



universität
wien

DISSERTATION

„Die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers auf Basis des österreichischen Unionsverfassungsrechts“

Verfasser

Mag. Christoph Müller

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 1. September 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 083 101

Dissertationsgebiet lt.
Studienblatt: Rechtswissenschaften

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk
Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer

Meinen Eltern.

Ich erkläre ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Weiters versichere ich, dass ich diese Dissertation bisher weder im In- noch im Ausland (einer Beurteilerin/einem Beurteiler zur Begutachtung) in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt.

Wien, am 1. September 2011

In erster Linie bedanke ich mich ganz herzlich bei Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk für seine Erstbetreuung und seine Offenheit gegenüber den untersuchten Themen. Weiters gilt mein aufrichtiger Dank Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer für die Bereitschaft zur Erstellung des Zweitgutachtens und sein Interesse an meiner Arbeit. Ihre wertvollen Hinweise, Anregungen und Verbesserungsvorschläge haben wesentlichen Niederschlag in der Arbeit gefunden.

Die Arbeit entstand neben meiner Tätigkeit als Mitarbeiter des Bundeskanzleramtes. Mein Dank gilt Sektionsleiter Dr. Harald Dossi für sein Interesse und sein Verständnis der Thematik sowie seine sowohl theoretischen als auch praktischen Anregungen.

Insbesondere möchte ich Dr. Fred Luks, DI Wolf Huber und Dr. Albert Posch für die konstruktiv-kritische Durchsicht von Entwürfen dieser Arbeit und den daraus folgenden wertvollen Hinweisen danken. Ich bedanke mich auch bei meinen Kolleginnen und Kollegen im Bundeskanzleramt, in den anderen Bundesministerien sowie in den Interessenvertretungen für die interessanten Diskussionen, Anregungen sowie die positive Unterstützung.

Weiters möchte ich meine Freundinnen und Freunde erwähnen, die mich geduldig durch den Prozess der Arbeit begleitet und mir in vielfältiger Weise geholfen haben.

Schließlich gilt mein Dank meiner Mutter und meinem Vater, die mich seit langem bezüglich des Projekts einer Dissertation ermuntert haben.

Wien, im September 2011

Christoph Müller

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
1. EINLEITUNG	17
1.1. Problemaufriss	17
1.2. Zielsetzung der Arbeit	19
1.3. Aufbau der Arbeit	20
2. RECHTSWISSENSCHAFTLICHER ANSATZ.....	23
2.1. Materiales Rechtsverständnis	23
2.2. Entwicklung einer gemeineuropäischen Verfassungsrechtswissenschaft.....	26
3. DER NATIONALE VERFASSUNGS- UND VERWALTUNGSVERBUND IM MEHREBENENSYSTEM DER EU	28
3.1. Herausforderungen an modernes Regieren durch nationale Politik und Verwaltung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.....	28
3.1.1. Politik und Verwaltung im Umgang mit langfristigen Querschnittsthemen	28
3.1.2. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als politisches und rechtliches Leitprinzip	31
3.2. Politik und Verwaltung in Österreich	36
3.2.1. Definitionen.....	36
3.2.1.1. Trennung von Politik (Gesetzgebung) und Verwaltung (Vollziehung) auf Basis der österreichischen Bundesverfassung	36
3.2.1.2. Die Verwaltung samt der Regierung als deren qualifizierter Bereich.....	38
3.2.2. Die Verwaltungsschichten und deren Verschmelzung	39
3.2.3. Das politisch-administrative Gesamtsystem als Realität.....	40
3.2.4. Funktionale Einteilung der öffentlichen Verwaltung in Haupttypen	41
3.2.5. Charakteristika des politisch-administrativen Gesamtsystems.....	42
3.2.6. Vergleich von Ministerialbürokratien	43
3.2.7. Parteien und Bundesländer	45
3.3. Steuerungskompetenz nationaler Politik und Verwaltung.....	47
3.3.1. Allgemeines.....	47
3.3.2. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung	47
3.3.2.1. Existenz und Wegfall eines zentralen Steuerungssubjektes.....	49
3.3.2.2. Die Kontroverse zwischen der systemtheoretischen und akteurszentrierten Steuerungstheorie.....	49
3.3.2.3. Systemtheorie und politische Steuerung	50
3.3.2.4. Die akteurszentrierte Steuerungstheorie	50
3.4. Von der politischen Steuerung zu Governance.....	53
3.4.1. Governance und Government.....	53
3.4.2. Governance in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen.....	54
3.5. Der Nationalstaat bleibt der wesentliche Akteur	56
3.5.1. Neue Aufgaben des Nationalstaates - Verengung, Neudefinition und Erweiterung des Handlungskorridors für die klassischen Politikakteure.....	56
3.6. Das Europäische Mehrebenensystem	59
3.6.1. Multi-Level-Governance: Regieren in der EU	59
3.6.2. Der Begriff des europäischen Mehrebenensystems.....	59
3.6.3. Die Eigenheiten des europäischen Mehrebenensystems	61
3.6.3.1. Die nicht-hierarchische Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen....	61
3.6.3.2. Neue Anforderungen an einen Mitgliedstaat der EU	62
3.6.3.3. Der Beschluss des EU-Klima- und Energiepakets als komplexe Koordinationsanforderung	62
4. BUNDESKANZLER UND BUNDESKANZLERAMT IM REGIERUNGSGEFÜGE	65

4.1. Die österreichische Bundesregierung.....	65
4.1.1. Struktur des Regierungssystems auf Bundesebene.....	65
4.1.2. Grundstruktur der österreichischen Bundesregierung	67
4.1.2.1. Die Mitglieder der Bundesregierung als monokratische Organe	68
4.1.2.2. Die Bundesregierung als Kollegialorgan.....	69
4.2. Der Bundeskanzler im österreichischen Regierungsgefüge.....	71
4.2.1. Die Sonderstellung des Bundeskanzlers	71
4.2.2. Der Bundeskanzler in der Bundesregierung	71
4.3. Richtlinienkompetenz auf Basis des B-VG.....	74
4.3.1. Ausgangspunkt	74
4.3.2. Die Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers.....	75
4.3.2.1. Allgemeine Aspekte	75
4.3.2.2. Der Begriff der „Richtlinien der Politik“	76
4.3.2.3. Generell-abstrakte Norm oder Einzelakt	78
4.3.2.4. Grenzen der Richtlinienkompetenz	79
4.3.3. Ergebnis	79
4.4. Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers.....	81
4.4.1. Die Koordinationskompetenz aufgrund des B-VG.....	81
4.4.1.1. Allgemeiner Regelungsansatz des B-VG	81
4.4.1.2. Verfassungsrechtliche Koordinationskompetenzen des Bundeskanzlers.....	83
4.4.2. Die Koordinierungskompetenz auf einfachgesetzlicher Basis	84
4.4.3. Allgemeines zur Koordinierungskompetenz gemäß BMG.....	85
4.4.4. Verfassungsrechtliche Regelungslücke betreffend integrierte, ressortübergreifende Koordination und Planung	85
4.4.5. Verrechtlichung der Planung und Koordination durch das BMG	86
4.4.6. Die zentralen Tatbestandselemente des BMG	88
4.4.6.1. Das Recht des BKA auf umfassende Information seitens der Bundesministerien ..	88
4.4.6.2. Der juristische Koordinationsbegriff.....	89
4.4.6.3. Zeitpunkt der Koordination	91
4.4.6.4. Tatbestand „Allgemeine Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes“	92
4.4.6.5. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie - Eine Sachkoordinierungskompetenz des BKA.....	94
4.4.6.6. Die Raumordnung als Beispiel für erfolgreiche Koordination ohne verfassungsrechtliche Grundlage	95
4.4.6.7. EU-bezogene Tatbestandselemente.....	98
5. DIE LEITLINIENKOMPETENZ DES EUROPÄISCHEN RATES	100
5.1. Wesen der EU-Organstruktur.....	100
5.2. Anforderungen an Österreich.....	102
5.2.1. Die Europäisierung der Verwaltungsaufgaben	102
5.2.2. Regierung wird zur Gesetzgebung und Verwaltung.....	102
5.2.3. Der österreichische Anteil am Europäischen Regieren	103
5.3. Die komplexe Frage der politischen Führung in der EU	105
5.3.1. Die Rolle der Europäischen Kommission.....	105
5.3.2. Der ER und die EK als Führungsspitze der EU	107
5.4. Der Europäische Rat	109
5.4.1. Entstehung und Entwicklung des ER.....	109
5.4.2. Vertrag von Lissabon - Der ER wird ein Organ der EU.....	111
5.4.3. Die Zusammensetzung des ER - Der Bundeskanzler als Mitglied	113
5.4.4. Der neue hauptamtliche Präsident des ER.....	115
5.5. Die wesentlichen Kompetenzen des ER	116
5.5.1. Richtungsweiser - Der ER als oberstes Leitungsorgan der EU	116

5.5.1.1. Leitentscheidungen - Art 15 Abs 1 EUV	116
5.5.1.2. Strategische Interessen der GASP und des auswärtigen Handelns der EU - Art 22 und 26 EUV	119
5.5.1.3. Strategische Leitlinien für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Art 68 AEUV	120
5.5.2. Schiedsrichter, Schlichter und Koordinator.....	120
5.5.3. Konstitutioneller Motor	122
5.6. ER im Februar 2011 als langfristiger strategischer Weichensteller.....	123
5.7. ER als dem Rat übergeordnetes Organ	127
6. LEITLINIENKOMPETENZ DES BUNDESKANZLERS IM WIRKUNGBEREICH DES EUROPÄISCHEN RATES	129
6.1. Einleitung und Ausgangspunkt.....	129
6.2. Das Unionsprimärrecht als „Verfassungsrecht“ der EU.....	131
6.2.1. Begriff und Umfang des Unionsprimärrechts	131
6.2.2. Unionsprimärrecht in staatsverfassungsrechtlicher Perspektive	131
6.3. Gemeineuropäisches Verfassungsrecht (<i>ius europaeum commune</i>).....	133
6.3.1. Begriff	133
6.3.2. Das Verhältnis der Unionsrechtsordnung und den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen aus monistischer und dualistischer Sicht	134
6.3.2.1. Gesamttakttheorie	134
6.3.2.2. Verfassungsdualismus.....	135
6.3.2.1. Kombiniertes Ansatz	136
6.4. Staatliches Unionsverfassungsrecht.....	137
6.4.1. Allgemeines und positivrechtliche Grundlagen	137
6.4.2. Staatliches Unionsverfassungsrecht in materieller Sicht.....	138
6.4.3. Die zwei Seiten der Anpassung - Konformität und Kreativität.....	139
6.5. Der EU-Beitritt als Gesamtänderung der Bundesverfassung in zweifacher Hinsicht - Geltungsidentität und inhaltliche Identität.....	142
6.5.1. Geltungsgrund des Gemeinschaftsrechts in Österreich	142
6.5.2. Gesamtänderung aufgrund eines Wechsels der Geltungsidentität.....	143
6.5.3. Gesamtänderung aufgrund eines Wechsels der inhaltlichen Identität.....	144
6.5.4. Die Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Gemeinschaftsrechtsordnung durch das Beitritts-BVG	145
6.6. Europaprinzip als neues Baugesetz der Bundesverfassung	147
6.6.1. Verfassungsrechtlicher Ansatz und Wesen der Baugesetze	147
6.6.2. Voraussetzungen für ein neues Baugesetz	148
6.6.2.1. Formelle Voraussetzung	148
6.6.2.2. Materielle Begründung eines neuen Baugesetzes - Pro und Contra	148
6.6.3. Inhalt des neuen Baugesetzes	151
6.7. Verhältnis zwischen österreichischem Verfassungsrecht und Unionsprimärrecht	153
6.7.1. Der Vorrang des Unionsrechts als wesentliches Strukturprinzip	153
6.7.2. Reichweite des Vorrangs aus Sicht des EuGH.....	154
6.7.3. Verhältnis zwischen Unionsrecht und österreichischem Verfassungsrecht auf Basis des Beitritts-BVG	155
6.7.4. Der Anwendungsvorrang in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs	157
6.7.5. Positionen der EU-Mitgliedstaaten zum Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht	158
6.7.6. Die Vorrangfähigkeit primärrechtlicher Bestimmungen - Voraussetzungen	158
6.7.6.1. Konflikt zwischen Unionsrecht und staatlichem Recht	158
6.7.6.2. Unmittelbare Anwendbarkeit.....	159
6.7.6.2. Ergebnis - Unmittelbare Anwendbarkeit der Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV	159

6.8. Leitlinienkompetenz aufgrund materieller Derogation im Sinne des Anwendungsvorrangs.....	161
6.8.1. Einleitung und Hintergrund	161
6.8.1. Voraussetzungen der Derogation.....	162
6.8.2.1. Abweichende Regelung desselben Gegenstandes	162
6.8.2.2. Verfassungsrecht und Unionsrecht als Teile einer normativen Ordnung.....	163
6.8.2.3. Stufenbau der Rechtsordnung nach der derogatorischen Kraft	164
6.8.2.4. Materielle Einordnung des unionalen Primärrechts in den Stufenbau der Rechtsordnung.....	166
6.8.3. Ergebnis	166
6.9. Leitlinienkompetenz aufgrund systematisch-teleologischer, baurechtskonformer und unionsrechtskonformer Auslegung	167
6.9.1. Systematisch-teleologische Interpretation	167
6.9.2. Das Strukturprinzip der unionsrechtskonformen Auslegung als Anwendungsvorrang im weiteren Sinne	168
6.9.3. Das Baugesetz Europa als verfassungsrechtliche Auslegungsregel	169
6.9.4. Ergebnis	169
7. Schlussbetrachtung	172
Literaturverzeichnis	175
Zusammenfassung	191
Lebenslauf des Verfassers.....	193

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Arbeiterkammer
Abs	Absatz/Absätze
aF	alte Fassung
Anm	Anmerkung
Art	Artikel
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
Aufl	Auflage
BA	Beitrittsakte
Beitritts-BVG	Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union
BGBI	Bundesgesetzblatt der Republik Österreich
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BlgNR	Beilage(n) zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats
BJA	Bundeskanzleramt
BMEIA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMG	Bundesministeriengesetz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BR	Bundesrat
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz 1920 idF von 1929

bzw	beziehungsweise
CCS	Carbon Capture and Storage
COP	Conference of the Parties
ders	derselbe
dies	dieselbe(n)
dh	das heißt
Dok	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
dt	deutsch/e/r
EAGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EB-RV	Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
engl	englisch
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ETS	Emission Trading Scheme
EU	Europäische Union
EUCO	European Council
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
et al	und andere
etc	et cetera
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f	und der/die fortfolgende

ff	und die fortfolgenden
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
FN	Fußnote
franz	französisch
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Geschäftsordnung
GP	Gesetzgebungsperiode
GS	Gedächtnissymposium
GZ	Geschäftszahl
hA	herrschende Auffassung
hL	herrschende Lehre
Hrsg	Herausgeber
HV	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
IA	Impact Assessment
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idZ	in diesem Zusammenhang
iSd	im Sinne des/der
IV	Industriellenvereinigung
iVm	in Verbindung mit
JBl	Juristische Blätter
JD	Juristischer Dienst
JRP	Journal für Rechtspolitik
JZ	Juristenzeitung
KOM	Kommission
LH	Landeshauptmann/Landeshauptleute
lit	litera

maW	mit anderen Worten
mE	meines Erachtens
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Mrd	Milliarde(n)
mwN	mit weiteren Nachweisen
NR	Nationalrat
Nr	Nummer
NSTRAT	Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (2002)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖE	Österreichs Energie
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖJT	Österreichischer Juristentag
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
ÖRÖK	Österreichische Raumordnungskonferenz
ÖSTRAT	Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung (Bund und Länder)
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
Pkt	Punkt
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Ratsdok	Ratsdokument
RdU	Recht der Umwelt (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Rs	Rechtsache
RV	Regierungsvorlage
Rz	Randziffer
S	Satz
SF	Schlussfolgerungen
Slg	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs (der

	Europäischen Gemeinschaften)
sog	sogenannte(n)
StGBI	Staatsgesetzblatt
StGG	Staatsgrundgesetz
THG	Treibhausgas(e)
ua	unter anderem/n
UAbs	Unterabsatz
UN	United Nations
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
USA	United States of America
uU	unter Umständen
ÜG	Übergangsgesetz
verb	verbundene
VerfEU	Verfassung der Europäischen Union
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VvL	Vertrag von Lissabon
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg	Sammlung der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes
WHI	Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WV	Wiederverlautbarung
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländischen öffentliches Recht und

	Völkerrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

1. EINLEITUNG

1.1. Problemaufriss

Das österreichische Regierungssystem auf Bundesebene ist auf Basis des nach wie vor dominierenden Ressortprinzips in Kombination mit dem Kollegialprinzip und einem nur in Ansätzen bestehenden Kanzlerprinzip fragmentarisiert und zersplittert. Zusammen mit dem traditionellen Verständnis der Verwaltung als streng hierarchischem Steuerungsapparat wird dieses daher den modernen, komplexen Anforderungen des Regierens „als der fortwährende Prozess bewusster politischer Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“¹ in einem Umfeld, das von der Europäisierung (Supranationalisierung) und Internationalisierung rechtlicher und politischer Entscheidungen und der Ausbildung vielfältiger Netzwerkstrukturen² geprägt ist, nicht mehr in allen Aspekten gerecht.

Einerseits sind europäische Regierungen mit dem Auftreten und Wirken neuer Akteure wie internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, gut organisierten Bewegungen im Internet sowie transnational agierenden Unternehmen und Konzernen mit schlagkräftigen Governance-Strukturen und modernstem Wissensmanagement³ konfrontiert. Andererseits fordern insbesondere auch die EU mit ihrer Dynamik und stetigen Aufgabenexpansion und das damit verbundene und einhergehende Mehrebenensystem vom österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsverbund neue Formen der vorausschauenden strategischen Führung, Koordinierung und Positionierung im Rahmen der Politikgestaltung und des Wissensmanagements.⁴

¹ *Jachtenfuchs/Grande*, Governance in der Europäischen Union, in: *Benz* (Hrsg), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung (2004) 78.

² Vgl *Slaughter*, A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State (2004).

³ Vgl *Boehme-Neßler*, Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat, ZÖR 2009, 145.

⁴ Vgl *Funk*, Die künftige Rolle des Staates - seine Aufgaben und Strukturen, in: *Graf/Kaiser* (Hrsg), Vision Europa. Vom Nationalstaat zum Europäischen Gemeinwesen (2004) 92.

In diesem Zusammenhang wird ein zentraler Hintergrundgedanke der Arbeit von Bogdandy⁵ formuliert: „Die Fremd- und Selbstbeschreibung der geltenden politischen Ordnung, das *Regierungssystem* (...) sei *parlamentarisch-demokratisch*, ist *zutreffend*, soweit damit die weiterhin gewichtige Rolle des Parlaments bei der *Legitimation staatlichen Handelns* und die grundsätzliche *parlamentarische Abhängigkeit* der *Regierung* gemeint ist. Sie *führt jedoch irre*, wenn sie suggeriert, dass das nationale *Parlament* weiterhin das *dominante staatliche Organ* sei oder zumindest nach dem geltenden Recht sein müsse. Die politische und rechtliche Entwicklung des (...) Regierungssystems lässt sich (...) anders besser fassen: Danach kommt *gubernativen Organen* sowohl auf der traditionell *nationalstaatlichen* wie auf der *supranationalen* Ebene bei der *Rechtsetzung* eine *Rolle* zu, die hier zu heuristischen Zwecken zuspitzend, vielleicht überspitzend, als *hegemonial* bezeichnet sei.“⁶

Diese grundsätzliche Einschätzung beschreibt mE insbesondere seit dem EU-Beitritt, der die Bundesregierung zulasten des Parlaments gestärkt hat,⁷ auch die österreichische Realität und muss im Zusammenhang mit dem Wirken von Nationalstaaten und der anzustrebenden Effizienz und Effektivität ihrer Regierungssysteme im Kontext regionaler und internationaler Beziehungen immer mitgedacht werden.⁸ Andererseits ist zu bedenken, dass die Steuerungsfähigkeit der Systeme Politik und Recht in den letzten Jahrzehnten insgesamt abgenommen hat bzw starken Veränderungsprozessen ausgesetzt ist und deswegen entsprechend neu bewertet werden muss.

⁵ Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung: Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik (2000) 2f, wobei er gubernative Organe formal als diejenigen bezeichnet, „die die Verfassungen als Regierung oder als deren Teile bezeichnen oder aber sich aus Vertretern derselben zusammensetzen“, er will jedoch nicht behaupten, „dass die hegemoniale Stellung der Regierung gesamtgesellschaftlich zu denken sei, sie ist allein auf den institutionellen Kern des politisch-administrativen Systems bezogen. Eine weitergehende Behauptung der Hegemonie wäre soziologisch unhaltbar.“; siehe dazu Kapitel 3.3. - *Hervorhebungen von mir*.

⁶ Vgl zB Pernthaler, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: Haller/Kopetzki/Novak/Paulson/Raschauer/Ress/Wiederin (Hrsg), Staat und Recht, FS Winkler (1997) 773, 777, „Das Gesetz - und damit das Parlament - ist gleichzeitig Institution des Rechtsstaates und - vermittelt durch die Wahl - der in Österreich vorherrschenden repräsentativen Demokratie.“

⁷ Vgl Holzinger, Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht, JRP 1996, 160, 162.

⁸ Vgl zur stärkeren Einbindung des Parlaments in die politische Planung Funk, Rechtserzeugung heute - Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, in: Holoubek/Lienbacher (Hrsg), Rechtspolitik der Zukunft - Zukunft der Rechtspolitik (1999) 45, 63f.

1.2. Zielsetzung der Arbeit

Angesichts dieser Entwicklung sollen auf Basis der aus dem traditionell österreichischen Verfassungs- und Gesetzesrecht und dem Unionsprimärrecht geformten Rechtslage sowie der österreichischen Praxis rechtliche Überlegungen und Lösungsansätze zur Verbesserung der strategischen Führungsleistung, der Entscheidungsstrukturen und -verfahren innerhalb der Bundesregierung und der Ministerialbürokratie erarbeitet werden. Ein wesentlicher Grund für diesen Ansatz ist die zunehmende und offensichtliche Notwendigkeit der Definition, Steuerung und Umsetzung von Querschnittspolitiken, -materien und -themen wie Klimaschutz, Finanzmärkte, Sicherung der Sozial- und Pensionssysteme, demographischer Wandel und Sicherheitspolitik durch die Bundesregierung und die Bundesministerien unter Einbeziehung der Bundesländer, der Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft.

