

Das österreichische Parlament als Akteur der Europäischen Integration – Rechtliche Möglichkeiten und praktische Umsetzung

Beatrix Karl*, Universität Graz

Kurztext: Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Informations- und Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung. Die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente auf die Tätigkeiten der EU wurden im Rahmen eines Subsidiaritätskontrollmechanismus, der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, ausgeweitet. Ziel dieses Mechanismus ist es, das Zusammenwirken der EU-Institutionen und der nationalen Parlamente zu stärken und den nationalen Akteuren die Möglichkeit zu geben, zu überprüfen, ob neue Legislativvorschläge der EU mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind. Im Besonderen geht die Verfasserin hierbei auf die Wahrnehmung dieser Mitwirkungsrechte durch das österreichische Parlament ein.

Schlagworte: Subsidiaritätsprinzip; Verhältnismäßigkeitsprinzip; Parlament; Gesetzgebung; Mitwirkungsrechte.

Im Protokoll Nr 1 zum Vertrag von Lissabon über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union ist vom Wunsch der hohen Vertragsparteien, „eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zu geben, sich zu den Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union sowie zu anderen Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern“, die Rede. Im Protokoll Nr 2 zum Lissabon-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit liest man vom Wunsch, „sicherzustellen, dass die Entscheidungen in der Union so bürgerlich wie möglich getroffen werden“. Dementsprechend wurde mit dem Vertrag von Lissabon eine Reihe von neuen Informations- und Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente vorgesehen.

Die Beziehungen zwischen den Organen der EU und den nationalen Parlamenten sind vielfältiger Natur. Eine besondere Ausprägung erfahren sie im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus, der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, um zu überprüfen, ob neue EU-Legislativvorschläge mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind. Die dafür relevanten Regelungen sind auf verschiedenen Ebenen verankert: auf europäischer Ebene¹ sowie – bezogen auf

* ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Beatrix Karl ist Professorin am Institut für Arbeitsrecht und Sozialrecht der Universität Graz.
1 Der Vertrag von Lissabon trat am 1. 12. 2009 in Kraft (ABl C 2007/306, 1; BGBl III 132/2009).

Österreich – im österreichischen Verfassungsrecht² und in den Geschäftsordnungen des Nationalrats und des Bundesrats³. Neben der Subsidiaritätskontrolle findet auch ein politischer Dialog statt, um den Austausch von Informationen und Meinungen zu politischen Fragen im Zusammenhang mit Legislativvorschlägen und nichtlegislativen Initiativen zu verbessern. Dies geschieht im Wege allgemeiner bilateraler und multilateraler Debatten und Diskussionen, im Wege des Austausches schriftlicher Stellungnahmen der nationalen Parlamente und der Antworten darauf sowie schließlich im Wege von Kontakten und Zusammenkünften während des ganzen Jahres.⁴

Mit dem Vertrag von Lissabon und der darauf folgenden Lissabon-Begleitnovelle wurden dementsprechend auch für den österreichischen Nationalrat und Bundesrat neue Informations- und Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten begründet. Zu den seit 1995 möglichen Stellungnahmen an Mitglieder der Bundesregierung (Art 23e B-VG) traten neue Rechte hinzu, wie insbesondere die Möglichkeit, begründete Stellungnahmen im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung abzugeben, beim EuGH eine Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip einzubringen sowie Stellungnahmen und Mitteilungen im Rahmen des politischen Dialogs mit EU-Institutionen zu übermitteln. Hinzu kommen weitreichende Rechte auf Information durch die europäischen Organe und die österreichischen Regierungsmitglieder, Mitwirkungsrechte bei Vertragsänderungsverfahren, insbesondere im Fall der „Brückenklauseln“ oder „Passerelles“, und die Mitwirkung an der parlamentarischen Kontrolle von Europol und Eurojust.⁵

I. Informationsrechte der nationalen Parlamente

Um den nationalen Parlamenten eine effektive Ausübung der Mitwirkungsrechte zu ermöglichen, müssen sie die dafür notwendigen Informationen erhalten. Daher werden ihnen nicht nur Entwürfe von Gesetzgebungsakten, sondern auch andere Dokumente direkt von den zuständigen EU-Organen zugeleitet. Es sind dies zB Konsultationsdokumente (Grün-, Weißbücher, Mitteilungen, jährliche Rechtsetzungsprogramme; Art 1 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente), Legislative Entschlüsse (Art 4 des Subsidiaritätsprotokolls), Standpunkte des Rates im Gesetzgebungsverfahren (Art 4 des Subsidiaritätsprotokolls) sowie Tagesordnungen, Ergebnisse und Protokolle von Ratstagungen, auf denen der Rat über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät (Art 5 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente). Diese EU-Dokumente sind in der EU-Datenbank des österreichischen Parlaments, die so weit wie möglich öffentlich zugänglich ist, abrufbar.

