft, EuGRZ 1996
- Jabloner Clemens*, Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ÖJZ 1995
- Jarass Hans*, EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994
- Jooss Gerhard*, Auswirkungen des EG-Rechtes auf Regierung und Verwaltung, in: Pernthaler (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989
- Kalbfleisch-Kottsieper Ulla*, Legitimationsprobleme der Europäischen Union - Demokratiedefizit und Handlungspotentiale, Interregiones 4/1995
- Kiefer Andreas*, Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen (AdR) der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, 1996
- Klecatsky Hans*, Auf dem Weg zum Weltstaat, in: Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen, 1967
- Koja Friedrich*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer², 1988
- Koja Friedrich*, Allgemeine Staatslehre, 1993
- Korinek Karl/Holoubek Michael*, Bundesverfassungsrechtliche Probleme privatrechtsformiger Subventionsverwaltung, ÖZW 1995
- Korinek Karl*, Der Stand des österreichischen Vergaberechtes, ecolex 1996
- Kucsko-Stadlmayer Gabriele*, Der Vorrang des EU-Rechts vor österreichischem Recht, ecolex 1995
- Kunnert Gerhard*, Spurensicherung auf dem österreichischen Weg nach Brüssel, 1992
- Leidwein Alois*, Verbot der Käftigbatterien für Legehennen ist EU-rechtswidrig, Agrarische Rundschau 6/1996
- Mayer Georg*, Regierungskonferenz 1996, ecolex 1996
- Mayer Heinz*, B-VG, Kurzkommentar², 1997
- Morass Michael*, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union, 1994
- Morass Michael*, Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, 1996

- Morass Michael*, Österreich im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union, in: Tàlos/Falkner (Hrsg.), EU-Mitglied Österreich, Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, 1996
- Morus Thomas*, Utopia, Reclam Nr. 513
- Müller Barbara*, Die Haftung des Staates nach EG-Recht, ecolex 1996
- Müller-Graff Peter-Christian*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht, NJW 1993
- Neck Reinhard/Schneider Friedrich*, Wirtschaftliche Herausforderungen der europäischen Integration für Österreich: Einleitung und Übersicht, in: Neck/Schneider (Hrsg.), Österreich und Europa 1993
- Niedermühlbichler Hannes*, Die österreichischen Länder im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften, JBl. 1996
- Obwexer Walter/Niedermühlbichler Hannes*, Das EU-Recht in der österreichischen Rechtsordnung, ecolex 1995
- Öhlinger Theo*, Legalitätsprinzip und Europäische Integration, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung, 1995
- Oschatz Georg-Berndt*, Normsetzung der Länder in einem Europa der Regionen: Gesetzgebung oder Satzungserlaß?, ZG 1990
- Pelinka Anton*, Österreichische Positionen für die Regierungskonferenz 1996, in: Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie
- Pernthaler Peter*, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl. 1986
- Pernthaler Peter*, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration, 1992
- Pernthaler Peter*, Die Stellung der Länder in der Bundesverfassung, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung, 1995
- Pernthaler Peter/Prantl Barbara*, Raumordnung in der europäischen Integration, 1994
- Pesendorfer Wolfgang*, Der Landeshauptmann, 1986
- Raschauer Bernhard*, EU-Regierungskonferenz 1996 - Zwischen Staatsrecht und Integration, in: Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie
- Rebhahn Robert*, Staatshaftung nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft, JBl. 1996
- Renner-Loquenz Brigitta*, Die Einbindung der österreichischen Bundesländer in den Integrationsprozeß, in: Ginther/Isak/Posch (Hrsg.) Recht und Politik in einem größeren Europa, 1993
- Renner-Loquenz Brigitta*, Bildungspolitik, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996
- Ress Georg*, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte - Ein Schritt zur „Föderalisierung“ der Europapolitik, EuGRZ 1987

