

Centre for European Integration Research

Working Paper Series

**„Der österreichische Bundesrat
und die Subsidiaritätskontrolle
– eine Entwicklung hin zur „Europakammer“?“**

Johannes Grames

Working Paper No. 02/2019

**Centre for European Integration Research
Department of Political Science
University of Vienna**

Apostelgasse 23
1030 Vienna/Austria

Telefon: +43-1-4277-49456
Fax: +43-1-4277-49497

Email: eif@univie.ac.at
Web: eif.univie.ac.at

eif

Kurzfassung

Die Debatte rund um die Reformbedürftigkeit des österreichischen Bundesrates ist so alt wie der Bundesrat selbst. Im Zentrum der Diskussion standen dabei stets die innerstaatlichen Kompetenzen der zweiten Parlamentskammer. Diese Arbeit nimmt die EU-spezifischen Mitwirkungsrechte des österreichischen Bundesrates und deren tatsächliche Nutzung in den Fokus. Es wird untersucht, inwieweit sich der österreichische Bundesrat im Zeitraum 2013 bis 2016 zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments entwickelt hat, wie er selbst in seinen Tätigkeitsberichten behauptet. Es wird herausgearbeitet, welche Politikbereiche diese Tätigkeiten umfassen und welchen Verlauf die im Zuge des Subsidiaritätsverfahrens beanstandeten Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene nehmen.

Den theoretischen Rahmen bildet der Historische Institutionalismus nach Kathleen Thelen und Co-Autoren.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden zunächst die zentralen innerstaatlichen und EU-spezifischen Mitwirkungsrechte des österreichischen Bundesrates dargestellt, welche im Vertrag über die Europäische Union und der österreichischen Bundesverfassung verankert sind.

Der analytische Teil der Arbeit beginnt mit einem Vergleich der Tätigkeiten der EU-Ausschüsse des österreichischen Nationalrates mit jenen des EU-Ausschusses des österreichischen Bundesrates. Danach folgt die Aufarbeitung und Analyse der vom EU-Ausschuss der Länderkammer verabschiedeten begründeten Stellungnahmen. Zur besseren Einbettung der im Zuge der vorliegenden Arbeit gewonnenen Erkenntnisse wurden in einem letzten Schritt zwei Experteninterviews durchgeführt.

Die Untersuchung ergab, dass sich der Bundesrat im Zeitraum 2013 bis 2016 zwar zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments entwickelt hat, jedoch fällt das Ergebnis nicht sehr eindeutig aus. Während drei der fünf gewählten Beurteilungskriterien für den Bundesrat sprechen, liegt der Nationalrat bei zwei Kriterien vorne.

Insgesamt verabschiedete die österreichische Länderkammer begründete Stellungnahmen zu europäischen Gesetzesvorschlägen aus sechs unterschiedlichen Politikbereichen. Die in diesem Zeitraum vom EU-Ausschuss des Bundesrates beanstandeten Vorschläge sind mittlerweile zum überwiegenden Teil in Kraft. Keiner der Kommissionsvorschläge, gegen den der EU-Ausschuss des Bundesrates eine begründete Stellungnahme verabschiedete, erreichte die erforderliche Anzahl an Stimmen der nationalen Parlamente, um ein Verfahren im Zuge der Subsidiaritätskontrolle in Gang zu setzen. In einer einzigen von elf Abstimmungen votierte der österreichische Vertreter im Ministerrat gegen den vom Bundesrat beanstandeten europäischen Legislativvorschlag, jedoch ohne Erfolg.

Abstract

Ever since the founding of the Austrian *Bundesrat* (Federal Council) of the Austrian Parliament, there have been discussions about its need to be reformed. The debate has mainly focused on the domestic competences of the second chamber of Parliament. The aim of this thesis is to investigate the EU-specific competences of the Austrian *Bundesrat* and the actual enforcement of these rights. It is examined to which extent the *Bundesrat* evolved to the “European chamber” of the Austrian Parliament between 2013 and 2016, as claimed by the *Bundesrat* in its activities reports. The thesis illustrates which policy areas are covered through these activities and investigates how cases where the EU Committee of the *Bundesrat* objected to legislative proposals based on the principle of subsidiarity are dealt with on a European level.

The theoretical framework of this work is the concept of Historical Institutionalism by Kathrin Thelen and co-authors.

In order to answer the research question, first the domestic and the EU-specific competences of the Austrian *Bundesrat*, which are based on the Treaty on European Union and the Austrian federal constitution, are illustrated.

The analytical part of the study begins with a comparison of the activities of the EU Committees of the *Nationalrat* (National Council) with those of the EU Committee of the *Bundesrat*. Subsequently, the reasoned opinions of the EU Committee of the *Bundesrat* are reviewed and analysed. In a last step, two expert interviews were conducted to provide a more comprehensive context for the findings of the thesis.

The research has shown that in the period of 2013-2016 the *Bundesrat* indeed evolved to the “European chamber” of the Austrian Parliament. However, this finding is not entirely clear. While three of the five chosen evaluation criteria indicated that the *Bundesrat* takes on more EU-specific tasks, two criteria pointed towards the *Nationalrat*.

The Austrian Federal Council issued reasoned opinions on European legislative proposals covering six different policy areas. Most of the proposals objected by the EU Committee of the *Bundesrat* in the given time period have meanwhile entered into force. None of the proposals against which the EU Committee of the *Bundesrat* issued a

reasoned opinion reached the required number of votes from the national parliaments to initiate a subsidiarity check. In only one out of eleven cases did the Austrian representative in the Council of Ministers vote against the European legislative proposal objected by the *Bundesrat*, but to no avail.

General note: Opinions expressed in this paper are those of the author and not necessarily those of the EIF.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	7
1.1	Erkenntnisinteresse und Fragestellung	9
1.2	Definition zentraler Begriffe	11
1.3	Aufbau und Methodik der Arbeit.....	13
1.4	Theoretischer Bezugsrahmen.....	17
1.4.1	Modale Typen des institutionellen Wandels	20
1.4.2	Faktoren, die den Typ des institutionellen Wandels beeinflussen.....	21
2	Der österreichische Bundesrat und seine innerstaatlichen Aufgaben	28
2.1	Allgemein.....	28
2.2	Kompetenzen zur Gesetzgebung.....	29
2.3	Kompetenzen zur Mitwirkung an der Vollziehung.....	32
2.4	Kompetenzen zur Kontrolle der Vollziehung.....	33
2.5	Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates.....	34
2.6	Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates.....	36
3	Zentrale Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten	38
3.1	Rechtliche Grundlagen der Mitwirkungsrechte	38
3.1.1	Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU	39
3.1.2	EU-Verträge und Lissabon-Begleitnovelle	39
3.1.3	EU-Informationsgesetz (EU-InfoG) und Informationsordnungsgesetz (InfoG).....	40
3.2	Der EU-Ausschuss des Bundesrates.....	41
3.3	Stellungnahmen gegenüber dem zuständigen Bundesminister	43
3.4	Mitteilungen an EU-Organe	44
3.5	Die Subsidiaritätskontrolle durch nationale Gesetzgeber	45
3.5.1	Entwicklung auf europäischer Ebene.....	45
3.5.2	Der Vertrag von Lissabon und das Subsidiaritätsprinzip	47
3.5.3	Die Subsidiaritätsrüge.....	47
3.5.4	Die Subsidiaritätsklage.....	50

4	Analyse und Auswertung der EU-Tätigkeiten.....	52
4.1	Analyseschritt 1: Vergleich der quantitativen Messgrößen.....	52
4.2	Analyseschritt 2: Aufarbeitung der begründeten Stellungnahmen	58
4.2.1	Begründete Stellungnahme 5/SB-BR/2013	58
4.2.2	Begründete Stellungnahme 6/SB-BR/2013	61
4.2.3	Begründete Stellungnahme 7/SB-BR/2013	64
4.2.4	Begründete Stellungnahme 8/SB-BR/2013	67
4.2.5	Begründete Stellungnahme 9/SB-BR/2013	70
4.2.6	Begründete Stellungnahme 10/SB-BR/2013.....	73
4.2.7	Begründete Stellungnahme 11/SB-BR/2014.....	76
4.2.8	Begründete Stellungnahme 12/SB-BR/2014.....	79
4.2.9	Begründete Stellungnahme 13/SB-BR/2014.....	81
4.2.10	Begründete Stellungnahme 14/SB-BR/2016	84
4.2.11	Begründete Stellungnahme 15/SB-BR/2016	87
4.2.12	Begründete Stellungnahme 16/SB-BR/2016	90
4.2.13	Begründete Stellungnahme 17/SB-BR/2016	93
4.3	Analyseschritt 3: Auswertung der einzelnen Analysebereiche	96
4.4	Analyseschritt 4: Ergebnisse der Experteninterviews.....	112
4.4.1	Experteninterview mit Bundesrat Edgar Mayer.....	112
4.4.2	Experteninterview mit Bundesrat Stefan Schennach.....	116
4.4.3	Zusammenfassende Bewertung der Experteninterviews.....	120
5	Fazit und Ausblick	122
	Literaturverzeichnis	129
	Abbildungsverzeichnis	146
	Tabellenverzeichnis.....	146
	Abkürzungsverzeichnis.....	148

1 Einleitung

Dem österreichischen Bundesrat ist im politischen System des Landes eine wichtige Rolle zugeordnet. Er repräsentiert die Gliedstaaten und vertritt, seiner verfassungspolitischen Funktion nach, deren Interessen auf Bundesebene. Diese Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung stellt einen zentralen Grundpfeiler in einem föderalen politischen System dar. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.114)

Trotz dieser wichtigen Aufgabe im staatlichen Organisationsprinzip ist die Debatte rund um die Sinnhaftigkeit und Reform der zweiten Parlamentskammer¹ so alt wie der Bundesrat selbst. (vgl. Schebeck 1997, S.299-345) Ging es anfangs noch um den Umfang und die Ausgestaltung der innerstaatlichen Mitwirkungsrechte (vgl. Weiss 1997, S.497-525), spitzte sich die öffentliche Diskussion um die Länderkammer² in den letzten Jahren immer stärker auf die ersatzlose Abschaffung des Bundesrates zu. (vgl. Parlamentsdirektion 2014, S.2) Vor allem im Zuge der von manchen Parteien und Medien wiederholt geforderten Durchführung einer Staats- und Verwaltungsreform wurde der Blick auf den Bundesrat gelenkt. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.115; Bonavida 2014, [online]; Tesselaar 2017, [online]) Oft wird er als beliebtes Beispiel für das ineffiziente und kostenintensive föderale System Österreichs angeführt, auch wenn die Einsparungen, die durch seine Abschaffung erzielt werden könnten, verhältnismäßig gering sind. (vgl. Bußjäger 2004a, S.253f)

Doch woran liegt es, dass der österreichische Bundesrat immer wieder im Fokus diverser Reforminitiativen steht? Für Bußjäger und Schäffer ist klar: Es liegt vor allem daran, dass der Bundesrat die ihm verfassungspolitisch zugeordnete Funktion, Interessenvertretungsorgan der Länder zu sein, kaum erfüllt. (vgl. Bußjäger 2004b, S.6ff; Schäffer 2007, S.12) Wirft man einen Blick auf die in der Bundesverfassung festgeschriebenen innenpolitischen Mitwirkungsrechte, wird augenscheinlich warum. Diese sind im Vergleich zu anderen föderalen Staaten mit Zweikammernsystem schwach

¹ Der österreichische Bundesrat wird in der einschlägigen Literatur oftmals als „zweite Kammer“ bezeichnet. Dies ergibt sich einerseits aus den ihm zugeordneten Kompetenzen, andererseits aus seiner funktionalen Stellung als Vertreter der Länder auf Bundesebene. (vgl. Schebeck 1997, S.299ff)

² Der österreichische Bundesrat vertritt die Interessen der Länder im Prozess der Bundesgesetzgebung, weshalb er oft als „Länderkammer“ bezeichnet wird. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.114; Wohlmuth 2016, S.37)

ausgeprägt und machen deutlich, dass dem Bundesrat in Österreich nur eine untergeordnete Rolle zugeschrieben ist. (vgl. Wohlmuth 2016, S.10) Pelinka und Rosenberger sprechen in diesem Zusammenhang gar von einem „unechten Zweikammernsystem“ (Pelinka/Rosenberger 2003, S.111).

Betrachtet man die politische Praxis, wird das Bild einer ineffektiven Parlamentskammer noch gestärkt. Daraus geht deutlich hervor, dass der österreichische Bundesrat seine verfassungsrechtlich ohnedies begrenzten Möglichkeiten zur innerstaatlichen Politikgestaltung selten ausreizt. So hat die Länderkammer bisher nur in wenigen Fällen von ihrem Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates Gebrauch gemacht und sich auch sonst bei der Ausübung ihrer Kompetenzen sehr zurückhaltend präsentiert. Diese Tatsache gibt Anlass zur Kritik und ist Mitgrund, weshalb die Sinnhaftigkeit des Bundesrates in seiner derzeitigen Form immer wieder angezweifelt wird. (vgl. Schäffer 2007, S.11)

Was innerhalb der Diskussion rund um die Sinnhaftigkeit der zweiten österreichischen Parlamentskammer fehlt, ist ein Blick auf die europäische Ebene. Dort zeigt der Bundesrat seit einigen Jahren ein gegenteiliges Gesicht. Tabelle 1 macht deutlich, dass der EU-Ausschuss des Bundesrates seit 2013 sehr aktiv ist und im Zeitraum 2013 bis 2016 mehr EU-Vorlagen behandelt hat als beide EU-Ausschüsse des Nationalrates³. Auch die durch den Vertrag von Lissabon hinzugewonnenen Rechte der Subsidiaritätskontrolle, welche die Mitwirkung an der EU-Gesetzgebung ermöglichen, werden intensiv genutzt. So liegt die Länderkammer beispielsweise bei der Verabschiedung sogenannter Subsidiaritätsrügen⁴ durch mitgliedstaatliche Parlamente, beziehungsweise deren Kammern, im europäischen Spitzenfeld. (vgl. Parlamentsdirektion 2014, S.3)

Es scheint, als hätte sich der österreichische Bundesrat im Schatten der Diskussionen über seine Abschaffung und Sinnlosigkeit vor allem durch die neuen Aufgaben und

³ Die Behandlung von EU-Vorhaben obliegt nach der Geschäftsordnung des Nationalrates dem Hauptausschuss des Nationalrates, wenn er als EU-Hauptausschuss tagt. Dieser kann bestimmte Themenbereiche an den Ständigen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union abgeben. (vgl. §29 und §31 GO-NR)

⁴ Die Verabschiedung einer begründeten Stellungnahme wird in der einschlägigen Literatur auch als „Subsidiaritätsrüge“ bezeichnet. (vgl. dazu Galiciani 2011, S.173; Gamper 2015, S.340)

Kompetenzen im Zuge des Lissabon-Vertrages zur „Europakammer“⁵ des österreichischen Parlaments entwickelt.

	2013			2014			2015			2016			Gesamt		
	EU-HA	EU-UA	EU-A/BR	EU-HA	EU-UA	EU-A/BR	EU-HA	EU-UA	EU-A/BR	EU-HA	EU-UA	EU-A/BR	EU-HA	EU-UA	EU-A/BR
EU-Sitzungen	6	10	10	7	8	11	6	8	13	6	7	12	25	33	46
EU-Vorlagen auf Tagesordnung	7	41	39	6	24	36	6	18	39	6	21	65	25	104	179

Tabelle 1: Statistik der EU-Sitzungen und EU-Vorlagen auf den Tagesordnungen des EU-Hauptausschusses (EU-HA) des Nationalrates, des ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-UA) des Hauptausschusses des Nationalrates und des EU-Ausschusses des Bundesrates (EU-A/BR) im Zeitraum von 2013-2016, (eigene Zusammenstellung)

1.1 Erkenntnisinteresse und Fragestellung

Wie bereits einleitend erwähnt, war der Bundesrat seit seiner Entstehung immer wieder Gegenstand des wissenschaftlichen Diskurses rund um den Stellenwert von Bundesstaatlichkeit und Föderalismus in Österreich. (vgl. Polaschek 2000, S.403ff) Die daraus abgeleiteten Reformideen reichten von einer ersatzlosen Auflösung des Bundesrates bis hin zu einer Aufwertung der parlamentarischen Kammer. (vgl. Weiss 2005, S.17f) Dabei standen stets die innenpolitischen Kompetenzen des österreichischen Bundesrates im Zentrum der Diskussion. Die EU-spezifischen Mitwirkungsrechte der Länderkammer und deren tatsächliche Nutzung standen hingegen bisher nicht im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen.

Die vorliegende Masterarbeit versteht sich als Beitrag, um diese wissenschaftliche Lücke zu schließen. Die Arbeit beleuchtet die Tätigkeiten und Kompetenzen der Länderkammer durch die Fokussierung auf die Mitwirkungsrechte und Tätigkeiten des Bundesrates in EU-Angelegenheiten aus einem anderen wissenschaftlichen Blickwinkel. Im Zentrum des Interesses steht dabei, inwieweit sich die Rolle des Bundesrates durch die Möglichkeiten der Mitwirkung auf europäischer Ebene gewandelt hat. Einen entscheidenden Einfluss hat sicherlich die im Vertrag von Lissabon verankerte

⁵ Die Arbeitsdefinition des Begriffs „Europakammer“ findet sich in Kapitel 1.2.

Subsidiaritätskontrolle, die seither den nationalen Parlamenten, beziehungsweise deren Kammern, obliegt. Dadurch wurde die österreichische Länderkammer mit Kompetenzen ausgestattet, die einen direkten Eingriff in den europäischen Gesetzgebungsprozess ermöglichen. (vgl. Artikel 5 Abs. 3 EUV, Protokoll Nr.1 und Nr.2)

Das wissenschaftliche Interesse, die Mitwirkungsrechte und Tätigkeiten der Länderkammer auf europäischer Ebene zu untersuchen, ist aus folgenden Gründen geboten:

Der österreichische Bundesrat, beziehungsweise sein EU-Ausschuss, zeigt sich in Bezug auf die Nutzung seiner Kompetenzen in EU-Angelegenheiten sehr aktiv. Trotz dieser Tatsache bleiben seine Tätigkeiten auf europäischer Ebene, sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der politischen Öffentlichkeit, weitgehend unerwähnt. Es scheint, als sei die zweite Kammer des österreichischen Parlaments bereits vor einigen Jahren als politisch unbedeutend abgestempelt worden. So verweisen Pollak/Slominski in ihrem Beitrag über die Mitwirkungsrechte des Nationalrates in EU-Angelegenheiten darauf, dass sich ihr Artikel auf den Nationalrat konzentriert, da der österreichische Bundesrat nur eine marginale Rolle im institutionellen und politischen System der Republik spielt. (vgl. Pollak/Slominski 2009, S.195) Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema bietet eine neue Perspektive auf die Diskussion rund um die Sinnhaftigkeit und Reformbedürftigkeit des österreichischen Bundesrates.

Die Länderkammer bezeichnet sich selbst immer wieder als „Europakammer“ und verweist dabei in ihren jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichten auf die aktive Nutzung der Mitwirkungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene. So betonte Bundesrat Kneifl im Tätigkeitsbericht 2012/13, dass der Bundesrat alle Chancen habe, „sich zu einer österreichischen Europakammer zu entwickeln“ (Parlamentsdirektion 2013, S.2), und der damalige Bundesratspräsident Lindner bezeichnete den Bundesrat 2016/17 als „die selbstbewusste Europakammer, die Länderkammer und die Zukunftskammer unserer Republik“ (Parlamentsdirektion 2017, S.36). Eine wissenschaftliche Überprüfung, inwieweit sich der Bundesrat in diesem Zeitraum tatsächlich zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments

entwickelt hat und welche Themenbereiche die Tätigkeiten auf EU-Ebene umfassen, fehlt jedoch.

Kurzum, die Erweiterung der Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene und deren aktive Nutzung haben den Aufgabenbereich der österreichischen Länderkammer verändert und erweitert. Es bedarf einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung, welche Auswirkungen dies auf die Institution „österreichischer Bundesrat“ und dessen Tätigkeiten hat. Aus diesem Grund lauten die im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit zu beantwortenden Forschungsfragen wie folgt:

- (1) Hat sich der österreichische Bundesrat im Laufe der letzten Jahre (2013-2016) zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments entwickelt?*
- (2) Welche thematischen Bereiche umfassen die EU-Aktivitäten des Bundesrates und welchen Verlauf nehmen die mit Subsidiaritätsrügen beanstandeten Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene?*

1.2 Definition zentraler Begriffe

Zur Bearbeitung der formulierten Forschungsfragen bedarf es vorab einer Definition der zentralen Begriffe „Europakammer“, „Subsidiarität“ und „Verhältnismäßigkeit“. Da der Begriff „Europakammer“ im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des österreichischen Bundesrates nicht eindeutig abgegrenzt ist, wird eine eigene Arbeitsdefinition aufgestellt. Die Definition der Begriffe „Subsidiarität“ und „Verhältnismäßigkeit“ wird dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) entnommen und, aufgrund ihrer Bedeutung in Verknüpfung mit den EU-spezifischen Mitwirkungsrechten der Länderkammer, hier angeführt.

Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates bezeichnen die Länderkammer seit dem Jahr 2013 in den jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichten immer wieder als „Europakammer“, ohne diesen Begriff eindeutig zu definieren. Oftmals wird auf die intensive Nutzung der Kompetenzen im Zuge der Subsidiaritätskontrolle verwiesen, die seit dem Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten obliegt. (vgl. Parlamentsdirektion 2013, S.2; Parlamentsdirektion 2014, S.3; Parlamentsdirektion 2015, S.3; Parlamentsdirektion 2016, S.18; Parlamentsdirektion 2017, S.32)

Laut der Website des österreichischen Parlaments wird der Bundesrat wiederum als „Europakammer“ bezeichnet, weil er regionale Bezugspunkte in die europäischen Entscheidungsprozesse miteinbringt und die Aufgabe übernommen hat, das „Scharnier“ der Bundesländer für Initiativen in Richtung Europäische Union zu sein. (vgl. Parlamentsdirektion 2018a, [online])

In der vorliegenden Arbeit ist der Begriff wie folgt definiert: Als „Europakammer“ kann jene Kammer des österreichischen Parlaments bezeichnet werden, die im Zeitraum 2013 bis 2016 in Bezug auf die Nutzung ihrer EU-spezifischen Mitwirkungsrechte am aktivsten war.

Im Zusammenhang mit den Mitwirkungsrechten des österreichischen Bundesrates auf europäischer Ebene sind vor allem die Begriffe „Subsidiarität“⁶ und „Verhältnismäßigkeit“ zentral. So gelten für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach Artikel 5 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. In Verbindung mit dem Grundsatz der Subsidiarität gilt für Organe der EU das „Subsidiaritätsprinzip“. (vgl. Artikel 5 Abs. 3 EUV)

Das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union ist in Artikel 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union geregelt und lautet wie folgt: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Artikel 5 Abs. 3 EUV).

Artikel 5 Abs. 4 des Vertrages über die Europäische Union beinhaltet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach diesem Grundsatz „gehen die Maßnahmen der Union

⁶ „Bedeutsam für das Verständnis von Subsidiarität (...) ist, dass es ein dualistisches Prinzip ist, das bspw. zwischen Staat und Gesellschaft (...) bzw. im Falle der EU, quasistaatlichen Ebenen differenziert, um Aufgaben zuzuordnen“ (Heise 2012, S.15).

inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“ (Artikel 5 Abs. 4 EUV).

Auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit achten, seit dem Vertrag von Lissabon, die nationalen Parlamente nach den im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Subsidiaritätsprotokoll“ bezeichnet) vorgesehenen Verfahren. (vgl. Artikel 5 Abs. 3 EUV)

1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit

Nach der Einleitung in das Themengebiet und der Herleitung der Fragestellungen aus dem Forschungsinteresse, folgt in diesem Abschnitt ein Überblick über die weitere Struktur der vorliegenden Arbeit. Ferner wird auch auf die methodische Umsetzung der Untersuchung eingegangen.

Kapitel 1 schließt mit der theoretischen Einbettung des Themengebietes und den formulierten Forschungsfragen. Im Kern wird der Wandel einer Institution untersucht, weshalb der Historische Institutionalismus nach Kathleen Thelen und Co-Autoren als Bezugsrahmen gewählt wird.

Bevor die aufgeworfenen Fragestellungen inhaltlich bearbeitet werden können, bedarf es eines Überblicks über Umfang und Ausprägung der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Kompetenzen des österreichischen Bundesrates. Aus diesem Grund sind in den beiden darauffolgenden Kapitel die zentralen Aufgaben und Mitwirkungsrechte des österreichischen Bundesrates dargestellt. Kapitel 2 konzentriert sich auf die Aufgaben und Kompetenzen der Länderkammer auf innerstaatlicher Ebene, wobei auch eine allgemeine Einführung zum Aufbau und den Funktionen des österreichischen Bundesrates gegeben wird. In Kapitel 3 werden die europäischen Kompetenzen der Länderkammer in den Fokus genommen, wobei dem EU-Ausschuss des Bundesrates eine zentrale Rolle bei der Wahrnehmung dieser Mitwirkungsinstrumente zukommt. Im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Mitwirkungsrechten werden auch die Auswirkungen des Vertrages von Lissabon im Hinblick auf die Rolle der nationalen Parlamente beleuchtet.

Die nachfolgende Gliederung der Arbeit ergibt sich aus der Bearbeitung der formulierten Fragestellungen. Zur besseren Übersicht und Handhabbarkeit des Themas erfolgt dies in Kapitel 4 in vier getrennten Analyseschritten. Dabei stehen die Tätigkeiten der EU-Ausschüsse⁷ der österreichischen Parlamentskammern im Zentrum des Interesses. Diesen obliegt nach den Geschäftsordnungen der Kammern die Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union. (vgl. §29 und §31 GO-NR; §13a und §13b GO-BR)

Der erste Schritt der Analyse findet sich in Kapitel 4.1 und ist ein Vergleich quantitativer Messgrößen der Tätigkeiten des EU-Ausschusses des Bundesrates mit jenen der EU-Ausschüsse des Nationalrates. Dabei werden folgende Dimensionen berücksichtigt:

- Wie oft traten die jeweiligen EU-Ausschüsse zusammen?
- Wie viele EU-Vorlagen standen auf der Tagesordnung der EU-Ausschüsse?
- Wie viele Mitteilungen wurden von den EU-Ausschüssen verabschiedet?
- Wie viele begründete Stellungnahmen wurden verabschiedet?
- Wie viele verbindliche Stellungnahmen wurden verabschiedet?
- Wie viele Subsidiaritätsklagen wurden verabschiedet?

Damit wird nachgezeichnet, welche Kompetenzen in EU-Angelegenheiten von den Ausschüssen genutzt wurden und wie oft. Zur Ermittlung der Zahlen wurde auf die online verfügbare EU-Datenbank der österreichischen Parlamentsdirektion zurückgegriffen. Anschließend wurden die erhobenen Zahlen mit jenen des europäischen und internationalen Dienstes des österreichischen Parlaments abgeglichen.

Kapitel 4.2 beinhaltet den zweiten Analyseschritt. Hier wird aufgezeigt, welche thematischen Bereiche die EU-Aktivitäten des Bundesrates umfassen und welchen Verlauf die vom Bundesrat beanstandeten Gesetzesvorschläge im europäischen Gesetzgebungsverfahren nehmen. Im Fokus stehen dabei die begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates, da dieses Instrument in der wissenschaftlichen Diskussion, neben dem Klagerecht, als wichtigstes Mitwirkungsrecht

⁷ EU-Hauptausschuss und Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union des Hauptausschusses des Nationalrates (im weiteren Verlauf der Arbeit als EU-Unterausschuss bezeichnet) sowie EU-Ausschuss des Bundesrates.

der nationalen Parlamente angesehen wird. (vgl. Heise 2012, S.68; Gamper 2015, S.339f) Aufgrund des begrenzten Umfangs der vorliegenden Arbeit finden die übrigen Mitwirkungsrechte der Länderkammer auf EU-Ebene in diesem Schritt keine Berücksichtigung. Zur Analyse der einzelnen Subsidiaritätsrügen des Bundesrates werden diese inhaltlich zusammengefasst und nach folgendem Schema aufgearbeitet:

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Nach EUR-Lex Code im Fundstellenverzeichnis, 1. Ebene
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell / Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Abgeleitet aus dem Inhalt der begründeten Stellungnahme
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig / Teilweise / Gar nicht
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Ja / Nein
Anzahl der Subsidiaritätsrügen an die EU-Kommission	Nach den Zahlen aus den jährlichen Berichten der Kommission „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung / Annahme in 2. Lesung / Vorschlag abgelehnt
Österreichs Stimme im Ministerrat	Ja / Nein / Stimmenthaltung
Status des Gesetzesvorschlags	In Kraft / In Vorbereitung / Rücknahme durch die Kommission

Tabelle 2: Analyseschema der begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates, (eigene Zusammenstellung)

Die daraus gewonnenen Ergebnisse werden in einem eigenen Analyseschritt in Kapitel 4.3 ausgewertet. Zur Veranschaulichung und Vergleichbarkeit werden diese tabellarisch und quantitativ dargestellt. Im Zuge dessen wird auch ausführlich auf die Einordnungskriterien der einzelnen Analysebereiche eingegangen.

In Bezug auf die methodische Vorgangsweise während der ersten drei Analyseschritte wird auf die quantitative Inhaltsanalyse von einschlägiger Primär- und Sekundärliteratur zurückgegriffen. Als Primärquellen dienen Vorschläge der Europäischen Kommission für EU-Verordnungen und Richtlinien sowie deren beigefügte Dokumente auf der Website „eur-lex.europa.eu“. Des Weiteren werden die verabschiedeten begründeten Stellungnahmen des EU-Ausschusses des österreichischen Bundesrates, die jeweiligen Antwortschreiben der Europäischen Kommission, Stenographische Protokolle der Ausschusssitzungen sowie Tätigkeitsberichte des österreichischen Bundesrates als Primärliteratur herangezogen. Die in der Arbeit verwendeten Sekundärquellen setzen sich zusammen aus einschlägiger wissenschaftlicher Literatur und zwei Zeitungsartikeln.

Zur Einbettung der Ergebnisse aus den vorangegangenen Analyseschritten und dem Forschungsinteresse der Arbeit folgend, werden in einem vierten Schritt in Kapitel 4.4 zwei Experteninterviews mit Mitgliedern des österreichischen Bundesrates einbezogen⁸. Dadurch sollen eine Innenperspektive und ein Einblick in das derzeitige Selbstverständnis der Länderkammer gewonnen werden.

Da der EU-Ausschuss des österreichischen Bundesrates für die Behandlung von EU-Vorhaben verantwortlich ist, war es naheliegend, ehemalige oder aktive Mitglieder des EU-Ausschusses der Länderkammer als Interviewpartner heranzuziehen. Mit den Bundesräten Edgar Mayer⁹ (ÖVP) und Stefan Schennach¹⁰ (SPÖ) kann die Expertise zweier Personen eingeholt werden, die die Tätigkeiten des österreichischen Bundesrates auf europäischer Ebene, im Untersuchungszeitraum 2013 bis 2016, aktiv

⁸ Das Experteninterview mit Bundesrat Edgar Mayer fand am 3.7.2018 in Wien statt. Das Experteninterview mit Bundesrat Stefan Schennach wurde am 4.7.2018 in Wien durchgeführt.

⁹ Mitglied des Bundesrates von 5.10.2004-30.09.2018. Präsident des Bundesrates von 01.01.2013-30.06.2013 und von 01.07.2017-31.12.2017. Vorsitzender des EU-Ausschusses des Bundesrates von 01.02.2012-04.12.2013, 21.01.2014-14.10.2014 und 13.11.2014-27.05.2018. Mitglied des EU-Ausschusses des Bundesrates von 13.01.2012-27.05.2018.

¹⁰ Mitglied des Bundesrates von 27.04.2001-bis dato. Stellvertretender Ausschussvorsitzender des EU-Ausschusses des Bundesrates von 16.12.2010-04.12.2013, 21.01.2014-23.11.2015 und von 03.12.2015-bis dato. Mitglied des EU-Ausschusses des Bundesrates von 13.12.2010-04.12.2013, 13.12.2013-23.11.2015, 03.12.2015-11.10.2018. EU-Sprecher und Vertreter des EU-Ausschusses des Bundesrates in der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) seit 2010.

vorangetrieben haben. Folgende Fragen sollen einen Einblick in die Entwicklungen innerhalb des österreichischen Bundesrates bezüglich der Mitwirkung auf europäischer Ebene liefern:

- 1) Hat sich der Arbeitsumfang/die Arbeitsweise im EU-Ausschuss des Bundesrates in den letzten Jahren verändert?
- 2) Wurden die personellen beziehungsweise finanziellen Ressourcen zur Aufarbeitung von EU-Dokumenten erhöht?
- 3) Haben Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten an Stellenwert innerhalb des Bundesrates gewonnen?
- 4) Hat sich der Schwerpunkt der politischen Arbeit des österreichischen Bundesrates in den letzten Jahren verschoben (innerstaatlich/europäisch)?

Wenn ja:

- 4a) Wurde diese Entwicklung gezielt angestrebt?
- 4b) Welche Faktoren haben diese Entwicklung beeinflusst?
- 4c) Wie ist diese Entwicklung im Lichte der innenpolitischen Aufgaben des Bundesrates zu bewerten?

Neben den hier angeführten Fragen werden die Experten auch zu Ergebnissen aus den vorangegangenen Analyseschritten befragt.

Abschließend werden in Kapitel 5 die wesentlichen Erkenntnisse und Ergebnisse der Untersuchung diskutiert und die eingangs formulierten Forschungsfragen beantwortet. Dabei wird auch der theoretische Rahmen des Historischen Institutionalismus berücksichtigt und ein Ausblick auf mögliche Anknüpfungspunkte weiterer wissenschaftlicher Arbeiten zu diesem Themengebiet gegeben.

