

Die Durchführung von Unionsrecht durch die Verwaltung eines föderal organisierten Mitgliedstaats

Stefan Börger*, Amt der Steiermärkischen Landesregierung

Kurztext: Eine föderale Struktur erleichtert die Durchführung von Unionsrecht nicht. In Österreich hat sich jedoch nach 20 Jahren EU-Mitgliedschaft eine zweckmäßige Struktur etabliert, um mit den Herausforderungen in der Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht im Bundesstaat umgehen zu können. Der Beitrag bespricht anhand aktueller Themen und Beispiele typische Fragen im Verhältnis EU-Mitgliedstaat-Bundesland wie die Umsetzungszuständigkeit von Richtlinien, den Umgang mit Vertragsverletzungsverfahren und Bußgeldverfahren oder die Frage unionsrechtlich begründeter subjektiver Rechte.

Schlagworte: Unionsrecht; Bundesstaat; Vertragsverletzungsverfahren; Richtlinienumsetzung.

I. Einleitung

Unter Durchführung von Unionsrecht wird im Sinne dieses Beitrags jede Form der administrativen, aber auch legislativen und judikativen Anwendung und Umsetzung von Unionsrecht verstanden.¹

Da die für diesen Beitrag gewählte Perspektive die eines österreichischen Bundeslandes ist, werden sich die Ausführungen jedoch auf die – aus diesem Blickwinkel besonders relevanten – legislativen und administrativen Erfahrungen im Umgang mit Unionsrecht im Dreiecksverhältnis EU, Mitgliedstaat und Bundesland beschäftigen.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Für die Durchführung von Unionsrecht in einem föderalen Kontext sieht das Unionsrecht keine spezifischen Bestimmungen vor, sodass die verfassungsrechtlichen Grundlagen maßgebend sind; folgerichtig können beispielsweise auch Umstände der staatlichen Rechtsordnung oder föderale Strukturen nicht die Nichtbeachtung von Unionsrecht oder die verspätete Umsetzung von Unionsrecht rechtfertigen.²

* Mag. Stefan Börger, LL.M., ist Leiter des Referats Europa und Außenbeziehungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung.

1 Vgl Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich⁵ (2013) 99.

2 Vgl aber beispielsweise die durch den Lissabon-Vertrag hinzugekommenen Erwähnungen der regionalen und lokalen Ebene im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung.

Wesentlich ist nach wie vor Art 23d B-VG bzw die bereits 1992 in Hinblick auf den EWR abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration.³

Die darin vorgesehenen, in der Praxis bedeutsamsten Inhalte sind einerseits Informationsrechte der Länder gemäß Art 23d Abs 1 B-VG sowie Mitwirkungsmöglichkeiten an der österreichischen Haltung in EU-Angelegenheiten gemäß Abs 2 und andererseits die zentrale Regelung der Durchführungsverpflichtung von Unionsrecht durch die Länder in Art 23d Abs 5 B-VG verbunden mit der Devolutionsregelung an den Bund nach einer entsprechenden Entscheidung des Gerichtshofs, um dem Bund die Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtung als Angelegenheit der Republik Österreich zu ermöglichen.⁴

In der Praxis haben sich diese Regelungen bewährt, auch wenn sie in unterschiedlicher Intensität angewandt werden:

Die Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern funktioniert grundsätzlich umfassend und ohne Schwierigkeiten. Der Umstand, dass die Informationen durch den Bund mitunter so kurzfristig vor Sitzungen in Brüssel erfolgen, dass eine Stellungnahme durch die Länder kaum noch möglich ist, ist wohl tatsächlich im Regelfall auf die Kurzfristigkeit der Abläufe in Brüssel zurückzuführen und nicht auf ein Versäumnis des Bundes.

Rechtliche Fragen tun sich beispielsweise dann auf, wenn die verfassungsrechtliche Informationspflicht des Bundes mit Geheimhaltungsvorschriften und Regelungen über Dokumentenmanagement auf EU-Ebene kollidiert, wie dies beispielsweise im Falle der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen EU-USA (TTIP) der Fall ist. Insbesondere Art 339 AEUV über Geheimhaltungspflichten sowie der Beschluss des Rates über den Schutz von EU-Verschlusssachen⁵ stehen aus Bundessicht – wohl zurecht – einer gewohnten Informationsweitergabe an die Länder im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer entgegen, während die Länder in diesem Zusammenhang – etwa im Rahmen von Stellungnahmen der Landesamtsdirektorenkonferenz und einheitlichen Länderstellungnahmen – darauf hinweisen, dass nur bei einer vollständigen Information auch die Entscheidung darüber getroffen werden kann, ob Stellungnahmen der Länder erforderlich sind.

Zur Mitwirkung der Länder an EU-Angelegenheiten durch Stellungnahmen an den Bund hat sich das verfassungsrechtlich vorgesehene System ebenfalls gut etabliert. Mit Stichtag 1. 1. 2015 haben die Länder 97 einheitliche Länderstellungnahmen gemäß Art 23d Abs 2 B-VG beschlossen, die für den Bund verbindlich sind – von Fragen des Liegenschaftserwerbs aus dem Jahr 1993 bis zum TTIP von Mitte 2014.

Dabei gibt es nur vier dokumentierte Abweichungen des Bundes von diesen bindenden Stellungnahmen aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ iSd Art 23d Abs 2 letzter Satz B-VG. Die in diesen Fällen vorgebrachten Begründungen des Bundes erscheinen jedoch die

3 BGBI 775/1992 idF BGBI I 2/2008; in der Steiermark LGBI 58/1992.

4 Die in Art 23d Abs 3 B-VG vorgesehene Möglichkeit der Ratsteilnahme eines Mitglieds einer Landesregierung wird nicht wahrgenommen – lediglich im Rahmen einer informellen Ratstagung kam es bislang zu einer Teilnahme eines Landesvertreters; für diese Information danke ich Priv.-Doz. Dr. Klemens Fischer, Leiter der Abteilung Länderangelegenheiten bei der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU.

5 Beschluss des Rates vom 31. 3. 2011 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen (2011/292/EU), ABI L 141 vom 27. 5. 2011.