Im Zentrum der Überlegungen stehen die durch die österreichische Rechtsordnung und das Unionsrecht vorgegebene rechtliche und politische Stellung sowie die Funktion des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale. Ein wesentliches Augenmerk liegt dabei auf dem durch das österreichische Verfassungsrecht und die Verfassungspraxis vorgegebenen Spannungsverhältnis zwischen der Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers, dem Kollegialprinzip und dem Ressortprinzip. Das positive österreichische Recht sowie die hL, wonach der Bundeskanzler im Rahmen der Bundesregierung über keine Richtlinienkompetenz wie etwa der dt Bundeskanzler verfügt, werden im Lichte der rechtlichen Konsequenzen des österreichischen EU-Beitritts einer kritischen Überprüfung unterzogen.

Zu diesem Zweck werden die Neuerungen und Veränderungen erörtert, die durch das staatliche Unionsverfassungsrecht in dem vor dem EU-Beitritt bestehenden österreichischen Verfassungsrecht eingetreten sind. Schwerpunkt sind die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Konsequenzen der Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum ER als politischem Führungs- und Leitorgan der EU.

1.3. Aufbau der Arbeit

Das einleitende Kapitel 1 beschreibt Problemaufriss, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit.

In Kapitel 2 wird der rechtswissenschaftliche Ansatz der Arbeit erläutert. Dieser baut auf der klassischen Dogmatik auf, verwendet die bekannten verfassungsrechtlichen Interpretationstechniken und ist dabei von einem offenen, materialen Rechts- und Verfassungsverständnis im Sinne der kritischen Wertungsjurisprudenz geprägt. Weiters werden Zugänge und Perspektiven einer gemeineuropäischen Verfassungsrechtswissenschaft dargestellt.

In Kapitel 3 wird auf die Herausforderungen an modernes Regieren durch den nationalen Verfassungs- und Verwaltungsverbund im europäischen und internationalen Mehrebenensystem unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung als politisches und rechtliches Leitprinzip eingegangen. Danach werden Verständnis und Definitionen sowie Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Eigenheiten und Verbindungen von Politik (Regierung) und Verwaltung in Österreich dargestellt. Dabei werden auch die für die Arbeit relevanten juristischen, verwaltungswissenschaftlichen, soziologischen sowie politikwissenschaftlichen Aspekte und Ansätze zum Thema politische Steuerung und Governance sowie Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates und seines politisch-administrativen Gesamtapparates beleuchtet. Schließlich folgt die Erarbeitung der Charakteristika von rechtlich-politischen Mehrebenensystemen, wobei insbesondere die Anforderungen an den Nationalstaat im Mehrebenensystem der EU erörtert werden.

In Kapitel 4 wird mit Blick auf eine Verbesserung der Regierungsführung und Politikgestaltung durch die Bundesregierung die Stellung des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes im österreichischen Regierungssystem untersucht. Zentrales Ausgangsthema ist das Spannungsverhältnis zwischen der Koordinationszuständigkeit des Bundeskanzlers, Kollegialprinzip und Ressortprinzip. Weiters wird die durch das BMG 1973 eingeführte Verrechtlichung der Koordination und vorausschauenden Planung sowie der intra- und interministeriellen Koordination auf der Ebene der

Bundesministerien dargestellt. Aufbauend auf der Erörterung der wesentlichen Aspekte der Richtlinienkompetenz des dt Bundeskanzlers gemäß Art 65 GG⁹ wird untersucht, ob der Bundeskanzler unter Außerachtlassung des Unionsrechts eine ähnliche aus dem österreichischen Verfassungs- und Gesetzesrecht ableitbare Richtlinienkompetenz hat. Schließlich wird die Entwicklung, Ausgestaltung und Reichweite der dem Bundeskanzler auf Basis der Bundesverfassung und des BMG obliegenden Koordinierungskompetenz bezüglich der allgemeinen Regierungspolitik samt den EU-Angelegenheiten untersucht.

Auf dieser Basis wird in Kapitel 5 die Leitlinienkompetenz des ER erarbeitet. Vor dem Hintergrund des Wesens der EU-Organstruktur sowie der Entwicklung des ER werden dessen wesentliche - die Leitlinienkompetenz konstituierenden - Zuständigkeiten und Rollen im Rahmen der komplexen politischen Führungsstruktur in der EU beleuchtet. In der Folge wird die rechtliche und politische Stärkung des Bundeskanzlers durch seine Mitgliedschaft im ER¹⁰ samt der dadurch erfolgten Aufwertung des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale dargestellt. Insbesondere wird auch anhand eines konkreten Beispiels für eine langfristige, strategische Weichenstellung durch den ER ein Einblick in die diesbezügliche Vorbereitungs- und Koordinierungszuständigkeit des Bundeskanzleramtes gegeben.

In Kapitel 6 werden auf Basis der Verfassungselemente des Unionsprimärrechts und deren Beziehungen zum staatlichen Verfassungsrecht Grundlinien einer gemeineuropäischen Verfassungsrechtsentwicklung aufgezeigt. Der dabei gewählte dualistische Ansatz bezüglich des Verhältnisses zwischen der Unionsrechtsordnung und dem staatlichem Recht wird durch eine materiell-monistische Perspektive ergänzt. Des Weiteren werden Wesen und Konsequenzen der durch den EU-Beitritt erfolgten

⁹ Art 65 GG: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.“

¹⁰ Der ER setzt sich gem Art 15 EUV aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des ER und dem Präsidenten der EK zusammen und hat im institutionellen Gefüge der EU die politische Leitlinienkompetenz, auf dessen Basis er der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die diesbezüglichen allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt.

Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 3 B-VG, durch die auch ein neues verfassungsrechtliches Baugesetz „Europäische Integration“ geschaffen wurde, erörtert.

Auf Basis der umfassenden Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Unionsrechtsordnung ist in materieller Hinsicht eine neue materielle Rechtsschicht, das staatliche Unionsverfassungsrecht entstanden. Mit Hilfe der systematisch-teleologischen, der baugesetzkonformen sowie der unionsrechtskonformen Auslegung wird begründet, dass der Bundeskanzler durch seine Zugehörigkeit zum ER in dessen Zuständigkeits- und Wirkungsbereich eine Leitlinienkompetenz im Rahmen der Bundesregierung gegenüber den übrigen Bundesministern erhalten hat.

In einer weitergehenden Argumentation wird dargelegt, dass diese Leitlinienkompetenz auch auf einer materiellen Derogation beruht. Es wird begründet, dass im Sinne eines Anwendungsvorranges dem Art 69 Abs 1 B-VG¹¹ durch diejenigen unionsprimärrechtlichen Bestimmungen derogiert wurde, welche die Zuständigkeiten und die Aufgaben des ER regeln (insbesondere die Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV).

Kapitel 7 enthält eine Schlussbetrachtung.

¹¹ Art 69 B-VG Abs 1 B-VG: „Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers.“

2. RECHTSWISSENSCHAFTLICHER ANSATZ

2.1. Materiales Rechtsverständnis

Die gegenständliche Arbeit verwendet grundsätzlich die klassischen verfassungsdogmatischen Ansätze und verfassungsrechtlichen Interpretationsmethoden.¹² Zu diesen bezieht *Bogdandy*¹³ in seiner Habilitationsschrift eine sehr innovative Position: „Die Untersuchung verfolgt ein offenes Konzept juristisch-dogmatischer Wissenschaft. Dabei steht ihr wenig ferner zu leugnen, dass die üblichen juristischen Argumente - namentlich der Wortlaut, die systematische Einheit des Rechts, historische Erwägungen des Gesetzgebers, die verfolgten Zwecke - ein eigenes Gewicht haben und nicht selten Fragen, deren Entscheidung an das Recht herangetragen werden, in überzeugender Weise lösen könnten. Jedoch *reichen die überkommenen juristischen Argumente nicht* aus, insbesondere nicht im Rahmen einer *grundsätzlichen Reflexion*. Gerade im *Verfassungsrecht* sind die *Tatbestandsmerkmale* derart *vage*, dass ihnen eine *Aussage* nicht einfach entnommen werden kann, sondern aufgrund *komplizierter Operationen* zugewiesen werden muss. Diese Zuweisung erfolgt in einem *aufwendigen Argumentationsverfahren*, das eine Reihe von Gesichtspunkten zu beachten hat, um überzeugend zu sein. Es sind in vielen öffentlich-rechtlichen Erörterungen *normative Prämissen* vonnöten, die *traditionellen Argumente* allein in *Verbindung* mit *empirischen* oder *politisch-ethischen Argumenten* begründen können. So sind *staatswissenschaftliche*, also empirische *Erkenntnisse* über die Art und Weise, wie *Rechtsetzung tatsächlich* erfolgt, und *Prinzipien* in allgemeiner *staatsphilosophischer* Perspektive, welche die Geschehnisse in eine *allgemeine normative Dimension* stellen, *integrale Bestandteile rechtswissenschaftlicher* Untersuchung.“

ME sind in dieser grundsätzlichen Aussage sehr interessante Elemente und Gedanken (*kursiv hervorgehoben*) enthalten, insbesondere der Blick auf die tatsächliche Art und

¹² Vgl. *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 8. Aufl (2009) Rz 19ff; *Schäffer*, Verfassungsinterpretation in Österreich. Eine kritische Bestandsaufnahme (1971); *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss Bundesverfassungsrecht, 10. Aufl (2007); *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen, 2. Aufl (2011), Rz 03.015ff.

¹³ *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 19. - *Hervorhebungen von mir*.

Weise der Rechtsetzung. Allerdings wird der Zugang nicht in seiner ganzen Breite und Tiefe unterstützt. Zwar besteht auch das österreichische Verfassungsrecht neben vielen klaren Regelungen aus einer erheblichen Zahl von (entstehungs-)zeitbezogenen Normen (Antwortcharakter), unbestimmten Tatbeständen, Formelkompromissen sowie dem Wechselspiel von Grundsätzen und Regeln des Rechts.¹⁴ Trotzdem gelangt man in der überwiegenden Anzahl der Fälle mit den von der Rechtsprechung und Lehre entwickelten Interpretationsmethoden zu objektiv bzw intersubjektiv¹⁵ nachvollziehbaren Ergebnissen.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich „dogmatische Rechtswissenschaft (...) Perspektiven und Methoden zueigen machen (muss), die als nicht dogmatisch gelten. Das ist kein Konzept zur Zerstörung dieser Disziplin, sondern zu ihrer Erneuerung.“¹⁶ Dies ergibt sich mE allein schon aus der beobachtbaren Tatsache, dass das Recht ein wichtiges Steuerungssystem für die Entwicklung und das Verhalten von Gesellschaften ist, daneben jedoch noch andere Steuerungssysteme existieren und wirken, die wiederum das Recht in seiner Erzeugung beeinflussen.¹⁷

Im Bewusstsein des aus verfassungsdogmatischer Sicht (der Wiener Schule des Rechtspositivismus) formell-strukturellen Charakters des Verfassungsrechts als Gesamtheit der (Norm)Erzeugungsnormen¹⁸ wird die Arbeit ergänzend und insgesamt von einem materialen Rechts-¹⁹ und Verfassungsverständnis²⁰ geleitet und geprägt,²¹

¹⁴ Vgl. *Schäffer*, Verfassungsinterpretation, 28ff; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen, Rz 03.016ff.

¹⁵ Vgl. *Funk*, Abbildungs- und Steuerungsleistungen der Rechtswissenschaft. Recht und Rechtswissenschaft als Konstrukte gesellschaftlicher Kommunikation, in: *Funk/Holzinger/Klecatsky/Korinek/Mantl/Pernthaler* (Hrsg), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, FS Ludwig Adamovich (2002) 111, 119: „Normvorstellungen werden durch intersubjektive Verständigung erzeugt und dargestellt. Die Sprache ist Gegenstand und Methode zugleich: Sie konstituiert das Objekt und bildet es ab. Recht entwickelt sich prozesshaft im Wege von Information, Kommunikation, Diskurs und Akzeptanz.“

¹⁶ Vgl. *Funk*, Rechtswissenschaft als Erkenntnis und kommunikatives Handeln, dargestellt anhand von Entwicklungen in der Staatsrechtslehre, JRP 2000, 65, 75; *Schuppert*, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in: *Grimm* (Hrsg), Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts (1990) 217.

¹⁷ *Funk*, Rechtswissenschaft als Erkenntnis und kommunikatives Handeln, 73.

¹⁸ *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 4.

¹⁹ Vgl. *Funk*, Materiales Rechtsverständnis. Recht als gesellschaftlicher Sachverhalt - zur normativen Dynamik von „Sein und Sollen“ (fact and value), in: *Arnold/Bundschuh-*

welches in der Verfassung die Einigung einer Gesellschaft auf die rechtliche Grundordnung des Staates sieht.²² Bezüglich der Rolle der Wissenschaft stellt *Funk*²³ zutreffend fest: „Rechtswissenschaft erbringt nicht nur Abbildungsleistungen. Sie ist in jedem Falle - selbst dort, wo sie abstinert bleibt - am gesellschaftlichen Prozess der Re-/Konstruktion von Normvorstellungen beteiligt und bewirkt etwas für die Wirklichkeit rechtlicher Steuerungsansprüche und Steuerungsleistungen.“²⁴

ME begegnet das von *Funk* beschriebene konsenspositivistische Modell bzw das gemeinsam mit *Adamovich* vertretene Konzept einer kritischen Wertungsjurisprudenz²⁵ am besten den Herausforderungen, denen sich moderne Rechtswissenschaft²⁶ stellen muss. Deren Kerngedanke lautet, dass durch „kommunikatives Handeln von

Rieseneder/Kahl/Müller/Wallnöfer (Hrsg), *Recht Politik, Wirtschaft, Dynamische Perspektiven*, FS Wimmer (2008) 123.

²⁰ Vgl die Habilitationsschrift von *Wimmer*, *Materiales Verfassungsverständnis. Ein Beitrag zur Theorie der Verfassungsinterpretation* (1971).

²¹ Vgl kritisch und pointiert *Wiederin*, *Verfassungsinterpretation in Österreich*, in: *Lienbacher* (Hrsg), *Verfassungsinterpretation in Europa* (2011), GS Schäffer, 81, 107, „Materiales Verfassungsverständnis ist darum ein Schlagwort, nicht anders als die Rede vom Verfassungsrecht als strikt formalem Recht ein irreführendes Schlagwort war. Wer es zum Programm erhebt, gibt zu erkennen, dass er an einer Seite der Medaille kein Interesse hat.“

²² Vgl *Kägi*, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht* (1945; Neudruck 1971); *Funk*, *Wer schützt die Verfassung vor dem Verfassungsgesetzgeber - Plädoyer für ein anderes Verfassungsverständnis*, JRP 1993, 91, 94.

²³ *Funk*, *Abbildungs- und Steuerungsleistungen der Rechtswissenschaft*, 116.

²⁴ Vgl auch *Öhlinger*, *Kann die Rechtslehre das Recht verändern?*, Zu Robert Walter, *Zur Frage des Rechtsbegriffs*, ÖJZ 1991, 721, 722, der auf eine sehr pointierte Aussage von *Adamovich*, in: FS Walter (1991) 9, verweist: „Die Rechtswissenschaft ist von vornherein mit einem Dilemma belastet. Sie ist eine Wissenschaft, die es eigentlich gar nicht geben sollte, wenn man die idealistischen Vorstellungen von Demokratie und Rechtsstaat ernst nimmt. Denn wenn man dies tut, ist der mündige Bürger durchaus in der Lage, im Rahmen der bestehenden Verfassungsordnung die Rechtsordnung selbst zu gestalten und zu verstehen; er braucht dazu keine Rechtswissenschaft, ebenso wenig wie das kleine Kind die Gesetze der Physik erlernen muss, um aufrecht gehen zu können. Aber dieses Bild vom alles selbst entscheidenden und selbst gestaltenden Bürger gehört in den Bereich der romantischen Schwärmerei.“

²⁵ *Funk*, *Abbildungs- und Steuerungsleistungen der Rechtswissenschaft*, 122.

²⁶ *Öhlinger*, *Rechtslehre*, 721, „Das Verständnis von Texten als Recht im Bewusstsein eines einzelnen Menschen erfolgt jedoch nie auf einer *tabula rasa*, sondern unter sehr mannigfaltigen angelernten Bedingungen von Vorwissen. Die Lektüre jeder Abhandlung, jeder Entscheidung, jeder Monographie usw verändert dieses Vorwissen und damit auch die Bedingungen, unter denen Rechtstexte (neue, aber durchaus schon bekannte) jeweils neu verstanden werden. MaW: das Bewusstsein des Menschen ist immer ein geschichtlich geformtes; insofern ist daher auch jedes Verständnis eines Rechtstextes ein geschichtlich bedingtes. Schon diese - eher banale - Einsicht verbietet es, Recht als etwas absolut Starres zu begreifen.“

Angehörigen der Rechtsgemeinschaft *opinio iuris* und damit Rechtsgeltung beeinflusst wird.²⁷ Aufgrund der gleichzeitigen Strukturiertheit und Offenheit des Zuganges wird dieser für die gegenständliche Arbeit gewählt.

2.2. Entwicklung einer gemeineuropäischen Verfassungsrechtswissenschaft

Der Titel dieser Arbeit enthält den Begriff des „österreichischen Unionsverfassungsrechts“, was wiederum mit dem Begriff bzw dem Konzept des „europäischen Verfassungsverbundes“ zusammenhängt. Mit den Worten *Grabenwarters*²⁸ soll dieses Phänomen umschrieben werden: „Der Begriff des *Verfassungsverbundes* wurde entwickelt, um zum einen die *Rechtseinheit* von *supranationaler* und *nationaler Ebene* zu betonen, zum anderen aber auch die *besondere Verfasstheit* dieses Systems hervorzuheben, in dem vielfache *institutionelle, personelle, funktionale, prozedurale* und *materiellrechtliche Verschränkungen beider Ebenen* bestehen und die *Bürger* zu ihren *verschiedenen Identitäten* als Landes-, Staats- und Unionsbürger zugleich *Legitimationssubjekt und Adressaten* der auf den verschiedenen Ebenen jeweils gesetzten Normen sind. Dieses Konzept ist *jedoch* verfassungs- und rechtstheoretischer *Grundsatzkritik* ausgesetzt, welche die Fundierung und den Mehrwert des europäischen Verfassungsverbundes und des sog *multilevel constitutionalism* in ein anderes Licht rückt. Das Konzept des *europäischen Verfassungsverbundes* ist nicht Teil einer normativen Kategorie, sondern *beschreibt rechtliche* und vor allem auch *faktische Wechselwirkungen* zwischen verschiedenen Verfassungsordnungen. *Gegenwärtig* sind das Verfassungsrecht der Union und jenes der Mitgliedstaaten miteinander in einer Weise gekoppelt, die es rechtfertigt, das *Verhältnis* zwischen *Union* und *Mitgliedstaaten* als ein solches *sui generis* zu bezeichnen. Es bildet die *Grundlage* für *zukünftige Entwicklungen* sowohl des

²⁷ *Funk*, Abbildungs- und Steuerungsleistungen der Rechtswissenschaft, 120, führt weiter aus, dass „(e)in wichtiges Nebenprodukt des Modells (...) darin (besteht), dass viele *Grundprobleme der rechtswissenschaftlichen Methodenlehre*, wie die Frage nach der Rangordnung der Auslegungsmethoden, die Abgrenzung von (erlaubter) Analogie und (verpönte) Rechtsfortbildung, die Rolle der Grenzen oder der Zulässigkeit von korrigierender Auslegung, anders als bisher gesehen und auf eine plausiblere Weise gelöst werden können.“

²⁸ *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge (2009) 121, 174f. - *Hervorhebungen von mir* (außer *multilevel constitutionalism* und *sui generis*).

staatlichen Unionsverfassungsrechts als auch des auf das nationale Verfassungsrecht bezogenen Rechts der Union.“

Damit wird freilich ein breiteres auch dieser Arbeit zugrundeliegendes Thema angesprochen, nämlich die Supranationalisierung (Europäisierung) und Internationalisierung der rechtlichen Beziehungen sowie die damit einhergehende Beeinflussung und Modifikation des österreichischen Rechts.²⁹ Auf Basis des Begriffs gemeineuropäisches Verfassungsrecht³⁰ ergibt sich „die Aufforderung zur Entwicklung einer gemeineuropäischen Wissenschaft oder bescheidener, und aussichtsreicher formuliert: die Überwindung der nationalstaatlichen Fixierung und Etablierung eines rechtsordnungsübergreifenden, primär europäischen Diskurses mit dem Ziel der Bestimmung gemeinsamer rechtlicher Prinzipien, Rechtsinstitute und Regelungsmodelle.“³¹

ME würde dadurch die europäische Integration auch auf der Ebene bzw im Rahmen der Rechtswissenschaft Schritt für Schritt vollzogen. Auf dem Weg zu diesem Ziel ist die Rechtsvergleichung³² ein wesentliches und unverzichtbares Instrument.³³

²⁹ Vgl *Funk*, Rechtswissenschaft als Erkenntnis und kommunikatives Handeln, 67; dazu auch *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 13: „Es ist nicht einzusehen, warum die Rechtswissenschaft an den Grenzen halt machen soll, die historische, die ökonomische, die philosophische, die politische und die soziologische Wissenschaft hingegen ihre Gegenstände im internationalen Gespräch erarbeiten. Gewiss ist das Rechtssystem ein nationales, jedoch nicht mehr oder weniger als das politische System.“

³⁰ Vgl *Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, 261; *Funk*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Bieber/Widmer* (Hrsg), Der europäische Verfassungsraum (1995) 399.

³¹ *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 12.

³² Vgl *Häberle*, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat - Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfte“ Auslegungsmethode, JZ 1989, 913; *Gamper*, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl (2010) 23f.

³³ Vgl zur Beschreibung der verschiedenen grundlegenden Fragen und Aspekte eines unionalen oder europäischen Verfassungsrechts die interessanten, vielfach interdisziplinär angelegten Beiträge in *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009).

