



Parlament
Österreich

Parlamentsdirektion

Das österreichische Parlament und die Europäische Union

Parlamentsdirektion, Abteilung 6.2 EU-Angelegenheiten

david.liebich@parlament.gv.at

sandra.kusmierczyk@parlament.gv.at

Stand: November 2022

www.parlament.gv.at



Inhalt

1	Einleitung.....	5
1.1	Notwendigkeit der Mitgestaltung und Mitbestimmung der nationalen Parlamente bei der EU-Gesetzgebung	5
1.2	Das Problem des Demokratiedefizits in der EU.....	6
2	Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon.....	8
3	Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten.....	11
3.1	Übersicht.....	11
3.2	Mitwirkungsrechte im Verhältnis Parlament-Bundesregierung.....	13
3.2.1	Informationspflichten über Vorhaben im Rahmen der EU.....	13
3.2.2	Stellungnahme gegenüber dem zuständigen Bundesminister.....	14
3.2.3	Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten	16
3.3	Die Mitwirkungsrechte des österreichischen Parlaments nach dem Vertrag von Lissabon und der Lissabon-Begleitnovelle zum B-VG.....	17
4	Verfahren zur Ausübung der Mitwirkungsrechte.....	22
4.1	Die EU-Ausschüsse des Parlaments	22
4.2	EU-Themen in den Plenarsitzungen	22
4.3	EU-Themen in den Fachausschüssen.....	23
5	Subsidiaritätskontrolle	25
6	Verfahren im österreichischen Parlament.....	32
6.1	Vorprüfung	32



6.2	EU-Ausschüsse	32
7	Parlamentarische Vernetzung und Kooperation.....	36
7.1	Allgemeines	36
7.2	Spezifische Kooperationsformate (Auswahl).....	37
7.2.1	Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).....	37
7.2.2	Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordination und Steuerung in der Europäischen Union.....	38
7.2.3	Europol und Eurojust	38
7.2.4	Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten (EUSC).....	39
7.2.5	Konferenz der Europaausschüsse (COSAC).....	39
7.2.6	Konferenzen im jeweiligen EU-Vorsitzland.....	40
7.3	Kooperation mit den Bundesländern	40
8	EU-Informationsgesetz	42
8.1	Allgemeines	42
8.2	EU-Datenbank	42
8.3	EXKURS: Informationsordnungsgesetz	45
8.4	Zugang zur Dokumentendatenbank des Rates	47
8.5	Vorausinformation	48
8.6	Schriftliche Informationen.....	49



8.7	Jahresvorschau	50
8.8	Unterrichtung über Subsidiaritätsklagen	51
8.9	Rechtsquellenverzeichnis	52



1 Einleitung

1.1 Notwendigkeit der Mitgestaltung und Mitbestimmung der nationalen Parlamente bei der EU-Gesetzgebung

Die EU hat eine sehr weitgehende Kompetenz zur Rechtsetzung. Diese Rechtsakte sind, nachdem sie einmal erlassen wurden, von den Mitgliedstaaten in vielen Fällen ohne weitere Umsetzungsschritte und damit Einflussmöglichkeiten durch die nationalen Parlamente unmittelbar anzuwenden (z.B. EU-Verordnungen). In anderen Fällen (wie im Fall der EU-Richtlinien) sind die nationalen Gesetzgebungsorgane zur Umsetzung im Nachhinein verpflichtet, haben aber dann oft nur mehr geringe Spielräume zur Gestaltung. Das wurde von allen Parlamenten der Mitgliedstaaten als großer Kompetenzverlust empfunden. Sie galten vielfach als „Verlierer“ der europäischen Integration.

Aus österreichischer Sicht wurde diese Tatsache vor dem EU-Beitritt im Jahr 1995 sogar als so gravierend eingeschätzt, dass dadurch eine obligatorische Volksabstimmung über den EU-Beitritt auf Grund einer Gesamtänderung der Bundesverfassung notwendig wurde.

Im Zuge des EU-Beitritts Österreichs wurde die Zuständigkeit des Parlaments zur Gesetzgebung somit in bestimmten Politikbereichen eingeschränkt. Man spricht auch von der Übertragung von „Souveränitätsrechten“ auf die EU-Ebene. Das heißt, dass in vielen Bereichen nicht mehr allein das nationale Parlament entscheiden kann, sondern das Europäische Parlament und der Rat der EU als europäische Ko-Gesetzgeber Regeln beschließen, die alle Mitgliedstaaten der EU binden. Daher mussten bereits 1995 bestimmte Ausgleichsmechanismen in Form spezifisch ausgestalteter Mitwirkungsrechte geschaffen werden. In Österreich hat man hierzu vor allem ein umfassendes Informationsrecht des Parlaments über EU-Vorhaben (und eine damit korrespondierende Informationsverpflichtung der Bundesregierung) sowie darauf aufbauend ein Stellungnahmerecht eingeführt (dazu unten mehr).



1.2 Das Problem des Demokratiedefizits in der EU

Aber auch auf europäischer Ebene, auf die nationale parlamentarische Rechte mit dem Beitritt zur EU übertragen wurden, wurde (und wird teilweise noch immer) die Rechtsetzung unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation kritisch beurteilt.

Die Rechtsetzung in der EU selbst erfolgte ursprünglich – und auch noch zur Zeit des österreichischen Beitritts zur EU – primär durch den Rat, der sich aus den jeweils fachlich zuständigen Regierungsmitgliedern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Diese „Rechtsetzung durch Regierungen“ wurde als ein Problem mangelnder demokratischer Legitimation gesehen (Stichwort „Demokratiedefizit“), das sich durch die mit jeder EU-Vertragsänderung wachsenden Zuständigkeiten der Union laufend verstärkte.

Mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon (VvL) sollte dieses „Demokratiedefizit“ in vielen Bereichen ausgeglichen werden. Nach der Grundsatzbestimmung des Art. 10 EU-Vertrag (EUV) beruht die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie. Dieser Artikel verweist diesbezüglich auf zwei gleichwertige Säulen zur Vermittlung von demokratischer Legitimation: Einerseits durch das unmittelbar von allen Bürgern der Union gewählte Europäische Parlament (EP) und andererseits durch die nationalen Parlamente (sogenannte doppelte Legitimation des Handelns der EU). Dieser Punkt ist von besonderer Bedeutung, denn dadurch wird erstmals eine Rolle der nationalen Parlamente auf Unionsebene verankert.

Die Notwendigkeit einer solchen doppelten Legitimation durch die Einbindung der nationalen Parlamente ergibt sich auch durch die sogenannte „degressiv proportionale Vertretung“ im EP und das dieser inhärente Spannungsverhältnis zum Erfordernis der Gleichheit der Wahl: Jeder Mitgliedstaat ist nämlich mit mindestens 6 und höchstens 96 Sitzen im EP vertreten, daher kann es in Anbetracht der verschiedenen Größen der Mitgliedstaaten zu beträchtlichen Unterschieden des Stimmgewichts der einzelnen



Wähler und Wählerinnen kommen. So vertritt ein deutscher Abgeordneter zur Zeit ungefähr 875.000 Einwohner, wohingegen ein Abgeordneter aus Malta lediglich rund 86.000 Einwohner vertritt. Auch in diesem Zusammenhang wird von einem „Demokratiedefizit“ gesprochen, welches durch die zweite Säule der Legitimation – durch die nationalen Parlamente – ausgeglichen werden soll.

Durch den Vertrag von Lissabon wurden aber diese beiden Säulen (EP und nationale Parlamente) nicht nur programmatisch als gleichwertige Vermittlerinnen von demokratischer Legitimation anerkannt. Durch die Einführung spezifischer Bestimmungen und neuer Rechte in den EU-Verträgen wurden sowohl das EP als auch die nationalen Parlamente in ihren jeweiligen Rollen im Gefüge der EU entscheidend gestärkt. Zu erwähnen ist hier in Bezug auf das EP die Ausdehnung des sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, in dem Rat und EP als gleichberechtigte Ko-Gesetzgeber fungieren, auf die meisten Politikbereiche der EU (in diesem Verfahren kann kein Rechtsakt ohne die Zustimmung des EP erlassen werden). Dazu zählt auch etwa die Tatsache, dass sich eine neue EU-Kommission als Kollegium einer Abstimmung im EP stellen muss (die Präsidentin der Kommission muss zuvor ebenfalls vom EP mit absoluter Mehrheit gewählt werden).

Im Hinblick auf den Aspekt der demokratischen Legitimation ist auch zu erwähnen, dass die genannten Bestimmungen über repräsentativ-demokratische Elemente der EU mit dem Vertrag von Lissabon durch eine Verankerung von direktdemokratischen Rechten und von Kontrollinstrumenten ergänzt wurden. Dazu gehört die Verpflichtung der EU, Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich zu treffen sowie den Bürgern und ihren Assoziationen die Möglichkeit zu geben, ihre Ansichten und Meinungen in allen Bereichen der EU einzubringen. Dafür sind ein regelmäßiger Dialog der EU-Organe mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft, die Durchführung von Anhörungen der Betroffenen durch die Kommission sowie nicht zuletzt die europäische Bürgerinitiative vorgesehen.



2 Die Rolle der nationalen Parlamente nach dem Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon (VvL) verankert auch eine Reihe von Mitwirkungs- und Kontrollrechten der nationalen Parlamente in Bezug auf das Handeln der EU und bindet diese so in den Entscheidungsprozess unmittelbar ein. Diese neuen Rechte sollen den Parlamenten einen direkten Eingriff in den Gesetzgebungsprozess ermöglichen, sie ergänzen ihre Befugnisse zur Kontrolle ihrer Regierungen.

Durch die Hervorhebung ihrer Rolle und ihrer Position direkt auf europäischer Ebene werden die nationalen Parlamente ausdrücklich in das System des Unionsrechts einbezogen, ihre Verantwortung als Vermittler der demokratischen Legitimation der Union wird verdeutlicht.

Durch Art. 10 EUV wird die besondere Rolle der nationalen Parlamente in der repräsentativen Demokratie auf europäischer Ebene hervorgehoben: Sie vermitteln dem Rat als Gesetzgeber dessen demokratische Legitimation und sind damit in besonderer Weise zur Kontrolle der in dieses Organ entsandten Vertreter berufen. Die Kontrolle ist in den Mitgliedstaaten jeweils unterschiedlich ausgestaltet und stellt eine wichtige Aufgabe der nationalen Parlamente dar.

Artikel 10

(1) Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.

(2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten.

Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

Die Art der Kontrolle der Regierungen durch die nationalen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Europäischen Union wird von jedem Mitgliedstaat im nationalen Recht selbst festgelegt.



Der neue Art. 12 EUV, der durch den VvL eingefügt wurde, zählt die neuen Rechte der nationalen Parlamente auf.

