

Andreas Lopatka



Die Stellung der  
österreichischen Bundesländer  
in der unionalen Rechtsetzung  
Systeme

132. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Andreas Lopatka

# Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung

Systeme

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe  
Band 132

herausgegeben vom  
Institut für Föderalismus, Innsbruck

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

# **Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung**

**Systeme**

von  
Andreas Lopatka



new academic press

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

**Bibliographische Information der deutschen Bibliothek**

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

Printed in Austria

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

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg  
[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)

ISBN: 978-3-7003-2132-3

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

## Danksagung

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

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

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

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

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

projekts und zur vorliegenden Veröffentlichung meiner aktualisierten  
Dissertation beigetragen haben.

Stand der Arbeit ist 31. März 2020.

Wien, Frühjahr 2020

Dr. *Andreas Lopatka*

# Inhaltsüberblick

## Kapitel I:

<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
I. Problemaufriss .....	1
II. Gang .....	4
III. Themenabgrenzung .....	6
IV. Österreichischer Bundesstaat .....	17

## Kapitel II:

### **Unionsrechtliche Vorgaben für die Einbindung föderaler Entitäten & von Länderkammern in der unionalen Rechtsetzung .. 59**

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

## Kapitel III:

### **Integrationsrechtliche Grundlagen im Bundesstaat Österreich ..... 215**

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

IX. Art 23k B-VG & GO-BR .....	313
X. Inhomogenes Landesverfassungsrecht .....	314
<b>Kapitel IV:</b>	
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>317</b>
I. Grundlegendes .....	317
II. Unionsrecht .....	318
III. Bundesstaatsrecht .....	321
<b>Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>	<b>327</b>
I. Verfassungsgerichtshof .....	327
II. Verwaltungsgerichtshof .....	328
III. Gerichtshof der Europäischen Union .....	328
IV. Deutsches Bundesverfassungsgericht .....	330
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>331</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Danksagung .....</b>	<b>V</b>
-------------------------	----------

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XIX</b>
------------------------------------	------------

## **Kapitel I:**

<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
-------------------------	----------

I. Problemaufriss .....	1
-------------------------	---

II. Gang .....	4
----------------	---

III. Themenabgrenzung .....	6
-----------------------------	---

A) Österreichische Dimension: EU-Vorhaben .....	6
-------------------------------------------------	---

B) Unionsrechtliche Dimensionen .....	10
---------------------------------------	----

1. EU-Rechtsetzung .....	10
--------------------------	----

2. „Bundesländer“ im Unionsrecht? .....	13
-----------------------------------------	----

3. Nationale & Regionale Parlamente .....	16
-------------------------------------------	----

IV. Österreichischer Bundesstaat .....	17
----------------------------------------	----

A) Außenbeziehungen .....	17
---------------------------	----

B) Europäische Integration des Bundesstaats Österreich .....	22
--------------------------------------------------------------	----

1. Geschichtlicher Abriss: Europäische Integration bis zum Unionsbeitritt .....	24
------------------------------------------------------------------------------------	----

2. Integrationsrecht nach BGBl 1992/276 und Gliedstaatsvereinbarungen .....	31
--------------------------------------------------------------------------------	----

3. Weitere Vorbereitungen für den EU-Beitritt? .....	44
------------------------------------------------------	----

4. Verhältnis Unionsrecht & Bundesstaat .....	52
-----------------------------------------------	----

## **Kapitel II:**

<b>Unionsrechtliche Vorgaben für die Einbindung föderaler Entitäten &amp; von Länderkammern in der unionalen Rechtsetzung ..</b>	<b>59</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

I. Einleitende Bemerkungen .....	59
----------------------------------	----

A) Föderalstaaten im unionalen Verfassungsverbund .....	59
---------------------------------------------------------	----

1. Relative Landesblindheit der Europäischen Union .....	59
----------------------------------------------------------	----

a) Landesblindheit ... ..	59
---------------------------	----

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

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

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

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

### **Kapitel III:**

#### **Integrationsrechtliche Grundlagen im Bundesstaat Österreich ..... 215**

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

1. Art 15a Abs 1 B-VG-Vereinbarung .....	234
a) Geltungfortbestand .....	234
b) Bindender Charakter .....	236
c) Regelungsinhalte .....	237
2. Art 15a Abs 2 B-VG-Vereinbarung .....	246
a) Länderautonomie & Geltungfortbestand .....	246
b) Regelungsinhalte .....	247
III. Art 23e B-VG .....	249
A) Regelungsgegenstand & Praxis .....	249
B) Abs 1: Unterrichts- und allgemeine Stellung- nahmerechte des Bundesrats .....	255
C) Abs 4: Absolut bindende Stellungnahme des Bundesrats .....	258
1. Lissabon-Begleitnovelle & bindende BR-Stellungnahme .....	258
2. Verbindlicher Rechtsakt .....	261
3. Angelegenheiten nach Art 44 Abs 2 B-VG .....	265
4. Konfligierende Stellungnahmen .....	266
5. Stellvertreter vom zuständigen Bundesminister .....	268
6. Abweichungen von Stellungnahmen .....	269
7. Handlungspflichten des zuständigen Bundes- ministers nach Abstimmung .....	272
D) Abs 2: Passerelle-Klauseln & bundesstaatliche Beteiligung .....	272
E) Geltungsbereich im Verhältnis zum übrigen Integrations- verfassungsrecht .....	277
F) Stellenwert im unionalen Mehrebenenföderalismus .....	282
IV. Art 23f B-VG & EU-InfoG .....	284
A) Einleitende Bemerkungen zur Lissabon-Begleitnovelle ....	284
B) Abs 1: Primärrechtliche Zuständigkeiten des Parlaments ..	285
C) Abs 2: Jahresvorschau .....	286
D) Abs 3 .....	287
E) EU- Informationsgesetz mit EU-Datenbank .....	288
F) Abs 4: Mitteilungen .....	295