1.4 Theoretischer Bezugsrahmen

Da im Zuge der vorliegenden Arbeit untersucht wird, ob sich die Institution „österreichischer Bundesrat“ im Laufe der letzten Jahre zur „Europakammer“ entwickelt hat, dient der Historische Institutionalismus nach Kathleen Thelen und Co-Autoren als

theoretischer Bezugsrahmen.¹¹ Dieser Ansatz beschäftigt sich mit der Frage, wie und warum sich Institutionen im historischen Zeitverlauf entwickeln und welche Faktoren diesen Wandel beeinflussen. (vgl. Hacker/Pierson/Thelen 2015, S.180)

Zwar gibt es innerhalb der Sozialwissenschaften andere prominente Zweige, die sich mit der Analyse von Institutionen beschäftigen, jedoch konzentrieren sich diese zu sehr auf die mit Institutionen konnotierte Stabilität, anstatt ihren Wandel zu untersuchen. Der Fokus dieser wissenschaftlichen Ansätze liegt meist auf der Erklärung der Beharrlichkeit von Institutionen, weshalb als Ursachen für den Wandel oder Niedergang einer Institution die Auswirkungen exogener Faktoren (Schocks) als Erklärungsansatz herangezogen werden. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.5) Es fehlt ein theoretisches Modell, das sowohl exogene als auch endogene Quellen als Ursprung für Wandel begreift und die schrittweise Evolution von Institutionen ab dem Zeitpunkt ihrer Entstehung untersucht. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.7)

Dieses liefert der Historische Institutionalismus nach Thelen und Co-Autoren. Die Vertreter des Historischen Institutionalismus gehen davon aus, dass sich Institutionen oftmals Schritt für Schritt und auf unauffällige Art und Weise über die Zeit verändern. Dadurch übernehmen sie Funktionen, für die sie ursprünglich nicht geschaffen wurden. Auch wenn diese Transformationsprozesse langsam und nicht abrupt von statten gehen, können sie dennoch entscheidende Auswirkungen auf die Gesellschaft und Politik mit sich bringen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.2)

Der Fokus dieses theoretischen Ansatzes in Bezug auf die Analyse von Institutionen und deren Wandel richtet sich auf Lücken (*gaps*), die sich zwischen ursprünglich initiiertem Form und Ausgestaltung einer Institution und ihrer tatsächlichen Implementierung und Ausformung auf tun. Die Ursache für die Entstehung solcher Lücken ist unterschiedlich. (vgl. Conran/Thelen 2016, S.57) So können Akteure nur bis zu einem gewissen Grad voraussehen, welche Auswirkungen Institutionen und deren Regeln, die in der Gegenwart existieren, in zukünftigen Situationen haben. (vgl. Conran/Thelen 2016, S.57)

¹¹ Nach dem Oxford Handbook of Historical Institutionalism hat ein Sammelband von Kathleen Thelen und Sven Steinmo den Historischen Institutionalismus als Forschungsansatz etabliert. (vgl. Fioretos/Falletti/Sheingate 2016, S.7) Neben Thelen werden mit James Conran, James Mahoney, Jacob S. Hacker und Paul Pierson vier weitere Autoren zitiert, die diesen theoretischen Ansatz vertreten und weiterentwickelt haben.

Ein anderes Beispiel für institutionellen Wandel ohne die Änderung formaler Regeln sind informelle Prämissen und Übereinkommen, welche sich innerhalb einer Institution im Laufe der Zeit ändern oder von zentralen Akteuren reinterpretiert werden. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.13)

Die Theorie begreift Institutionen als Instrumente, die die Verteilung von Macht beeinflussen, weshalb sich je nach Macht- und Ressourcenverteilung zwischen Akteuren auch die Zielsetzung und die Ausgestaltung von Institutionen verändern können. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.8) Die Etablierung einer Institution und deren Ausgestaltung ist demnach immer ein politischer Kompromiss zwischen Akteuren, die verschiedene Interessen und Zielsetzungen vertreten. (vgl. Conran/Thelen 2016, S.57) Auch im historischen Zeitverlauf gibt es Akteursgruppen, die von den existierenden Vereinbarungen und Machtverhältnissen innerhalb einer Institution profitieren, während andere daran interessiert sind, die Institution zu ihren Gunsten zu verändern. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.8f) Die dynamischen Spannungen und der Wandlungsdruck sind somit in den Institutionen inhärent. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.14)

Eine Lücke, die institutionellen Wandel hervorbringt, kann auch die unterschiedliche Interpretation und Implementierung von formalen Regeln sein. Diese werden innerhalb einer Institution oftmals anders interpretiert oder umgesetzt als vom Initiator gedacht. Akteure legen den regulativen Spielraum zu ihren Gunsten aus, um die Institution in ihrem Interesse zu beeinflussen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.11) Ein Grund dafür ist, dass Regeln niemals so präzise sind, dass sie alle Eventualitäten in ihrer Komplexität abdecken. Gesellschaftliche Entwicklungen können im Zwiespalt mit existierenden Regeln stehen oder neue Interpretationsspielräume für Regeln (Gesetze) eröffnen. (vgl. Conran/Thelen 2016, S.57)

Unabhängig vom Entstehungsgrund dieser Lücken und dem Interpretationsspielraum von Regeln, sind diese, nach der Theorie des Historischen Institutionalismus, Ausgangspunkt und Voraussetzung für institutionellen Wandel. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.14)

1.4.1 Modale Typen des institutionellen Wandels

Daraus abgeleitet identifiziert Thelen (mit Co-Autoren) vier modale Typen von institutionellem Wandel:

- *displacement*: Die Aufhebung der geltenden Regelungen und die Einführung neuer Regelungen.
- *layering*: Die Einführung neuer Regelungen als Überbau oder als Ergänzung zu bereits existierenden Regeln.
- *drift*: Die Änderung der Auswirkungen geltender Regelungen aufgrund von Veränderungen im externen Umfeld der Institution.
- *conversion*: Die Reinterpretation und Ausführung existierender Regelungen aufgrund ihrer strategischen Neuauslegung (durch bestimmte Akteure).

(vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.15)

Displacement als Form institutionellen Wandels kann abrupt auftreten und Voraussetzung für einen radikalen Umbruch sein, wie er oft in anderen institutionellen Theorien dargestellt wird. Dabei kommt es zum plötzlichen und rapiden Zusammenbruch von Institutionen, welche durch neue Institutionen ersetzt werden. Dieser Prozess kann aber auch langsam und schrittweise erfolgen. Voraussetzung dafür ist meist, dass neue Institutionen mit bereits existierenden konkurrieren und sich besser an neue Anforderungen und Regelungen anpassen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.16)

Beim Wandel durch *layering* werden existierende Regelungen nicht ersetzt, sondern abgeändert oder durch neue Regelungen ergänzt. Dadurch wird der Kern einer Regelung in kleinen, unscheinbaren Schritten verändert oder es bilden sich Möglichkeiten, diese aufgrund neuer Regelungen zu umgehen. Über einen längeren Zeitraum kann dies zu einem substanziellen institutionellen Wandel führen. Meist wird diese Form des Wandels von Akteuren angewandt, die nicht die Ressourcen haben, eine existierende Regelung abzuschaffen oder zu ersetzen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.16f)

Das Schlagwort *drift* bezeichnet institutionellen Wandel aufgrund von Veränderungen der externen Rahmenbedingungen. Formell ändern sich die existierenden Regelungen nicht, jedoch ändert sich der soziale, ökonomische oder politische Kontext, in dem die Institution eingebettet ist. Entscheiden sich Akteure, nicht auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren und entsprechende Maßnahmen zu setzen, kann dies

Auswirkungen auf den Einfluss und die Entwicklung der Institution haben. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.17)

Der Modus *conversion* beschreibt die Reinterpretation und Ausführung formal gleichbleibender Regelungen als Form des institutionellen Wandels. Anders als beim *drift* sind hier jedoch nicht Veränderungen der Rahmenbedingungen ausschlaggebend, sondern das aktive Handeln und die Zielsetzung bestimmter Akteure. Diese bedienen sich bei der Interpretation und Auslegung von Regelungen dem inhärenten Spielraum und beeinflussen die Ziele und Funktion einer Institution zu ihrem Vorteil. Als Akteur kann beispielsweise eine an Einfluss gewonnene politische Koalition auftreten. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.17f)

Die vier beschriebenen Typen des institutionellen Wandels dienen der vorliegenden Arbeit als theoretischer Anknüpfungspunkt. Sie bilden die Grundlage zur Erklärung von institutionellem Wandel. Es gibt aber Faktoren, die die jeweilige Form des Wandels beeinflussen. Diese Faktoren und deren Zusammenhänge sind zur besseren Nachvollziehbarkeit der Theorie nachstehend erläutert, jedoch werden diese Dimensionen auf Grund des Umfangs und der ansonsten zu weit führenden theoretischen Tiefe im weiteren Verlauf der Arbeit nicht mehr berücksichtigt.

1.4.2 Faktoren, die den Typ des institutionellen Wandels beeinflussen

Zur Beantwortung der Frage, welche Faktoren institutionellen Wandel und dessen Ausprägung beeinflussen, haben Mahoney und Thelen folgendes Modell entworfen:

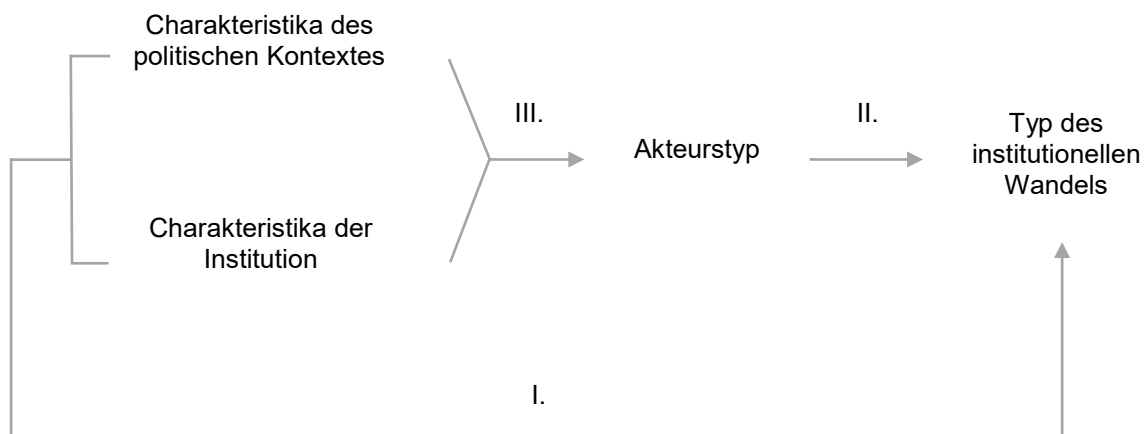


Abbildung 1: Modell zur Erklärung der Typen des institutionellen Wandels (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.15)

Nach diesem in Abbildung 1 dargestellten Modell sind die Charakteristika einer Institution und der politische Kontext zentrale Faktoren, die den Typ des institutionellen Wandels beeinflussen. Diese beiden Variablen beeinflussen auch, welche Akteure institutionellen Wandel anstreben und welche Strategien angewendet werden, um diesen Wandel herbeizuführen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.15) Nachstehend sind die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Faktoren des hier präsentierten Modells dargestellt.

Zusammenhang I: Politischer Kontext, institutionelle Charakteristika und der Modus des Wandels

		Charakteristika der betroffenen Institution	
		Geringer Ermessensspielraum bei Interpretation und Vollziehung	Hoher Ermessensspielraum bei Interpretation und Vollziehung
Charakteristika des politischen Kontextes	Starke Vetomöglichkeiten	<i>layering</i>	<i>drift</i>
	Schwache Vetomöglichkeiten	<i>displacement</i>	<i>conversion</i>

Abbildung 2: Kontextuelle und institutionelle Ursachen institutionellen Wandels (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.19)

Wie Abbildung 2 veranschaulicht, beeinflussen die politischen Vetomöglichkeiten und der Ermessensspielraum bei der Interpretation und Vollziehung von Gesetzen innerhalb einer Institution die Form des institutionellen Wandels. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.19)

Sind die politischen Vetomöglichkeiten von Akteuren, die den Status quo aufrechterhalten wollen, stark ausgeprägt, sind *layering* und *drift* die vielversprechendsten Strategien für Akteure, die einen Wandel anstreben. Diese beiden Formen des institutionellen Wandels setzen nämlich nicht auf direkte Veränderung der existierenden Institution und deren Regeln. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.19)

Die zweite Dimension berücksichtigt den Spielraum bei der Auslegung und Vollziehung von Regelungen. Haben Akteure, die einen institutionellen Wandel anstreben, wenig Spielraum, sind *drift* und *conversion* keine geeigneten Strategien, um diesen herbeizuführen. Beide Formen des Wandels benötigen Lücken und Spielräume in Bezug auf die Auslegung und Vollziehung von Regelungen sowie die administrativen Kapazitäten, um diese zu nützen. *Layering* und *displacement* als Strategie für institutionellen Wandel benötigen diesen Interpretationsspielraum innerhalb formaler Regelungen hingegen nicht. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.20ff)

Zusammenhang II: Akteurstypen und deren Strategien institutionellen Wandel anzustreben

	Institution soll erhalten bleiben	Einhaltung der Regeln der Institution
<i>insurrectionaries</i>	Nein	Nein
<i>sybionts</i>	Ja	Nein
<i>subversives</i>	Nein	Ja
<i>opportunists</i>	Ja/Nein	Ja/Nein

Abbildung 3: Akteurstypen des institutionellen Wandels (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.23)

Abbildung 3 gibt Antworten auf die Frage, welche Akteure institutionellen Wandel anstreben und warum. Wie bereits erwähnt, gehen Mahoney und Thelen davon aus, dass es immer einerseits Akteure gibt, die vom Status quo einer Institution und den existierenden Regelungen profitieren, und andererseits eine Gruppe von Akteuren, die einen Wandel anstreben, um ihre Situation zu verbessern. Eine simple Einordnung in „Gewinner“ und „Verlierer“ spiegelt jedoch nicht die Realität wider, weshalb ein Grundgerüst gebildet wurde, das über diese Dichotomie hinausgeht. Jeder Akteurstyp steht in Verbindung mit einem Typ des institutionellen Wandels und einer Strategie, mit der er diese Veränderung anstrebt. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.22f)

Aufständische Akteure (*insurrectionaries*) versuchen existierende Institutionen und Regelungen zu eliminieren, in dem sie sichtbar und aktiv gegen diese vorgehen. Auslöser ist meist die Benachteiligung einer Gruppe von Menschen durch Institutionen oder Regelungen, welche diese zu kollektivem Handeln veranlasst. Dieser Akteurstyp ist speziell mit der Form des institutionellen Wandels durch *displacement* verknüpft, wobei die Aufhebung der geltenden Regelungen schnellstmöglich und rapide passieren soll.

Der institutionelle Wandel durch *displacement* erfolgt nur aufgrund der eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der aufständischen Akteure schrittweise. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.23f)

Der Symbiont (*symbiont*) tritt in der Form des parasitären oder mutualistischen Akteurstyps auf. In der parasitären Variante nutzt der Akteur eine Institution zu seinem persönlichen Vorteil, wobei er dieser mit seinen Handlungen schadet und sie über einen längeren Zeitraum unterminiert. Gleichzeitig hängt sein persönlicher Vorteil auch von der Existenz und dem Einfluss der Institution ab. Dieser Akteurstyp ist vor allem mit der Strategie des institutionellen Wandels durch *drift* erfolgreich. Dabei nützt er die Lücken zwischen formalen Regelungen und der politischen, ökonomischen oder sozialen Realität aufgrund von Veränderungen der externen Rahmenbedingungen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.24)

Der Symbiont in Form des mutualistischen Akteurstyps nützt die Institution ebenso zu seinem persönlichen Vorteil, jedoch schadet er dieser mit seinen Handlungen nicht. Der

mutualistische Akteurstyp setzt deshalb nicht auf institutionellen Wandel, sondern versucht den Status quo aufrechtzuerhalten und die politische/ökonomische Unterstützung der Institution zu festigen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.24f)

Subversive Akteure (*subversives*) verdecken ihre Absicht, institutionellen Wandel herbeizuführen, und halten sich an die vorgeschriebenen Regeln und Erwartungen der Institution. Sie erwecken den Anschein, Unterstützer des derzeitigen Systems zu sein, jedoch nur bis sich ein geeignetes Fenster für eine Veränderung auftut. Bis dorthin versuchen subversive Akteure die Voraussetzungen für institutionellen Wandel zu schaffen. Dafür setzen sie auf die Schaffung von Regelungen, welche ergänzend zu den bestehenden Regeln eingeführt werden, und die Zurückhaltung von politischen und ökonomischen Unterstützungsmitteln für das derzeitige System. Als Strategie für institutionellen Wandel setzen subversive Akteure auf Anstöße an der Peripherie eines Systems, bis dies schrittweise Auswirkungen auf das Zentrum mit sich bringt. Demnach ist dem subversiven Akteur *layering* als Form des institutionellen

Wandels zuzuordnen. Letztendlich strebt dieser Akteurstyp jedoch *displacement* an. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.25f)

Als Opportunisten (*opportunists*) bezeichnen Mahoney und Thelen jene Akteure, die keine eindeutige Präferenz in Bezug auf den Wandel einer Institution aufweisen und deshalb nicht aktiv dafür eintreten. Da die Kosten und Risiken eines institutionellen Wandels als zu hoch eingeschätzt werden, versuchen die Akteure den Status quo bestmöglich zu ihrem Vorteil zu nützen. Durch dieses Verhalten können Opportunisten dennoch

zum schrittweisen Niedergang und der Ermüdung einer Institution beitragen. Treten Opportunisten als Akteure des Wandels in Erscheinung, setzen sie auf die Strategie des institutionellen Wandels durch *conversion*. Demnach nützen sie Lücken und Spielräume bei der Auslegung und Vollziehung der existierenden Regelungen,

um nach ihren Interessen handeln zu können. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.26f)

Zusammenhang III: Institutionelle Charakteristika und Charakteristika des politischen Kontextes formen den Akteurstyp

		Charakteristika der betroffenen Institution	
		Geringer Ermessensspielraum bei Interpretation und Vollziehung	Hoher Ermessensspielraum bei Interpretation und Vollziehung
Charakteristika des politischen Kontextes	Starke Vetomöglichkeiten	<i>subversives (layering)</i>	<i>parasitic symbionts (drift)</i>
	Schwache Vetomöglichkeiten	<i>insurrectionaries (displacement)</i>	<i>opportunists (conversion)</i>

Abbildung 4: Kontextuelle und institutionelle Rahmenbedingungen für verschiedenen Akteurstypen (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.28)

Abbildung 4 veranschaulicht, unter welchen institutionellen und politischen Bedingungen sich die jeweiligen Akteurstypen, die institutionellen Wandel anstreben, hervortun. Der aufständische Akteurstyp kann sich in allen Rahmenbedingungen entwickeln, jedoch wird dies durch begrenzte Entscheidungsfreiheit und schwach ausgeprägte Vetomöglichkeiten noch verstärkt. Diese begrenzte Entscheidungsfreiheit ist vor allem mit der Strategie des institutionellen Wandels durch *displacement* verbunden, wobei die schwach ausgeprägten Vetomöglichkeiten die Position der Verteidiger des Status quo schwächen. Die Verdrängung beziehungsweise Abschaffung des existierenden Systems kann dadurch nur schwer verhindert werden. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.28)

In gegenteiligen Rahmenbedingungen kristallisiert sich vor allem der Akteurstyp des parasitären Symbionten (*parasitic symbiont*) heraus. Dazu bedarf es stark ausgeprägter Vetomöglichkeiten im politischen Kontext und eines breiten Ermessensspielraums bei der Vollziehung von Regelungen. Während die umfassenden Vetomöglichkeiten die Aufrechterhaltung des Status quo ermöglichen, wird der Ermessensspielraum in Bezug auf die Auslegung und Vollziehung von Regelungen vom parasitären Symbionten zu seinem Vorteil genutzt. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.28)

Der subversive Akteurstyp handelt vor allem unter den Voraussetzungen von stark ausgeprägten Vetomöglichkeiten und gleichzeitig geringem Spielraum bei der Auslegung und Vollziehung von Regelungen. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist der Akteur, der institutionellen Wandel anstrebt, gezwungen, innerhalb der existierenden Regelungen schrittweise Anstöße zu setzen, die zur Veränderung des Status quo beitragen. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.29)

Wenige oder in ihren Ressourcen begrenzte Vetoplayer und ein breiter Ermessensspielraum bei der Auslegung und Vollziehung von Regelungen bringen vor allem den Akteurstyp des Opportunisten hervor. Unter diesen Voraussetzungen sind Sanktionen für Akteure, die Regelungen und Gesetze zu ihrem Vorteil auslegen und interpretieren, sehr unwahrscheinlich, so lange ihr Handeln der Institution nicht schadet. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.29)

Das theoretische Modell der Akteurstypen spiegelt jedoch nur bedingt die Realität wider. Der Erfolg von Akteuren, die institutionellen Wandel anstreben, hängt auch davon ab, inwieweit diese Koalitionen mit anderen institutionellen Akteuren bilden können oder sich Macht- und Ressourcenverteilungen im Laufe der Zeit ohne ihr Zutun verändern. (vgl. Mahoney/Thelen 2010, S.29)

Im Kern liefert der Historische Institutionalismus nach Thelen und Co-Autoren einen theoretischen Ansatz auf die Frage, welcher Typ des institutionellen Wandels von welchen Akteuren unter welchen institutionellen und politischen Voraussetzungen angestrebt wird. Institutioneller Wandel steht dabei nicht im Gegensatz zu institutioneller Reproduktion, sondern wird vielmehr als ein Teil davon angesehen. So können Institutionen nur über einen längeren historischen Zeitraum bestehen, wenn sie ihre Regeln und Aufgabenbereiche den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen anpassen. (vgl. Hacker/Pierson/Thelen 2015, S.203f)

2 Der österreichische Bundesrat und seine innerstaatlichen Aufgaben

Zur Beantwortung der formulierten Forschungsfragen bedarf es einer Einführung zu den wichtigsten in der Verfassung festgeschriebenen Aufgaben und Kompetenzen des österreichischen Bundesrates. Das nachfolgende Kapitel konzentriert sich dabei auf die innenpolitischen Kompetenzen der Länderkammer, wobei abschließend auch ein kurzer Überblick über die Zusammensetzung, die Wahl und die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrates gegeben wird. Die Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten werden, aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die vorliegende Arbeit, im darauffolgenden Kapitel 3 behandelt.

2.1 Allgemein

Neben den Akteuren der Exekutive nimmt das in der Bundesverfassung installierte Zweikammernsystem, bestehend aus National- und Bundesrat, eine zentrale Rolle im politischen System Österreichs ein. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.110) Nach Artikel 24 der Bundesverfassung übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes aus. Die zweite Kammer des österreichischen Parlaments¹² ist somit ein Gesetzgebungsorgan des Bundes, weshalb die Mitwirkung an der Erlassung von Bundesgesetzen eine Kernaufgabe des Bundesrates ist. (vgl. Hummer 1997, S.367)

Die Existenz einer zweiten parlamentarischen Kammer wird meist mit der Funktion der Qualitätsverbesserung des Gesetzgebungsprozesses und der Repräsentation bestimmter Interessen begründet. Hinter der Funktion der Repräsentation bestimmter Interessen steckt der Gedanke, dass ein demokratisches System Gegengewichte im politischen Willensbildungsprozess bedarf. (vgl. Scheffbeck 1997, S.301f)

Diesem Gedanken folgend repräsentiert der Bundesrat die Gliedstaaten des Bundesstaates Österreich und vertritt, seiner verfassungspolitischen Funktion nach, deren Interessen auf Bundesebene. Auch wenn die Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Vergleich zu anderen Staaten mit Zweikammernsystem relativ schwach ausgeprägt

¹² Es ist darauf hinzuweisen, dass der häufig verwendete Terminus *Parlament* keinerlei gesetzliche Deckung in den verfassungsrechtlichen Normen besitzt. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.110)

sind, ist die Mitsprache der Bundesländer am Gesetzgebungsprozess institutionell verankert. (vgl. Wohlmuth 2016, S.9f) Diese Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung stellt, neben der Kompetenzverteilung, den zweiten zentralen Grundpfeiler eines föderalen Staates dar. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.114)

Allgemein können die innerstaatlichen Kompetenzen des österreichischen Bundesrates nach Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer in drei unterschiedliche Kategorien unterteilt werden:

- Kompetenzen zur Gesetzgebung
- Kompetenzen zur Mitwirkung an der Vollziehung
- Kompetenzen zur Kontrolle der Vollziehung

(vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, Rz 427)

An dieser Untergliederung orientieren sich auch die nachstehenden Ausführungen.

2.2 Kompetenzen zur Gesetzgebung

Recht auf Gesetzesinitiativen

Der Bundesrat besitzt nach Artikel 41 Abs. 1 der Bundesverfassung das Recht, Gesetzesvorschläge an den Nationalrat einzubringen. Er kann dies durch einen Mehrheitsbeschluss oder durch einen Gesetzesantrag eines Drittels seiner Mitglieder tun. Mit Ausnahme von Gesetzen, die auf eine Änderung der Geschäftsordnung des Nationalrates abzielen¹³, steht der zweiten Kammer das Recht auf Gesetzesinitiative uneingeschränkt zu.

Jeder Abgeordnete hat das Recht, selbstständige Anträge auf Ausübung der Gesetzesinitiative des Bundesrates zu stellen. Diese müssen jedoch von mindestens drei Bundesräten (einschließlich des Antragstellers) unterstützt werden. (vgl. §21 Abs. 3 GO-BR) Dieses Recht steht nach §23 der Geschäftsordnung des Bundesrates auch jedem Ausschuss zu, sofern der Antrag in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem im Ausschuss behandelten Gegenstand steht.

Über den Antrag auf Gesetzesinitiative hat der Bundesrat mehrheitlich zu beschließen. Wird ein selbstständiger Antrag auf Gesetzesinitiative von mindestens einem Drittel der

¹³ Diese dürfen nur durch Anträge von Nationalratsabgeordneten novelliert werden. (vgl. §108 GO-NR)

Bundesräte unterzeichnet oder gemeinsam eingebracht, muss dieser unverzüglich dem Nationalrat zur weiteren Behandlung übermittelt werden, wenn dies von den Unterzeichnern verlangt wird. (vgl. §21 Abs. 6 GO-BR)

Anfechtung von Gesetzen

Der Bundesrat besitzt nach Artikel 140 Abs. 1 B-VG die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen anzufechten. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) ist verpflichtet, auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates über die Verfassungsmäßigkeit von Bundesverfassungsgesetzen und einfachen Bundesgesetzen zu entscheiden. Die Wahrnehmung dieses Anfechtungsrechtes ist dabei an keine Voraussetzungen gebunden. (vgl. Artikel 140 Abs. 1 B-VG)

Einspruchs- und Zustimmungrechte gegen Gesetzesbeschlüsse

Die Mitwirkung an der Erlassung von Bundesgesetzen ist eine Kernaufgabe des Bundesrates. Dennoch sind die in der Bundesverfassung verankerten Mitwirkungsmöglichkeiten der Länderkammer relativ begrenzt. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.120) So besitzt der Bundesrat lediglich ein suspensives Veto gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates und nur in Ausnahmefällen kommt ihm ein Zustimmungsrecht zu. (vgl. Bußjäger 2001, S.1ff)

Jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates muss nach Artikel 42 des B-VG unverzüglich dem Bundesrat übermittelt werden. Ein Gesetz kann erst beurkundet und kundgemacht werden, wenn der Bundesrat keinen Einspruch erhebt. Ausnahmen bilden Gesetzesbeschlüsse, die die Geschäftsordnung oder die Auflösung des Nationalrates betreffen, sowie bestimmte Finanzgesetze. Der Bundesrat hat in diesen Bereichen kein Mitwirkungsrecht. (vgl. Artikel 42 Abs. 5 B-VG)

Das Verfahren zur Bearbeitung eines Gesetzesentwurfs im Bundesrat ist dem des Nationalrates sehr ähnlich, diesem jedoch zeitlich nachgelagert. Somit entfällt für den Bundesrat die Möglichkeit, auf den Inhalt des Gesetzestextes Einfluss zu nehmen. Er kann lediglich den Gesetzesbeschluss binnen acht Wochen annehmen, ablehnen oder nichts tun. (vgl. Artikel 42 B-VG)

Lässt der Bundesrat die Acht-Wochen-Frist verstreichen oder nimmt er den Gesetzesentwurf an, kann das Gesetz kundgemacht werden. Lehnt die Länderkammer

den Entwurf mittels begründeten Einspruchs ab, muss der Nationalrat nochmals, unter Berücksichtigung des Vetos des Bundesrates, darüber beraten. Neben der Möglichkeit, den Gesetzestext nochmals einem Ausschuss zuzuweisen, besitzt der Nationalrat das Recht, nochmals über den unveränderten Gesetzesentwurf abzustimmen. Für solch einen Beharrungsbeschluss bedarf es eines erhöhten Präsenzquorums von mindestens 50 Prozent der Nationalratsabgeordneten. Gegen einen Beharrungsbeschluss kann der Bundesrat keinen Einspruch mehr erheben. Wird der Gesetzesentwurf jedoch noch einmal überarbeitet, hat die zweite Kammer ein neuerliches Einspruchsrecht. (vgl. Wohlmuth 2016, S.40)

Einsprüche des Bundesrates haben somit lediglich eine aufschiebende Wirkung (suspensives Veto). Der Nationalrat wird dazu gezwungen, seinen Beschluss erneut zu fassen, verhindert wird ein Gesetzesvorhaben dadurch nicht. Auch die Möglichkeit, inhaltlich auf den Gesetzestext einzuwirken, entfällt. (vgl. Wohlmuth 2016, S.40f)

In einigen Fällen ist die ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates jedoch zwingend erforderlich (absolutes Veto):

- Änderungen bezüglich der Einrichtung und Zusammensetzung des Bundesrates (vgl. Artikel 35 Abs. 4 B-VG)
- Verfassungsgesetze, die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung einschränken (vgl. Artikel 44 Abs. 2 B-VG)
- Beschlüsse in Staatsverträgen, soweit sie Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln (vgl. Artikel 50 Abs. 1 B-VG)
- Ausführungsgesetze für die die Länder nicht die in Artikel 15 Abs. 6 B-VG angeordnete Mindestdauer zur Erlassung dieser Gesetze haben (vgl. Artikel 15 Abs. 6 B-VG)
- Bei der Auflösung eines Landtages (vgl. Artikel 100 Abs. 1 B-VG)

Dieses absolute Vetorecht erfüllt vor allem den Zweck, dass die Länder nicht ohne die Zustimmung des Bundesrates in ihren Kompetenzen beschnitten werden. (vgl. Wohlmuth 2016, S.41)

Recht auf eine Volksabstimmung

Nach Artikel 44 Abs. 3 B-VG ist jede Teiländerung der Bundesverfassung vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen,

wenn ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates dies verlangt. Keinen Einfluss hat der Bundesrat auf die Abhaltung einer Volksabstimmung bei einfachen Bundesgesetzen.

2.3 Kompetenzen zur Mitwirkung an der Vollziehung

Obwohl der Bundesrat in der Verfassung als ein Organ der Gesetzgebung verankert ist, besitzt er auch Kompetenzen, um an der Vollziehung des Bundes mitzuwirken.

Genehmigung von Staatsverträgen

Bei politischen Staatsverträgen und anderen Staatsverträgen, die gesetzesändernd oder -ergänzend sind und den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen, bedarf es der Zustimmung des Bundesrates. Dies gilt auch bei Staatsverträgen, durch die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden. Zur Beschlussfassung dieser Verträge bedarf es jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. (vgl. Artikel 50 B-VG)

Tangieren politische Staatsverträge und anderen Staatsverträge, die gesetzesändernd oder -ergänzend sind, den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder nicht, besitzt der Bundesrat lediglich ein suspensives Vetorecht gegen den Genehmigungsbeschluss des Nationalrates. (vgl. Artikel 50 Abs. 3 B-VG)

Auflösung von Landtagen

Nach Artikel 100 B-VG besitzt der Bundesrat, sollte der Bundespräsident auf Antrag des Nationalrates die Auflösung eines Landtages vornehmen, ein Zustimmungsrecht. Dazu bedarf es der Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, wobei Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, nicht an der Abstimmung teilnehmen dürfen. (Artikel 100 B-VG)

Ernennung von VfGH-Richtern

Die Länderkammer besitzt das Recht, drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied für den VfGH vorzuschlagen. Die Ernennung der Mitglieder des VfGH obliegt danach dem Bundespräsidenten. Er folgt dabei den Vorschlägen der Bundesregierung, des Nationalrates und des Bundesrates. (vgl. Artikel 147 Abs. 2 B-VG)

2.4 Kompetenzen zur Kontrolle der Vollziehung

Der Bundesrat hat sowohl politische als auch rechtliche Möglichkeiten zur Kontrolle der Bundesvollziehung.

Rechtliche Kontrolle

Rechtlich besitzt der Bundesrat die Kompetenz, zu beschließen, dass die Bundesversammlung¹⁴ zum Zweck der Anklageerhebung gegen den Bundespräsidenten zusammentritt. Der Bundeskanzler hat diese sodann einzuberufen. Verletzt der Bundespräsident nämlich schuldhaft Bundesverfassungsrecht, ist er vor dem VfGH anzuklagen und seines Amtes zu entheben. (vgl. Artikel 142 B-VG) Der Beschluss der Bundesversammlung muss bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder beider Vertretungskörper mit Zweidrittelmehrheit gefasst werden. (vgl. Artikel 68 B-VG)

Politische Kontrolle

Politisch obliegt es dem Bundesrat, wie auch dem Nationalrat, die Geschäftsführung der Regierung zu überprüfen. Dies kann er vor allem mithilfe dieser Instrumente:

- Interpellationsrecht: Schriftliche, mündliche oder dringliche Anfrage an die Mitglieder der Bundesregierung. (vgl. Artikel 52 BV-G)
- Informations- und Auskunftsrecht: Der Bundesrat kann die Einholung schriftlicher Äußerungen sowie die Anhörung von Auskunftspersonen über Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen, beschließen. (vgl. §66 GO-BR)
- Resolutionsrecht: Der Bundesrat kann seinen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in unverbindlichen Entschlüssen Ausdruck verleihen. (vgl. §24 GO-BR)
- Zitationsrecht: Die Länderkammer kann für ihre Sitzungen oder Sitzungen der Ausschüsse die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung verlangen. (vgl. Artikel 75 B-VG)

¹⁴ Die Bundesversammlung bildet ein drittes parlamentarisches Organ. Sie setzt sich aus den Mitgliedern des National- und Bundesrates zusammen. In erster Linie betreffen ihre Funktionen das Amt des Bundespräsidenten. (vgl. Artikel 38 B-VG)

2.5 Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates

Der österreichische Bundesrat hat derzeit 61 Mitglieder, welche von den Landtagen, entsprechend der Bevölkerungsstärke ihres Bundeslandes, entsendet werden. (vgl. Parlamentsdirektion 2018b, [online]) Die Kreation des Bundesrates erfolgt somit im Hinblick auf die Bevölkerung indirekt. Gemäß Artikel 34 Abs. 2 B-VG nominiert das Land mit der größten Bürgerzahl zwölf Mitglieder und jedes andere Land so viele, wie es dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur Bürgerzahl des größten Bundeslandes entspricht. Die proportionale Besetzung der zweiten Kammer ist insofern eingeschränkt, da jedem Land die Vertretung durch zumindest drei Abgeordnete gebührt. (vgl. Artikel 34 Abs. 2)

Der Bundesrat hat keine festgeschriebene Mitgliederzahl, da die Anzahl der von jedem Land zu entsendenden Mitglieder nach jeder allgemeinen Volkszählung vom Bundespräsidenten festgesetzt wird. (vgl. Artikel 34 B-VG)

Die Bundesräte werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, wobei mindestens ein Mandat der zweitstärksten Partei zufallen muss. Haben mehrere Parteien die gleiche Anzahl an Sitzen, entscheidet die Zahl der Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet in letzter Konsequenz das Los. (vgl. Artikel 35 B-VG)

Nach jeder Landtagswahl wird der Bundesrat partial erneuert, weshalb es keine Gesetzgebungsperiode im engeren Sinn gibt. Der Bundesrat tagt somit „in Permanenz“ (Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.115). Der Vorsitz des Bundesrates wechselt halbjährlich zwischen den Ländern, wobei die stärkste Fraktion¹⁵ des vorsitzführenden Landes Anspruch auf das Amt des Bundesratspräsidenten hat. (vgl. Artikel 36 Abs. 2)

Neben dem Präsidium spielen vor allem die Ausschüsse des Bundesrates in der interparlamentarischen Aufgabenverteilung eine wichtige Rolle. So geht der Beschlussfassung im Plenum grundsätzlich immer die Vorberatung in einem Ausschuss voran. Damit wird sichergestellt, „dass die auf bestimmte Materien spezialisierten

¹⁵ „Bundesräte, die auf Grund von Vorschlägen derselben Partei durch die Landtage gewählt werden, haben das Recht, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen. Für die Anerkennung als Fraktion ist der Zusammenschluss von mindestens fünf Bundesräten erforderlich“ (§14 GO-BR).