Artikel 12

Die nationalen Parlamente tragen aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei, indem sie

a) von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;

b) dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den in dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren beachtet wird;

c) sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligen und in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden;

d) sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 dieses Vertrags beteiligen;

e) über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 dieses Vertrags unterrichtet werden;

f) sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.

Weitere neue Rechte erhalten die nationalen Parlamente im Rahmen des EU-Vertragsänderungsverfahrens (Entsendung von Abgeordneten in den Konvent im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens sowie Vetorecht beim vereinfachten Änderungsverfahren). Darüber hinaus werden sie über Beitrittsanträge informiert (und haben wie bislang Beitrittsverträge zu ratifizieren).

Hervorgehoben wird auch ihre Kontrollfunktion im Rahmen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Zwei Protokolle betreffen die nationalen Parlamente in besonderer Weise und regeln



deren Beteiligung an der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips: Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollen eine tatsächliche Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsprozess ermöglichen.

Die Rechte der nationalen Parlamente umfassen nach diesen Protokollen die Subsidiaritätsrüge, die Subsidiaritätsklage und ein umfangreiches Informationsrecht, das die nationalen Parlamente schon in der Entstehungsphase europäischer Rechtsetzung mit einbezieht. So werden insbesondere alle Initiativen für europäische Gesetzgebungsakte den nationalen Parlamenten umgehend und direkt zugeleitet (mehr zur Subsidiaritätskontrolle unten).

Für die verbesserte Möglichkeit der Kontrolle nicht nur des Subsidiaritätsprinzips, sondern generell der Kompetenzübertragung auf und der Kompetenzausübung durch die Europäische Union sind außerdem folgende durch den VvL bewirkte Änderungen bedeutsam:

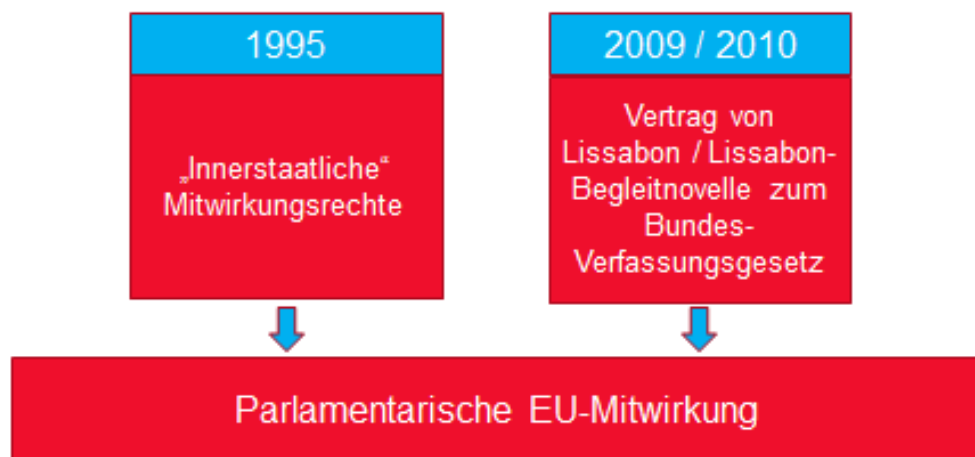
- Einheitliche Rechtspersönlichkeit der EU und Abschaffung des Säulensystems;
- Neue Kompetenzbestimmungen, Hervorhebung der Bedeutung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung;
- Neue, klare Rechtsgrundlagen;
- Verrechtlichung des Unionsrechts durch u.a. Einführung der Normenhierarchie sowie Beschränkung des Ermessens des Gesetzgebers bei der Wahl des Rechtsinstruments.



3 Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten

3.1 Übersicht

Parlamentarische EU-Mitwirkung



Aus dem oben Geschilderten ergeben sich historisch bedingt für die weitere Darstellung zwei Kategorien von parlamentarischen Mitwirkungsrechten: Einerseits jene, die 1995 im Zuge des EU-Beitrittes eingeführt wurden und sich rein im Verhältnis Nationalrat bzw. Bundesrat und Bundesregierung ansiedeln und denen das Element der direkten Interaktion mit Organen der EU-Ebene fehlt; und andererseits jene Instrumente, die 2009 mit dem Vertrag von Lissabon (bzw. 2010 mit der Lissabon-Begleitnovelle zum B-VG und 2012 mit Novellen zu den Geschäftsordnungen von Nationalrat und Bundesrat) geschaffen wurden und die sich gerade durch diesen Aspekt der direkten Einbindung des Parlaments auf EU-Ebene auszeichnen.



Mit der sogenannten Lissabon-Begleitnovelle zum B-VG wurden 2010 einerseits spezifische Regelungen hinsichtlich der durch den VvL neu eingeführten Mitwirkungsrechte in das österreichische Verfassungsrecht integriert (dies betrifft insbesondere Bestimmungen bezüglich der Subsidiaritätskontrolle und der Mitwirkung bei Vertragsänderungen). Andererseits ist der Gesetzgeber zum Teil darüber hinausgegangen und hat zusätzlich neue Mitwirkungsrechte (z.B. Mitteilungen, siehe unten) und Informationsrechte (z.B. Jahresvorschau und Subsidiaritätsäußerung, siehe unten) normiert. 2012 trat zusätzlich das EU-Informationsgesetz in Kraft, das weitere Unterrichtungspflichten zum Ziel der Optimierung des Informationsflusses zwischen dem Parlament und den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung einführt. Diese Rechte stehen dem österreichischen Parlament nunmehr zu, ohne dass sie unionsrechtlich vorgegeben wären (andere nationale Parlamente haben diese Möglichkeit daher in der Regel nicht). Zu erwähnen ist auch, dass die Lissabon-Begleitnovelle einen neuen Artikel 23g B-VG eingeführt hat, der in Abs. 3 eine Informationspflicht des Bundesrates über neue EU-Gesetzgebungsvorhaben an die Landtage verbunden mit einem Stellungnahmerecht derselben vorsieht.

Dieses System wurde zuletzt 2015 durch Änderungen der Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates sowie durch das Inkrafttreten des Informationsordnungsgesetzes noch ergänzt. Dadurch wurden einerseits Vorschriften für den sicheren Umgang mit vertraulichen Dokumenten im Parlament geschaffen, andererseits wiederum neue parlamentsbezogene Rechte eingeführt (etwa ein Rederecht für Mitglieder des Europäischen Parlaments, siehe unten).



3.2 Mitwirkungsrechte im Verhältnis Parlament-Bundesregierung

3.2.1 Informationspflichten über Vorhaben im Rahmen der EU

Grundlage jedes Mitwirkungsrechts ist eine entsprechend umfassende und aktuelle Informationsbasis. Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sieht daher seit dem EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 vor, dass die Mitglieder der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben der Europäischen Union („EU-Vorhaben“) zu informieren und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben haben (Art. 23e B-VG). Diese ursprüngliche Informationspflicht der Bundesregierung wurde durch die mit dem VvL eingeführte Verpflichtung der Unionsorgane, die nationalen Parlamente über bestimmte Dokumente (insbesondere über Entwürfe von Gesetzgebungsakten) zu informieren, ergänzt (aber nicht ersetzt, selbst wenn es dadurch zu Überschneidungen kommt).

Diese Informationspflicht der Bundesregierung ist sehr weitgehend. Dem Nationalrat und dem Bundesrat müssen EU-Dokumente (und weitere Dokumente, die einen Bezug zu EU-Vorhaben haben) unverzüglich, direkt und „automatisch“ (also ohne, dass eine Aufforderung dazu ergeht) übermittelt werden. Die Überlegung dahinter ist, dass der Nationalrat und der Bundesrat weitgehend über denselben Informationsstand wie die Mitglieder der Bundesregierung verfügen sollen. Allerdings besteht keine allgemeine Pflicht, diese Informationen für das Parlament auch aufzubereiten (etwa zu erläutern oder zu strukturieren; deshalb wurde zur Ergänzung dieser allgemeinen Informationspflicht 2012 ein sogenanntes EU-Informationsgesetz geschaffen, das zusätzliche besondere Informationspflichten vorsieht – siehe unten). Wichtig ist auch, dass keine Sicherheitsvorschriften oder die Amtsverschwiegenheit dieser Informationspflicht entgegenstehen können. Regelungen, die den sicheren Umgang mit vertraulichen Dokumenten im Parlament gewährleisten, finden sich im 2014 beschlossenen Informationsordnungsgesetz.

Diese Informationspflicht besteht aber nur, wenn ein „EU-Vorhaben“ vorliegt. Daraus ergibt sich die zentrale Stellung des Begriffes des „EU-Vorhabens“ für die Mitwirkung



von Nationalrat und Bundesrat. Dieser wird aber weder im B-VG noch in den Geschäftsordnungen näher definiert. Die herrschende Auffassung geht jedenfalls von einem weiten Begriffsverständnis aus. Entsprechend den vielfältigen Strukturen und Prozessen der Koordinierung politischer Entscheidungen und der Rechtsetzung sowie der Steuerung im Mehrebenensystem der EU umfassen die Informationspflichten sowohl Vorhaben, die in formellen Verfahren von EU-Organen behandelt werden, als auch solche, die in informellen Gremien zur politischen Steuerung in der EU und den Mitgliedstaaten behandelt werden. Daraus folgt ein weiter Vorhabensbegriff, der sicherstellt, dass alle Handlungen der Bundesregierung und ihrer Mitglieder im Rahmen der EU, unabhängig davon ob diese in einen Rechtsakt münden, an den Nationalrat und den Bundesrat rückgekoppelt werden müssen. Ein solcher weiter Begriff ist aber zugleich mit einem stetigen Anwachsen von Informationen verbunden, die sich in der Praxis nur mit viel Aufwand verarbeiten lassen.

Zugleich ermöglicht dieser weite Begriff Informationen über jede Stufe eines EU-Vorhabens und umfasst in der Regel eine größere Zahl unterschiedlicher Dokumente, Sitzungsunterlagen oder Berichte. Das sichert eine breite Einbindung von Nationalrat und Bundesrat und beschränkt deren Informations-, Behandlungs- und Stellungnahmerechte nicht auf bestimmte Akte bzw. Handlungsformen. Ein Vorhaben im Rahmen der EU liegt vor, solange die Beratung darüber auf EU-Ebene andauert und der (endgültige) Beschluss durch Organe der EU noch nicht erfolgt ist.