3. DER NATIONALE VERFASSUNGS- UND VERWALTUNGSVERBUND IM MEHREBENENSYSTEM DER EU

3.1. Herausforderungen an modernes Regieren durch nationale Politik und Verwaltung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene

3.1.1. Politik und Verwaltung im Umgang mit langfristigen Querschnittsthemen

Inzwischen stehen alle Nationalstaaten³⁴ in der Form des modernen Territorialstaats³⁵ mit ihren unterschiedlichen politischen Traditionen, Systemen sowie Organisationen und Strukturen staatlicher Politik vor enormen und langfristigen Herausforderungen.³⁶ Die wesentlichen und alle Menschen betreffenden Themen sind mE scharfer wirtschaftlicher (Standort-)Wettbewerb bei immer knapper werdenden Ressourcen, steigender Umweltverschmutzung und -vernutzung sowie soziale Spannungen und Ungleichheit sowohl auf globaler, überregionaler und nationaler Ebene. Der politische,

³⁴ *Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts - eine Bestandsaufnahme, ZaöRV (2003) 853, 855, definiert die wesentlichen Merkmale des Nationalstaates pointiert und sarkastisch: „Das Fundament des überkommenen Verständnisses des Nationalstaates ist die Annahme einer weitgehenden Kongruenz zwischen einem ökonomisch, kulturell und historisch zur Nation integrierten Volk und einem, es organisierenden Staat. Der durch Grenzen, farbige Flächen auf Karten, Symbole, Gebäude und Personen anschauliche Nationalstaat bildet - ähnlich einer Käseglocke - eine überwölbende Einheit, in der die maßgeblichen Lebensäußerungen und -vollzüge der Menschen ihren spezifischen Ort und Sinn finden. Es ist die höchste Verwirklichungsstufe des in Solidarität verbundenen Volkes, Quelle des Rechts, Voraussetzung und Rahmen der - *nomen est omen* - Volkswirtschaft, in ihm kommt mit Nationalsprache, Nationalliteratur, einem nationalen Wissenschaftssystem, eine Nationalkultur zur wahren Entfaltung. Deren Grenzen sind als mit den Staatsgrenzen kongruent gedacht.“

³⁵ Zum Begriff und zur Geschichte des Territorialstaates vgl. *Boehme-Neßler*, Digitalisierung und Staat, 152ff; allgemein zur Entstehung des Staates vgl. *Gamper*, Staat und Verfassung, 28ff.

³⁶ *Funk*, Die künftige Rolle des Staates, 92, sieht zu Recht „Anzeichen für eine Identitätskrise des Staates. Die Entwicklungen betreffen den Staat sowohl in seiner institutionellen Gestalt als auch in seinen Aufgaben und seiner Funktionsweise. Auf allen drei Ebenen (Institutionen, Aufgaben, Funktionsweise) gibt es eine Vielfalt von teils gleichgerichteten, teils auseinander strebenden und teils auch gegenläufigen Prozessen. Die Geschehnisse sind sowohl in zeitlicher als auch in finaler Hinsicht überaus komplex.“; vgl. auch *Willke*, Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie (1983).

gesellschaftliche und seit geraumer Zeit auch mediale Schwerpunkt ist der Klimawandel³⁷ auf Basis der jährlich ansteigenden, weltweiten anthropogenen Treibhausgasemissionen als „bisher größtes Müllproblem aller Zeiten“³⁸ mit seinen nicht absehbaren ökologischen aber vor allem auch im bisherigen wissenschaftlichen und politischen Diskurs unterschätzten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen.³⁹ Weiters sieht sich die Weltgemeinschaft, die EU und die einzelnen Nationalstaaten mit erheblichen demographischen Veränderungen und Verschiebungen samt den dadurch auftretenden Problemen der Erhaltung der staatlichen Sozial- und Pensionssysteme sowie Sicherheitsfragen und -problemen konfrontiert.⁴⁰

Gemeinhin wird diese Entwicklung mit dem inzwischen inflationär und teilweise sehr undifferenziert eingesetzten Begriff Globalisierung be- und umschrieben.⁴¹ Globalisierung ist zwar (noch) kein Rechtsbegriff,⁴² meint aber im Kern die Zunahme grenzüberschreitender Verflechtungen im Weltmaßstab, den damit einhergehenden Bedeutungsschwund territorialer Begrenzungen⁴³ bzw. „fasst - ähnlich wie die verwandten Termini ‚Entgrenzung‘ oder ‚internationale Integration‘ - eine Reihe höchst

³⁷ Vgl. Müller, Klimaschutz als Aufgabe der europäischen und internationalen Staatengemeinschaft, in: Kerschner (Hrsg.), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts - Globale und individuelle Umweltverantwortung (2008) 89, 98, führt bezüglich eines umfassenden VN-Klimaschutzabkommens für die Zeit nach 2012 (Auslaufen des Kyoto-Protokolls) aus: „Die inhaltliche Grundfrage lautet, ob sich der durch das Kyoto-Protokoll etablierte und von der EU favorisierte Ansatz der strikten und absoluten Emissionsreduktionsverpflichtung als Rückgrat eines globalen Kohlenstoffmarktes oder die von den USA und ihren Verbündeten bevorzugten Forschungs- und Technologiezugänge ohne (strenge) quantitative Reduktionsverpflichtungen durchsetzen bzw. vereint werden können.“ Die Ergebnisse der COP 15 (Kopenhagen) und COP 16 (Cancún) im Rahmen der UNFCCC sprechen dafür, dass die „Kyoto-Architektur“ (zumindest vorerst) abgelöst wird.

³⁸ Vorholz, Auf dem Weg ins Solarzeitalter, in: Die Zeit (2008) Nr. 44 (www.zeit.de).

³⁹ Vgl. die eindringliche, unorthodoxe und innovative Untersuchung von Welzer, Klimakriege - Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird (2008) sowie Leggewie/Welzer, Das Ende der Welt, wie wir sie kannten - Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie (2009).

⁴⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Sustainable Governance Indicators 2009. Policy Performance and Executive Capacity in the OECD (2009).

⁴¹ Die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche aber auch populärwissenschaftliche Literatur zum Thema Globalisierung ist inzwischen unüberschaubar; vgl. Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung (2002); Filzmaier/Gewessler/Höll/Mangott, Internationale Politik (2006) 35ff; Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates - Globalisierung und Denationalisierung als Chance (1998) 9, bevorzugt den Begriff „Denationalisierung“ zur Beschreibung der allgemein unter dem Begriff Globalisierung zusammengefassten Aspekte des sich seit geraumer Zeit vollziehenden weltpolitischen Wandels.

⁴² Vgl. Ruffert, Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht (2004) 9.

⁴³ Vgl. Willke, Atopia - Studien zur atopischen Gesellschaft (2001), „Atopia bezeichnet die Form einer Gesellschaft, die ihre territorialen Begrenzungen radikal auflöst. Die Logik entgrenzter Märkte und digitaler Transaktionen entfesselt Flutwellen, denen der Nationalstaat nicht standhält“.

disparater Beobachtungen zusammen, deren regelmäßiger gemeinsamer Nenner die Feststellung einer profunden Transformation des überkommenen Nationalstaates ist.“⁴⁴

Modernes Regieren, demokratisch basierte und zukunftsorientierte Politikgestaltung auf nationalstaatlicher Ebene muss passende Antworten auf diese sich verändernden, zusammenhängenden und teilweise gegenseitig verstärkenden Herausforderungen und Realitäten finden.⁴⁵ *Böckenförde*⁴⁶ meint in diesem Zusammenhang pointiert und zutreffend: „Soll Staatlichkeit erhalten bleiben, erscheint ein Gegensteuern im Globalisierungsprozess notwendig, und zwar in Form eines Kampfes um die Re-Etablierung des Primats der Politik in beherrschbaren Räumen.“⁴⁷

Dies gilt aufgrund der Geschichte, der besonderen supranationalen Struktur und der hohen Integrationsdichte des europäischen Einigungswerkes⁴⁸ in erhöhtem Ausmaß und spezieller Ausformung für die Regierungen und Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten. Diese müssen sich immer stärker neuen Fragen der Regulierung, Selbstregulierung und Nichtregulierung von Sachverhalten sowie einer äußerst dynamischen Verlagerung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse auf die europäische Ebene stellen.

Die oben beschriebenen thematischen Herausforderungen haben zunehmend den Charakter von Querschnittsthemen und -materien mit mittel- und langfristiger Perspektive sowie inhärenten Zielkonflikten, die sich dementsprechend den klassischen, in den meisten Rechts- und Verfassungstraditionen vorherrschenden teilweise sehr engen Ressortgrenzen des Regierungsapparates entziehen.⁴⁹ Diese Entwicklung geschieht zudem und konsequenterweise vor dem Hintergrund der immer stärkeren Differenzierung einer digitalisierten, pluralisierten und individualisierten

⁴⁴ *Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Völkerrecht, 854.

⁴⁵ Vgl. *Bußjäger*, Entgrenzung und Staatserosion als Problem der modernen Staatstheorie, ZÖR 2000, 347.

⁴⁶ *Böckenförde*, Die Zukunft politischer Autonomie, in: *Böckenförde*, Staat, Nation, Europa (1999) Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, 103, 124f.

⁴⁷ Vgl. *Crouch*, Postdemokratie (2005, dt. Übersetzung 2008).

⁴⁸ Vgl. *Dossi/Grussmann*, Die Europäisierung der Verwaltung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2. Aufl (2006) 423ff.

⁴⁹ *Mayntz*, Governance im modernen Staat, in: *Benz* (Hrsg), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen - Eine Einführung (2004) 71.

Wissensgesellschaft bzw. hochentwickelter Ökonomien, „in denen Wissen zum leitenden Produktionsfaktor geworden ist.“⁵⁰

Bezogen auf die Themen (politische) Steuerung und Steuerungsfähigkeit durch Politik und Verwaltung⁵¹ formuliert *Willke*⁵² treffend: „Die den Kapitalismus prägende Leitdifferenz von Soll und Haben wird der Leitdifferenz von Wissen und Nichtwissen in dem Maße weichen, wie die Gesellschaftsgeschichte die Transformation der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft über uns bringt und damit auch Politik und Verwaltung sich im Kontext einer neuen gesellschaftlichen Konstellation wiederfinden.“ Diese Anforderung ist insbesondere auch an der Tatsache zu messen, dass global agierende Unternehmen „bezüglich ihrer Ordnungsmodelle (Führungsformen, Managementmodelle, Leitungsstrukturen, Steuerungskompetenzen) Vorbildfunktion übernehmen und aufgrund ihrer Leistungen bei Innovation, Produktivität, Wertschöpfung und Schaffung hochwertiger Arbeit zum Vergleichsmaßstab für die Messung der Leistungen von Gouvernanzregimen aller Art werden, auch der von politischen Regierungen.“⁵³

3.1.2. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als politisches und rechtliches Leitprinzip

Nationale Regierungen und Verwaltungen müssen insbesondere auch die Perspektive, die Fähigkeit und die entsprechenden Strukturen entwickeln, im Umfeld internationaler Verflechtungen und Interdependenzen den komplexen und langfristigen Anforderungen des im Umwelt(völker)recht etablierten⁵⁴ Konzepts der nachhaltigen Entwicklung zu entsprechen.⁵⁵ Diese wird üblicherweise auf Basis des Brundtlandberichts⁵⁶ als

⁵⁰ *Willke*, Auf dem Weg zur intelligenten Organisation: Lektionen für Wirtschaft und Staat (2003) 78.

⁵¹ Siehe Kapitel 3.3.

⁵² *Willke*, Intelligente Organisation, 88.

⁵³ *Willke*, Welche Expertise braucht die Politik? In: *Bogner/Torgersen*, Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik (2005) 55.

⁵⁴ *Ruffert*, Art 3 EUV, in: *Callies/Ruffert*: EUV/AEUV, Rz 23.

⁵⁵ Vgl. den guten Überblick bei *Mauerhofer*, Zur rechtlichen Umsetzung der Nachhaltigkeit in Österreich 1. Teil (Pkt A bis C), RdU 2004/03, 83; 2. Teil (Pkt D bis E), RdU 2004/04, 130.

⁵⁶ *World Commission on Environment and Development*, Our Common Future (1987); seltener wird die folgende im Bericht enthaltene Definition verwendet: "Im wesentlichen ist dauerhafte Entwicklung ein Wandlungsprozess, in dem die Nutzung von Ressourcen, das Ziel von Investitionen, die Richtung

„Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ bezeichnet. Im Kern geht es um „das gesellschaftsverändernde Potenzial der Forderung nach mehr Generationengerechtigkeit, mehr globaler Gerechtigkeit, und zwar in integrierter Perspektive.“⁵⁷ In einem gewissen Gegensatz dazu bzw leider etwas verkürzt⁵⁸ wird unter nachhaltiger Entwicklung im allgemeinen Diskurs eine Entwicklung verstanden, die ökologische, soziale und wirtschaftliche Aspekte gesellschaftlicher und politischer Entscheidungen gegeneinander abwägt bzw gleichermaßen behandelt, was den Begriff mit einer gewissen Beliebigkeit ausstattet.⁵⁹

Als Ergebnis und vor dem Hintergrund der globalpolitischen Entwicklungen in den 1990er Jahren mit dem UN-Gipfel über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (1992) als politisch-medialer Höhepunkt wurde das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung durch den Vertrag von Amsterdam 1999 auch im Primärrecht der EU festgeschrieben.⁶⁰ Im VvL findet es sich an prominenter Stelle sowohl im EUV in der Präambel und im Art 3 EUV über die Ziele der Union⁶¹ als auch in Form einer

technologischer Entwicklung und institutioneller Wandel miteinander harmonisieren und das derzeitige und künftige Potential vergrößern, menschliche Bedürfnisse und Wünsche zu erfüllen."

⁵⁷ Ekardt, Nachhaltigkeit und Recht, Eine kurze Anmerkung zu Smeddinck, Tomerius, Magsig und anderen juristischen Ansätzen, ZfU 2009, 223.

⁵⁸ Vgl Ekardt, Nachhaltigkeit und Recht, 223, der eine Begriffsschärfung unternimmt.

⁵⁹ Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl (2010) 295f, bezeichnet unter Verweis auf das Forstrecht und die Raumordnung die Nachhaltigkeit als klassischen Grundsatz der Verwaltung bzw sieht in *Sustainable Development* einen Schwerpunkt der internationalen Rechtspolitik; Pernthaler, Allgemeine Staatslehre (1996) 108, unternimmt den Versuch einer - mehrheitlich wohl abgelehnten - normativen Spezifizierung, indem er aus dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung „eine Begrenzung des exponentiellen Wachstums einzelner Wirtschaftsbereiche, aber auch der gesamten Volkswirtschaft und ihre Einbindung in die sozialen, geschichtlichen und Determinanten des Lebensraumes der jeweiligen politischen Ordnung“ ableitet.

⁶⁰ Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, 2, 7, „Die Verfassungsrechtsvergleichung zeigt, dass als Vorläufer für die verfassungsrechtliche Aufnahme der Nachhaltigkeit vor allem Frankreich und die Schweiz gelten können, dass aber das Prinzip der Nachhaltigkeit darüber hinaus heute allgemein als prägendes Strukturelement des europäischen Verfassungsstaates und damit als Teil des *Ius Commune Europaeum* im Werden gelten kann.“

⁶¹ Präambel: „In dem festen Willen, im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhaltes und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter *Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung* zu fördern und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, dass Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen.“

Art 3 EUV Abs 3: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die *nachhaltige Entwicklung Europas* auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und der Preisstabilität, eine in

Querschnittsklausel im Art 11 AEUV⁶², wodurch die „Verpflichtung der Union auf den Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung außer Frage steht.“⁶³ Bereits seit 2001 verfügt die EU auch über eine eigene EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung,⁶⁴ die unter der zweiten österreichischen EU-Präsidentschaft im Juni 2006 vom ER konsolidiert, thematisch erweitert und erneuert wurde.⁶⁵

Der wesentliche und echte Mehrwert der erneuerten Strategie gegenüber der ursprünglichen Strategie aus 2001 ist der letzte Abschnitt „Umsetzung, Überwachung, Folgemaßnahmen“. Auf dieser Basis befasst sich insbesondere auch der ER alle zwei Jahre im Dezember mit dem Thema.⁶⁶

hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“

Art 3 Abs 5 EUV ergänzt die für die praktische Umsetzung notwendige globale Dimension des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, *weltweiter nachhaltiger Entwicklung*, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

⁶² Art 11 AEUV (ex Art 6 EGV): „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

⁶³ Callies, Art 11 AEUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Rz 12.

⁶⁴ Beschluss des ER vom 16. Juni 2001, Eine Strategie für Nachhaltige Entwicklung (Ratsdok SN 200/1/01 REV 1, Abs 19-32).

⁶⁵ Beschluss des ER vom 16. Juni 2006, Die erneuerte EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung (Ratsdok 10917/06).

⁶⁶ Ratsdok 10917/06, Abs 38. Der Europäische Rat sollte auf der Grundlage des Fortschrittsberichts der Kommission und der Beiträge des Rates die Fortschritte und Prioritäten alle zwei Jahre (zum ersten Mal 2007) auf seiner Dezembertagung überprüfen und allgemeine Ausrichtungen über Politiken, Strategien und Instrumente für nachhaltige Entwicklung bereitstellen, unter Berücksichtigung der Prioritäten im Rahmen der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. So können die Ergebnisse der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung einen Beitrag zu den Arbeiten im Rahmen der Lissabon-Strategie, einschließlich der integrierten Leitlinien, leisten und eine kohärente Behandlung bereichsübergreifender Themen wie Klimaänderung, Energieeffizienz, Bevölkerungsalterung und sozialer Zusammenhalt ermöglichen.

Im Dezember 2009 führte der ER aus, dass die nachhaltige Entwicklung auch im Rahmen des VvL ein grundlegendes Ziel der EU bleibt und die EU-Nachhaltigkeitsstrategie auch weiterhin eine langfristige Vision bietet und den übergreifenden politischen Rahmen für alle Unionspolitiken und -strategien bildet.⁶⁷

Von der Verwaltung verlangt das Konzept „ein umfassendes Verknüpfungsdenken“, um „bei der Auflösung eines konkreten Konflikts nicht nur auf die einzelfallbezogenen Determinanten zu reagieren, sondern auch übergeordnete relevante Bezüge ökonomischer, ökologischer und sozialer Provenienz zu bedenken“ sowie „auch die Berücksichtigung der für die Entscheidung relevanten Zeitschiene.“⁶⁸

Trotz des inzwischen vorhandenen und auch mehrheitlich akzeptierten Wissens bezüglich der sehr ressourcenintensiven und umweltbelastenden Wirtschaftsweise samt den damit einhergehenden sozialen Gefährdungen und Verwerfungen fällt es der Politik auf nationaler, europäischer⁶⁹ und internationaler Ebene in der Regel immer noch sehr schwer, entsprechende, in die Zukunft gerichtete Entscheidungen zu treffen.⁷⁰ Die praktische Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Einzelfall sowie im Rahmen einer plötzlich auftretenden Krise bereitet bekanntermaßen größte

⁶⁷ Vgl SF des ER, EUCO 6/09, Abs 21, in Abs 22 stellt der ER fest: „Eine Reihe nicht nachhaltiger Entwicklungstrends macht dringendes Handeln erforderlich. Erhebliche zusätzliche Anstrengungen sind nötig, um dem Klimawandel mit Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen zu begegnen, den hohen Energieverbrauch im Verkehrssektor zu senken und dem gegenwärtigen Verlust an biologischer Vielfalt und natürlichen Ressourcen entgegenzuwirken. In Zukunft wird der Übergang zu einer sicheren und nachhaltigen emissionsarmen und ressourcenschonenden Wirtschaft stärker im Vordergrund stehen müssen. Die prioritären Maßnahmen sollten bei künftigen Überprüfungen genauer spezifiziert werden. Die Steuerung, einschließlich der Verfahren für die Umsetzung, die Überwachung und die Folgemaßnahmen, sollte beispielsweise durch deutlichere Verknüpfungen mit der künftigen Strategie EU 2020 und anderen bereichsübergreifenden Strategien verstärkt werden.“

⁶⁸ Wimmer, Verwaltungslehre, 296.

⁶⁹ Vgl Callies, Art 11 AEUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Rz 17.

⁷⁰ Willke, Dystopia - Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft (2002) 104, „Dort, wo wir bemerkenswert robustes Wissen über zukünftige Entwicklungen haben, etwa in den Bereichen Verkehrsentwicklung, Umweltschäden und insbesondere im Bereich der demographischen Entwicklung der Weltbevölkerung, verhilft dieses Wissen der Politik nicht zu gesteigerter Handlungsfähigkeit.“

Schwierigkeiten, da in der Regel und im Zweifel mit bekannten Rezepten und Problemlösungsstrategien gearbeitet wird.⁷¹

Dabei ist angesichts des Querschnittscharakters und der Langfristigkeit einiger politischer und gesellschaftlicher Themen die Zersplitterung des Regierungsapparates in verschiedenen Ressorts lediglich der historisch begründete, institutionell-organisatorische Ausdruck bzw. Aspekt des Dilemmas. Ein weiterer Aspekt ist die in den Demokratien westlichen Zuschnitts durch die Legislaturperioden angelegte Kurzfristigkeit der Politikgestaltung in Verbindung mit der Dominanz der Parteien im Rahmen des politischen Systems.⁷²

⁷¹ Vgl. zB *Lindemann/Jänicke*, Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und der EU - Eine Zwischenbilanz aus umweltpolitischer Sicht (2008).

⁷² *Kahl*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, 2, 11f.

3.2. Politik und Verwaltung in Österreich

3.2.1. Definitionen

Für die gegenständliche Arbeit ist es zweckmäßig, dass sowohl klassische juristische als auch verwaltungswissenschaftliche Definitionen wesentlicher Begriffe und Kategorien vorgenommen werden. An erster Stelle werden die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten der Begriffe Politik, Regierung und Verwaltung in Österreich skizziert.