Voraussetzung eines zwingenden Grundes, der den Ländern unverzüglich mitzuteilen ist, kaum zu erfüllen.⁶ So wurde beispielsweise in einem Fall darauf verwiesen, dass man bei Befolgung einer negativen einheitlichen Länderstellungnahme einen Beschluss nicht hätte verhindern können, da die notwendige qualifizierte Mehrheit im Rat schon vorlag und eine ablehnende Haltung Österreichs als „unfreundlicher“ Akt gesehen worden wäre. Im jüngsten Fall, der mittlerweile beschlossenen Richtlinie über Maßnahmen zur Erleichterung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen⁷, wurden als Gründe zusammengefasst mitgeteilt, dass das federführend zuständige Bundesministerium schlicht anderer Meinung sei, der Inhalt der Richtlinie teilweise ohnehin schon österreichische Rechtslage darstelle, die Richtlinie vor allem für die Nachbarstaaten Österreichs wichtig sei und es daher dem „Grundsatz der guten Beziehungen“ zu diesen widersprechen würde, sich gegen diese Bestimmungen auszusprechen.

Derartige Abweichungen und damit verbundene Begründungen sind die Ausnahme, würden jedoch bei regelmäßiger Anwendung und angesichts der begrenzten Justiziabilität⁸ des Art 23d Abs 2 B-VG ein wesentliches Länderinstrument erheblich beeinträchtigen.

Die Durchführungspflicht der Länder gemäß Abs 5 ist selbstverständlich, die vorübergehende Devolution einer Landeszuständigkeit an den Bund nach einer Feststellung durch den Gerichtshof der EU wird bislang praktisch nicht wahrgenommen. Auch wenn mittlerweile schon zahlreiche mögliche Anwendungsfälle von Verurteilungen im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren, die auf Handlungen oder Unterlassungen von Ländern zurückzuführen waren, vorlagen, steht außer Frage, dass das betreffende Land/die betreffenden Länder selbst umgehend tätig wird/werden. Lediglich in einem Fall machte der Bund bisher von dieser Zuständigkeit Gebrauch und erließ eine Verordnung auf Grundlage des Kärntner Bedienstetenschutzgesetzes; dies war notwendig, da das Land Kärnten die Richtlinie als bewusste politische Entscheidung nicht umsetzte.⁹

III. Umsetzung von Richtlinien

A. Richtlinienumsetzung in einem föderalen Rahmen

1. Faktor 10 als Hindernis?

Als föderaler Staat mit 10 Gesetzgebern hat Österreich eine andere Situation als Staaten ohne regionale Gesetzgebungszuständigkeiten. Das ist der oft zitierte „Faktor 10“ in der Umsetzung von Unionsrecht.¹⁰

6 Den Materialien folgend liegen zwingende Gründe vor, wenn dies „zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen in der Europäischen Union unabweisbar ist“.

7 RL 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 4. 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen, ABl L 128 vom 30. 4. 2014.

8 Die im B-VG dafür vorgesehene „Ministeranklage“ gem Art 142 Abs 2 lit c B-VG nach einem gleichlautenden Beschluss aller Landtage ist wohl praktisch nicht denkbar; wahrscheinlicher wäre hingegen ein Feststellungsantrag eines Landes gem Art 138 B-VG, da die Bindungswirkung der einheitlichen Länderstellungnahmen auch in der Art 15a-Vereinbarung von 1992 enthalten ist.

9 Vgl dazu Okresek, Die Durchsetzung von Verpflichtungen aus EMRK und Gemeinschaftsrecht vor europäischen Gerichten – dargestellt anhand von zwei Beispielen, in Rosner/Bußjäger (Hrsg), FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 511 (517 ff); Novak, Richtlinienumsetzung aus der Froschperspektive. Zur Umsetzung von Richtlinien im Landesbereich, in Abteilung 2V – Verfassungsdienst, Amt der Kärntner Landesregierung (Hrsg), Landesgesetzgebung – Beruf und Berufung, FS Havranek (2007) 160 (172).

10 Dieser Argumentationstopos scheint auf die Wirtschaftskammer Österreich zurückzugehen; vgl dazu Bußjäger/Bär/Willi, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration (2006) 44.

Die Kommission wertet die Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien – Richtlinien, von denen angenommen wird, dass sie sich positiv auf die Funktionsweise des Binnenmarkts iSd Art 26 und 114 Abs 1 AEUV auswirken¹¹ – durch die Mitgliedstaaten regelmäßig statistisch aus.

Auch wenn man dieser Auswertung nur bedingte Relevanz zumessen kann – sie ist eine Momentaufnahme und konzentriert sich alleine auf Fristen, ohne etwas über die Umsetzungsqualität zu sagen –, so ist doch auffällig, dass Österreich hier traditionell nicht unter den zügigen Umsetzern ist.

Österreich war beispielsweise im Vergleich des Umsetzungsdefizits¹² letztmalig 2009 besser als der EU-Durchschnitt; die aktuelle Statistik von Mai 2014 weist Österreich sogar als Schlusslicht unter den EU-28 in der fristgerechten Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien aus. Österreich scheint daher tatsächlich strukturell vergleichsweise langsam in der Umsetzung zu sein.¹³

Eine solche Auswertung, die sich mit der Geschwindigkeit von Richtlinienumsetzungen im Binnenmarkt beschäftigt, sollte allerdings immer parallel zur Frage gesehen werden, wie viele Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Staat anhängig sind. Dadurch wird auch die Frage der Rechtsanwendung relevant und Rückschlüsse darauf sind möglich, ob Richtlinien zwar formal richtig – und fristgerecht – in nationales Recht übernommen wurden, durch möglicherweise weitgehend wörtliche Übernahme des mitunter vagen Richtlinientextes das Problem des unionsrechtskonformen Vorgehens aber nur auf die Anwendungsebene verlagert wurde. In dieser Statistik ist Österreich seit vielen Jahren durchgängig besser als der EU-Schnitt.¹⁴

Aktuell¹⁵ gibt es gegen Österreich 16 anhängige Vertragsverletzungsverfahren ab der zweiten Verfahrensstufe gemäß Art 258 AEUV. Davon betreffen 11 Verfahren die Umsetzung von Unionsrecht und nur 5 betreffen Anwendungsfälle.

Betrachtet man diese 11 Verfahren, in denen es um die Umsetzung von Richtlinien (bzw in einem Fall auch um den Erlass von begleitenden Maßnahmen zu einer Verordnung) aus föderaler Sicht ging, so betreffen 8 dieser Verfahren nur den Bund und nur 3 betreffen Richtlinien, die sowohl vom Bund als auch von den Ländern umzusetzen sind.

Obwohl dies eine Momentaufnahme ist, entspricht es doch auch den Erfahrungen der Durchführung von Unionsrecht in den letzten Jahren; eine föderale Struktur erleichtert die Umsetzung von Richtlinien zweifellos nicht und ist in verschiedenen Fällen auch Grund für Verzögerungen. Andrerseits sind diese Fälle tatsächlich keineswegs die Regel, sodass der „Faktor 10“ kein grundsätzliches Umsetzungerschwernis darstellt.