- Rill* Heinz Peter, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art. 15a B-VG, in: Neuerungen im Verfassungsrecht, 1976
- Rösslein* Thomas, Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland, in: Pernthaler (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989
- Rotter* Manfred, Europa 1996 - Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie in: Europa 1996, Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie
- Röttinger* Moritz, Organisation und Arbeitsweise der Kommission, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Integration², 1996
- Saladin* Peter, Wozu noch Staaten?, 1995
- Schäffer* Heinz, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung, ZÖR 1996
- Schaller* Christian, Zur Diskussion um den österreichischen EU-Beitritt, in: Tälös/Falkner (Hrsg.) EU-Mitglied Österreich, Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, 1996
- Schambeck* Herbert, Europäische Integration und Föderalismus, ÖJZ 1996
- Schreiner* Helmut, Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich, überarbeitete Fassung des Referates im öffentlich-rechtlichen Seminar von Univ.Prof. Dr. Heinz Schäffer an der Universität Salzburg vom 19. März 1996
- Schroeder* Werner, Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Hummer-Schweitzer (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, 1996
- Schweitzer* Michael, Bundesstaat und Europäische Gemeinschaft, in: Pernthaler (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989
- Schweitzer* Michael/Fixson Oliver, Subsidiarität und Regionalismus in der Europäischen Gemeinschaft, JURA 1992
- Schweitzer* Michael/Hummer Waldemar, Europarecht⁵, 1996
- Staudigl* Fritz, Zur Rolle der österreichischen Länder im europäischen Integrationsprozeß, ZÖR 1993
- Stolzlechner* Harald, Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichische Verfassungsordnung, in: Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union und Österreich, 1994
- Strohmeier* Rudolf, Kulturpolitik, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996
- Strukturreformkommission*, Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Herausgeber: Republik Österreich
- Taupitz* Jochen, Privatrechtsvereinheitlichung durch die EG: Sachrechts- oder Kollisionsrechtsvereinheitlichung?, Juristen Zeitung 1993
- Theissen* Robert, Der Ausschluß der Regionen (Art. 198a - c EG-Vertrag), 1996

- Thienel* Rudolf, Ein „komplexer“ und ein normativer Bundesstaatsbegriff?, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1991
- Thun-Hohenstein* Christoph, Das Verhältnis zwischen österreichischem Recht und dem Recht der Europäischen Union, Studienarbeit Nr. 107 der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft, 1995
- Thun-Hohenstein* Christoph, Eine Union ohne Eigenschaften?, in: Hummer-Schweitzer (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, 1996
- Thun-Hohenstein* Christoph - Cede Franz, Europarecht², 1996
- Vanas* Norbert, Szenarien der gesetzlichen Krankenversicherung im EG-Binnenmarkt, SozSi 1992
- Vogelmann* Helga, Revision der Europäischen Verträge, ZfV 1996
- Walter* Robert/*Mayer* Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁸, 1996
- Weber* Karl, Der Föderalismus, in: Tálos/Falkner (Hrsg.), EU-Mitglied Österreich, Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, 1996
- Weber* Stefan, Rechtsetzung in der Europäischen Union, Neue Aufgaben für Rechtsanwälte, AnwBl. 1995
- Weber* Stefan/*Bohr* Sebastian, Der Binnenmarkt und die Grundfreiheiten, in: Röttinger/Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration², 1996
- Wimmer* Norbert/*Arnold* Konrad, Optimierung der Staatlichkeit, in: Festschrift für Hans Klecatsky zum 70. Geburtstag, 1990
- Witzany* Günther, Warum werden wir verraten und verkauft? in: Witzany Günther (Hrsg.) Verraten und verkauft, 1993
- Wolf* Dieter, Ausgewählte Punkte der geplanten Institutionenreform mit Blickrichtung auf den EGV einschließlich Subsidiaritätsprinzip, Hausarbeit WS 1995/96 im Post-Graduate Lehrgang „Europarecht“ Schloß Hofen
- Woschnagg* Gregor, Welchen Einfluß haben die Länder auf die Festlegung österreichischer Positionen zu EU-Politiken?, in: Staudigl/Fischler (Hrsg.), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, 1996

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,--)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,--)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,--)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,--)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,--)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,--)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,--)
- Bd. 10 **Erich Thönl**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,--)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,--)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,--)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,--)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,--)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,--)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,--, vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,--)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,--)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,--)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,--)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,--)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,--)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne des alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,--)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,--)
- 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. (S 280,--)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,--)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,--)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,--)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,--)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. (S 455,--)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,--)

- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. (S 720,--)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. (S 660,--)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,--)
- 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. (S 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. (S 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,--)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. (S 250,--)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. (S 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. (S 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. (S 290,--, vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. (S 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. (S 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. (S 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. (S 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. (S 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. (S 435,--)

- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. (S 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. (S 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. (S 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. (S 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. (S 490,--)
- 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. (S 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. (S 320,--)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. (S 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. (S 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. (S 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. (S 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. (S 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. (S 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. (S 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. (S 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Hg), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. (S 438,--)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,-)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. (S 280,-, 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. (S 270,-)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. (S 360,-)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. (S 290,-)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Maria-Theresien-Str. 38 b

A-6020 Innsbruck

Tel. 0512/57 45 94 Fax 0512/57 45 944

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Wolfgang HERZOG, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. 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 die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

