

HERBERT SCHAMBECK

## DER EINBAU DES EU-RECHTES IN DAS STAATLICHE RECHT – EINE BETRACHTUNG NACH DER BESCHLUSSFASSUNG DER LISABONNER BEGLEITVERFASSUNGSNOVELLE AUS DER SICHT DER ÖSTERREICHISCHEN GESETZGEBUNG\*)

Die neue Ordnung des integrierten Europas<sup>1)</sup> verlangt ein gegenseitiges Verstehen, einerseits zwischen den Staaten der EU und andererseits eine Abgestimmtheit des Rechtes der EU<sup>2)</sup> auf das der Mitgliedsländer. In jedem EU-Land kann hiezu ein Beitrag geleistet werden.

Dieses Verstehen bezieht sich auf die Kenntnis des jeweiligen Weges zur Mitgliedschaft des einzelnen Landes in der EU und die Notwendigkeiten für die einzelne Staatsrechtsordnung.<sup>3)</sup>

I.

Was Österreichs Weg in die Europäische Union<sup>4)</sup> betrifft, ist dieser ein Zeichen der Westorientierung Österreichs gewesen. Die Westintegration Österreichs<sup>5)</sup> begann mit der Teilnahme am Marshallplan der USA (1947) und mit

\*) Aktualisierte Fassung der am 19. Jänner 2010 an der juristischen Fakultät der Karlsuniversität in Prag gehaltenen Gastvorlesung.

1) Beachte GERHARD BRUNN, *Die europäische Einigung*, in: Universal-Bibliothek Nr. 17038, Reclam, Stuttgart 2002; RUDOLF STREINZ, CHRISTOPH OHLER, CHRISTOPH HERMANN, *Die neue Ordnung für Europa, Einführung mit Synopse*, München 2005 und MICHAEL GEHLER, *Europäische Ideen, Institutionen, Vereinigungen*, München 2005.

2) Näher PETER FISCHER, HERIBERT FRANZ KÖCK, MARGIT KAROLLUS, *Europarecht*, 4. Aufl., Wien 2002, HERIBERT FRANZ KÖCK, *EU-Law and National Constitutions – the Austrian Case*, FIDE-Report 2004 und RUDOLF STREINZ, *Europarecht*, 7. Aufl., Heidelberg 2005.

3) Siehe zu Verfassungsrecht und Europäische Integration THEO ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, 8. Aufl., Wien 2009, S. 89 ff. und HERBERT SCHAMBECK, *Costituzioni degli Stati e ordinamento europeo*, in: *La Costituzione Repubblicana, Fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive*, a cura di Cesare Mirabelli, Milano 2010, S. 51 ff.

4) Dazu u.a. FRITZ BOCK, *Der Anschluss an Europa, Gedanken, Versuche, Ergebnisse*, St. Pölten 1978; ALOIS MOCK, *Heimat Europa. Der Countdown von Wien nach Brüssel*, Wien 1994; MANFRED SCHEICH, *Der Tabubruch, Österreichs Entscheidung für die EU, Wien-Köln-Weimar 2005 sowie Die Rolle Österreichs in Europa: Vom Habsburgischen Österreich bis zum 21. Jahrhundert*, hrsg. von der Österreichischen bayerischen Gesellschaft, München 2010.

5) Beachte FRITZ BOCK, *Integrationspolitik vor dem Eisernen Vorhang*, Wien 1968 und DERSELBE, *Integrationspolitik von österreichischer Warte*, Wien 1970; MICHAEL GEHLER, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Innsbruck-Wien-Bozen 2005.

dem Beitritt zur OEEC (Organization for European Economic Cooperation, 1948); sie setzte sich fort mit dem Beitritt zum Europarat (1956). Die Westintegration war politisch gegen den Kommunismus in Mittel- und Osteuropa angelegt und sie war innerösterreichisch vor allem durch außenhandelspolitische Ziele motiviert. Militärisch hingegen konnte und durfte diese Westintegration nicht ausgerichtet sein. So wurde auch das Beitritts-gesuch an die EG im Parlament Österreichs mit dem Vorbehalt der Beibehaltung der Neutralität beschlossen (1989).

Die österreichische Bundesregierung beschloss 1989 im selben Jahr, in dem sich die Umwälzungen in den meisten Ostblockstaaten vollzogen, diesen Antrag auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften zu stellen.<sup>6)</sup> Das diesbezügliche Schreiben wurde von Außenminister ALOIS MOCK am 17. 7. 1989 in Brüssel dem damaligen Vorsitzenden des EG-Ministerrates, dem französischen Außenminister ROLAND DUMAS, überreicht.

Aufgrund eines Beschlusses des Europäischen Rates am Gipfel in Edinburgh vom 12. 12. 1992 wurden die formellen Verhandlungen mit Österreich und den beiden anderen Beitrittswerbern Schweden und Finnland am 1. 2. 1993 eröffnet. Am 30. 3. 1994 konnten die Beitrittsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden. Dabei galt für Österreich wie für jedes neue Mitglied der Grundsatz, dass das bisherige Gemeinschaftsrecht zu übernehmen ist, und zwar in jener Form, wie es sich aus der Praxis der EU/EG-Organe und insbesondere der Rechtsprechung des EuGH ergibt.<sup>7)</sup>

Die EU<sup>8)</sup> nimmt in autonomer Weise Aufgaben wahr, die bisher von den Mitgliedstaaten in Eigenverantwortung ausgeführt wurden. Die Rechtsetzung im Rahmen der EU erfolgt durch Gemeinschaftsorgane, in denen bindende Beschlüsse auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates zustande kommen können. Durch den Umstand, dass die Kontrolle bezüglich Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausschließlich dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zukommt, wird im Bereich der Rechtskontrolle dem bestehenden österreichischen Kontrollsystem ein weiteres gleichermaßen übergeordnet.