Ergänzend dazu wurden auf nationaler Ebene Regelungen getroffen, um in EU-Angelegenheiten den Informationsfluss zwischen den jeweils zuständigen Bundesministern und dem Nationalrat und dem Bundesrat zu optimieren.⁶ Neben Art 23e und 23f B-VG wurde auch ein eigenes EU-Informationsgesetz erlassen. Der zuständige Bundesminister hat den Nationalrat und den Bun-

2 Die Lissabon-Begleitnovelle trat am 1. 8. 2010 in Kraft (BGBl I 57/2010).

3 Die Novelle zu den Geschäftsordnungen des Nationalrats (BGBl I 114/2011) und des Bundesrats (BGBl I 141/2011) sowie das EU-Informationsgesetz (BGBl I 113/2011) traten am 1. 1. 2012 in Kraft.

4 Zu den Beziehungen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten siehe den Bericht der Kommission: Jahresbericht 2013 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, COM(2014) 507 final, 2.

5 AB 827 BlgNR 24. GP 12.

6 Ausführlich zu diesen Informationspflichten *Jedlicka*, Über die neuen Regeln betreffend die Unterrichtung des Nationalrates über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2013 (2013) 321.

desrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art 23e Abs 1 B-VG). Darüber hinaus hat er zu Beginn jedes Jahres dem Parlament über das Arbeitsprogramm und die Legislativvorhaben auf EU-Ebene sowie über die voraussichtliche österreichische Position zu diesen Vorhaben zu berichten (Art 23f Abs 2 B-VG). Dies ermöglicht bereits im Vorfeld die notwendige Information und die Einbindung der Abgeordneten in die politische Meinungsbildung.

II. Ausgewählte Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente

Von besonderer Bedeutung für die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten ist die Zusammenarbeit im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus.

Die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat haben den nationalen Parlamenten alle Entwürfe von Gesetzgebungsakten zu übermitteln (Art 2 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente).⁷ Gemäß Art 5 des Subsidiaritätsprotokolls werden diese Entwürfe im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet. Jeder Entwurf sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen, zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dadurch soll eine zielgerichtete und effiziente Kontrolle durch die nationalen Parlamente ermöglicht werden. Dies ist gerade im Hinblick auf die knappe Frist, die für die Kontrolle zur Verfügung steht, von Bedeutung.⁸ Zudem führt die Kommission bereits vor dem Vorschlag eines Gesetzgebungsakts umfangreiche Anhörungen durch, bei denen der regionalen und lokalen Dimension eines Vorhabens Rechnung zu tragen ist (Art 2 Subsidiaritätsprotokoll).

Jedes nationale Parlament hat sodann die Möglichkeit, innerhalb von acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Legislativvorschlag seines Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist (Art 6 des Subsidiaritätsprotokolls). Es handelt sich dabei um die sog Subsidiaritätsrüge. Vor dem Hintergrund, dass sich die nationalen Parlamente binnen dieser acht Wochen äußern und zweckmäßigerweise koordinieren müssen, erscheint diese Frist sehr kurz.⁹ *Pabel*¹⁰ weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, dass die Wirksamkeit des Frühwarnsystems in erheblichem Maß davon abhängen wird, ob sich die nationalen Parlamente koordinieren können. Die Möglichkeiten, dem Standpunkt der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsverfahren Gehör zu verschaffen, schätzt sie umso größer ein, je besser die Positionen unter mehreren Parlamenten abgestimmt sind. Wichtiger als die Erreichung der vorgesehenen Quoren scheint ihr dabei die Formulierung von Stellungnahmen, die in die gleiche Richtung zielen und es so der Kommission oder dem anderen Initiativorgan umso schwerer machen, den ursprünglichen Entwurf politisch durchzusetzen. Um zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Informationen darüber abrufen zu können, ob und wenn ja, in welchen Punkten ein bestimmtes EU-Dossier in anderen nationalen Parlamenten einer Prüfung unterzogen wird, gibt es eine eigene Internet-Plattform für Informationsaustausch in EU-Angelegenheiten (IPEX – „Interparliamentary EU Information Exchange“).