11 Dazu zählen die 4 Grundfreiheiten und flankierende Maßnahmen mit direkten Auswirkungen auf den Binnenmarkt, zB Steuern, Beschäftigung und Sozialpolitik, Bildung und Kultur, Gesundheitswesen und Verbraucherschutz, Energie, Verkehr, Umwelt, Informationsgesellschaft und Medien; zum Stichtag 1. 4. 2014 waren dies 1.221 Richtlinien.

12 Der Europäische Rat legte 2007 fest, dass sich die Mitgliedstaaten ab dem 1. 1. 2009 um ein Umsetzungsdefizit, dh die Zahl nicht umgesetzter Richtlinien, von höchstens 1 % bemühen müssen. Eine zweite Norm legt die Null-Toleranz bezüglich Richtlinien fest, die eine Umsetzungsverzögerung von 2 Jahren haben.

13 Allerdings gibt es hierbei auch keine Gesetzmäßigkeit, wie sich eine Mehrzahl von Gesetzgebern innerhalb eines Staates auswirkt – nur unwesentlich besser als Österreich sind in der aktuellen Statistik etwa Slowenien und Zypern, beides Staaten ohne regionale Gesetzgebungszuständigkeiten; die Statistik ist abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_de.htm (abgefragt am 26. 2. 2015).

14 Die Statistik ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_de.htm (abgefragt am 26. 2. 2015).

15 Stand 1. 1. 2015

2. Feststellung der innerstaatlichen Zuständigkeit

Die Richtlinien, die aktuell Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren sind und die auch die Länder betreffen, sind jedoch tatsächlich solche, anhand derer sich die besondere Herausforderung der Richtlinienumsetzung in einem Bundesstaat illustrieren lässt – die Frage der innerstaatlichen Zuständigkeit.

Das ist bei zahlreichen Richtlinien kein großes Problem und eindeutig, mitunter aber auch höchst komplex.¹⁶ Zentral ist die „doppelte Inkongruenz“¹⁷ der Kompetenzverteilung mit den Erfordernissen einer Richtlinienumsetzung. Einerseits inkongruent vertikal (eine Richtlinie kann sowohl Bundes- als auch Landeszuständigkeiten erfassen), andererseits horizontal (eine Richtlinie kann auch innerhalb einer Gebietskörperschaft gänzlich unterschiedliche Kompetenzen betreffen).

Diese doppelte Inkongruenz führt erstens zu Verzögerungen, bedingt durch Unklarheiten wer nun zuständig ist. Mitunter muss erst der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts mit einem Gutachten die Frage lösen.¹⁸

Andererseits kann es aber sowohl durch den Einbau von verfassungsrechtlichen Kompetenzdeckungsklauseln¹⁹ als auch durch vereinzelt vorkommende weite Auslegungen von Kompetenzregeln des B-VG bzw ebenso großzügig ausgelegte Sekundärrechtsbestimmungen²⁰ zu einer Centralisierung von Richtlinieninhalten kommen. Eine grundsätzliche Kompetenzverschiebung – über Kompetenzdeckungsklauseln im Einzelfall, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist, hinaus – findet bei den Ländern jedoch, einem Beschluss der Landeshauptleutekonferenz von 1996 folgend, kaum Zustimmung. Diesem zufolge stimmen die Länder außerhalb der Bundesstaatsreform keiner Verfassungsänderung zulasten der Länder zu.²¹

Ein besonders markantes Beispiel, wenn auch mit einem ungewöhnlichen Ausgang, für einen zweckmäßigen Umgang mit der Kompetenzfrage war die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie²² in Österreich. Die Richtlinie umfasst zahlreiche Gegenstände auf Bundes- und auf Landesebene und beinhaltet einen nicht unbeträchtlichen Teil an horizontalen Regelungen, wie Verfahren über den einheitlichen Ansprechpartner, Verwaltungszusammenarbeit, Regelungen über elektronische Verfahrensabwicklung etc.

Die Landesamtsdirektorenkonferenz sowie die Landeshauptleutekonferenz haben frühzeitig beschlossen, dass diese „horizontalen“ Elemente in einem zwischen Bund und Ländern akkor-

16 Typische Beispiele sind etwa das Planungsrecht, das Energierecht oder das Anlagenrecht; vgl dazu etwa Hörmanseder, Probleme der EG-Richtlinienumsetzung aus Ländersicht, in Kärrntner Verwaltungsakademie (Hrsg), Bildungsprotokolle – Klagenfurter Logistik-Gespräche 2006 (2007) 133 (137 ff).

17 Vgl Ranacher, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des Rechts durch die Länder (2002) 208 ff.

18 So beispielsweise unlängst und vor dem Hintergrund eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens zur Umsetzungszuständigkeit der Art 12, 17 und 18 der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

19 Vgl etwa die aktuelle Diskussion zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Schaffung einer transeuropäischen Energieinfrastruktur erlassen und das Gaswirtschaftsgesetz 2011 geändert wird im Zusammenhang mit der VO (EU) 347/2013.

20 Typische Beispiele wären die Bereiche Tierzucht/Tierkennzeichnung, die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien oder verschiedene Richtlinien im Bereich Elektrizitätswirtschaft; vgl für Beispiele auch die Auflistung bei Ranacher, Durchführung von EU-Recht (insbesondere Gemeinschaftsrecht) durch die Länder und Ersatzvornahme des Bundes, in Hummer/Obwexer (Hrsg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006) 256 (267).

21 Darauf wurde kürzlich als Antwort der Länder auf eine Anfrage des Bundes Bezug genommen, ob ein Wechsel des Landarbeitsrechts von Art 12 B-VG zu Art 11 B-VG denkbar sei.

22 RL 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. 12. 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABI L 376 vom 27. 12. 2006.

derten Bundesgesetz, versehen mit einer Kompetenzdeckungsklausel, umgesetzt werden sollen, da dies die praktikabelste Variante darstellt – davon unberührt waren die notwendigen Änderungen der Materiengesetze.²³ Ein entsprechender Entwurf eines Bundesgesetzes wurde daher gemeinsam von Bund und Ländern erarbeitet, konnte jedoch nicht beschlossen werden, da für die Verfassungsmehrheit im Parlament zumindest eine Oppositionspartei notwendig gewesen wäre, was aus Gründen, die nicht im Zusammenhang mit den Inhalten der Richtlinie standen, nicht gelang. Da die Kommission zwischenzeitlich ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, musste man das Vorhaben wieder aufgeben und den – wenig zweckmäßigen – Weg einer „9+1“-Regelung wählen; Bund und Länder erließen daher weitgehend gleichlautende Gesetze im jeweiligen Bereich.