Die Übernahme dieses spezifischen Rechtssystems, dessen Besonderheit vor allem im Anwendungsvorrang sowie in der unmittelbaren Wirkung zum Ausdruck kommt, zieht somit wesentliche Änderungen des demokratischen, des gewaltentrennenden, des rechtsstaatlichen sowie des bundesstaatlichen Grund-

<sup>6)</sup> Vgl. dazu allgemein MICHAEL GEHLER, ROLF STEININGER (Hrsg.), *Österreich und die Europäische Integration 1945 – 1992. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung*, Wien 1993; Gerhard Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Integration*, Wien 1993, PETER FISCHER, HERIBERT FRANZ KÖCK, MARGIT MARIA KAROLLUS, *Europarecht*, 4. Aufl., Wien 2002, GERHARD HAFNER, *Österreich und die GASP*, in: ebd., S. 1033 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. THOMAS OPPERMAN, *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999, Rz. 1847; CHRISTOPH THUN-HOHENSTEIN, FRANZ CEDE, *Europarecht*, 3. Aufl., Wien 1999, S. 30; FISCHER, KÖCK, KAROLLUS, a.a.O., S. 1023.

<sup>8)</sup> Siehe FISCHER, KÖCK, KAROLLUS, a.a.O., S. 58 ff.

prinzips nach sich, sodass entsprechend der Bestimmung des Art 44 Abs 3 B-VG, nach der jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Volksabstimmung zu unterziehen ist, vor der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages eine Volksabstimmung durchgeführt werden musste.<sup>9)</sup>

Da es schwierig gewesen wäre, das äußerst umfangreiche und komplexe Vertragswerk als solches zum Gegenstand der Abstimmung zu machen, entschied man sich für eine Verfassungsänderung, durch die dem Parlament die Kompetenz zur Genehmigung des Beitrittsvertrags ungeachtet des Umstands, dass er eine Gesamtänderung der Verfassung bewirkte, ausnahmsweise übertragen wurde und unterwarf diese vom Nationalrat beschlossene Verfassungsgesamtänderung, die im sogenannten Beitrittsermächtigungs-Gesetz<sup>10)</sup> enthalten war, der Volksabstimmung. Sie fand am 12. 6. 1994 statt und ergab über die notwendige (bloße) Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen hinaus (fast) eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Der österreichische Nationalrat verabschiedete am 5. 5. 1994 das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU (Beitritts-BVG)<sup>11)</sup> und der Bundesrat am 7. 5. 1994.

## II.

Österreich ist der EU und den Europäischen Gemeinschaften mit dem Beitrittsvertrag vom 24. 6. 1994 beigetreten, wobei der Vertrag mit 1. 1. 1995 in Kraft getreten ist. Durch den Beitrittsvertrag wurde das zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltende EU-Recht (der so genannte „acquis communautaire“) in Österreich in Kraft gesetzt. Es gilt neben dem nationalen österreichischen Recht als weitere autonome Rechtsquelle und berechtigt und verpflichtet je nach seinem Inhalt die österreichischen Organe und die Rechtsunterworfenen.

Gleichzeitig mit dem EU-Beitritt wurde auch das B-VG durch einen eigenen Abschnitt mit der Überschrift „Europäische Union“ ergänzt (Art 23a-23f B-VG). Hier finden sich hauptsächlich Regelungen über die Bestellung der österreichischen Vertreter in den Organen der EU und über ihre Willensbildung, wobei vor allem bestimmte Mitwirkungsrechte des Parlaments und der Länder begründet wurden. Die Rechtsetzung innerhalb der EU erfolgt vor allem durch den Rat, heute in der überwiegenden Zahl der Fälle gemeinsam mit dem Europäischen Parlament.

Ein teilweiser Ausgleich dieser Kompetenzverluste erfolgte bereits im Zuge

<sup>9)</sup> Dazu näher über Verfassungsrecht und Europäische Integration in Österreich THEO ÖHLINGER, MICHAEL POTACS, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*, 3. AUFL., WIEN 2006, S. 89 ff.; ROBERT WALTER, HEINZ MAYER, GABRIELE KUCSKO STADLMAYER, *Grundriss des Österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 11. Aufl., Wien 2007, S. 125 ff.; A. POSCH, *Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor Verfassungsrecht*, Wien 2010, S. 12 und THEO ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, 8. Aufl., Wien 2009.

<sup>10)</sup> BGBl.Nr. 744/1994.

<sup>11)</sup> BGBl.Nr. 45/1995.

des österreichischen EU-Beitritts durch verfassungsgesetzlich festgelegte Mitwirkungsrechte von Nationalrat und Bundesrat an EU-Angelegenheiten und zwar im Wesentlichen in Form eines Informations- und Stellungnahmerechts, wobei die Stellungnahmen Bindungswirkung haben. (Diese Mitwirkungsrechte wurden mit 1. August 2010 durch die Novelle des Bundesverfassungsgesetzes BGBl I. Nr. 57/2010 an die Erfordernisse des Lissaboner Vertrages angepasst.)

Auch ohne die formelle Beschlussfassung von Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten können Nationalrat und Bundesrat die EU-Politik Österreichs maßgeblich beeinflussen. So ist es insbesondere zur fixen Einrichtung geworden, dass der Bundeskanzler und der Außenminister vor jedem Europäischen Rat die anstehenden EU-Themen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates eingehend diskutieren. Dabei wird die österreichische Linie zumeist einvernehmlich festgelegt, wobei aber eine bindende Stellungnahme, die das Abstimmungsverhalten Österreichs determiniert, meistens unterbleibt, um den Verhandlungsspielraum der österreichischen Delegation zu wahren. Eine ähnliche Vorgangsweise zeichnet sich mittlerweile auch für die Festlegung der österreichischen Position in sensiblen Themen der Fachministerräte ab. Das B-VG sieht in Art 23e eine – vergleichsweise sehr intensive – Beteiligung des Nationalrates und des Bundesrates an „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ vor, die an diese Kompetenz des Rates anknüpft.

Das zuständige Mitglied der Bundesregierung (das ist jener Bundesminister, der Österreich im Rat vertritt) hat den Nationalrat und den Bundesrat über alle „Vorhaben“ (im erwähnten Sinne) zu informieren und eine Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Handelt es sich um ein Vorhaben,

- das durch Bundesgesetze umzusetzen ist (betrifft vor allem Richtlinien)
- oder das auf Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes (das sind vor allem EG-Verordnungen) in einer in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden Angelegenheiten gerichtet ist,

so ist eine allenfalls erfolgte Stellungnahme des Nationalrates bindend. Der betroffene Bundesminister darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Doch ist zuvor der Hauptausschuss des Nationalrates neuerlich zu befassen.