7 Zum Begriff des „Gesetzgebungsakts im Rahmen der Europäischen Union“ siehe *Bußjäger/Grass*, Die Lissabon-Begleitnovelle zur Bundesverfassung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, ÖJZ 2011, 60 (62).

8 *Pabel*, Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, JRP 2011, 287 (289).

9 Siehe auch *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 63; *Pabel*, JRP 2011, 293 ff.

10 *Pabel*, JRP 2011, 294 f.

Das Verfahren zur Subsidiaritätskontrolle läuft parallel zum politischen Dialog, der nicht nur auf die Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip ausgerichtet ist. Daher fordert die Kommission die nationalen Parlamente dazu auf, in ihren Stellungnahmen zwischen Aspekten des Subsidiaritätsprinzips und Anmerkungen zum Inhalt eines Legislativvorschlags zu unterscheiden und ihre Aussagen zur Übereinstimmung eines Vorschlags mit dem Subsidiaritätsprinzip möglichst eindeutig zu formulieren.¹¹ Wird ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend gemacht, spricht man von einer begründeten Stellungnahme.

Wenn mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente eine solche begründete Stellungnahme abgibt, muss der Entwurf überprüft werden. Nach dieser Überprüfung kann die Kommission – bzw ein anderes für den Gesetzgebungsentwurf zuständiges Organ – beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden (Art 7 Abs 2 Subsidiaritätsprotokoll). Wendet sich im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mindestens die einfache Mehrheit der nationalen Parlamente gegen einen Gesetzgebungsentwurf und will die Kommission daran festhalten, kann der europäische Gesetzgeber mit einer Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament entscheiden, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht und daher nicht weiter geprüft wird (Art 7 Abs 3 Subsidiaritätsprotokoll). Diese Regelung stößt als rein symbolische Rechtsetzung auf Kritik.¹² So weisen etwa *Bußjäger und Grass*¹³ unter Berufung auf *Calliess*¹⁴ darauf hin, dass es dann, wenn beispielweise der Rat mehrheitlich die Auffassung vertritt, dass ein Gesetzgebungsvorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, wohl naheliegender ist, ihn gar nicht mit der erforderlichen Mehrheit anzunehmen, als mit einer Mehrheit festzustellen, dass er gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Zutreffend räumt jedoch *Pabel*¹⁵ ein, dass durch ein Votum der Hälfte der nationalen Parlamente unbestritten politischer Druck auf den Gesetzgeber erzeugt wird.

Insgesamt zeigt sich aber vor allem, dass die nationalen Parlamente keine Möglichkeit haben, die Rechtsetzung auf EU-Ebene zu blockieren.¹⁶ Wie *Bußjäger und Grass*¹⁷ ausführen, „erweist sich das Instrument der Subsidiaritätsrüge daher als rechtlich insgesamt relativ schwach, gewinnt jedoch durch die Möglichkeit, beim EuGH eine Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip einzubringen, an Schärfe“. *Pabel*¹⁸ kommt nach einer Analyse der einschlägigen Bestimmungen zum Ergebnis, dass die Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente am ehesten ihre Wirkung durch politische Einflussnahme auf die europäischen Organe entfalten wird können. Zutreffend führt sie aus, dass die europäischen Organe eine gut begründete, womöglich unter verschiedenen Parlamenten koordinierte Kritik an der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Einzelfall nicht außer Acht lassen werden können. *Galiciani*¹⁹ kritisiert die Subsidiaritätsrüge als eine relativ starre Mitwirkungsmöglichkeit und geht davon aus, dass eine wirkliche Mitgestal-

11 Modalitäten für die Anwendung des Verfahrens zur Subsidiaritätskontrolle gemäß Protokoll Nr 2 des Vertrags von Lissabon, 4.