In der österreichischen Praxis der Klärung der Umsetzungszuständigkeit steht am Beginn jeweils das Bundeskanzleramt, das alle Ministerien sowie die Länder über neu erschienene Richtlinien informiert. In jedem Ministerium bzw. in den Ländern gibt es dafür eigene „Umsetzungsbeauftragte“, die die Richtlinienumsetzung koordinieren und sich jährlich im Rahmen der sog. Umsetzungskommission treffen.

Die Länder bzw. Ministerien prüfen in weiterer Folge, ob sie zuständig sind bzw. wenn ja, in welchen Materien bzw. Gesetzen und – soweit möglich – bis wann eine Umsetzung erfolgen wird. Diese Daten werden in eine – ebenfalls vom Bundeskanzleramt eingerichtete – Richtliniendatenbank eingegeben. Die Länder haben untereinander noch eine zusätzliche Abstimmung eingefügt und übermitteln sich die Ergebnisse der Zuständigkeitsprüfungen wechselseitig über die Verbindungsstelle der Bundesländer.

So ist es möglich, dass recht bald nach Erscheinen der Richtlinien für alle relevanten Stellen ersichtlich ist, wer sich für welche Richtlinie zuständig erachtet und wo es weiteren Abstimmungsbedarf gibt – wenn etwa einige Länder eine Länderzuständigkeit sehen, andere hingegen nicht.

In Fällen, in denen es Bundes- und Landeszuständigkeiten gibt, werden bei Bedarf wiederum gemeinsame Arbeitsgruppen gebildet²⁴ oder bestehende Koordinationseinrichtungen, etwa das Österreichische Institut für Bautechnik, genutzt.

3. Beispiel Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG

Die Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen²⁵ ist ein Beispiel dafür, wie komplex die Umsetzung einer Richtlinie – vor dem Hintergrund der „doppelten Inkongruenz“ – sein kann.

Ziel der Richtlinie ist es, den Energieverbrauch der Union im Jahr 2020 zu 20 % aus erneuerbaren Quellen zu decken. Österreich wurde, um die Erreichung dieses Gesamtziels zu gewährleisten, dazu verpflichtet, seinen Energieverbrauch bis zum Jahr 2020 zu 34 % aus erneuerbaren Quellen zu decken. Das umfasst eine breite Palette an möglichen Maßnahmen und Rechtsmaterien, die betroffen sein können. Der Standpunkt Österreichs war zunächst, dass dies eine reine Bundeszu-

23 In der Steiermark wurden 11 Materiengesetze in Umsetzung der Richtlinie geändert.

24 Etwa bei den Richtlinien zur Patientenmobilität oder der Public-Sector-Information-Richtlinie.

25 RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 4. 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der RL 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABI L 140 vom 5. 6. 2009.

ständigkeit sei, was auch im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens wegen Fristüberschreitung der Umsetzung der Kommission mitgeteilt wurde.

Was dann folgte, war jedoch eine immer öfter vorkommende Vorgangsweise, gerade bei inhaltlich komplexen und umfassenden Richtlinien: Die Kommission lagerte die Erhebung des genauen Umsetzungsbedarfs an Rechtsanwaltskanzleien oder sonstige Einrichtungen des Mitgliedstaates aus, und so war mit der begründeten Stellungnahme im Verfahren klar, dass sowohl seitens des Bundes als auch durch die Länder zusätzliche Umsetzungsmaßnahmen erwartet wurden.

So wuchsen während des Vertragsverletzungsverfahrens der Anwendungsbereich und die Breite der Umsetzung von anfangs 7 bis 8 Gesetzen und Verordnungen auf mittlerweile 185 Gesetze und Verordnungen von Bund und Ländern an, die als Umsetzungsmaßnahmen der Richtlinie gemeldet wurden.

4. Die Anwendung des Art 260 Abs 3 AEUV im föderalen Kontext

Art 260 Abs 3 AEUV ermöglicht es der Kommission, in Vertragsverletzungsverfahren, deren Gegenstand die „Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen von Richtlinien“ innerhalb der vorgesehenen Frist ist, zugleich mit der Klage auch ein Bußgeld zu beantragen; die Kommission hat auch bald nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in einer Mitteilung²⁶ deutlich gemacht, dass sie dies grundsätzlich tun wird, woran sie sich in der Praxis auch hält. In diesen Fällen dient daher das Bußgeld nicht – wie es eigentlich der Systematik entspricht – der Absicherung der Umsetzung von Urteilen gemäß Art 258 AEUV durch ein eigenes Verfahren, sondern setzt in Fällen eines evidenten Verstoßes – die nicht fristgerechte Richtlinienumsetzung – schon früher an. Die Kommission begnügt sich aber, ihrer Mitteilung folgend, damit, in diesen Fällen nur ein Zwangsgeld ab dem Tag des Urteils im Vertragsverletzungsverfahren zu verhängen, was auch dem Beugecharakter von Art 260 AEUV – anstelle eines pönalisierenden Charakters – besser entspricht.

Diese Verschärfung des Umgangs mit Vertragsverletzungen und insbesondere mit der drohenen Verhängung von Bußgeldern ist für die Länder von besonderer Bedeutung, da zu Bußgeldern grundsätzlich der Mitgliedstaat verurteilt wird; allerdings kann der Bund diese Kosten gemäß § 3 Abs 2 FAG 2008 von den verursachenden Ländern zurückfordern²⁷ – diese Bestimmung geht auf die Art 15a B-VG-Vereinbarung von 1992 zurück. Noch gab es keine derartigen Bußgeldurteile gegen Österreich; zu beobachten ist allerdings eine deutliche Beschleunigung von Bußgeldverfahren allgemein und die Anwendung von Art 260 Abs 3 AEUV im Besonderen.

Art 260 Abs 3 AEUV erfasst dem Wortlaut nach nur die Nichtumsetzung bzw eine nicht vollständige Umsetzung. Daher ist auf den ersten Blick der Fall einer „Schlechtumsetzung“ – ein Mitgliedstaat hat also eine vollständige Umsetzung gemeldet, diese sei allenfalls nicht korrekt – davon nicht betroffen.

Im Vertragsverletzungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2009/28/EG ist genau diese Frage aufgetreten.

26 Mitteilung der Kommission – Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, ABI C 12 vom 15. 1. 2011.

27 Vgl Posch/Riedl in Mayer/Stöger (Hrsg) EUV/AEUV, Art 260 (2013) Rz 113.

Österreich hat, wie beschrieben, 185 Maßnahmen als Umsetzung notifiziert und ist im Vertragsverletzungsverfahren der Ansicht, damit sei die Richtlinie vollständig umgesetzt. Wenn der Gerichtshof zur Ansicht gelangt, dass die Richtlinie möglicherweise nicht richtig umgesetzt sei, müsse dies mit einem eigenen Bußgeldverfahren gemäß Art 260 Abs 1 AEUV behandelt werden. Die Kommission wendete in ihrer Klage allerdings Art 260 Abs 3 AEUV an und hat mit der Klage bereits ein Bußgeld beantragt.