3.2.1.1. Trennung von Politik (Gesetzgebung) und Verwaltung (Vollziehung) auf Basis der österreichischen Bundesverfassung

Zurückgehend auf *Kelsen*⁷³ und *Merkl*⁷⁴ nimmt das österreichische Verfassungsrecht die Trennung von Politik und Verwaltung grundsätzlich anhand des Gewaltenteilungsprinzips mit seiner Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung sowie dem Legalitätsprinzip vor. Demnach ist der in Gesetzesform gegossene politische Wille des Souveräns (Volk)⁷⁵ von der Verwaltung als streng hierarchische durch die „Rechtssatzform der Weisung determinierte“⁷⁶ Organisation zu vollziehen. Allerdings „schon vom verfassungsrechtlichen Grundmodell her erweist sich die Unterscheidung von Politik (= Gesetzgebung) und Verwaltung (= Gesetzesvollzug) als zu einfach. Zusätzlich zu berücksichtigen ist nämlich zumindest

⁷³ Vgl in diesem Zusammenhang die interessante, die Haltung Kelsens zur Demokratie sehr differenziert darstellende Untersuchung von *Olechowski*, Von der „Ideologie“ zur „Realität“ der Demokratie, in: *Ehs* (Hrsg), Hans Kelsen, Eine politikwissenschaftliche Einführung, 113ff.

⁷⁴ Vgl *Merkl*, Demokratie und Verwaltung (1923), der laut *Olechowski*, Demokratie, in: *Ehs*, Kelsen, 125, wie sein Lehrer Kelsen versuchte, das „autokratische (...) Verwaltungsmodell als demokratisch darzulegen und zu beweisen, das es dem anderen letztlich aufgegebenen Modell um nichts nachstand, ja diesem sogar vorzuziehen sei.“

⁷⁵ *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl (1929) 29, begründet die repräsentative Demokratie mit „dem allen sozialtechnischen Fortschritt bedingenden Grundsatz differenzierender Arbeitsteilung“ und 45, qualifiziert die „Behauptung, dass es das Volk sei, dass vermittelt seines Parlaments (...) den staatlichen Willen bilde“ als eine „offenkundige Fiktion“; in seinem Hauptwerk *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl (1960), 302 geht *Kelsen* weiter: „Noch offenkundiger ist die Fiktion der Willensidentität, wenn der Wille des Vertreters oder Repräsentanten in keiner Weise durch den Willen des Vertretenen oder Repräsentierten gebunden ist, wie im Fall der gesetzlichen Stellvertretung des Handlungsunfähigen oder der Repräsentation des Volkes durch ein modernes Parlament, dessen Mitglieder in Ausübung ihrer Funktion unabhängig sind.“

⁷⁶ *Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 42.

die von der Verfassung vorgesehene mittelbare und unmittelbare demokratische Legitimation der an der Spitze der Verwaltungshierarchien stehenden Personen: Die obersten Organe der Vollziehung gemäß Art 19 Abs 1 B-VG zählen zwar verfassungsrechtlich (zumindest auch) zur Verwaltung, bilden jedoch institutionell im Hinblick auf ihre politische Verantwortung jenen Personenkreis, dem die Verbindung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung aufgetragen ist.⁷⁷ In diesem Zusammenhang ist es mE äußerst interessant zu erwähnen, dass *Kelsen* in den Vorentwürfen des B-VG die Vollziehung des Bundes in „Regierungsgewalt“ und „Gerichtsbarkeit“ unterteilte,⁷⁸ wobei „der Terminus Regierungsgewalt kurz vor Beschlussfassung des B-VG in Verwaltung abgeändert wurde.“⁷⁹

Die „Doppelfunktion der Regierung als Spitzenorgan der Verwaltung und politisches Planungs- und Entscheidungszentrum führt dazu, dass diese sehr unterschiedliche Funktionen nebeneinander wahrzunehmen hat, die zwischen Verwaltung und Gesetzgebung angesiedelt sind.“⁸⁰ ME ist diese Differenzierung nicht nur aus politischer und politikwissenschaftlicher, sondern auch aus rechtlicher Sicht sowohl notwendig als auch möglich, da in Österreich inzwischen auch die (vorausschauende) Planungsdimension der Regierungstätigkeit verrechtlicht bzw als rechtserheblich eingestuft wurde.

Dies geschah einerseits durch das BMG 1973, welches die Führungsaufgaben und Leitungstätigkeiten der Bundesregierung grundsätzlich als solche qualifiziert und verrechtlicht hat.⁸¹ Gem § 2 Abs 3 BMG⁸² sind die Geschäfte der obersten Bundesverwaltung „Regierungsakte, Angelegenheiten der behördlichen Verwaltung

⁷⁷ *Oberndorfer*, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2. Aufl (2006) 33, 39.

⁷⁸ Vgl *Olechowski*, Demokratie, in: *Ehs*, Kelsen, 122 unter Verweis auf *Schmitz*, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, Band 6 (1981) 45.

⁷⁹ *Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920), Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsband VIII (1967) 484.

⁸⁰ *Wimmer*, Verwaltungslehre, 190, der eine weitere Differenzierung der Führungsaufgaben der Regierung vornimmt.

⁸¹ Siehe Kapitel 4.4.5.

⁸² Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht Band 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts (2009), Rz 51.016.

oder der Verwaltung des Bundes als Träger von Privatrechten.“⁸³ Andererseits nimmt auch das unionale Primärrecht insbesondere in den durch den VvL eingeführten Bestimmungen bezüglich des Organstatus sowie der Aufgaben und Funktionen des politischen Leitungsorgans ER eine stärkere rechtliche Charakterisierung der obersten „Regierungstätigkeit“ in der EU vor.⁸⁴

An dieser Stelle sei an *Antoniolli*⁸⁵ erinnert, der knapp und zutreffend feststellte, „dass aller Inhalt der Regierung ohne weiteres auf die drei Staatsfunktionen aufgeteilt werden kann.“ Darauf aufbauend arbeiten *Antoniolli/Koja*⁸⁶ den Kern und das Wesen des Regierens - zumindest von seiner ursprünglichen Konzeption her - besonders gut heraus: „Regierung wird als das Allgemeine verstanden, dass über den drei anderen Staatsfunktionen steht, als die Oberleitung des Ganzen; Regieren heißt, eine einheitliche Richtung für die politischen Geschicke des Staates im Inneren und Äußeren bestimmen.“ Um diese besondere Tätigkeit auf den Souverän rückführen zu können, wird durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung das demokratische Prinzip für die hierarchisch organisierte Verwaltung dem Modell nach gesichert. Das Legalitätsprinzip zielt in die gleiche Richtung: Die rechtliche Steuerung der Verwaltung erfolgt aufgrund bzw im Rahmen formeller Gesetze, welche auf parlamentarischen Beschlüssen beruhen.⁸⁷

3.2.1.2. Die Verwaltung samt der Regierung als deren qualifizierter Bereich

In der Systematik der Staatsfunktionen Gesetzgebung und Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit) kann die Verwaltung in verfassungsrechtlicher Perspektive - als Ausgangspunkt einer mehrstufigen Begriffsbildung - als Vollziehung außerhalb der

⁸³ Vgl zur Zuständigkeit und Zurechnung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung, *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl (2009), Rz 178ff.

⁸⁴ Siehe Kapitel 5.

⁸⁵ *Antoniolli*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 8.

⁸⁶ *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl (1996) 10; vgl im Gegensatz dazu *Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 47, der „oberhalb und außerhalb der Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung keinerlei mysteriöse Oberleitung, die man als ‚Regierung‘ diesen drei herkömmliche unterschiedenen Staatsgewalten gegenüberstellen könnte“, sieht.

⁸⁷ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 27.042.

Gerichtsbarkeit betrachtet werden.⁸⁸ Wie oben schon ausgeführt, umfasst die Verwaltung im Sinne des B-VG auch die obersten Verwaltungsorgane. Die (Regierungs-)Tätigkeiten der Spitzenorgane Bundespräsident, Bundesregierung, Bundeskanzler, Vizekanzler, Bundesminister, Landeshauptmann(-Stellvertreter) und Landesräte sind somit aus Sicht des Verfassungsrechts keine eigene Staatsfunktion, sondern sowohl in organisatorischer als auch inhaltlicher Hinsicht Teil der Verwaltung.⁸⁹ Die Verwaltung im engeren Sinne ist daher institutionell nur der nachgeordnete Teil bzw Unterbau der politischen Führung, dh die Summe der öffentlich Bediensteten, die gegenüber den obersten Organen der Vollziehung weisungsgebunden ist und diesen zuarbeitet.⁹⁰ Diese Sonderstellung der Regierung im Rahmen bzw gegenüber der Verwaltung führt zu weiteren notwendigen juristischen Begriffsbildungen und Differenzierungen.

3.2.2. Die Verwaltungsschichten und deren Verschmelzung

Die Unterscheidung zwischen Politik und Verwaltung hat das Verwaltungsdenken seit jeher geprägt.⁹¹ Auszugehen ist mit *Wimmer*⁹² von einer idealtypischen Darstellung der

⁸⁸ Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 26.001ff, wobei in weiterer Folge in mehreren Schritten eine positive Begriffsbestimmung vorgenommen wird.

⁸⁹ Vgl auch *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 51.014: „Die traditionelle österreichische Staatsrechtslehre sieht in der Regierung keine eigene Staatsfunktion, sondern einen Teil der Verwaltung, der einerseits die richtungsgebenden und leitenden Verwaltungstätigkeiten auf oberster Stufe (Regierung im materiellen Sinne) und andererseits die Gesamtheit der obersten Organe der Verwaltung (Regierung im organisatorischen Sinne) umfasst. Die Einbeziehung der Regierung in die Verwaltung entspricht zwar dem Ordnungskonzept des Verfassungsrechts, sie ist aber zugleich Ausdruck einer ambivalenten Reduktion. Sie unterstreicht einerseits die Universalität rechtsstaatlicher Geltungsansprüche, wonach auch das Regieren und die Regierung den allgemeinen verfassungsrechtlichen Bindungen (...) unterstellt ist. (...) Andererseits kann eine Gleichstellung von Regierung und Verwaltung dazu beitragen, dass rechtlich erhebliche Unterschiede übersehen oder juristisch nicht ausreichend beachtet werden.“

⁹⁰ *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 40.

⁹¹ Vgl *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 33ff.

⁹² Vgl *Wimmer*, Verwaltungslehre, 188, der weiter ausführt „Die Umlegung dieser organisationstypischen Entscheidungsstrukturen auf die Verwaltung führen zu folgendem Bild: Politische Entscheidungsfunktionen werden der Regierung im materiellen Sinn zugeordnet. Dabei geht es zum einen um die Definition der politischen Ziele, ihre Umsetzung in Programme und die vom Politischen her bestimmte Leitung der Verwaltung. Insgesamt sind an der Politikformulierung das Parlament, die Regierung und die Verwaltung beteiligt. Die Beschreibung dieses politisch-administrativen Prozesses, insbesondere auch seine Vernetzung mit den politischen Parteien, Interessenvertretungen, intermediären Gruppen, Medien oder auch der Öffentlichkeit unter den Gesichtswinkeln von Macht und Herrschaft, Konflikt und Konsens. Partizipation und Kontrolle, etc - ist Gegenstand der

verschiedenen Verwaltungsschichten in funktionaler Hinsicht, wobei die klassische Strukturierung einer Organisation allgemein auf der Trinität von politischer, administrativer und operativer Schicht oder - als selbständige Einheiten verstanden - dem politischen, dem administrativen und dem operativen System beruht. Demnach ist das politische System für die Bestimmung der Organisationsstruktur, die Besetzung der Schlüsselpositionen und die Formulierung der Organisationsziele verantwortlich. Das administrative System hat die nicht programmierten, innovativen Entscheidungen zu treffen, aufgrund derer die Programme für das operative System entwickelt werden, wobei die administrativen Entscheidungen die politischen Zielsetzungen implementieren. Das operative System schließlich trifft im Rahmen der politischen und administrativen Vorgaben die Einzelentscheidungen.

3.2.3. Das politisch-administrative Gesamtsystem als Realität

Die bisherigen Ausführungen münden in der folgenden wesentlichen - auch von meiner persönlichen Erfahrung prinzipiell zu bestätigenden - Feststellung: „Die Unterscheidung von Politik und Verwaltung ist institutionell in jedem demokratischen Rechtsstaat normativ geboten und auch faktisch festzustellen. In funktioneller Schau (...) verwischen sich allerdings die Unterschiede zwischen Politik und Verwaltung, sodass der Wirklichkeit eher eine Betrachtungsweise gerecht wird, die von einem zur Einheit verschmolzenen, politisch-administrativen Gesamtsystem ausgeht.“⁹³ ME ist dies eine zutreffende Feststellung, ändert jedoch nichts daran, dass Politik und Verwaltung für sich gesehen jeweils nach eigenen Gesetzmäßigkeiten und Logiken funktionieren. Der wesentliche Unterschied ist, dass sich die Politik bzw die im Wettbewerb stehenden politischen Parteien regelmäßig Wahlen stellen müssen und dementsprechend andere

Politikwissenschaft. In Österreich ist neben der Regierung auch die Sozialpartnerschaft ein wesentlicher Faktor der politischen Schicht.“

⁹³ *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 39; vgl auch die treffende Analyse von *Wimmer*, Verwaltungslehre, 1. Aufl, 284, „Das ursprüngliche Konzept der Trennung beider Bereiche ist heute einer zunehmenden Überschneidung und Symbiose gewichen. Für die Politik stellen die Beamten wichtige Berater dar, deren Sachverstand und Problemlösungskapazität sie als politischen Erfolg ‚verkaufen‘ können. Positiv fällt dabei auf, dass die Politikberatung durch die Beamten nicht von gewissen parteipolitischen Affinitäten abhängt. Oft erweisen sich gerade Beamte mit entgegengesetzter politischer Ausrichtung als wertvollste politische Ideenlieferanten für ihre politischen Dienstherren. Sofern solches Engagement nicht in Beflissenheit ausartet, bestätigt es zumindest die nach wie vor bestehende Richtigkeit der These von der Neutralität und Objektivität der Beamten.“

Vorstellungen bezüglich der Kurz-, Mittel- und Langfristigkeit politischer Maßnahmen und Strategien haben. Dies gilt insbesondere für real oder scheinbar unpopuläre Maßnahmen und Reformen, die im Zusammenhang mit der nächsten Wahl ein Problem darstellen können oder könnten.

Daher soll und muss in weiterer Folge auf die relevanten Unterschiede zwischen Politik und Verwaltung hingewiesen werden. Wichtig für die Überlegungen bezüglich der Steigerung der strategischen Steuerungs- und Gestaltungsleistungen der Politik und der Verwaltung wird jedenfalls auch die (Weiter-)Entwicklung und Vertiefung eines eigenständigen Leitbildes der Verwaltung gegenüber der Politik sein, ein Thema, dass in Österreich bisher nicht besonders intensiv bzw offen diskutiert wurde.⁹⁴

3.2.4. Funktionale Einteilung der öffentlichen Verwaltung in Haupttypen

Für die gegenständliche Untersuchung soll noch eine weitere idealtypische Einteilung bzw Definition der Verwaltung vorgenommen werden. *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*⁹⁵ gehen bei ihrer Einteilung in eingreifende, leistende, bedarfsdeckende und erwerbswirtschaftliche Verwaltung davon aus, dass „die staatliche Verwaltung (...) in mehr oder minder intensiver Weise alle Lebensbereiche des Einzelnen und der Gesellschaft (berührt).“ Für den Zweck dieser Arbeit wird mit *Ellwein/Hesse*⁹⁶ zwischen Ordnungsverwaltung, Dienstleistungsverwaltung, wirtschaftender Verwaltung, Organisationsverwaltung und politischer Verwaltung unterschieden. Während den ersten beiden Typen in der Regel die unmittelbare Erledigung öffentlicher, bürgernaher Aufgaben obliegt und die Organisationsverwaltung die für öffentliches Handeln notwendigen strukturellen Grundlagen schafft, ist die politische Verwaltung (Ministerialbürokratie) unmittelbar mit den verfassungsmäßig vorgesehenen Zentren der politischen (Führungs-)Ebene und Willensbildung verbunden.

⁹⁴ Vgl *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, Governance in Österreich, 52f.

⁹⁵ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 44.013.

⁹⁶ *Ellwein*, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungshhre, 115ff; *Hesse/Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland (1997) 343f.

3.2.5. Charakteristika des politisch-administrativen Gesamtsystems

An der Formulierung und Konzipierung von Politik(en) sind Parlament, Regierung und Verwaltung beteiligt, weshalb prinzipiell von einer Politisierung bzw teilweise auch Parteipolitisierung der Verwaltung gesprochen werden kann. Der Grad des politischen Einflusses der Verwaltung hängt von verschiedenen Faktoren ab.⁹⁷ Jedenfalls kann und muss festgestellt werden, dass sich in der Wirklichkeit die Tätigkeit der Verwaltung nicht auf die bloße Vollziehung politischer Vorgaben in Form von Gesetzen, Regierungsprogrammen, Plänen etc beschränkt.⁹⁸

In diesem Zusammenhang wird die „Vorbereitungsherrschaft“ der Verwaltung gegenüber der Regierungsebene konstatiert⁹⁹ bzw auch kritisiert¹⁰⁰. Aufgrund ihrer Aufgaben und Stellung verfügt die Verwaltung als „institutionelles Gedächtnis“¹⁰¹ über Wissen, Daten und Informationen, die nur sie der politischen Ebene zur Verfügung stellen kann. Dies bringt die Verwaltung in eine mE prinzipiell sinnvolle und einer ihrer Kernaufgaben entsprechende (Macht-)Position gegenüber der Politik, wobei ein gut funktionierender Verwaltungsapparat der Umsetzung der politischen Vorstellungen und Ziele der Regierung dienlich ist und sein soll, was Eigenständigkeit, Selbstbewusstsein und Professionalität sowie Verantwortung der öffentlich Bediensteten voraussetzt.

ME kann grundsätzlich auch keine Umkehrung der von der Verfassung vorgesehen Macht- und Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung einerseits und der Verwaltung andererseits festgestellt werden.¹⁰² Trotz eines durchaus vorhandenen - je nach Verwaltungsbereich differenzierten - Spannungsverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung kommt mE im Allgemeinen in Österreich das - auch rechtlich bedingte¹⁰³ -

⁹⁷ Vgl die ausführliche Untersuchung von *Schnapp*, Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien - Eine vergleichende Analyse (2004).

⁹⁸ Vgl *Bußjäger*, Unbegriff des Politischen, 43ff.

⁹⁹ *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 41.

¹⁰⁰ Vgl *Böhret*, Öffentliche Verwaltung in der Demokratie (1983), in: *Böhret* (Hrsg), Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie (1983) 11, 62.

¹⁰¹ Vgl *Kuhlmann/Bogumil*, Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis (2004).

¹⁰² Vgl *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 41.

¹⁰³ Vgl für die Bundesebene den sehr weitgefassten gesetzlichen Auftrag gem § 3 Abs 1 und 3 BMG: „Die Bundesministerien haben im Rahmen ihres Wirkungsbereiches (§ 2) (...) alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung der vorausschauenden

Kooperations- oder Dialogmodell zwischen den beiden Ebenen oder Schichten der Realität am nächsten.¹⁰⁴ Dieses baut auf der politischen Führung und Verantwortung des Spitzenorganwalters und der konzeptiven Vorbereitung und Mitarbeit der Beamten und Vertragsbediensteten auf. Mit Blick auf die zu bewältigenden Herausforderungen an moderne Regierungen und Verwaltungen wird es jedenfalls notwendig sein, dass das österreichische Verständnis der Verwaltung als sachliche und objektive Unterstützung bzw Vorbereitung der politischen Entscheidungen erweitert, vertieft und differenzierter herausgearbeitet wird.

3.2.6. Vergleich von Ministerialbürokratien

Für die gegenständliche Untersuchung wird kurz auf die Erforschung von Ministerialbürokratien eingegangen werden. *Schnapp*¹⁰⁵ weist darauf hin, dass „eine jüngere Entwicklung insbesondere bei der vergleichenden Analyse von Ministerialbürokratien (...) die explizite Orientierung auf historische Wurzeln und Entwicklungspfade von Staats- und Verwaltungssystemen dar(stellt).“ Die Feststellungen des Ausschusses VI „Reform der Verwaltung“ des Österreichkonvents¹⁰⁶ sowie von *Oberndorfer*¹⁰⁷ werden somit grundsätzlich in der folgenden Aussage

Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete oder vom Standpunkt der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einrichtung und Arbeitsweise der Vollziehung im Bereich des Bundes grundsätzlich Bedeutung zukommt; sie haben hiebei auf alle Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen, die seitens des Bundes für den Bereich der ihnen zugewiesenen Sachgebiete vom rechts-, verwaltungs- und wirtschaftspolitischen Standpunkt von Bedeutung sind; sie haben die Ergebnisse dieser Prüfung für die Bundesregierung und die Bundesminister bereitzustellen und bei der Besorgung der ihnen obliegenden Geschäfte der obersten Bundesverwaltung entsprechend zu verwerten.“

¹⁰⁴ *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 43ff mwN.

¹⁰⁵ *Schnapp*, Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien, Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ (2004) 3.

¹⁰⁶ Vgl Österreichkonvent, Bericht Ausschuss IV: Reform der Verwaltung, 23.März 2004, 8, es wird festgestellt, dass „in Österreich die staatliche Verwaltung traditionell primär als Rechtsfunktion gedeutet wird.“

¹⁰⁷ *Oberndorfer*, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, 33, „Das unter dem Vorzeichen der Herrschaft als ‚klassisch‘ bezeichnete Verwaltungssystem lässt sich seinem maßgeblichen Steuerungsmodus zufolge als ‚legalistische Verwaltung‘ begreifen. Es baut auf der Trennung von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ auf und versteht die Verwaltung als ‚arbeitenden Staat‘ (*Lorenz von Stein*). (...) Ein deutlich anderes Selbstverständnis zeichnet die Verwaltungen in den anglo-amerikanischen Ländern aus. Verwaltung wurde dort stets als Produkt einer ungebrochenen Zivilkultur gesehen. (...) Im Gegensatz zur legalistischen Verwaltungskultur (...) steht die ‚manageristische‘ Verwaltung des

bestätigt bzw weiter ausgeführt und differenziert: „So wird im Vergleich von sich äußerst stark reformierenden Verwaltungssystemen (Großbritannien, Neuseeland, Australien) mit weniger reformfreudigen Systemen (Deutschland, Frankreich, andere kontinentaleuropäische Länder) die Unterscheidung zwischen einer primär auf Management und einer primär auf die Rechtmäßigkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung orientierten Verwaltungskultur vorgenommen, um Entwicklungsunterschiede zu erklären.“¹⁰⁸

Bezüglich des Einflusspotenzials von Ministerialbürokratien vergleicht *Schnapp*¹⁰⁹ „drei Einflusskontexte, die sich in unterschiedlichen Phasen des Entscheidungsprozesses ergeben (...) das bürokratische Agenda-Setting, das in einer (...) vorpolitischen Phase stattfindet, die strategische Koordination, die als Mittel zur Beeinflussung von Entscheidungsprozessen in der Phase zu betrachten ist, in der sowohl administrative als auch politische Akteure an der Diskussion beteiligt sind und schließlich die bürokratische Politikverschiebung in der Implementierungsphase.“ Diese Einteilung wird durch meine eigene Erfahrung bestätigt, wobei sie naturgemäß nicht alle Fälle unmittelbar erfasst, in welchen aufgrund äußerer politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ereignisse Politik und Verwaltung sehr schnell reagieren müssen.