12 Siehe *Pabel*, JRP 2011, 293 mwN.

13 *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 63.

14 *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon (2010) 199.

15 *Pabel*, JRP 2011, 293.

16 *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 63; *Pabel*, JRP 2011, 293.

17 *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 63.

18 *Pabel*, JRP 2011, 300.

19 *Galiciani*, Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, JRP 2011, 173 (178).

tung an einem Gesetzgebungsentwurf, insb im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, besser im vorgelagerten Konsultationsprozess der Kommission zu verwirklichen ist. Er regt daher eine verstärkte Koordination und Zusammenarbeit der nationalen Parlamente im Rahmen der COSAC (die Konferenz der EU-Ausschüsse der nationalen Parlamente) an. Dadurch könnten die nationalen Parlamente vermehrt mit geeinter Stimme politischen Druck ausüben und somit einen potenziellen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip bereits im Vorfeld verhindern. Die Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge bzw einer Subsidiaritätsklage unterstützt nach Auffassung von *Galician* die Position der nationalen Parlamente im Konsultationsprozess.

Insgesamt gehen auf europäischer Ebene pro Jahr etwas mehr als 600 schriftliche Stellungnahmen ein. Im Jahr 2013 waren es 621, davon waren 88 – also etwa 14 % – begründete Stellungnahmen im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus.²⁰ Inhaltlich geht es dabei überwiegend um Justiz und Inneres, den Binnenmarkt und Aspekte der Europäischen Währungsunion. Die Kommission beantwortet die Stellungnahmen in der Regel binnen einer selbst gesetzten Frist von drei Monaten.²¹ Sofern die nationalen Parlamente ihre Stellungnahmen frühzeitig vorlegen, können diese nach Auffassung der Kommission als ein Frühwarnsystem dienen, das ihr einen Überblick über die wichtigsten Argumente zum Inhalt ihrer Vorschläge gibt. Die Kommission kann sodann in völliger Kenntnis der von den nationalen Parlamenten zum Ausdruck gebrachten Auffassungen Verhandlungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament führen.²²

Die im Jahr 2013 von den nationalen Parlamenten eingereichten 88 begründeten Stellungnahmen betrafen 36 unterschiedliche Kommissionsdokumente. Nach Auffassung der Kommission bestätigt dies einen Trend, der bereits in den vergangenen Jahren beobachtet werden konnte:

„Die nationalen Parlamente verfolgen unterschiedliche politische Interessen und setzen unterschiedliche Prioritäten, wenn sie im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus Vorschläge der Kommission auswählen und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips prüfen. Ferner legen die nationalen Parlamente offenbar unterschiedliche Kriterien an, wenn sie einen Vorschlag hinsichtlich der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips bewerten.“²³

III. Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte durch das österreichische Parlament

Bereits im Zuge des EU-Beitritts Österreichs war man bestrebt, dem nationalen Parlament Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Gesetzgebung einzuräumen. Dies geschah im Wege der Einflussnahme des Parlaments auf die Verhandlungs- und Abstimmungsposition der im Rat der EU und im Europäischen Rat verhandlungs- und stimmberechtigten österreichischen Regierungsmitglieder. Durch die Abgabe einer Stellungnahme nach Art 23e Abs 1 B-VG haben sowohl Nationalrat als auch Bundesrat die Möglichkeit, bei ihnen wichtig erscheinenden Themen in der Phase der Verhandlungen im Rat der EU bzw im Europäischen Rat dem zuständigen Bundesminister bzw dem Bundeskanzler eine Verhandlungsposition und sogar eine Abstimmungsposition vorzugeben. Das österreichische Parlament kann somit schon aktiv werden, bevor die Entschei-

20 Bericht der Kommission: Jahresbericht 2013 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, COM(2014) 506 final, 4.

21 Jahresbericht 2013 der Kommission über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, 5.

22 Jahresbericht 2013 der Kommission über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, 5.

23 Subsidiaritäts-Jahresbericht 2013 der Kommission, 15.

dung auf EU-Ebene fällt und hat damit ein starkes Mitwirkungsrecht in EU-Angelegenheiten. Eine solche Stellungnahme kann auch verbindlich sein. Dann darf der zuständige Bundesminister bzw der Bundeskanzler nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen davon abweichen und muss diesbezüglich Rücksprache mit dem Parlament halten. In der parlamentarischen Praxis werden anstelle von Stellungnahmen auch bloße Empfehlungen, sog Ausschussfeststellungen, beschlossen, die nicht rechtlich bindend sind.