Es gibt zu dieser Frage erst seit Kurzem eine umfangreiche Stellungnahme von Generalanwalt *Wathelet*²⁸; interessanterweise geht es auch dabei inhaltlich um die Richtlinie 2009/28/EG, die insgesamt zu Schwierigkeiten in der Umsetzung führt – gegen 19 Mitgliedstaaten wurde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Der Generalanwalt verweist einerseits explizit auf die Genese der Bestimmung, die eindeutig dahingeht, dass tatsächlich von der Nichtumsetzung eine Schlechtaumsetzung („vollständige Umsetzung“ bzw „ordnungsgemäße Umsetzung“) zu unterscheiden ist. Meinungsverschiedenheiten darüber, ob die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen ausreichend sind, seien in einem regulären Vertragsverletzungsverfahren auszutragen. Das übernimmt sinngemäß auch die Kommission in ihrer Mitteilung zu Art 260 Abs 3 AEUV.

Der Generalanwalt stellt dann jedoch den Zweck der Vorschrift in den Vordergrund. Dieser ließe sich zu leicht von den Mitgliedstaaten umgehen, indem man Umsetzungen melde, und kommt so letztendlich zum Ergebnis, die Trennung in Nichtumsetzung und Schlechtaumsetzung sei eigentlich irrelevant. Bei der Inanspruchnahme von Art 260 Abs 3 AEUV müsse man eine inhaltliche Prüfung vornehmen, wenn nicht tatsächlich offenkundig nicht gemeldet wurde. Art 260 Abs 3 AEUV berechtige daher die Kommission, vor dem Gerichtshof ein Bußgeld zu beantragen, wenn es „eine unvollständige oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung“ der Richtlinie sei. Schließlich, so der Generalanwalt weiter, könne der Gerichtshof diese Umstände in der Frage berücksichtigen, ob und in welcher Höhe er ein Bußgeld festlegt.

Im Ergebnis sieht der Generalanwalt – im Gegensatz zum Wortlaut der Bestimmung sowie der Kommissionsmitteilung²⁹ – eine Trennung zwischen Nichtumsetzung und Schlechtaumsetzung als überflüssig an. Anzumerken ist dabei, dass die Bestimmung des Art 260 AEUV bzw dessen Vorgängerregelung ja bereits in der Vergangenheit durch eine besonders dynamische Auslegung des Gerichtshofs unter maximaler Ausdehnung des Wortlauts aufgefallen ist.³⁰

Eine zweite Problematik in diesem Zusammenhang ist die Vorgangsweise in Art 12 B-VG-Materien, die vor dem Hintergrund von Richtlinienumsetzungen ganz besonders unzweckmäßig sind, hat doch der „letzte Gesetzgeber“ gleich zwei umzusetzende bzw auszuführende Vorgaben, die den Rahmen bilden.

Klar ist, dass eine Richtlinie nicht durch ein Grundsatzgesetz, sondern erst durch die Ausführungsgesetzgebung umgesetzt wird, da nur diese außenwirksam und vollzugstauglich ist. Die

28 Schlussanträge (EuGH) 11. 12. 2014, C-320/13.

29 ISd Kommissionsmitteilung argumentieren auch *Posch/Riedl* in *Mayer/Stöger* (Hrsg) EUV/AEUV, Art 260 (2013) Rz 99; *Hummer*, Finanzielle Sanktionen gegen Mitgliedstaaten bei Nichteinhaltung von EuGH-Urteilen, in *Hummer* (Hrsg), Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten (2010) 553 (607); *Karpenstein* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg), Art 260 AEUV (2013) Rz 62.

30 Vgl das Urteil EUGH 12. 7. 2005, C-304/02 zur – dem Wortlaut der Bestimmung widersprechenden – Kumulierbarkeit von Pauschalbetrag und Zwangsgeld.

Praxis zeigt nun, dass der Bund mitunter die Umsetzungsfrist zu großen Teilen oder darüber hinaus für die Grundsatzgesetzgebung in Anspruch nimmt, sodass für die Ausführungsgesetzgebung wenig Zeit verbleibt. Die Länder könnten den grundsatzfreien Raum zwar richtlinienkonform ausfüllen, was aber oft unzweckmäßig ist, da der Bund das Grundsatzgesetz im Nachhinein in einer Weise beschließen kann, die dem Ausführungsgesetz widerspricht. Wenn die Grundsätze richtlinienwidrig sind, wird die Problematik noch deutlicher. Die Länder haben nun kürzlich dazu ihre Position gegenüber dem Bund geäußert, die eine Frist von zumindest 6 Monaten für die Länder nach der Grundsatzgesetzgebung einräumt; ein etwaiger Bußgeldausspruch innerhalb dieser Zeit sei daher noch dem Bund zuzurechnen. Diese 6 Monate beruhen auf Art 15 Abs 6 B-VG, wonach das Bundesgesetz eine Frist für den Erlass der Ausführungsgesetzgebung einräumen darf; diese darf ohne Zustimmung des Bundesrates nicht kürzer als 6 Monate sein.

5. Zwischenergebnis

Das föderale System bedingt zweifellos ein höheres Maß an Koordination. Österreich hat jedoch ein grundsätzlich gut funktionierendes System der Abstimmung der Länder untereinander bzw des Bundes mit den Ländern.

Zunehmender Druck entsteht eher durch Aktivitäten der EU, Vertragsverletzungsverfahren und insbesondere finanzielle Maßnahmen iSd Art 260 AEUV zu verschärfen.

Eine – durchaus nicht immer unvorteilhafte – Folge davon ist, dass ein Mechanismus der gleichförmigen Umsetzung eintritt. Die Länder gehen gerade in komplexen Materien, die stark EU-rechtlich determiniert sind, immer öfter dazu über, gemeinsame Grundsätze oder gleich fertige Gesetzesentwürfe zu schaffen. Beispiele hierfür sind die Tierzuchtgesetze der Länder, zu denen eine Arbeitsgruppe ein Mustergesetz erarbeitet hat. Andere Fälle der jüngeren Vergangenheit waren die EVTZ-Anwendungsgesetze oder die Umweltinformationsgesetze der Länder.