Eine Abweichung von der Stellungnahme des Nationalrates zu einem „Vorhaben“, das aus österreichischer Sicht eine Änderung der Bundesverfassung impliziert, ist nur zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht (Art 23e Abs 3 B-VG): „In diesem Fall wird es erforderlich sein, dass der zuständige Bundesminister während der Ratswillensbildung seine Haltung in Konsultationsgesprächen mit dem Nationalrat abstimmt“.

Handelt es sich um ein „Vorhaben“ der EU, das innerstaatlich nur durch ein Bundesverfassungsgesetz umgesetzt werden kann, durch das die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung eingeschränkt wird, so ist das zuständige Mitglied auch an eine allfällige Stellungnahme des Bundesrates

gebunden und darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen (Art 23e Abs 4 B-VG).

Auch im Bundesrat obliegt die Behandlung von europäischen Vorhaben prinzipiell einem Ausschuss (siehe die Geschäftsordnung des Bundesrates idF BGBl I 1997/65). Analog zum Nationalrat sind auch die Beratungen des EU-Ausschusses des Bundesrates prinzipiell öffentlich.

Im Hinblick auf die Verpflichtung der Länder zur Ausführung von EU-Recht sowie als teilweise Kompensation ihres Kompetenzverlustes räumt die Bundesverfassung (Art 23d Abs 1 und 2 B-VG) auch den Ländern eine Beteiligung an der EU-Rechtsetzung ein, und zwar in ähnlicher, wenngleich etwas abgeschwächter Weise, wie sie dem Nationalrat zukommt.

Der Bund ist verpflichtet, die Länder sowie auch die Gemeinden (vertreten durch den Städtebund und Gemeindebund) über alle „Vorhaben der Europäischen Union“, die deren selbständigen bzw. eigenen Wirkungsbereich oder sonst für sie wichtige Interessen berühren, unverzüglich zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art 23d Abs 1 B-VG). Eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben, das Angelegenheiten ihrer Gesetzgebungskompetenzen betrifft, ist für den Bund verbindlich. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen und hat solche Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

Durch eine Vereinbarung der Länder gemäß Art 15a B-VG wurde eine Integrationskonferenz, bestehend aus den Landeshauptleuten und den Landtagspräsidenten, eingerichtet. Jedes Land hat eine Stimme, die vom Landeshauptmann abzugeben ist. Eine „einheitliche Stellungnahme“ bedarf 5 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme. Mehrere Länder haben die Integrationskonferenz in ihren Verfassungen verankert.

### III.

Die Bedeutung der nationalen Parlamente im Gesetzgebungssystem der EU hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Besonders durch den Amsterdamer Vertrag und seine Protokolle betreffend die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU (Amsterdamer Protokoll Nr. 9) und die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (Amsterdamer Protokoll Nr. 30) sowie durch den Reformvertrag von Lissabon wurde es nationalen Parlamenten ermöglicht, umfassender in den europäischen Entscheidungsprozess integriert zu werden.

Die Konferenz der Europaausschüsse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente (COSAC) haben das Subsidiaritätsprüfungsverfahren und die damit verbundene Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente zu einem der Schwerpunkte ihrer Arbeit gemacht und waren an der Weiterentwicklung des Verfahrens in den letzten Jahren maßgeblich beteiligt.

Unter der österreichischen Ratspräsidentschaft wurde (besonders bei der Sub-

sidiaritätskonferenz in St. Pölten vom 18. und 19. April 2006<sup>12)</sup> und bei der COSAC-Konferenz in Wien am 22. und 23. Mai 2006<sup>13)</sup> sowie am 23. Oktober 2006 eine eigene Europakonferenz in Linz<sup>14)</sup> der Mitsprache der nationalen Parlamente innerhalb der Gesetzgebung der EU und der Zusammenarbeit der nationalen Parlamente bei der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips besondere Bedeutung beigemessen. Es erging ein Appell an die EU-Institutionen, ihre Rechtsakte unter dem Blickwinkel der Subsidiarität<sup>15)</sup> und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Auch erfolgte eine Aufforderung an die Kommission, ihre Rechtssetzungsvorschläge neben den europäischen Institutionen zeitgleich den nationalen Parlamenten zu übermitteln und an die Mitgliedstaaten, ihre Zusammenarbeit im Rahmen der COSAC hier weiter auszubauen.

Das österreichische Parlament führt seit Beginn des Jahres 2007 intern anhand der von der Kommission übermittelten Verordnungs- und Richtlinienentwürfe eine Subsidiaritätsvorprüfung durch, nachdem die Kommission im September 2006 mit der Direktübermittlung an die nationalen Parlamente begonnen hat. Bis Sommer 2010 haben die EU-Ausschüsse des Nationalrates und des Bundesrates insgesamt 31 Stellungnahmen zu verschiedenen legislativen Vorhaben der Union abgegeben.

In Bezug auf die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente werden im Vertrag von Lissabon insbesondere das auf der Regierungskonferenz 2004 (welche zum Entwurf des Verfassungsvertrags führte) vereinbarte „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU“ und das „Protokoll über die Anwendung und Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ den bestehenden Verträgen beigefügt. Dadurch werden die Protokolle Nr. 9 und Nr. 30 des Amsterdamer Vertrages weiterentwickelt. Dies erfolgt durch einen Frühwarnmechanismus, der es den nationalen Parlamenten erlaubt, binnen 8 Wochen nach Erhalt eines Gesetzgebungsvorschlags eine begründete Stellungnahme betreffend Subsidiarität an die betroffene EU-Institution zu richten, in der erklärt wird, warum ein Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Dabei ist jede Stellungnahme von der Urheberinstitution zu berücksichtigen. Bei Erreichen von einem Drittel (bzw. Viertel in den Bereichen Justiz und Inneres) der Stimmen der nationalen Parlamente entsteht die Verpflichtung

---

<sup>12)</sup> Europa fängt zu Hause an, Europe begins at home, Subsidiaritätskonferenz, Subsidiarity, St. Pölten 18.-19. 04. 2006, Wien 2006.