Mit dem Vertrag von Lissabon und der dazu ergangenen Lissabon-Begleitnovelle sind noch weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des österreichischen Parlaments hinzugekommen, wie zB die bereits dargestellte Abgabe von begründeten Stellungnahmen bei Annahme eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip, die Möglichkeit, sich mit sonstigen Stellungnahmen oder Mitteilungen direkt an die EU-Organe zu wenden, um zu einem bestimmten EU-Vorhaben seinen Standpunkt zu kommunizieren, oder die Möglichkeit, beim EuGH eine Subsidiaritätsklage zu erheben.

Im Nationalrat kommen die Zuständigkeiten zur Abgabe begründeter Stellungnahmen (Art 23g B-VG), sonstiger Stellungnahmen (Art 23e B-VG) sowie von Mitteilungen (Art 23f Abs 4 B-VG) grundsätzlich dem Hauptausschuss zu, der endgültig, dh ohne Befassung des Plenums, über diese Angelegenheiten entscheidet und sich aus 26 Mitgliedern zusammensetzt (Art 23k Abs 2 B-VG). Entsprechend Art 23k Abs 2 B-VG und der Geschäftsordnung des Nationalrats hat jedoch der Hauptausschuss einen aus 16 Mitgliedern bestehenden Ständigen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union gewählt, dem er diese Zuständigkeiten übertragen hat. Für grundlegende Themen und Fragestellungen betreffend die EU bleibt der Hauptausschuss jedoch weiter zuständig. Dies gilt zB für geplante Änderungen der EU-Verträge und Themen, die auf der Tagesordnung des Europäischen Rates oder anderer formeller und informeller Gremien der Staats- und Regierungschefs (etwa der Euro-Gruppe) stehen. Im Bundesrat werden diese Zuständigkeiten von seinem EU-Ausschuss wahrgenommen, der sich aus 14 Mitgliedern zusammensetzt (§§ 13a und 13b GO-BR). Bevor die Debatte über ein EU-Vorhaben beginnt, wird in der Regel dem anwesenden Mitglied der Bundesregierung die Gelegenheit zu einer einleitenden Stellungnahme gegeben (§ 31d Abs 2 GOG-NR und § 13b Abs 6 GO-BR). Dies dient zur Information der Ausschussmitglieder über den aktuellen Verhandlungsstand und über die österreichische Position dazu. Während der Debatte kann jedes Ausschussmitglied Anträge einbringen, über die am Ende der Diskussion abgestimmt wird (§ 31d Abs 3 GOG-NR und § 13b Abs 7 GO-BR). Die in Österreich gewählten Mitglieder des EU-Parlaments können mit beratender Stimme an den Sitzungen dieser Ausschüsse teilnehmen (§ 31c Abs 9 GOG-NR und § 13b Abs 4 GO-BR). Sitzungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der EU und seines EU-Unterausschusses sowie des EU-Ausschusses des Bundesrats sind grundsätzlich öffentlich, Bild- und Tonaufnahmen sind zulässig (§ 31c Abs 7 GOG-NR und § 13b Abs 3 GO-BR). Die Beratungen der EU-Ausschüsse des Nationalrates und des Bundesrates werden durch Beratungen in den jeweiligen Fachausschüssen und in den Plenarsitzungen des Nationalrates bzw des Bundesrates ergänzt. So werden zB die von jedem Bundesminister vorzulegenden Berichte über die in diesem Jahr zu erwartenden EU-Vorhaben („EU-Jahresvorschauen“) entweder in den jeweiligen Fachausschüssen abschließend beraten oder dem Plenum zur Diskussion weitergeleitet. In den Fachausschüssen können auch „Aktuelle Aussprachen zu EU-Themen“ auf die Tagesordnung gesetzt werden, in der an den fachlich zuständigen Bundesminister Fragen zu EU-Themen gestellt werden und dieser dazu Auskunft zu geben hat.