3.2.2 Stellungnahme gegenüber dem zuständigen Bundesminister

EU-Verordnungen werden unmittelbar, ohne nationale Umsetzung, in allen EU-Mitgliedstaaten wirksam. EU-Richtlinien müssen hingegen durch nationale Gesetze umgesetzt werden. Den einzelnen Mitgliedstaaten wird damit die konkrete Ausgestaltung der EU-Vorgaben überlassen. Richtlinien geben somit den inhaltlichen Rahmen vor, wobei die Mitwirkung des Parlaments erst im Nachhinein erfolgt, ohne auf die Beschlussfassung der Richtlinie selbst Einfluss nehmen zu können.

Um der nationalen Volksvertretung trotzdem einen Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Gesetzgebung zu sichern, wurde bereits im Zuge des EU-Beitritts



Österreichs dafür Vorkehrung getroffen, dass das Parlament auf die Verhandlungs- und Abstimmungsposition der zuständigen österreichischen Regierungsmitglieder (bei der Erarbeitung der Verordnung bzw. Richtlinie auf EU-Ebene) Einfluss nehmen kann. Diese sind im Rat der EU und im Europäischen Rat verhandlungs- und stimmberechtigt.

Durch die Abgabe einer Stellungnahme (Art. 23e Abs. 1 B-VG) zu einem EU-Vorhaben 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. Dadurch wurde dem österreichischen Parlament ein starkes Mitwirkungsrecht in EU-Angelegenheiten eingeräumt. Es kann schon aktiv werden, bevor die Entscheidung auf EU-Ebene fällt.

Sonderfall: Stellungnahmen mit rechtlicher Bindungswirkung

Eine solche Stellungnahme kann sogar über die politische Wirkung hinaus auch rechtlich verbindlich sein. Unter bestimmten Voraussetzungen darf der Bundeskanzler bzw. der zuständige Bundesminister davon prinzipiell nur aus zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichen und muss diesbezüglich Rücksprache mit dem Parlament halten.

- **Voraussetzung einer verbindlichen Stellungnahme im Nationalrat ist:**
 1. Sie wird zu einem EU-Vorhaben erstattet, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsakts gerichtet ist.
 2. Dieser verbindliche Rechtsakt würde sich auf die Erlassung von Bundesgesetzen auf dem im Rechtsakt geregelten Gebiet auswirken.

Wenn das Regierungsmitglied von der Stellungnahme abweichen will, muss es den Nationalrat neuerlich befassen. Wenn die Auswirkungen bundesverfassungsgesetzliche Bestimmungen betreffen, darf der zuständige



Bundesminister nur abweichen, wenn der Nationalrat dieser Abweichung innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht.

- **Voraussetzung einer verbindlichen Stellungnahme im Bundesrat ist:**

1. Sie wird zu einem EU-Vorhaben erstattet, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsakts gerichtet ist.
2. Dieser verbindliche Rechtsakt würde die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, oder enthält Regelungen, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten.

Das Regierungsmitglied darf nur abweichen, wenn der Bundesrat dieser Abweichung nicht widerspricht.

3.2.3 Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten

In den Mitgliedstaaten der EU gibt es sehr unterschiedliche Modelle der Mitwirkung der Parlamente. In Dänemark ist es z. B. erforderlich, dass die Regierung vorab Verhandlungsmandate für die Verhandlungen zu EU-Dossiers einholt. Andere Systeme wiederum sehen nur kaum strukturierte Informationsrechte der Parlamente vor. Ein Vergleich mit Österreich zeigt, dass die unterschiedlichen Modelle keinen direkten Einfluss auf die „Stärke“ oder „Schwäche“ eines Parlaments in EU-Fragen haben. So gilt z. B. das schwedische Parlament, dass die Regierung rechtlich nicht binden kann, als sehr „mächtig“ in EU-Angelegenheiten, da sich das Parlament laufend mit ihnen befasst und mit der Regierung in ständigem Austausch zu EU-Fragen steht.



3.3 Die Mitwirkungsrechte des österreichischen Parlaments nach dem Vertrag von Lissabon und der Lissabon-Begleitnovelle zum B-VG

Mitteilungen gegenüber EU-Organen (Politischer Dialog)

Nationalrat und Bundesrat haben die Möglichkeit, sich mit Mitteilungen direkt an die EU-Organen zu wenden, wenn sie zu einem bestimmten EU-Vorhaben ihren Standpunkt kommunizieren wollen (Art. 23f Abs. 4 B-VG).

Hintergrund dazu ist unter anderem der im Jahr 2006 vom damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso initiierte „politische Dialog“ mit den nationalen Parlamenten. Diese sogenannte „Barroso-Initiative“ bestand darin, dass die Europäische Kommission noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, also auf freiwilliger Basis, den nationalen Parlamenten zusagte, alle Vorschläge für Gesetzgebungsakte direkt an sie zu übermitteln und ihnen die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme einzuräumen.

Mit der Lissabon-Begleitnovelle 2010 wurde die Mitteilung verfassungsrechtlich verankert und ist im Rahmen der Mitwirkungsrechte des österreichischen Parlaments nicht mehr wegzudenken. Sie kann an jedes beliebige EU-Organ gerichtet sein. Ihr Vorteil liegt darin, dass auch über das Subsidiaritätskontrollverfahren hinausgehend politische Standpunkte kommuniziert werden können.

Subsidiaritätskontrolle

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben die nationalen Parlamente auch stärkere Kontrollrechte hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Mehr dazu weiter unten.

EU-Dokumentenanfrage

Seit Inkrafttreten des EU-Informationsgesetzes haben die Abgeordneten die



Möglichkeit, eine neue Form von schriftlichen Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung zu richten. Mit sogenannten EU-Dokumentenanfragen können sie Auskunft darüber verlangen, welche Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu einem bestimmten EU-Vorhaben im zuständigen Ressort in den letzten drei Monaten eingelangt sind.

Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat laut Geschäftsordnung des Nationalrates zehn Arbeitstage Zeit, eine Liste mit den ihm vorliegenden Dokumenten und Informationen zu erstellen. Sollte ihm das nicht möglich sein, muss er das begründen. Die Dokumentenanfragen sind zahlenmäßig beschränkt: Jeder Abgeordnete kann innerhalb von drei Monaten nur eine solche Anfrage unterstützen, wobei eine Anfrage von zumindest fünf Abgeordneten zu unterzeichnen ist. Die Anfragen sind wie alle anderen Verhandlungsgegenstände des Nationalrates auf der Website des Parlaments (www.parlament.gv.at) zugänglich.

Änderung der EU-Verträge

Die Europäische Union wurde durch völkerrechtliche Verträge zwischen ihren Mitgliedstaaten gegründet. Diese Verträge wurden immer wieder geändert und an neue Gegebenheiten angepasst. Solche Änderungen können auch in Zukunft erfolgen, wenn die Organe der EU und die Mitgliedstaaten dies für erforderlich erachten.

Vertragsänderungsverfahren

Eine umfangreiche Änderung der EU-Verträge fand durch den Vertrag von Lissabon statt. Eine der vielen Änderungen betrifft auch das Vertragsänderungsverfahren selbst. Nun wird zwischen dem ordentlichen Änderungsverfahren und vereinfachten Änderungsverfahren unterschieden.

Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren

Beim ordentlichen Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV) handelt es sich um ein relativ aufwändiges Verfahren zur Änderung der EU-Verträge. Dabei wird ein von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteter völkerrechtlicher Vertrag von den



jeweiligen Regierungsvertretern unterzeichnet und anschließend in den nationalen Parlamenten (sogenannte „Ratifizierung“) – in manchen Fällen sogar durch eine Volksabstimmung – genehmigt. Ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren kommt vor allem dann zum Einsatz, wenn die Zuständigkeiten der EU ausgedehnt oder verringert werden sollen.

Die Regierung jedes Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Europäische Kommission können dem Rat der EU einen Entwurf zur Änderung der Verträge vorlegen. Inhalt dieser Entwürfe kann unter anderem eine Ausdehnung oder eine Verringerung der Zuständigkeiten der EU sein. Der Rat übermittelt einen solchen Entwurf an den Europäischen Rat, gleichzeitig aber auch an die nationalen Parlamente, damit diese frühzeitig informiert werden. In einem nächsten Schritt hat der Europäische Rat zu entscheiden, wie weiter vorzugehen ist.

Er kann mit einfacher Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder

- nach Anhörung des EP und der Kommission beschließen, einen Konvent durch den Präsidenten des Europäischen Rates einzuberufen oder

- nach Zustimmung des EP beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn auf Grund des Umfangs der geplanten Änderungen die Einberufung nicht gerechtfertigt erscheint. Dann formuliert der Europäische Rat selbst das Mandat für die nachfolgende Regierungskonferenz, die die geplante Vertragsänderung vereinbart.

Die Aufgabe des Konvents ist es, eine Empfehlung an die nachfolgende Regierungskonferenz zu erarbeiten. Die Ausarbeitung und Unterzeichnung des Vertrags zur Änderung der Verträge bleibt der Regierungskonferenz vorbehalten. Erst wenn eine solche Vertragsänderung in allen Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert ist, kann diese in Kraft treten.

- **Frühzeitige Information der nationalen Parlamente**

Ein Vorschlag für eine Vertragsänderung wird den nationalen Parlamenten übermittelt, damit diese frühzeitig informiert werden.



- **Teilnahme am Europäischen Konvent**

Wird ein Europäischer Konvent zur Ausarbeitung des Vertragsentwurfs einberufen, nehmen an diesem auch Vertreter der nationalen Parlamente teil.

- **Genehmigung des neuen Vertrags**

Der endgültige Text des neuen Vertrags wird von einer Regierungskonferenz vereinbart. Nachdem der neue Vertragstext von allen Regierungsvertretern unterzeichnet ist, legen ihn die Regierungen ihren nationalen Parlamenten zur Genehmigung vor.

Vereinfachte Vertragsänderungsverfahren

Es gibt zwei Arten von vereinfachten Verfahren zur Änderung der EU-Verträge. In beiden Fällen erlässt der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss. Es müssen also alle Regierungsvertreter zustimmen.

- **Mitwirkung der nationalen Parlamente bei inhaltlichen Änderungen**

Der Europäische Rat kann durch Beschluss einzelne Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) über interne Politikbereiche ändern (Art. 48 Abs. 7 EUV). Dabei darf er aber nicht die Zuständigkeiten der EU erweitern.

Der Beschluss des Europäischen Rates wird den nationalen Parlamenten übermittelt, die ihn genehmigen müssen. Voraussetzung ist daher weiterhin, dass alle nationalen Parlamente zustimmen.