Mitglieder des Bundesrates in einem kleineren Kreis offene Sachfragen beraten und verhandeln können“ (Parlamentsdirektion 2018c, [online]).

Neben Fachausschüssen, die für jeden größeren Sachbereich gewählt werden, gibt es noch Ausschüsse, denen spezifische parlamentarische Aufgaben zugewiesen sind. Zu diesem Typ von Ausschuss zählt auch der EU-Ausschuss des Bundesrates, welcher die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union wahrnimmt. Aufgrund seiner für diese Arbeit besonderen Bedeutung, wird in Kapitel 3.2 noch genauer auf den EU-Ausschuss des Bundesrates eingegangen.

Nach den Ausschussberatungen ist die endgültige Beschlussfassung dem Plenum des Bundesrates vorbehalten. Das Abstimmungsergebnis weicht jedoch nur selten vom Resultat in den jeweiligen Ausschüssen ab, „da die Zusammensetzung der Ausschüsse nach Fraktionen die Mehrheitsverhältnisse des Plenums verkleinert widerspiegelt“ (Parlamentsdirektion 2018d, [online]).

Nach Ablauf der Gesetzgebungsperiode eines Landtages, oder nach dessen Auflösung, bleiben die Mitglieder des Bundesrates so lange in Funktion, bis der neue Landtag die Wahl in den Bundesrat vorgenommen hat. (vgl. Artikel 35 B-VG)

Mitglieder des Bundesrates müssen zum Landtag, der sie entsendet, wählbar sein, diesem aber nicht angehören. Außerdem ist für jeden Bundesrat ein Ersatzmann namhaft zu machen, wenn der betreffende Bundesrat durch Tod, Verlust oder Verzicht des Mandats ausscheidet. (vgl. Artikel 34 und 35 B-VG)

Die derzeitige Mandatsverteilung des österreichischen Bundesrates nach Parteien sieht wie folgt aus:

PARTEI	ANZAHL DER MANDATE
ÖVP	22
SPÖ	21
FPÖ	16
ohne Fraktion ¹⁶	2

¹⁶ Wahlpartei der beiden Bundesräte ohne Fraktion waren „die Grünen“.

Tabelle 3: Mandatsverteilung des österreichischen Bundesrates nach Parteien. (vgl. Parlamentsdirektion 2018e, [online])

Die einzelnen Bundesländer sind durch folgende Anzahl an Bundesräten im Bundesrat vertreten:

BUNDESLAND	ANZAHL DER BUNDESRÄTE
Niederösterreich	12
Wien	11
Oberösterreich	10
Steiermark	9
Tirol	5
Kärnten	4
Salzburg	4
Burgenland	3
Vorarlberg	3

Tabelle 4: Auflistung der Anzahl der Bundesräte pro Bundesland (vgl. Parlamentsdirektion 2018f, [online])

2.6 Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates

In Artikel 56 der Bundesverfassung ist verankert, dass Bundesräte bei der Ausübung ihres Berufes an keinen Auftrag gebunden sind. Wie für Abgeordnete zum Nationalrat gilt für sie der Grundsatz des freien Mandats. Sie sind somit an keine Weisungen der Landtage beziehungsweise Landesregierungen gebunden und können von diesen auch nicht vorzeitig abberufen werden.

De facto unterliegen Bundesräte jedoch, wie ihre Kollegen im Nationalrat, der Koalitions- und Klubdisziplin, weshalb die Mitglieder nicht nach Ländern, sondern nach Parteizugehörigkeit gruppiert sind. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.115)

Nach Artikel 58 genießen die Mitglieder des Bundesrates während der Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern des Landtages, der sie entsendet hat. Diese Immunität entspricht nach Artikel 96 der Bundesverfassung jener von Nationalratsabgeordneten und umfasst sowohl die berufliche als auch außerberufliche Immunität.

Berufliche Immunität meint, dass Bundesräte niemals für ihr Abstimmungsverhalten verantwortlich gemacht werden können. Für in ihrem Beruf getätigte mündliche oder schriftliche Äußerungen können sie nur vom Bundesrat verantwortlich gemacht werden. (vgl. Artikel 57 B-VG)

Die außerberufliche Immunität schützt Bundesräte vor der Verfolgung strafbarer Handlungen, wenn diese in Zusammenhang mit ihrer politischen Tätigkeit steht. Ist dies der Fall, dürfen Mitglieder nur mit Zustimmung des Bundesrates verhaftet werden. (vgl. Artikel 57 B-VG)

3 Zentrale Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten

Nach diesem Überblick über die innerstaatlichen Kompetenzen der Länderkammer erfolgt nun der Wechsel auf die europäische Ebene. Folglich beinhaltet dieses Kapitel eine Darstellung der wichtigsten EU-spezifischen Mitwirkungsrechte des österreichischen Bundesrates und deren rechtlicher Grundlagen. Diese sind formal im Vertrag über die Europäische Union, der österreichischen Bundesverfassung sowie der Geschäftsordnung der Parlamentskammer verankert und ermöglichen eine starke Beteiligung in europäischen Angelegenheiten. Eine zentrale Rolle bei der Wahrnehmung der Mitwirkungsinstrumente kommt dem EU-Ausschuss des Bundesrates zu, weshalb diesem ein Unterpunkt im Kapitel gewidmet ist. (vgl. §13a und §13b GO-BR) Ein besonderer Fokus in Bezug auf die EU-spezifischen Mitwirkungsrechte des österreichischen Bundesrates liegt auf der Subsidiaritätskontrolle, welche seit dem Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten obliegt. (vgl. Artikel 12 EUV, spezifiziert in Protokoll Nr.2)

3.1 Rechtliche Grundlagen der Mitwirkungsrechte

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 führte, nach Einschätzung vieler Experten, zu einem Kompetenzverlust des österreichischen Parlaments beziehungsweise dessen Kammern. So wurde die Zuständigkeit des Parlaments zur Gesetzgebung in einigen Politikbereichen auf die europäische Ebene übertragen. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.225; Pollak/Slominski 2009, S.193ff; Storr 2015, S.316)

Um den nationalen Parlamentskammern dennoch Einflussmöglichkeiten auf europäische Entscheidungsprozesse zu sichern, wurden in der Bundesverfassung und nachfolgend in den Geschäftsordnungen des National- und Bundesrates entsprechende Anpassungen vorgenommen. (vgl. Storr 2015, S.325) Auf europäischer Ebene hatte der Vertrag von Lissabon wesentliche Auswirkungen auf die Rolle der nationalen Parlamente und die Mitwirkungsmöglichkeiten des österreichischen Bundesrates in EU-Angelegenheiten. Allgemein stützen sich die Kompetenzen des Bundesrates (und Nationalrates) in EU-Angelegenheiten auf die folgenden drei Rechtsgrundlagen:

3.1.1 Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU

Wie bereits erwähnt, kam es im Zuge des österreichischen Beitritts zur Europäischen Union in einigen Bereichen zu einem „Kompetenztransfer von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene“ (Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.225). So verlor das österreichische Parlament sein Rechtssetzungsmonopol und die Mitwirkung der beiden Kammern an der europäischen Gesetzgebung war auf einen Zeitpunkt nach der eigentlichen Beschlussfassung auf EU-Ebene beschränkt. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.225f)

Als Gegenmaßnahme verabschiedete der Nationalrat wenige Tage vor dem EU-Beitritt ein Verfassungsgesetz, welches sowohl dem Nationalrat als auch dem Bundesrat ein umfassendes Informations- und Stellungnahmerecht zusichert. (vgl. Artikel 23e und Artikel 23f B-VG) So hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung unverzüglich beide Kammern des österreichischen Parlaments über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. (vgl. Artikel 23e Abs. 1 B-VG) Diese Informationsrechte der beiden Parlamentskammern sind, auch im Vergleich zu anderen Parlamenten, sehr umfassend und schließen, neben sämtlichen EU-Dokumenten, über die die Regierung verfügt, auch die Dokumente an die Ständige Vertretung Österreichs an die EU mit ein. (vgl. Pollak/Slominski 2009, S.195)

3.1.2 EU-Verträge und Lissabon-Begleitnovelle

Der Vertrag von Lissabon, welcher mit 1. Dezember 2009 in Kraft trat, hat die Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene maßgeblich aufgewertet. Die neuen Rechte der nationalen Parlamente sind in Artikel 12 EUV angeführt, wobei zwei Protokolle entscheidenden Einfluss haben. So regeln das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ und das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (Subsidiaritätsprotokoll) die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. (vgl. EUV, Protokoll Nr.1 und Nr.2) Erstmals wurden mitgliedstaatlichen Parlamenten und damit auch dem österreichischen Bundesrat unabhängig von den nationalen Regierungen unionsrechtlich neue Mitwirkungsrechte

verliehen, die einen direkten Eingriff in den europäischen Gesetzgebungsprozess ermöglichen. (vgl. Galiciani 2011, S. 173f)

Obwohl europäisches Vertragswerk grundsätzlich unmittelbar anwendbar ist, wurden die neu gewonnenen Kompetenzen des österreichischen Parlaments 2010 durch die Lissabon-Begleitnovelle (BGBl. I 2010/57) in der Bundesverfassung implementiert. Nach einer kurzen Erprobungsphase wurden 2012 auch die Geschäftsordnungen der beiden parlamentarischen Kammern an die neuen Kompetenzen und Verfahren angepasst. (vgl. §72 Abs. 5 GO-BR) Die zentralen Punkte hinsichtlich der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente seit Lissabon umfassen:

- Verstärkte Informationspflichten der EU-Organe und der Bundesregierung gegenüber nationalen Parlamenten
- Die Möglichkeit der Mitteilung an die Organe der Europäischen Union
- Die Subsidiaritätsprüfung mit der Möglichkeit einer Rüge oder Einbringung einer Klage
- Die Schaffung einer Brückenklausel (Passerelle)

3.1.3 EU-Informationsgesetz (EU-InfoG) und Informationsordnungsgesetz (InfOG)

Das Bundesgesetz über Information in EU-Angelegenheiten (BGBl. I 2011/113) wurde geschaffen, um „den Informationsfluss zwischen den jeweils zuständigen Bundesminister/innen und dem Nationalrat und dem Bundesrat zu optimieren“ (§1 Abs. 1 EU-InfoG). Es regelt in Ausführung des Artikels 23f Abs. 3 B-VG die weiteren Unterrichtsverpflichtungen gegenüber den beiden parlamentarischen Kammern. Diese umfassen, neben der Bereitstellung relevanter Dokumente durch den zuständigen Bundesminister, auch den Zugang zu einer Datenbank der Parlamentsdirektion. Diese enthält, auch zur Information der Öffentlichkeit, vom zuständigen Bundesminister und EU-Organen übermittelte Daten. (vgl. §1 EU-InfoG)

Das Bundesgesetz über die Informationsordnung des Nationalrates und des Bundesrates, kurz Informationsordnungsgesetz (BGBl. I 2014/102), ist 2015 in Kraft getreten und regelt als Anlage zu den Geschäftsordnungen den Umgang mit klassifizierten EU-Dokumenten. (vgl. §1 InfOG)

3.2 Der EU-Ausschuss des Bundesrates

Wie die Geschäftsordnung des Bundesrates in §13 festgelegt, werden im Bundesrat Ausschüsse gebildet, die spezifische parlamentarische Aufgaben übernehmen. Die Anzahl der Ausschussmitglieder setzt der Bundesrat selbst fest, wobei die Stärke der Fraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse zu berücksichtigen ist. (vgl. §13 GO-BR)

Der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss) übernimmt zentrale Aufgaben in Bezug auf die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten. Grundsätzlich ist er für die Behandlung aller Arten von EU-Vorhaben gemäß Artikel 23e B-VG verantwortlich, wobei ihm auch eine wichtige Rolle im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle zukommt. So sind auch alle Dokumente, die den nationalen Parlamenten von Organen der Europäischen Union zugeleitet werden, Gegenstand der Verhandlungen im EU-Ausschuss. (vgl. §13a GO-BR)

Der Ausschuss setzt sich derzeit aus 13 Mitgliedern zusammen, wobei jeweils fünf Mitglieder den Parteien ÖVP und SPÖ angehören. Die FPÖ ist durch drei Mitglieder im EU-Ausschuss vertreten. Den Ausschussvorsitzenden stellt mit Magister Christian Buchmann die ÖVP. (vgl. Parlamentsdirektion 2018g, [online])

Sitzungsablauf

Im Gegensatz zu anderen Ausschüssen ist der EU-Ausschuss in der Regel nicht vorberatend für das Plenum des Bundesrates tätig, weshalb er die in den Sitzungen zu behandelnden EU-Vorhaben selbst wählt, außer ein Vorhaben der Europäischen Union ist nach Artikel 23e B-VG auf die Tagesordnung zu setzen. Die auf der Tagesordnung stehenden Dokumente werden entweder von der Bundesregierung oder von EU-Organen direkt an das österreichische Parlament übermittelt. Zur Vorbereitung auf die Tagesordnungspunkte erhalten die Ausschussmitglieder, neben den übermittelten Dokumenten, eine schriftliche Information vom zuständigen Bundesminister. (vgl. §13a Abs. 5 GO-BR)

Vor Beginn der Debatte über ein EU-Vorhaben erteilt in der Regel der Ausschussvorsitzende dem zuständigen Bundesminister, beziehungsweise einem entsandten Angehörigen des Ressorts, das Wort. Dieser hat Gelegenheit zu einer einleitenden Stellungnahme und informiert die Ausschussmitglieder gleichzeitig über

den aktuellen Verhandlungsstand und die von Österreich vertretene Position auf europäischer Ebene. (vgl. §13b Abs. 6 GO-BR)

Auch in Österreich gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments sind berechtigt, bei Debatten im EU-Ausschuss mit beratender Stimme anwesend zu sein. Diese können, wenn vom Ausschuss gewünscht, über aktuelle Verhandlungsstände im Europäischen Parlament Auskunft geben. (vgl. §13b Abs. 4 GO-BR) Außerdem steht ihnen seit Juni 2015 bei allen Verhandlungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse, die der Erörterung von EU-Themen dienen, ein Rederecht zu. (vgl. §38b GO-BR)

Sobald die Debatte über den Verhandlungsgegenstand eröffnet wurde, kann jedes Mitglied des EU-Ausschusses schriftliche Anträge auf Beschlüsse einbringen, über die am Ende der Diskussion abgestimmt wird. (vgl. §13b Abs. 7 GO-BR) Findet der Antrag eine Mehrheit¹⁷, kann der EU-Ausschuss nach Geschäftsordnung des Bundesrates §13a:

- eine Stellungnahme gemäß Artikel 23e Abs. 1 B-VG abgeben;
- einer beabsichtigten Abweichung durch den zuständigen Bundesminister gemäß Artikel 23e Abs. 4 B-VG widersprechen;
- Berichte des zuständigen Bundesministers gemäß Artikel 23e Abs. 4 B-VG zur Kenntnis nehmen oder die Kenntnisnahme verweigern;
- eine Mitteilung gemäß Artikel 23f Abs. 4 B-VG beschließen;
- eine begründete Stellungnahme gemäß Artikel 23g Abs. 1 B-VG abgeben;
- vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung gemäß Artikel 23g Abs. 2 B-VG verlangen;
- dem Bundesrat die Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 23e Abs. 1 B-VG, einer Mitteilung gemäß Artikel 23f Abs. 4 B-VG oder einer begründeten Stellungnahme gemäß Artikel 23g Abs. 1 B-VG empfehlen.

Für die Übermittlung des jeweiligen Beschlusses an die vorgesehenen Empfänger ist der Präsident des Bundesrates zuständig. Außerdem sind Stellungnahmen, begründete Stellungnahmen und Mitteilungen an alle Mitglieder des Bundesrates, den Präsidenten des Nationalrates, die Landtage, die Landeshauptmänner und an die in Österreich

¹⁷ Nach §32 Abs. 1 ist jeder Ausschuss beschlussfähig, „wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Zu einem Beschluss des Ausschusses ist, soweit die Geschäftsordnung nicht anderes bestimmt, die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Bei Stimmgleichheit ist ein Antrag (Vorschlag) abgelehnt“ (§32 Abs. 1 GO-BR).

gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments weiterzuleiten. (vgl. §13b Abs. 9 GO-BR)

Die Abgabe einer Stellungnahme, einer Mitteilung oder einer begründeten Stellungnahme ist dem Plenum des Bundesrates vorbehalten, wenn dies der Bundesrat beschließt oder es mehr als die Hälfte der Bundesräte dreier Länder bis zum Beginn der Beratungen im EU-Ausschuss verlangt. (vgl. §13a Abs. 3 GO-BR)

Eine Besonderheit des EU-Ausschusses ist, dass seine Sitzungen, sofern keine EU-Geheimhaltungsvorschriften bestehen oder der Ausschuss Gegenteiliges beschließt, öffentlich sind. Außerdem wird eine auszugsweise Darstellung seiner Beratungen als Beilage zu den Stenographischen Protokollen im Internet veröffentlicht. (vgl. §13b Abs. 3 und Abs. 10 GO-BR)

3.3 Stellungnahmen gegenüber dem zuständigen Bundesminister

Nach Artikel 23e B-VG hat der zuständige Bundesminister sowohl den Bundesrat als auch den Nationalrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu informieren und muss ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen. Dieser Informationsverpflichtung ist ungeachtet der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in allen Politikfeldern nachzukommen. (vgl. Storr 2015, S.326)

Durch die Verabschiedung einer Stellungnahme hat der österreichische Bundesrat die Möglichkeit, auf die Verhandlungs- und Abstimmungsposition der Regierungsmitglieder im Rat der EU und im Europäischen Rat Einfluss zu nehmen.

Eine solche Stellungnahme kann für den zuständigen Bundesminister auch bindend sein. Ist dies der Fall, darf die darin formulierte Position bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union nach Artikel 23e Abs. 4 B-VG nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen vom Bundesminister verlassen werden. Wird dieses Vorhaben dem Bundesrat jedoch mitgeteilt und er widerspricht innerhalb einer angemessenen Frist¹⁸ nicht, ist ein Abgehen von der Position des Bundesrates zulässig. Nach der Abstimmung auf europäischer Ebene hat

¹⁸ In der Bundesverfassung nicht näher erläutert.

der zuständige Bundesminister dem Bundesrat unverzüglich Bericht zu erstatten und gegebenenfalls die Gründe, warum von der Stellungnahme abgewichen wurde, mitzuteilen. (vgl. Artikel 23e Abs. 4 B-VG)

Die Verabschiedung verbindlicher Stellungnahmen durch den Bundesrat ist auf Vorhaben beschränkt, „[die] auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet [sind], der entweder die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern würde, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Artikel 44 Abs. 2 BV-G eingeschränkt wird, oder Regelungen enthält, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten“ (Artikel 23e Abs. 4 B-VG). Der Bundesrat kann somit in allen Angelegenheiten eine bindende Stellungnahme abgeben, in denen ihm auch im innerstaatlichen Rechtssetzungsprozess ein Zustimmungsrecht zustehen würde. (vgl. Storr 2015, S.332f)

Als Schwachpunkt dieses formal starken Mitwirkungsrechtes sehen Ucakar/Gschiegl/Jenny den späten Zeitpunkt der Einbindung der beiden österreichischen Parlamentskammern. So liegt oftmals ein bereits monatelang ausverhandeltes und in den EU-Gremien akkordiertes Gesetzesvorhaben auf dem Tisch, bevor sich der National- oder Bundesrat zur Verabschiedung einer Stellungnahme entschließt. Als Erklärungsgrund nennen die Autoren die zum Teil begrenzten administrativen Ressourcen der beiden Kammern. (vgl. Ucakar/Gschiegl/Jenny 2017, S.226) Diesem Problem der zu späten Einbindung nationaler Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess wurde jedoch mit dem Vertrag von Lissabon und dem darin verankerten „Subsidiaritätsverfahren“ entgegengewirkt.

3.4 Mitteilungen an EU-Organe

Der Bundesrat hat, wie der Nationalrat, die Möglichkeit, seinen Standpunkt zu Vorhaben der Europäischen Union durch sogenannte „Mitteilungen“ direkt an EU-Organe zu kommunizieren, wobei die Mitteilungen an jedes beliebige EU-Organ gerichtet werden können. (vgl. Artikel 23f Abs. 4 B-VG) Nachdem die Europäische Kommission bereits 2006, auf Initiative des damaligen Präsidenten José Manuel Barroso, informell zusicherte, den nationalen Parlamenten die Möglichkeit der Stellungnahme zu europäischen Gesetzesvorschlägen zu geben, wurde dieses Mitwirkungsrecht

mittlerweile durch die Lissabon-Begleitnovelle verfassungsrechtlich verankert. (vgl. Artikel 23f Abs. 4 B-VG)

Durch dieses Mitwirkungsinstrument haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, sehr früh im Gesetzgebungsprozess auf Vorschläge der EU-Organe zu reagieren und im Kontext des politischen Dialogs ihre Anregungen einzubringen. Wie im Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beigefügten Protokoll Nr.1 „über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ geregelt, übermittelt die Europäische Kommission bereits vorlegislative Dokumente wie Grün- und Weißbücher an die nationalen Parlamente, um deren Standpunkte einzuholen. Die Reaktionen auf diese „Konsultationsdokumente“ (Protokoll Nr.1 Artikel 1) werden von der Europäischen Kommission berücksichtigt und fließen in den abschließenden Vorschlag an das Europäische Parlament und den Rat ein.

3.5 Die Subsidiaritätskontrolle durch nationale Gesetzgeber

Wie bereits erwähnt, wurden mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente enorm aufgewertet. Durch die Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sind sie direkt am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Subsidiaritätsprüfungsverfahrens im Hinblick auf die Analyse der Tätigkeiten des österreichischen Bundesrates auf EU-Ebene wird ein kurzer Abriss über die Entwicklung auf europäischer Ebene gegeben, bevor auf die neugewonnenen Kompetenzen der nationalen Parlamente eingegangen wird.

3.5.1 Entwicklung auf europäischer Ebene

Das Subsidiaritätsprinzip wurde auf primärrechtlicher Ebene durch den Vertrag von Maastricht offiziell im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft¹⁹ verankert. Bereits 1986 existierte es als Teil der Einheitlichen Europäischen Akte, war jedoch auf das Politikfeld Umweltschutz begrenzt. (vgl. Heise 2012, S.28f) Es basiert auf

¹⁹ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zum 1.12.2009 in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt worden und hat eine neue Artikelabfolge erhalten.

dem Gedanken, „dass eine Kompetenz von der kleinsten Einheit, die in der Lage ist, diese Aufgabe zu erledigen, ausgeübt werden soll“ (Galiciani 2011, S.176).

Die Einführung des Grundsatzes der Subsidiarität ist vor allem auf die steigende Kritik an der extensiven Ausweitung der europäischen Kompetenzen seit den 1950er-Jahren zurückzuführen, wobei die unterzeichnenden Mitgliedsstaaten und die EU-Institutionen sich bei der Interpretation des Subsidiaritätsprinzips nicht immer einig waren. (vgl. Heise 2012, S.32f)

Während sich einige Mitgliedsländer „eine intensivere Kontrolle der Kompetenzerweiterungen und der Kompetenzausübung insgesamt erhofften, unterstützten die europäischen Institutionen zwar die primärrechtliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, sahen dieses jedoch nicht als substantielle Kompetenzschranke, sondern als Möglichkeit, mehr Bürgernähe und Legitimation der Union zu symbolisieren“ (Galiciani 2011, S.176).

Neben der Interpretation variierten auch die Erwartungen an das Subsidiaritätsprinzip. So befürchteten einige EU-Staaten dadurch die Dynamik der europäischen Integration zu gefährden, während andere sich eine stärker von den Mitgliedstaaten gelenkte und begrenzte europäische Integration erhofften. (vgl. Heise 2012, S.50) Es fehlte, laut Galiciani, vor allem an einer „präziseren operationalen Ausgestaltung“ (Galiciani 2011, S.177), weshalb die Mitgliedstaaten versuchten, das Subsidiaritätsprinzip, so sie darauf zurückgriffen, in ihrem Sinn zu deuten. Nachdem diese Schwäche des Grundsatzes in der Praxis deutlich wurde, kam man der Forderung nach einer Präzisierung der Anwendung auf europäischer Ebene durch den Vertrag von Amsterdam nach. (vgl. Heise 2012, S.53)

Ohne den Wortlaut des Subsidiaritätsprinzips zu ändern, wurde das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ hinzugefügt. Dadurch wurden die Anwendungsregeln des Subsidiaritätsprinzips rechtlich bindend und überprüfbar gemacht. (vgl. Europäisches Parlament 2018a, S.1) Gleichzeitig ersetzte das „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ die Formulierungen des Vertrages von Maastricht. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sollten von ihren Regierungen mit entsprechenden Kommissionsdokumenten versorgt werden, eine spezielle Subsidiaritätskontrolle

seitens der nationalen Parlamente war jedoch nicht vorgesehen. „Bei etwaigen Bedenken hinsichtlich der Konformität eines Vorschlags der Kommission mit dem Prinzip der Subsidiarität hätten sie ihre jeweiligen Regierungen einschalten müssen“ (Heise 2012, S.56). Erst mit dem Vertrag von Lissabon änderte sich die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. (vgl. Heise 2012, S.56)

3.5.2 Der Vertrag von Lissabon und das Subsidiaritätsprinzip

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon obliegt es explizit den nationalen Parlamenten der europäischen Mitgliedstaaten, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten. (vgl. Artikel 5 Abs. 3 EUV) Wie bereits erwähnt, wurde die Rolle der nationalen Parlamente dabei durch zwei Protokolle entscheidend aufgewertet. (vgl. Buzogány/Stuchlik 2012, S.346)

Neben dem „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“, welches die Informationsrechte beschreibt, wurde das seit 1997 geltende „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ durch ein neues Protokoll gleichen Titels ersetzt. Dieses regelt die Verfahrensschritte zur Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. (vgl. Buzogány/Stuchlik 2012, S.346; Protokolle Nr.1 und Nr.2 EUV) Mitgliedstaatliche Parlamente, beziehungsweise deren Kammern, haben demnach die Möglichkeit, Verletzungen der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im europäischen Gesetzgebungsverfahren entweder durch eine Subsidiaritätsrüge oder Klage beim Europäischen Gerichtshof geltend zu machen. (vgl. Protokoll Nr.2 EUV) Aus materieller Sicht wurde das Subsidiaritätsprinzip durch den Vertrag von Lissabon kaum verändert. Lediglich ein expliziter Verweis auf die regionale und lokale Ebene der Mitgliedstaaten wurde hinzugefügt. (vgl. Galiciani 2011, S.177)

3.5.3 Die Subsidiaritätsrüge

Mit dem parlamentarischen Frühwarnmechanismus des Lissabon-Vertrages wurde den nationalen Parlamenten erstmals ein Mechanismus zur Verfügung gestellt, der die Einflussnahme auf europäische Legislativvorschläge bereits vor der endgültigen Beschlussfassung ermöglicht. (vgl. Buzogány/Stuchlik 2012, S.340)

Nach Artikel 4 des Subsidiaritätsprotokolls ist die Europäische Kommission dazu verpflichtet, ihre Entwürfe für Gesetzgebungsakte den nationalstaatlichen Parlamenten zum gleichen Zeitpunkt wie dem Unionsgesetzgeber weiterzuleiten. Dies gilt auch für andere EU-Organe, die einen Gesetzesentwurf einbringen.

Ist ein Gesetzesentwurf nach dem Erachten eines nationalen Parlaments nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, kann eine begründete Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verabschiedet werden. Darin formuliert das nationale Parlament, oder eine Kammer des Parlaments, die jeweiligen Gründe und Bedenken, warum der Gesetzesentwurf nach ihrer Einschätzung nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Die Frist für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme, auch als Subsidiaritätsrüge bezeichnet, beträgt acht Wochen, gerechnet ab der Übermittlung des Gesetzesentwurfs in allen Sprachfassungen der Union. (vgl. Artikel 6 Subsidiaritätsprotokoll)

Inwieweit die EU-Organe auf die Abgabe einer solchen Subsidiaritätsrüge reagieren müssen, hängt von der Anzahl der verabschiedeten begründeten Stellungnahmen ab. Allgemein ist im Subsidiaritätsprotokoll festgehalten, dass, unabhängig von ihrer Anzahl, jede begründete Stellungnahme der nationalen Parlamente von den Urhebern des europäischen Rechtsakts zu berücksichtigen ist, jedoch gibt es zwei Verfahrensarten, bei denen eine gewisse Stimmenanzahl erforderlich ist. Nach Artikel 7 Abs. 1 des Subsidiaritätsprotokolls kommen nationalen Parlamenten jeweils zwei Stimmen zu, wobei in Zweikammersystemen jede der beiden Kammern über eine Stimme verfügt. In Österreich kann somit sowohl der Bundesrat als auch der Nationalrat Subsidiaritätsbedenken artikulieren. (vgl. Artikel 23g B-VG)

Verfahren der gelben Karte

Wird ein Gesetzesentwurf von mindestens einem Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente mit einer Subsidiaritätsrüge in Form einer begründeten Stellungnahme bedacht, muss der Entwurf vom jeweiligen Organ überprüft werden. Handelt es sich um einen Gesetzesvorschlag betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, beträgt die Schwelle ein Viertel der Stimmen. (vgl. Artikel 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll)

Nach Abschluss der Überprüfung kann das EU-Organ, das den Entwurf vorgelegt hat, beschließen, den Entwurf abzuändern, ihn zurückzuziehen oder an ihm festzuhalten. Die Europäische Kommission, beziehungsweise das EU-Organ, das den Gesetzesentwurf eingebracht hat, ist dabei inhaltlich nicht an eine Rüge gebunden, der Beschluss muss jedoch begründet werden. (vgl. Artikel 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll)

Verfahren der orangen Karte

Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mindestens die einfache Mehrheit aller Stimmen der nationalen Parlamente, ist die Kommission dazu verpflichtet, den Gesetzesvorschlag zu prüfen. (vgl. Artikel 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll)

Entschließt sich die Kommission nach Abschluss der Überprüfung, an dem Vorschlag festzuhalten, muss sie in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Diese begründete Stellungnahme der Kommission wird, zusammen mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente, dem Unionsgesetzgeber (Europäisches Parlament und der Rat) vorgelegt. Dieser überprüft vor Abschluss der ersten Lesung unter Berücksichtigung der begründeten Stellungnahmen, ob der Gesetzesvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht oder nicht. (vgl. Artikel 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll)

Sind 55 Prozent der Mitglieder des Rates oder eine Stimmenmehrheit im Europäischen Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft. (vgl. Artikel 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll) Die nationalen Parlamente haben somit im Rahmen des Frühwarnmechanismus die Möglichkeit, einen Gesetzesvorschlag der Kommission mehrheitlich zu blockieren, die endgültige Entscheidung liegt jedoch bei den europäischen Rechtssetzungsbehörden. (vgl. Gamper 2015, S.343)

Entschließt sich der österreichische Bundesrat beziehungsweise der EU-Ausschuss der Länderkammer zur Verabschiedung einer begründeten Stellungnahme, so hat er nach Artikel 6 des Subsidiaritätsprotokolls die Stellungnahmen der Landtage zu

berücksichtigen. Nach der Beschlussfassung hat er nach Artikel 23g Abs. 3 B-VG die Landtage unverzüglich darüber zu informieren und muss ihnen wiederum Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

3.5.4 Die Subsidiaritätsklage

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon besitzt jedes nationalstaatliche Parlament, oder je nach Rechtsordnung auch dessen Kammer, die Befugnis, nach Annahme eines Gesetzgebungsaktes auf europäischer Ebene eine Subsidiaritätsklage beim Gerichtshof der Europäischen Union einzubringen. Dieser überprüft nachträglich, ob ein Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt oder nicht. (vgl. Artikel 8 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll)

In Österreich sieht Artikel 23h B-VG vor, dass sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat dazu befugt sind, eine Subsidiaritätsklage beim Gerichtshof der Europäischen Union zu erheben. Es ist dabei unerheblich, ob die Subsidiaritätsverletzung innerstaatlich Bundes- oder Landeskompetenzen berührt. (vgl. Gamper 2015, S.353) Eine Übertragung der Klagebefugnis auf einen Ausschuss ist nicht möglich, jedoch tagt der EU-Ausschuss des Bundesrates zur Vorberatung von Anträgen auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage. (vgl. §13a Abs. 1 GO-BR)

Nach §21a Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates kann jeder Abgeordnete einen selbstständigen Antrag auf Erhebung einer Klage gegen einen Gesetzgebungsakt im Rahmen der Europäischen Union beim Gerichtshof der Europäischen Union wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip einbringen. Dieser muss gemäß §21 Abs. 3 GO-BR von mindestens drei Bundesräten unterstützt werden, wobei der Antragssteller selbst miteingerechnet wird. Der Antrag des Bundesrates muss außerdem, neben dem Wortlaut des vom Bundesrat zu fassenden Beschlusses der Klageschrift, auch die Aufforderung enthalten, dass der Rechtsakt, dessen Nichtigkeitklärung beantragt wird, beizulegen ist. (vgl. §21a Abs. 2 GO-BR)

Wird der Antrag entsprechend unterstützt, wird dieser an den EU-Ausschuss weitergeleitet und von diesem unverzüglich in Verhandlung genommen. (vgl. §21a Abs. 4 GO-BR) Sobald der Ausschuss seinen Bericht vorgelegt hat, wird im Bundesrat mit einfacher Mehrheit darüber abgestimmt. Sind die Mitglieder des Bundesrates

mehrheitlich der Ansicht, dass diese Klage erhoben werden sollte, wird ein entsprechender Beschluss gefasst. Der Beschluss auf Erhebung einer Subsidiaritätsklage wird im Namen der jeweiligen Kammer durch das Bundeskanzleramt beim Europäischen Gerichtshof eingebracht. (vgl. Artikel 23h Abs. 1 BV-G) Für die Erhebung einer Subsidiaritätsklage gilt eine Frist von zwei Monaten ab dem Erlass des Gesetzgebungsaktes. (vgl. Artikel 263 AEUV)

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu den Umständen zählt, die gemäß Artikel 296 AEUV von der Begründungspflicht erfasst werden. Dabei verfügen die EU-Organe jedoch über einen weiten Ermessensspielraum. So wird der Begründungspflicht nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes bereits Genüge getan, „wenn sich die Einhaltung des Prinzips aus den Erwägungen insgesamt ergibt“ (Europäisches Parlament 2018a, S.4).