IV. Anwendung von Unionsrecht in einem föderalen Rahmen

A. Allgemein

Die Erfahrungen des administrativen Vollzugs von Unionsrecht in Österreich nach 20 Jahren EU-Mitgliedschaft sind vielfältig und in vielen Fällen und Rechtsmaterien spezifisch. Es besteht kein Zweifel, dass das Unionsrecht und dessen Anwendung heute behördliches Alltagsgeschäft darstellen.

Grundsätzliche Herausforderung in der Rechtsanwendung im Umgang mit Unionsrecht ist vor allem die Ermittlung der „Fallnorm“ – die anzuwendende Normenkonstellation, bestehend aus nationalen, regionalen und unionsrechtlichen Vorschriften, die materiellrechtlich, verfahrensrechtlich und organisationsrechtlich sein können.³¹

Diese unterschiedlichen Vorschriften unterscheiden sich oft in ihrer Geltungsart, in ihrer legistischen Qualität und in ihrer Klarheit, ihren Anwendungs- und Auslegungsregeln, bilden aber gemeinsam den anzuwendenden Rechtsbestand. Das vereinfacht die Rechtsanwendung nicht gerade.

31 Vgl *Handstanger*, Vollziehung des EU-Rechts in Österreich, dargestellt am Beispiel der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch den VwGH, in *Hummer* (Hrsg), *Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten* (2010) 123 (135 ff)

Die Grundsätze wie unmittelbare Anwendbarkeit oder Vorrang vor nationalem Recht sind zweifellos keine Frage mehr, auch wenn es in der Praxis vorkommen kann, dass komplexere Anwendungsfälle der Instanz überlassen werden, wenn etwa eine Bezirksverwaltungsbehörde eine Verwaltungsstrafe auch dann ausspricht, wenn eine unionsrechtliche Beurteilung zum Ergebnis kommt, dass das mit einer Sanktion belegte Verbot gegen die Warenverkehrsfreiheit verstößt³² – ist doch das eine gerade angesichts des Legalitätsprinzips eine eindeutig zu vollziehende Maßnahme, während das andere erst das Ergebnis einer mehrseitigen unionsrechtlichen Ausführung ist.

B. Beispiel Wasserrecht

Ein erstes aktuelles Beispiel im komplexen Vollzug von Unionsrecht ist ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren – das geplante Wasserkraftwerk an der Schwarzen Sulm in der Weststeiermark.

Zum Hintergrund: Im Jahr 2007 eröffnete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich wegen der erstinstanzlichen Genehmigung eines Wasserkraftwerks an der Schwarzen Sulm. Aus Sicht der Kommission stand diese Bewilligung – in Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes – in Widerspruch zu Art 4 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG³³, die eine Verschlechterung eines Oberflächenwasserkörpers (OWK) nur bei übergeordnetem öffentlichem Interesse zulasse.

Gegen diesen bewilligenden Bescheid erhob das wasserwirtschaftliche Planungsorgan Berufung an den zuständigen Bundesminister. Diese Berufung war 2009 erfolgreich; der Antrag auf wasserrechtliche Bewilligung wurde abgewiesen, insbesondere, da kein übergeordnetes öffentliches Interesse vorliege, und das Vertragsverletzungsverfahren wurde eingestellt.

Die Entscheidung des Bundesministers führte jedoch zu einer Beschwerde an den VfGH. Der VfGH hat aus Anlass dieses Beschwerdeverfahrens ein Gesetzesprüfungsverfahren gemäß Art 140 B-VG eingeleitet und jene Regelungen des Wasserrechtsgesetzes, die dem wasserwirtschaftlichen Planungsorgan Parteistellung in wasserrechtlichen Verfahren einräumen, für verfassungswidrig erklärt³⁴; der Bescheid des Ministers von 2009 wurde aufgehoben und der erstinstanzliche Bewilligungsbescheid war plötzlich rechtskräftig.

Das führte gleich zu einer Reihe von ganz grundsätzlichen Fragen im Kontext nationales Verfahrensrecht und Unionsrecht wie den Umgang mit rechtskräftigen und mutmaßlich unionsrechtswidrigen Bescheiden sowie zu einer Fortsetzung des Vertragsverletzungsverfahrens.

In weiterer Folge wurde ein Verfahren gemäß § 21a WRG durchgeführt – diese Bestimmung erlaubt explizit, rechtskräftige wasserrechtliche Bewilligungen abzuändern; bewilligte Wasserbenutzungen können untersagt werden.

Dieses Verfahren führte jedoch nicht zu einer Änderung der rechtskräftigen Bewilligung. Die Behörde kam vielmehr zum Ergebnis, dass der Gewässerzustand des OWK ohnehin nicht auf „sehr

32 So etwa der Handel mit Zuchtrindersamen und die bis vor Kurzem in Tierzuchtgesetzen noch üblichen „Samenmonopole“.

33 RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Abl L 327 vom 22. 12. 2000.

34 VfGH 16. 3. 2012, G 126/11; vgl bereits zum Prüfungsbeschluss *Lachmayer*, Der Landeshauptmann als wasserwirtschaftliches Planungsorgan und Behörde, RdU 2012/3, 5 ff.

gut“ lautete, wie dies den bisherigen Erwägungen zugrunde gelegen war, sondern auf „gut“. Daher komme es durch das Kraftwerk auch nicht zu einer Verschlechterung.³⁵

Die Rechtmäßigkeit einer solchen ad-hoc-Einstufung und Änderung derselben, die in Österreich ständig geübte Praxis ist, wurde erst kürzlich vom VfGH in einem anderen Fall bestätigt.³⁶ Die Kommission wiederum ist in der Klage gegen Österreich der Ansicht, diese Vorgangsweise widerspreche angesichts der darin vorgesehenen Planungszyklen der Wasserrahmenrichtlinie – nur in diesem Rahmen könnten Änderungen an der Bewertung eines Oberflächenwasserkörpers vorgenommen werden.³⁷

Aktueller Stand ist daher nach wie vor, dass die Kommission von einer Verletzung des Art 4 Wasserrahmenrichtlinie durch die rechtskräftige wasserrechtliche Bewilligung ausgeht. Das schriftliche Verfahren vor dem Gerichtshof ist mittlerweile beendet.

Das Verfahren zeigt einige Schwierigkeiten im Umgang mit dem Unionsrecht auf: Erstens: Wie weit kann man gehen, um im Falle einer möglichen Unionsrechtswidrigkeit eines Bescheides die Rechtskraft anzutasten? In einem Falle wie im Wasserrechtsgesetz, wo es in § 21a eine eigene Bestimmung dafür gibt, gebietet es wohl das Unionsrecht und dessen Grundsätze, diese Möglichkeit zumindest in Anspruch zu nehmen, was auch geschehen ist.