<sup>13)</sup> Schwerpunkte des Abschlussdokuments waren die Themen Subsidiarität und Transparenz. Vgl. OTS0256/23.05.2006.

<sup>14)</sup> Parlamentarische Europakonferenz „Österreich und Europa – Miteinander gestalten“, Linz am 23. 10. 2006, Wien 2006; zum Beitrag der Österreichischen Präsidentschaft zur Weiterführung des EU-Verfassungs- bzw. Reformvertrages, vgl. allgemein HERIBERT FRANZ KÖCK, *Restoring dynamics to the European integration process – Perspectives after the Austrian EU presidency during the first semester of 2006*, in: Eugeniusz Piontak, Katarzyna Karasiewicz (Hrsg.): „Quo vadis Europa?“, Warszawa 2007, S. 68 ff.

<sup>15)</sup> Beachte HERBERT SCHAMBECK, Subsidiarität und europäische Integration, in: *Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee*, hrsg. von Otto Depenheuer, Markus Heintzen, Matthias Jestaedt, Peter Axer, Heidelberg 2007, S. 707 ff.

zur Überprüfung, nicht aber zwingend zur Änderung des ursprünglichen Vorschlags. Jedes Parlament erhält im Rahmen des Prüfungsverfahrens zwei Stimmen, bei Zwei-Kammer-Parlamenten wie in Österreich erhält jede Kammer eine Stimme.

Darüber hinaus ist im Vertrag von Lissabon ein verstärkter Subsidiaritätskontrollmechanismus vorgesehen, wonach bei Anfechtung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes durch die Mehrheit der Parlamentskammern ein Verfahren in Gang gesetzt wird, bei dem mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Mitglieder des Europäischen Parlaments bzw. 55% der Mitglieder des Rats unter Berücksichtigung der Begründungen der nationalen Parlamente das Gesetzgebungsverfahren gänzlich gestoppt werden kann. In einem Brief vom 1. Dezember 2009 an die Parlamente der Mitgliedsstaaten hat Kommissionspräsident Barroso bereits Vorschläge für die Modalitäten des Subsidiaritätsprüfungsverfahrens vorgelegt. Demnach sollen alle ab dem 1. Dezember neu vorgeschlagenen Rechtsakte der Subsidiaritätsprüfung unterzogen werden. Die Zeit der Parlamentsferien, konkret der Monat August, wird in die 8-Wochen-Frist nicht eingerechnet.

Das Subsidiaritätsprotokoll räumt den nationalen Parlamenten darüber hinaus auch die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV beim EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ein. Diese Klage kann binnen 2 Monaten nach Publikation eines Rechtsaktes und im Wege der jeweiligen Regierung erhoben werden.

Auch andere Bestimmungen des Vertrags von Lissabon<sup>16)</sup> betreffen mögliche Veränderungen der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten durch Entscheidungen der Unionsorgane. Dazu gehören insbesondere die sog. Passerelle-Bestimmungen („Brückenklauseln“)<sup>17)</sup>. Demnach kann in bestimmten wichtigen Politikbereichen der Rat bzw. der Europäische Rat einstimmig beschließen, künftig von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen oder in bisher im Rat einstimmig zu beschließenden Materien künftig mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden.

Dies betrifft einzelne Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 31 EUV), bestimmte grenzüberschreitende Aspekte der Familienpolitik (Art. 81 AEUV), einzelne Arbeitnehmerrechte (Art. 153 AEUV), wichtige Annex-Themen der Umweltpolitik gem. Art. 192 AEUV (Steuer,

<sup>16)</sup> Vgl. SUSANNE BACHMANN, Neue Aufgaben und neue Rechte für das österreichische Parlament durch den geplanten EU-Verfassungsvertrag, in: Staat und Recht in europäischer Perspektive, *Festschrift für Heinz Schäffer*, hrsg. von Metin Akyürek u.a., Wien 2006, S. 56. KLEMENS H. FISCHER, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008; siehe in: *Der Vertrag von Lissabon*, hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer, Baden-Baden 2009, THEO ÖHLINGER, *Übernahme des Vertrages von Lissabon in die österreichische Rechtsordnung*, S. 411 ff. und GEORG LIENBACHER, *Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Vertrages von Lissabon in Österreich*, S. 427 ff.

<sup>17)</sup> Art. 48 Abs. 7 EUV.

Wasser, Raumordnung, Bodennutzung, Energieträger), den mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 AEUV) und eine Erweiterung der Politikbereiche im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit (Art. 333 AEUV). Gegen einen solchen Beschluss kommt jedem einzelnen nationalen Parlament gem. Art. 48 Abs. 7 EUV ein binnen 6 Monaten auszuübendes absolutes Vetorecht zu.

Im Art. 352 AEUV ist in Weiterentwicklung des früheren Art. 308 EGV eine Bedarfskompetenz („Flexibilitätsklausel“) vorgesehen, wonach der Rat auch außerhalb der Gesetzgebungskompetenz der Union einstimmige Beschlüsse über Rechtsakte, ausgenommen im Bereich der GASP, fassen kann, wenn dies zur Erreichung von in den Verträgen vorgesehenen Zielen erforderlich ist. Dieser Bereich wird ein besonderes Augenmerk bei der Subsidiaritätsprüfung erfordern.