4 Analyse und Auswertung der EU-Tätigkeiten

Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, stehen dem österreichischen Bundesrat verschiedene Instrumente zur Verfügung, um am europäischen Gesetzgebungsprozess mitzuwirken. Nachstehend wird untersucht, inwieweit diese tatsächlich genutzt werden. Analyseschritt 1 beinhaltet einen quantitativen Vergleich der Tätigkeiten der EU-Ausschüsse des österreichischen Parlaments. Um einen umfassenden Überblick zu geben, werden auch die Anzahl der Sitzungen sowie die Anzahl der EU-Vorlagen auf den jeweiligen Tagesordnungen der EU-Ausschüsse berücksichtigt. Dieser Vergleich dient der Beantwortung der Forschungsfrage, ob sich der österreichische Bundesrat zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments entwickelt hat.

Der zweite Analyseschritt zielt auf die Beantwortung der Forschungsfrage ab, welche thematischen Bereiche die EU-Aktivitäten des Bundesrates umfassen und welchen Verlauf die mit Subsidiaritätsrügen beanstandeten Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene nehmen. Dazu werden die vom EU-Ausschuss des Bundesrates verabschiedeten Subsidiaritätsrügen inhaltlich zusammengefasst und nach einem einheitlichen Analyseschema aufgearbeitet. Die Auswertung der daraus gewonnenen Ergebnisse erfolgt in Analyseschritt 3.²⁰

Zur Einbettung der Ergebnisse aus den vorangegangenen Analyseschritten und dem Forschungsinteresse der Arbeit folgend, werden im letzten Schritt zwei Experteninterviews mit Mitgliedern des österreichischen Bundesrates durchgeführt.

4.1 Analyseschritt 1: Vergleich der quantitativen Messgrößen

Die hier angeführte Tabelle 5 zeigt die Aktivitäten der EU-Ausschüsse des österreichischen Parlaments im gesamten Untersuchungszeitraum 2013 bis 2016 sowie aufgesplittet nach Jahren. Neben den EU-Sitzungen und den EU-Vorlagen auf der Tagesordnung ist die

²⁰ Wie bereits in Kapitel 1.3 erwähnt, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die Aufarbeitung der begründeten Stellungnahmen, da diese Kompetenz in der einschlägigen Literatur als stärkstes Mitwirkungsinstrument eingestuft wird. Eine inhaltliche Aufarbeitung der anderen Mitwirkungsrechte ist aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit nicht möglich.

jeweilige Anzahl an verabschiedeten Mitteilungen, Subsidiaritätsrügen, verbindlichen Stellungnahmen und Subsidiaritätsklagen²¹ angeführt. Wie in Kapitel 1.3 erläutert, wurden die Zahlen aus der online verfügbaren EU-Datenbank der österreichischen Parlamentsdirektion erhoben und mit den Zahlen des europäischen und internationalen Dienstes des Parlaments abgeglichen.

		EU-Sitzungen	EU-Vorlage auf Tagesordnung²²	Mitteilungen	begründete Stellungnahmen	verbindliche Stellungnahmen	Subsidiaritätsklage
2013	<i>EU-HA</i>	6	7	1	0	1	0
	<i>EU-UA</i>	10	41	2	0	5	0

²¹ Da Artikel 23k Abs. 2 und 3 B-VG nicht auf Artikel 23h B-VG verweist, muss eine Subsidiaritätsklage von den Parlamentskammern selbst eingebracht werden. Diese Kompetenz kann nicht auf einen Ausschuss übertragen werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird dieses Instrument dennoch in Tabelle 5 angeführt.

²² Bei den angeführten EU-Vorlagen handelt es sich um Kommissionsdokumente, Beschlüsse des Ministerrats, Dokumente des Europäischen Rates, Berichte von EU-Institutionen sowie Ausschussberichte. Keine der EU-Vorlagen wurde von den jeweiligen EU-Ausschüssen des österreichischen Parlaments mehrfach behandelt.

	EU-A/BR	10	39	3	6	0	0
2014	EU-HA	7	6	1	0	0	0
	EU-UA	8	24	3	1	2	0
	EU-A/BR	11	36	6	3	1	0
2015	EU-HA	6	6	0	0	0	0
	EU-UA	8	18	0	0	1	0
	EU-A/BR	13	39	8 ²³	0	0	0
2016	EU-HA	6	6	1	0	0	0
	EU-UA	7	21	0	0	1	0
	EU-A/BR	12	65	7	4	1	0
Gesamt	EU-HA	25	25	3	0	1	0
	EU-UA	33	104	5	1	9	0
	EU-A/BR	46	179	24	13	2	0

Tabelle 5: Tabellarische Aufstellung der Aktivitäten der EU-Ausschüsse des österreichischen Parlaments von 2013 bis 2016, (eigene Zusammenstellung)

Bereits in der Einleitung wurde erwähnt, dass sich der EU-Ausschuss des österreichischen Bundesrates sehr aktiv in Bezug auf die Abhaltung von Sitzungen zeigt. Wie in Tabelle 5 dargestellt, kommt er in den Jahren 2013 bis 2016 auf insgesamt 46 Sitzungen, wobei die Zahl der abgehaltenen Sitzungen nie unter zehn pro Jahr fällt. Im Vergleich dazu kommt der EU-Unterausschuss im Untersuchungszeitraum auf 33 Sitzungen, während der EU-Hauptausschuss des Nationalrates 25 Mal tagte. Addiert man die Sitzungen der beiden EU-Ausschüsse des Nationalrates, ergibt dies eine Anzahl von 58 EU-Sitzungen im Untersuchungszeitraum, womit man im Vergleich mehr Sitzungen abhielt als der EU-Ausschuss der Länderkammer.

Neben der Anzahl an Sitzungen ist auch ein Vergleich der Zahlen, der in den Sitzungen behandelten EU-Vorlagen dienlich, um die Aktivität der jeweiligen EU-Ausschüsse zu messen. Während beim EU-Ausschuss des Bundesrates in vier Jahren 179 EU-Vorlagen

²³ Zusätzlich beschloss der EU-Ausschuss des Bundesrates in seiner Sitzung am 6.5.2015 eine Empfehlung an das Plenum zur Abgabe einer Mitteilung, welche einstimmig verabschiedet wurde. (vgl. Parlamentsdirektion 2018h, [online])

auf der Tagesordnung standen, waren es bei den beiden EU-Ausschüssen des Nationalrates gesamt 129 EU-Vorlagen. Auf die Tagesordnung des EU-Hauptausschusses schafften es in vier Jahren gar nur 25 EU-Vorlagen, immerhin 104 wurden vom EU-Unterausschuss behandelt. Besonders intensiv für den EU-Ausschuss des Bundesrates war das Jahr 2016: In diesem Zeitraum standen 65 EU-Vorlagen auf seiner Tagesordnung. Der EU-Ausschuss der zweiten Kammer behandelte demnach im Zeitraum von 2013 bis 2016 die meisten EU-Vorlagen aller EU-Ausschüsse des österreichischen Parlaments.

Auch bei der Verabschiedung von Mitteilungen an die EU-Kommission war der EU-Ausschuss der Länderkammer deutlich aktiver als die EU-Ausschüsse des Nationalrates. Während der Ausschuss des Bundesrates von 2013 bis 2016 insgesamt 24 Mitteilungen verabschiedete, kommen die beiden Ausschüsse der ersten Parlamentskammer gesamt nur auf ein Drittel dieser Anzahl. Der EU-Hauptausschuss verabschiedete im Untersuchungszeitraum drei Mitteilungen, der EU-Unterausschuss setzte im selben Zeitraum fünf Mal auf dieses Mitwirkungsinstrument. Vor allem seit 2014 greift der EU-Ausschuss des Bundesrates häufig auf dieses Mitwirkungsrecht zurück, wobei er im Jahr 2015 auch eine Empfehlung an das Plenum zur Abgabe einer Mitteilung aussprach, die einstimmig verabschiedet wurde.

Nach Ansicht von Stefan Storr darf dieses Mitwirkungsinstrument jedoch nicht überbewertet werden, da „allein eine Erhöhung des Kenntnisstands des nationalen Parlaments die demokratische Legitimation des europäischen Gesetzgebungsakts noch nicht erhöht“ (Storr 2015, S.320). Seiner Ansicht nach reicht es nicht, wenn nationale Parlamente, beziehungsweise deren Kammern, die Möglichkeit besitzen, sich aktiv am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen. Vielmehr muss den mitgliedstaatlichen Parlamenten die Kompetenz verliehen werden, auch außerhalb der Subsidiaritätsrüge maßgebend auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken. Der von der Kommission propagierte Weg des politischen Dialogs beruht hingegen hauptsächlich auf informellen Absprachen und guten Kontakten. (vgl. Storr 2015, S.320)

Im besonderen Fokus der vorliegenden Arbeit stehen die begründeten Stellungnahmen, welche im nachfolgenden Analyseschritt auch inhaltlich aufgearbeitet werden. Ein Vergleich der Anzahl an verabschiedeten Subsidiaritätsrügen macht deutlich, dass

dieses Instrument fast ausschließlich vom EU-Ausschuss des österreichischen Bundesrates genützt wird, um sich am europäischen Gesetzgebungsprozess zu beteiligen. Von insgesamt 14 verabschiedeten begründeten Stellungnahmen können 13 dem EU-Ausschuss des Bundesrates zugeordnet werden, lediglich eine Subsidiaritätsrüge in vier Jahren wurde vom EU-Unterausschuss verabschiedet. Sechs begründete Stellungnahmen, und somit die meisten in einem Jahr, verabschiedete der EU-Ausschuss der Länderkammer im Jahr 2013, keine einzige hingegen im Jahr 2015. Gänzlich auf diese verfassungsrechtlich festgeschriebene Kompetenz verzichtete der EU-Hauptausschuss des Nationalrates.

In Bezug auf die Verabschiedung sogenannter Subsidiaritätsrügen ist anzumerken, dass der Bundesrat mit seinem EU-Ausschuss auch im europäischen Vergleich zu den aktivsten parlamentarischen Kammern zählt. Er liegt hinter Schweden an der zweiten Stelle. Des Weiteren hat der Ausschuss der Regionen das österreichische Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung, unter zentraler Beteiligung des Bundesrates, als europaweites Best-Practice-Modell hervorgehoben. (vgl. Parlamentsdirektion 2015, S.29)

Bei der Verabschiedung verbindlicher Stellungnahmen zeichnet sich ein differentes Bild. Hier ist der EU-Unterausschuss des Nationalrates im Vergleich zu den beiden anderen EU-Ausschüssen am aktivsten. Von den insgesamt elf verbindlichen Stellungnahmen wurden neun vom EU-Unterausschuss verabschiedet, jeweils eine Stellungnahme entfällt auf den EU-Hauptausschuss und den EU-Ausschuss des Bundesrates. Die insgesamt überschaubare Nutzung dieses an sich starken parlamentarischen Einflussrechtes, insbesondere durch den ansonsten sehr aktiven EU-Ausschuss des Bundesrates, scheint auf den ersten Blick überraschend, jedoch finden sich in der wissenschaftlichen Literatur Erklärungsansätze.

Für Falkner steht die schwindende Bedeutung der bindenden Stellungnahme als Mitwirkungsrecht im Zusammenhang mit den negativen Erfahrungen der parlamentarischen Stellungnahme zur EG-Tiertransportrichtlinie im Jahr 1995. Die damals vom EU-Hauptausschuss verabschiedete verbindliche Stellungnahme gab dem österreichischen Landwirtschaftsminister eine derart starre Verhandlungsposition vor, dass dieser aufgrund seines Mandats einem Kompromiss zu Gunsten Österreichs nicht zustimmen konnte. (vgl. Falkner 2000, S.230)

Einen anderen Erklärungsansatz findet man bei Pollak und Slominski. Für die Autoren lässt sich die sinkende Anzahl der bindenden Stellungnahmen vor allem durch „die informelle Übereinkunft zwischen Regierung und Regierungsparteien, keine oder nur sehr vage formulierte Stellungnahmen (...) zu verabschieden, als auch durch die antagonistische Konstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien“ (Pollak/Slominski 2009, S.200) erklären. In dieselbe Kerbe schlägt auch Heinrich Neisser. Er verweist darauf, dass bindende Stellungnahmen Mehrheitsbeschlüsse sind und in der Regel nur mit Zustimmung der Regierungsparteien verabschiedet werden können. Die Regierungsfractionen im österreichischen Parlament sind jedoch im Normalfall Ausführungsorgane der Regierung, was das Instrument der parlamentarischen Stellungnahme schwächt. (vgl. Neisser 2009, S.43)

Falkner gibt zu bedenken, „dass selbst eine ‚bindende Stellungnahme‘ nur die österreichische Regierung verpflichten kann, nicht den Ministerrat. Dieser braucht für die Beschlussfassung aber oft nur eine Stimmenmehrheit, was die Durchsetzung der Politikoptionen eines nationalen Parlaments über die eigene Regierung unmöglich machen kann“ (Falkner 2006, S.86f).

Wie in Tabelle 5 ersichtlich, wurde die Möglichkeit der Erhebung einer Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip weder vom Nationalrat noch vom Bundesrat genutzt, weshalb dieses Mitwirkungsrecht beim Vergleich der Tätigkeiten der EU-Ausschüsse nicht berücksichtigt werden muss. Laut Gamper könnte ein Grund darin liegen, „dass derartige Klagen angesichts der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip nicht erfolgsversprechend anmuten“ (Gamper 2015, S.357).

Bei insgesamt drei der fünf übrigen Kriterien zur Messung der EU-Aktivitäten der beiden österreichischen Parlamentskammern liegt der EU-Ausschuss des Bundesrates vor den beiden EU-Ausschüssen des Nationalrates. So behandelte er im Untersuchungszeitraum die meisten EU-Vorlagen und war auch in Bezug auf die Verabschiedung von Mitteilungen und begründeten Stellungnahmen am aktivsten. Im Gegenzug kommen die EU-Ausschüsse des Nationalrates gemeinsam auf 58 Sitzungen, während der EU-Ausschuss der Länderkammer im gleichen Zeitraum nur 46-mal tagte. Auch bei der Verabschiedung verbindlicher Stellungnahmen stehen den zehn

Stellungnahmen der EU-Ausschüsse des Nationalrates nur zwei Stellungnahmen des EU-Ausschusses des Bundesrates gegenüber.

Während der höheren Anzahl an Sitzungen der EU-Ausschüsse des Nationalrates entgegengehalten werden kann, dass diese dennoch deutlich weniger EU-Vorlagen auf ihren Tagesordnungen behandelt haben als der EU-Ausschuss des Bundesrates, handelt es sich bei der Verabschiedung verbindlicher Stellungnahmen um ein formal sehr starkes Mitwirkungsrecht, das vom EU-Ausschuss der Länderkammer nur selten genutzt wird.

Der Vergleich der in der vorliegenden Arbeit gewählten quantitativen Messgrößen zur Ermittlung der Tätigkeiten der EU-Ausschüsse liefert somit kein eindeutiges Ergebnis. Zwar kann der Bundesrat als aktivere Parlamentskammer in Bezug auf die Nutzung der EU-spezifischen Mitwirkungsrechte bezeichnet werden, bei zwei Kriterien liegt er jedoch hinter den EU-Ausschüssen des Nationalrates.

4.2 Analyseschritt 2: Aufarbeitung der begründeten Stellungnahmen

In diesem Unterkapitel werden die vom EU-Ausschuss des Bundesrates verabschiedeten Subsidiaritätsrügen inhaltlich zusammengefasst und nach dem in Kapitel 1.3 vorgestellten Analyseschema aufgearbeitet. Unter dem Titel des beanstandeten Gesetzesvorschlages finden sich in der Zusammenfassung die zentralen Punkte des Vorschlags, der Subsidiaritätsrüge des Bundesrates sowie des jeweiligen Antwortschreibens der Kommission wieder. Danach ist die Einordnung der einzelnen begründeten Stellungnahmen nach den festgelegten Analysebereichen angeführt.

4.2.1 Begründete Stellungnahme 5/SB-BR/2013

COM 2013/28 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Schienenpersonen-verkehrs-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Am 30. Jänner 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission das vierte Eisenbahnpaket, welches insgesamt sechs Legislativvorschläge umfasst. (vgl. Bundesrat 5/SB-BR/2013, S.1) Mithilfe dieser Rechtsvorschriften soll es gelingen, einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum zu schaffen und den Eisenbahnsektor der EU zu reformieren. Die Förderung von Wettbewerb und Innovation auf den inländischen Personenverkehrsmärkten nimmt dabei eine zentrale Rolle ein, weshalb die Änderung der Verordnung darauf abzielt, die Ausschreibung von Schienenpersonenverkehrsdiensten im regionalen Bereich und im Personennahverkehr zu forcieren. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/28 final, S.2f)

Ab Dezember 2019 soll der inländische Schienenpersonenverkehr für neue Marktteilnehmer und Dienstleistungen geöffnet werden, um die Qualität und Effizienz innerhalb des europäischen Eisenbahnraumes zu steigern. Dieser Änderungsvorschlag der Kommission beinhaltet auch eine obligatorische wettbewerbliche Vergabe für öffentliche Dienstleistungsaufträge für den Schienenpersonenverkehr sowie einheitliche europäische Vorschriften für die Vergabe dieser öffentlichen Aufträge. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/28 final, S.3ff)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Der österreichische Bundesrat spricht sich in seiner Stellungnahme klar gegen eine Änderung der geltenden Verordnung aus. Für die zweite Kammer des Parlaments stellt die derzeitige Regelung „einen ausgewogenen Kompromiss dar, den es aufgrund der bisherigen Erfahrungen aufrecht zu erhalten gilt“ (Bundesrat 5/SB-BR/2013, S.2). Der Bundesrat sieht lokale und regionale Gebietskörperschaften am besten dafür geeignet, „den öffentlichen Personennahverkehr nach den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer zu gestalten und auf unterschiedliche geografische, soziale und kulturelle Gegebenheiten einzugehen“ (Bundesrat 5/SB-BR/2013, S.3).

Man verweist in der Stellungnahme auf das Recht der kommunalen Selbstbestimmung für Dienste der Daseinsvorsorge, welche mit dem Vertrag von Lissabon primärrechtlich verankert wurden. (vgl. Bundesrat 5/SB-BR/2013, S.2) Eine europaweite Ausschreibung lokaler und regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste bezeichnet der Bundesrat als „subsidiaritätsrechtlich nicht nachvollziehbar und unverhältnismäßig“ (Stenographische

Protokolle der Parlamentsdirektion 2013a, S.7) da sich die derzeit geltende Fassung der Verordnung vor allem durch ihre Praxisnähe und Wahlfreiheit für nationale, regionale und lokale Behörden auszeichne, Dienstleistungen im Eisenbahnbereich durch Wettbewerb oder direkt an eigene Unternehmen zu vergeben. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013a, S.7) Der Bundesrat kann keinen deutlichen Nutzen aus einer Revision der geltenden Verordnung ableiten, „der eine Neuregelung auf europäischer Ebene rechtfertigen würde“ (Bundesrat 5/SB-BR/2013, S.3).

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Europäische Kommission verweist in ihrem Antwortschreiben darauf, dass dem Vorschlag auf Änderung der betreffenden Verordnung eine eingehende Folgenabschätzung vorausgegangen sei. Dabei sei auch eine Subsidiaritätsprüfung der Vorschläge erfolgt. (vgl. Europäische Kommission C 2013/5056 final, S.1) Die vom Bundesrat geäußerte Kritik, dass eine europaweite Ausschreibung lokaler und regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste nicht gerechtfertigt ist, teilt die Kommission nicht. „Aus Sicht der Kommission bleiben die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden, das öffentliche Verkehrssystem auf die Präferenzen und Bedürfnisse der Bevölkerung abzustimmen, unverändert bestehen“ (Europäische Kommission C 2013/5056 final, S.2). Die Änderung der Verordnung zielt darauf ab, für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge ein transparentes Verfahren zu gewährleisten, im Zuge dessen auch öffentliche Gelder eingespart werden können. (vgl. Europäische Kommission C 2013/5056 final, S.2)

Die Kommission teilt die Bedenken des Bundesrates hinsichtlich der Vereinbarkeit der Verordnung mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht. Zudem lässt die EU-Institution einzelne Kritikpunkte der österreichischen Parlamentskammer unbeantwortet. (vgl. Europäische Kommission C 2013/5056 final, S.1f)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Verkehrspolitik
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Recht auf kommunale Selbstbestimmung, kein Mehrwert durch europäische Regelung, lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Teilweise
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	6 (9 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 2. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 14.12.2016 in Kraft

Tabelle 6: Einordnung der begründeten Stellungnahme 5/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)

4.2.2 Begründete Stellungnahme 6/SB-BR/2013

COM 2013/262 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erzeugung von Pflanzenvermehrungsmaterial²⁴ und dessen Bereitstellung auf dem Markt (Rechtsvorschriften für Pflanzenvermehrungsmaterial) (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Pflanzenvermehrungs-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Um eine Harmonisierung der Produktion von Saatgut und anderem Vermehrungsgut innerhalb der Europäischen Union zu erreichen, arbeitet die Kommission seit dem Jahr 2008 an einer Reformierung des Europäischen Saat- und Pflanzengutrechts. (vgl. Bundesrat, 6/SB-BR/2013, S.1) Der Vorschlag der Kommission sieht vor, die Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial zu konsolidieren und insgesamt zwölf Richtlinien aufzuheben beziehungsweise zu ersetzen. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/262 final) Dabei geht es vor allem um „die Registrierung von Sorten/Material und die Zertifizierung einzelner Partien von

²⁴ „Pflanzen, die zur Erzeugung ganzer Pflanzen geeignet und bestimmt sind“ (Europäische Kommission COM 2013/262 final, S.27).

Pflanzenvermehrungsmaterial bestimmter Pflanzenarten gemäß den einschlägigen Richtlinien“ (Europäische Kommission COM 2013/262 final, S.2).

Anders als die bisherigen Saat- und Pflanzengutverordnungen, welche nur das Inverkehrbringen des Vermehrungsmaterials für Obst-, Gemüse-, und Getreidesorten in Hinblick auf die kommerzielle Nutzung regelten, sieht der neue Vorschlag der Kommission vor, dass auch die Zulassungsverfahren für die Sortenregistrierung auf europäischer Ebene geregelt werden. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/262 final, S.25)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Der Bundesrat befürchtet durch die Einführung von Zulassungsverfahren, auch für Vermehrungsmaterial nicht kommerzieller Sorten, eine Gefährdung der in Österreich herrschenden Biodiversität. Die Einführung eines solchen Zulassungsverfahrens könnte zu einer Schlechterstellung seltener Sorten führen, da gerade lokal angepasste Sorten oftmals den Testkriterien nicht entsprechen. Gerade in Österreich steigt jedoch die Nachfrage nach Sortenvielfalt, weshalb die zukünftige Wahlmöglichkeit für Konsument nicht eingeschränkt werden darf. (vgl. Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.2) Der Bundesrat bezeichnet die Vorgabe eines Testverfahrens auch für alte und seltene Sorten als „überschießend“ (Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.2).

Ein zentraler Kritikpunkt des Bundesrates betrifft die Anzahl der delegierten Rechtsakte. Anstatt diese auf ein Minimum zu beschränken behält sich die Kommission derzeit in 39 wesentlichen rechtlichen Fragen das Recht vor, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Für die zweite Kammer des österreichischen Parlaments ist es nicht „im Sinne der demokratischen Kontrolle und Transparenz“ (Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.2), so viele wesentliche Fragen an die Kommission auszulagern. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vor, den Verordnungsentwurf grundlegend zu überarbeiten und jene delegierten Rechtsakte, die die Biodiversität betreffen, ersatzlos zu streichen. Stattdessen bedarf es, laut österreichischem Bundesrat, einer Regelung, die das notwendige Gleichgewicht zwischen industrieller Produktion und dem Erhalt der Saatgutvielfalt sicherstellt. (vgl. Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.3)

Abschließend verweist der Bundesrat darauf, dass der gegenwärtige Vorschlag keine Verbesserung der aktuellen Situation darstellt und daher nicht den nach dem Subsidiaritätsprinzip erforderlichen Mehrwert bietet, der eine Regelung auf europäischer Ebene rechtfertigt. Es bedürfe daher einer grundlegenden Überarbeitung des Vorschlags. (vgl. Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.3)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Europäische Kommission verweist in ihrer Replik darauf, dass die Registrierung neuer Sorten aufgrund von Tests notwendig ist um sicherzustellen, dass sowohl Landwirte als auch Endverbraucher die gleichen Informationen über die Erzeugnisse besitzen. Nur so kann einerseits ein hohes Qualitätsniveau innerhalb der Europäischen Union gewährleistet werden und andererseits das Vertrauen in die Erzeugnisse gestärkt werden. Um diese Ziele zu erreichen bedarf es nach Überzeugung der Europäischen Kommission einer europäischen Regelung, anstelle von nationalen oder regionalen Maßnahmen. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7008 final, S.1)

In der Stellungnahme der Kommission wird ganz konkret auf den besonderen Fall althergebrachter Sorten und die Förderung der Biodiversität eingegangen. So werden die Anforderungen für die Registrierung dieser Sorten geringer eingestuft, aber gleichzeitig wird durch die angedachten Bestimmungen der Wert für Anbau und Nutzung geprüft. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7008 final, S.2) So wird sichergestellt, dass „diese Sorten weiterhin nur in ihren Ursprungsregionen erzeugt werden und ihr lokaler Charakter somit erhalten bleibt“ (Europäische Kommission C 2013/7008 final, S.2).

Die Kommission weist auch darauf hin, dass an die Registrierung althergebrachter Sorten eine Verpflichtung zur Erhaltung dieser Sorten geknüpft ist. Die EU-Verordnung trägt aus dieser Sicht also vielmehr zur Biodiversität bei, als diese durch die neuen Regelungen gefährdet wird. Der Schutz dieser gefährdeten Sorten ist innerhalb der Union gleich wichtig, weshalb dieses Ziel auch besser mit einer EU-Verordnung erreicht werden kann. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7008 final, S.3)

Der Kritik des Bundesrates, bezüglich der hohen Anzahl an delegierten Rechtsakten, stellt die Europäischen Kommission entgegen, dass versucht wird, möglichst flexible und

optimale Rechtsvorschriften für Saatgut und Vermehrungsmaterial festzulegen. Es ist das europäische Ziel, den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten zu minimieren und die Durchsetzung der Regeln zu erleichtern. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7008 final, S.4)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Landwirtschaft
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Gefährdung der Biodiversität in Österreich, Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte, kein Mehrwert durch europäische Regelung, keine Verbesserung für Verbraucher
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	2 (2 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Vorschlag abgelehnt
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	-
Status des Gesetzesvorschlags	Rücknahme durch die Kommission ²⁵

Tabelle 7: Einordnung der begründeten Stellungnahme 6/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)

4.2.3 Begründete Stellungnahme 7/SB-BR/2013

COM 2013/267 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Schädlingsbekämpfungs-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Ein wesentlicher Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union in den Bereichen Landwirtschaft, Gartenbau und Forstwirtschaft ist die Pflanzengesundheit.

²⁵ Der Verordnungsvorschlag wurde vom Europäischen Parlament abgelehnt. Der zuständige Ausschuss führte eine mögliche Verschlechterung für Verbraucher, die hohe Anzahl an delegierten Rechtsakten und den steigenden Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten als Gründe dafür an. (vgl. Europäisches Parlament 2014, S.6f)

Die Einschleppung gebietsfremder Schädlinge nach Europa birgt die Gefahr eines enormen wirtschaftlichen Schadens, weshalb der Regelungsrahmen für Pflanzenschutz in der EU darauf abzielt, die Einschleppung und Vermehrung gebietsfremder Schädlinge zu verhindern. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/267 final, S.1)

Vor allem die Einfuhr eingeschleppter Forstschädlinge in den letzten Jahrzehnten hat der Politik die Kosten und Folgen unzureichender Schutzvorkehrungen vor Augen geführt. Im Zuge der Handelsglobalisierung steigt das Risiko der Massenentwicklung neuer Schädlinge, welche infolge des Klimawandels auch in Europa überleben. Die Überarbeitung der derzeit geltenden Verordnung zielt darauf ab, „einen stabilen, transparenten, nachhaltigen und bedarfsgerechten Regelungsrahmen zu schaffen“ (Europäische Kommission COM 2013/267 final, S.3). Nur so kann die offene Handelspolitik der Europäischen Union ohne wirtschaftliches und ökologisches Risiko weitergeführt werden. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/267 final, S.2f)

Eine konkrete Maßnahme betrifft vor allem Unternehmen, „deren Tätigkeit Auswirkungen auf den Schutz von Pflanzen hat“ (Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013b, S.4). Um diese zu erfassen, sind die Einführung eines elektronischen Meldesystems sowie verpflichtende Krisen- und Notfallpläne für die betreffenden Unternehmen geplant. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013b, S.4)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Obwohl der Bundesrat die im Gesetzesvorschlag formulierten Ziele, den Pflanzenschutz gegen Schädlingsbefall und Krankheitsausbrüche innerhalb der EU auszubauen, unterstützt, stellt er „die Notwendigkeit einer EU-weiten Regelung in Frage“ (Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013b, S.3). Laut EU-Ausschuss des Bundesrates variieren Schädlingsbefall und Krankheitsausbrüche bei Pflanzen aufgrund regionaler und lokaler Unterschiede sehr stark, weshalb eine Regelung auf EU-Ebene nicht zweckmäßig ist. Eine effiziente Bekämpfung der Schädlinge und Pflanzenkrankheiten ist nur durch möglichst orts- und gebietspezifische Maßnahmen zu gewährleisten. Deshalb wird „eine Regelung zur einheitlichen Bekämpfung von gefährlichen Schädlingen und Krankheiten von Pflanzen auf EU-Ebene abgelehnt“

(Bundesrat 7/SB-BR/2013, S.2), stattdessen sollte dieser Aufgabenbereich besser auf nationaler Ebene gesteuert werden. (vgl. Bundesrat 7/SB-BR/2013, S.2)

Als zweiter wichtiger Grund wird in der Stellungnahme des Bundesrates die zunehmende Zahl der delegierten Rechtsakte genannt. Diese sollten im vorliegenden Entwurf auf ein Minimum reduziert werden und die Verantwortung für Pflanzenschutzmaßnahmen bei den Mitgliedstaaten verbleiben. (vgl. Bundesrat 7/SB-BR/2013, S.2) Ansonsten ist durch die große Anzahl an delegierten Rechtsakten der Geltungsbereich der Verordnung für den Bundesrat nicht mehr abzuschätzen. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013b, S.3)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission verweist in ihrem Antwortschreiben gleich eingangs darauf, dass der Vorschlag einer Verstärkung und Modernisierung der Regelung zum Schutz vor Pflanzenschädlingen bei umfassenden Konsultationen der Mitgliedstaaten auf breite Unterstützung gestoßen sei. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7039 final, S.1) Der Auffassung des Bundesrates, wonach eine effiziente Bekämpfung von Pflanzenschädlingen nur durch nationale Maßnahmen geregelt werden kann, widerspricht die Kommission und verweist dabei auch auf wissenschaftliche Erkenntnisse. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7039 final, S.2)

Österreich sei dem Internationalen Pflanzenschutzübereinkommen beigetreten, um „Maßnahmen zur Vermeidung von Einschleppung, Auftreten und Verbreitung von Pflanzenschädlingen“ (Europäische Kommission C 2013/7039 final, S.2) zu schaffen, welches durch den vorliegenden Vorschlag umgesetzt werden soll. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7039 final, S.2)

Bezüglich der Kritik an der steigenden Anzahl der delegierten Rechtsakte verweist man seitens der Kommission darauf, dass nur dadurch ein flexibler und verhältnismäßiger Ansatz für EU-Rechtsvorschriften gewährleistet sei und der Verwaltungsaufwand in den Mitgliedstaaten möglichst gering gehalten werde. Auch der Geltungsbereich der delegierten Rechtsakte sei strengen Kontrollmechanismen für die Wahrnehmung der delegierten Befugnisse unterworfen, welche im AEUV festgeschrieben sind. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7039 final, S.2)

Zum Abschluss ihrer Replik verweist die Kommission darauf, dass ihrer Ansicht nach „ihr Vorschlag für eine Verordnung über Maßnahmen zum Schutz vor Pflanzenschädlingen den Anforderungen des Vertrages über die Europäische Union hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips umfassend gerecht wird“ (Europäische Kommission C 2013/7039 final, S.4).

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Landwirtschaft
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte, kein Mehrwert durch europäische Regelung, lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	1 (1 Stimme)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 2. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 26.10.2016 in Kraft

Tabelle 8: Einordnung der begründeten Stellungnahme 7/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)

4.2.4 Begründete Stellungnahme 8/SB-BR/2013

COM 2013/260 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Tiergesundheit (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Tiergesundheits-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Die neue Verordnung soll den teilweise veralteten Rechtsrahmen für Tiergesundheit, welcher aus fast 50 Grundrichtlinien und Verordnungen sowie 400 Sekundärrechtsakten besteht, ersetzen. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/260 final, S.1) Der Schwerpunkt des neuen Konzeptes liegt auf langfristigen Präventionsmaßnahmen und der Einführung allgemeiner Grundsätze, um schneller auf neu auftretende Seuchen und Krankheiten bei Tieren reagieren zu können. Neben der Einführung einer Liste von Seuchen, welche in verschiedenen Kategorien unterteilt werden, sollen auch die Zuständigkeiten und Verfahren zur Bekämpfung von Krankheiten neu geregelt werden. So sieht der neue Vorschlag auch eine Verschärfung der amtlichen Kontrollen vor. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/260 final, S.3f)

Ziel der Kommission ist es, durch die vorgesehene Verordnung einen transparenten und klaren Rechtsrahmen zur Umsetzung der 2007 veröffentlichten EU-Tiergesundheitsstrategie

zu schaffen. Gleichzeitig soll die Effizienz durch eine europaweite Harmonisierung der Maßnahmen und eine klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden und EU-Organen gesteigert werden. Nur die „Einführung übergreifender allgemeiner Grundsätze“ (Europäische Kommission COM 2013/260 final, S.4) könne einen wirksamen Mechanismus zur Bekämpfung von Tierseuchen und deren Ausbreitung sowie einen funktionierenden Binnenmarkt gewährleisten. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/260 final, S. 3f)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Der Bundesrat stellt den Mehrwehrt einer Harmonisierung der Vorschriften „für die Prävention, Meldung, Bekämpfung und Tilgung von Tierseuchen usw. auf EU-Ebene grundsätzlich nicht in Frage“ (Bundesrat 8/SB-BR/2013, S.2). Auch wenn die Ziele des Vorschlags für eine Verordnung vom Bundesrat positiv bewertet werden, ist vor allem die Umsetzung durch die hohe Anzahl an delegierten Rechtsakten laut der zweiten Kammer des österreichischen Parlaments nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013b, S.8f) Aufgrund fehlender aussagekräftiger Angaben bleibt der Vorschlag für den Bundesrat „weder

qualitativ noch quantitativ in seiner Gesamtheit zu erfassen und zu bewerten“ (Bundesrat 8/SB-BR/2013, S.2).