Ganz allgemein – und wenn es keine Sonderregelung wie im WRG gibt – stellt sich aber natürlich gerade in mehrpoligen Verhältnissen die Frage, wie damit umgegangen wird und welche innerstaatliche Rechtsgrundlage herangezogen werden könnte.³⁸

Ein zweites, damit in Zusammenhang stehendes Thema ist die große praktische Schwierigkeit für das Bundeskanzleramt, österreichische Positionen in einem Vertragsverletzungsverfahren zu vertreten, in dem die Rechtsansichten von Bund und Land divergieren.

Der Landeshauptmann hat den erinstanzlichen Bescheid erlassen, der Bundesminister hat ihn behoben. Das Land hat in einem § 21a WRG-Verfahren eine Herabstufung der Qualität des OWK festgestellt, der Bundesminister hat gegen die Details der Einstufung – nicht gegen die Neubewertung an sich – Amtsbeschwerde erhoben.

Jede Argumentation des Landes in der Verteidigung des konkreten Verfahrens ist somit im Ergebnis ein Widerspruch zur Haltung des zuständigen Ministers und umgekehrt. Entsprechend aufwändig ist die Herbeiführung einer gemeinsamen Stellungnahme der Republik Österreich. Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskanzleramt aktuell eine zweckmäßige Lösung gefunden: Kern der Argumentation ist nunmehr, dass die Aufsichtsbefugnis der Kommission nicht so weit reicht, dass sie in einem ordnungsgemäß durchgeföhrten Verfahren in einem Mitgliedstaat faktisch den individuell konkreten Vollzug wahrnehmen darf. Wenn ein unionsrechtlich vorgegebenes Verfahren vollständig durchgeführt wurde, bleibt dem Mitgliedstaat immer noch ein Ermessen, gerade

35 Vgl allerdings das aktuelle Vorabentscheidungsverfahren Rs C-346/14; Generalanwalt *Jääskinen* hat in den Schlussanträgen vom 23. 10. 2014 vorgeschlagen, dass das Verschlechterungsverbot nicht notwendigerweise an die Herabstufung des Gewässerzustandes eines OWK gebunden sein muss.

36 VfGH 6. 10. 2014, B 351/2013.

37 Zu den dadurch entstandenen Unklarheiten im Vollzug vgl *Eisenberger/Brenneis/Bayer*, Divergierende Rechtsansichten von EU-Kommission und VfGH zum nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan, RdU 2014/135, 225.

38 Vgl zum aktuellen Stand der Diskussion im Rahmen von Urteilen in Vorabentscheidungsverfahren etwa *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 75 f; *Kahl*, Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber „rechtskräftigen“ Bescheiden, in *Hummer* (Hrsg), Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten (2010) 267 (295 ff); *Ranacher/Frischhut*, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009) 379 ff.

wenn dieses Verfahren eine Güterabwägung beinhaltet. Dabei kann es durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen zwischen den Instanzen kommen, ohne dass eines der beiden Ergebnisse notwendigerweise unionsrechtswidrig sein muss. Die Kommission sei jedoch nicht in der Lage – mangels Verfahrensbeteiligung und Detailinformationen –, dieses Verfahren faktisch durchzuführen: Genau das tue sie aber, wenn sie sich in ihrer gesamten Argumentation pauschal auf eines der beiden Ergebnisse stützt.

Relevant ist schließlich die Frage der Kostentragung zwischen Bund und Ländern, sollte es zu einem Urteil und in weiterer Folge auch zu einem Bußgeldausspruch gemäß Art 260 AEUV kommen. Die Besonderheit hier: Das Verfahren liegt im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung.

Die Regelung des Art 12 der Art 15a-Vereinbarung von 1992 spricht von Kosten (die dem Bund zu ersetzen sind), die der Republik Österreich „im Zusammenhang mit Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wegen eines EG-rechtswidrigen Verhaltens der Länder erwachsen“. Die Erläuterungen zur Art 15a-Vereinbarung sowie zum Finanzausgleichsgesetz³⁹ geben keinerlei Auskunft über die Frage der Anwendung dieser Bestimmung in der mittelbaren Bundesverwaltung.

Es erscheint jedoch aus zweierlei Gründen naheliegend, Akte im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung nicht unter § 3 Abs 2 FAG 2008 zu subsumieren. Erstens ist die Analogie zum Amtshaftungsrecht naheliegend: Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung handelt der Landeshauptmann bzw handeln die Landesbehörden als Bundesorgane im funktionellen Sinn. In diesen Fällen haftet der Rechtsträger, dem das Verhalten kraft funktioneller Zuständigkeit zuzurechnen ist – in Fällen der mittelbaren Bundesverwaltung haftet daher der Bund.⁴⁰ Die Amtshaftungsregelung des Art 23 B-VG spricht nun ebenso wie die Art 15a B-VG-Vereinbarung und das FAG 2008 von einem „rechtswidrigen Verhalten“ von Organen der Gebietskörperschaft, das in weiterer Folge dem Rechtsträger zugerechnet wird, für den der Akt in funktioneller und nicht in organisatorischer Hinsicht gesetzt wurde.

Zweitens muss die gegenständliche Art 15a-Vereinbarung (sowie in weiterer Folge das FAG 2008) im Konnex zur Bestimmung des Art 23d Abs 5 B-VG gesehen werden. Die Bestimmungen wurden in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang erarbeitet und kundgemacht⁴¹, sodass es naheliegt, dass sie auch in einem Regelungszusammenhang zu verstehen sind. Die Bestimmung über die Kostentragung in der Art 15a B-VG-Vereinbarung soll daher zusätzlich zur Devolutionsregelung des Art 23d Abs 5 B-VG die Gesamtverantwortung des Bundes im Rahmen der EU-Mitgliedschaft auch im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder absichern bzw den Bund in diesem Bereich schadlos halten, wenn er im Rahmen seiner Verantwortung nach außen für Handlungen der Länder haften muss.⁴²

39 Die Bestimmung wurde erstmals im FAG 1997 in das FAG aufgenommen.

40 Vgl etwa *Kucsko-Stadlmayer*, Österreich, in *Dörr* (Hrsg) *Staatshaftung in Europa*, 2014 (429) 442.

41 Die Bestimmung des Art 23d Abs 5 B-VG wurde zunächst mit BGBl 1992/276 vom 5. 6. 1992 als Art 16 Abs 6 B-VG eingeführt; die Art 15a-Vereinbarung wurde mit BGBl 1992/775 vom 9. 12. 1992 auf Bundesseite kundgemacht.

42 Vgl dazu auch *Ranacher*, Beziehe zur Europäischen Union, in *Pürgy* (Hrsg), *Das Recht der Länder I* (2012) 87 (151).