- **Mitwirkung der nationalen Parlamente im Fall der „Passerelles“**

Als „Passerelles“ oder „Brückenklauseln“ werden jene Bestimmungen bezeichnet, die festlegen, dass der Europäische Rat – ebenfalls einstimmig durch Beschluss – Bedingungen für Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene ändern kann (Art. 48 Abs. 7 EUV). Dies betrifft:



1. den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat der EU (im Bereich der GASP ist dies nicht möglich) oder
2. den Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Der Beschluss des Europäischen Rates erfordert die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Zustimmung aller nationalen Parlamente ist nicht mehr erforderlich. Bevor der Europäische Rat aber den Beschluss fassen kann, wird der Entwurf für den Beschluss den nationalen Parlamenten übermittelt. Diese können innerhalb einer Frist von sechs Monaten entscheiden, ob sie die Initiative ablehnen wollen. Jedes nationale Parlament besitzt unabhängig von den anderen nationalen Parlamenten ein Ablehnungsrecht. Wenn ein einziges nationales Parlament gegen die Änderung ist, darf sie vom Europäischen Rat nicht beschlossen werden.

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen sehen für das österreichische Parlament noch ein besonderes Mitwirkungsrecht vor: Schon bei den Verhandlungen und den Beratungen im Europäischen Rat über den Vorschlag selbst kann das österreichische Regierungsmitglied der Initiative nur zustimmen, wenn es dazu im Vorfeld von Nationalrat und Bundesrat ermächtigt wurde (Art. 23i Abs. 1 B-VG).



4 Verfahren zur Ausübung der Mitwirkungsrechte

4.1 Die EU-Ausschüsse des Parlaments

Siehe unten.

4.2 EU-Themen in den Plenarsitzungen

Aktuelle Europastunden und Erklärungen zu EU-Themen

In den Sitzungen des Nationalrates können „Aktuelle Europastunden“ abgehalten werden. Außerdem können die Mitglieder der Bundesregierung auch von sich aus „Erklärungen zu EU-Themen“ abgeben. Zur Information einer breiteren Öffentlichkeit finden viermal im Jahr Aktuelle Europastunden im Plenum des Nationalrates statt. Zweimal pro Jahr in zeitlicher Nähe zu einer Tagung des Europäischen Rates geben die Mitglieder der Bundesregierung EU-Erklärungen zu den Themen des Europäischen Rates ab.

Rederecht für Mitglieder des Europäischen Parlaments und herausragende Persönlichkeiten

Herausragende Persönlichkeiten der europäischen und internationalen Politik können eingeladen werden, in einer Sitzung des Nationalrates eine Erklärung abzugeben. Darüber hinaus können auf Grund von Geschäftsordnungsänderungen im Jahr 2015 auch in Österreich gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments mit beratender Stimme an bestimmten Debatten mit EU-Bezug im Plenum und in den Ausschüssen des Nationalrates teilnehmen.

Erörterung von EU-Themen im Bundesrat

Auch im Bundesrat kann die Aktuelle Stunde EU-Themen gewidmet werden und es gibt die Möglichkeit, „herausragende Persönlichkeiten der europäischen und internationalen Politik“ zu einer Plenarsitzung einzuladen, um eine Erklärung zu einem



bestimmten Thema abzugeben. Zudem besteht das Rederecht in Österreich gewählter Mitglieder des Europäischen Parlaments in ähnlicher Form wie im Nationalrat auch im Bundesrat.

Die Subsidiaritätsklage

Siehe unten.

Ablehnung einer „Passerelle-Initiative“

Eine Initiative hinsichtlich des Übergangs vom Einstimmigkeits- zum Mehrstimmigkeitsprinzip bei Abstimmungen im Rat oder des Übergangs vom ordentlichen zum besonderen Gesetzgebungsverfahren (sog. „Passerelles“) kann von jedem nationalen Parlament innerhalb von sechs Monaten abgelehnt werden. Siehe dazu oben unter „Änderung der EU-Verträge“.

- **Antrag von Abgeordneten**

Auch dieses Verfahren beginnt mit einem Antrag von Abgeordneten, der während einer Plenarsitzung eingebracht werden muss und im Ausschuss vorberaten wird.

- **Abstimmung mit einfacher Mehrheit**

Ist die Mehrheit der Abgeordneten des Nationalrates der Ansicht, dass die Initiative abgelehnt werden sollte, wird ein entsprechender Beschluss gefasst. Der Beschluss des Nationalrates wird an den Bundesrat übermittelt, welcher mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen muss. Wenn diese Zustimmung im Bundesrat erfolgt, hat das österreichische Parlament die Initiative abgelehnt und der Beschluss kann nicht gefasst werden.

4.3 EU-Themen in den Fachausschüssen

Aktuelle EU-Aussprachen in den Ausschüssen und Überweisung von Berichten

In den Fachausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates können „Aktuelle



Aussprachen zu EU-Themen“ auf die Tagesordnung gesetzt werden. In dieser können an den fachlich zuständigen Bundesminister Fragen zu EU-Themen gestellt werden und dieser hat dazu Auskunft zu geben. Zusätzlich können im Nationalrat die EU-Ausschüsse Berichte zu EU-Vorhaben an einen Fachausschuss überweisen, der dann eine Debatte darüber abhalten kann.

EU-Jahresvorschauen

Jeder Bundesminister hat dem Nationalrat zu Beginn jedes Jahres einen Bericht über die in diesem Jahr zu erwartenden EU-Vorhaben („EU-Jahresvorschauen“) vorzulegen. Diese werden in den Fachausschüssen behandelt.



5 Subsidiaritätskontrolle

Das Subsidiaritätsprinzip wurde bereits mit dem Vertrag von Maastricht 1992 im Primärrecht verankert und bildet seitdem eines der Grundprinzipien der Europäischen Union. Es besagt, dass die Europäische Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“. Das heißt, die Frage, wer ein Ziel besser verwirklichen kann, stellt sich nur im Bereich der geteilten Zuständigkeit. Man unterscheidet grundsätzlich ausschließliche Unionszuständigkeiten (wie etwa Handelspolitik, Zollunion usw.) und Bereiche, in denen sich Mitgliedstaaten und die Europäische Union die Kompetenz teilen (z.B. Umwelt, Verbraucherschutz, Sozialpolitik usw.).

Seit dem Vertrag von Lissabon ist das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV sowie in zwei Protokollen zum Vertrag normiert, nämlich im „Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ sowie im „Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“. Durch den Vertrag von Lissabon wurde das Subsidiaritätsprinzip weiter verstärkt durch eine engere Einbindung der nationalen Parlamente in das Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene, insbesondere durch Informationspflichten gegenüber den Parlamenten und das System des so genannten „Frühwarnmechanismus“:

Die Europäische Kommission übermittelt jeweils Vorschläge für europäische Gesetzgebungsakte den nationalen Parlamenten direkt (Art. 4 Prot. Nr. 2).

Ab dem Vorliegen eines Vorschlags in allen Sprachfassungen beginnt eine Frist von acht Wochen zu laufen, in der die nationalen Parlamente die Möglichkeit haben, den Vorschlag zu prüfen und mit einer sogenannten begründeten Stellungnahme (auch **Subsidiaritätsrüge**) dagegen Einspruch zu erheben, wenn sie der Meinung sind, der



Vorschlag widerspreche dem Subsidiaritätsprinzip.

Jedes nationale Parlament besitzt zwei Stimmen, die bei Zweikammersystemen (wie im Falle von Österreich) auf beide Kammern (je eine Stimme für Nationalrat bzw. Bundesrat) verteilt werden.

Abhängig davon wie viele Stimmen erreicht werden, unterscheidet man zwei Verfahrensarten:

„Gelbe Karte“

Wird innerhalb der Frist von acht Wochen **ein Drittel** (oder ein Viertel bei Vorschlägen, die im Bereich des Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts liegen) der Gesamtzahl der Stimmen erreicht, wird das als „Gelbe Karte“ bezeichnet. Das bedeutet, dass die Kommission ihren Vorschlag zu überdenken hat. Es gibt aber keine Pflicht, den Vorschlag zu verändern oder zurückzunehmen. Der Beschluss über die weitere Vorgehensweise muss aber jedenfalls begründet werden (Art. 7 Abs. 2 Prot. Nr. 2).

Bis 2022 gab es lediglich drei „Gelbe Karten“. Die erste betraf 2012 einen Vorschlag für ein kollektives Streikrecht (Monti-II-Verordnung), die zweite 2013 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und die dritte 2016 einen Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie betreffend die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern (Entsenderichtlinie). Im ersten Fall hat die EU-Kommission den Vorschlag zurückgezogen, in den beiden anderen Fällen jedoch an ihm festgehalten. Die österreichischen Parlamentskammern haben in allen drei Fällen keine begründeten Stellungnahmen abgegeben.

Generell ist aber festzustellen, dass das österreichische Parlament im EU-Vergleich zu den aktiven Playern im Subsidiaritätskontrollverfahren zählt. Das trifft insbesondere auf den Bundesrat zu. Der Bundesrat war im EU-Vergleich im Jahr 2014 auf Platz 1, im Jahr 2016 auf Platz 3 und 2017 gemeinsam mit dem deutschen Bundestag auf Platz 2 bei der Anzahl der beschlossenen begründeten Stellungnahmen.



„Orange Karte“

Soll für die Annahme des Vorschlags ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommen und liegen innerhalb von acht Wochen so viele begründete Stellungnahmen vor, dass diese **die Hälfte** der Gesamtzahl an Stimmen ausmachen, spricht man von der „Orangen Karte“. Die Kommission hat wieder die Möglichkeit, den Vorschlag zurückzuziehen, abzuändern oder aber auch auf dem Vorschlag zu beharren. Sie muss dann aber begründen, warum ihr Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Diese begründete Stellungnahme der Kommission wird gemeinsam mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente an das Europäische Parlament und den Rat der EU weitergeleitet. Sind 55 Prozent der Mitglieder im Rat bzw. mehr als 50 Prozent der EU-Abgeordneten der Meinung, dass durch den Vorschlag der Kommission das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird, so kann der Rechtsakt nicht erlassen werden (Art. 7 Abs. 3 Prot. Nr. 2). In der Praxis ist die „Orange Karte“ bisher noch nicht erreicht worden.

Es gibt keine „**Rote Karte**“. Selbst wenn sich die Mehrheit der nationalen Parlamente gegen einen Vorschlag ausspricht, kann ein Vorschlag nicht durch diese alleine gestoppt werden. Nur Rat und EP können am Ende den Vorschlag zu Fall bringen. Wichtig ist in der Praxis aber die politische Positionierung.