Die Länderkammer betont in ihrer Stellungnahme, dass die Anzahl der delegierten Rechtsakte überzogen ist und auf ein absolutes Minimum beschränkt werden muss. Des Weiteren bedarf es einer eindeutigen Abklärung des Geltungsbereiches und einer präzisen inhaltlichen Definition der tatsächlich notwendigen Befugnisübertragung. (vgl. Bundesrat 8/SB-BR/2013, S.2)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Europäische Kommission verweist im Zusammenhang mit der vom Bundesrat geäußerten Kritik bezüglich der großen Anzahl an delegierten Rechtsakten darauf, dass nur so „ein flexibles und verhältnismäßiges Vorgehen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten“ (Europäische Kommission C 2013/7287 final, S.1) möglich ist. Um auf auftretende Seuchen schnell und gezielt reagieren zu können, bedürfe es der Möglichkeit, spezifischere EU-Vorschriften mithilfe von delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten zu erlassen. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7287 final, S.1)

Die Kommission sieht im Rahmen des vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung keine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, da zusammen mit dem Vorschlag auch eine Folgeabschätzung vorgelegt wurde, in der die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip sorgfältig geprüft worden sei. Der Kritik des Bundesrates bezüglich einer fehlenden Abklärung des Geltungsbereiches der delegierten Rechtsakte kontert die Kommission mit dem Verweis auf die im AEUV festgelegten Kontrollmechanismen. (vgl. Europäische Kommission C 2013/7287 final, S.1f)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Landwirtschaft
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein

Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	1 (1 Stimme)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 2. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Nein
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 9.3.2016 in Kraft

Tabelle 9: Einordnung der begründeten Stellungnahme 8/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)

4.2.5 Begründete Stellungnahme 9/SB-BR/2013

COM 2013/620 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten (im weiteren Verlauf der Arbeit als „IAS-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Die geplante Verordnung bezieht sich auf invasive gebietsfremde Arten (IAS), die sich außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes vermehren und in weiterer Folge ökologischen und ökonomischen Schaden verursachen können. (vgl. Bundesrat 9/SB-BR/2013, S.1) Bisher fehlt es noch an einer EU-weiten Regelung zur Behandlung dieser Arten und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten sind oftmals schlecht koordiniert und uneinheitlich. Oftmals beschränken sich die Bemühungen der einzelnen Länder darauf, bereits aufgetretene Schäden möglichst gering zu halten, anstatt in die Prävention und Abwehr neuer Bedrohungen zu investieren. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/620 final, S.3)

Ziel des Vorschlags ist daher „die Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Prävention, Minimierung und Abschwächung der nachteiligen Auswirkungen invasiver Arten auf Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen“ (Europäische Kommission COM 2013/620 final, S.4). Eine zentrale Maßnahme ist die Erstellung einer europäischen Liste der IAS. Diese soll EU-weit 50 prioritär invasive Arten umfassen und laufend aktualisiert werden. Für diese gelisteten Arten ist ein unionsweites Verbot der Einfuhr,

des Verkaufs, der Zucht, Verwendung und Freisetzung geplant. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/620 final, S.12) Invasive Arten, die bereits innerhalb der Europäischen Union verbreitet sind, sollen verstärkt kontrolliert und bekämpft werden. Dafür sieht der Verordnungsentwurf eine Meldepflicht an die EU für jede national neu auftretende Art mit Gefahrenpotential vor. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/620, S.28)

Die Mitgliedstaaten sind im Zuge der Verordnung auch dazu angehalten Überwachungssysteme zur frühzeitigen Erkennung von gebietsfremden Arten einzurichten sowie amtliche Kontrollen an den EU-Grenzen durchzuführen, um der absichtlichen Einbringung von IAS entgegenzuwirken. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/620 final, S.13f)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Die Länderkammer unterstützt den Ansatz einer gemeinsamen europäischen Regelung, vor allem in Hinblick auf den Schutz der Biodiversität in Europa. Obwohl der Bundesrat die Zielvorstellung der geplanten Verordnung durchaus positiv bewertet, sieht er den vorgelegten Gesetzesentwurf nicht mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vereinbar. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2013c, S.5)

Ein zentraler Kritikpunkt, der Subsidiaritätsbedenken hervorruft, bezieht sich auf Artikel 10 des Vorschlags für eine Verordnung. Dieser sieht auch Regelungen für invasive gebietsfremde Arten vor, wenn nur einzelne Mitgliedstaaten davon betroffen sind. Da es sich hierbei „um nationalstaatliche oder regionale Ausbreitungen handelt, ist eine Ausrottung oder Eindämmung der gebietsfremden, invasiven Arten jedenfalls besser von den Mitgliedstaaten selbst zu erreichen“ (Bundesrat 9/SB-BR/2013, S.2).

Insgesamt merkt die zweite Kammer des österreichischen Parlaments an, dass der Detaillierungsgrad der Regelungen nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht und auch die Möglichkeit der Erlassung delegierter Rechtsakte, im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vorschlag, zu hinterfragen ist. (vgl. Bundesrat 9/SB-BR/2013, S.2)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission betont in ihrer Replik die in den letzten Jahren gestiegene Zahl der durch invasive gebietsfremde Arten verursachten Schäden. Trotz „nationaler und regionaler Maßnahmen und Initiativen in mehreren Mitgliedstaaten“ (Europäische Kommission C 2014/820 final, S.1) konnte das Problem nicht gelöst werden. Da die derzeitigen nationalen Bemühungen zu fragmentiert und teilweise widersprüchlich seien, bedürfe es einer europäischen Regelung und Koordination. Die EU-Institution verspricht Maßnahmen, die im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehen und gleichzeitig die Wirksamkeit der Bemühungen in den Mitgliedstaaten erhöhen. (vgl. Europäische Kommission C 2014/820 final, S.1)

Auf die in der Stellungnahme formulierte Kritik des Bundesrates bezüglich der Unvereinbarkeit des Artikels 10 mit dem Subsidiaritätsprinzip entgegnet die Kommission, dass der Vorschlag den Mitgliedstaaten sowohl in Bezug auf die Entscheidung, welche Arten als invasiv und gebietsfremd eingestuft werden, als auch bei den Bekämpfungsmaßnahmen weitgehende Flexibilität ermöglicht. Somit stehe Artikel 10 in keinem Widerspruch mit dem Subsidiaritätsprinzip. (vgl. Europäische Kommission C 2014/820 final, S.2)

Die Kommission weist auch die übrigen Bedenken des Bundesrates an den im Vorschlag formulierten europäischen Maßnahmen zurück. Weder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch das Subsidiaritätsprinzip stehen im Widerspruch mit einzelnen Artikeln der geplanten Verordnung. Auch die Befugnisübertragung in Form der delegierten Rechtsakte sei notwendig, um europäische Maßnahmen und Regelungen an neueste wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen anzupassen. (vgl. Europäische Kommission C 2014/820 final S.2)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller, Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte, hoher Detaillierungsgrad der europäischen Regelung
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	1(1 Stimme)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 22.10.2014 in Kraft

Tabelle 10: Einordnung der begründeten Stellungnahme 9/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)

4.2.6 Begründete Stellungnahme 10/SB-BR/2013

COM 2013/627 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnung (EG) Nr.1211/2009 und (EU) Nr.531/2012 (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Kommunikationstechnologie-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Die Europäische Kommission verweist in ihrem Vorschlag darauf, dass der Bereich der elektronischen Kommunikation sowohl in der Gegenwart als auch in der Zukunft einer der wichtigsten Wachstumsmärkte der Welt ist. Damit die Europäische Union nicht an Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien verliert, bedürfe es einer verstärkten Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/627 final, S.2ff)

Mithilfe der neuen Verordnung sollen bestehende zwischenstaatliche Hindernisse im Bereich der Informations- und Telekommunikation abgebaut und die Voraussetzungen für einen gemeinsamen digitalen europäischen Binnenmarkt geschaffen werden. Das Ziel ist, dass Unternehmen allen Bürgern ihre Dienste, unabhängig von ihrem Sitz innerhalb der EU, ohne Zusatzkosten oder grenzbedingte Beschränkungen bereitstellen können. Zusätzlich sollen Unternehmen, die in diesem Sektor tätig sind, ihre Dienste überall betreiben können. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/627 final, S.2) Die Kommission beabsichtigt im Zuge der Verordnung auch, die Rechte der Endnutzer in Bezug auf Kontrollmöglichkeiten, Transparenz- und Informationsverpflichtungen zu vereinheitlichen. (vgl. Europäische Kommission COM 2013/627 final, S.10)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Grundsätzlich spricht sich auch der Bundesrat für eine europäische Regelung des Telekommunikationsbereiches aus, die Umsetzung durch die geplante Verordnung ist für die Länderkammer jedoch nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. (vgl. Bundesrat 10/SB-BR/2013, S.1f)

Neben der Kritik an dem Fehlen einer öffentlichen Konsultation im Vorfeld, befürchtet der Bundesrat Nachteile für die Konsumenten in Österreich. Auch wenn die Dienste grenzüberschreitend zum gleichen Preis angeboten werden müssen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich hierzulande die Kommunikationskosten erhöhen, sehr groß. Auch auf Unternehmen, die regelmäßig in hochwertige Infrastruktur investieren, um den europäischen Anforderungen gerecht zu werden, kommen durch die geplante Verordnung neue regulatorische Lasten zu. (vgl. Bundesrat 10/SB-BR/2013, S.2)

Ganz grundsätzlich lehnt die zweite Kammer des österreichischen Parlaments die Kompetenzabgabe im Kommunikationsbereich an die Europäische Union ab, da dies gleichzeitig mit einem Zuwachs an Bürokratie verbunden ist. (vgl. Bundesrat 10/SB-BR/2013, S.2) Für den Bundesrat ist „der Gedanke der Förderung [des] Anbieterwettbewerbs zum Vorteil der Nutzerinnen und Nutzer als Regelungsziel bedauerlicherweise in den Hintergrund getreten“ (Bundesrat 10/SB-BR/2013, S.2).

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission verweist in ihrem Schreiben auf die Wichtigkeit der Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien innerhalb Europas, jedoch würden die vom Bundesrat geäußerten Bedenken sehr ernst genommen. (vgl. Europäische Kommission C 2014/1540 final, S.1)

Eine Überarbeitung der derzeit geltenden Regelungen sei notwendig, da es bisher nicht gelungen sei, einen funktionierenden Binnenmarkt für elektronische Kommunikation aufzubauen. Auch wenn Maßnahmen auf EU-Ebene für die Kommission ohne Zweifel notwendig sind, dürfen diese nicht das notwendige Maß für die Erreichung der Ziele überschreiten. (vgl. Europäische Kommission C 2014/1540 final, S.1)

In ihrer Replik auf die Stellungnahme des Bundesrates geht die Kommission sehr detailliert auf die darin formulierten Kritikpunkte ein, ohne diese jedoch als tatsächlich gerechtfertigt anzusehen. Man habe der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips größte Aufmerksamkeit bei der Formulierung des Vorschlags geschenkt. (vgl. Europäische Kommission C 2014/1540 final, S.3f)

Es wird darauf verwiesen, dass eine möglichst rasche Umsetzung der Verordnung zur Schaffung eines funktionsfähigen Binnenmarktes für elektronische Kommunikation von enormer Bedeutung sei. „In der heutigen Krisenzeit kann es sich Europa nicht länger leisten, auf das enorme Wachstums- und Beschäftigungspotenzial zu verzichten, das der Binnenmarkt für Telekommunikation bietet“ (Europäische Kommission C 2014/1540 final, S.2).

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Industriepolitik und Binnenmarkt
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Keine Verbesserung für Verbraucher, Zuwachs an Bürokratie
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig

Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	4 (7 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 2. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 25.11.2015 in Kraft

Tabelle 11: Einordnung der begründeten Stellungnahme 10/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)

4.2.7 Begründete Stellungnahme 11/SB-BR/2014

COM 2014/180 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX des Europäischen Parlaments und des Rates [Verordnung über amtliche Kontrollen] und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Kennzeichnungs-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Die Kommission reagiert mit der Neufassung der Verordnung auf die Entwicklungen am Markt für ökologische/biologische Produkte. So hat sich der Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse aufgrund der gestiegenen Nachfrage seit 1999 vervierfacht. Gleichzeitig mit dieser dynamischen Entwicklung haben sich auch die Erwartungen der Unternehmen und Konsumenten verändert, weshalb auch der europäische Rechtsrahmen an die neuen Herausforderungen angepasst werden muss. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/180 final, S.2)

Ein wesentliches Ziel der Verordnung ist die unionsweite Verschärfung und Harmonisierung der Produktionsvorschriften. So schlägt die Kommission vor, derzeit geltende Ausnahmeregelungen auf ein Minimum zu reduzieren und nur noch ökologische/biologische Zutaten zur Verarbeitung für ökologische/biologische Erzeugnisse zuzulassen. Zur Verbesserung und Vereinfachung des Kontrollsystems sollen alle europäischen Kontrollvorschriften in einen einzigen Rechtstext gefasst werden und allgemein verpflichtende jährliche Kontrollen für Unternehmen durch

gezieltere Kontrollen, je nach Risikoprofil der Unternehmen, ersetzt werden. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/180 final, S.7)

Um die Verwaltungskosten zu verringern und die Absatzmöglichkeiten für Kleinlandwirte auf dem Markt zu verbessern, werden im Zuge der geplanten Verordnung Gruppenratifizierungsregelungen eingeführt. Als allgemeines Ziel formuliert die Kommission die Verbesserung der Rückverfolgbarkeit der Produkte, um möglichen Betrug zu erschweren. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/180 final, S.7)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Eine geplante einheitliche europäische Regelung der ökologischen/biologischen Produktion sowie die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen bezeichnet der Bundesrat in seiner Stellungnahme als „grundsätzlich angebracht“ (Bundesrat 11/SB-BR/2014, S.2). Einzelne Artikel sieht die Länderkammer jedoch nicht im Einklang mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. So beanstandet der Bundesrat bei der Gewährung von Ausnahmeregelungen für Produktionsvorschriften in Katastrophenfällen einen zu geringen nationalen Spielraum. Um auf plötzlich auftretende Engpässe flexibel und schnell reagieren zu können, sind nationale und regionalen Regelungen einer europäischen Vorgabe vorzuziehen. (vgl. Bundesrat 11/SB-BR/2014, S.2)

Die Länderkammer spricht sich gegen eine Harmonisierung von Kriterien und Schwellenwerten für zugelassene Erzeugnisse und Stoffe aus. „Zu unterschiedlich sind die Agrarstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten“ (Bundesrat 11/SB-BR/2014, S.2). Vor allem kleinstrukturierte Grundstücksverhältnisse wie in Österreich könnten dazu führen, dass Biobetriebe von der Bewirtschaftungsform der Grundstücksnachbarn beeinflusst werden und gewisse Grenzwerte, ohne eigenes Zutun, überschritten werden. (vgl. Bundesrat 11/SB-BR/2014, S.2)

Zentraler Kritikpunkt der Stellungnahme ist die überschießende Anzahl an delegierten Rechtsakten, wodurch sich die Kommission eine Fülle von Detailregelungen vorbehält, ohne den tatsächlichen Geltungsbereich und Inhalt offenzulegen. Aufgrund der fehlenden Angaben bezüglich der Wirksamkeit der Maßnahmen und ob diese tatsächlich

auf Unionsebene umgesetzt werden müssen, sieht der Bundesrat den dargelegten Vorschlag für eine Verordnung nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar. (vgl. Bundesrat 11/SB-BR/2014, S.3f)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission geht in ihrem Schreiben auf alle vom Bundesrat formulierten Kritikpunkte sehr detailliert ein. Bezüglich der in der Stellungnahme geforderten Aufrechterhaltung eines nationalen Spielraums für Ausnahmeregelungen in Bezug auf Produktionsvorschriften, verweist die Kommission darauf, dass der derzeitige Spielraum zu einem unfairen Wettbewerb und der Beeinträchtigung des Binnenmarktes geführt hat. Gleichzeitig hätten die nationalen Ausnahmeregelungen einen enormen Verwaltungsaufwand verursacht. (vgl. Europäische Kommission C 2014/6464 final, S.1)

Sowohl die Kritik der Länderkammer, dass auch in Zukunft konventionelles Saatgut für Biobetriebe zugelassen werden soll, als auch die geforderten Übergangsfristen für bestehende Biobetriebe werden von der Kommission „zur Kenntnis genommen“ (Europäische Kommission C 2014/6464 final, S.3). Eine genauere Ausführung, ob die Kritikpunkte in den vorgelegten Vorschlag eingearbeitet werden, ist dem Antwortschreiben nicht zu entnehmen. (vgl. Europäische Kommission C 2014/6464 final, S.1ff)

Die EU-Institution teilt die Bedenken des Bundesrates bezüglich der Vereinbarkeit des dargelegten Vorschlags für eine Verordnung mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht. Auch die Zahl der delegierten Rechtsakte wird von der Kommission als notwendig erachtet, „damit die Richtlinie vollständig operationell wird, um einen fairen Wettbewerb für Landwirte und Unternehmer zu gewährleisten“ (Europäische Kommission C 2014/6464 final, S.3).

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller, Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu	Nein

diesem Thema	
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	2 (3 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Stimmenthaltung
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 30.5.2018 in Kraft

Tabelle 12: Einordnung der begründeten Stellungnahme 11/SB-BR/2014, (eigene Zusammenstellung)

4.2.8 Begründete Stellungnahme 12/SB-BR/2014

COM 2014/212 final

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (im weiteren Verlauf der Arbeit als „GmbH-Richtlinie“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Übergeordnetes Ziel des Kommissionsvorschlags ist es, die Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen im Ausland zu erleichtern, um so wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung innerhalb der Europäischen Union zu fördern. Dazu bedarf es nach Ansicht der Kommission die Verankerung einer Sonderform der Ein-Personen-GmbH in den nationalen Gesellschaftsrechten der Mitgliedstaaten. Diese soll innerhalb der Union inhaltlich weitestgehend angeglichen werden und die einheitliche Bezeichnung „Societa Unius Personae“ (Europäische Kommission COM 2014/212 final, S.3) tragen. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/212 final, S.3)

Die harmonisierten Vorschriften der Mitgliedstaaten sowie ein Mindeststammkapital von einem Euro würden sich, laut Europäischer Kommission, positiv auf grenzüberschreitende Tätigkeiten der Unternehmen auswirken. Ein europaweit einheitliches Formular soll eine reine Online-Gründung möglich machen, wobei der satzungsmäßige Sitz sowie der Ort der Geschäftstätigkeit der gegründeten Gesellschaft nicht im selben Mitgliedstaat liegen müssen. Als Gründer kommen sowohl natürliche als auch juristische Personen in Betracht. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit schrittweise aufzuheben. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/212 final, S.,3ff)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Die Kommission stützt ihren Richtlinienvorschlag auf Artikel 50 AEUV, dies verstößt dem Bundesrat zufolge gegen geltendes europäisches Recht. Zur Untermauerung ihres Einwandes verweist die Länderkammer in ihrer Stellungnahme auf die Erkenntnis des Europäischen Gerichtshofes vom 2.5.2006 (EuGH 2006, C-436/03). Dort wurde nach Ansicht der österreichischen Parlamentskammer klargestellt, dass für solche supranationalen, neu geschaffenen Rechtsformen ausschließlich Artikel 308 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr Artikel 352 AEUV) die Rechtsgrundlage darstellt. (vgl. Bundesrat 12/SB-BR/2014, S.1)

Für den Bundesrat lässt sich der vorliegende Vorschlag auf keine Rechtsnorm stützen, die ein Handeln auf europäischer Ebene rechtfertigen würde. Die von der Kommission formulierten Ziele könnten auch durch innerstaatliche Regelungen erreicht werden. (vgl. Bundesrat 12/SB-BR/2014, S.2) Nicht nur, dass der Richtlinienvorschlag weit über das verfolgte Ziel hinausschießt, der Bundesrat äußert auch erhebliche Bedenken, „ob die Europäische Union überhaupt berechtigt ist, den Mitgliedstaaten vorzuschreiben, eine neue einzelstaatliche Kapitalgesellschaftsform einzuführen“ (Bundesrat 12/SB-BR/2014, S.2).

Somit berücksichtigt der Vorschlag für eine Richtlinie, laut Bundesrat, weder das Prinzip der Subsidiarität noch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. (vgl. Bundesrat 12/SB-BR/2014, S.1f)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Da auch der österreichische Nationalrat eine inhaltliche idente Stellungnahme abgegeben hat, verfasste die Kommission nur ein Antwortschreiben, welches an den Nationalrat gerichtet ist. Zwar nimmt die EU-Institution die Bedenken bezüglich der Rechtsgrundlage des Vorschlags und dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zur Kenntnis, jedoch teilt sie die Einschätzung beider österreichischer Parlamentskammern nicht. (vgl. Europäische Kommission C 2014/5875 final, S.1)

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-436/03, auf das sich die beiden österreichischen Parlamentskammern in ihrer Kritik berufen, unterscheidet sich aus Sicht der Kommission grundlegend vom dargelegten Vorschlag für eine Richtlinie.

Aus diesem Grund „ergibt sich, dass Artikel 50 AEUV eine angemessene Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag bildet“ (Europäische Kommission C 2014/5875 final, S.2).

Die Kommission betont, dass nur Maßnahmen auf europäischer Ebene sicherstellen, dass es tatsächlich zu einer Erleichterung für Gründungen von Gesellschaften im Ausland kommt. Es bedürfe europäisch koordinierter und harmonisierter Lösungsansätze anstatt nationaler Alleingänge. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehe in keinem Widerspruch zum dargelegten Richtlinienvorschlag, da die Maßnahmen der Union einzig auf den Teilbereich der grenzüberschreitenden Tätigkeiten von beschränkt haftenden Gesellschaften mit einem einzigen Gesellschafter abzielen. (vgl. Europäische Kommission C 2014/5875 final, S.3)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Vorschlag verstößt gegen geltendes EU-Recht, kein Mehrwert durch europäische Regelung
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	2 (2 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	-
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	-
Status des Gesetzesvorschlags	Rücknahme durch die Kommission ²⁶

Tabelle 13: Einordnung der begründeten Stellungnahme 12/SB-BR/2014, (eigene Zusammenstellung)

4.2.9 Begründete Stellungnahme 13/SB-BR/2014

COM 2014/397 final

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 208/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und

²⁶ Im Zusammenhang mit der Rücknahme der GmbH-Richtlinie gab die Europäische Kommission keine nähere Begründung an.

Verpackungsabfälle, 1993/31/EG über Abfalldeponien, 200/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Verpackungs- und Abfall-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Mithilfe der vorgeschlagenen Richtlinie soll es gelingen, die Ressourceneffizienz innerhalb der Europäischen Union zu verbessern und sämtliche Mitgliedstaaten auf ein einheitliches hohes Niveau zu heben. Nachdem die bisherigen europäischen Rechtsvorschriften und rechtsverbindlichen Zielvorgaben im Bereich der Abfallbewirtschaftung zu Verbesserungen innerhalb der Mitgliedstaaten geführt haben, soll durch die Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik der Umbau von einer Linear- zu einer Kreislaufwirtschaft vollzogen werden. Die Kommission sieht erhebliches Potential in der Weiterentwicklung dieses Politikbereichs, da gleichzeitig neben der Schaffung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen auch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen erreicht werden kann. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/397 final, S.1)

Die wichtigsten Änderungen der Richtlinien umfassen eine Anhebung der Recyclingraten für Haushaltsabfall, Verpackungsabfälle, Bioabfälle und diverse Metalle bis 2030, die Vereinfachung von Berichtspflichten für Mitgliedstaaten sowie die Aufhebung und Anpassung von hinfälligen Vorschriften. Gleichzeitig soll die Umsetzung der genannten Recyclingziele durch die Einführung eines Frühwarnsystems sichergestellt werden. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/397 final, S.1)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Grundsätzlich begrüßt die zweite Kammer des österreichischen Parlaments die Ziele des Kommissionsvorschlags. Im Gegensatz zu Österreich sieht der Bundesrat einige Mitgliedstaaten säumig bei der Umsetzung und Erreichung der gegenwärtig festgelegten europäischen Vorgaben und Ziele. Anstatt der Einführung neuer Recyclingquoten, welche in allen europäischen Ländern höhere finanzielle und personelle Ressourcen erfordern, sollte zuerst darauf geachtet werden, dass alle Mitgliedstaaten die bisherigen Zielvorgaben erfüllen. (vgl. Bundesrat 13/SB-BR/2014, S.1f)

Für die Länderkammer ist die aktuelle Zielverfehlung einiger EU-Staaten ein regionales Problem, weshalb kein transnationaler Aspekt vorliegt, der eine Regelung auf europäischer Ebene rechtfertigt. Das Problem muss vielmehr von den betroffenen Mitgliedstaaten selbst gelöst werden. Die enormen Unterschiede hinsichtlich der Abfallbewirtschaftung behindern, laut Bundesrat, bereits jetzt einen fairen Wettbewerb zwischen den europäischen Staaten. Eine Anhebung der Zielvorgaben würde die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich nur weiter vergrößern. (vgl. Bundesrat 13/SB-BR/2014, S.2f)

Der Bundesrat fordert eine Überarbeitung der vorgelegten Entwürfe, betont jedoch abermals, dass es das vorrangige Ziel der Union sein muss, „eine vollständige Umsetzung und Erfüllung der bisherigen Regelungen sicherzustellen“ (Bundesrat 13/SB-BR/2014, S.3). Abschließend wird, wie bereits in vorangegangenen Stellungnahmen des Bundesrates, die Weite an delegierten Befugnissen und Durchführungsakten, welche sich die Kommission vorbehält, kritisiert. (vgl. Bundesrat 13/SB-BR/2014, S.3)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission hat ihren dargelegten Vorschlag am 25. Februar 2015 zurückgezogen, „um 2015 einen ehrgeizigeren und wirksameren Ansatz auf den Weg zu bringen“ (Europäische Kommission C 2015/3203 final, S.1).

Die EU-Institution betont den Wert der ausführlichen Stellungnahme des Bundesrates. Dieser stelle einen wichtigen Beitrag bei der Ausarbeitung eines neuen Vorschlags dar und werde, so die Kommission, „gebührend berücksichtigt“ (Europäische Kommission C 2015/3203 final, S.1).

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Einzelne Mitgliedstaaten erfüllen derzeitige Zielvorgaben noch nicht, lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller, Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig ²⁷
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	3 (4 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	-
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	-
Status des Gesetzesvorschlags	Rücknahme durch die Kommission ²⁸

Tabelle 14: Einordnung der begründeten Stellungnahme 13/SB-BR/2014, (eigene Zusammenstellung)

4.2.10 Begründete Stellungnahme 14/SB-BR/2016

COM 2015/595 final

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Abfall-RL“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Der von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Änderung der Richtlinie stützt sich zum Teil auf den Richtlinienvorschlag, den die EU-Institution bereits im Juli 2014 vorgelegt, aber im Februar 2015 wieder zurückgezogen hat. Bereits dazu verabschiedete der österreichische Bundesrat eine begründete Stellungnahme, die in Kapitel 4.2.9 behandelt wurde. Die von der Kommission formulierten Gründe und Zielvorstellungen

²⁷ Da die Kommission die begründete Stellungnahme des österreichischen Bundesrates bei der Ausarbeitung eines neuen Legislativvorschlags berücksichtigt und als wichtigen Beitrag bezeichnet, wird die Kritik des Bundesrates als „vollständig“ beantwortet bewertet.

²⁸ Die Kommission begründete die Rücknahme mit dem Ziel, „einen ehrgeizigeren und wirksameren Ansatz auf den Weg zu bringen“ (Europäische Kommission C 2015/3203 final, S.1). Dieser soll die unterschiedlichen Voraussetzungen der Mitgliedstaaten berücksichtigen und einen konkreten Ansatz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft enthalten. (vgl. Europäische Kommission C 2015/3203 final, S.1)

des Vorschlags sind zu weiten Teilen ident mit dem Richtlinienvorschlag von Juli 2014. Neben der Verbesserung der Ressourceneffizienz steht auch die Schließung des wirtschaftlichen Kreislaufes und die Verbesserung der Abfallbewirtschaftungspraktiken im Zentrum. (vgl. Europäische Kommission COM 2015/595 final, S.2f)

Die geplanten Maßnahmen umfassen eine Anhebung der Recyclingraten für Siedlungsabfälle, die stufenweise Begrenzung der Deponierung bis 2030, eine Angleichung von Begriffsbestimmungen sowie neue Initiativen zur Förderung der Abfallvermeidung und Wiederverwendung von Lebensmitteln. Wie bereits 2014 plant die Kommission mit Hilfe des Richtlinienvorschlags die Einführung eines Frühwarnsystems zur Überwachung der Recyclingziele. (vgl. Europäische Kommission COM 2015/595 final, S.5)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Die Ziele der Kommission bezüglich der europäischen Abfallpolitik werden vom Bundesrat grundsätzlich unterstützt, wenngleich die österreichische Länderkammer bedauert, dass das Ambitionsniveau bezüglich der Recyclingraten und der Begrenzung der Deponierung im Vergleich zum Richtlinienvorschlag von 2014 gesunken ist. (vgl. Bundesrat 14/SB-BR/2016, S.1)

Kritisch wird die Tatsache gesehen, dass trotz einer weitgehenden europäischen Harmonisierung im Rechtsgebiet der Abfallwirtschaft immer noch erhebliche Unterschiede im Bereich der Abfallpolitik zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. (vgl. Bundesrat 14/SB-BR/2016, S.1)

Unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip ist nach Ansicht des Bundesrates Artikel 3 Abs. 1a der geplanten Richtlinie. Darin wird der Begriff Siedlungsabfall definiert, „der bisher national bzw. regional normiert wurde“ (Bundesrat 14/SB-BR/2016, S.2). Insbesondere durch die Einführung eines Mengenkriteriums entstünden nicht nur Unsicherheiten bezüglich der Abgrenzung, sondern auch ein erhöhter Verwaltungsaufwand und Mehrkosten für die Mitgliedstaaten. Auch die geplante Berichtslegung, die je nach Bestimmung jedes Kalenderjahr oder alle zwei Jahre erfolgen soll, führe zu einem vermehrten Verwaltungsaufwand. (vgl. Bundesrat 14/SB-BR/2016, S.2)

Der Bundesrat kritisiert auch in diesem Vorschlag für eine Richtlinie die „extensive Einführung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten und die dadurch verursachte Kompetenzerosion zu Ungunsten von Mitgliedstaaten und Regionen“ (Bundesrat 14/SB-BR/2016, S.2).

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission betont in ihrem Schreiben, „dass die Stellungnahme des Bundesrates zum vorherigen Vorschlag zur Abfallwirtschaft (...) einen wichtigen Beitrag darstellte und bei der Ausarbeitung der neuen Vorschläge gebührend berücksichtigt wurde“ (Europäische Kommission C 2016/2477 final, S.1). Positiv erwähnt wird die in Österreich hohe Recyclingquote und die Verfahren zur Abfallbewirtschaftung, welche beispielgebend für andere Länder der Union sein könnten. (vgl. Europäische Kommission C 2016/2477 final, S.1)

Die in der Stellungnahme des Bundesrates formulierte Kritik bezüglich der hohen Anzahl an delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten wird von der Kommission zwar zur Kenntnis genommen, aber als notwendig verteidigt. Nur so könne man seitens der Europäischen Union einfache und aktuelle Rechtsvorschriften verabschieden, die gleichzeitig zügig und effizient umgesetzt werden. Vor allem in Bezug auf die Festlegung technischer Vorschriften biete sich das Mittel der delegierten Rechtsakte an, da so der Rechtsakt einfach und stabil bleiben kann. (vgl. Europäische Kommission C 2016/2477 final, S.1f) Die Kommission weist in ihrer Replik darauf hin, dass delegierte Rechtsakte nur dann zur Anwendung kommen, „wenn diese nicht wesentliche Aspekte betreffen und gerechtfertigt sind“ (Europäische Kommission C 2016/2477 final, S.2).

Im Anhang des Antwortschreibens geht die Kommission auch noch ausführlich auf die übrigen Punkte des Richtlinienvorschlags ein, die in der Stellungnahme des Bundesrates kritisch kommentiert wurden. (vgl. Europäische Kommission C 2016/2477 final, S.3f)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Einzelne Mitgliedstaaten erfüllen derzeitige Zielvorgaben noch nicht, Zuwachs an Bürokratie, lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller, Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte

Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	2 (2 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja
Status des Gesetzesvorschlags	Richtlinie seit 30.5.2018 in Kraft

Tabelle 15: Einordnung der begründeten Stellungnahme 14/SB-BR/2016, (eigene Zusammenstellung)

4.2.11 Begründete Stellungnahme 15/SB-BR/2016²⁹

COM 2016/52 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Gasversorgungs-VO“ bezeichnet)

COM 2016/53 final

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und nicht verbindliche Instrumente zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Energiebereich und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 994/2012/EU (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Informationsaustausch-Beschluss“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte der Vorschläge

Der Kommissionsvorschlag bezüglich einer neuen „Gasversorgungs-VO“ zielt auf eine Stärkung der zwischenstaatlichen Kooperation bei der Gasversorgung ab. Dafür sollen zur Überbrückung und Bewältigung von Versorgungsengpässen die europäischen Mitgliedstaaten in zuvor festgelegten Regionen zusammenarbeiten und gemeinsame Risikobewertungen erstellen. Die daraus abgeleiteten regionalen Präventions- und

²⁹ In der begründeten Stellungnahme 15/SB-BR/2016 wurden die Subsidiaritätsbedenken gegen zwei Kommissionsvorschläge zusammengefasst. Folglich werden beide Vorschläge nach dem vorgestellten Analyseschema aufgearbeitet.