C. Beispiel Luftreinhaltung

Ein weiteres, seit mittlerweile einigen Jahren laufendes Vertragsverletzungsverfahren betrifft die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG⁴³ wegen eines Verstoßes gegen die zulässigen Tages- bzw Jahresgrenzwerte.

Die Richtlinie erlaubt pro Jahr 35 Überschreitungstage der PM₁₀-Grenzwerte, was im Ballungsraum Graz – wesentlich bedingt durch ungünstige klimatische Gegebenheiten, insbesondere durch „Inversionslagen“, die zu einer Verringerung des Luftaustauschs führen – auf besondere Schwierigkeiten stößt.

Vor dem Hintergrund dieses Verfahrens ist insbesondere die Frage von subjektiven Rechten auf Grundlage von EU-Recht bzw auf effektiven Rechtsschutz und Klagerechte relevant. Ausgangspunkt der aktuellen Entwicklungen dazu ist insbesondere das „Janecek-Urteil“ des EuGH aus dem Jahr 2008⁴⁴, in dem der Gerichtshof zur Vorgängerrichtlinie der aktuellen Luftqualitätsrichtlinie ein subjektives Recht eines betroffenen Bürgers auf den Erlass eines geeigneten Aktionsplans sieht; etwas, das im deutschen nationalen Luftreinhalterecht bzw verfahrensrechtlich nicht vorgesehen war.

Seitdem ist die Frage des Umgangs mit diesem Recht von hoher Aktualität. Vor dem VwGH anhängig ist derzeit ein entsprechendes Verfahren, in dem zusammengefasst – unter Berufung auf das Janecek-Urteil – die Einrichtung einer Umweltzone in Graz beantragt wurde. Nachdem der Antrag in erster Instanz vom Landeshauptmann zurückgewiesen wurde, wurde die dagegen gerichtete Beschwerde vom Landesverwaltungsgericht als unbegründet abgewiesen.

Ohne hier im Detail auf dieses anhängige Verfahren eingehen zu wollen, liegen die wesentlichen Gründe für die Entscheidung des Landeshauptmannes erstens darin, dass sich die Richtlinie, zu der das Janecek-Urteil ergangen ist, geändert hat und eine „Kann-Bestimmung“ dort eingefügt wurde, wo bei Janecek noch eine Verpflichtung vorgesehen war, sodass eine unmittelbare Übertragung der Ergebnisse des Janecek-Urteils ausscheidet. Zweitens war der Gegenstand im Janecek-Urteil allgemein ein Aktionsplan, während sich das steirische Verfahren explizit auf die Forderung nach konkreten Maßnahmen, namentlich eine Umweltzone als Ergänzung zur Luftreinhalteverordnung, beziehen; ein Luftqualitätsplan iSd Art 23 der Luftqualitätsrichtlinie liege aber ohnehin vor. Schließlich ist, was auch der VwGH in einem Niederösterreich betreffenden Fall⁴⁵ bereits deutlich gemacht hat, eine konkrete Betroffenheit des Einzelnen von Luftqualitätsproblemen erforderlich. Hier hat sich gezeigt, dass im Wohnbereich des Beschwerdeführers die Grenzwerte mittlerweile eingehalten werden können.

Dessen ungeachtet, wäre es einer Fortentwicklung und Klärung der Rechtslage sicherlich zuträglich, wenn der VwGH entweder sehr klare Stellungnahmen in diesem Verfahren abgibt oder, wie es in der Revision angeregt wird, den EuGH im Wege der Vorabentscheidung befasst.

43 RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 5. 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl L 152 vom 11. 6. 2008.

44 EuGH 25. 7. 2008, C-237/07.

45 VwGH 26. 6. 2012, 2010/07/0161.

Die Entwicklung der Judikatur in Luxemburg sowie beispielsweise in Deutschland⁴⁶ lässt nämlich – unabhängig von den Besonderheiten des Ausgangsfalles Graz – kaum einen Zweifel daran zu, dass im Grundsatz ein subjektives Recht auf luftqualitätsbezogene Maßnahmen auch aus der neuen Luftqualitätsrichtlinie abzuleiten ist. Die Durchsetzung dieser Ansprüche passt jedoch nicht in das österreichische Verfahrensrecht, insbesondere da ein Luftreinhalteplan iSd Art 23 der Luftqualitätsrichtlinie – und die Verpflichtung, einen solchen zu erlassen, scheint nach der Richtlinie unbedingt und hinreichend genau zu sein – im österreichischen Recht mittels Verordnung zu ergehen hat. Der Umstand, dass subjektive Rechte auf den Erlass einer Verordnung, ein damit verbundenes Antragsrecht oder ein effektiver Rechtsschutz dem österreichischen Verfahrensrecht fremd sind, wird jedoch angesichts des gebotenen Effektivitätsprinzips und des Äquivalenzprinzips bei der Ausübung von unionsrechtlich verliehenen Rechten keine ausreichende Rechtfertigung sein, einen solchen Anspruch zu verweigern. So ergab sich schon aus dem Janecek-Urteil der Anspruch auf einen Plan als innerbehördliches Dokument, für das weder ein Antragsrecht noch ein Verfahren unter Einbeziehung Privater vorgesehen war.

In diesem Zusammenhang ist schließlich darauf hinzuweisen, dass ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich – dieses betrifft inhaltlich sowohl den Bund als auch alle Länder – wegen der Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention⁴⁷ anhängig ist, wo es darum geht, dass Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen eine Klagebefugnis einzuräumen ist, um unter anderem Handlungen oder Unterlassungen iVm der Luftqualitätsrichtlinie von einem Gericht überprüfen zu lassen.

V. Ergebnis

Das Unionsrecht vereinfacht weder die Rechtsanwendung noch die Gesetzgebung. Ein föderales System ist dabei sicherlich kein grundsätzlicher Vorteil, dennoch hat sich Österreich gut darauf eingestellt.

Auch wenn im Beitrag oft Schwierigkeiten und Probleme im Vordergrund gestanden sind, so ist es doch wichtig, noch einmal zu betonen, dass die tägliche Praxis in der Kooperation von Bund und Ländern hervorragend funktioniert und von einem höchst kooperativen Klima geprägt ist – was auch notwendige Bedingung für ein funktionierendes System ist. So hat gerade die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen den Ländern und zwischen dem Bund und den Ländern im Ergebnis zu einer Stärkung des kooperativen Föderalismus geführt.

46 Vgl Klinger/Giera, Tu felix, Deutschland? Das europäische Recht auf saubere Luft und seine Umsetzung im nationalen Recht Österreichs und Deutschlands, in RdU 2014/136 (229) 233 f.

47 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl III 2005/88.