Dem Plenum vorbehalten sind die Erhebung einer Subsidiaritätsklage sowie die Ablehnung einer sog. „Passerelle-Initiative“. Zudem können im Plenum des Nationalrats aktuelle Europastunden und Erklärungen zu EU-Themen abgehalten werden.

Begründete Stellungnahmen, also solche, mit denen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip geltend gemacht wird, können sowohl vom Nationalrat als auch vom Bundesrat unabhängig voneinander abgegeben werden (Art 23g Abs 1 B-VG). Sie beschließen ihre Subsidiaritätsrüge mit einfacher Mehrheit und haben im Rahmen des Subsidiaritätskontrollmechanismus auf EU-Ebene jeweils eine Stimme. Um eine möglichst umfassende Entscheidungsgrundlage zu haben, können sie vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung zur Vereinbarkeit des jeweiligen Entwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip verlangen, die im Regelfall innerhalb von zwei Wochen vorzulegen ist (Art 23g Abs 2 B-VG). Dem Bundesrat kommt zudem die Aufgabe zu, die Landtage unverzüglich über alle Entwürfe zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme hat der Bundesrat gemäß Art 23g Abs 3 B-VG die Stellungnahmen der Landtage zu erwägen und die Landtage über solche Beschlüsse zu unterrichten.²⁴ Die Stellungnahmen werden von den zuständigen EU-Organen beantwortet; sowohl die Stellungnahmen als auch die Antworten sind im Internet abrufbar.

Im Jahr 2013 war vor allem der EU-Ausschuss des Bundesrats bei der Abgabe von begründeten Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission sehr aktiv. Mit sechs begründeten Stellungnahmen nimmt er im EU-weiten Vergleich hinter dem schwedischen Reichstag den zweiten Platz unter den 39 Parlamentskammern ein.²⁵ In den fünf Jahren seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat der EU-Ausschuss des Bundesrats das Instrument der Subsidiaritätsrüge bereits 22 Mal genutzt.

Das für die „gelbe Karte“ erforderliche Quorum von mindestens einem Drittel der nationalen Parlamente (Art 7 Abs 2 Subsidiaritätsprotokoll) wird nur selten erreicht, konkret ist dies seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erst zweimal geschehen.

Im Rahmen einer aktuellen Aussprache des EU-Ausschusses des Bundesrates über die neue Rolle der Parlamente im Rahmen des Vertrags von Lissabon vom 4. April 2013 wurde die für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme vorgesehene Frist von acht Wochen kritisiert. Wie der Ausschussvorsitzende *Edgar Mayer* betonte, ist diese Zeitspanne eher kurz für die nötige Koordination mit den Bundesländern. Oft beginne die Frist in einem sehr frühen Verhandlungsstadium der einzelnen Gesetzesmaterien, was ebenfalls die Sache erschwere. Man war sich darüber einig, dass man zwar in puncto Koordinierung und Vernetzung mit den Bundesländern gut unterwegs sei, hier aber noch einiges Potenzial genutzt werden müsse. Bundesrat *Stefan Schennach* übte Kritik an den Reaktionen der Kommission auf begründete Stellungnahmen und Mitteilungen. Sie ließen sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht zu wünschen übrig. Dennoch räumte er ein, dass die Kommission auf Äußerungen der Länderkammer sensibel reagiere, ohne dass vorher die „gelbe Karte“ ausgespielt wurde. Der Dialog zeige Wirkung.

Gegen einen bereits erlassenen Gesetzgebungsakt der Europäischen Union können Nationalrat und Bundesrat innerhalb von zwei Monaten mit einfacher Mehrheit eine sog. Subsidiaritätsklage an den EuGH erheben. Anders als beim Instrument der Subsidiaritätsrüge muss die Erhebung

24 Zum Begriff „zu erwägen“ siehe *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 63.

25 Außen- und Europapolitischer Bericht 2013, III-533-BR/2014 der Beilagen, 23.

einer Subsidiaritätsklage jedenfalls durch das Plenum des Nationalrats oder des Bundesrats beschlossen werden. Eine Zuständigkeit des Haupptausschusses oder eines Ausschusses des Bundesrates kann nicht vorgesehen werden (Art 23h B-VG iVm Art 23k Abs 2 und 3 B-VG). Die Übermittlung der Klage wird durch den Bundeskanzler vorgenommen, dem aber keine Ingerenz auf den Inhalt zukommt (Art 23h Abs 2 B-VG).