Notfallpläne müssen gemeinsamen europäischen Standards entsprechen und von der Kommission gebilligt werden. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/52 final, S.2)

Der Gesetzesvorschlag für einen europäischen „Informationsaustausch-Beschluss“ im Energiebereich hat zum Ziel, dass die Europäische Kommission bereits vor dem Abschluss bilateraler Verhandlungen von Mitgliedstaaten mit Drittländern informiert wird. Die EU-Institution sieht in ihrem Vorschlag eine Ex-ante-Prüfung der betreffenden Vertragsentwürfe vor. So kann sichergestellt werden, dass die Vereinbarungen nicht gegen europäisches Recht verstoßen. Vor der Unterzeichnung eines entsprechenden Abkommens im Energiebereich muss der betreffende Mitgliedstaat die Stellungnahme der Kommission zu diesem bilateralen Vertrag abwarten und dieser umfassend Rechnung tragen. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/53 final, S.2f)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Der Bundesrat spricht sich grundsätzlich für die frühere Einbindung der Kommission und die Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch aus. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2016a, S.9) Bezüglich des Beschlussvorschlags betont die Länderkammer, dass das Stellungnahmerecht der Kommission auf juristische Aspekte beschränkt bleiben muss. Eine Ausweitung auf nicht-verbindliche Instrumente im Energiebereich würde nicht nur mehr Bürokratie bedeuten, sondern ist für den Bundesrat auch nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Bedenken äußert die zweite Kammer des Parlaments auch hinsichtlich der „Pflicht zur Notifizierung aller zwischenstaatlicher Abkommen im Energiebereich mit Drittstaaten“ (Bundesrat 15/SB-BR/2016, S.3) und der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip. (vgl. Bundesrat 15/SB-BR/2016, S.3)

Die Kritik des Bundesrates an dem Verordnungsvorschlag bezieht sich hauptsächlich auf den darin enthaltenen Artikel 3. Darin definiert die Europäische Kommission mehrere Regionen, die im Falle einer Versorgungskrise zusammenarbeiten sollen. Dabei behält sie sich die Möglichkeit vor, mithilfe eines delegierten Rechtsaktes die Zusammensetzung der Regionen zu ändern. Die Mitgliedstaaten der Union sind somit weder bei der erstmaligen Zusammensetzung noch bei einer allfälligen Änderung in den Entscheidungsprozess miteingebunden. (vgl. Bundesrat 15/SB-BR/2016, S.2)

Der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme deshalb eine eingehende Überarbeitung des Artikels 3, da dieser in seiner derzeitigen Fassung nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei. Die Zusammensetzung der Regionen müsse im Einvernehmen mit den jeweiligen Mitgliedstaaten erfolgen, da ansonsten die Souveränität der Länder verletzt werde. (vgl. Bundesrat 15/SB-BR/2016, S.2f)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission teilt die Bedenken bezüglich der Einhaltung der Verhältnismäßigkeit und des Subsidiaritätsprinzips in ihrem Beschlussvorschlag nicht. Zur Klarstellung weist die EU-Institution darauf hin, dass die vorgesehenen Ex-ante-Prüfungen zu keinen verbindlichen Beschlüssen führen können. Die daraus resultierende Bewertung hätte lediglich eine höchstens zwölf Wochen dauernde aufschiebende Wirkung. Dabei überprüft die Kommission ausschließlich die Rechtmäßigkeit der zwischenstaatlichen Abkommen. (vgl. Europäische Kommission C 2016/3879 final, S.3)

Die Kritik des Bundesrates an Artikel 3 des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung wird ebenfalls nicht als gerechtfertigt angesehen. Als Grund nennt die Kommission die Tatsache, dass die Zusammensetzung der Regionen nach bestimmten Kriterien erfolgt und diese auf bereits „geschaffene Strukturen für die regionale Zusammenarbeit“ (Europäische Kommission C 2016/3879 final, S.1) aufbaut. In der Replik wird auch betont, dass die Mitgliedstaaten in das Entscheidungsfindungsverfahren zur Festlegung der Regionen eingebunden sind, da diese im laufenden Gesetzgebungsverfahren an den Gesprächen im Rat teilnehmen. (vgl. Europäische Kommission C 2016/3879 final, S.1f)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Energie
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	1 (1 Stimme)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja

Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 25.10.2017 in Kraft
-------------------------------	-------------------------------------

Tabelle 16: Einordnung der begründeten Stellungnahme 15/SB-BR/2016 (COM 2016/52 final), (eigene Zusammenstellung)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Energie
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Zuwachs an Bürokratie, hoher Detaillierungsgrad der europäischen Regelung
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	4 (6 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Ja
Status des Gesetzesvorschlags	Beschluss seit 5.4.2017 in Kraft

Tabelle 17: Einordnung der begründeten Stellungnahme 15/SB-BR/2016 (COM 2016/53 final), (eigene Zusammenstellung)

4.2.12 Begründete Stellungnahme 16/SB-BR/2016

COM 2016/283 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Verbraucherschutz-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Obwohl die derzeit geltende Verordnung die Durchsetzung des Verbraucherschutzgesetzes innerhalb der Europäischen Union gestärkt hat, muss die Regelung aufgrund neuer Herausforderungen im digitalen Bereich und der dynamischen Entwicklung des Binnenmarktes angepasst werden. Vor allem in Hinblick auf die Zusammenarbeit der nationalen Behörden bedarf es verbesserter Rechtsvorschriften. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/283 final, S.4f)

Im Vorschlag vorgesehen sind europäisch geregelte Mindestbefugnisse, welche die Kooperation von Mitgliedstaaten im grenzüberschreitenden Kontext regeln. Nur so ist, laut Kommissionsvorschlag, eine effektive Verfolgung grenzüberschreitender Verstöße gegen die europäischen Verbraucherschutzgesetze möglich. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/283 final, S.5) Geplant sind internationale Abkommen, um Verstöße von Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, verfolgen zu können. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/283 final, S.23)

Ein weiteres Ziel der Kommission ist die Einführung eines gemeinsamen Verfahrens auf Unionsebene, „um gegen erhebliche, schwerwiegende Verstöße vorzugehen, die mindestens 3/4 der Mitgliedstaaten und zusammen mindestens 3/4 der EU-Bevölkerung betreffen“ (Europäische Kommission COM 2016/283 final, S.6).

Kritik der begründeten Stellungnahme

Der Bundesrat erachtet, ebenso wie die Kommission, sowohl eine effektivere grenzüberschreitende Verfolgung als auch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden als notwendig, um die europäischen Verbraucherschutzgesetze zu verbessern. (vgl. Bundesrat 16/SB-BR/2016, S.1) Die Einwände der Länderkammer in diesem Punkt richten sich einzig gegen die vorgeschlagenen Durchführungsakte der Kommission. „Die extensive Einführung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten und die dadurch verursachte Kompetenzerosion zu Ungunsten von

Mitgliedstaaten (...) widerspricht diametral dem Subsidiaritätsprinzip“ (Bundesrat 16/SB-BR/2016, S.2).

Kritisch wird auch die Ausübung der geplanten Mindestbefugnisse durch die zuständigen Behörden gesehen. Um das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten, schlägt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vor, klare Parameter festzulegen, die den Behörden sachliche Kriterien für die Auswahl und Anwendung der vorgesehenen Sanktionen vorgeben. (vgl. Bundesrat 16/SB-BR/2016, S.2)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission versichert in ihrem Schreiben, dass sich die Durchführungsakte ausschließlich auf die in der geplanten Verordnung festgeschriebenen Vorschriften stützen und nicht darüber hinausgehen. Die Durchführungsbefugnisse der Mitgliedstaaten würden durch die delegierten Rechtsakte nicht eingeschränkt. (vgl. Europäische Kommission C 2016/5591 final, S.1f)

Die Überwachung der nationalen Durchsetzungspläne durch die EU-Institution rechtfertigt die Kommission damit, dass nur so eine vollständige Umsetzung der Pläne gewährleistet werden könne. Auch in Bezug auf die vorgesehenen Mindestbefugnisse für Behörden verweist die Kommission darauf, dass bei grenzüberschreitenden Fällen bezüglich des Verbraucherschutzes, nur eine Regelung auf europäischer Ebene Sinn mache. (vgl. Europäische Kommission C 2016/5591 final, S.2)

Die Überarbeitung der geltenden Verordnung beschränkt sich auf jene Elemente, die absolut notwendig sind, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu modernisieren und die Durchsetzung des Verbraucherschutzgesetzes an die Herausforderungen der digitalen Märkte anzupassen. Die Kommission sieht daher die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch den vorgelegten Verordnungsvorschlag nicht gefährdet. (vgl. Europäische Kommission C 2016/5591 final, S.2) Im Anhang des Antwortschreibens geht die Europäische Kommission noch detaillierter auf alle in der Stellungnahme des Bundesrates genannten Punkte ein. (vgl. Europäische Kommission C 2016/5591 final, S.4f)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Punktuell
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte, Fehlen einer eindeutigen Regelung der europäischen Mindestbefugnisse
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Vollständig
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen Subsidiaritätsrügen	4 (6 Stimmen)
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Stimmenthaltung
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 12.12.2017 in Kraft

Tabelle 18: Einordnung der begründeten Stellungnahme 16/SB-BR/2016, (eigene Zusammenstellung)

4.2.13 Begründete Stellungnahme 17/SB-BR/2016

COM 2016/289 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen gegen Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des Binnenmarkts sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (im weiteren Verlauf der Arbeit als „Geoblocking-VO“ bezeichnet)

Zentrale Inhalte des Vorschlags

Ziel der geplanten Verordnung ist es, innerhalb des europäischen Binnenmarkts einen verbesserten Zugang zu Waren und Dienstleistungen für Verbraucher zu schaffen. Der Kommissionsvorschlag soll sicherstellen, dass innerhalb der Europäischen Union digital überall zu gleichen Bedingungen Waren gekauft werden können. Eine Diskriminierung, die auf dem Wohnsitz der Kunden basiert und zu Ungleichbehandlung bei Online-Käufen führt, wird mithilfe des Vorschlags verhindert. Gleichzeitig sieht der Verordnungsvorschlag vor, die regionale Sperrung von Internetinhalten durch Anbieter oder eine Weiterleitung zu anderen Länderversionen zu untersagen. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/289 final, S.2)

Mithilfe des Vorschlags soll mehr Rechtssicherheit darüber geschaffen werden, „welche objektiven Kriterien eine Ungleichbehandlung von Kunden durch Anbieter rechtfertigen“ (Europäische Kommission COM 2016/289 final, S.2) und in welchen Fällen dies unrechtmäßig geschieht. (vgl. Europäische Kommission COM 2016/289 final, S.2)

Kritik der begründeten Stellungnahme

Das allgemeine Ziel des Kommissionsvorschlags, einen verbesserten Zugang zu Waren und Dienstleistungen für Verbraucher innerhalb des europäischen Binnenmarktes zu schaffen, wird vom Bundesrat positiv bewertet. Die zweite Kammer des österreichischen Parlaments kritisiert jedoch die eingesetzten Mittel zur Erreichung dieses Zieles. So bewirken die angedachten Bestimmungen in drei bestimmten Fällen einen Kontrahierungszwang für Unternehmen. Diese rechtliche Verpflichtung zu einem Vertragsabschluss sieht der Bundesrat unvereinbar mit der unternehmerischen Freiheit, der Erwerbsfreiheit und dem Grundsatz der Privatautonomie. (vgl. Bundesrat 17/SB-BR/2016, S.1ff)

Der Vorschlag greift nicht nur in Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten ein, sondern auch in das Selbstbestimmungsrecht jedes Unternehmers, sein Verkaufsgebiet selbst festzulegen. Aus diesem Grund sieht die Länderkammer den Vorschlag unvereinbar mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2016b, S.5)

Der Bundesrat bezweifelt im Zuge der verabschiedeten Stellungnahme auch, dass der Verordnungsvorschlag zu mehr Rechtssicherheit in Bezug auf die Diskriminierung von Kunden aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit führt. (vgl. Bundesrat 17/SB-BR/2016, S.1f)

Antwort der Kommission auf die Subsidiaritätsrüge

Die Kommission nimmt die Kritik des Bundesrates hinsichtlich der Vereinbarkeit des Vorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeit zwar zur Kenntnis, teilt die Bedenken der österreichischen Länderkammer jedoch nicht. Da sich der Vorschlag auf grenzüberschreitende Transaktionen zwischen Einwohnern zweier Mitgliedstaaten bezieht, können die Ziele der geplanten Verordnung am besten durch Maßnahmen auf europäischer Ebene verwirklicht werden. (vgl. Europäische Kommission C 2016/6705 final, S.1f) Die Kommission sieht den Vorschlag daher „in vollem Umfang mit dem geltenden Primär- und Sekundärrecht der EU (...) im Einklang“ (Europäische Kommission C 2016/6705 final, S.2).

Die in der Stellungnahme formulierte Kritik, dass Unternehmen durch die angedachte Verordnung in bestimmten Fällen einem Kontrahierungszwang unterliegen, weist die Kommission zurück. Der Vorschlag verlange von den Anbietern lediglich, dass Verbraucher aus einem anderen Mitgliedland ident behandelt werden wie Einwohner aus dem eigenen Mitgliedstaat. Ein grenzüberschreitender Kontrahierungszwang werde nicht geschaffen. Somit entspreche die geplante Verordnung auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die europäischen Maßnahmen „nicht über das für die Erreichung der angestrebten Ziele erforderliche Maß“ (Europäische Kommission C 2016/6705 final, S.2) hinausgehen. (vgl. Europäische Kommission C 2016/6705 final, S.2)

ANALYSEBEREICH	EINORDNUNG
Politikbereich	Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz
Kritik des Bundesrates am Gesetzesvorschlag	Fundamental
Hauptkritikpunkte des Bundesrates	Kein Mehrwert durch europäische Regelung, keine Verbesserung für Verbraucher
Kritikpunkte des Bundesrates beantwortet	Teilweise
Verbindliche Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Thema	Nein
Anzahl der von der Kommission erhaltenen	1 (1 Stimme)

Subsidiaritätsrügen	
Annahme des Gesetzesvorschlags	Annahme in 1. Lesung
Österreich im Ministerrat für Gesetzesvorschlag	Stimmenthaltung
Status des Gesetzesvorschlags	Verordnung seit 28.2.2018 in Kraft

Tabelle 19: Einordnung der begründeten Stellungnahme 17/SB-BR/2016, (eigene Zusammenstellung)

4.3 Analyseschritt 3: Auswertung der einzelnen Analysebereiche

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die begründeten Stellungnahmen des EU-Ausschusses des Bundesrates nach dem bereits dargelegten Analyseschema aufgearbeitet wurden, erfolgt nun die Auswertung der einzelnen Analysebereiche. Dazu bedarf es einer ausführlichen Erläuterung der Einordnungskriterien der einzelnen Analysebereiche. Neben den Ergebnissen aus dem Analyseschema werden auch Erkenntnisse aus der inhaltlichen Aufarbeitung der begründeten Stellungnahmen in die Auswertung miteinbezogen.

POLITIKBEREICH	ANZAHL
Verkehrspolitik	1
Landwirtschaft	3
Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz	6
Industriepolitik und Binnenmarkt	1
Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr	1
Energie	2

Tabelle 20: Auswertung der begründeten Stellungnahmen nach Politikbereich, (eigene Zusammenstellung)

Tabelle 20 zeigt die Einordnung der begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates nach Politikbereichen. Die Politikbereiche sind nach dem Code im Fundstellenverzeichnis der Internetseite „eur-lex.europa.eu“ eingeordnet, dessen Datenbank Zugang zu europäischen Rechtsdokumenten ermöglicht. Als Einordnungsebene dient die 1. Ebene. Zusätzlich wird auch die inhaltliche Aufarbeitung der einzelnen begründeten Stellungnahmen zur Einordnung nach Politikbereichen herangezogen, falls dies eine exaktere Einteilung ermöglicht.

Insgesamt wurden 14 Gesetzesvorschläge der EU-Kommission aus sechs unterschiedlichen Politikbereichen mit einer Subsidiaritätsrüge durch den EU-

Ausschuss des Bundesrates bedacht. Zu zwei Gesetzesvorschlägen aus dem Politikbereich „Energie“ fasste der EU-Ausschuss der Länderkammer seine Bedenken bezüglich der Subsidiarität in einer begründeten Stellungnahme zusammen. Inhaltlich beschränken sich die begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates nicht auf Angelegenheiten, die innerstaatlich in die Länderkompetenz fallen, sondern umfassen auch Angelegenheiten, die im Kompetenzbereich des Bundes liegen.

Die meisten Subsidiaritätsrügen verabschiedete der EU-Ausschuss des Bundesrates zu europäischen Gesetzesvorschlägen aus dem Politikbereich „Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz“. Nach Berücksichtigung der inhaltlichen Analyse der begründeten Stellungnahmen können vier Regelungen dem Bereich Umweltschutz zugeordnet werden, zwei Subsidiaritätsrügen betreffen den Verbraucherschutz.

Im Politikbereich „Landwirtschaft“ wurden drei begründete Stellungnahmen verabschiedet, was die zweithöchste Anzahl an Subsidiaritätsrügen pro Politikbereich darstellt. Aus dem Politikbereich „Energie“ wurden gegen zwei Gesetzesvorschläge Subsidiaritätsbedenken gemeldet, diese wurden, wie bereits erwähnt, in einer begründeten Stellungnahme zusammengefasst. Jeweils eine begründete Stellungnahme kann den Politikbereichen „Verkehrspolitik“, „Industriepolitik und Binnenmarkt“ und „Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr“ zugeordnet werden.

Bezüglich der Verteilung der 13 vom EU-Ausschuss des Bundesrates verabschiedeten Subsidiaritätsrügen nach Politikbereichen, kann festgestellt werden, dass knapp die Hälfte aller begründeten Stellungnahmen dem Politikbereich „Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz“ zugeordnet werden kann.

Inwieweit diese Tatsache auf einen inhaltlichen Schwerpunkt des EU-Ausschusses des Bundesrates zurückzuführen ist, soll durch folgende Fragestellung im Zuge der Experteninterviews geklärt werden:

Von insgesamt dreizehn verabschiedeten Subsidiaritätsrügen entfallen sechs begründete Stellungnahmen auf den Politikbereich „Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz“. Ist diese Tatsache auf einen inhaltlichen Schwerpunkt der Länderkammer zurückzuführen?

KRITIK AM GESETZESVORSCHLAG	ANZAHL
Punktuell	8
Fundamental	6

Tabelle 21: Einordnung der begründeten Stellungnahmen nach Umfang und Schwere der Kritik am Gesetzesvorschlag, (eigene Zusammenstellung)

Tabelle 21 ordnet die Kritik des österreichischen Bundesrates am jeweiligen europäischen Gesetzesvorschlag nach Umfang und Schwere der Kritik. Die Einordnungskriterien bezüglich der in den begründeten Stellungnahmen formulierten Kritik des österreichischen Bundesrates an den jeweiligen Kommissionsvorschlägen sind wie folgt festgelegt:

Die Kritik des EU-Ausschusses des Bundesrates am europäischen Gesetzesvorschlag wird als „fundamental“ eingestuft, wenn die Länderkammer:

- eine europäische Regelung dezidiert ablehnt;
- den formulierten Gesetzesvorschlag nicht mit EU-Recht vereinbar sieht;
- den Mehrwert einer europäischen Regelung abstreitet;
- eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzesvorschlags fordert.

Die Kritik des EU-Ausschusses des Bundesrates am europäischen Gesetzesvorschlag wird als „punktuell“ eingestuft, wenn die Länderkammer:

- der Zielsetzung des europäischen Vorschlags prinzipiell positiv gegenübersteht;
- den Mehrwert einer europäischen Regelung nicht in Frage stellt;
- nur einzelne Artikel oder die Art der Umsetzung des Gesetzesvorschlags kritisiert.

Münzt man diese Einordnungskriterien auf die 14 europäischen Gesetzesvorschläge um, die nach Meinung des EU-Ausschusses des Bundesrates nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind, kommt man zu folgendem Ergebnis: Die Kritik des EU-Ausschusses der Länderkammer am Kommissionsvorschlag richtet sich acht Mal gegen einzelne Absätze oder die geplante Umsetzung des europäischen Gesetzesvorschlags. Der Zielsetzung hingegen steht man positiv gegenüber und auch der Mehrwert einer europäischen

Regelung wird in diesen Fällen nicht in Frage gestellt, weshalb die Kritik als „punktuell“ eingestuft wird.

Sechs Mal fällt die Kritik des EU-Ausschusses des Bundesrates am europäischen Vorschlag so massiv aus, dass sie als „fundamental“ eingestuft wird. In diesen Fällen wird eine europäische Regelung dezidiert abgelehnt beziehungsweise dieser kein Mehrwert zugesprochen. Den Kommissionsvorschlag für eine GmbH-Richtlinie sieht der EU-Ausschuss des Bundesrates sogar nicht mit geltendem EU-Recht vereinbar. (vgl. Bundesrat 12/SB-BR/2014, S.1f)

HAUPTKRITIKPUNKTE DES BUNDESRATES	ANZAHL
Recht auf kommunale Selbstbestimmung	1
Kein Mehrwert durch europäische Regelung	5
Gefährdung der Biodiversität in Österreich	1
Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte	9
Lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller	6
Keine Verbesserung für Verbraucher	3
Zuwachs an Bürokratie	3
Hoher Detaillierungsgrad der europäischen Regelung	2
Vorschlag verstößt gegen geltendes EU-Recht	1
Einzelne Mitgliedstaaten erfüllen derzeitige Zielvorgaben noch nicht	2
Fehlen einer eindeutigen Regelung der europäischen Mindestbefugnisse	1

Tabelle 22: Auflistung der in den begründeten Stellungnahmen formulierten Hauptkritikpunkte (Mehrfachnennungen möglich) des österreichischen Bundesrates, (eigene Zusammenstellung)

Tabelle 22 zeigt die Hauptkritikpunkte der Länderkammer und wie oft diese in den insgesamt 13 Subsidiaritätsrügen genannt werden. Diese Kritikpunkte des österreichischen Bundesrates an den jeweiligen Kommissionsvorschlägen wurden aus dem Inhalt der dazu verabschiedeten begründeten Stellungnahme abgeleitet. Pro Subsidiaritätsrüge wurden mindestens ein bis maximal vier Hauptkritikpunkte herausgefiltert. Dabei kritisierte der Bundesrat in seinen 13 begründeten Stellungnahmen einige Punkte wiederholt.

Bei insgesamt neun von 14 verabschiedeten begründeten Stellungnahmen kritisierte der österreichische Bundesrat die „Erlassung und Anzahl delegierter Rechtsakte“. Dabei handelt es sich um nichtlegislative Rechtsakte, die durch die Kommission verabschiedet werden. Laut Artikel 290 AEUV ist es dem EU-Gesetzgeber erlaubt, die Befugnis zur Erlassung von Rechtsakten ohne Gesetzgebungscharakter an die Kommission abzutreten, wenn diese bestimmte nicht wesentliche Elemente eines Gesetzgebungsaktes ergänzen oder abändern. „So können delegierte Rechtsakte beispielsweise neue (nicht wesentliche) Regeln hinzufügen oder nachträgliche Änderungen an bestimmten Aspekten eines Rechtsakts einschließen. Der Gesetzgeber kann sich so auf die Grundlinien und Ziele der Politik konzentrieren, ohne übermäßig detaillierte und oftmals sehr technische Diskussionen eingehen zu müssen“ (EUR-Lex 2018, [online]).

Im Zusammenhang mit der massiven Häufung an delegierten Rechtsakten kritisierte die Länderkammer vor allem die „fehlende demokratische Kontrolle und Transparenz“ (Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.2) sowie die Tatsache, dass dieses Rechtsmittel „weder qualitativ noch quantitativ in seiner Gesamtheit zu erfassen und zu bewerten“ (Bundesrat 11/SB-BR/2014, S.4) ist.

Am zweithäufigsten verwies der Bundesrat in seinen begründeten Stellungnahmen darauf, dass anstelle einer europäischen Gesetzesinitiative „lokale/regionale Maßnahmen sinnvoller“ sind. Insgesamt sechs Mal merkte die österreichische Länderkammer an, dass bestimmte Ziele besser beziehungsweise effizienter durch innerstaatliche Regelungen erreicht werden können als durch europäische Vorgaben.

Damit unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ein Tätigwerden der Organe der Europäischen Union gerechtfertigt ist, muss ein europäischer Gesetzesvorschlag einen Mehrwert zur Erreichung der darin formulierten Ziele bringen. (vgl. Artikel 5 Abs. 3 EUV) Dieser Mehrwert war nach Meinung des österreichischen Bundesrates bei fünf Kommissionsvorschlägen nicht gegeben, weshalb der Kritikpunkt „kein Mehrwert durch europäische Regelung“ in den jeweiligen verabschiedeten Subsidiaritätsrügen angeführt wurde.

Im Zusammenhang mit drei europäischen Gesetzesvorschlägen befürchtete der EU-Ausschuss der Länderkammer einen „Zuwachs an Bürokratie“. Konkret wurde diese Kritik in den begründeten Stellungnahmen zur Kommunikationstechnologie-VO, der Abfall-RL und dem Informationsaustausch-Beschluss formuliert.

Ebenfalls dreimal findet sich in den verabschiedeten Subsidiaritätsrügen der Kritikpunkt, dass der jeweilige europäische Gesetzesvorschlag „keine Verbesserung für Verbraucher“ in Österreich oder der gesamten Union mit sich bringt.

Zweimal war einer der Hauptkritikpunkte des EU-Ausschusses der „hohe Detaillierungsgrad der europäischen Regelung“. Die Kritik richtete sich dabei gegen einzelne Punkte in den Kommissionsvorschlägen. In beiden Fällen hat die Europäische Union, nach Meinung des Bundesrates, die Zuständigkeiten unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit überschritten. (vgl. Bundesrat 9/SB-BR/2013, S.2; Bundesrat 15/SB-BR/2016, S.3)

Bei der Einhaltung der europäischen Regelungen im Bereich der Verpackungs- und Abfallentsorgung sieht der EU-Ausschuss der Länderkammer Österreich in einer Vorreiterposition, da man die unionsweiten Vorgaben zum Teil sogar übererfüllt. (vgl. Bundesrat 13/SB-BR/2014, S.1) Aus diesem Grund verabschiedete der Bundesrat zu den beiden Vorschlägen, die diesem Themengebiet zugeordnet werden können, zwei Subsidiaritätsrügen. Darin wird vor allem kritisiert, dass ein Großteil der europäischen Mitgliedstaaten die derzeitigen Zielvorgaben im Bereich der Verpackungs- und Abfallentsorgung noch nicht erfüllt. (vgl. Bundesrat 13/SB-BR/2014, S.2; Bundesrat 14/SB-BR/2014, S.1f) Die Kritik fällt demnach in die Kategorie „Einzelne Mitgliedstaaten erfüllen derzeitige Zielvorgaben noch nicht“.

Vier Kritikpunkte formulierte der EU-Ausschuss des Bundesrates jeweils nur einmal. Es handelt sich dabei um sehr spezifische Kritik, die sich gegen Gesetzesvorschläge aus verschiedenen Politikbereichen richtet. Die österreichische Länderkammer verweist in diesen Fällen jeweils einmal auf das „Recht auf kommunale Selbstbestimmung“, die „Gefährdung der Biodiversität in Österreich“, auf eine „eindeutige Regelung der europäischen Mindestbefugnisse“ und „geltendes EU-Recht“.

Vollständig	12
Teilweise	2
Gar nicht	0

Tabelle 23: Einordnung der begründeten Stellungnahmen nach Ausführlichkeit des Antwortschreibens der Europäischen Kommission, (eigene Zusammenstellung)

In Tabelle 23 ist angeführt, wie ausführlich die Europäische Kommission auf die Subsidiaritätsbedenken des österreichischen Bundesrates in ihrer jeweiligen Replik eingegangen ist. Inwieweit die Europäische Kommission die Kritik der zweiten Kammer beantwortet hat, wurde anhand der Ausführlichkeit und des Umfangs des Antwortschreibens der Kommission auf die jeweilige Subsidiaritätsrüge bewertet. Zur Einteilung der Ergebnisse wurden drei Kategorien gebildet. Ist die Kommission auf jeden von der österreichischen Länderkammer formulierten Kritikpunkt ausführlich eingegangen, werden die Kritikpunkte als „vollständig“ beantwortet gewertet. Wurden einzelne Kritikpunkte des Bundesrates ignoriert oder nur oberflächlich beantwortet, wird die Kritik des EU-Ausschusses als „teilweise“ beantwortet angesehen. Gibt es keine Replik der Kommission auf eine begründete Stellungnahme oder bezieht sich deren Inhalt nicht auf die vom Bundesrat formulierte Kritik, sind diese Fälle in der Kategorie „gar nicht“ angeführt.

Der EU-Ausschuss des österreichischen Bundesrates äußerte insgesamt gegen 14 europäische Gesetzesvorschläge Subsidiaritätsbedenken. Die in den begründeten Stellungnahmen formulierte Kritik wurde dabei in zwölf Fällen „vollständig“ im jeweiligen Antwortschreiben der Europäischen Kommission beantwortet. Hier ist jedoch anzumerken, dass in einem Fall der betreffende Gesetzesvorschlag zur Verabschiedung der Verpackungs- und Abfall-VO von der Kommission zurückgenommen wurde. Anstatt die in der begründeten Stellungnahme formulierten Kritikpunkte des EU-Ausschusses des Bundesrates zu beantworten, verwies die Kommission jedoch darauf, dass die Subsidiaritätsrüge der österreichischen Länderkammer einen wichtigen Beitrag in diesem Zusammenhang darstellt und bei der Ausarbeitung einer neuen Initiative berücksichtigt wird. (vgl. Europäische Kommission C 2016/3203 final, S.1)

Zweimal wurde die Kritik der Länderkammer an Kommissionsvorschlägen nur „teilweise“ durch die EU-Institution beantwortet. Sowohl bei der Schienenpersonenverkehrs-VO als auch bei der Geoblocking-VO ging die Kommission nur oberflächlich auf die formulierten Kritikpunkte des österreichischen Bundesrates ein. In keinem einzigen Fall reagierte die Kommission in ihrer Replik „gar nicht“ auf die in Form einer begründeten Stellungnahme eingebrachten Subsidiaritätsbedenken oder verzichtete gar ganz auf ein Antwortschreiben.

Erwähnenswert im Zusammenhang mit dem politischen Dialog zwischen Bundesrat und EU-Kommission ist der zeitliche Rahmen zwischen Verabschiedung einer begründeten Stellungnahme und deren Beantwortung durch die Kommission. Im Durchschnitt brauchte die EU-Institution vier Monate, um eine Replik auf die Subsidiaritätsrüge des österreichischen Bundesrates zu verabschieden. Angesichts der kurzen Zeitspanne, die den nationalen Parlamenten beziehungsweise deren Kammer zur Verabschiedung einer begründeten Stellungnahme vorgegeben wird, erscheint dieser Zeitraum, meiner Einschätzung nach, lange.

VERBINDLICHE STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES ZU DIESEM THEMA	ANZAHL
Ja	0
Nein	14

Tabelle 24: Anzahl der verbindlichen Stellungnahmen des Bundesrates im Zusammenhang mit einer begründeten Stellungnahme, (eigene Zusammenstellung)

Ob der Bundesrat zu den mit Subsidiaritätsrügen bedachten Gesetzesvorschlägen auch verbindliche Stellungnahmen verabschiedet hat, ist in Tabelle 24 dargestellt. Die notwendigen Informationen wurden der EU-Datenbank der Parlamentsdirektion entnommen. Die erhobenen Zahlen wurden anschließend mit jenen des europäischen und internationalen Dienstes des österreichischen Parlaments abgeglichen.

Wie bereits angeführt, hat der EU-Ausschuss des österreichischen Bundesrates insgesamt gegen 14 europäische Gesetzesvorschläge Subsidiaritätsbedenken durch das Mitwirkungsrecht der begründeten Stellungnahme geäußert. Gegen keinen dieser Kommissionsvorschläge verabschiedete der EU-Ausschuss der Länderkammer auch eine verbindliche Stellungnahme. Im Zusammenhang mit der Subsidiaritätsrüge des EU-

Ausschusses am Kommissionsvorschlag für eine Pflanzenvermehrungs-VO ist jedoch eine Stellungnahme nach Artikel 23e Abs. 3 B-VG des EU-Unterausschusses zu erwähnen. Die darin formulierten Forderungen an den zuständigen Bundesminister decken sich mit den Forderungen beziehungsweise Kritikpunkten der Subsidiaritätsrüge des Bundesrates. Nach der entsprechenden Meldung der Parlamentskorrespondenz stehen diese jedoch nicht im Zusammenhang. (vgl. Parlamentsdirektion 2018i, [online])

Die Tatsache, dass der EU-Ausschuss des Bundesrates zu keinem Gesetzesvorschlag, den er mit einer Subsidiaritätsrüge bedacht hat, auch eine Stellungnahme nach Artikel 23e Abs. 3 B-VG abgegeben hat, ist meiner Ansicht nach überraschend. Immerhin wurde die in den begründeten Stellungnahmen formulierte Kritik des Bundesrates an europäischen Gesetzesvorschlägen in sechs Fällen als „fundamental“ eingestuft. Durch die Verabschiedung einer verbindlichen Stellungnahme hätte der EU-Ausschuss seiner Kritik am jeweiligen Gesetzesvorschlag zusätzlich Nachdruck verleihen können.

Stattdessen beziehen sich die beiden vom EU-Ausschuss der Länderkammer verabschiedeten verbindlichen Stellungnahmen einmal auf das Freihandelsabkommen TTIP und einmal auf das Freihandelsabkommen CETA. Die Bundesregierung wird darin aufgefordert, die Anliegen Österreichs und dessen Bundesländer auf europäischer Ebene zu berücksichtigen. (vgl. Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion 2014, S.20ff; Bundesrat 4/S-BR/2016, S.1)

BEGRÜNDETE STELLUNGNAHMEN DES BUNDESRATES	ANZAHL DER SUBSIDIARITÄTSRÜGEN AN KOMMISSION (STIMMEN³⁰)
5/SB-BR/2013	6 (9)
6/SB-BR/2013	2 (2)
7/SB-BR/2013	1 (1)
8/SB-BR/2013	1 (1)
9/SB-BR/2013	1 (1)
10/SB-BR/2013	4 (7)
11/SB-BR/2014	2 (3)

³⁰ „Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammernsystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme“ (Artikel 7 Abs. 1 Subsidiaritätsprotokoll).

12/SB-BR/2014	2 (2)
13/SB-BR/2014	3 (4)
14/SB-BR/2016	2 (2)
15/SB-BR/2016	1 (1) / 4 (6) ³¹
16/SB-BR/2016	4 (6)
17/SB-BR/2016	1 (1)

Tabelle 25: Anzahl der Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente zu Gesetzesvorschlägen, die auch der österreichische Bundesrat mit einer begründeten Stellungnahme beanstandete, (eigene Zusammenstellung)

Tabelle 25 zeigt in der linken Spalte die europäischen Gesetzesvorschläge, zu denen der EU-Ausschuss des Bundesrates eine begründete Stellungnahme verabschiedet hat. In der rechten Spalte ist die Anzahl an Subsidiaritätsrügen angeführt, die alle nationalen Parlamente gesamt zu den betreffenden Kommissionsvorschlägen verabschiedet haben. In Klammer ist die Gesamtzahl an Stimmen angegeben. Die Zahlen wurden aus den Jahresberichten „Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ der Europäischen Kommission erhoben. (vgl. Europäische Kommission COM 2014/506 final, S.16-28; Europäische Kommission COM 2015/315 final; Europäische Kommission COM 2016/469 final; Europäische Kommission COM 2017/600 final)

Wie bereits in Kapitel 3.5.3 erläutert, bedarf es nach dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ einer bestimmten Anzahl an verabschiedeten begründeten Stellungnahmen, damit ein Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung in Gang gesetzt wird. Nach Artikel 7 Abs. 2 wird ein europäischer Gesetzesentwurf überprüft, wenn mindestens ein Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente eine begründete Stellungnahme verabschiedet. Handelt es sich um einen Gesetzesvorschlag betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, reicht bereits ein Viertel der Stimmen. (vgl. (Artikel 7 Abs. 2 Subsidiaritätsprotokoll))

Erreicht die Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die einfache Mehrheit, ist die

³¹ Der österreichische Bundesrat äußerte seine Subsidiaritätsbedenken zur Gasversorgungs-VO und dem Informationsaustausch-Beschluss in einer gemeinsamen begründeten Stellungnahme, weshalb diese auch hier (in genannter Reihenfolge) in einer Spalte angeführt sind.