Schließlich können in einzelnen Politik-Bereichen Regelungen der Union oder Aufgaben bzw. Zuständigkeiten in Institutionen der Union über die in den Verträgen vorgesehenen Bestimmungen hinaus ausgedehnt werden, bspw. betreffend zusätzliche Rechte der Unionsbürger (Art. 25 AEUV), einheitliche Wahlvorschriften zum Europäischen Parlament (Art. 223 AEUV), Schaffung eines EU-Rechtstitels für geistiges Eigentum (Art. 262 AEUV) sowie im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (Art. 82 bis 87 AEUV)

#### IV.

Seit 3. November 1995 werden in Österreich die von den Ministerien ohne zusätzliche Erläuterungen übermittelten Dokumente in eine parlamentsinterne EU-Datenbank aufgenommen. Bisher sind über 250.000 Dokumente in der Datenbank enthalten.<sup>18)</sup>

Seit September 2006 übermittelt die Europäische Kommission Vorschläge für Rechtsakte direkt an die EU-Datenbank. Eine Übersicht über diese Dokumente wird in einem wöchentlichen Infomail „Neues von der Europäischen Kommission“ jeden Montag den Abgeordneten zum Nationalrat und Bundesräten sowie den Landtagen übermittelt. Damit ist es auch für die Landtage möglich, von diesen Infomails direkt auf die Kommissionsdokumente zuzugreifen

Die direkt übermittelten Kommissionsdokumente sind außerdem im Internet unter dem Pfad „Parlament und Europäische Union“ - Dokumente der Europäischen Union - Direkteinstieg“ zu finden und somit für alle Bürgerinnen zugänglich

Sobald die Vorlagen der Kommission in der EU-Datenbank abrufbar sind, führt der EU- und Internationale Dienst eine interne Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsvorprüfung sämtlicher Legislativvorschläge durch, bei welcher potentiell problematische Dokumente identifiziert werden. Diese interne Vorprüfung erfolgt dabei in drei Schritten:

<sup>18)</sup> Vgl. SUSANNE BACHMANN, *Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat an Vorhaben im Rahmen der EU*, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien 2006, S. 37 ff.

1. Prüfschritt: Rechtsgrundlage - Kann die EU überhaupt tätig werden?
  - Besteht für die Maßnahme eine Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsrecht?
  - Ist die Maßnahme von dieser Rechtsgrundlage gedeckt?
  - Ist die Kompetenz eine ausschließliche oder eine zwischen Mitgliedstaaten und Union geteilte?
2. Prüfschritt: Subsidiarität - Darf die EU im konkreten Fall tätig werden?
  - Können die Ziele der Maßnahme von den Mitgliedstaaten auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden?
  - Können die Ziele der Maßnahme besser auf EU-Ebene erreicht werden?
3. Prüfschritt: Verhältnismäßigkeit – Wie darf die EU von ihrer Kompetenz Gebrauch machen?
  - Bleibt die geplante Maßnahme im Rahmen des für die Erreichung der Ziele nötigen Ausmaßes?
  - Bleibt nach Möglichkeit Raum für nationale Entscheidungen und sind Rechtsform, Regelungsumfang, Verwaltungs- und finanzieller Aufwand angemessen?

Nur bei Erfüllung aller drei Prüfschritte kann eine Maßnahme gemäß dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip als zulässig angesehen werden.

Das Ergebnis der internen Vorprüfung wird monatlich den Vorsitzenden des Ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union des Nationalrates bzw. des EU-Ausschusses des Bundesrates sowie den jeweiligen Fraktionssprechern dieser Ausschüsse übermittelt. Diese legen in weiterer Folge einvernehmlich fest, welche Dokumente auf die nächste Tagesordnung der Ausschüsse gesetzt werden.

V.

Nach dem Scheitern des Projekts einer „Verfassung für Europa“ ist es gelungen, wesentliche Inhalte des abgelehnten Vertragsentwurfs<sup>19)</sup> mit einem neuen Vertrag zu retten, der im Zuge seiner Entstehung von seinem allgemeinen Ziel her auch als Reformvertrag und von seinem Charakter her auch als EU-Grundlagenvertrag bezeichnet wurde, für den sich aber nach seinem Abschlussort der Name Vertrag von Lissabon<sup>20)</sup> durchgesetzt hat, und diesen in das Primärrecht der Europäischen Union zu übernehmen. Es handelt sich – wie bei den früheren primärrechtlichen Verträgen – um einen völkerrechtlichen Vertrag, der

<sup>19)</sup> Vgl. zu diesem HERIBERT FRANZ KÖCK/TANJA MARKTLER, *Der Verfassungsvertrag – Überblick und Analyse*, in: Klaus Bockmann, Jürgen Dieringer und Ulrich Huffeld (Hrsg.): *Eine Verfassung für Europa*, 2. Aufl., Tübingen 2005, S. 328 ff.

<sup>20)</sup> Siehe KLEMENS H. FISCHER, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden 2008.

von den 27 Mitgliedstaaten am 13. Dezember 2007 unterzeichnet wurde, und zwar wegen der damaligen portugiesischen Ratspräsidentenschaft in Lissabon. Wie die geplante Verfassung ersetzt er das bisherige Vertragswerk, allerdings nicht durch einen einzigen Vertrag, wie das bei der Verfassung geplant war, sondern durch drei Instrumente, nämlich den Vertrag über die Europäische Union, den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die EU-Grundrechtecharta, die alle gleichen Rang haben. Dabei steht der Vertrag über die Europäische Union in der Tradition seines Vorläufers von 1992, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union aber in der Tradition des EG-Vertrags, der auf den EWG-Vertrag von 1951 zurückgeht. Durch das neue Vertragswerk hat die Europäische Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit erhalten.

Die vom Lissabonner Vertrag herbeigeführten wichtigsten Neuerungen betreffen die einheitliche Struktur der Europäischen Union – das Drei-Säulen-Modell mit einer eigenen Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Union wurde beseitigt –, die Erleichterung der Unions-Rechtsetzung durch eine weitere Reduzierung des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat<sup>21)</sup>, die Stärkung des demokratischen Elements durch eine Ausweitung der Mitsprache des Europäischen Parlaments<sup>22)</sup>, wodurch das Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Union wurde, die Betonung des Subsidiaritätsprinzips durch eine diesbezügliche Einbindung der nationalen Parlamente<sup>23)</sup> samt korrespondierenden Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof<sup>24)</sup> und die Stärkung der Position der Bürger, sei es durch verstärkte Mitsprachemöglichkeit in Form des europäischen Bürgerbegehrens<sup>25)</sup>, sei es im Grundrechtsbereich durch die nunmehr auch formelle Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta<sup>26)</sup>. Ein ausdrücklich verankertes Austrittsrecht<sup>27)</sup> garantiert das integrationspolitische Selbstbestimmungsrecht jedes Mitgliedstaates. Schließlich trägt die Doppelfunktion des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, die den Vorsitz im Rat der Außenminister mit der Vizepräsidentenschaft der Kommission verbindet, zur Schlagkraft der Union nach außen bei<sup>28)</sup>.

Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags war ursprünglich für den 1. Jänner 2009 geplant. Dieser Termin konnte wegen des negativen Ausgangs des ersten irischen Referendums im Juni 2008 nicht eingehalten werden. Erst ein zweites irisches Referendum, das im Oktober 2009 stattfand und deutliche Zustimmung zum Vertrag ergab, beseitigte das größte Hindernis.<sup>29)</sup> Am 13. November 2009

<sup>21)</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 3 und 4 EUV.

<sup>22)</sup> Art. 14 EUV und Art. 223 ff. AEUV.

<sup>23)</sup> Art. 12 EUV.

<sup>24)</sup> Art. 12b EUV.

<sup>25)</sup> Art. 11 (4) EUV.

<sup>26)</sup> Art. 6 EUV.

<sup>27)</sup> Art. 50 EUV.

<sup>28)</sup> Art. 18 EUV.

<sup>29)</sup> Vgl. MARKUS C. KERBER (Hrsg.), *Der Kampf um den Lissabon-Vertrag*, Stuttgart 2010.

wurde mit der tschechischen Ratifikationsurkunde die letzte der 27 Urkunden bei der italienischen Regierung in Rom hinterlegt. Der Vertrag trat planungsgemäß „am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats“ in Kraft (Art. 6 Abs. 2 des Vertrags von Lissabon), also am 1. Dezember 2009.

## VI.

Der Vertrag von Lissabon hat eine neue Qualität der EU-Mitwirkung herbeigeführt. Durch sein Inkrafttreten am 1. 12. 2009 wurden für die nationalen Parlamente neue Rechte geschaffen, die einen direkten Eingriff in den europäischen Gesetzgebungsprozess ermöglichen. Es wurden nämlich durch den Vertrag von Lissabon die nationalen Parlamente ausdrücklich in das System des Unionsrechtes eingebaut.

Obwohl der Vertrag von Lissabon grundsätzlich unmittelbar anwendbar ist und den nationalen Parlamenten direkte Rechte daraus erwachsen, wurden in Österreich entsprechende Änderungen im B-VG (Lissabon-Begleitnovelle<sup>30</sup>) mit Wirkung vom 1. 8. 2010 vorgenommen. Auf dieser Grundlage wird nach einer Erprobungsphase in den Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates das konkrete Verfahren in den Ausschüssen und im Plenum festgelegt.

Die Schwerpunkte des Vertrages von Lissabon<sup>31</sup>) beziehen sich auf die

- verstärkten Informationspflichten der EU-Organe an die nationalen Parlamente,
- die Subsidiaritätsprüfung mit der Möglichkeit einer Rüge (gelbe und orange Karte) innerhalb von acht Wochen durch eine qualifizierte Anzahl von nationalen Parlamenten,
- die Einbringung einer Subsidiaritätsklage innerhalb von zwei Monaten auf Initiative eines nationalen Parlaments und
- die Brückenklause (Passarelle) – d.i. der Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsbeschlüssen im (Europäischen) Rat sowie der Übergang vom besonderen zu ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – sowie die Ablehnungsmöglichkeit von diesbezüglichen EU-Beschlüssen innerhalb von sechs Monaten (mit vorheriger Information der nationalen Parlamente),

wozu näher diese Schwerpunkte und deren verfassungsgesetzliche österreichische Umsetzung erklärt seien.

Für die verstärkten Informationspflichten in EU-Angelegenheiten wurde insbesondere die Bestimmung des Art. 23f B-VG vorgesehen. Zusätzlich zu den seit 1995 bestehenden umfassenden Informationspflichten berichtet jeder Bun-

<sup>30</sup>) BGBl. I 57/2010.

<sup>31</sup>) Vgl. auch Referat von WERNER ZÖGERNITZ zum Thema „Implementierung und Durchführung des Vertrags von Lissabon in Österreich“ bei der Fachtagung „Der Vertrag von Lissabon und die Rolle der nationalen Parlamente“. [www.parlamentarismus.at](http://www.parlamentarismus.at).

desminister zu Beginn eines Kalenderjahres dem National- und dem Bundesrat über die in diesem Jahr zu erwartenden Vorhaben des Rates und der Kommission in der Zuständigkeit seines Bundesministeriums (Arbeits- und Legislativprogramm) sowie über die voraussichtliche österreichische Position dazu. Diese Berichtspflicht verankert die bereits in den vergangenen Jahren unverbindlich eingehaltene Praxis in der Verfassung und ergänzt die bestehenden Informationspflichten der Bundesregierung, um eine breite Befassung der für die einzelnen Materien zuständigen Ausschüsse mit Europathemen sicherzustellen. Ein eigenes EU-Informationsgesetz, das derzeit in Ausarbeitung ist, wird weitergehende Informationspflichten und Fristen definieren. Damit soll das Grundproblem der Mitwirkung nationaler Parlamente, nämlich der Umgang mit der Vielzahl an Vorschlägen, Entwürfen und Berichten, abgemildert werden. Dieses Gesetz soll die Basis für eine qualifizierte Auswahl und Prioritätensetzung sowie laufend gezielte Information an Nationalrat und Bundesrat bilden.

Die nationalen Parlamente können innerhalb von 8 Wochen nach Übermittlung des Entwurfes eines Gesetzgebungsaktes in den Amtssprachen der Union darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist (vgl. dazu Art. 23g Abs. 1 B-VG). Es entsteht ihnen im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung das Recht zur Subsidiaritätsrüge zu.

Um eine möglichst umfassende Entscheidungsgrundlage zu haben, können National- und Bundesrat verlangen, dass ihnen der zuständige Bundesminister eine Äußerung zur Vereinbarkeit des Entwurfes mit dem Subsidiaritätsprinzip übermittelt (vgl. dazu Art. 23g Abs. 2 B-VG). Hiefür besteht im Regelfall eine 2-wöchige Frist nach Einlangen beim Bundesminister.