Der Nationalrat und der Bundesrat können ihre Wünsche über EU-Vorhaben, insbesondere be treffend die Gesetzgebung und Anwendung des Unionsrechts, auch in Form von Mitteilungen an die Organe der Europäischen Union herantragen (Art 23f Abs 4 B-VG). Diese Ermächtigung entspricht zwar dem im Vertrag von Lissabon vorgesehenen aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union (vgl Art 12 EUV), geht aber über die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Instrumente der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage hinaus. Daher können diese Wünsche den Materialien zufolge auch allgemeine politische Ausführungen enthalten.²⁶ Nationalrat und Bundesrat können somit Resolutionen zu europäischen Vorhaben fassen und diese in Form von Mitteilungen an die Organe der EU herantragen.²⁷

Im Jahr 2013 wurden in 26 Sitzungen des Haupptausschusses des Nationalrates und seines Ständigen EU-Unterausschusses sowie des Plenums und des EU-Ausschusses des Bundesrates neben den bereits erwähnten sechs begründeten Stellungnahmen sechs Stellungnahmen gemäß Art 23e B-VG und sechs Mitteilungen gemäß Art 23f Abs 4 B-VG verabschiedet.²⁸

Erwähnt sei auch, dass den Ländern für ihren Zuständigkeitsbereich jeweils ein dem Nationalrat und Bundesrat analoges Informations- und Stellungnahmerecht zukommt (Art 23d B-VG).

IV. Ausblick

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass im zweiten Halbjahr 2014 innerhalb der EU auf Vorschlag des italienischen Ratsvorsitzes ein Prozess eingesetzt hat, der darauf abzielt, die Funktionsweise der Union im Rahmen der bestehenden Verträge genauer unter die Lupe zu nehmen. Eine eigens dafür eingesetzte Ratsarbeitsgruppe unter dem Namen „Freunde der Präsidentschaft“ soll diesem Auftrag nachkommen und Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Die bestehenden Instrumente zur Subsidiaritätsprüfung werden von der Arbeitsgruppe zwar als ausreichend erachtet, es wird jedoch die Auffassung vertreten, dass diese besser genutzt werden sollten. Dies gelte insbesondere für die Folgenabschätzung. Vor allem wird vorgeschlagen, die Kommission sollte substantiell geänderte Gesetzgebungsvorschläge nochmals vorlegen, um den nationalen Parlamenten die Möglichkeit zu geben, den voraussichtlichen Letztstand des Entwurfs nochmals einer Subsidiaritätsprüfung unterziehen zu können. Außerdem wird angeregt, die Fristen für die Subsidiaritätsprüfung durch nationale Parlamente möglichst flexibel zu handhaben.²⁹

Im österreichischen Parlament wird die Mitwirkung von in Österreich gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments an den Verhandlungen des Nationalrats und seiner Ausschüsse gestärkt. Während eine solche Mitwirkung bisher auf die für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse und auf EU-Enqueten beschränkt war, können österreichische Mitglieder des Europäischen Parla-

26 AB 827 BlgNR 24. GP 12.

27 *Bußjäger/Grass*, ÖJZ 2011, 62.

28 Außen- und Europapolitischer Bericht 2013, III-533-BR/2014 der Beilagen, 22.

29 OTS 0274 vom 3. 12. 2014.

ments künftig mit beratender Stimme zu Verhandlungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse zu EU-Themen beigezogen werden. Damit bekommen sie vor allem ein Rederecht im Plenum des Nationalrats. Zudem wird eine Beratung von EU-Vorhaben auch außerhalb des Hauptausschusses bzw dessen Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten ermöglicht und eine Erklärung von Persönlichkeiten der europäischen und internationalen Politik (zB Generalsekretär der Vereinten Nationen, Präsident des Europäischen Rates, Präsident der Europäischen Kommission oder des Europäischen Parlaments) anstelle der bisherigen EU-Enquete eingeführt.³⁰

Das Zusammenwirken der EU-Institutionen und der nationalen Parlamente ist somit ein Prozess, der noch lange nicht abgeschlossen ist, sondern noch viel an Potenzial bietet.

³⁰ 674/A 25. GP 4.