Kommission verpflichtet den Gesetzesvorschlag zu prüfen. Hält sie an ihrem Vorschlag fest, entscheidet der Unionsgesetzgeber vor Abschluss der ersten Lesung, ob der Gesetzesvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist oder nicht. (vgl. Artikel 7 Abs. 3 Subsidiaritätsprotokoll)

Insgesamt verfügen die nationalen Parlamente über 54 Stimmen. (vgl. Europäisches Parlament 2018a, S.3) Wirft man einen Blick auf Tabelle 25, wird deutlich, dass diese Schwellenwerte bei allen europäischen Gesetzesvorschlägen, zu denen der EU-Ausschuss des Bundesrates begründete Stellungnahmen verabschiedet hat, klar verfehlt wurden. Die meisten Subsidiaritätsrügen wurden zur Schienenpersonenverkehrs-VO verabschiedet. Die sechs begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente bedeuten in diesem Fall neun Stimmen gegen den Kommissionsvorschlag. Die zweitmeisten Stimmen gegen sich hatte die Kommunikationstechnologie-VO mit sieben Stimmen.

Sieben Mal, wenn der EU-Ausschuss des Bundesrates eine begründete Stellungnahme verabschiedete, wurden insgesamt nur zwei bis maximal vier Subsidiaritätsrügen von den nationalen Parlamenten ausgesprochen. In fünf Fällen war die begründete Stellungnahme des EU-Ausschusses der österreichischen Länderkammer gar die einzige Subsidiaritätsrüge aller mitgliedstaatlichen Parlamente. Dem EU-Ausschuss des Bundesrates gelang es somit bei keinem einzigen europäischen Gesetzesvorschlag, zu dem er eine begründete Stellungnahme verabschiedete, in Zusammenarbeit mit anderen nationalen Parlamenten ein Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung in Gang zu setzen. Diese Tatsache ist Ausgangspunkt für folgende Fragestellung, die im Zuge der Experteninterviews beantwortet werden soll:

Kein Kommissionsvorschlag, zu dem der österreichische Bundesrat eine begründete Stellungnahme verabschiedete, erreichte die nötigen Stimmen nationaler Parlamente, um ein Verfahren im Zuge der Subsidiaritätskontrolle in Gang zu bringen. Verfolgt der Bundesrat überhaupt dieses Ziel?

Bezüglich der allgemein niedrigen Anzahl an Subsidiaritätsrügen und Stimmen gegen die vom Bundesrat beanstandeten Gesetzesvorschläge, muss eines angemerkt werden. Seit der Einführung der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente haben erst drei Kommissionsvorschläge die Schwellenwerte, die eine Überprüfung des

Gesetzesvorschlags notwendig machen, erreicht. Nur in einem der drei Fälle entschied sich die Kommission dazu, ihren Vorschlag tatsächlich zurückzuziehen. (vgl. Europäisches Parlament 2018a, S.3)

ANNAHME DES GESETZESVORSCHLAGS	ANZAHL
Annahme in 1. Lesung	7
Annahme in 2. Lesung	4
Vorschlag abgelehnt	1

Tabelle 26: Darstellung des Verlaufs der vom Bundesrat beanstandeten Gesetzesvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, (eigene Zusammenstellung)

Tabelle 26 zeigt, wie viele europäische Gesetzesvorschläge, gegen die der österreichische Bundesrat Subsidiaritätsbedenken in Form einer begründeten Stellungnahme geäußert hat, in 1. oder 2. Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens angenommen wurden. Die dritte Kategorie fasst die abgelehnten Kommissionsvorschläge zusammen. Die Statistik wurde mit den „Informationen zum Verfahren“ der einzelnen Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene, die auf der Website „<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>“ abgerufen werden können, erstellt. Bevor näher auf die Ergebnisse eingegangen wird, veranschaulicht Abbildung 5 das europäische Verfahren beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. (vgl. Artikel 294 AEUV)

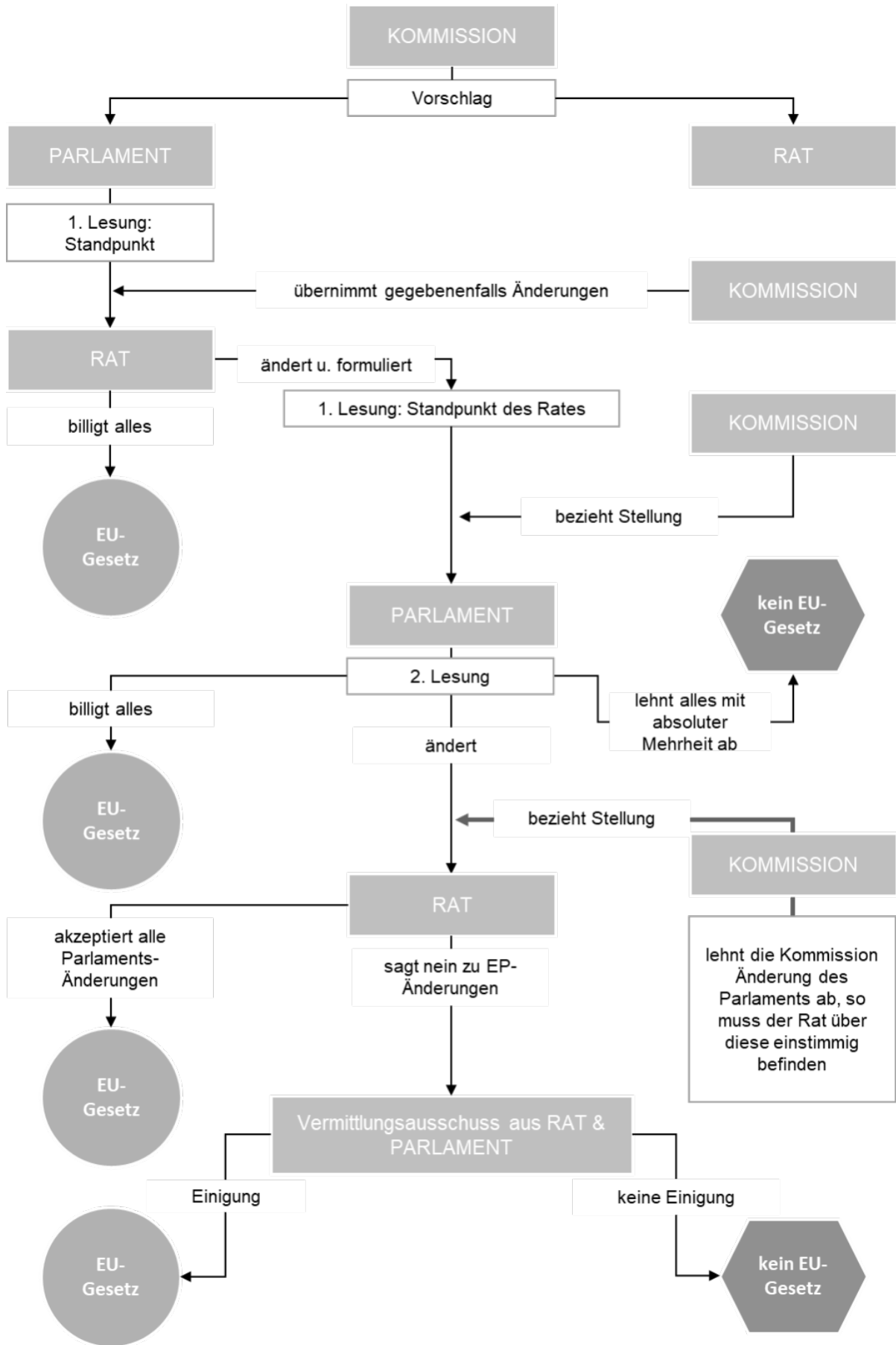


Abbildung 5: Darstellung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union (adaptiert übernommen von Diehl Peter nach: Europäisches Parlament 2018 b, [online])

Von den insgesamt 14 Gesetzesvorschlägen, die mit einer Subsidiaritätsrüge bedacht wurden, wurden sieben in 1. Lesung erlassen. Vier Rechtsakte wurden hingegen erst in 2. Lesung erlassen und ein Gesetzesvorschlag wurde von der Kommission zurückgenommen, nachdem das Europäische Parlament diesen abgelehnt hat. Es handelt sich dabei um den Kommissionsvorschlag für eine Pflanzenvermehrungs-VO.

Die Gesetzesvorschläge für eine GmbH-Richtlinie und eine Verpackungs- und Abfall-VO wurden von der Kommission zurückgenommen, bevor das Europäische Parlament oder der Rat seinen Standpunkt festgelegt hat, weshalb die beiden Vorschläge auch nicht in Tabelle 26 eingerechnet sind.

ÖSTERREICH IM MINISTERRAT FÜR DEN GESETZESVORSCHLAG	ANZAHL
Ja	7
Nein	1
Stimmenthaltung	3

Tabelle 27: Darstellung des Abstimmungsverhalten des österreichischen Vertreters im Rat der Europäischen Union, (eigene Zusammenstellung)

Tabelle 27 veranschaulicht das Abstimmungsverhalten des österreichischen Vertreters im Ministerrat bezüglich der vom Bundesrat mit Subsidiaritätsrügen bedachten Gesetzesvorschläge. Es wird gezeigt, wie oft der zuständige Minister mit „Ja“ oder „Nein“ gestimmt hat beziehungsweise wann er sich seiner Stimme enthalten hat. Das Abstimmungsverhalten wurde dem beigefügten Dokument des jeweiligen Kommissionsvorschlags auf der Website <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> entnommen.

Insgesamt sieben Mal stimmte ein österreichischer Minister für die Verabschiedung des europäischen Gesetzesvorschlags. Dreimal hat sich der österreichische Vertreter im Rat seiner Stimme enthalten. Dies war bei den Kommissionsvorschlägen für eine Kennzeichnungs-VO, eine Verbraucherschutz-VO und eine Geoblocking-VO der Fall. Bei der Verabschiedung der Tiergesundheits-VO stimmte der österreichische Vertreter als einziger Minister gegen den Kommissionsvorschlag. Weder die Stimmenthaltung noch die Stimme gegen den Gesetzesvorschlag hatten Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis, da im Rat der Europäischen Union in den betreffenden Fällen

nur eine qualifizierte Mehrheit³² erforderlich war. Um einen Beschluss zu verhindern, müssen mindestens vier Länder, die mindestens 35 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung stellen, gegen den Kommissionsvorschlag stimmen. Diese Hürde wurde bei keinem Vorschlag erreicht. (vgl. Europäische Union 2018, [online])

Drei europäische Gesetzesvorschläge wurden von der Kommission zurückgezogen, noch bevor sie zur Abstimmung standen. Aus diesem Grund sind sie nicht in Tabelle 27 eingerechnet. Es handelt sich dabei um die europäischen Legislativvorschläge für eine GmbH-Richtlinie, eine Pflanzenvermehrungs-VO und eine Verpackungs- und Abfall-VO.

STATUS DES GESETZESVORSCHLAGS	ANZAHL
In Kraft	11
In Vorbereitung	0
Rücknahme durch die Kommission	3

Tabelle 28: Status der vom österreichischen Bundesrat mit einer begründeten Stellungnahme bedachten Gesetzesvorschläge, (eigene Zusammenstellung)

Den Status der einzelnen Gesetzesvorschläge, zu denen der EU-Ausschuss des Bundesrates eine begründete Stellungnahme verabschiedet hat, zeigt Tabelle 28. Dieser ist unter dem Reiter „Informationen zum Dokument“ auf der Website „<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>“ einsehbar.

Von den insgesamt 14 Kommissionsvorschlägen, gegen die die Länderkammer Subsidiaritätsbedenken gemeldet hat, sind mittlerweile elf „In Kraft“. In die Kategorie „In Vorbereitung“ fällt kein europäischer Gesetzesvorschlag, gegen den der EU-Ausschuss Subsidiaritätsbedenken geäußert hat. Demnach wird keiner der untersuchten Vorschläge derzeit noch im Rat oder seinen vorbereitenden Dienststellen erörtert.

Drei europäische Gesetzesvorschläge wurden im Laufe des Gesetzgebungsprozesses aus unterschiedlichen Gründen von der Europäischen Kommission zurückgezogen und fallen folglich in die Kategorie „Rücknahme durch die Kommission“. So wurde der Vorschlag für eine Pflanzenvermehrungs-VO vom Europäischen Parlament abgelehnt. Als Gründe nennt der zuständige Ausschuss eine mögliche Verschlechterung für

³² „55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der EU-Bevölkerung vertreten“ (Rat der Europäischen Union 2018, [online]).

Verbraucher, die hohe Anzahl an delegierten Rechtsakten und den steigenden Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten durch den vorgelegten Legislativvorschlag. (vgl. Europäisches Parlament 2014, S.6f) Die Kritikpunkte decken sich somit zum Großteil mit jenen der begründeten Stellungnahme des EU-Ausschusses des österreichischen Bundesrates. (vgl. Bundesrat 6/SB-BR/2013, S.2f)

Die Rücknahme der Verpackungs- und Abfall-VO begründete die Kommission mit dem Ziel, „einen ehrgeizigeren und wirksameren Ansatz auf den Weg zu bringen“ (Europäische Kommission C 2015/3203 final, S.1). Dieser soll die unterschiedlichen Voraussetzungen der Mitgliedstaaten berücksichtigen und einen konkreten Ansatz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft enthalten. (vgl. Europäische Kommission C 2015/3203 final, S.1) Somit findet sich der in der Subsidiaritätsrüge des EU-Ausschusses formulierte Kritikpunkt, dass einzelne Mitgliedstaaten derzeitige europäische Zielvorgaben nicht erfüllen, auch in der Begründung der Europäischen Kommission wieder. Für die Rücknahme der GmbH-Richtlinie führte die Europäische Kommission hingegen keine Gründe an.

4.4 Analyseschritt 4: Ergebnisse der Experteninterviews

Der vierte und letzte Analyseschritt beinhaltet die Ergebnisse der Experteninterviews mit den Bundesräten Edgar Mayer (ÖVP) und Stefan Schennach (SPÖ). Die Interviews geben Einblick in das derzeitige Selbstverständnis des österreichischen Bundesrates und ermöglichen gleichzeitig eine bessere Einbettung der Ergebnisse aus den vorangegangenen Analyseschritten. Die vorab erstellten Leitfragen wurden dabei um zwei Fragen ergänzt, die auf Ergebnisse der bereits durchgeführten Analyseschritte Bezug nehmen.

4.4.1 Experteninterview mit Bundesrat Edgar Mayer

1) Hat sich der Arbeitsumfang/die Arbeitsweise im EU-Ausschuss des Bundesrates in den letzten Jahren verändert?

Nach Einschätzung von Edgar Mayer (ehemaliger Präsident des Bundesrates und langjähriger Vorsitzender des EU-Ausschusses des Bundesrates, vgl. Fußnote 9) hat sich der Arbeitsumfang des EU-Ausschusses in den letzten Jahren sehr erweitert. Ausgangspunkt war das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009. Die

daraus entstandenen Möglichkeiten für nationale Parlamente hat der Bundesrat, nach einer kurzen Anlaufzeit, intensiv genutzt. Mittlerweile ist der EU-Ausschuss des Bundesrates der größte und wichtigste Ausschuss der zweiten Parlamentskammer. So entfallen mehr als 50 Prozent der Ausschussarbeit im Bundesrat auf den EU-Ausschuss, womit der Bundesrat auch im europaweiten Vergleich zu den aktivsten Parlamentskammern in Bezug auf die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zählt.

Neben dem Arbeitsanstieg hat laut Bundesrat Mayer auch eine Professionalisierung der Arbeitsweise stattgefunden. So hat der Ausschuss der Regionen das österreichische Verfahren betreffend Subsidiaritätsprüfungen unter Einbeziehung der Bundesländer und mit zentraler Beteiligung des Bundesrates als europaweites Best-Practice-Modell hervorgehoben..

Für Edgar Mayer hat es der Bundesrat in den letzten sieben bis acht Jahren geschafft sich zu modernisieren. Man hat die Chance erkannt, durch den EU-Ausschuss europäische Themen aktiv zu bearbeiten und seine Arbeit auch medial zu präsentieren.

2) Wurden die personellen beziehungsweise finanziellen Ressourcen zur Aufarbeitung von EU-Dokumenten erhöht?

Der Bundesrat der ÖVP verweist darauf, dass die inhaltliche Betreuung der übermittelten EU-Dokumente durch den internationalen Dienst des Parlaments erfolgt, der sein Personal aufgrund der gestiegenen Anforderungen aufgestockt hat. Dort werden jene Dokumente vorselektiert, die für den Bundesrat beziehungsweise für die Bundesländer von Interesse sein könnten. Der EU-Ausschuss hat insgesamt die größten personellen Ressourcen aller Ausschüsse, jedoch bringt er, laut Mayer, auch den größten Mehrwert für den Bundesrat.

3) Haben Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten an Stellenwert innerhalb des Bundesrates gewonnen?

Innerhalb des Bundesrates herrscht laut Edgar Mayer Einstimmigkeit darüber, dass der EU-Ausschuss der wichtigste Ausschuss der Länderkammer ist. Dieser genießt quer durch alle Fraktionen eine hohe Anerkennung. So hält jede Fraktion auch Fraktionssitzungen zum EU-Ausschuss ab. Dem Ausschuss kommt vor allem aufgrund

seiner konstruktiven und parteiunabhängigen Arbeit ein hohes Maß an Wertschätzung aller Bundesräte entgegen. Dies wird laut Mayer auch durch die Vielzahl an gemeinsam verabschiedeten begründeten Stellungnahmen unterstrichen.

Das Mitglied des Bundesrates sieht die Tätigkeiten des EU-Ausschusses mittlerweile als zweites Standbein der Länderkammer. So ist es innerhalb der letzten Jahre gelungen, neben den ursprünglich verfassungsrechtlich vorgesehenen Aufgaben des Bundesrates eine zusätzliche Kompetenz aufzubauen.

4) Hat sich der Schwerpunkt der politischen Arbeit des österreichischen Bundesrates in den letzten Jahren verschoben (innerstaatlich/europäisch)?

Den Ausführungen von Edgar Mayer folgend, hat sich die Zielsetzung des Bundesrates in den letzten Jahren intensiv darauf gerichtet, die Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene wahrzunehmen. Der Schwerpunkt hat sich verschoben, jedoch wurden die ursprünglich verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Kompetenzen nicht vernachlässigt, sondern um ein zweites Standbein des österreichischen Bundesrates erweitert. Der EU-Ausschuss hat die neuen Möglichkeiten, die sich durch den Vertrag von Lissabon aufgetan haben, nach Meinung des ÖVP Bundesrates genutzt, ohne seine innerstaatlichen Kompetenzen zu vernachlässigen.

Wenn ja:

4a) Wurde diese Entwicklung gezielt angestrebt?

Der wichtigste Faktor für die Entwicklung des österreichischen Bundesrates waren laut Mayer die dazugewonnenen Mitwirkungsrechte durch den Vertrag von Lissabon. Der Bundesrat hat diese neuen Kompetenzen als Chance begriffen, die Politik der europäischen Union mitzugestalten. Bundesrat Edgar Mayer hebt in diesem Zusammenhang die damaligen Fraktionsvorsitzenden Gottfried Kneifel (ÖVP) und Albrecht Konecny (SPÖ) hervor, die diese Entwicklung vorangetrieben haben. Ein wichtiger Beitrag waren auch die europäischen Themenschwerpunkte der Bundesratspräsidentschaften der letzten Jahre. Dadurch konnten die EU-Tätigkeiten der Länderkammer weiter forciert werden.

Ein weiterer Grund für Mayer waren die anhaltenden Diskussionen über die Notwendigkeit einer Reform des österreichischen Bundesrates. Die Länderkammer hat die neuen Kompetenzen auf europäischer Ebene als Möglichkeit begriffen, der Öffentlichkeit und den Medien zu zeigen, dass die zweite Parlamentskammer modernen und konstruktiven Parlamentarismus lebt.

4b) Welche Faktoren haben diese Entwicklung beeinflusst?

Nach der Einschätzung von Bundesrat Edgar Mayer hat sich diese Entwicklung einerseits aus den Möglichkeiten des Lissabon-Vertrages ergeben, andererseits hat der Bundesrat früh erkannt, wie wichtig die Mitsprache der Nationalstaaten, der Länder und Regionen im europäischen Gesetzgebungsprozess ist. Natürlich hat man die Entwicklungen der letzten Jahre, hin zu einer aktiven Parlamentskammer auf europäischer Ebene, bewusst gefördert. Die Länderkammer hat sich dadurch sukzessive ein neues Standbein geschaffen, das über die Jahre verbessert und ausgebaut wurde.

4c) Wie ist diese Entwicklung im Lichte der innenpolitischen Aufgaben des Bundesrates zu bewerten?

Diese Entwicklung ist laut Edgar Mayer sehr positiv zu bewerten. Die österreichische Länderkammer hat sich eine zusätzliche Kompetenz angeeignet, die zum Nutzen und Vorteil der Länder und Regionen eingesetzt wird. Gleichzeitig vernachlässigt der Bundesrat seine innenpolitischen Aufgaben nicht, diese sind aber verfassungsrechtlich beschränkt. Natürlich gibt es immer wieder Debatten, welche Aufgaben der österreichische Bundesrat zu erfüllen hat, diese sind aber so alt wie die Länderkammer selbst. Der Vertrag von Lissabon hat dem österreichischen Bundesrat die Möglichkeit gegeben, Themen aktiv zu bearbeiten und mitzugestalten. Dies ist auf innerstaatlicher Ebene, aufgrund der verfassungsrechtlich begrenzten Kompetenzen, nur schwer möglich.

5) Von insgesamt dreizehn verabschiedeten Subsidiaritätsrügen entfallen sechs begründete Stellungnahmen auf den Politikbereich „Umwelt, Verbraucher und

Gesundheitsschutz“. Ist diese Tatsache auf einen inhaltlichen Schwerpunkt der Länderkammer zurückzuführen?

Europäische Regelungen in diesen Bereichen sind natürlich oftmals sehr umstritten, da in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Standards und Voraussetzungen gegeben sind. Speziell in Österreich hat der angesprochene Bereich auch in der Öffentlichkeit einen sehr hohen Stellenwert. Die hohe Anzahl der begründeten Stellungnahmen in diesem Politikbereich hängt aber mit der Qualität der Kommissionsvorschläge zusammen und nicht mit einem Schwerpunkt des österreichischen Bundesrates.

- 6) Kein Kommissionsvorschlag, zu dem der österreichische Bundesrat eine begründete Stellungnahme verabschiedete, erreichte die nötigen Stimmen nationaler Parlamente, um ein Verfahren im Zuge der Subsidiaritätskontrolle in Gang zu bringen. Verfolgt der Bundesrat überhaupt dieses Ziel?

Laut Edgar Mayer liegt der Fokus der Länderkammer natürlich darauf, ein solches Verfahren in Gang zu bringen. Gleichzeitig versucht man durch die Verabschiedung begründeter Stellungnahmen, die Verhandler in den Ratsarbeitsgruppen zu unterstützen und auf bestimmte Anliegen aufmerksam zu machen. In den Arbeitsgruppen werden viele Punkte, die nationale Parlamente in ihren begründeten Stellungnahmen anführen, noch entschärft. Oftmals ist der Inhalt begründeter Stellungnahmen auch ein Auszug der Forderungen der österreichischen Sozialpartner. Somit erfüllen die vom österreichischen Bundesrat verabschiedeten Subsidiaritätsrügen durchaus wichtige Aufgaben, auch wenn kein Verfahren im Zuge der Subsidiaritätskontrolle in Gang gebracht werden kann.

4.4.2 Experteninterview mit Bundesrat Stefan Schennach

- 1) Hat sich der Arbeitsumfang/die Arbeitsweise im EU-Ausschuss des Bundesrates in den letzten Jahren verändert?

Für Stefan Schennach (ehemaliger stellvertretender Ausschussvorsitzender des EU-Ausschusses des Bundesrates, EU-Sprecher und Vertreter des EU-Ausschusses in der COSAC, vgl. Fußnote 10) hat sich die Arbeit im EU-Ausschuss durch die Einbindung der nationalen Parlamente in die Subsidiaritätsprüfung generell verändert. Neben dem Arbeitsumfang hat die Arbeit des EU-Ausschusses des Bundesrates eine enorme Aufwertung erfahren. Die österreichische Länderkammer hat die neue Aufgabenstellung seit dem Lissabon-Vertrag als Auftrag interpretiert, ein aktives

Mitglied der EU zu sein und einen konstruktiven Beitrag zum europäischen Gesetzgebungsprozess zu leisten. Dadurch ist es dem EU-Ausschuss gelungen, eine neue Kompetenz der Länderkammer aufzubauen.

Der Bundesrat der SPÖ ist der Ansicht, dass der österreichische Bundesrat bis 2017 einen europäischen Standard in Bezug auf die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten vorgegeben hat. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist für Schennach auch ein Vergleich mit den Tätigkeiten des österreichischen Nationalrates auf EU-Ebene. Während mehr als 50 Prozent der Tätigkeiten des Bundesrates auf die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten entfällt, liegt dieser Prozentsatz beim Nationalrat unter einem Drittel.

2) Wurden die personellen beziehungsweise finanziellen Ressourcen zur Aufarbeitung von EU-Dokumenten erhöht?

Bundesrat Schennach sieht vor allem in der Bereitstellung von qualifiziertem Personal für den EU-Ausschuss eine Steigerung der Ressourcen. So stellt der Bundesrat mittlerweile eigens geschultes Personal zur Verfügung, um die subsidiaritätsrelevanten Dokumente vorab für den EU-Ausschuss herauszufiltern. Der EU-Ausschuss der österreichischen Länderkammer besitzt jedoch keine unabhängigen Finanzmittel.

3) Haben Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten an Stellenwert innerhalb des Bundesrates gewonnen?

Bundesrat Stefan Schennach ist ebenfalls der Ansicht, dass der EU-Ausschuss und dessen Mitwirkungsrechte einen sehr hohen Stellenwert innerhalb des Bundesrates genießen. Auch die Sozialpartner haben mittlerweile die konstruktive und parteiunabhängige Arbeit des EU-Ausschusses erkannt, weshalb sie ihre Interessen und Bedenken oftmals im EU-Ausschuss der Länderkammer vorbringen. Selbst Fraktionen, die der Europäischen Union sehr kritisch gegenüberstehen, wissen um die Bedeutung des EU-Ausschusses für den Bundesrat. Der Stellenwert des Ausschusses zeigt sich laut Schennach auch dadurch, dass die Plätze im EU-Ausschuss unter den Bundesräten sehr begehrt sind und diese ein großes Interesse daran haben,

im EU-Ausschuss mitzuwirken. Die österreichischen Bundesräte sind auch stolz, dass die Länderkammer mit ihren Subsidiaritätsprüfungen zu den führenden Kammern in der Europäischen Union zählt.

4) Hat sich der Schwerpunkt der politischen Arbeit des österreichischen Bundesrates in den letzten Jahren verschoben (innerstaatlich/europäisch)?

Bundesrat Schennach ist der Ansicht, dass sich vielmehr die Aufgabenstellung als der Schwerpunkt für den Bundesrat verändert hat. Da die ursprünglich in der Bundesverfassung festgeschriebenen Kompetenzen des Bundesrates nicht sehr weitreichend sind, hat man die Chance genützt und die neugewonnenen Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene aktiv eingesetzt. Es gab jahrelange Debatten über die Reformbedürftigkeit des österreichischen Bundesrates, doch erst der Vertrag von Lissabon hat wirklich etwas verändert. Mittlerweile entfällt die Hälfte aller Tätigkeiten der Länderkammer auf den Bereich der Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten.

Wenn ja:

4a) Wurde diese Entwicklung gezielt angestrebt?

Nach Meinung von Stefan Schennach waren die neugewonnenen Mitwirkungsrechte durch den Vertrag von Lissabon Ausgangspunkt für die Entwicklungen innerhalb des Bundesrates. Auch die Tatsache, dass überzeugte Europapolitiker im österreichischen Bundesrat vertreten sind, war und ist ein wichtiger Faktor, dass der Bundesrat mittlerweile zu den aktivsten Parlamentskammern auf europäischer Ebene zählt. Zu nennen sind hier, neben seiner Person, vor allem Edgar Mayer und Gottfried Kneifel von der ÖVP.

4b) Welche Faktoren haben diese Entwicklung beeinflusst?

Stefan Schennach sieht diese Entwicklung als Konsequenz der veränderten Aufgabenstellung und den neuen Kompetenzen des Bundesrates auf europäischer Ebene. Diese Chance, ein aktives Mitglied auf europäischer Ebene zu werden, hat die Länderkammer in weiterer Folge gezielt wahrgenommen.

4c) Wie ist diese Entwicklung im Lichte der innenpolitischen Aufgaben des Bundesrates zu bewerten?

Bundesrat Stefan Schennach ist der Ansicht, dass der österreichische Bundesrat durch die aktive Nutzung seiner Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene eine gesamtstaatlich wertvolle Aufgabe erfüllt. Es ist nicht abzustreiten, dass es einen institutionellen Wandel gegeben hat, jedoch ist dieser auf veränderte Rahmenbedingungen und Möglichkeiten durch den Vertrag von Lissabon zurückzuführen.

5) Von insgesamt dreizehn verabschiedeten Subsidiaritätsrügen entfallen sechs begründete Stellungnahmen auf den Politikbereich „Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz“. Ist diese Tatsache auf einen inhaltlichen Schwerpunkt der Länderkammer zurückzuführen?

Nach Meinung des Bundesrates der SPÖ ist diese Tatsache nicht auf einen inhaltlichen Schwerpunkt der Parlamentskammer zurückzuführen, sondern viel eher auf einen europäischen Schwerpunkt. Die betreffenden Kommissionsvorschläge waren jedoch laut Schennach in ihren Umfängen für den österreichischen Bundesrat nicht greifbar. Ein Problem war vor allem die hohe Anzahl an delegierten Rechtsakten. Allein bei der Verordnung zur Schädlingsbekämpfung kam man auf die Anzahl von 160 delegierten Rechtsakten.

6) Kein Kommissionsvorschlag, zu dem der österreichische Bundesrat eine begründete Stellungnahme verabschiedete, erreichte die nötigen Stimmen nationaler Parlamente, um ein Verfahren im Zuge der Subsidiaritätskontrolle in Gang zu bringen. Verfolgt der Bundesrat überhaupt dieses Ziel?

Stefan Schennach sieht das Erreichen des Quorums als wichtiges Ziel, jedoch brauche es oftmals gar nicht diese Anzahl an Stimmen, damit eine Gesetzesvorlage von der Kommission zurückgezogen wird. Ein Problem in diesem Zusammenhang sei, dass andere mitgliedstaatliche Parlamente oftmals nicht die Rahmenbedingungen gesetzt haben, die eine Bearbeitung der subsidiaritätsrelevanten Dokumente in acht Wochen ermöglichen.

4.4.3 Zusammenfassende Bewertung der Experteninterviews

Bewertet man die Ergebnisse der beiden Experteninterviews, so wird deutlich, dass sich der Bundesrat in seinem Selbstverständnis eindeutig als die „Europakammer“ des österreichischen Parlaments wahrnimmt. Sowohl Edgar Mayer als auch Stefan Schennach sind der Ansicht, dass die aktive Nutzung der EU-spezifischen Mitwirkungsrechte eine positive Entwicklung innerhalb der Parlamentskammer ist und der Bundesrat durch diese zusätzliche Kompetenz eine gesamtstaatlich wichtige Aufgabe erfüllt.

Auffallend ist, dass vor allem Stefan Schennach immer wieder die EU-Aktivitäten der beiden österreichischen Parlamentskammern gegenüberstellt und darauf verweist, dass der Bundesrat in Bezug auf die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten aktiver als der Nationalrat ist. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass sich die Länderkammer selbst, rund um die Debatte über Sinnhaftigkeit und Reformbedürftigkeit, in einer Art Wettbewerb mit dem Nationalrat sieht. Inwieweit dieses Wettstreiten im Zusammenhang mit den EU-spezifischen Mitwirkungsrechten zur positiven Entwicklung des Bundesrates und seiner Rolle im politischen System des Landes beiträgt, ist fraglich.

Kritisch hinterfragt werden muss auch, inwieweit der österreichische Bundesrat die ihm zugedachte innerstaatliche Rolle noch übernimmt und ob diese in derzeitiger Form sinnvoll ist. Für die beiden befragten Bundesräte stehen die EU-Aktivitäten der Länderkammer nicht im Widerspruch mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen innerstaatlichen Aufgaben des Bundesrates. Vielmehr seien die seit dem Vertrag von Lissabon hinzugewonnenen EU-spezifischen Mitwirkungsrechte die Chance zur Modernisierung der zweiten Parlamentskammer gewesen.

Tritt man im Rahmen der Bewertung der beiden Experteninterviews einen Schritt zurück, muss angemerkt werden, dass sowohl Edgar Mayer als auch Stefan Schennach im Zuge ihrer Interviews gänzlich auf kritische Worte im Zusammenhang mit den Aufgabenbereichen und Tätigkeiten des österreichischen Bundesrates verzichtet haben. Dies liegt sicherlich auch daran, dass sowohl Mayer als auch Schennach die Entwicklung der Länderkammer, in Bezug auf ihrer EU-Aktivitäten, im Untersuchungszeitraum maßgeblich vorangetrieben haben. Ein negatives Bild des in der Öffentlichkeit als auch

in der Wissenschaft ohnehin oft kritisierten Bundesrates ist sicherlich nicht im Interesse der beiden Bundesräte.

5 Fazit und Ausblick

Zum Abschluss werden in diesem Kapitel die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zusammengefasst und ausgewertet. Neben der Beantwortung der zu Beginn formulierten Forschungsfragen wird auch auf den theoretischen Rahmen der Untersuchung Bezug genommen. Am Ende folgt ein kurzer Ausblick, welche Anknüpfungspunkte die im Zuge der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse für weiterführende Untersuchungen in diesem Themenfeld liefern können.

Die Arbeit konnte zeigen, dass in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion rund um die Abschaffung oder Reform des österreichischen Bundesrates sowohl die Tätigkeiten der Länderkammer auf innerstaatlicher Ebene als auch auf europäischer Ebene berücksichtigt werden sollten. Während die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des österreichischen Bundesrates innerstaatlich begrenzt sind, ermöglichen die Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten eine aktive Beteiligung am europäischen Gesetzgebungsprozess.

Inwieweit der Bundesrat diese auch tatsächlich nutzt, wird durch die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Fragestellung, ob sich der österreichische Bundesrat im Zeitraum 2013 bis 2016 zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments entwickelt hat, geklärt. Im Hinblick auf diese Forschungsfrage konnte im Zuge der Arbeit durch den Vergleich der quantitativen Tätigkeiten des EU-Ausschusses der Länderkammer mit jenen des Nationalrates gezeigt werden, dass diese Frage, gemessen an den gewählten Bewertungsmaßstäben, schlussendlich mit „Ja“ zu beantworten ist. Der österreichische Bundesrat hat sich zur „Europakammer“³³ des österreichischen Parlaments entwickelt, wenngleich er bei zwei der fünf gewählten Bewertungskriterien hinter dem Nationalrat liegt.