Nach dem Vertrag von Lissabon obliegt es dem jeweiligen nationalen Parlament, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Diese Aufgabe wird gem. Art. 23g Abs. 3 B-VG dem Bundesrat übertragen. Dieser hat die Landtage unverzüglich über die Entwürfe zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei Beschlussfassung einer solchen begründeten Stellungnahme hat der Bundesrat die Stellungnahmen der Landtage zu erwägen und die Landtage über die von ihm gefassten Beschlüsse zu solchen Entwürfen zu unterrichten.

In einem föderalistischen Staat ist die Länderkammer auf Bundesebene für eine solche Aufgabe geradezu prädestiniert.

Da eine Subsidiaritätsrüge, die von einer qualifizierten Anzahl von Parlamenten unterstützt wird, innerhalb von 8 Wochen zu einer gelben oder orangen Karte führen kann, ist eine rasche und reibungslose Zusammenarbeit und Koordination mit anderen nationalen Parlamenten erforderlich. Die Subsidiaritätsprüfung wird deshalb sinnvoller Weise vom EU-Hauptausschuss bzw. dessen EU-Unterausschusses (Nationalrat) und vom EU-Ausschuss des Bundesrates durchgeführt (vgl. dazu Art. 23k Abs. 2 B-VG).

Entsprechende Quoren für einen Erfolg sind:

Ein Viertel bzw. ein Drittel (gelbe Karte) oder die einfache Mehrheit (orange

Karte) der nationalen Parlamente (also derzeit 28 Stimmen von 54, da jedes Land, unabhängig von der Zahl der Kammern, 2 Stimmen hat).

Wegen des Verstoßes eines europäischen Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip kann nach dem Vertrag von Lissabon von jedem Mitgliedsstaat eine Subsidiaritätsklage beim Gerichtshof der Europäischen Union eingebracht werden.

Eine solche kann vom Nationalrat oder vom Bundesrat innerhalb von 2 Monaten nach Erlassung des Gesetzgebungsaktes beschlossen werden.

Gem. Art. 23h Abs 1 B-VG sind Nationalrat und Bundesrat generell zur Erhebung einer Subsidiaritätsklage ermächtigt. Somit sind beide Kammern in diesem Bereich grundsätzlich gleichgestellt.

Wegen der unmittelbaren rechtlichen Wirkung auf das Vorhaben (rote Karte) ist hierfür das Plenum von National- und Bundesrat zuständig.

Die Übermittlung der Klage erfolgt gemäß Art. 23h Abs. 2 B-VG durch den Bundeskanzler, und zwar im Hinblick auf seine „Zuständigkeit zur Vertretung der Republik Österreich vor dem Gerichtshof der Europäischen Union“. Ihm kommt jedoch keine Ingerenz auf den Inhalt zu.

Beachtenswert sind weiters auch der Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsbeschlüssen sowie der Übergang von besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und die Ablehnungsmöglichkeit von diesbezüglichen EU-Beschlüssen innerhalb von 6 Monaten (mit vorheriger Information der nationalen Parlamente).

Gem. Art. 23e Abs. 2 B-VG unterrichtet der zuständige Bundesminister die beiden Kammern bereits so rechtzeitig über einen bevorstehenden Beschluss, dass Nationalrat und Bundesrat die Wahrnehmung der Zuständigkeit nach Art. 23e B-VG ermöglicht wird. Sie haben also in dieser Phase Gelegenheit, eine verbindliche Stellungnahme abzugeben.

Gem. Art. 23i Abs. 1 B-VG darf das österreichische Mitglied im Europäischen Rat einer Passarelle-Initiative nur dann zustimmen, wenn es der Nationalrat mit Zustimmung des Bundesrates aufgrund eines Vorschlages der Bundesregierung ausdrücklich dazu ermächtigt hat.

Im Falle einer unionsrechtlichen Ablehnungsmöglichkeit von Passarelle-Initiativen hat jedes einzelne nationale Parlament die Möglichkeit, innerhalb von 6 Monaten eine solche Initiative abzulehnen.

In Art. 23i Abs. 2 B-VG heißt es dazu:

„(2) Soweit nach dem Recht der Europäischen Union für die nationalen Parlamente die Möglichkeit der Ablehnung einer Initiative oder eines Vorschlages betreffend

– den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit oder  
– den Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

vorgesehen ist, kann der Nationalrat mit Zustimmung des Bundesrates diese Initiative oder diesen Vorschlag innerhalb der nach dem Recht der Europäischen Union vorgesehenen Fristen ablehnen.“

Mit dem Reformvertrag von Lissabon und der Lissabon-Begleitnovelle ist ein doppelter Prozess der Konstitutionalisierung der Rolle und Funktion der Parlamente der Mitgliedstaaten, nämlich im Primärrecht und im staatlichen Verfassungsrecht gegeben. Es findet eine begrenzte Weiterentwicklung des Bestands an Normen und Praxis statt<sup>32)</sup>, deren Wirkung dahingehend ist, dass Parlamentarier sich mehr mit EU-Themen befassen, und ihre bestehenden Rechte wahrnehmen und in der Praxis stärken.

In diesem Sinne kann festgestellt und betont werden, dass durch die österreichische Umsetzung des B-VG die erste Verfassung in Europa ist, die dem sogenannten „politischen Dialog“ zwischen EU-Institutionen und Parlamenten eine verfassungsrechtliche Verankerung gegeben hat – in der neuen Beschlussform der „Mitteilung an Organe der EU“ gem. Art. 23f.

Weiters sei hervorgehoben, dass Bestimmungen zum Subsidiaritätsprüfungsverfahren der Vorprägung durch die bisherige Praxis folgen. Auffallend ist, dass – anders als in den bisherigen Regelungen zur EU-Mitwirkung im B-VG – Bundesrat und Nationalrat gleichgestellt sind!

## VII.

Wenn von der Umsetzung des Rechtes der EU in das innerstaatliche Recht gesprochen wird, sei abschließend betont, dass es gerade in Bezug auf die neue Ordnung des integrierten Europa darauf ankommt, dass es mit der Verzahnung des Europarechts mit dem jeweiligen Staatsrecht<sup>33)</sup> wichtig ist, nicht bloß ein Normieren, sondern auch ein Motivieren zu erreichen, welches mit dem Wissen um das Müssen an Befolgung einer Norm, auch die Überzeugung von deren Sollen verbinden müsste. Dies verlangt ein entsprechendes europäisches Verantwortungsdenken, das mit der Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, auch eine Rechts- und Wertegemeinschaft<sup>34)</sup> in einer Abgestimmtheit von Heimat-, Staats- und Europabewusstsein erlebbar werden lässt.