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

#### **Kapitel IV:**

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>317</b>
I. Grundlegendes .....	317
II. Unionsrecht .....	318
III. Bundesstaatsrecht .....	321
<b>Rechtsprechungsverzeichnis</b> .....	<b>327</b>
I. Verfassungsgerichtshof .....	327
II. Verwaltungsgerichtshof.....	328

III. Gerichtshof der Europäischen Union.....	328
IV. Deutsches Bundesverfassungsgericht.....	330
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>331</b>

## Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

# Kapitel I:

## Einleitung

### I. Problemaufriss

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

---

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

2 Vgl Art 23d Abs 3 B-VG.

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

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

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

- 
- 4 Zur Begriffsbildung vgl. *Öhlinger in Griller et al* 118 f, 128 mwN; *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht u staatl Recht<sup>6</sup> (2017) 9; ferner *Potacs* mit Untersuchung anhand der tradierten Modelle Monismus u Dualismus, wobei er im Verhältnis der EU aufgrund ihrer besonderen supranationalen Integrationsdichte zum MS Österreich (EU-Beitritts-BVG) u dessen impliziten verfassungsrechtlichen Integrationsvorbehalten („*Integrations-schranken*“) v einer „*monistischen Verdichtung*“ in einer „*dualistischen Grundkonzeption*“ spricht, dazu *Potacs*, Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle, ZÖR 65 (2010), 117 (118 f, 131 ff).
  - 5 Vgl zu dieser Begrifflichkeit zB *Egger in Kneihls/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2017) Art 23d B-VG Rz 1; im Rahmen einer eher rechtstheoretisch-vergleichenden Analyse *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy/Bast* (Hg), *Europäisches Verfassungsrecht*<sup>2</sup> (2009) 121; *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht*<sup>12</sup> (2019) Rz 168. Ein weiteres häufiges Synonym lautet „Integrationsverfassungsrecht“, dazu zB *Adamovich et al*, *Österreichisches Staatsrecht Bd 1*<sup>2</sup> (2011) Rz 17058; *Egger in Kneihls/Lienbacher*, Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2015) Art 23f B-VG Rz 1, 10, 19, 29; *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*<sup>11</sup> (2015) Rz 246/12; grundlegend *Winkler*, *Integrationsverfassungsrecht* (2003). Selten wird der Ausdruck „Europaverfassungsrecht“ verwendet, zB mwN *Streinz*, *Österreich und die Europäische Union*, ZÖR 68 (2013), 319 (336).

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

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

---

6 Dazu *Lienbacher in Schwarze et al*, EU-Kommentar<sup>4</sup> (2019) Art 5 EUV Rz 4, 11.

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

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

## II. Gang

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

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

---

8 Art 51 EUV.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### III. Themenabgrenzung

#### A) *Österreichische Dimension: EU-Vorhaben*

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rechtsförmig vorliegen muss, können förmlich dem Völkerrecht einzu-stufende Rechtsetzungsvorhaben zur (materiellen) Weiterentwicklung der Unionsrechtsordnung beitragen.<sup>35</sup>

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

---

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

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

37 Vgl Art 23d B-VG.

38 Vgl Art 23e B-VG, § 5 BMG.

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

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

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

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

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

die damit verquickten Beteiligungsformen selten zur Anwendung gelangen können.

## **B) Unionsrechtliche Dimensionen**

### 1. EU-Rechtsetzung

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

---

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

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

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

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

48 Vgl auch Art 2 EUV.

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

50 *Szczekalla* in *Terhechte* Rz 24.

51 Vgl weiters Art 251 ff AEUV.

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

---

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

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

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

55 *Szczekalla* in *Terhechte* Rz 23.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## 2. „Bundesländer“ im Unionsrecht?