Der EU-Ausschuss der zweiten Kammer behandelte im Untersuchungszeitraum deutlich mehr EU-Vorlagen und verabschiedete in den Jahren 2013 bis 2016 auch deutlich mehr Mitteilungen und begründete Stellungnahmen. Der Nationalrat wiederum liegt sowohl bei der Anzahl an Sitzungen seiner EU-Ausschüsse als auch bei der Verabschiedung verbindlicher Stellungnahmen vor dem Bundesrat. Einen diesbezüglichen

³³ Nach den in der Arbeitsdefinition in Kapitel 1.2 bestimmten Kriterien.

Gesamtüberblick liefert Tabelle 5. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass die in der Arbeit herangezogenen Bewertungsmaßstäbe sicherlich auch adaptiert oder um zusätzliche Kriterien erweitert werden können, die möglicherweise zu einem anderen Schluss führen.

Neben den Ergebnissen aus dem Vergleich der Tätigkeiten der EU-Ausschüsse beider Parlamentskammern, sprechen auch die Erkenntnisse aus den Experteninterviews für eine Entwicklung des Bundesrates hin zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments. Der EU-Ausschuss der Länderkammer ist mittlerweile nicht nur der größte und wichtigste Ausschuss des österreichischen Bundesrates, sondern zählt auch im europäischen Vergleich zu den aktivsten Parlamentskammern. Mittlerweile entfallen, nach Einschätzung der Experten, mehr als 50 Prozent der Tätigkeiten des Bundesrates auf die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, während dieser Prozentsatz beim Nationalrat bei unter einem Drittel liegt. Sowohl Edgar Mayer als auch Stefan Schennach sind der Meinung, dass sich der Bundesrat in den letzten Jahren durch seine Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten eine neue Kompetenz angeeignet hat. Durch die aktive Nutzung der neugewonnenen Mitwirkungsrechte hat sich der österreichische Bundesrat, nach Ansicht der beiden Experten, modernisiert und seinen Aufgabenbereich erweitert. Insgesamt genießt der EU-Ausschuss quer durch alle Fraktionen ein hohes Maß an Anerkennung und gilt auch innerhalb des Bundesrates als wichtigster Ausschuss.

Inwieweit die EU-Aktivitäten des Bundesrates noch seiner verfassungspolitisch zugeordneten Rolle im politischen System Österreichs entsprechen, muss jedoch kritisch hinterfragt werden. Im Zuge der Debatten rund um die Sinnhaftigkeit und den Reformbedarf der zweiten Parlamentskammer scheint sich die Länderkammer, im Kampf um ihre Daseinsberechtigung, eine neue Kompetenz angeeignet zu haben, die mehr Möglichkeiten bietet als die begrenzten innerstaatlichen Mitwirkungsrechte. Die Vergleiche der beiden interviewten Bundesräte zwischen den EU-Aktivitäten der österreichischen Parlamentskammern sprechen dafür, dass dieses europäische Aufgabengebiet gegenüber dem Nationalrat verteidigt werden soll.

Die zweite Fragestellung bezieht sich auf die inhaltliche Ebene der Tätigkeiten des EU-Ausschusses. Es wurde untersucht, welche thematischen Bereiche die EU-Aktivitäten

des österreichischen Bundesrates umfassen und welchen Verlauf die mit Subsidiaritätsrügen beanstandeten Gesetzesvorschläge auf europäischer Ebene nehmen. Auf Basis der Aufarbeitung der begründeten Stellungnahmen des EU-Ausschusses konnte festgestellt werden, dass die Tätigkeiten des österreichischen Bundesrates in EU-Angelegenheiten sechs unterschiedliche Politikbereiche umfassen. Es handelt sich dabei um die Bereiche „Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz“, „Landwirtschaft“, „Energie“, „Verkehrspolitik“, „Industriepolitik und Binnenmarkt“ und „Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr“. Eine detaillierte Übersicht bezüglich der Verteilung der begründeten Stellungnahmen nach Politikbereichen liefert Tabelle 20.

Am häufigsten äußerte die Länderkammer Subsidiaritätsbedenken zu europäischen Gesetzesvorschlägen aus dem Politikbereich „Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz“. Von insgesamt dreizehn verabschiedeten Subsidiaritätsrügen entfallen sechs begründete Stellungnahmen auf diesen Politikbereich. Nach Einschätzung der in den Interviews befragten Experten ist dieses Ergebnis jedoch nicht auf einen inhaltlichen Schwerpunkt des EU-Ausschusses zurückzuführen, sondern auf die Ausgestaltung der betreffenden europäischen Gesetzesvorschläge. Insgesamt neun Mal kritisierte der EU-Ausschuss des Bundesrates in seinen verabschiedeten Stellungnahmen die Anzahl und die Erlassung delegierter Rechtsakte seitens der Kommission. Sechs Mal empfahl er lokale oder regionale Maßnahmen anstelle von europäischen Regelungen und in fünf Fällen kritisierte der EU-Ausschuss den fehlenden Mehrwert der betreffenden europäischen Gesetzesvorschläge.

Inhaltlich beschränken sich die begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates nicht auf Angelegenheiten, die innerstaatlich in die Länderkompetenz fallen, sondern umfassen auch Angelegenheiten, die im Kompetenzbereich des Bundes liegen.

Im Hinblick auf den Verlauf der europäischen Legislativvorschläge, gegen die der EU-Ausschuss des Bundesrates Subsidiaritätsbedenken äußerte, liefert die vorliegende Arbeit folgendes Ergebnis: Von insgesamt 14 beanstandeten Gesetzesvorschlägen sind elf mittlerweile in Kraft. Drei Legislativvorschläge wurden von der Kommission im Laufe

des europäischen Gesetzgebungsprozesses zurückgenommen, wobei einer dieser Vorschläge vom Europäischen Parlament in 1. Lesung abgelehnt worden war. Von den elf Gesetzesvorschlägen, die in Kraft sind, wurden vier Rechtsakte in 2. Lesung und sieben in 1. Lesung erlassen.

Keiner der vom EU-Ausschuss des Bundesrates beanstandeten Gesetzesvorschläge erreichte das im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle vorgesehene Quorum an Stimmen der nationalen Parlamente, um ein Überprüfungsverfahren einzuleiten. Die höchste Anzahl an Stimmen erreichte der Kommissionsvorschlag für eine Schienenpersonenverkehrs-VO mit neun Stimmen, wobei nochmals neun Stimmen für ein Verfahren der „gelben Karte“ notwendig gewesen wären. Die im Zuge der Interviews befragten Experten betonten diesbezüglich jedoch, dass die begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates nicht aus Eigeninteresse formuliert werden. Laut Stefan Schennach braucht es nicht unbedingt die geforderte Anzahl an Stimmen, damit die Kommission einen Gesetzesvorschlag überdenkt. Edgar Mayer betont, dass die verabschiedeten Subsidiaritätsrügen auch der Stärkung der Verhandlungsposition in den Ratsarbeitsgruppen dienen.

Die Kritik des EU-Ausschusses des österreichischen Bundesrates am europäischen Gesetzesvorschlag wurde in sechs Fällen als „fundamental“ eingestuft. Der Ausschuss verabschiedete jedoch zu keinem dieser europäischen Legislativvorschläge eine verbindliche Stellungnahme. Dieses Ergebnis überrascht meiner Ansicht nach, da man durch die Verabschiedung einer Stellungnahme nach Artikel 23e Abs. 3 B-VG seiner Kritik am jeweiligen Gesetzesvorschlag zusätzlich Nachdruck verleihen könnte.

Im Ministerrat stimmte der österreichische Vertreter in einem Fall gegen den europäischen Gesetzesvorschlag, der vom EU-Ausschuss des Bundesrates mit einer Subsidiaritätsrüge bedacht worden war. Dreimal enthielt er sich seiner Stimme. Sowohl die Stimme gegen den Legislativvorschlag als auch die Stimmenthaltungen hatten keine Auswirkungen auf das Abstimmungsergebnis. In allen vier Fällen wurde der Beschluss gefasst. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass aufgrund des Umfangs der vorliegenden Arbeit nicht herausgearbeitet werden konnte, inwieweit die in der Subsidiaritätsrüge formulierten Kritikpunkte des EU-Ausschusses des Bundesrates im Laufe des europäischen Gesetzgebungsprozesses noch entschärft wurden.

Setzt man die im Verlauf der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse in Beziehung zum theoretischen Rahmen der Untersuchung, kommt man zu folgendem Schluss: Die Institution „österreichischer Bundesrat“ und seine Rolle im politischen System haben sich im Laufe der letzten Jahre gewandelt. Ausgangspunkt für diesen institutionellen Wandel waren die neuen Möglichkeiten durch den Vertrag von Lissabon. Der Bundesrat erhielt durch die Veränderung der formellen Regelungen auf europäischer Ebene zusätzliche Kompetenzen und Mitwirkungsinstrumente in EU-Angelegenheiten, während seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen und Aufgaben innerstaatlich unverändert blieben.

Umgemünzt auf die vier Typen des institutionellen Wandels nach Thelen und Co-Autoren spricht diese Veränderung der formalen Rahmenbedingungen für *layering* als Form des institutionellen Wandels, da es durch die Einführung neuer Regelungen auf EU-Ebene zu einer Ergänzung der existierenden Regeln kam.

Allein das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 war, meiner Einschätzung nach, jedoch nicht ausschlaggebend für die Entwicklung des Bundesrates zur „Europakammer“ des österreichischen Parlaments. Auch die Tatsache, dass die Länderkammer die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten als Chance begriffen hat, sich zu modernisieren und aktiv auf europäischer Ebene mitzuwirken, war ein wichtiger Faktor. Nach einer kurzen Anlaufzeit ist dies, wie die im Zuge der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zeigen, auch gelungen. Diese Entwicklung wurde, auch aufgrund der anhaltenden Debatten rund um die Reformbedürftigkeit des Bundesrates, aktiv von Akteuren innerhalb des österreichischen Bundesrates vorangetrieben und forciert. Zu diesen zählen neben Edgar Mayer (ÖVP) und Stefan Schennach (SPÖ) auch Gottfried Kneifel (ÖVP) und Albrecht Konecny (SPÖ). Die Rolle dieser Akteure in Bezug auf die Auslegung bestimmter Regelungen (*conversion*), aber auch Veränderungen im externen Umfeld der Institution (*drift*) konnten im Zuge dieser Arbeit jedoch aus forschungspraktischen Gründen nicht beleuchtet werden.

Klar ist, der österreichische Bundesrat hat seinen Aufgabenbereich erweitert und sich eine zusätzliche Kompetenz aufgebaut. Während seine innerstaatlichen Einflussmöglichkeiten weiterhin begrenzt sind, beteiligt er sich, vor allem durch die Verabschiedung begründeter Stellungnahmen, am europäischen Gesetzgebungsprozess.

Die Länderkammer hat sich somit an die neuen politischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen angepasst. Dies ist nach Ansicht des Historischen Institutionalismus auch die einzige Möglichkeit für Institutionen, um über einen längeren historischen Zeitraum zu bestehen. (vgl. Hacker/Pierson/Thelen 2015, S.203f)

Ausblick – Welchen Einfluss hat die „Europakammer“?

Wie bereits festgestellt, sollte man rund um die Abschaffungsdebatte des österreichischen Bundesrates die EU-Aktivitäten der Länderkammer in den letzten Jahren berücksichtigen. Es konnte gezeigt werden, dass diese mittlerweile auf ein bedeutendes Maß angestiegen sind. Offen bleibt in diesem Zusammenhang, inwieweit die Tätigkeiten des Bundesrates auf EU-Ebene Argumente für oder – in Anbetracht der EU-spezifischen Mitwirkungsrechte des Nationalrates – gegen die Beibehaltung des Zweikammernsystems in Österreich liefern. Die im Zuge der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse können als Anknüpfungspunkt für weiterführende Arbeiten in diesem Themenfeld dienen.

Auch die Politikbereiche und der Verlauf der vom EU-Ausschuss beanstandeten europäischen Gesetzesvorschläge konnten in der vorliegenden Arbeit herausgearbeitet werden. Weiterführend wäre es meiner Einschätzung nach von wissenschaftlichem Interesse, zu untersuchen, inwieweit verabschiedete Subsidiaritätsrügen des EU-Ausschusses tatsächlich Einfluss auf den Verlauf der Gesetzesvorschläge im europäischen Gesetzgebungsprozess haben.

Gegen eine Beeinflussung des europäischen Gesetzgebungsprozesses spricht meiner Ansicht nach, dass in keinem einzigen Fall der zuständige Bundesminister im Rat mittels einer verbindlichen Stellungnahme an die Position des Bundesrates gebunden wurde. Gleichzeitig stimmte nur einmal ein österreichischer Minister im Rat gegen den europäischen Gesetzesvorschlag. Auch auf europäischer Ebene wurde im Zusammenhang mit der Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips weder die erforderliche Anzahl an Stimmen der nationalen Parlamente für ein Verfahren der „gelben Karte“ noch für ein Verfahren der „oranen Karte“ erreicht.

Für eine Beeinflussung des europäischen Gesetzgebungsprozesses spricht die Tatsache, dass von 14 beanstandeten europäischen Legislativvorschlägen drei Vorschläge von der Kommission zurückgenommen wurden. Dies entspricht einem Anteil von rund 20 Prozent. Überdies stimmen die in der Auswertung der einzelnen Analysebereiche angegebenen Gründe für die Rücknahme des Gesetzesvorschlags in zwei Fällen mit den in der Subsidiaritätsrüge des EU-Ausschusses angeführten Kritikpunkten überein.

Dabei müssen jedoch zwei Aspekte berücksichtigt werden. Einerseits sollte der in der vorliegenden Arbeit gewählte Untersuchungszeitraum erweitert werden, um eine größere Anzahl an beanstandeten europäischen Gesetzesvorschlägen untersuchen zu können. Andererseits muss herausgefiltert werden, inwieweit die verabschiedeten europäischen Gesetzesvorschläge noch den an den österreichischen Bundesrat übermittelten Kommissionsvorschlägen gleichen oder warum diese überarbeitet wurden.

Literaturverzeichnis

Bonavida Iris. 2014. *Bundesrat: Abwerten? Aufwerten? Abschaffen?*. Online abrufbar unter:

https://diepresse.com/home/innenpolitik/1551287/Bundesrat_Abwerten-Aufwerten-Abschaffen [11.9.2018].

Bundesrat 5/SB-BR/2013. 2013. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00005/imfname_293672.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 6/SB-BR/2013. 2013. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00006/imfname_308101.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 7/SB-BR/2013. 2013. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00007/imfname_313464.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 8/SB-BR/2013. 2013. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00008/imfname_313465.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 9/SB-BR/2013. 2013. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00009/imfname_329411.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 10/SB-BR/2013. 2013. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00010/imfname_330794.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 11/SB-BR/2014. 2014. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00011/imfname_350223.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 12/SB-BR/2014. 2014. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00012/imfname_352703.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 13/SB-BR/2014. 2014. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00013/imfname_365134.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 14/SB-BR/2016. 2016. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00014/imfname_498589.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 15/SB-BR/2016. 2016. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00015/imfname_521661.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 16/SB-BR/2016. 2016. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00016/imfname_548533.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bundesrat 17/SB-BR/2016. 2016. *Begründete Stellungnahme*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/SB-BR/SB-BR_00017/imfname_548575.pdf [30.9.2018]. Seitenzahlen nach pdf.

Bußjäger, Peter. 2001. *Die Zustimmungsrechte des Bundesrates*. Wien: Braumüller.

Bußjäger, Peter. 2004a. *Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? – der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform*. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). 2004.

Jahrbuch des Föderalismus 2004. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
S.248-263.

Bußjäger, Peter. 2004b. *Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit*. In: Bußjäger, Peter/Weiss, Jürgen (Hrsg.). 2004. *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*. Wien: Braumüller. S.3-16.

Bußjäger, Peter/Weiss, Jürgen (Hrsg.). 2004. *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*. Wien: Braumüller.

Bußjäger, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.). 2005. *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien: Braumüller.

Buzogány, Aron/Stuchlik, Andrej. 2012. *Subsidiarität und Mitsprache. Nationale Parlamente nach Lissabon*. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 43 (2), S.340-361.

Conran, James/Thelen, Kathleen. 2016. *Institutional Change*. In: Fioretos, Karl-Orfeo/Falleti, Tulia G./Sheingate, Adam D. (Hrsg.). 2016. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford/New York: Oxford University Press. S.51-70.

Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang/Tálos, Emmerich (Hrsg.). 2006. *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz.

EUR-Lex. 2018. *Abgeleitetes Recht*. Online abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0032> [1.10.2018].

Europäische Kommission C 2013/5056 final. 2013. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2013/com20130028/com20130028_bundesrat_reply_en.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2013/7008 final. 2013. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2013/com20130262/com20130262_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2013/7039 final. 2013. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2013/com20130267/com20130267_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2013/7287 final. 2013. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2013/com20130260/com20130260_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2014/820 final. 2014. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2013/com20130620/com20130620_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2014/1540 final. 2014. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2013/com20130627/com20130627_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2014/5875 final. 2014. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2014/com20140212/com20140212_nationalrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2014/6464 final. 2014. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2014/com20140180/com20140180_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2015/3203 final. 2015. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2014/com20140397/com20140397_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2016/2477 final. 2016. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2015/com20150601/com20150601_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2016/3879 final. 2016. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2016/com20160052_53/com20160052_53_bundesrat_reply_de.pdf

[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2016/5591 final. 2016. *Antwortschreiben der Europäischen*

Kommission. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2016/com20160283/com20160283_bundesrat_reply_de.pdf
[30.9.2018].

Europäische Kommission C 2016/6705 final. 2016. *Antwortschreiben der Europäischen Kommission*. Online abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/austria/2016/com20160289/com20160289_bundesrat_reply_de.pdf
[30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2013/28 final. 2013. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste*. Online abrufbar unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0028&from=EN)

[lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0028&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0028&from=EN)
[30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2013/260 final. 2013. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Tiergesundheit*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0260&from=EN> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2013/262 final. 2013. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erzeugung von Pflanzenvermehrungsmaterial und dessen Bereitstellung auf dem Markt (Rechtsvorschriften für Pflanzenvermehrungsmaterial)*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0262&from=EN> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2013/267 final. 2013. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum Schutz vor*

Pflanzenschädlingen. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0267&from=EN> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2013/620 final. 2013. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prävention und die Kontrolle der Einbringung und Verbreitung invasiver gebietsfremder Arten*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0620&qid=1509566992910&from=EN> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2013/627 final. 2013. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnung (EG) Nr.1211/2009 und (EU) Nr.531/2012*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0627&qid=1509566633361&from=EN> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2014/180 final. 2014. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. XXX/XXX des Europäischen Parlaments und des Rates [Verordnung über amtliche Kontrollen] und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates*. Online abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b6ff12a4-b342-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0024.05/DOC_3&format=PDF [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2014/212 final. 2014. *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:100dbdec-c08b-11e3-86f9->

[01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=PDF) [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2014/397 final. 2014. *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 208/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1993/31/EG über Abfalldeponien, 200/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.* Online abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e669092f-01e1-11e4-831f-01aa75ed71a1.0009.03/DOC_1&format=PDF [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2014/506 final. 2014. *Bericht der Kommission. Jahresbericht 2013 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.* Online abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0506&from=DE> [4.10.2018].

Europäische Kommission COM 2015/315 final. 2015. *Anhang zum Bericht der Kommission. Jahresbericht 2014 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.* Online abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fe49fbf2-20bc-11e5-a342-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF [4.10.2018].

Europäische Kommission COM 2015/595 final. 2015. *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle.* Online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2b5929d-999e-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2016/52 final. 2016. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010.* Online abrufbar unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:52016DC0052&from=DE)

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:33516200-d4a2-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2016/53 final. 2016. *Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und nicht verbindliche Instrumente zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Energiebereich und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 994/2012/EU*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0053&from=DE> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2016/283 final. 2016. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden*. Online abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6518cdf5-2332-11e6-86d0-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2016/289 final. 2016. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen gegen Geoblocking und andere Formen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder des Ortes der Niederlassung des Kunden innerhalb des Binnenmarkts sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG*. Online abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0289&from=EN> [30.9.2018].

Europäische Kommission COM 2016/469 final. 2016. *Anhang zum Bericht der Kommission. Jahresbericht 2015 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit*. Online abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:941754bf-4d09-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_2&format=PDF [4.10.2018].

- Europäische Kommission COM 2017/600 final. 2017. *Anhang zum Bericht der Kommission. Jahresbericht 2016 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit*. Online abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:31af944c-5d70-11e7-954d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF [4.10.2018].
- Europäisches Parlament. 2014. *Plenarsitzungsdokument*. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0112+0+DOC+PDF+V0//DE> [30.9.2018].
- Europäisches Parlament. 2018a. *Subsidiaritätsprinzip*. Online abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.2.pdf [30.9.2018].
- Europäisches Parlament. 2018b. *Ordentliches Gesetzgebungsverfahren*. Online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/germany/de/die-eu-und-ihre-stimme/ordentliches-gesetzgebungsverfahren#shadowbox/1/> [30.9.2018].
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). 2004. *Jahrbuch des Föderalismus 2004*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Falkner, Gerda. 2000. *How Pervasive are Euro – Politics? Effects of EU Membership on a New Member State*. In: *Journal of Common Market Studies* 38 (2), S.223-250.
- Falkner, Gerda. 2006. *Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems*. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang/Tálos, Emmerich (Hrsg.). 2006. *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz. S.82-102.
- Fioretos, Karl-Orfeo/Falleti, Tulia G./Sheingate, Adam D. 2016. *Historical Institutionalism in Political Science*. In: Fioretos, Karl-Orfeo/Falleti, Tulia G./Sheingate, Adam D. (Hrsg.). 2016. *The Oxford Handbook of Historical*

Institutionalism. Oxford/New York: Oxford University Press. S.3-30.

Fioretos, Karl-Orfeo/Falleti, Tullia G./Sheingate, Adam D. (Hrsg.). 2016. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Galiciani, Bernard. 2011. *Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle*. In: *Journal für Rechtspolitik* 19 (2), S.173-183.

Gamper, Anna. 2015. *Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Subsidiaritätskontrolle*. In: Griller, Stefan/Kahl, Arno/Kneihs, Benjamin/Obwexer, Walter. (Hrsg.). 2015. *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*. Wien: Verlag Österreich. S.339-358.

Griller, Stefan/Kahl, Arno/Kneihs, Benjamin/Obwexer, Walter. (Hrsg.). 2015. *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*. Wien: Verlag Österreich.

Hacker, Jacob S./Pierson, Paul/Thelen, Kathleen. 2015. *Drift and conversion: hidden faces of institutional change*. In: Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.). 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. S.180-208.

Heise, Daniel. 2012. *Neue Macht den Parlamenten!. Die nationalen Parlamente in der Europäischen Union als Wächter der Subsidiarität?*. Marburg: Tectum Verlag.

Hummer, Günther. 1997. *Der Bundesrat und die Gesetzgebung*. In: Schambeck, Herbert (Hrsg.). 1997. *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag Österreich.

S.367-398.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen. 2010. *A Theory of Gradual Institutional Change*. In: Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.). 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press. S.1-37.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.). 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, James/Thelen, Kathleen (Hrsg.). 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Milo Tesselaaar. 2017. *Bürgerrat statt Bundesrat*. Online abrufbar unter: <https://derstandard.at/2000055145295/Buergerrat-statt-Bundesrat> [11.9.2018].

Neisser, Heinrich. 2009. *Europäisierung durch Parlamentarisierung*. In: Pfefferle, Roman/Schmidt, Nadja/Valchars, Gerd (Hrsg.). 2009. *Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich – Festschrift für Peter Gerlich*. Wien: LIT Verlag. S.35-52.

Parlamentsdirektion. 2013. *Tätigkeitsbericht des Bundesrates 2012/2013*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht_Bundesrat_2012-2013_WEB.pdf [22.10.2018].

Parlamentsdirektion. 2014. *Tätigkeitsbericht des Bundesrates 2013/2014*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht_Bundesrat_2013-2014_WEB-FINAL_ACC_send.pdf [22.10.2018].

Parlamentsdirektion. 2015. *Tätigkeitsbericht des Bundesrates 2014/2015*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht_Bundesrat_2014-2015_FINAL_WEB_ACC_send.pdf [23.10.2018].

Parlamentsdirektion. 2016. *Tätigkeitsbericht des Bundesrates 2015/2016*. Online abrufbar unter:

[https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht Bundesrat 2015-2016 WEB FINAL ACC.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht_Bundesrat_2015-2016_WEB_FINAL_ACC.pdf) [22.10.2018].

Parlamentsdirektion. 2017. *Tätigkeitsbericht des Bundesrates 2016/2017*. Online abrufbar unter:

[https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht des Bundesrates 2016 2017 ACC.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Taetigkeitsbericht_des_Bundesrates_2016_2017_ACC.pdf) [23.10.2018].

Parlamentsdirektion. 2018a. *Aufgaben des Bundesrates*. Online abrufbar unter:

<https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/AUFGBR/index.shtml> [8.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018b. *Bundesrat*. Online abrufbar unter:

<https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/> [8.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018c. *Ausschüsse des Bundesrates*. Online abrufbar unter:

<https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/ABR/index.shtml> [16.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018d. *Ausschüsse des Bundesrates*. Online abrufbar unter:

<https://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/ABR/index.shtml> [16.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018e. *Aktueller Sitzplan des Bundesrates*. Online abrufbar unter:

<https://www.parlament.gv.at/WWER/BR/SITZPLANBR/index.shtml> [30.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018f. *Mitglieder des Bundesrates, die derzeit ein Mandat innehaben*. Online abrufbar unter:

<https://www.parlament.gv.at/WWER/BR/AKT/> [30.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018g. *EU-Ausschuss des Bundesrates – Mitgliederliste*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/A-EU-BR/A-EU-BR/00001_00037/MIT_00037.html [30.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018h. *Parlamentskorrespondenz Nr. 473 vom 06.05.2015*.
Online abrufbar unter:
https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0473/index.shtml
[30.9.2018].

Parlamentsdirektion. 2018i. *Parlamentskorrespondenz Nr. 632 vom 01.07.2013*.
Online abrufbar unter:
https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0632/index.shtml
[30.9.2018].

Pelinka, Anton/Plasser, Fritz/Meixner, Wolfgang. (Hrsg.). 2000. *Die Zukunft der österreichischen Demokratie: Trends, Prognosen und Szenarien*. Wien: Signum-Verlag.

Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde. 2003. *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*. 2. Auflage. Wien: WUV-Universitätsverlag.

Pfefferle, Roman/Schmidt, Nadja/Valchars, Gerd (Hrsg.). 2009. *Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich – Festschrift für Peter Gerlich*. Wien: LIT Verlag.

Polaschek, Martin F. 2000. *Bundesstaat im Wandel. Perspektiven des Föderalismus in Österreich und Europa*. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz/Meixner, Wolfgang. (Hrsg.). 2000. *Die Zukunft der österreichischen Demokratie: Trends, Prognosen und Szenarien*. Wien: Signum-Verlag. S.403-422.

- Pollak, Johannes/Slominski, Peter. 2009. *Zwischen De- und Reparlamentarisierung – Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten*. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 38 (2), S.193-212.
- Rat der Europäischen Union. 2018. *Abstimmungsverfahren – Qualifizierte Mehrheit*. Online abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/qualified-majority/> [30.9.2018].
- Schäffer, Heinz. 2007. *Reformperspektiven für den Bundesrat*. In: Journal für Rechtspolitik 15 (1), S.11–22.
- Schambeck, Herbert (Hrsg.). 1997. *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag Österreich.
- Schefbeck, Günther. 1997. *Zur Entstehung des Bundesrates*. In: Schambeck, Herbert (Hrsg.). 1997. *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag Österreich. S.299-345.
- Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion. 2013a. *IV-62 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/IV-BR/IV-BR_00062/fname_294038.pdf [15.9.2018].
- Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion. 2013b. *IV-65 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/IV-BR/IV-BR_00065/fname_308593.pdf [15.9.2018].
- Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion. 2013c. *IV-68 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates*. Online abrufbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/IV-BR/IV-BR_00068/fname_308593.pdf

[BR 00068/fname 327768.pdf](#) [15.9.2018].

Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion. 2014. *IV-98 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates*. Online abrufbar unter:
<https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/IV-BR/IV-BR 00098/fname 532288.pdf> [15.9.2018].

Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion. 2016a. *IV-97 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates*. Online abrufbar unter:
<https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/IV-BR/IV-BR 00097/fname 521720.pdf> [15.9.2018].

Stenographische Protokolle der Parlamentsdirektion. 2016b. *IV-101 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates*. Online abrufbar unter:
<https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/IV-BR/IV-BR 00101/fname 548415.pdf> [15.9.2018].

Storr, Stefan. 2015. *Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Gesetzgebung der Union*. In: Griller, Stefan/Kahl, Arno/Kneihs, Benjamin/Obwexer, Walter. (Hrsg.). 2015. *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht*. Wien: Verlag Österreich. S.315-337.

Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan/Jenny, Marcelo. 2017. *Das politische System Österreichs und die EU*. 5. Auflage. Wien: Facultas.

Walter, Robert/Mayer, Heinz/Kucsko-Stadlmayer, Gabriele. 2007. *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. 10. Auflage. Wien: Manz.

Weiss, Jürgen. 1997. *Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform*. In: Schambeck, Herbert (Hrsg.). 1997. *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag

Österreich. S.497-525.

Weiss, Jürgen. 2005. *Der Bundesrat im Österreich-Konvent*. In: Bußjäger, Peter/Hrbek, Rudolf (Hrsg.). 2005. *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*. Wien: Braumüller. S.15-25.

Wohlmuth, Dieter. 2016. *Einführung in das Verfassungs- und allgemeine Verwaltungsrecht*. Wien: Linde.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell zur Erklärung der Typen des institutionellen Wandels (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.15)	21
Abbildung 2: Kontextuelle und institutionelle Ursachen institutionellen Wandels (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.19)	22
Abbildung 3: Akteurstypen des institutionellen Wandels (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.23)	23
Abbildung 4: Kontextuelle und institutionelle Rahmenbedingungen für verschiedenen Akteurstypen (adaptiert übernommen von Mahoney/Thelen 2010, S.28)	26
Abbildung 5: Darstellung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union (adaptiert übernommen von Diehl Peter nach: Europäisches Parlament 2018 b, [online]) ...	109

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Statistik der EU-Sitzungen und EU-Vorlagen auf den Tagesordnungen des EU-Hauptausschusses (EU-HA) des Nationalrates, des ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-UA) des Hauptausschusses des Nationalrates und des EU-Ausschusses des Bundesrates (EU-A/BR) im Zeitraum von 2013-2016, (eigene Zusammenstellung)	9
Tabelle 2: Analyseschema der begründeten Stellungnahmen des österreichischen Bundesrates, (eigene Zusammenstellung)	15
Tabelle 3: Mandatsverteilung des österreichischen Bundesrates nach Parteien. (vgl. Parlamentsdirektion 2018e, [online])	36
Tabelle 4: Auflistung der Anzahl der Bundesräte pro Bundesland (vgl. Parlamentsdirektion 2018f, [online])	36
Tabelle 5: Tabellarische Aufstellung der Aktivitäten der EU-Ausschüsse des österreichischen Parlaments von 2013 bis 2016, (eigene Zusammenstellung)	54
Tabelle 6: Einordnung der begründeten Stellungnahme 5/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)	61
Tabelle 7: Einordnung der begründeten Stellungnahme 6/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)	64
Tabelle 8: Einordnung der begründeten Stellungnahme 7/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung)	67

Tabelle 9: Einordnung der begründeten Stellungnahme 8/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung).....	70
Tabelle 10: Einordnung der begründeten Stellungnahme 9/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung).....	73
Tabelle 11: Einordnung der begründeten Stellungnahme 10/SB-BR/2013, (eigene Zusammenstellung).....	76
Tabelle 12: Einordnung der begründeten Stellungnahme 11/SB-BR/2014, (eigene Zusammenstellung).....	79
Tabelle 13: Einordnung der begründeten Stellungnahme 12/SB-BR/2014, (eigene Zusammenstellung).....	81
Tabelle 14: Einordnung der begründeten Stellungnahme 13/SB-BR/2014, (eigene Zusammenstellung).....	84
Tabelle 15: Einordnung der begründeten Stellungnahme 14/SB-BR/2016, (eigene Zusammenstellung).....	87
Tabelle 16: Einordnung der begründeten Stellungnahme 15/SB-BR/2016 (COM 2016/52 final), (eigene Zusammenstellung).....	90
Tabelle 17: Einordnung der begründeten Stellungnahme 15/SB-BR/2016 (COM 2016/53 final), (eigene Zusammenstellung).....	90
Tabelle 18: Einordnung der begründeten Stellungnahme 16/SB-BR/2016, (eigene Zusammenstellung).....	93
Tabelle 19: Einordnung der begründeten Stellungnahme 17/SB-BR/2016, (eigene Zusammenstellung).....	96
Tabelle 20: Auswertung der begründeten Stellungnahmen nach Politikbereich, (eigene Zusammenstellung).....	96
Tabelle 21: Einordnung der begründeten Stellungnahmen nach Umfang und Schwere der Kritik am Gesetzesvorschlag, (eigene Zusammenstellung).....	98
Tabelle 22: Auflistung der in den begründeten Stellungnahmen formulierten Hauptkritikpunkte (Mehrfachnennungen möglich) des österreichischen Bundesrates, (eigene Zusammenstellung).....	99
Tabelle 23: Einordnung der begründeten Stellungnahmen nach Ausführlichkeit des Antwortschreibens der Europäischen Kommission, (eigene Zusammenstellung).....	102
Tabelle 24: Anzahl der verbindlichen Stellungnahmen des Bundesrates im Zusammenhang mit einer begründeten Stellungnahme, (eigene Zusammenstellung).....	103

Tabelle 25: Anzahl der Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente zu Gesetzesvorschlägen, die auch der österreichische Bundesrat mit einer begründeten Stellungnahme beanstandete, (eigene Zusammenstellung)..... 105

Tabelle 26: Darstellung des Verlaufs der vom Bundesrat beanstandeten Gesetzesvorschläge im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, (eigene Zusammenstellung)..... 107

Tabelle 27: Darstellung des Abstimmungsverhalten des österreichischen Vertreters im Rat der Europäischen Union, (eigene Zusammenstellung)..... 110

Tabelle 28: Status der vom österreichischen Bundesrat mit einer begründeten Stellungnahme bedachten Gesetzesvorschläge, (eigene Zusammenstellung)..... 111

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BGBI	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
C	Communications (Mitteilungen und Bekanntmachungen)
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
Co-Autoren	Mitautoren
COM	Commission (Vorschläge im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens)
COSAC	Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EU-A/BR	EU-Ausschuss des Bundesrates

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-HA	EU-Hauptausschuss
EU-InfoG	EU-Informationsgesetz
EU-UA	Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f	folgende
ff	fortfolgende
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GO-NR	Geschäftsordnung des Nationalrates
Hrsg.	Herausgeber
IAS	invasive gebietsfremde Arten
InfoG	Informationsordnungsgesetz
Nr.	Nummer
ÖVP	Österreichische Volkspartei
pdf	Portable Document Format
RL	Richtlinie
Rz	Randziffer
S.	Seite(n)
SB-BR	begründete Stellungnahme des EU-Ausschusses des Bundesrates
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs

TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
www	World Wide Web