Aktuelle Entwicklungen

Über das bestehende System hinaus wird aktuell vor allem in interparlamentarischen Gremien darüber diskutiert, eine „Grüne Karte“ zur Erweiterung des politischen Dialogs (ohne Vertragsänderungen, daher nur auf Basis einer politischen Vereinbarung mit der Kommission) einzuführen. Dabei soll ein Parlament (rechtlich unverbindlich) vorschlagen können, dass neue EU-Gesetzgebung initiiert oder bestehende geändert wird. Dies ist zwar bereits möglich, jedoch treten zur Zeit



nationale Parlamente nur einzeln mit den EU-Institutionen in Kontakt. Das nun diskutierte Konzept soll durch eine konzertierte Zusammenarbeit in spezifischen Politikbereichen mehr Gewicht und Sichtbarkeit generieren: Nationale Parlamente sollen nach diesem Entwurf künftig die Möglichkeit haben, innerhalb von 6 Monaten ihre Unterstützung zum Vorschlag eines Parlaments zu erklären. Jedes Parlament soll über 2 Stimmen verfügen, ab einem Viertel aller Stimmen soll die Initiative als Grüne Karte gelten und ein gemeinsames Schreiben aller unterstützenden Parlamente an die EK ergehen.

Mit Beschluss des Präsidenten der EK vom 14. November 2017 wurde eine **Task-Force für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ eingerichtet**. Diese Task-Force hat dem EK-Präsidenten am 10. Juli 2018 einen schriftlichen Bericht vorgelegt. Der von Frans Timmermans geleiteten Task-Force sollten nach dem ursprünglichen Beschluss neun weitere Mitglieder angehören: drei Mitglieder von nationalen Parlamenten der EU-MS, drei Mitglieder des EP und drei Mitglieder des Ausschusses der Regionen. Das EP entsandte jedoch nach einer entsprechenden Entscheidung in der Konferenz der Präsidenten keine Mitglieder. Für das österreichische Parlament war der Obmann des EU-Unterausschusses des Nationalrates Mitglied.

Kernaufgaben der Task Force waren:

- a. Wege der besseren Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Arbeit der Organe der Union, insbesondere bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und Politik der Union
- b. Nennung von Bereichen, in denen die Beschlussfassung und/oder Umsetzung längerfristig ganz oder teilweise oder endgültig an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden könnten
- c. Nennung von Optionen für eine bessere Einbindung der lokalen und regionalen Behörden in die Vorbereitung und Weiterverfolgung der Politik der Europäischen Union



Bericht der TF - 9 Empfehlungen:

1. Gemeinsames Bewertungsraster
2. Frist für die Einbringung von Begründeten Stellungnahmen flexibel anwenden.
3. Diese Frist von 8 auf 12 Wochen verlängern (bedarf Vertragsänderung).
4. Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften fördern.
5. Bessere Berücksichtigung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften in Folgenabschätzungen, Leitlinien und Instrumenten für bessere Rechtssetzung.
6. Kultur des besseren Bewusstseins für Fragen fördern, die für lokale und regionale Gebietskörperschaften von Belang sind.
7. Prüfen von möglichen Verbesserungen von Plattformen für den Informationsaustausch (REGPEX und IPEX).
8. Die Kommission soll einen Mechanismus zur besseren Bewertung von Rechtsvorschriften in Bezug auf Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Vereinfachung, Gesetzesdichte und die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften schaffen (etwa wie REFIT).
9. Effizientere Durchsetzung statt neuer Rechtsvorschriften in machen Politikbereichen fördern.

Viele dieser Vorschläge wurden auch im Rahmen der [Konferenz zur Zukunft Europas](#) aufgegriffen und debattiert. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit Folgemaßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der Konferenz ergriffen werden.

Informationsaustausch und Zusammenarbeit nationaler Parlamente

Zur Information über die Standpunkte anderer nationaler Parlamente bzw. Kammern im Subsidiaritätskontrollverfahren dient unter anderem die Kommunikationsplattform IPEX (www.ipex.eu).

Die Subsidiaritätsklage

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine spezielle Klagemöglichkeit für nationale Parlamente eingeführt, wenn diese der Ansicht sind, dass ein *bereits beschlossener* europäischer Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Es wurde ihnen ein Klagerecht beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) eingeräumt, das sich ausschließlich auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beschränkt. Eine



solche „Subsidiaritätsklage“ ist darauf gerichtet, den Gesetzgebungsakt für nichtig zu erklären. Das heißt, der EuGH hebt den Gesetzgebungsakt auf, wenn er dem klagenden Parlament Recht gibt.

Dieses Klagerecht steht jedem einzelnen nationalen Parlament und sogar jeder Kammer eines nationalen Parlaments, in Österreich also sowohl dem Nationalrat als auch dem Bundesrat, unabhängig voneinander zu. Es gilt jedoch für die Klageerhebung eine Frist von zwei Monaten nach Erlass des Gesetzgebungsaktes zu beachten.

- **Verfahren**

Fünf Abgeordnete können während einer (Plenar-)Sitzung des Nationalrates einen Antrag auf Erhebung einer Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen einen bereits erlassenen Rechtsakt stellen (Subsidiaritätsklage).

Im Bundesrat muss der entsprechende Antrag von drei Bundesräten unterstützt sein und kann sowohl während als auch außerhalb einer Sitzung eingebracht werden.

Ein solcher Antrag wird im Hauptausschuss des Nationalrates bzw. im EU- Ausschuss des Bundesrates vorberaten. Wenn der Hauptausschuss dem Nationalrat bzw. der EU-Ausschuss dem Bundesrat seinen Bericht vorgelegt hat, findet die Abstimmung im Nationalrat bzw. Bundesrat darüber statt. Ist die Mehrheit der Abgeordneten bzw. Bundesräte der Ansicht, dass diese Klage erhoben werden sollte, wird ein entsprechender Beschluss gefasst.

Das BKA führt im Namen des Nationalrates bzw. des Bundesrates die Klage beim EuGH. Über den Verlauf des Verfahrens und die Entscheidung des EuGH hat das Bundeskanzleramt das Parlament zu informieren. Dieses Instrument wurde in der Praxis bisher noch nie eingesetzt.



6 Verfahren im österreichischen Parlament

6.1 Vorprüfung

In der Praxis des österreichischen Parlaments hat sich die Vorgangsweise etabliert, dass alle Vorhaben, die von der Kommission direkt an die nationalen Parlamente übermittelt werden, zunächst im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip durch den Dienst EU & Internationales (Abteilung EU-Angelegenheiten) juristisch vorgeprüft werden. Inhaltlich geprüft werden dabei nur jene Vorschläge, die für eine begründete Stellungnahme potentiell in Frage kommen. Das betrifft solche, die in den Bereich der geteilten Zuständigkeit fallen und in einem Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. Alle Vorschläge, die diese Erfordernisse erfüllen, werden analysiert und es wird, sofern sich Bedenken in Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip ergeben, eine Empfehlung zur eingehenderen Behandlung in einem EU-Ausschuss abgegeben. In regelmäßigen Treffen werden die eingelangten Vorschläge mit Vertretern der parlamentarischen Klubs besprochen.

Unter anderem (aber nicht ausschließlich) auf Grundlage dieser Besprechungen und der davor erstellten Vorprüfungslisten werden EU-Vorhaben auf Tagesordnungen von EU-Ausschüssen gesetzt, um sich politisch näher mit einzelnen Vorschlägen auseinanderzusetzen.

6.2 EU-Ausschüsse

Es gibt drei Ausschüsse im österreichischen Parlament, die sich mit EU-Angelegenheiten befassen. Daneben gibt es gewisse EU-Angelegenheiten, die dem Plenum (sowohl des Nationalrates als auch des Bundesrates) vorbehalten sind.

Die EU-Ausschüsse im Nationalrat sind der Hauptausschuss des Nationalrates, wenn er als „**EU-Hauptausschuss**“ über Angelegenheiten der Europäischen Union berät, und dessen speziell für diesen Zweck eingerichteter **Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union** (Ständiger EU-Unterausschuss).



Grundsätzlich wurde dem EU-Hauptausschuss die Zuständigkeit zur Behandlung aller EU-Vorhaben übertragen. Er kann aber auch bestimmte Themenbereiche an den Ständigen EU-Unterausschuss abgeben (dafür fasst der Hauptausschuss einen sogenannten **Delegationsbeschluss**).

Davon macht der EU-Hauptausschuss auch Gebrauch und behandelt derzeit grundlegende Themen und Fragestellungen betreffend die Europäische Union, etwa 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 Eurogruppe) stehen.

Die Behandlung aller anderen EU-Vorhaben hat der EU-Hauptausschuss mittels Delegationsbeschluss dem Ständigen EU-Unterausschuss übertragen. Der EU-Hauptausschuss kann aber im Einzelfall beschließen, Aufgaben des EU-Unterausschusses wieder an sich zu ziehen.

Im Bundesrat gibt es den **EU-Ausschuss des Bundesrates**. Alle Mitglieder des Bundesrates sowie die in Österreich gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments können mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen.

Ablauf von Sitzungen

Für die EU-Ausschüsse gelten grundsätzlich die gleichen Verfahrensregeln wie für die sonstigen Ausschüsse. Es gibt aber einige Besonderheiten, die in den Geschäftsordnungen geregelt sind.

- **Erstellung der Tagesordnung**

Da die EU-Ausschüsse – im Gegensatz zu den meisten anderen Ausschüssen – in der Regel **nicht vorberatend** für das Plenum des Nationalrates bzw. Bundesrates tätig sind, können sie die EU-Vorhaben, die sie in ihren Sitzungen behandeln wollen, selbst wählen. Auf den Tagesordnungen der EU-Ausschüsse stehen Dokumente, die von der Bundesregierung auf Grund ihrer Informations- bzw. Berichterstattungspflicht oder von der Europäischen Kommission (oder einem anderen EU-Organ) direkt an das österreichische Parlament übermittelt wurden.



Die Tagesordnungen werden im Einvernehmen der Klubs mit einem Rundlauf festgelegt. Sobald die Tagesordnung fixiert ist, fordert der EU- und Internationale Dienst bei den federführenden Ressorts zu jedem Vorhaben auf der Tagesordnung schriftliche Informationen an. Diese sollen der Vorabinformation der Ausschussmitglieder dienen (siehe dazu auch unten unter EU-Informationsgesetz).

Weiters werden die Ressorts eingeladen, Vertreter in die Sitzung zu schicken. Im Nationalrat nehmen üblicherweise die zuständigen Bundesminister selbst an der Sitzung teil, im Bundesrat sind es eher Experten auf Beamtenebene. Diese präsentieren den Inhalt des EU-Vorhabens sowie die österreichische Position dazu und stehen dann für Fragen der Ausschussmitglieder zur Verfügung.

An den Sitzungen des EU-Ausschusses des Bundesrates können auch Vertreter der Bundesländer sowie von Interessensvertretungen teilnehmen.

Nach den einleitenden Worten gehen die Ausschussmitglieder in eine Debatte zum Tagesordnungspunkt ein, während der jedes Ausschussmitglied Anträge einbringen kann, über die am Ende der Diskussion abgestimmt wird. Die üblichen Instrumente der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten sind Stellungnahmen nach Art. 23e B-VG, begründete Stellungnahmen sowie Mitteilungen.