Aufgrund der EU-Mitgliedschaft Österreichs ist festzustellen, dass „von zentraler Bedeutung für die angemessene Einschätzung der Einflussmöglichkeiten von Bürokratien (...) die Frage ist, wie die Einbindung von Nationalstaaten in internationale Regimes, vor allem so bindungswirksam wie die EU, die Aktionsmöglichkeiten nationaler Bürokratien beeinflusst.“¹¹⁰ Die Aussage trifft mE im Kern die Änderungen und Herausforderungen, denen sich die österreichische Ministerialbürokratie seit 1995 gegenüber sieht.¹¹¹

angloamerikanischen Raumes, die vom Verständnis der Verwaltung als Unternehmen oder Geschäftsbetrieb ausgeht.“

¹⁰⁸*Schnapp*, Ministerialbürokratien, 3.

¹⁰⁹*Schnapp*, Ministerialbürokratien, 8.

¹¹⁰*Schnapp*, Ministerialbürokratien, 13; vgl *Bailer*, Nationale Interessen in der Europäischen Union – Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat (2006).

¹¹¹Siehe Kapitel 5.2.

3.2.7. Parteien und Bundesländer

Ein ebenso zentraler wie unbestrittener Sachverhalt ist, dass politische Parteien in Österreich¹¹² wie in anderen repräsentativen Demokratien¹¹³ nach wie vor einen wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung des politischen Prozesses und der Willensbildung des politisch-administrativen Gesamtapparates haben und auch haben sollen.¹¹⁴ Im Zusammenhang mit der Frage der Strategiefähigkeit der Bundesregierung bzw des politisch-administrativen Gesamtapparates „ist hervorzuheben, dass ein Parteiprogramm nicht mit einer Strategie gleichzusetzen ist. Alle Parteien haben ein Parteiprogramm, aber nicht alle Parteien verfügen gleichermaßen über Strategiefähigkeit, dh die Fähigkeit, sich strategisch zu entwickeln, zu denken und zu handeln.“¹¹⁵ Insbesondere scheint in manchen Parteien der Kampf zwischen den traditionellen und den innovativen Kräften regelmäßig zugunsten der ersteren entschieden zu werden.

Weiters muss mE auch folgendes festgestellt werden: „Der Parteienstaat (...) ist unter erheblichem Druck. War es selbst in den siebziger Jahren noch weitgehend selbstverständlich, dass die politischen Parteien die politischen Themen vorgaben, die Eckpunkte der Diskussion bestimmen und diese Diskussionen weitgehend in ihrem Schoße, so hat sich das massiv geändert. Andere gesellschaftliche Kräfte bedrängen die Parteien in dieser Funktion, namentlich die Medien, die nicht nur Transporteure,

¹¹²Vgl *Olechowski*, Demokratie, in: *Ehs*, Kelsen, 120, „Besonders aufmerksam muss darauf gemacht werden, welch große Bedeutung Kelsen Parteien in der Demokratie zumisst. Nicht nur setzt das Proportionalwahlssystem (...) mehr als jedes andere die Gliederung der politisch Berechtigten in politische Parteien voraus, sondern Kelsen kommt ganz allgemein zum Schluss, dass die Demokratie notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat ist.“

¹¹³Für Deutschland stellt *Herzog*, Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg), Grundgesetz, Kommentar, Rz 27, fest: „Kaum einer besonderen Erwähnung bedarf in der Parteiendemokratie des GG, dass der Bundeskanzler von Verfassungswegen nicht gehindert und aus praktisch-politischen Gründen meist sogar gezwungen ist, in den Prozess der politischen Konzeptionsarbeit auch die Führungsgremien seiner Partei und im Koalitionsfalle auch die seiner Koalitionspartner (...) einzubeziehen.“

¹¹⁴Vgl *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 14f.

¹¹⁵*Lindholm/Prehn*, Strategie und Politik: Das Fallbeispiel Dänemark, in: *Fischer/Schmitz/Seberich* (Hrsg), Die Strategie der Politik - Ergebnisse einer vergleichenden Studie (2007) 11, 29.

sondern Faktoren der Politik geworden sind.“¹¹⁶ Demgemäß suchen auch die Parteien, entsprechenden Einfluss auf die Medien zu nehmen.

Schließlich ist auf die föderale Struktur Österreichs hinzuweisen, in der den neun Bundesländern¹¹⁷ in der Verfassungswirklichkeit aufgrund ihres Einflusses und politischen Gewichts - nicht zuletzt im Rahmen der politischen Parteien - eine erhebliche Bedeutung bezüglich der Formulierung und Umsetzung politischer Reformen zukommt. Vor diesem Hintergrund verlangen extreme Positionen teilweise unter Hinweis auf andere EU-Mitgliedstaaten ohne föderale Struktur seit geraumer Zeit die Abschaffung der Bundesländer.

Dieser allgemeine Hinweis soll an dieser Stelle genügen, da eine ausführliche Untersuchung der Bedeutung und des Einflusses der politischen Parteien und der Bundesländer den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

¹¹⁶Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, 60f.

¹¹⁷Vgl die sehr „länderfreundliche“ Abhandlung von *Pernthaler/Esterbauer*, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staats-theoretischen Problem (1973).

3.3. Steuerungskompetenz nationaler Politik und Verwaltung

3.3.1. Allgemeines

Ausgangspunkt der Überlegungen zu den Steuerungsmöglichkeiten nationaler Politik und Verwaltung ist die folgende Einschätzung bezüglich der Beteiligung nationaler Regierungen an der Denationalisierung politischer und rechtlicher Entscheidungsprozesse: „Die als Globalisierung zusammengefassten vielfältigen Entwicklungen sind (...) nicht allein als ein gleichsam naturwüchsiger Prozess technischer Erfindungen und Applikationen zu erklären, sondern auch als Frucht bewusster politischer Entscheidungen, welche Grenzen unterschiedlichster Art abbauten.“¹¹⁸ Auf dieser Grundlage stellt sich die Frage der realen und potenziellen Qualität und Quantität des Einflusses des klassischen Nationalstaates an der Vorbereitung und Formulierung zukünftiger Entscheidungen, da Globalisierung, Digitalisierung, Vernetzung und die Mobilisierung der Gesellschaft die nationalstaatliche zentral-hierarchische Steuerungskompetenz gesellschaftlicher Prozesse in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr modifiziert und in die Defensive gebracht haben.¹¹⁹

3.3.2. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung

Obwohl sich klassisches Regierungshandeln auf fast alle gesellschaftlichen Bereiche und Systeme bezieht, wird bezüglich der letzten drei Jahrzehnte vor allem gegenüber

¹¹⁸ *Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts - eine Bestandsaufnahme, ZaöRV (2003), 853, 856.

¹¹⁹ Vgl. *Scharpf*, Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, MPIfG Discussion Paper 97/1 (1997); vgl. auch *Kaiser*, Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen?, in: *Bertelsmann Stiftung*, „Jenseits des Ressortdenkens“ - Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Zukunft Regieren - Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik - 1/2007. „Regierungen in ihrer Funktion als Agenda-Setzer müssen sich viel stärker als in der Vergangenheit der Konkurrenz durch andere Akteure erwehren, darunter insbesondere der Medien sowie organisierter gesellschaftlicher Gruppen. Die Steuerungschancen durch Politik, also durch kollektiv verbindliche Entscheidungen, haben damit nicht generell abgenommen. Vielmehr stehen wir vor dem Problem, dass neue Formen politischer Willensbildung auf der internationalen Ebene, im Rahmen der Mehr-Arenen-Strukturen wie der EU, aber auch im nationalen Kontext durch nicht mehr hierarchisch steuerbare Netzwerke erprobt und vor allem demokratisch rückgebunden werden müssen. Dieses Problem der abnehmenden Steuerungschancen durch nationalstaatliche Politik ist allen demokratisch verfassten fortgeschrittenen Industriestaaten gemein.“

der Wirtschaft ein Steuerungsverlust der Politik und der Verwaltung konstatiert. Allgemein beschäftigen sich Steuerungstheorien mit der konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen.¹²⁰ Die einschlägigen „steuerungs- und planungstheoretischen Diskussionen“ behandeln die Frage „in welchem Umfang und in welcher Tiefe die Politik gesellschaftliche Abläufe beeinflussen kann, welche politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für erfolgreiche politische Steuerung gegeben sein müssen und welche Rolle den Steuerungsobjekten im Prozess zukommt.“¹²¹

Diese Definition geht einerseits von der Grundprämisse aus, dass Steuern einem Subjekt zugeschrieben werden kann: „Steuerungshandeln impliziert die Existenz von Steuerungsakteuren. Steuerungsobjekt sind existente soziale Teilsysteme, deren autonome Dynamik oder Entwicklung in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll.“¹²² In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Grundkonzept zu erwähnen bzw immer mitzudenken, nämlich das „kontinentaleuropäische Staatsverständnis, demzufolge Politik nicht als Herrschaft, als Nutzung von Macht im eigenen oder dem Interesse einer Klasse, sondern als Handeln im öffentlichen Interesse verstanden wird.“¹²³

In der Folge kam es auf Basis empirischer Forschungsergebnisse zu Erweiterungen, Differenzierungen und Vertiefungen der Steuerungstheorie. Zuerst rückten „die Eigendynamik des Steuerungsobjektes und die Frage seiner Steuerbarkeit (...) ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses (...). In einem zweiten Schritt löste man sich von der Konzentration auf die Akteure des politisch-administrativen Systems und bezog die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementierung von Politik mit ein.“¹²⁴ Dieser letzte Schritt war mE jedenfalls notwendig, um die sich verändernde gesamtgesellschaftliche Realität erfassen zu können.

¹²⁰Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: *Ellwein* (Hrsg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1 (1987) 89.

¹²¹Braun, Steuerungstheorien, in: *Nohlen/Schultze* (Hrsg), Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2 N - Z, (2005) 971f.

¹²²Mayntz, Politische Steuerung, 93f.

¹²³Mayntz, Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: *Schuppert* (Hrsg), Governance-Forschung. Vergewisserung über den Stand der Entwicklung, 2. Aufl (2006) 11, 12.

¹²⁴Mayntz, Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie, 13.

3.3.2.1. Existenz und Wegfall eines zentralen Steuerungssubjektes

Die klassische Steuerungstheorie geht, wie oben erwähnt, von der Existenz eines oder mehrerer zentraler Steuerungssubjekte sowie von Steuerungsobjekten aus, was aber in der Folge sinnvoller Weise modifiziert und erweitert wurde durch das „Modell des kooperativen Staates, in dem die klare Unterscheidbarkeit von Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt verschwindet. Politische Steuerung konnte dementsprechend auch nicht mehr allein auf das Handeln politischer im Sinne staatlicher Akteure beziehungsweise im Sinne von Mitgliedern des politisch-administrativen Systems bezogen werden, sondern musste alle Akteure einbeziehen, die mit ihrem Handeln ein öffentliches Interesse vertreten und realisieren sollen.“¹²⁵

Im Bereich der Kooperation von Staat und Privaten, aber auch bei der Interaktion staatlicher und überstaatlicher Akteure in supranationalen Mehrebenensystemen besteht ein gemeinsames Interesse an unterschiedlichen Formen der Handlungskordinierung wie Hierarchie, Wettbewerb, Verhandlungssystemen und Netzwerken ebenso wie an der Konsensfindung in Gemeinschaften.¹²⁶ Hier könnte eingewendet werden, dass dies an der Realität vorbeigeht und die Verschiedenheit bzw Gegenläufigkeit politischer Interessen verkennt. ME dienen aber diese verschiedenen - teilweise sehr „harten“ - Formen der Handlungskordinierung erfolgreich der Konfliktlösung, wobei sie natürlich eine Beteiligung aller relevanten Akteure voraussetzt, was nicht immer gegeben ist.

3.3.2.2. Die Kontroverse zwischen der systemtheoretischen und akteurszentrierten Steuerungstheorie

Es erscheint an dieser Stelle geboten, auf eine grundsätzliche seit den 1980er Jahren bestehende Kontroverse einzugehen, die sich mit der Frage beschäftigt, ob und wie weit staatliche Steuerung durch das politisch-administrative System überhaupt noch existiert bzw besser aus einer systemtheoretischen (*Luhmann/Willke/Teubner*) oder

¹²⁵Mayntz, Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie, 13.

¹²⁶Vgl Benz, Governance in verbundenen Arenen - Politikwissenschaftliche Analyse von Koordinierung und Steuerung in komplexen Regelsystemen, in: Neue Governanceformen in der Forschung - Disziplinäre Theorieansätze, Schnittstellen und Integrationsmöglichkeiten, Ergebnisse des Theorieworkshops am 1./2.7.2004, FÖV, 17.

akteurstheoretischen Perspektive (*Scharpf/Mayntz/Schuppert*) betrachtet, untersucht und erklärt werden kann. Wie so oft, schärft bezüglich eines Themas bzw Untersuchungsgegenstandes gerade der Vergleich und die Zusammenschau von kontroversiellen und einander widersprechenden Theorien und Zugängen den Blick für die verschiedenen Aspekte der Wirklichkeit und die eigene Sichtweise.

3.3.2.3. Systemtheorie und politische Steuerung

In seinen viel beachteten und kontrovers diskutierten Arbeiten hat *Luhmann*¹²⁷ eine allgemeine Skepsis gegenüber den Möglichkeiten staatlicher Steuerung formuliert und diese in letzter Konsequenz als illusionär in Abrede gestellt. Vor dem Hintergrund der zentralen These der Systemtheorie, nämlich der operativen Geschlossenheit gesellschaftlicher Funktionssysteme, ist Politik in der modernen Gesellschaft ein Subsystem neben mehreren anderen Subsystemen und hat daher keine herausgehobene Stellung mehr, weshalb es andere Systeme nicht mehr kausal steuern, sondern lediglich „irritieren“ könne.¹²⁸ Die berühmte wie radikale Definition lautet: „Der Staat ist nur noch ein semantischer Rückstand für die Selbstbeschreibung des politischen Systems.“¹²⁹ Laut *Willke*¹³⁰ „hat die Systemtheorie die Idee der funktionalen Differenzierung nicht erfunden, sondern nur konsequent zu Ende gedacht.“

3.3.2.4. Die akteurszentrierte Steuerungstheorie

ME ist die Systemtheorie einerseits ein sehr wichtiger Beitrag und Ausgangspunkt für die Analyse der Entwicklung, Reichweite, Veränderung und Natur staatlicher Steuerung, erfasst aber andererseits die Realität nur zum Teil und ist in letzter Konsequenz auch zu pessimistisch, was die positiven Veränderungspotentiale des Systems Politik und Verwaltung anbelangt. Mit *Scharpf* und *Mayntz* ist die Bedeutung

¹²⁷Vgl zB *Luhmann*, Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen (1985); Die Wirtschaft der Gesellschaft (1994); Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, Politische Vierteljahresschrift, 1989, 4; Die Politik der Gesellschaft (2000).

¹²⁸Vgl auch *Willke*, Supervision des Staates (1997) 26, „Die Politik als besondere Sphäre des Allgemeinen wird Geschichte.“

¹²⁹*Luhmann*, Soziologische Aufklärung 4 (1970) 78.

¹³⁰*Willke*, Expertise, 40, setzt fort: „Was bei Adam Smith, Emile Durkheim, Georges Simmel als gesellschaftliche Spezialisierung, Arbeitsteilung und Verselbständigung der Sphären beginnt, endet in der Begrifflichkeit der Systemtheorie im Konzept der operativen Geschlossenheit gesellschaftlicher Funktionssysteme.“

der verschiedenen Steuerungsakteure hervorzuheben. In deren Sinne kritisiert *Schuppert*¹³¹, dass „die systemtheoretische Argumentation (...) trotz der häufigen Verwendung des Wortes hochkomplex, die Komplexität der Verflechtungen und Interaktionen von staatlicher, nicht staatlicher und quasi-staatlicher Organisation und die zum Teil symbiotischen Verhältnisse von Staat und Nicht-Staat und schließlich die in unterschiedlichen Politikbereichen gänzlich unterschiedlichen Interventionsinstrumente und Interventionsintensitäten nicht angemessen erfasst.“

Dieser Befund trifft mE in seiner Essenz seit Jahrzehnten auf die von der Sozialpartnerschaft geprägte Verfassungswirklichkeit in Österreich zu. Die Systemtheorie gibt laut ihrer Hauptkritiker im Kern sowohl den zentralen Steuerungsanspruch als auch Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems auf und sieht darin „im Grunde auch keinen Bedarf.“¹³²

Während also *Luhmann*¹³³ bei beobachtbaren Steuerungsresistenzen von der (autopoietischen) Geschlossenheit von Funktionssystemen wie etwa der Wirtschaft oder des Gesundheitswesens ausgeht, kommen *Mayntz/Scharpf*¹³⁴ als Hauptvertreter der akteurszentrierten Steuerungstheorie (in Auseinandersetzung mit Luhmann) zum selben Ergebnis (Steuerungsresistenz), allerdings mit der Begründung, dass der Steuerungsverlust durch politische Entscheidungen herbeigeführt wurde. Man kann jedoch nicht davon ausgehen, dass „die Delegation von Befugnissen an internationale Organisationen das Steuerungspotential, das auf der nationalen Ebene verloren ging, wettmacht“¹³⁵ - jedenfalls nicht unmittelbar und automatisch. Die Steuerungskompetenz von Regierungen wird „teilweise als atemberaubend schlecht, wenn man sie an der Größe und Gewicht politischer Probleme misst“¹³⁶ bezeichnet.

¹³¹*Schuppert*, Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, 217ff.

¹³²*Mayntz*, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Beyme/Offe* (Hrsg), Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26/1995, 148, 155.

¹³³Vgl *Luhmann*, Die Wirtschaft der Gesellschaft, insb 324ff.

¹³⁴*Mayntz*, Governance im modernen Staat, in *Benz, et al* (Hrsg), Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen (2003) 71.

¹³⁵*Mayntz/Scharpf*, Politische Steuerung - Heute? Working Paper 05/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Neue Quelle: Zeitschrift für Soziologie 34 (3), 2005, 236, 243.

¹³⁶*Willke*, Expertise, 96.

ME liegt die Hauptherausforderung darin, das Steuerungspotenzial nationaler Regierungen vor dem Hintergrund der bereits eingetretenen, sich vollziehenden und auch in Zukunft erwartbaren Veränderungen zu erfassen und auf dieser Basis den Steuerungs- bzw Gestaltungsanspruch staatlicher Politik anzupassen, zu modifizieren und neu zu definieren.¹³⁷ Somit liegen im relativen Verlust an Steuerungskompetenz im klassischen Sinne insgesamt aber auch eine Chance und eine Herausforderung für den Nationalstaat.¹³⁸

¹³⁷Vgl. *Bußjäger*, Der Unbegriff des Politischen, 64, „Die Planung stellt den Kern des modernen Staates dar. Planungsentscheidungen sind daher der Inbegriff des Politischen.“

¹³⁸Vgl. grundsätzlich *Zürn*, Globalisierung und Denationalisierung.

3.4. Von der politischen Steuerung zu Governance

Seit Beginn der 1990er Jahre ist der Begriff Governance zu einem zentralen und auch schillerndem Begriff in der Soziologie, Politikwissenschaft und in zunehmendem Maße auch bei den Sozialwissenschaften aufgeschlossenen Vertretern der Rechtswissenschaft¹³⁹ geworden. *Schuppert*¹⁴⁰ stellt fest, dass „die boomende Branche der Governance-Forschung es dabei (...) mit einem Feld von taigahafter Unendlichkeit und zugleich tropischer Vielfalt zu tun (hat).“

Es ist daher nicht sinnvoll, die Geschichte sowie alle Aspekte und Bereiche der Governance-Forschung darzustellen, weshalb im Folgenden auf die für diese Arbeit relevanten Aspekte und Elemente eingegangen wird. Grundthese dabei ist, „dass der mit dem Leitbegriff Governance arbeitende analytische Ansatz eine andere Perspektive repräsentiert als der mit dem Leitbegriff Steuerung arbeitende Ansatz. Governance-Theorie ist keine einfache Fortentwicklung des steuerungstheoretischen Paradigmas; sie befasst sich mit einem eigenen Satz von Fragen und lenkt dabei das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit als die Steuerungstheorie.“¹⁴¹

3.4.1. Governance und Government

Wie schon angedeutet, erfolgt in einem modernen demokratisch verfassten Staat Regieren im Äußeren und im Inneren immer weniger ausschließlich über die klassisch hierarchische Steuerung im Sinne von *Government* sondern verstärkt im Rahmen von *Governance*. Während mit *Government* „das staatliche Handeln der ‚Regierung‘ als Teil eines Geflechts von - auch das Parlament inkludierenden - Institutionen, die sich vom Markt und von der Gesellschaft unterscheiden“¹⁴² bezeichnet wird, „werden in der politikwissenschaftlichen Governance-Debatte Staat, Markt, Netzwerke und Gemeinschaften nicht mehr als feste Institutionen untersucht (wie im Government-Ansatz), sondern als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen

¹³⁹Vgl. Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig, Governance - zur theoretischen und praktischen Verortung des Konzepts in Österreich, JRP 2006, 35.

¹⁴⁰Schuppert, Vorwort, in: Schuppert (Hrsg), Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl (2006) 3.

¹⁴¹Manytz, Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie, 11.

¹⁴²Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig, Governance in Österreich, 37.