Da die Demokratie sowohl die Legitimation in der EU wie in ihren Mitgliedsländern bestimmt, kommt es auf das entsprechende Verantwortungs-

---

<sup>32)</sup> PHILIPP KIIVER, *European Treaty Reform and the National Parliaments: Towards a New Assessment of parliament-friendly Provisions*, in: Jan Wouters/Luc Verhey/Philipp Kiiwer (Hrsg.). *European Constitutionalism beyond Lisbon* (Intersentia: Antwerpen, Oxford und Portland 2010) 131, S. 145 f.

<sup>33)</sup> Beachte HERBERT SCHAMBECK, *Möglichkeiten und Grenzen der Verfassung in staatlicher und europäischer Sicht*, *Revista De Stiinte Juridice, Universitatea din Craiova, Facultatea de drept si stiinte administrative* 1(42) 2008, S. 7 ff. und DERSELBE, *Über die Entwicklung des sich integrierenden Europa zum EU-Verfassungsvertrag und zum Reformvertrag von Lissabon*, in: „Jean Monnet“ European Module „History of the European idea, civilization and construction“, Publishing house of the University of Pitesti, Pitesti 2009, S. 13 ff.

<sup>34)</sup> Siehe HERBERT SCHAMBECK, *Das integrierte Europa auch als Wertegemeinschaft*, in: „Jean Monnet“ European Module, die internationale Konferenz. *Die Geschichte der Europäischen Union, Kultur und Bürgerschaft*, University of Pitesti, Faculty of Law and Administrative Studies, Pitesti 2008, S. 9 ff.

bewusstsein an. Dies verlangt klar in Anwendung des schon im Vertrag von Maastricht statuierten Prinzips der Subsidiarität zwischen den Zuständigkeiten der EU und den der Staaten, die nach dem Bundesverfassungsgericht Deutschlands die „Herren der Verträge“<sup>35)</sup> sind, zu unterscheiden und dafür selbst Verantwortung zu übernehmen. Leider ist es so, dass heute im integrierten Europa das Positive vielfach von den Staaten in Anspruch genommen wird, das Negative aber der EU zugeschrieben wird; dies führt nicht zu einer Erkenntnis der Wirklichkeiten, sondern zu politischen Verzerrungen, die Polemiken im öffentlichen Leben das Tor öffnen und zunächst die Bedeutung des Europagedankens verblassen lassen, um letztlich eine Antieuropastimmung Platz greifen zu lassen. Die Diskussion um den früheren Verfassungsvertrag und dem jetzigen Reformvertrag von Lissabon sind Beispiele dafür, die zeigen, wie wichtig es ist, dass repräsentativ und plebiszitär demokratische Einrichtungen in den Mitgliedsländern sowie deren Repräsentanten mit denen der EU in ihrem integrationspolitischen Wollen und ihren Zielsetzungen sich ergänzen, damit die neue Ordnung des integrierten Europa auch eine Friedensordnung nach außen und innen werden kann.

---

<sup>35)</sup> BVerfGE, 89,55; dazu auch PAUL KIRCHHOF, HERMANN SCHÄFER, HANS TIETMEYER, *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin 1993 und *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, hrsg. von Peter Hommelhoff und Paul Kirchof, Heideberg 1994.

## Summary

### Integration of the EU Law in the Austrian legal System

Herbert Schambeck

The impact of the Lisbon Treaty on the integration of EU-Law into the Austrian domestic Legal System has to be seen against the *Acquis Communautaire* adopted by Austria with the accession of Austria to the European Union on January 1, 1995 (entering into force of the Accession Treaty) and further developed lateron. The amendments to the Austrian Constitution enabling Austria to become member of the European Union have, already at that time, provided a certain participation of the two Chambers of the Austrian parliament – Nationalrat (House) and Bundesrat (Senate, representing the federal states „Bundesländer“ in the Parliament) – in the decision making process regarding European Union Law projects (“Vorhaben”). Both Chambers had to be kept informed on all such projects and were empowered to give their comments to the projects; the comments by the Nationalrat are binding the responsible Minister in defined cases potentially affecting existing federal law through directives or immediately applicable acts of the European Union. In such cases, the competent Minister participating in the decision making of the EU-Council is allowed to deviate from the binding comments only under certain conditions. In certain cases, when the project can only be implemented by an amendment to the constitution that restricts the competences of the Länder, the Bundesrat assumes similar powers. The same is true for comments submitted jointly by all Länder on projects potentially negatively affecting the scope of their constitutional powers.

The Treaty of Lisbon has now re-enforced the involvement of the national parliaments in European decision making. The most important element is thereby the „subsidiarity-check“, a concept that has already been discussed under the Austrian EU-presidency at the Conference on Subsidiarity in St. Pölten and the COSAC-Conference in spring 2006. These additional powers of the national parliaments have been introduced by the „Protocol on the Role of Parliaments within the EU“ and the „2. Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality“. These include an obligation for the EU-institutions to inform the national parliaments, the power of national parliaments to carry out a subsidiarity-check including the possibility to give a „reasoned opinion“ and, eventually, the use of an alarm bell (“yellow card”) or blocking procedure (“orange card”). It also provides the possibility for every national parliament to ask its government to bring the case before the European Court of Justice. The national parliaments also play a role in the possibility to block the use of the a so called „passarelle“-initiatives (possibility to use majority rule and passing from the special to the ordinary law making procedure), also introduced by the Lisbon Treaty. The respective procedure in Austria has been backed by amendments of the Austrian constitutional law, in particular by Art. 23 (i) of the Austrian federal constitution.

This re-enforcement of the role of the parliaments constitutes an important element ensuring higher democratic legitimacy for the different procedures designed to ensure a more efficient decision making as well as for the new powers transferred to the EU-institutions.