- **Öffentlichkeit der Sitzungen**

Eine Besonderheit der Sitzungen der EU-Ausschüsse ist, dass sie grundsätzlich **öffentlich** sind sowie Ton- und Bildaufnahmen erlaubt sind (im Bundesrat müssen Ton- und Bildaufnahmen allerdings beschlossen werden). Die Öffentlichkeit ist nur ausgeschlossen, wenn Dokumente mit Geheimhaltungsstufe auf der Tagesordnung stehen.

Über die Beratungen wird auch eine Auszugsweise Darstellung verfasst, die als Beilage IV (für den EU-Hauptausschuss) und Beilage V (für den EU-Unterausschuss) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates sowie als Beilage IV (für den EU-Ausschuss des Bundesrates) zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates im Internet unter www.parlament.gv.at veröffentlicht wird.



Auf www.parlament.gv.at befindet sich unter dem Menüpunkt „Parlament Aktiv“ auch eine Übersicht über alle Ausschüsse des Nationalrates sowie Bundesrates. Bei Anklicken eines Ausschusses öffnet sich wiederum eine Übersichtsseite des spezifischen Ausschusses.

Dort befindet sich neben einer Mitgliederliste, dem Sitzungsüberblick etc. auch eine Auflistung aller Veröffentlichungen, Berichte und Beschlüsse in Zusammenhang mit diesem Ausschuss, die auch die auszugsweise Darstellung umfasst.

› Start › Parlament aktiv › Ausschüsse › Nationalrat - XXVII. GP › St. UA EU › 1/SA-EU



Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union

Übersicht

Veröffentlichungen/Berichte

Sitzungsüberblick

Der Ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union gibt Stellungnahmen zu Vorhaben der Europäischen Union ab, z.B. zu geplanten Richtlinien und Verordnungen, soweit der Hauptausschuss ihm diese Aufgabe überträgt. Teilweise behält sich der Hauptausschuss aber vor, selbst Stellung zu nehmen.



7 Parlamentarische Vernetzung und Kooperation

7.1 Allgemeines

Die Bedeutung der parlamentarischen Vernetzung und Kooperation auf allen Ebenen hat spätestens seit dem Vertrag von Lissabon enorm an Bedeutung gewonnen. Aus dem Konzept der doppelten demokratischen Legitimation der EU (EP und nationale Parlamente) resultiert bereits eine Grundtendenz zur Zusammenarbeit dieser Partner. Bestimmte Vertragsartikel, die die Etablierung gemeinsamer Foren zwischen NPs und EP verlangen, haben in der jüngsten Vergangenheit darüber hinaus zur Schaffung neuer Gremien geführt, die sich insbesondere der Diskussion und gemeinsamen Kontrolle bestimmter wichtiger Politikbereiche widmen.

Daneben ist aber auch die Kooperation zwischen den einzelnen nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten von hoher Relevanz und gewinnt – nicht zuletzt angetrieben durch die zunehmende Inanspruchnahme der Mitwirkungsrechte im Subsidiaritätskontrollverfahren – in letzter Zeit an Dynamik.

Aus österreichischer Sicht ist auch die innerstaatliche föderale Komponente unter diesem Gesichtspunkt zu nennen, die durch bestimmte mit dem Vertrag von Lissabon und der Lissabon-Begleitnovelle eingeführte Mechanismen berührt ist (v.a. im Verhältnis Bundesrat – Landtage, vgl. den Informationsmechanismus gem. Art. 23g Abs. 3 B-VG, siehe auch unten).

Das Europäische Parlament lädt die nationalen Parlamente regelmäßig zu gemeinsamen Sitzungen nach Brüssel ein, insbesondere um noch während des Rechtsetzungsprozesses die Ansichten der Parlamente zu spezifischen Vorhaben kennenzulernen oder um ein allgemeineres EU-Thema, wie z.B. den Klimawandel oder die künftige gemeinsame EU-Agrarpolitik, zu diskutieren. Daneben haben sich in der Vergangenheit spezifische Kooperationsformate in diversen Politikfeldern herausgebildet.



Das österreichische Parlament kann auf interparlamentarischer Ebene mittlerweile auf ein dichtes Netzwerk zurückgreifen, im Rahmen dessen auch ein Erfahrungsaustausch über die neuen Mitwirkungsrechte geführt wird. Neben zahlreichen bilateralen Kontakten kommt in diesem Zusammenhang der Konferenz der Präsidenten der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und des EP sowie der Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) besonderes Gewicht zu. Auch Vertreter der Fachausschüsse treffen sich regelmäßig auf den vom jeweiligen EU-Vorsitzland organisierten Konferenzen.

7.2 Spezifische Kooperationsformate (Auswahl)

7.2.1 Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Nach längeren Verhandlungen über die Etablierung eines gemeinsamen neuen Konferenzformats zur Kontrolle dieses wichtigen Politikbereichs wurde während des Treffens der EU-Parlamentspräsidenten im April 2012 in Warschau eine umfassende Einigung über die Interparlamentarische Konferenz für die GASP und die GSVP erzielt.

Die Konferenz tritt halbjährlich zusammen, entweder in dem Land, das den Vorsitz im Rat der EU inne hat, oder im EP. Dem Parlament des Vorsitzlandes kommt auch die Aufgabe zu, die Konferenz vorzubereiten, zu organisieren und den Vorsitz zu führen. Darüber hinaus kann die Konferenz rechtlich nicht bindende Schlussfolgerungen beschließen. Die ersten GASP/GSVP-Konferenzen beschlossen durchgehend - aufgrund der politischen Signalwirkung - Schlussfolgerungen, doch der estnische Vorsitz 2017 ist erstmals von dieser Praxis abgegangen. Hintergrund ist, dass aufgrund des hierfür vorgesehenen Einstimmigkeitsprinzips und der teilweise sehr divergierenden außenpolitischen Ansichten der Mitgliedstaaten man sich oft nur auf allgemeingültige Aussagen in den Schlussfolgerungen einigen konnte.

Besondere Merkmale sind weiters die überdurchschnittliche Größe der Delegationen (16 für das Europäische Parlament und je 6 für die nationalen Parlamente) sowie die



enge Zusammenarbeit des EP mit dem Parlament des Landes, das den Vorsitz im Rat der EU innehat.

7.2.2 Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union

Art. 13 des „Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (Fiskalpakt) besagt, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemeinsam über die Organisation und Förderung einer Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der Parlamente bestimmen, um die Haushaltspolitik und andere vom Fiskalpakt erfasste Angelegenheiten zu diskutieren. Ende 2013 fand auf Einladung des litauischen Parlaments die erste Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des EP und der nationalen Parlamente statt. Als Novum im Bereich der interparlamentarischen Konferenzen obliegt die Größe und Zusammensetzung der Delegationen dem jeweiligen Parlament. Die Konferenz findet (mindestens) zweimal jährlich statt: im ersten Halbjahr jedes Jahres in Brüssel, im zweiten Halbjahr jedes Jahres in jenem Mitgliedstaat, der gerade die EU-Ratspräsidentschaft innehat.

7.2.3 Europol und Eurojust

Die am 1. Mai 2017 in Kraft getretene Verordnung (EU) 2016/794 (zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/991) richtet Europol als eine Agentur der Europäischen Union ein, die die Tätigkeit sowie die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung bestimmter Formen grenzüberschreitender Kriminalität sowie des Terrorismus unterstützt und verstärkt. Zur politischen Kontrolle der Tätigkeiten von Europol sieht die Verordnung einen Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss vor, der sich aus Delegierten des Europäischen Parlaments sowie der nationalen Parlamente zusammensetzt. Seine Arbeit hat der Kontrollausschuss in der zweiten Jahreshälfte 2017 aufgenommen. Die Sitzungen finden (mindestens) zweimal jährlich statt: im ersten Halbjahr jedes Jahres in jenem Mitgliedstaat, der die



EU-Ratspräsidentschaft innehat, im zweiten Halbjahr jedes Jahres im Europäischen Parlament.

Eurojust ist eine Stelle der Union, die vor allem die Koordinierung und Zusammenarbeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten bei der Ermittlung und Verfolgung von schwerer grenzüberschreitender Kriminalität unterstützt und verstärkt. In Art. 85 AEUV ist vorgesehen, in einer Verordnung die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust zu regeln. Die auf dieser Basis erlassene Verordnung sieht dafür ein Interparlamentarisches Ausschusstreffen vor.

7.2.4 Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten (EUSC)

Die obersten Repräsentanten der nationalen Parlamente treffen sich seit 1975 regelmäßig und seit 1999 jährlich zum Meinungs-, Informations- und Erfahrungsaustausch über Rolle und Arbeitsweise der Parlamente. Dieses Gremium beaufsichtigt bzw. kanalisiert außerdem die Entwicklung der interparlamentarischen EU-Aktivitäten. Die Gründung von COSAC und IPEX geht ebenfalls auf die Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten zurück.

7.2.5 Konferenz der Europaausschüsse (COSAC)

Die 1989 gegründete Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) ist ein parlamentarisches Gremium auf EU-Ebene (www.cosac.eu). Sie setzt sich aus Vertretern der Europaausschüsse der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten und Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen. Alle sechs Monate trifft sich die COSAC in dem Land, das die EU-Präsidentschaft innehat. Jedes nationale Parlament sowie das Europäische Parlament sind mit sechs, die Parlamente der Beitrittskandidaten mit je drei Parlamentariern – letztere als Beobachter – vertreten.

Die COSAC wird explizit in Art. 10 des Protokolls (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union erwähnt.



- Demnach kann die Konferenz der Europaausschüsse dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag zur Kenntnis bringen.
- Die Konferenz fördert den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken (Best-Practices) zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse.
- Sie kann auch interparlamentarische Konferenzen zu Einzelthemen organisieren, insbesondere zur Erörterung von Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

In den vergangenen Jahren beschäftigte sich COSAC insbesondere auch mit der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in die Praxis.

7.2.6 Konferenzen im jeweiligen EU-Vorsitzland

Konferenzen der Vorsitzenden von Fachausschüssen der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments finden regelmäßig im Parlament des EU-Vorsitzlandes statt. Einige dieser Konferenzen haben einen fixen Platz eingenommen, andere lehnen sich mehr an die Prioritäten des EU-Vorsitzes an. Zu erwähnen sind schließlich Tagungen, die in Brüssel gemeinsam vom Europäischen Parlament und dem Parlament des Vorsitzlandes organisiert werden.