Kombinationen genutzt werden, und deren Steuerungs- und Kontrollfunktionen analysiert werden können. (...) Bemerkenswert ist dabei, dass die innere Fragmentierung des Staates ebenso wie seine Einbindung in übergreifende gesellschaftliche und supranationale Zusammenhänge thematisiert werden“.¹⁴³ Gerade die Supranationalisierung des staatlichen Handelns ist mE von zentraler Bedeutung für das Verständnis moderner Staatlichkeit eines EU-Mitgliedstaates.

3.4.2. Governance in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen

Feststellbar ist allgemein, dass der (heterogene) Begriff und das (heterogene) Konzept der Governance von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, nämlich Ökonomie, Politikwissenschaft, Soziologie und seit geraumer Zeit auch der Rechtswissenschaft nicht nur aus der jeweiligen Fachperspektive und vor dem Hintergrund des disziplineigenen Untersuchungsgegenstandes sondern durchaus auch an die jeweiligen Nachbardisziplinen anschließend untersucht und zur Erklärung neuer Wirklichkeiten und Entwicklungen verwendet wird.¹⁴⁴

*Van Kersbergen/Van Waarden*¹⁴⁵ bezeichnen „governance as a bridge between disciplines: Cross disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy.“ Jedenfalls „umschreibt der Governance-Begriff einen veränderten Zugang zur Wirklichkeit, die sich durch Vernetzungen von Akteurskonstellationen in Mehrebenensystemen auszeichnet, wo die Regierungsfunktionen nicht länger im Begriff des Government gebündelt werden können. Vor allem in den internationalen Beziehungen ist der Begriff inzwischen stark verbreitet und bezeichnet hier die unterschiedlichen Formen eines *governance by*

¹⁴³Trute/Denkhaus/Kühlers, Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Die Verwaltung 37 (2004) 451, 456, unter Verweis auf Benz, Einleitung: Governance -Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept, in: Benz (Hrsg), Regieren in komplexen Regelsystemen (2004) 11; vgl auch Rumler-Korinek, „Governance“ und „Accountability“ - Reine Modeworte oder Schlüsselbegriffe einer Demokratie auf EU Ebene?, JRP 2004, 227; Bertelsmann Stiftung, „Jenseits des Ressortdenkens“ - Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Zukunft Regieren - Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik - 1/2007; Oberndorfer, Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld.

¹⁴⁴Zur Entwicklung des Governance-Konzepts in den Sozialwissenschaften Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft vgl Trute/Denkhaus/Kühlers, 452ff.

¹⁴⁵Van Kersbergen/Van Waarden, European Journal of Political Research, 43, 143ff (2004).

government, with government oder eben *without government*.¹⁴⁶ Die Governance-Diskussion eröffnet auch Möglichkeiten der Fortentwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Perspektive.¹⁴⁷

Obwohl bzw gerade weil in dieser Arbeit die Herausforderungen an modernes Regieren ein Thema ist, muss der Begriff und das Konzept Governance¹⁴⁸ aufgrund seiner Breite und Dynamik in weiterer Folge mitgedacht werden, da die Realität der österreichischen Bundesregierung sehr stark durch das noch zu skizzierende europäische Mehrebenensystem mitbedingt und -bestimmt wird.

¹⁴⁶Franzius, Governance und Regelungsstrukturen, Erweiterte und ergänzte Fassung eines Vortrags vom 9. März 2005 im Rahmen der Querschnittsgruppe Governance am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (2005), 3, unter Verweis auf Zürn, Globalisierung und Denationalisierung, 166ff.

¹⁴⁷Trute/Denkhaus/Kühlers, Governance, 457.

¹⁴⁸Für eine Definition bezüglich des Nationalstaates siehe Mayntz, Governance im modernen Staat, in: Benz et al, Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, 71-83, „Governance meint idZ die Gesamtheit aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedenen Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“

3.5. Der Nationalstaat bleibt der wesentliche Akteur

Trotz des zu beobachtenden Wandels der Staatlichkeit sowie aller Tendenzen der Internationalisierung und - aus Sicht eines EU-Mitgliedstaates wie Österreich - der Supranationalisierung ist mE bis auf weiteres nicht mit der praktischen und weitgehenden Aushöhlung des klassischen Staates zu rechnen.¹⁴⁹ Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass die nationalen Regierungen mittel- und langfristig die zentralen politischen Akteure sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene bleiben.¹⁵⁰ Dies bedarf jedoch noch einer näheren Betrachtung und Differenzierung angesichts der sich verstärkenden Entwicklung, dass es den nationalen politischen Akteuren und hier insbesondere den Regierungen als dynamisches Element unter den Staatsgewalten immer schwerer fällt, langfristige, tief greifende Reformen sowie umfassendere Politikkonzepte und politische Planungen zu initiieren und umzusetzen.

3.5.1. Neue Aufgaben des Nationalstaates - Verengung, Neudefinition und Erweiterung des Handlungskorridors für die klassischen Politikakteure

Auf Basis dieser These gilt es, Perspektiven und Möglichkeiten zu entwickeln, um den Handlungskorridor staatlicher Akteure und insbesondere der Regierungen zu erweitern. Dies kann in einem modernen, tagespolitik- und situationsübergreifend orientierten strategischen Steuerungsansatz unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen liegen. Oft wird die Diskussion über Sinnhaftigkeit, Grenzen und Ausmaß des Einflusses sowie der Gestaltungsmöglichkeiten des modernen Staates - meistens ideologisch motiviert und aufgeladen - auf die Dichotomie bzw Formel „mehr oder weniger Staat - mehr oder weniger privat“ reduziert. Diesbezüglich führt Mayntz¹⁵¹ zu den Entwicklungen in den 1960er und 1970er Jahren aus: „Die vermeintliche Unregierbarkeit der Gesellschaft und

¹⁴⁹Vgl *Funk*, Rolle des Staates, 98, „Für die nähere Zukunft ist ein Absterben des Staates ebenso wenig zu erwarten wie die Erlangung staatlicher Identität durch die Europäische Union. Staatlichkeit der Mitgliedstaaten dürfte noch für geraume Zeit als Grundlage für den Verfassungsverbund in der Europäischen Union erhalten bleiben.“

¹⁵⁰Vgl *Falkner*, Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft: Ergebnisse und Trends, 221, 226, in: *Falkner/Müller* (Hrsg), Österreich im europäischen Mehrebenensystem; *Müller-Franken*, Staatsrechtswissenschaft und Allgemeine Staatslehre, ZÖR 2011, 25, 32ff.

¹⁵¹*Mayntz*, Governance im modernen Staat, in: *Benz/Dose* (Hrsg), Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl (2010) 37, 39.

die enttäuschte Erwartung ständig steigenden Wohlstandes führten zu der Forderung, der Staat möge die Aufgaben, die er nicht zufriedenstellend erfüllen kann, anderen überlassen, sei es der privaten Wirtschaft oder zivilgesellschaftlichen Organisationen wie die freien Wohlfahrtsverbände.“

Wichtig erscheint jedoch im Zusammenhang mit einer offenen und objektiven Analyse der Funktion, der Bedeutung und der Aufgaben des Staates folgende Feststellung: „Der moderne Staat ist ein räumlich und zeitlich begrenztes, historisches Phänomen, das in seinem funktionellen Selbstverständnis und seinen tatsächlichen Funktionen immer wieder transformiert wurde (...). Diese Transformation bedeutet heute einerseits den Verzicht auf bestimmte bisherige Funktionen, zugleich aber das Entstehen neuer Einwirkungsmöglichkeiten. In dem Maße, in dem die Politik bestimmte Rechte und Regelungsaufgaben an internationale Organisationen delegiert, wird die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen auf internationaler Ebene zur zunehmend wichtigen Staatsaufgabe - nicht zuletzt im Interesse der Bewältigung von Globalisierungsfolgen.“¹⁵² Aus diesem Grund „wird Steuerung zur Staatsaufgabe, weil eine Vielzahl eigenlogischer, selbstreferenzieller und zentrifugal disponierter Funktionssysteme ihren blinden Fleck dort haben, wo ihre wechselseitige Abhängigkeit und strukturelle Koppelung ins Spiel kommt.“¹⁵³

Natürlich bedeutet dies eine im Vergleich zu früher erhöhte Anforderung an die Steuerungskompetenz des Staates. Im Sinne einer Art „Leistungslegitimation“ treffend *Bogdandy*¹⁵⁴: „Das gesellschaftliche Subsystem „Staat“ kann nur dann seine herausgehobene Stellung - man denke nur an das Gewaltmonopol, die einseitige Regelungs- und Zwangsbefugnis, die Abgabenherrschaft, die Einbeziehung fast der Hälfte des gesellschaftlichen Reichtums - rechtfertigen, wenn es gegenüber dem Rest der

¹⁵² *Mayntz/Scharpf*, Politische Steuerung - Heute?, 243; zur Definition von „Staatsaufgabe“ in Abgrenzung von verwandten Begriffen vgl. *Wimmer*, Verwaltungslehre, 65f; grundsätzlich *Funk*, Rolle des Staates, 92; *Funk*, Staatsziele und soziale Grundrechte - wofür soll der Staat zuständig sein und was soll er seinen Bürgern garantieren?, in: *Graf/Breiner* (Hrsg), Projekt Österreich - in welcher Verfassung ist die Republik? (2005) 27.

¹⁵³ *Steinberg*, Governance Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, WHI-Paper 6/99 (1999), 19, unter Verweis auf *Willke*, Supervision des Staates, 284.

¹⁵⁴ *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 35f.

Gesellschaft erhebliche Leistungen erbringt. Dieser Aspekt, normativ gefasst, sei als das funktionale Prinzip bezeichnet.“

Dies führt ganz allgemein zur Frage der Voraussetzung dieser Leistungserbringung, nämlich wie der moderne Staat bzw der politisch-administrative Gesamtapparat ua einen intelligenten Umgang mit „Nichtwissen“ pflegt. Laut *Willke*¹⁵⁵ bedarf es „Mechanismen und Verfahren, die verteilte Intelligenz der Personen und Organisationen einer Gesellschaft zu nutzen, die sich immer stärker differenziert, spezialisiert, temporalisiert und in ganz unterschiedliche Sphären von Kompetenz und Expertise auseinander driftet. Der Reichtum dezentraler Ideen, Erfahrungen, Problemlösungen, Perspektiven, Innovationen etc lässt sich nur dann in die Prozesse kollektiver Willensbildung einbringen, wenn er nicht an zu engen Nadelöhren hierarchischer Entscheidungsprozesse zerschellt. Die Qualität kollektiver Willensbildung hängt nun an der Qualität kollektiver Wissensbildung. Dieser Zusammenhang disqualifiziert Hierarchie als Ordnungsform unter ganz nüchternen Kriterien.“

Dieser Standpunkt ist mE mit Ausnahme der undifferenzierten Kritik an der Hierarchie zutreffend. Er ist daher insofern zu ergänzen und positiv zu variieren, indem im Sinne einer „atmenden“ Verwaltung und Politik die „Nadelöhre der Hierarchie“ geöffnet und geweitet werden und somit das in der österreichischen Verwaltungstradition prinzipiell bestimmende und sinnvolle Strukturprinzip der hierarchischen Steuerungsform durch partizipatorische Elemente und geeignete Governance-Modelle ergänzt und erweitert wird. Diese Dichotomie kann mE zu erfolgreicher Politikgestaltung und Regierungsführung insbesondere mit Blick auf langfristige Themen führen.¹⁵⁶

¹⁵⁵*Willke*, Expertise, 42.

¹⁵⁶Vgl *Willke*, Expertise, 55, „Wenn sich (...) die Politik gegenüber konkurrierenden Governanceregimen einerseits und gegenüber elaborierten Steuerungsmodellen von großen Organisationen zweifach in der Defensive sieht, dann bestimmt diese Situation doch zugleich auch, welche Art von Expertise am dringendsten benötigt wird. Sie benötigt als Politiksystem Lernfähigkeit und Innovationskompetenz, um aus der vergleichenden Analyse konkurrierender Modelle (*best practice*) Folgerungen für die eigenen Strukturen, Prozesse und Regelsysteme zu ziehen. Und sie benötigt Expertise im Umgang mit den großen Symbolsystemen, deren Logik und Eigendynamik für die Politik im Kern immer noch ‚black boxes‘ darstellen.“

3.6. Das Europäische Mehrebenensystem

3.6.1. Multi-Level-Governance: Regieren in der EU

Der Beitritt Österreichs zur EU kann als eine der bedeutendsten Zäsuren für das politische System insgesamt sowie die politischen und rechtlichen Entscheidungsprozesse seit dem Zweiten Weltkrieg bezeichnet werden. Daher soll hier nicht die alte Debatte der Europaforschung mit dem Schwerpunkt Ursachen und Zweck der Integration reflektiert werden. Vielmehr wird verstärkt auf die Folgen des europäischen Integrationsprozesses für das Thema modernes Regieren und strategische Regierungsführung auf nationaler Ebene eingegangen.

3.6.2. Der Begriff des europäischen Mehrebenensystems

Von zentraler Bedeutung in der soziologischen, rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussion und Analyse der Qualität und der Quantität des Regierens auf EU-Ebene ist der Begriff des (europäischen) Mehrebenensystems.¹⁵⁷ Ursprünglich entwickelte die Föderalismusforschung das Konzept der Mehrebenensysteme, wobei es heute verstärkt zur Analyse des Regierens im Rahmen der EU herangezogen wird.¹⁵⁸

*Grande*¹⁵⁹ begreift die EU treffend als „ein hochkomplexes integriertes *Verhandlungssystem* mit *mehreren* unterschiedlich definierten und ineinander *verschachtelten Politikarenen*: Erstens die *intra-gemeinschaftliche Verhandlungsebene*, in der supranationale Akteure wie die Europäische Kommission, aber auch transnationale Organisationen (zB europäische Interessengruppen) in supranationalen Politikarenen handeln; Zweitens die *inter-nationale Verhandlungsebene*, in der nationale Akteure (wie zB die Fachminister und Ministerialbeamten, nationale Experten und Interessengruppen) auf supranationaler Ebene (in den verschiedenen Räten und Ausschüssen) handeln; Drittens die *intra-nationale Verhandlungsebene*, in der nationale

¹⁵⁷Vgl. *Falkner/Müller* (Hrsg), Österreich im europäischen Mehrebenensystem (1998) 221; vgl. eine US-amerikanische Sicht von *Sabel/Zeitlin*, Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU, *European Law Journal*, Vol. 14, No. 3, 2008, 271.

¹⁵⁸*Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, Governance in Österreich, 45.

¹⁵⁹*Grande*, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: *Grande/Jachtenfuchs* (Hrsg), Wie problemlösungsfähig ist die EU? - Regieren im europäischen Mehrebenensystem (2000) 11, 17. - *Hervorhebungen von mir*.

Akteure (öffentliche wie private) in der nationalen Politikarena handeln, um den jeweiligen nationalen Standpunkt zu europäischen Politiken zu ermitteln; Viertens schließlich besteht die *Möglichkeit*, dass *supranationale Akteure* in der *nationalen Politikarena* aktiv werden. Jede dieser Ebenen zeichnet sich durch eigene Akteure, Institutionen und Verfahren aus und gleichzeitig sind diese Handlungsebenen auf vielfältigste Weise miteinander vernetzt. *Entscheidungen* zu einer *politischen Sachfrage* („issue“) müssen *zumindest* die *ersten drei* der hier skizzierten Ebenen durchlaufen.“

Diese Beschreibung bzw Analyse wird durch meine eigene berufliche Erfahrung sowohl in Wien als auch in Brüssel bestätigt. ME kann vor diesem Hintergrund in vielen Phasen der Politikgestaltung zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene nicht mehr exakt unterschieden werden. Ein weiteres zentrales Merkmal des Mehrebenensystems der EU ist die Art und Weise der Bildung von Allianzen und Koalitionen zur Durchsetzung politischer Interessen, die regelmäßig keine Rücksicht auf die Ebenenzugehörigkeit nimmt. So kommt es etwa in Angelegenheiten des Klimaschutzes immer wieder zu informellen Kooperationen der nationalen Umweltministerien einerseits und der nationalen Wirtschafts- und Handelsministerien andererseits. Weiters existieren aus Vertretern der EK und der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Gremien auf hoher Beamtenebene, die vom jeweiligen Generaldirektor der EK geleitet werden.¹⁶⁰ Diese Formate dienen der EK dazu, die Sichtweisen der mitgliedstaatlichen Fachministerien zu bestimmten Themen kennenzulernen. IdR werden keine abgestimmten nationalen Positionen vertreten, zumal zu gewissen Fragen noch gar keine nationale Koordination stattgefunden hat. Die mitgliedstaatlichen Vertreter ihrerseits nutzen diese Treffen, um etwas über die Vorhaben und Ideen der EK und anderer Mitgliedstaaten zu erfahren.

¹⁶⁰ Als Beispiel sei die EPRG (Environmental Policy Review Group) genannt, die sich aus dem Leiter der Generaldirektion Umwelt der EK sowie den Generaldirektoren der nationalen Umweltministerien zusammensetzt. Österreichischer Vertreter ist der Leiter der Sektion Allgemeine Umweltpolitik im BMLFUW.

3.6.3. Die Eigenheiten des europäischen Mehrebenensystems

3.6.3.1. Die nicht-hierarchische Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen

Der Begriff Mehrebenensystem beschreibt „politische Systeme, die zwar verschiedene, in der Staatstheorie tradierte Erkennungsmerkmale der Staatlichkeit aufweisen, die sich aber dennoch nicht als Staaten, eher als Staatenverbünde oder Systeme *sui generis* charakterisieren lassen.“¹⁶¹ Die Handlungs- und Entscheidungsebenen sind nicht linear-hierarchisch gegliedert und „in der Interdependenz des Mehrebenensystems wird aus einer einheitlich gedachten Welt des Regierens mit einer Zentralinstanz im Mittelpunkt ein Regieren über teilweise autonome, teilweise interdependente Akteure.“¹⁶² Dies ist mE im Vergleich zum klassischen Nationalstaat der wesentliche Unterschied und bereitet die bekannten Schwierigkeiten einer klaren und nachvollziehbaren Zuschreibung politischer Verantwortung für einzelne Entscheidungen der EU.

Weiters „ist das europäische Mehrebenensystem (...) territorial und sektoral differenziert. Territorial besteht es - im Falle Österreichs - aus der Länderebene, der Bundesebene und der europäischen Ebene. Auf allen Ebenen existieren verschiedene, mehr oder weniger voneinander abgeschottete Politiksektoren. In den einzelnen Bereichen agieren - oft ebenenübergreifend - sektor-spezifische Netzwerke politischer Akteure.“¹⁶³ Generell führt dies dazu, dass sich die in der Folge dargestellten Anforderungen an alle nationalen Akteure, insbesondere diejenigen, die vormals rein national agiert haben, erhöht, erweitert und differenziert haben.¹⁶⁴

¹⁶¹ Bußjäger, Linearität oder Komplexität? Zur Problematik der Theorie von Mehrebenensystemen am Beispiel der Europäischen Union, ZÖR 2005, 237ff, 238; Scharpf, Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, 64f.

¹⁶² Bußjäger, Linearität oder Komplexität, 238.

¹⁶³ Falkner/Müller, Einleitung: Österreichische Politik im europäischen Mehrebenensystem, in Falkner/Müller (Hrsg), Österreich im europäischen Mehrebenensystem (1998) 14, 20; für das differenziertere Tortonmodell des europäischen Mehrebenensystems bestehend aus der europäischen, nationalen (zentralen), regionalen und kommunalen verwaltungsmäßigen Untergliederung siehe Bußjäger, Linearität oder Komplexität, 239.

¹⁶⁴ Vgl Falkner, Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft: Ergebnisse und Trends, in Falkner/Müller (Hrsg), Österreich im europäischen Mehrebenensystem (1998) 221, 224.

3.6.3.2. Neue Anforderungen an einen Mitgliedstaat der EU

Ganz allgemein bedarf es mE verstärkt vorausschauender und integrierter nationalstaatlicher Politikgestaltung. Durch die Mitwirkung und Mitgestaltung österreichischer Organe in allen Politikfeldern der EU sowie bei allen gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren werden „auf nationaler Ebene mehr strategische Planungen und Diskurse mit verschiedenen Anspruchsgruppen zur Positionierung und Entscheidungsfindung im Vorfeld von EU-Entscheidungen erforderlich.“¹⁶⁵ In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass das „Fehlen der Politik aus einem Guss“¹⁶⁶ nicht nur ein europäisches Problem ist, sondern sich schon auf der nationalen Ebene in den 1960er und 1970er Jahren zeigte.¹⁶⁷ In dieser Zeit wurden vereinzelt auch in Österreich interessante und umfassende Überlegungen zur Planung und Koordination im Bereich der Regierung und Verwaltung angestellt.¹⁶⁸

3.6.3.3. Der Beschluss des EU-Klima- und Energiepakets als komplexe Koordinationsanforderung

Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit für eine besondere Herausforderung an die nationale Koordination ist der Beschluss des ER bezüglich des sog EU-Klima- und Energiepakets im Dezember 2008 unter französischem EU-Vorsitz.¹⁶⁹ Im Lichte des Art 15 Abs 1 Satz 2 EUV, der für den ER keine gesetzgeberische Funktion vorsieht, ist zu erwähnen, dass der Kern des Beschlusses nicht aus den üblichen SF des ER besteht, sondern die wichtigsten, politisch umstrittensten Teile der EU-Emissionshandels-RL zum Gegenstand hatte. Der ER wurde somit gesetzgeberisch tätig.

Der Einigung auf der Ebene der EU-Staats- und Regierungschefs gingen intensivste und äußerst straff geführte Verhandlungen im ASTV, dem höchsten Beamtengremium des

¹⁶⁵Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig, Governance in Österreich, 48.

¹⁶⁶Grande, Multi-Level Governance, 18.

¹⁶⁷Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Scharpf (Hrsg), Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur planenden Demokratie (1973) 73.

¹⁶⁸Vgl Wittmann, Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, ÖZP 1974, 181.

¹⁶⁹Das EU-Klima-Energiepaket besteht aus den folgenden vier Rechtsakten: Entscheidung zur Aufteilung des THG-Reduktionsziels der EU (2020) auf die MS; RL zur Revision des Emissionshandelssystems; RL über erneuerbare Energieträger; RL über die geologische Speicherung von Kohlendioxid (CCS).