Ausgehend von der **relativen Landesblindheit**<sup>66</sup> **der EU** und ihrer autonomen Rechtsordnung *sui generis*<sup>67</sup>, werden im Unionsrecht die

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

78 Vgl zur Begrifflichkeit mwN *Bogdandy* in *Bogdandy/Bast*<sup>2</sup> 50 ff.

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

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

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

### 3. Nationale & Regionale Parlamente

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

---

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

82 Terminologie nach Staatenstaatstheorie.

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

84 Vgl Art 4 Abs 2 EUV.

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

86 Art 116 Abs 1 B-VG.

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

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

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

#### IV. Österreichischer Bundesstaat

##### A) Außenbeziehungen

Der Bundesverfassungsgesetzgeber sieht ein umfassendes **Außenvertretungsmonopol** des Gesamtstaats, „**Bund**“, für die Republik Österreich<sup>97</sup> gem Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG seit Inkrafttreten der österreichischen

---

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

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

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

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

93 Vgl Art 56 Abs 1 B-VG.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

100 Vgl aber Art 16 Abs 4 B-VG.

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

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

103 *Hammer*, Länderstaatsverträge (1992).

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

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

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

---

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

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

108 Vgl Art I Z 7 BGBl 1974/444.

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

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

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

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

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

zwischen der Realität der grenzüberschreitenden Länderaktivitäten und deren verfassungsrechtlichen Kategorisierung“<sup>114, 115</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

121 Vgl Art 37 B-VG.

122 Vgl Kapitel I:IV.B)2.

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

---

123 Vgl zB *Rosner in Hammer/Bußjäger*.

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

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

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

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

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

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

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

eine Ländermitwirkung bei unionalen Vorhaben bilden, einher. Dazu gehören Art 23d, Art 23e, Art 23i und Art 23j B-VG.<sup>131</sup>

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

## **B) Europäische Integration des Bundesstaats Österreich**

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

---

131 Vgl dazu Kap III.

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

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

134 BGBl 1994/744.

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

136 Vgl Kapitel I:IV.A).

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

---

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

138 BGBI 1974/444.

139 BGBI 1984/490.

140 BGBI 1988/685.

141 BGBI 1992/276.

142 BGBI 1994/1013.

143 BGBI I 2008/2.

144 BGBI I 2010/57.

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

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

147 Vgl *Weber* in FS Schambeck 1052 f.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

154 BGBl I 2010/57.

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

ungsdatum des Staates Österreich<sup>156</sup> als auch durch eine **revolutionäre Entwicklung der österreichischen Bundesstaatlichkeit** aus.

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

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

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

---

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

157 RGBl 1849/149.

158 Vgl *H. Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss Bundesverfassungsrecht*<sup>11</sup> Rz 28 ff.

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

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

161 StGBl 1918/24.

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

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

---

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

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

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

165 Verfassungsg v 1. Mai 1945 über die vorläufige Einrichtung der Republik Österreich StGBI 1945/5.

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

tung mit dem Zusammentreten des neugewählten NR am 19. Dezember 1945.<sup>167</sup>

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

---

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

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

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

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

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

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

173 Vgl Art 4 StV v Wien.

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

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

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

umfassendere europäische Integration Österreichs lag trotz intensiver Außenhandelsbeziehungen mit deren MS vor.<sup>177</sup>

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

---

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

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

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

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

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

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

183 Vgl. *Hummer* in *Reinisch*<sup>5</sup> I Rz 2973; *Maurer/Neisser/Pollak* in *Maurer/Neisser/Pollak* 14 ff.

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

---

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

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

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

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

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

189 Rücktritt vom EFTA-Übereinkommen BGBl 1995/114.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

198 ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 4.

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

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

201 ErläutRV 1546 BlgNR 18. GP 3.

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

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

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

205 Vgl. *Weber* in FS Schambeck 1052 f.

als *conditio sine qua non* galt, scheiterte letztlich auch an der fehlenden Entschlossenheit einzelner Bundesländer.<sup>206</sup>

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

---

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

207 Vgl *Pernthaler*, *Österr Bundesstaatsrecht* 454.

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

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

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

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

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

213 ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 7.

passung der österreichischen Verfassungsrechtsordnung an die Unionsmitgliedschaft Österreichs entsprochen.<sup>214</sup>

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

---

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

215 Vgl dazu Kapitel III:II.

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

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

218 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 454.

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

B-VG zu, der Ländervertreter ohne eigenständige Verhandlungsführung in österreichische Delegationen zulässt.<sup>220</sup>

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

---

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

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

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

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

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

225 Vgl ErläutRV 372 BlgNR 18. GP 5.

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

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

---

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

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

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

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

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

231 Vgl Art 2 f LLVer.

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

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

234 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 455.

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

---

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

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

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

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

239 *Morass*, *Regionale Interessen* in EU 380.

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

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

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

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

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

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

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

sog Arbeitsgemeinschaften ihre Tätigkeit rasch eingestellt.<sup>247</sup> Nur der RFI<sup>248</sup> ist noch immer aktiv.<sup>249</sup>

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

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

---

247 *Rosner in Hammer/Bußjäger* 57 f.

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

249 *Rosner in Hammer/Bußjäger* 57 f.

250 *Pernthaler*, Österr Bundesstaatsrecht 455.

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

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

253 Keine verfassungsrechtlichen Grundlagen in Kärnten, Niederösterreich, Wien.

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

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

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

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

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