7.3 Kooperation mit den Bundesländern

Innerstaatlich nimmt die Bedeutung des raschen Informationsaustausches in EU-Angelegenheiten ebenfalls immer mehr zu, wobei hier dem Bundesrat eine Schlüsselstellung im Hinblick auf die Koordinierung mit den Bundesländern zukommt: So hat der Bundesrat entsprechend den Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes (Art. 23g Abs. 3 B-VG) die Landtage über alle Entwürfe für EU-Gesetzgebungsakte zu informieren und ihnen Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen zu geben. Diese Stellungnahmen der Landtage hat der Bundesrat bei der Beschlussfassung von begründeten Stellungnahmen im Subsidiaritätskontrollverfahren zu erwägen. Darüber hinaus werden in der Praxis aber



auch gemeinsame bzw. einheitliche Länderstellungen gemäß Art. 23d B-VG zu konkreten EU-Vorlagen in der Regel vom Bundesrat aufgegriffen und etwa bei der Erstellung der Tagesordnungen des EU-Ausschusses berücksichtigt.



8 EU-Informationsgesetz

Informationsrechte des Parlaments sind die Grundlage jeder Mitwirkung, daher wurden diese 2012 durch das EU-Informationsgesetz gestärkt.

8.1 Allgemeines

In der Lissabon-Begleitnovelle zum B-VG hat der Bundesverfassungsgesetzgeber im neuen Art. 23f Abs. 3 B-VG die Erlassung eines Bundesgesetzes vorgesehen, in dem weitere Unterrichtungsverpflichtungen gegenüber dem Nationalrat und Bundesrat festgelegt werden können. Mit dem EU-Informationsgesetz wurde einerseits diesem Auftrag des Bundesverfassungsgesetzgebers nachgekommen, andererseits wurden mit diesem Bundesgesetz mehrere Vereinfachungen im Informationsfluss zwischen der Bundesregierung und dem Nationalrat bzw. Bundesrat vorgenommen.

8.2 EU-Datenbank

Die im Jahr 1995/1996 anlässlich des EU-Beitritts Österreichs im Parlament eingerichtete EU-Datenbank¹ wurde mit dem EU-Informationsgesetz 2012 gesetzlich verankert, erweitert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Im Jahr 1995 wurden bereits rund 18 000 Dokumente von der Bundesregierung (vgl. die Übermittlungsverpflichtung in Art. 23e Abs. 1 B-VG) übermittelt, die manuell in sogenannte Eingangslisten aufgenommen wurden. Nachträgliches Auffinden war so gut wie unmöglich. Zudem musste jedes Dokument für alle Abgeordneten und Bundesräte kopiert und verteilt werden. Daraufhin wurde Ende 1995 dazu übergegangen, die Dokumente manuell in die Datenbank einzugeben und mit gegenstandsgleichen Vorlagen zu verlinken, wodurch die Dokumente nachträglich wieder auffindbar waren. 1996 wurde die Datenbank um Volltexte erweitert, wodurch die Verteilung sich erübrigte und rund 150 000 Kopien pro Jahr eingespart

¹ Abrufbar unter www.parlament.gv.at unter „Parlament aktiv“; oder direkt unter <https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/>.



werden konnten. Seit 1998 wurden die Dokumente elektronisch übermittelt, aber nach wie vor manuell aufbereitet. Die Zahl der Dokumente, die an Nationalrat und Bundesrat übermittelt werden, ist seit den Anfängen der Datenbank enorm angestiegen und die Übermittlungspraxis durch die gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG zuständigen Bundesminister war dabei uneinheitlich, was zu erhöhtem Verwaltungsaufwand und längeren Bearbeitungszeiten bei der elektronischen Erfassung führte.

Deswegen wollte man mit dem EU-Informationsgesetz zur Verwaltungsreduktion sowohl auf Seiten der Bundesministerien als auch des Parlaments beitragen, indem eine automationsunterstützte Übermittlung vorgesehen wurde. Dieses Gesetz war die Basis für eine grundlegende Überarbeitung der EU-Datenbank, die 2013 abgeschlossen werden konnte. Die neue benutzerfreundliche Datenbank ist, soweit Vertraulichkeitsstufen nichts anderes vorsehen, öffentlich. Zusätzlich wird jeden Tag die E-Mail „Neues von der Europäischen Union“ an alle Bundesräte und Abgeordnete zum Nationalrat versandt – dadurch ist ein direkter Zugriff auf die neu eingelangten, direkt übermittelten und in der EU-Datenbank abrufbaren Dokumente möglich. Auf eine Initiative der Landtagspräsidentenkonferenz hin werden die E-Mails auch an die Landtagsdirektionen weitergeleitet und von dort den Landtagsabgeordneten zugänglich gemacht.

Die EU-Datenbank stellt somit ein zentrales Instrument für die Wahrnehmung der verfassungsrechtlich verankerten Mitwirkungsrechte des österreichischen Parlaments in der EU dar. Sie wird nicht nur den Anforderungen der parlamentarischen Klubs gerecht, sondern ist auch für die Öffentlichkeit ein wichtiges Informations- und Arbeitsinstrument. Sie ist die einzige österreichische Datenbank, die EU-Dokumente, Dokumente österreichischer Organe sowie Dokumente der Verhandlungen der EU-Ausschüsse des Nationalrates und des Bundesrates enthält. Die Dokumente sind benutzerfreundlich und tagesaktuell nach fachlichen Gesichtspunkten gegliedert und aufgrund verschiedener Suchkriterien rasch auffindbar. Die durch Verlinkungen mögliche Nachvollziehbarkeit des Verhandlungsprozesses stellt ein Unikum unter den Datenbanken dar.



Folgende Dokumente des Rates, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments werden direkt elektronisch an die EU-Datenbank übermittelt:

- (Entwürfe von) Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen und Empfehlungen
- Tagesordnungen
- Pressemitteilungen
- Entschlüsse des Europäischen Parlaments
- Weiß- und Grünbücher
- Stellungnahmen der nationalen Parlamente

Protokolle der Ratstagungen.

Die Bundesministerien und die Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union übermitteln folgende Dokumente elektronisch:

- Berichte über Sitzungen von EU-Gremien (z.B. Ratsarbeitsgruppen oder andere „vorbereitende Gremien“)
- sonstige relevante EU-Dokumente (u.a. diverse Sitzungsdokumente, Dokumente des EuGH, schriftliche Informationen für die EU-Ausschüsse des Nationalrates und des Bundesrates).

Seit 2012 übernimmt die Datenbank auch jene Dokumente, die in der Datenbank des Rates (Delegates Portal) vorhanden sind.

Die EU-Datenbank findet sich auf der Startseite des Parlaments unter „Parlament aktiv“ und ist unter www.parlament.gv.at/eudatenbank direkt aufrufbar. Zur gezielten Suche stehen mehrere Filter zur Auswahl:

- Datum des Einlangens
- Fristen im Subsidiaritätskontrollverfahren,
- Sitzungstermine von EU-Arbeitsgruppen
- Sitzungstermine von EU-Ausschüssen im Österreichischen Parlament
- Themenbereiche und Identifikationsnummer von Dokumenten.



Um rasch einen Überblick zu dem gewünschten Dokument zu erhalten, stellt die EU-Datenbank auf der Übersichtsseite eines Dokuments umfassend alle mit diesem EU-Vorhaben in Zusammenhang stehenden Informationen zur Verfügung:

- Um welches Dokument handelt es sich?
- Wann und von welcher Stelle wurde es übermittelt?
- Welche Versionen des Dokuments gibt es?
- Wie ist der Verlauf der parlamentarischen Behandlung in Nationalrat und Bundesrat?
- Welche anderen relevanten Dokumente gibt es dazu in der Datenbank (Querverlinkung)?

Dadurch kann die Entwicklung eines EU-Vorhabens lückenlos nachvollzogen werden. Auf der Übersichtsseite findet man auch eine mögliche Frist für die Subsidiaritätsprüfung sowie weiterführende Links zu Datenbanken der EU wie EUR-Lex (Rechtsdatenbank der EU) und IPEX (Internetplattform für EU-interparlamentarischen Austausch).

Der Großteil der Dokumente steht der Öffentlichkeit zur Verfügung. Für jene Dokumente, die nicht zur Veröffentlichung geeignet sind (LIMITE) oder einer Geheimhaltungsstufe unterliegen, gelten gemäß des Informationsordnungsgesetzes besondere Zugangs- bzw. Einsichtsregelungen: So gelangt man bei LIMITE-Dokumenten sowie bei als RESTREINT klassifizierten Dokumenten nur auf die entsprechende Übersichtsseite, ohne das Dokument im Volltext aufrufen zu können. Dokumente der Geheimhaltungsstufen CONFIDENTIEL, SECRET oder TRES SECRET stehen für einen eingeschränkten Kreis der ParlamentarierInnen und MitarbeiterInnen in Papierform in der Registratur der Datenbank zur Verfügung.

8.3 EXKURS: Informationsordnungsgesetz

Das Informationsordnungsgesetz regelt in Hinblick auf die Vertraulichkeitsstufen und den Zugang zu Dokumenten mit Vertraulichkeitsstufen Folgendes:



1. Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union werden in der EU-Datenbank erfasst und sind grundsätzlich öffentlich zugänglich, sofern nichts anderes bestimmt ist. Die Erfassung dieser Dokumente in der EU-Datenbank gilt als Verteilung im Sinne des Geschäftsordnungsgesetzes.

2. Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die nicht zur Veröffentlichung geeignet sind und nicht klassifiziert sind („**Limité**“), werden in der EU-Datenbank erfasst und sind für die Mitglieder des Nationalrates bzw. des Bundesrates, von den Klubs (Nationalrat) bzw. den Fraktionen (Bundesrat) namhaft gemachte Personen und Bedienstete der Parlamentsdirektion, soweit dies zur Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben erforderlich ist, zugänglich. Die Verteilung erfolgt nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen des National- und des Bundesrates. Diese Dokumente sind nur über das Intranet der Parlamentsdirektion zugänglich.

3. Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die als „**Restreint UE/EU Restricted**“ klassifiziert sind, werden in der EU-Datenbank erfasst und sind für die Mitglieder des Nationalrates bzw. des Bundesrates, von den Klubs bzw. den Fraktionen namhaft gemachte Personen und zuständige Bedienstete der Parlamentsdirektion zugänglich. Wird ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auf die Tagesordnung eines Ausschusses gesetzt, sind die darauf Bezug habenden Unterlagen im Sinne dieser Bestimmung an die Mitglieder der EU-Ausschüsse zu verteilen. Daneben besteht für Berechtigte die Möglichkeit, in den Räumlichkeiten der Parlamentsdirektion (in der EU-Registratur) Einsicht in Dokumente der Vertraulichkeitsstufe „**Restreint UE/EU Restricted**“ zu nehmen.

4. Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die als „**Confidenciel UE/EU Confidential**“ klassifiziert sind, werden an die Mitglieder der Präsidialkonferenz des Nationalrates bzw. des Bundesrates und von den Klubs bzw. den Fraktionen namhaft gemachte



Personen übermittelt. Darüber hinaus liegen solche Dokumente für die Mitglieder des Nationalrates bzw. des Bundesrates zur Einsichtnahme in der Registratur auf. Wird ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auf die Tagesordnung eines EU-Ausschusses gesetzt, sind die darauf Bezug habenden Unterlagen im Sinne dieser Bestimmung an die Mitglieder der Ausschüsse zu verteilen.

5. Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die als „**Secret UE/EU Secret**“ klassifiziert sind, werden an die Mitglieder der Präsidialkonferenz des Nationalrates bzw. des Bundesrates übermittelt. Darüber hinaus liegen solche Dokumente für von den Klubs bzw. den Fraktionen namhaft gemachte Personen zur Einsicht in der Registratur auf. Wird ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auf die Tagesordnung eines EU-Ausschusses gesetzt, sind die darauf Bezug habenden Unterlagen im Sinne dieser Bestimmung für die Dauer der Sitzung an die Mitglieder des Ausschusses zu verteilen.

6. Vorlagen, Dokumente, Berichte, Informationen und Mitteilungen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die als „**Très Secret UE/EU Top Secret**“ klassifiziert sind, sind für die Mitglieder der Präsidialkonferenz des Nationalrates bzw. des Bundesrates zugänglich. Wird ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auf die Tagesordnung eines EU-Ausschusses gesetzt, sind die darauf Bezug habenden Unterlagen im Sinne dieser Bestimmung für die Dauer der Sitzung an die Mitglieder des Ausschusses zu verteilen.

8.4 Zugang zur Dokumentendatenbank des Rates

Das EU-InfoG sieht eine direkte Anbindung des Parlaments an die Dokumentendatenbank des Rates vor. Dies ermöglicht Nationalrat und Bundesrat einen umfassenden und unverzüglichen Zugang zu einem großen Teil der einschlägigen Dokumente, die im Wege des Europäischen Rates und des Rates zur Verfügung stehen („Pull“-Funktion).

Da das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten sowohl den zentralen Knotenpunkt als auch die Zugriffsberechtigungen für Österreich



verwaltet, wurden diesem die entsprechenden Pflichten zur Einräumung des Zugangs aufgetragen.

Der Zugang ist – mit erhöhten technischen Sicherheitsvoraussetzungen – bis zur Stufe „*restreint*“ möglich.

Zusätzlich zur Einräumung des Zugangs zum Extranet ist der Außenminister auch verpflichtet, jene Dokumente, die in dieser Datenbank erfasst sind, dem Parlament in automationsunterstützter Weise zur Verfügung zu stellen. Das ersetzt die Übermittlung der jeweiligen Dokumente durch den jeweils zuständigen Bundesminister und vermeidet damit Mehrfachzuständigkeiten und Doppelübermittlungen.

Das heißt, dass alle neu in die Ratsdatenbank aufgenommenen Dokumente mittels E-Mail an das Parlament übermittelt werden („Push“-Funktion).

Damit ist es möglich, diese Dokumente vollständig und tagesaktuell in die EU-Datenbank der Parlamentsdirektion aufzunehmen. Die automationsunterstützte Übermittlung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Reduktion des Verwaltungs- und Manipulationsaufwands in dieser Datenbank.

Soweit allerdings Dokumente nicht über den Rat verfügbar sind (etwa weil das aufgrund der Sicherheitsvorschriften des Rates nicht vorgesehen ist, weil sie auf anderem Wege verteilt werden oder weil sie von österreichischen Organen selbst erstellt wurden), bleiben die Unterrichtsverpflichtungen des zuständigen Bundesministers auf Grund des B-VG bzw. anderer bundesgesetzlicher Vorschriften unverändert bestehen.

8.5 Vorausinformation

Darüber hinaus legt das EU-Informationsgesetz fest, dass zu bestimmten Vorhaben der Europäischen Union auch eine schriftliche Vorausinformation zu erfolgen hat. Bereits zuvor war es gängige Praxis, dass die Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union zu Beginn jedes Halbjahres eine Vorschau auf die Aktivitäten der



kommenden Ratspräsidentschaft erstellte.

Anknüpfend an diese Praxis wurde zwecks besserer Planbarkeit des parlamentarischen Ablaufs diese Vorschau um die explizite Auflistung bestimmter wichtiger EU-Vorhaben ergänzt. Dabei handelt es sich überwiegend um Vorhaben, die einem besonderen Informations- oder Mitwirkungsrecht des Parlaments unterliegen. Hinzu treten außerdem geplante Verhandlungsmandate und –richtlinien zu völkerrechtlichen Verträgen, weil hier direkt durch die EU-Organe eine völkerrechtliche Bindung herbeigeführt werden kann, die beim Abschluss durch Österreich genehmigungspflichtig wären.

Außerdem wird dem zuständigen Bundesminister die Möglichkeit eröffnet, Nationalrat und Bundesrat auf ein zu erwartendes Vorhaben von besonderer Bedeutung für Österreich hinzuweisen.

8.6 Schriftliche Informationen

Neben der Einführung neuer Unterrichtsverpflichtungen verankert und erweitert das EU-InfoG auch die bestehende Praxis. Die Bundesregierung hatte sich bereits 2004 mit Ministerratsbeschluss selbst verpflichtet, sogenannte „Vorblätter“ zur schriftlichen Information vor EU-Ausschüssen zu erstellen.

Diese Praxis wurde weiter entwickelt, indem die Darlegung der österreichischen Position zu einem Vorhaben der Europäischen Union gesetzlich angeordnet wurde. Eine schriftliche Information ist dann zu erstellen, wenn diese gemäß den Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates bzw. der Geschäftsordnung des Bundesrates angefordert wird (etwa, wenn ein Vorhaben in einem Ausschuss in Verhandlung genommen wird).

Zu Entwürfen von Tagesordnungen des Rates oder des Europäischen Rates ist keine schriftliche Information zu erstellen. Dies entspricht ebenfalls der vorhergehenden Praxis. Auch wenn die schriftliche Information zu einem konkreten Dokument erstellt wird, bezieht sich der Inhalt der schriftlichen Information jedoch auf das weiter zu verstehende und im jeweiligen Dokument zum Ausdruck kommende Vorhaben im



Rahmen der Europäischen Union. Die Relevanz des konkreten Dokuments ergibt sich aus der Praxis, dass für die Behandlung im Nationalrat und im Bundesrat konkrete EU-Dokumente zum Zweck der Beratung des darin behandelten Vorhabens auf die Tagesordnung der für EU-Angelegenheiten zuständigen Ausschüsse gesetzt werden. Die Strukturierung der schriftlichen Information entspricht der bisherigen Praxis der sogenannten „Vorblätter“. Das Bundesministerium, das die schriftliche Information erstellt, hat die Möglichkeit, besondere Informationssicherheitserfordernisse festzulegen bzw. die Nichteignung zur Veröffentlichung zu vermerken.

Eine schriftliche Information ist in der Regel binnen vierzehn Tagen zu erstellen. Sollte jedoch eine frühere Ausschusssitzung geplant sein, ist die schriftliche Information so zu erstellen, dass sie jedenfalls spätestens zwei Tage vor der geplanten Behandlung an Nationalrat oder Bundesrat übermittelt werden kann, vorausgesetzt die schriftliche Information wird rechtzeitig angefordert.

Nach dem Geschäftsordnungsgesetz sind schriftliche Informationen auch unabhängig davon, ob eine Vorlage auf die Tagesordnung eines EU-Ausschusses genommen wird, aufgrund von Verlangen eines Klubs zu erstellen (beschränkte Zahl solcher Verlangen).

8.7 Jahresvorschau

Die Jahresvorschau, die vor dem Inkrafttreten der Lissabon-Begleitnovelle ebenfalls bereits auf der Grundlage eines Ministerratsbeschlusses erstellt und übermittelt wurde, hat nunmehr in Art. 23f Abs. 2 B-VG eine verfassungsrechtliche Grundlage. Jeder Bundesminister berichtet dem Nationalrat und dem Bundesrat zu Beginn jedes Jahres über die in diesem Jahr zu erwartenden Vorhaben des Rates und der Kommission sowie über die voraussichtliche österreichische Position zu diesen Vorhaben. Das EU-Informationsgesetz bestimmt ausführend, dass bei Vorliegen wichtiger Gründe, die einer Übermittlung der Jahresvorschau an den Nationalrat und Bundesrat bis zum 31. Jänner des jeweiligen Jahres entgegenstehen, diese Gründe unter gleichzeitiger Nennung eines wahrscheinlichen Übermittlungsdatums dem Nationalrat und dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen sind. Solche Gründe können



etwa sein, dass die Europäische Kommission bzw. die jeweilige Ratspräsidentschaft ihr Arbeitsprogramm erst zu einem späteren Zeitpunkt vorlegt.

8.8 Unterrichtung über Subsidiaritätsklagen

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Möglichkeit für die nationalen Parlamente geschaffen, gegen einen Gesetzgebungsakt der Europäischen Union beim Gerichtshof der Europäischen Union wegen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage zu erheben (zum Verfahren siehe oben). Die Prozessvertretung des Nationalrates oder des Bundesrates obliegt dabei nach dem Bundesministeriengesetz dem BKA. Das EU-Informationsgesetz regelt weitere Informationspflichten über den Verfahrensverlauf. Nach Beschluss einer solchen Klage hat das Bundeskanzleramt regelmäßig über den Verfahrensverlauf zu informieren, um jener Kammer, die die Klage beschlossen hat, zu ermöglichen, Einfluss auf den weiteren Verfahrensverlauf zu nehmen.



8.9 Rechtsquellenverzeichnis

Nationales Recht

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl 1930/1 (WV) idF BGBl. I Nr. 107/2021

Geschäftsordnungsgesetz 1975 (GOG-NR) BGBl. Nr. 410/1975 idF BGBl. I Nr. 63/2021

Geschäftsordnung des Bundesrates (GO-BR) BGBl. Nr. 361/1988 idF BGBl. I Nr. 79/2021

EU-Informationsgesetz (EU-InfoG) BGBl. I Nr. 113/2011

Informationsordnungsgesetz (InfOG) BGBl. I Nr. 102/2014

Europarecht

Vertrag über die Europäische Union (EUV) ABI C 2016/202, 13, berichtigt durch ABI C 2016/400, 1

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ABI C 2016/202, 47, berichtigt durch ABI C 2016/400, 1

Sowie folgende Anhänge zu diesen Verträgen:

Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union

Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates ABI L 2016/135, 53



Das österreichische Parlament und die Europäische Union

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und
Währungsunion (Europäischer Fiskalpakt) vom 2.3.2012