Rates¹⁷⁰ voraus. Bemerkenswert dabei ist, dass die an sich für die Richtlinien zuständigen Ratsformationen Umwelt und Energie in die Verhandlungen nicht aktiv eingebunden waren. Die Umwelt- bzw Energieminister wurden lediglich über den Stand der Verhandlungen informiert. Insgesamt kann das EU-Klima- und Energiepaket als ein Beispiel eines erfolgreichen Verhandlungsprozesses durch die zentralen Gremien (ASTV, ER) eines politisch-administrativen Apparates angesehen werden.

Aus inhaltlicher Sicht wesentlich war ein für alle EU-Mitgliedstaaten akzeptabler Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der einzelnen Länder, wobei es insbesondere die Situation der neuen, ab 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen galt. Darüber hinaus ging es jedoch im Kern um die Vereinbarkeit einer glaubwürdigen Klimaschutz- und Umweltpolitik, in der die EU im Vergleich mit anderen Industrienationen eine Vorreiterrolle einnimmt, mit der Standortsicherung der Industrie in der EU durch Sicherung vergleichbarer Wettbewerbsvoraussetzungen im globalen Rahmen. Das Paket ist auch ein wichtiger Baustein für die EU-Position in den laufenden VN-Verhandlungen über ein umfassendes, globales Post-Kyoto Klimaschutzabkommen. Diesbezüglich bekräftigt der ER seit März 2007, dass die EU bereit ist, ihr ehrgeiziges 20%-THG-Reduktionsziel bis 2020 im Vergleich zu 1990 im Rahmen eines internationalen Abkommens auf 30% zu erhöhen, sollten auch die anderen Industrieländer vergleichbare Reduktionsverpflichtungen eingehen bzw die Schwellenländer und Entwicklungsländer ihren Fähigkeiten angemessene Anstrengungen in Aussicht nehmen.

Angesichts der Tragweite dieses Beschlusses für die strategische Ausrichtung und teilweise Neugestaltung der Klima- und Energiepolitik bis zum Jahr 2020 auf EU-Ebene sowie in den EU-Mitgliedstaaten war im Vorfeld und während der Verhandlungen eine konsistente Vorbereitung und Abstimmung der österreichischen Position unter Beteiligung des BKA notwendig. Zu diesem Zweck wurde zur Koordinierung und Erarbeitung der grundsätzlichen österreichischen Position bereits 2007, somit noch vor der Vorlage der entsprechenden Vorschläge der EK im Jänner 2008 und in Abweichung von der üblichen Praxis der interministeriellen Koordination durch die Abteilungsleiter

¹⁷⁰Der ASTV 1 setzt sich aus den Stellvertretern der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU zusammen.

eine hochrangig besetzte Gruppe unter dem Vorsitz des Generalsekretärs des BMLFUW eingerichtet.¹⁷¹ Dessen ungeachtet lag die konkrete und abschließende Koordination der österreichischen Position für das Treffen des ER beim BKA.¹⁷²

Aus dem Gesagten ergibt sich mE die Notwendigkeit, dass nationale Politik und Verwaltung teilweise in erheblichem Maße innovative und strategische Planungs- und Gestaltungsinstrumenten suchen und einsetzen müssen, um die Steuerungs- und Strategiefähigkeit nationaler Politik zu sichern und im Idealfall sogar antizipative Themenführerschaft übernehmen zu können. Als ein Beispiel politischer Agenda-Setzung durch eine nationale Regierung kann der im Auftrag der britischen Regierung im Oktober 2006 vorgestellte und in der Zwischenzeit weithin bekannte *Stern Review on the Economics of Climate Change*¹⁷³ genannt werden.¹⁷⁴

Auf Basis der in Kapitel 3 erarbeiteten Aspekte und mit Blick auf die noch folgenden Kapitel ist festzuhalten: „Das *staatliche politische System* bedarf (...) eines *Zentrums*, dass zur *schnellen Reaktion* in zunehmend wichtigen Angelegenheiten in der Lage ist. Angesichts der zunehmenden *Stärke von gesellschaftlichen Formationen* müssen die *staatlichen Organe* ihre Kräfte, insbesondere ihre *gestalterischen Kräfte konzentrieren*, soll überhaupt noch *politische Steuerung* gesellschaftlicher Entwicklungen erfolgen. Es bedarf eines *Organs*, das *in sich erheblich integriert* ist und über ein *erhebliches Ausmaß an Autonomie* verfügt, soll der Staat handlungsfähig bleiben. In Übereinstimmung mit den Verfassungen hat sich die *Regierung* zu diesem Organ entwickelt.“¹⁷⁵ Konsequentergedacht bedeutet dies, dass auch die Regierung selbst ein entsprechendes, steuerungsfähiges Zentrum benötigt, um die gewünschte Durchsetzungskraft zu erzielen. Ein durch die Dominanz des Ressortprinzips in Teilen und bezüglich gewisser Angelegenheiten und Themen zersplittertes Organ führt notwendigerweise zur Schwächung des Zentrums.

¹⁷¹Vorsitz BMLFUW, Mitglieder sind BKA, BMEIA, BMVIT, BMF, BMWFJ, IV, ÖGB, WKÖ, ÖE.

¹⁷²Grundlage BMG, siehe Kapitel 4.4.6.

¹⁷³http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm.

¹⁷⁴Vgl. *Boehme-Neßler*, Digitalisierung und Staat, 194ff, der als wesentliche Überlebensstrategien des Staates Supranationalisierung und Governance nennt.

¹⁷⁵*Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 61. - *Hervorhebungen von mir*.

4. BUNDESKANZLER UND BUNDESKANZLERAMT IM REGIERUNGSGEFÜGE

4.1. Die österreichische Bundesregierung

4.1.1. Struktur des Regierungssystems auf Bundesebene

Das B-VG sieht auf Bundesebene grundsätzlich ein parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentialen Elementen vor, dessen Hauptcharakteristikum die rechtliche und politische Verantwortlichkeit der Bundesregierung und der einzelnen Bundesminister gegenüber dem Nationalrat ist, welcher gemäß Art 74 B-VG durch einfache Mehrheit der gesamten Regierung oder einzelnen Bundesministern das Vertrauen entziehen kann, worauf der Bundespräsident zur Amtsenthebung verpflichtet ist.¹⁷⁶

Aufgrund der in der Realverfassung bestehenden Identität zwischen der Mehrheit im Nationalrat und der Bundesregierung bzw der daraus resultierenden Machtverteilung zwischen Nationalrat und Bundesregierung fasst jedoch *Berka*¹⁷⁷ zutreffend zusammen: „In der politischen Realität haben sich freilich die Gewichte vom Parlament zur Regierung verschoben. Sie stellt die politisch handlungsfähige Führungsspitze des Bundes dar, von der unter der Leitung des Bundeskanzlers die entscheidenden politischen Initiativen ausgehen und die sich auch mit ihren Leistungen und Versäumnissen dem periodischen Urteil der Wähler stellt.“ Diese in vielen westlichen Staaten feststellbare Entwicklung der Verlagerung der Macht von den nationalen Parlamenten hin zu den nationalen Regierungen als dominante staatliche Organe kann in einem innovativen Ansatz auch rechtsdogmatisch erfasst, argumentiert und weiterentwickelt werden.¹⁷⁸

Dieser Trend hat sich durch den Beitritt Österreichs zur EU beschleunigt und verschärft, nachdem der ER, dem der Bundeskanzler als österreichischer Vertreter angehört, als

¹⁷⁶Vgl *Welan*, Der österreichische Bundeskanzler, Diskussionspapier Nr. 81-R-2000, Institut für Recht, Politik, Wirtschaft, Universität für Bodenkultur Wien (2000) 2.

¹⁷⁷*Berka*, Lehrbuch Verfassungsrecht, 3. Aufl (2010) Rz 694.

¹⁷⁸Vgl grundlegend *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung.

politisches Leitungsorgan der EU fungiert und die Rechtsetzungsmacht in der EU auch nach Inkrafttreten des VvL nach wie vor weitgehend beim Rat¹⁷⁹ liegt und obwohl die Mitwirkung der nationalen Parlamente an den EU-Entscheidungsprozessen gestärkt wurde.¹⁸⁰

Die Integration der Regierung (Politik) in die Verwaltung „bringt zum Ausdruck, dass die Tätigkeit der obersten Organe der Vollziehung grundsätzlich den gleichen rechtsstaatlichen Bindungen unterliegt wie die übrige Verwaltung.“¹⁸¹ Das Legalitätsprinzip¹⁸² soll sicherstellen, dass die „rechtliche Steuerung der Verwaltung (...) auf Grund bzw im Rahmen formeller Gesetze (erfolgt), welche auf parlamentarischen Beschlüssen beruhen.“¹⁸³

Andererseits ist es mit der Stellung der Bundesregierung und der Bundesminister als oberste Verwaltungsorgane nicht vereinbar, wenn deren Entscheidungen an die Zustimmung anderer Personen innerhalb oder außerhalb der Verwaltung gebunden werden,¹⁸⁴ was auch die Weisungsfreiheit mit einschließt. Lediglich in dieser Hinsicht haben die in Art 19 B-VG angeführten obersten Organe der Vollziehung juristisch eine Sonderstellung unter den Verwaltungsbehörden.¹⁸⁵ Eine Ausnahme gilt für die Einvernehmensbindung unter mehreren Bundesministern.¹⁸⁶

¹⁷⁹Gem Art 16 Abs 2 EUV besteht dieser aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.

¹⁸⁰BKA/BMEIA, Vertrag von Lissabon. Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte, in: Kodex Europarecht (2011) 424.

¹⁸¹Adamovich/Funk/Holzinger, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 26.022.

¹⁸²Vgl Weichselbaum, Das Legalitätsprinzip als Nahtstelle zwischen den Grundprinzipien der Bundesverfassung, in: Hammer/Somek/Stelzer/Weichselbaum (Hrsg), Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, FS Theo Öhlinger (2004), 640.

¹⁸³Adamovich/Funk/Holzinger, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 27.042; vgl kritisch Bußjäger, Der Unbegriff des Politischen, 49ff.

¹⁸⁴Vgl VfSlg 2323/1952, 2418/1952, 6913/1972.

¹⁸⁵Antoniolli/Koja, Verwaltungsrecht, 11.

¹⁸⁶Vgl Raschauer, Art 69 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Rz 7.

4.1.2. Grundstruktur der österreichischen Bundesregierung

Zur Untersuchung der wesentlichen Konstruktionselemente der Bundesregierung wird mit *Welan/Neisser*¹⁸⁷ folgender Ausgangspunkt genommen: „Österreichs Regierungsstruktur beruht auf einer *Kombination* von *Ressort-(Ministerial-)prinzip* und *Kollegial(Kabinetts-)prinzip*. Ein *Kanzlerprinzip* - wie es etwa das Bonner Grundgesetz artikuliert - lässt sich im B-VG - von *Ansätzen* abgesehen - nicht feststellen. (...) Unter den Strukturprinzipien kommt erfahrungsgemäß (rechtlich und technisch) dem *Ressortprinzip* die *erste Stelle* zu. Dieses Prinzip bietet seiner Natur nach zentrifugalen Tendenzen auf Regierungsebene viele Entwicklungsmöglichkeiten. Die *Ressortselbständigkeit* der Minister - und damit auch der Ministerialbürokratie - entfaltet erfahrungsgemäß eine partikularistische *Eigendynamik*. Der partikularistischen Eigendynamik der Ressorts stehen von Verfassungs wegen wenig Widerstände entgegen. Die Ressortselbständigkeit regt geradezu zu einem Ressortegoismus an (...).“

In Teilaspekten des Regierens hat sich mE dieser Befund aus dem Jahre 1970 angesichts der inzwischen bestehenden Rahmenbedingungen und Zwänge bezüglich (kurzfristiger) politischer Kommunikation und Erfolgsorientierung tendenziell noch verschärft. Dabei ist insbesondere auch die Rolle der (neuen) Medien hervorzuheben. Diese haben die Art und Weise der (medialen) Positionierung der einzelnen Ministerinnen und Minister in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert.

¹⁸⁷ *Welan/Neisser*, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge (1971) 98f - *Hervorhebungen von mir*; vgl 29 Jahre später die differenziertere Sicht von *Welan*, Bundeskanzler, 27, „die Struktur der Regierung beruht auf einer komplizierten Kombination von Ressort-(Ministerial-)prinzip, Kollegial-(Kabinetts-)prinzip, und einem im Ansatz vorhandenen Kanzlerprinzip. So wie hier aufgezählt, kommt die Rangordnung der Prinzipien im Verfassungswortlaut zum Ausdruck. Man muss sie aber in der politischen Praxis dynamisch sehen. Beobachtet man die Konkretisierung dieser Prinzipien in der Staatspraxis, so kann man je verschiedene Reihungen feststellen.“; vgl bezüglich der Verfassungsgrundsätze Richtlinienkompetenz (Kanzlerprinzip), Ressortprinzip und Kabinettsprinzip gem GG *Sturm/Pehle*, Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale, in: Bertelmannstiftung (Hrsg), Jenseits des Ressortdenkens - Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Zukunft Regieren, Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, 1/2007, 57, „Die Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland hat gezeigt, dass die drei Verfassungsgrundsätze politischer Entscheidungsfindung inhaltlich und insbesondere auch im Hinblick auf ihre gegenseitige Abgrenzung offen sind.“

4.1.2.1. Die Mitglieder der Bundesregierung als monokratische Organe

Gemäß Art 69 Abs 1. Satz 1 B-VG¹⁸⁸ obliegt die Vollziehung der obersten Verwaltungsgeschäfte, sofern sie nicht in die Kompetenz des Bundespräsidenten fällt, dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler und den übrigen Bundesministern. „Da dem Bundespräsidenten neben den traditionellen Befugnissen eines Staatsoberhauptes im Allgemeinen nur Notstands- und Aufsichtsbefugnisse übertragen wurden, kommen den Mitgliedern der Bundesregierung die politischen Führungsaufgaben und gleichzeitig die Spitzenfunktionen der Verwaltung fast zur Gänze zu.“¹⁸⁹

Durch Art 69 B-VG wird zuerst die Stellung der einzelnen Mitglieder der Bundesregierung als monokratische Organe festgelegt. Dies ist Ausdruck des Ressortprinzips¹⁹⁰, von dessen „Prävalenz gegenüber dem Kollegialprinzip auf der Ebene der obersten Organe der Bundesvollziehung Verwaltungsorgane (man mit Recht) sprechen kann“.¹⁹¹ Der monokratischen Willensbildung entspricht das für die österreichische Bundes- und Landesverwaltung zentrale Strukturmerkmal, das hierarchische Prinzip, welches durch das in Art 20 Abs 1 B-VG festgelegte Weisungsprinzip zum Ausdruck gebracht wird.¹⁹²

¹⁸⁸Vgl dazu Art 81 der ständisch-autoritären Verfassung Österreichs: „Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit sie nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter der *Führung des Bundeskanzlers*.“ – *Hervorhebung von mir*.

¹⁸⁹*Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung II (1978) 103.

¹⁹⁰*Pernthaler*, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977), 113f, relativiert die Unterscheidung zwischen Ressort- und Kollegialsystem: „Es reduziert sich also - auch bei Beachtung aller modernen Organisationstechniken der Verwaltung - der Gegensatz zwischen dem monokratischen und dem Kollegialsystem häufig darauf, ob die Mitwirkenden des Entscheidungsvorgangs als „stimmlose Werkzeuge“ einer von ihnen nicht zu verantwortenden Fremdentcheidung oder als gleichberechtigte und eigenverantwortliche Fachmänner ihre persönliche Entscheidung einbringen und sich dabei im Kollegialsystem in gleichberechtigter Weise mit anderen Fachentscheidungen auseinander zu setzen haben.“

¹⁹¹*Adamovich*, Die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers in verfassungsrechtlicher Sicht, JBl 1973, 234, 240.

¹⁹²Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 26.022, „Das Gegenmodell zu einer hierarchisch strukturierten Verwaltung ist ein Verwaltungssystem, welches durch dezentrale und autonome Institutionen geprägt ist.“

Laut *Wimmer*¹⁹³ „handelt es sich dabei um ein natürliches Organisationsprinzip, als es in optimaler Weise die Einheit von arbeitsteiligen Entscheidungsprozessen innerhalb einer Organisation gewährleistet. Die stufenweise Konkretisierung der Entscheidung durch Organisationsebenen, die zueinander im Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen, korrespondiert ausgezeichnet mit den Erfordernissen des modernen Verfassungsstaates. Es entspricht sowohl dem Steuerungsanspruch des parlamentarischen Gesetzes als auch der politischen Verantwortung der obersten Organe. Hierarchie wird den Anforderungen moderner Staatlichkeit schlechthin gerecht.“

ME trifft dieser Befund nur noch teilweise zu.¹⁹⁴ Er dient zwar nach wie vor als verfassungsrechtlich sinnvoller Ausgangspunkt, wird jedoch vor dem Hintergrund der bereits beschriebenen Entwicklung hin zur gubernativen Rechtsetzung, in deren Rahmen das Schwergewicht der realen Einflussmöglichkeiten auf politische und rechtliche Entscheidungsprozesse bei der Regierung liegt¹⁹⁵, stark relativiert bzw. ergänzt. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass sowohl die Verwaltung als auch die Politik jeweils in starke und spezifische informelle Netzwerkstrukturen und Verhandlungsprozesse eingebunden sind.¹⁹⁶

4.1.2.2. Die Bundesregierung als Kollegialorgan

Neben ihrer dominierenden monokratischen Ministerfunktion (Einzelorgan) bilden Bundes- und Vizekanzler sowie die übrigen Bundesminister gemäß Art 69 Abs 1 Satz 2 B-VG in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung (Kollegial- oder Gesamtorgan) unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers.¹⁹⁷

¹⁹³ *Wimmer*, Verwaltungslehre, 170.

¹⁹⁴ Siehe Kapitel 3.5.1. am Ende.

¹⁹⁵ Siehe Kapitel 1.1.

¹⁹⁶ Siehe Kapitel 3.4.

¹⁹⁷ Vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.013; vgl. auch *Raschauer*, Art 69 B-VG in: *Korinek/Holoubek*, Rz 5; *Wimmer*, Verwaltungslehre, 156 zum Verhältnis zwischen Hierarchie und Kollegium: „Dem Hierarchieprinzip wird üblicherweise das Kollegialprinzip gegenübergestellt. Strukturell bedeutet dies, dass auf einer Entscheidungsebene ein Kollegium eingerichtet ist, also mehrere Organisationsmitglieder gleichrangig Entscheidungen wahrnehmen. Die dadurch ermöglichte kollegiale Willensbildung stellt eine Bereicherung des hierarchischen Prinzips dar, aber keine Alternative.“

Bezüglich der grundsätzlichen und spezifischen Aufgabenverteilung zwischen dem monokratischen Organ Bundesminister und dem Kollegialorgan Bundesregierung stellt *Raschauer*¹⁹⁸ mE korrekterweise fest: „Ob und inwiefern Verwaltungsgeschäfte des Bundes einem Bundesminister oder aber der Bundesregierung zugewiesen werden, entscheidet - im Rahmen der verfassungsgesetzlich statuierten Organkompetenzen (...) - grundsätzlich der einfache Gesetzgeber nach Gesichtspunkten rechtspolitischer Zweckmäßigkeit. (...) Angesichts der Akzentuierung der einzelnen Bundesminister und in Gegenüberstellung zu den Organisationsgrundsätzen der Landesregierung ist ‚im Zweifel‘ die Zuständigkeit eines Bundesministers und nicht die Zuständigkeit der Bundesregierung als Kollegialorgan anzunehmen. Dies betrifft vor allem alle jene Agenden, die gesetzlich nicht näher geregelt sind: *politische Initiative, Leitung und Information obliegen grundsätzlich jenem Bundesminister im Hinblick auf den ihm zugewiesenen Wirkungsbereich.*“

Diese Aussagen gelten natürlich auch für den Bundeskanzler, weshalb bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen wird, dass der einfache Gesetzgeber im BMG dem Bundeskanzleramt die Vor- und Nachbereitung der Treffen des ER als Wirkungsbereich zugewiesen hat. Anhand der Begriffe „Leitung“ und „Initiative“ ist dieser Wirkungsbereich insbesondere hinsichtlich der wachsenden und sich auch vertiefenden Zuständigkeiten des ER vom BKA entsprechend breit auszulegen.¹⁹⁹

¹⁹⁸*Raschauer*, Art 69 B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 5. - *Hervorhebung von mir*.

¹⁹⁹Siehe Kapitel 5.5.

4.2. Der Bundeskanzler im österreichischen Regierungsgefüge

4.2.1. Die Sonderstellung des Bundeskanzlers

Der Bundeskanzler verfügt aufgrund der Verfassung über einige Zuständigkeiten, die ihm im Vergleich zu den anderen obersten Organen der Bundesverwaltung eine besondere Rolle zuweisen.²⁰⁰ Die drei wichtigsten Sonderkompetenzen²⁰¹ sind:

1. Der Bundeskanzler ist gemäß Art 69 Abs 1 Satz 2 B-VG der Vorsitzende der Bundesregierung.
2. Gemäß Art 70 Abs 1 B-VG hat er das Vorschlagsrecht bezüglich der Ernennung und Entlassung der übrigen Mitglieder der Bundesregierung.
3. Er ist gemäß Art 77 Abs 3 B-VG mit der Leitung des Bundeskanzleramtes betraut.

*Welan/Neisser*²⁰² führen auf dieser Grundlage zutreffend aus: „Das B-VG verleiht zwar dem Bundeskanzler an keiner Stelle ausdrücklich das Prädikat ‚Regierungschef‘, es geht aber stillschweigend von diesem Leitbild aus. (...) Dem herkömmlichen Leitbild eines parlamentarischen Regierungschefs folgend, überträgt das B-VG dem Bundeskanzler Mitwirkungsbefugnisse bei der Berufung und Abberufung der Mitglieder der Bundesregierung sowie den Vorsitz in der Bundesregierung.“

4.2.2. Der Bundeskanzler in der Bundesregierung

Im Rahmen der Bundesregierung besteht zwischen allen Mitgliedern grundsätzlich rechtliche Gleichordnung und Gleichrangigkeit. Dies gilt auch für den Bundeskanzler, der aufgrund des Wortlauts von Art 69 Abs 1 B-VG („die übrigen“) auch Bundesminister ist. Auf Basis dieser Kompetenzen hat er nach hA in rechtlicher Hinsicht zwar die Stellung eines „primus inter pares“²⁰³ und nimmt gegenüber den

²⁰⁰Vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.020.

²⁰¹Vgl. *Wittmann*, Der Regierungschef in Österreich und Frankreich - Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich (2008) 259f, 260, „Der Bundeskanzler ist im Gegensatz zu den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung mit der Vollziehung der Verfassung und nicht einfacher Gesetze betraut.“

²⁰²*Welan/Neisser*, Bundeskanzler, 92ff; vgl. auch *Wittmann*, Regierungschef, 241f; *Welan*, Bundespräsident und Bundeskanzler in staatsrechtlicher Sicht, ÖJZ 1971, 449, 451.

²⁰³*Welan/Neisser*, Bundeskanzler, 98: „Die Stellung des Bundeskanzlers in der Bundesregierung ist rechtlich gesehen die eines primus inter pares. Er ist Vorsitzender des Kollegiums, im Verhältnis zu

übrigen Bundesministern eine Sonderstellung ein. Trotzdem machen ihn diese Aufgaben nicht zu einem mit förmlichem Weisungsrecht ausgestatteten Vorgesetzten der anderen Regierungsmitglieder.²⁰⁴ Dies wird durch *Merkel*²⁰⁵ untermauert, der bei seiner Untersuchung der Stellung des Bundeskanzlers im Rahmen der ständisch-autoritären Verfassung 1934 feststellte, dass dem Bundeskanzler trotz der außergewöhnlichen Machtfülle selbst damals nicht die Stellung eines Vorgesetzten zukam.

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit der Weiterentwicklung und Verbesserung der Rahmenbedingungen strategischer Regierungsführung und Politikgestaltung unter der Leitung des Bundeskanzlers ist mE die Tatsache, dass der österreichische Ministerrat „nach einer aus der Geschäftsordnung der Staatsregierung (1919) übernommenen, aber verfassungsrechtlich nicht explizit normierten Regel“²⁰⁶ mit Einstimmigkeit entscheidet. *Welan*²⁰⁷ meint diesbezüglich zutreffend, dass „in Österreich durch die starke Stellung des Bundespräsidenten, der Bundesminister und auch durch das Einstimmigkeitsprinzip in der Bundesregierung die Gewaltenteilung gerade im Bereich der obersten Vollziehung buchstäblich auf die Spitze getrieben ist.“ Art 69 Abs 3 B-VG normiert als Voraussetzung der Beschlussfähigkeit der Bundesregierung ein Präsenzquorum von mehr als der Hälfte der Mitglieder, wodurch einzelne Bundesminister in Fällen, in den sie nicht zustimmen, durch Nichtteilnahme an Ministerratssitzungen eine Blockade der Beschlussfassung verhindern können.

den Bundesministern ist er Kollege unter Kollegen, im Verhältnis zur Bundesregierung ist er Vorsitzender und nicht Chef.“; *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 706.

²⁰⁴ Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.020.

²⁰⁵ *Merkel*, Die Führerstellung des Bundeskanzlers, JBl 1936, 177, interessant ist die Einleitung des Aufsatzes: „1. Führerprinzip und Führerstaat. Das Führerprinzip als ein scheinbar modernes, originelles Baugesetz des Staates kommt in den Staatsordnungen der beiden großen Nachbarstaaten Österreichs, einerseits des Deutschen Reiches, andererseits Italiens, in den Titeln führender Staatsorgane und in einer den Titeln adäquaten rechtlichen Stellung dieser Organe zum Ausdruck: Der ‚Führer und Reichskanzler‘ und der ‚Duce‘ sind stilreine rechtliche Realisierungen jener politischen Idee, die ihren Repräsentanten ihren Namen gegeben hat, eben des Führerprinzips.“

²⁰⁶ *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 226; vgl *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 711; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.023, sprechen hier von einem verfassungsrechtlichen Gewohnheitsrecht, was der hA widerspricht, wonach Gewohnheitsrecht keine Rechtsquelle des Verfassungsrechts ist; vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlamayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 105 mit Verweisen auf die Rechtsprechung des VwGH und des VfGH.

²⁰⁷ *Welan*, Bundeskanzler, 5ff.

Mit Blick auf eine weitere Stärkung der Stellung des Bundeskanzlers ist festzuhalten: „Das Vorschlagsrecht ist Ausdruck eines Vertrauensgrundsatzes (Kanzlervertrauen) und soll der Homogenität der Arbeit der Regierung dienen. Das Einstimmigkeitsprinzip bringt dies in der Praxis des Regierens zur Konsequenz.“²⁰⁸ Daraus lässt sich ableiten, dass insgesamt geeignete Voraussetzungen für eine auf Einstimmigkeit basierende Regierungspolitik geschaffen werden sollten und diese idealerweise im Laufe der Zeit und angesichts sich verändernder Umstände und Anforderungen entsprechend angepasst und erneuert werden müssen.

Der Bundeskanzler steht nicht an der Spitze der Bundesverwaltung²⁰⁹ und ist bei der Festsetzung der Anzahl und des Wirkungsbereiches der Bundesministerien durch das BMG gemäß Art 77 Abs 2 B-VG von der einfachen parlamentarischen Mehrheit abhängig. Mit Blick auf die rechtliche und auch politische Sonderstellung des Bundeskanzlers ist zu erwähnen, dass diese prinzipiell auch für das Bundeskanzleramt gilt, wobei dessen Erwähnung in Art 77 Abs 3 B-VG bedeutet, dass die Einrichtung eines Bundeskanzleramtes unter verfassungsrechtlicher Bestandsgarantie und nicht zur einfachgesetzlichen Disposition steht.²¹⁰ Im Übrigen verfügt er aber über keine Organisationsgewalt im Rahmen der Bundesregierung. Im Gegensatz dazu kann der dt Bundeskanzler Zahl, Umfang und Wirkungsbereich der einzelnen Ministerien festlegen.²¹¹

Die Mitglieder der österreichischen Bundesregierung sind dem Nationalrat im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle rechtlich und politisch verantwortlich. Ein Misstrauensvotum muss gem Art 74 Abs 1 B-VG (politische Verantwortung) gegen die gesamte Bundesregierung oder gegen einzelne Bundesminister beschlossen werden.²¹² Hingegen richtet sich in Deutschland ein Misstrauensvotum ausschließlich gegen den Bundeskanzler als für die Tätigkeit der Bundesregierung insgesamt Verantwortlicher.

²⁰⁸ Welan, Bundeskanzler, 28.

²⁰⁹ Wittmann, Regierungschef, 260; vgl Welan, Bundeskanzler, 18ff.

²¹⁰ Adamovich, Koordinationskompetenz, 235.

²¹¹ Welan, Bundeskanzler, 27.

²¹² Vgl Wittmann, Regierungschef, 126f, „Auffallend ist, dass in den seltensten Fällen die Verantwortlichkeit der gesamten Bundesregierung geltend gemacht wird. Auch der Bundeskanzler - obwohl als ‚Gesamtverantwortlicher‘ Speerspitze der Bundesregierung - bleibt vergleichsweise von Misstrauensanträgen verschont.“

4.3. Richtlinienkompetenz auf Basis des B-VG

4.3.1. Ausgangspunkt

Im Lichte der hA, wonach der Bundeskanzler auf Basis des österreichischen Verfassungsrechts kein formelles Weisungsrecht gegenüber den anderen Regierungsmitgliedern hat bzw auch nicht an der Spitze der gesamten Bundesverwaltung steht, wird in Österreich seit geraumer Zeit die Frage untersucht, ob er zumindest über eine aus der Verfassung und der einfachgesetzlichen Rechtsordnung ableitbare Richtlinienkompetenz verfügt.²¹³ In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Aufgaben des Bundespräsidenten im Wesentlichen dem B-VG zu entnehmen sind, während sich die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundesregierung, des Bundeskanzlers und der übrigen Bundesminister sich nur teilweise aus der Verfassung ergeben bzw überwiegend auf einfachem Gesetz basieren.²¹⁴

Die zentrale These dieser Arbeit lautet, dass der Bundeskanzler durch die mit dem EU-Beitritt erfolgte Gesamtänderung der Bundesverfassung gegenüber den anderen Bundesministern eine Leitlinienkompetenz im Zuständigkeits- und Tätigkeitsbereich des ER erhalten hat.²¹⁵ Bevor nun in einem ersten Schritt die wesentlichen Aspekte der Richtlinienkompetenz des dt Bundeskanzlers untersucht werden, ist es noch erwähnenswert, dass in Österreich die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers Teil der ständisch-autoritären Verfassung 1934²¹⁶ war, deren Art 93 festlegte: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig.“²¹⁷

²¹³Vgl Wittmann, Regierungschef, 260ff.

²¹⁴Vgl Adamovich/Funk/Holzinger, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.001.

²¹⁵Siehe Kapitel 6.

²¹⁶Vgl Merkl, Führerstellung.

²¹⁷Vgl dazu Welan, Bundeskanzler, 24, „Diese Bestimmung hatte ihr Vorbild im Art 56 der Weimarer Verfassung, entbehrte aber, der autoritären Verfassung entsprechend, einer parlamentarischen Verantwortlichkeitsregelung. Art 56 der Reichsverfassung 1919 bestimmte dagegen: „Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung.“

4.3.2. Die Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers

Art 65 GG für die Bundesrepublik Deutschland ist die zentrale verfassungsrechtliche Norm bezüglich der Aufgabenverteilung innerhalb der dt Bundesregierung: „Der *Bundeskanzler* bestimmt die *Richtlinien der Politik* und trägt dafür die *Verantwortung*. *Innerhalb* dieser *Richtlinien* leitet jeder *Bundesminister* seinen Geschäftsbereich *selbstständig* und unter *eigener Verantwortung*. Über *Meinungsverschiedenheiten* zwischen den Bundesministern entscheidet die *Bundesregierung*. Der *Bundeskanzler* *leitet ihre Geschäfte* nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.“²¹⁸

4.3.2.1. Allgemeine Aspekte

Art 65 GG enthält in der Reihenfolge Kanzlerprinzip, Ressortprinzip und Kollegialprinzip die wesentlichen Organisationsprinzipien der dt Bundesregierung und „regelt auch die Verteilung der Kompetenzen in Bezug auf die politische Planung. Bei dieser handelt es sich um keinen eigenständigen Aufgabenbereich innerhalb der Regierungstätigkeit, sondern eine Modalität der Wahrnehmung von staatsleitenden Aufgaben.“²¹⁹ Beim Vergleich mit Art 69 B-VG fällt sofort auf, dass im österreichischen Verfassungsrecht lediglich der Ansatz eines Kanzlerprinzips enthalten ist und dieses nach dem Kollegialprinzip und dem Ressortprinzip an letzter Stelle genannt wird.

*Schenke*²²⁰ führt grundsätzlich aus: „Die starke Stellung des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung beruht zu einem wesentlichen Teil auf dessen in Art 65 Satz 1 GG geregelter Richtlinienkompetenz. Auf sie gründet sich nicht zuletzt die häufig anzutreffende Charakterisierung der Bundesrepublik Deutschland als Kanzlerdemokratie. (...) In diesem Zusammenhang macht sich vor allem auch der Umstand bemerkbar, dass das GG keine Doppelspitze der Exekutive ausweist wie sie für die Weimarer Reichsverfassung typisch war.“ Auch hier besteht ein augenfälliger

²¹⁸ *Hervorhebungen von mir.*

²¹⁹ *Schenke*, Art 65 GG, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof* (Hrsg), Bonner Kommentar zum GG, Rz 15 unter Verweis auf *Herzog*, Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig*, GG Kommentar, Rz 81 ff.

²²⁰ *Schenke*, Art 65 GG in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof*, Rz 18.

Unterschied zur österreichischen Verfassung, da Art 69 B-VG neben den Bundesministern und der Bundesregierung auch den Bundespräsidenten als eines der obersten Verwaltungsorgane nennt.²²¹

Im Vergleich zur allgemeinen Feststellung, dass es sich beim österreichischen Bundeskanzler im Vergleich zu den übrigen Bundesministern um lediglich einen „primus inter pares“ handelt, meint *Herzog*²²² in Abweichung von *Schenke* zwar, dass „zentraler, wenn auch gegenüber den anderen Sätzen oft überschätzter Teil der Vorschrift (...) Art 65 Satz 1 GG ist.“ Er führt jedoch weiter aus, dass er „nicht nur Primus inter pares sein soll (...) und seine Hervorhebung unter den Regierungsmitgliedern soll sich nicht lediglich auf protokollarische Besonderheiten beschränken. Vielmehr soll er der verantwortliche Leiter der Regierungspolitik sein, der auch den einzelnen Ministern verbindliche Rahmendaten für ihre Ressortpolitik setzen kann.“

In einer politikwissenschaftlichen Betrachtungsweise erläutert *Henneis*²²³ zur Prägung des Begriffs Kanzlerdemokratie: „Es ist die Richtlinienkompetenz, vor allem die Art, wie der erste Bundeskanzler von ihr Gebrauch gemacht hat, die es rechtfertigt, das politische System der Bundesrepublik als Kanzlerdemokratie zu bezeichnen.“ ME hängt die Bedeutung der Richtlinienkompetenz für den realen politischen Einfluss des Bundeskanzlers insgesamt wesentlich von dessen Persönlichkeit sowie der Gesamtkonstellation der Regierung ab.

4.3.2.2. Der Begriff der „Richtlinien der Politik“

Allgemein ist und bleibt der Begriff „Richtlinien der Politik“ in der dt Diskussion umstritten, wobei sich eine hA skizzieren lässt. *Junker*²²⁴ hat ihn folgendermaßen definiert: „Die Richtlinien der Politik sind der Inbegriff der staatsrichtungsbestimmenden Gestaltungsentscheidungen im Bereich der Regierung. Sie

²²¹Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.001, „Es gibt also nicht bloß ein oberstes Organ der Bundesverwaltung, sondern deren drei.“

²²²*Herzog*, Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig*, Rz 2f.

²²³*Henneis*, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik (1964; Erstveröffentlichung), in: *Henneis*, Regieren im modernen Staat - Politikwissenschaftliche Abhandlungen I (1999) 106, 107 (Anm.: Der erste Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland war Konrad Adenauer).

²²⁴*Junker*, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (1964) 135.

sind die Prinzipien des Handelns der Regierung.“ Ein wichtiger zusätzlicher Aspekt wird von *Schenke*²²⁵ in Auseinandersetzung mit den von der hA abweichenden Meinungen und unter Verweis auf zahlreiche Quellen eingebracht: „(Ü)berwiegend sieht man in den Richtlinien der Politik verbindliche grundlegende politische Entscheidungen.“

Sinnvoll sind Richtlinien des Bundeskanzlers mE nur, wenn sie (politisch) verbindlich sind bzw „all diejenigen Befugnisse (umfasst), mit denen er seinen politischen Führungsanspruch behaupten und durchsetzen kann.“²²⁶ Dieses zutreffende Argument wird mE durch das Wirken des ER als politisches Leitorgan der EU untermauert. Auch dort ist es wesentlich, dass dessen Vorgaben und Beschlüsse für die anderen Unionsorgane Autorität haben und im wahrsten Sinne des Wortes richtungsweisend sind und Orientierungscharakter haben.²²⁷

Wichtig für die Begründung der Stärkung der rechtlichen Position des österreichischen Bundeskanzlers in Form einer (strategischen) Leitlinienkompetenz gegenüber den anderen Bundesministern durch seine Zugehörigkeit zum ER in dessen Handlungs- und Wirkungsbereich erscheint ein weiterer Aspekt der hL in Deutschland. Demnach hat der Bundeskanzler schon aufgrund des Wortlautes des Art 65 Satz 1 GG „keine Kompetenz-Kompetenz“ bzw „Definitionsmacht hinsichtlich des Inhalts dieses Begriffs“ inne.²²⁸ Eine solche Kompetenz des Bundeskanzlers ist mE auch für das österreichische Verfassungsrecht weder argumentierbar noch sinnvoll, da es das Ressortprinzip ad absurdum führen würde.

In der Folge sind die Grenzen bzw Kernelemente der Richtlinienkompetenz des dt Bundeskanzlers zu erarbeiten, um auf dieser Basis Rückschlüsse auf die zu begründende Leitlinienkompetenz des österreichischen Bundeskanzlers zu ziehen.

²²⁵*Schenke*, Art 65 GG, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof*, Rz 20.

²²⁶*Oldiges*, Art 65 GG, in: *Sachs*: GG, Kommentar, Rz 14.

²²⁷Siehe zur Frage der Rechtsverbindlichkeit Kapitel 5.5.

²²⁸Vgl *Schenke*, Art 65 GG, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof*, Rz 21.

4.3.2.3. Generell-abstrakte Norm oder Einzelakt

Als erstes drängt sich die Frage auf, ob es sich bei Richtlinien nur um allgemeine Normen und Entscheidungen oder auch um (konkrete) Einzelentscheidungen des Bundeskanzlers handelt. So verleitet der Begriff „Richtlinie“ mE erst einmal zur Annahme, dass damit (eher) eine generelle und auch ex-ante formulierte Norm gemeint ist. Allerdings muss bedacht werden, dass der Art 65 Satz 1 GG von Richtlinien der „Politik“ spricht. Zwar ist auch im Bereich langfristiger politisch-gesellschaftlicher Fragen einiges planbar und bedarf bzw bedürfte sinnvoller Weise der strategischen und vorausschauenden Planung.²²⁹ Darin erschöpft es sich jedoch nicht, da „das Politische seinem Wesen nach etwas Dynamisch-Irrationales ist, dass sich den sich dauernd ändernden Lebensverhältnissen anzupassen sucht.“²³⁰ Allgemeiner formuliert „passt die Analogie zum Normbegriff schon deshalb nicht, weil sie, zu Ende gedacht, dem Bundeskanzler jede Einzelfallentscheidung verweigern würde. (...) Aber im Zusammenhang mit Art 65 GG muss nach dem politischen Gewicht der Gegenstände entschieden werden, und da führt kein Weg an der Tatsache vorbei, dass es Einzelfallentscheidungen gibt, die in ihrem objektiven politischen Gewicht von viel größerer politischer Bedeutung sind als mancher Normsetzungsakt.“²³¹

ME ist diesen Ausführungen zu folgen. Auch bei Betrachtung der Tagesordnungen und der Entscheidungen des ER lässt sich feststellen, dass diese einerseits langfristige strategische Festlegungen und Zielsetzungen wie etwa die Lissabon-Strategie (2000), die EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (2007), die EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung (2006) sowie viele andere grundsätzliche politische

²²⁹Zum Problem der „Kurzfristigkeit in der Demokratie“ vgl. *Kahl*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, Heft 1, 2, 16f.

²³⁰*Klein*, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen (1996) 30.

²³¹*Herzog*, Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig*, Rz 7; vgl. auch *Schenke*, Art 65 GG, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof*, Rz 24, „Bestätigt wird diese Skepsis gegenüber einer Bestimmung des Begriffs der Richtlinien der Politik anhand der Kriterien abstrakt-generell durch die teleologisch-systematische Interpretation des Art 65 Abs 1 GG. Zur Natur der Regierung gehört, dass es sich bei ihr um eine essentiell situationsbezogene Tätigkeit handelt, die als solche - und das ist gerade für sie typisch und bietet letztlich auch in der Demokratie die Legitimation für die institutionelle Trennung von Regierung und Gesetzgebung - einer normativen Vorausplanung nur in bescheidenem Umfang als zugänglich erweist. Beschränkte man den Bundeskanzler nun auf das Setzen abstrakt-genereller Regelungen, so hieße das - vielleicht etwas überpointiert - nichts anderes, als das man ihn vom Kernbereich der Regierung ausschliesse.“

Weichenstellungen umfassen. Gerade die letzten Jahre haben aber gezeigt, dass sich der ER immer wieder und immer öfter vordringlich in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht höchst relevanter Themen auch sehr kurzfristig annimmt bzw annehmen muss.²³²

4.3.2.4. Grenzen der Richtlinienkompetenz

Angesichts des Wortlautes „Richtlinie der Politik“ sowie der Ressortverantwortlichkeit der Bundesminister gem Art 65 Satz 2 GG ergibt sich mE zutreffender Weise, „dass der Bundeskanzler weder berechtigt ist, für sich ein Monopol an Regierungsentscheidungen zu schaffen, noch dass er berechtigt ist, die Entscheidungsmöglichkeiten seiner Minister mit oder ohne Zuhilfenahme eines Entscheidungsapparates wie des Bundeskanzleramts auf wenige, kleine und unbedeutende Bereiche zu reduzieren.“²³³

4.3.3. Ergebnis

*Wittmann*²³⁴ verweist bei der Untersuchung der Frage, ob aus der Vorrangstellung des Bundeskanzlers eine allgemeine Richtlinienkompetenz abgeleitet werden kann, auf die Extremposition von *Esterbauer*²³⁵, wonach „der Bundeskanzler als Vorsitzender der Bundesregierung ihren Bestand ohne eine Koordinations- und Richtlinienkompetenz gar nicht gewährleisten könne“ und „die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ‚in fragwürdiger Weise durch die Hintertür des Bundesministeriengesetzes‘ Eingang in die Rechtsordnung gefunden habe“ und in der politischen Praxis der Richtlinienkompetenz des dt Bundeskanzlers gleichkomme.

²³²Vgl *Callies*, Art 15 EUV, in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 7, „Der ER ist aufgerufen, der EU Impulse und Leitlinien zu geben sowie Prioritäten zu setzen. Das könnten neben den großen Linien der Politik auch Einzelfragen sein, die in den Entscheidungsprozessen der EU nicht lösbar sind.“

²³³*Herzog*, Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig*, Rz 9, in Rz 11 wird weiter ausgeführt: „Im Übrigen ist die praktische Gefahr, dass ein Regierungschef seinen Ministern auch nur den größeren Teil ihrer Entscheidungsmöglichkeiten nehmen könnte, außerordentlich gering. Die Aufgabenlast des modernen Staates ist so unglaublich groß, dass Bundeskanzler, Bundesminister, parlamentarische und beamtete Staatssekretäre und zudem noch auch die Abteilungsleiter auf Bundes- und Landesebene genug Betätigungsfreiraum nebeneinander finden. Nur wer glaubt, dass die wirklichen Gestaltungs- und Bewährungsfelder der Politik lediglich dort liegen, wo sie von der Öffentlichkeit und vor allem von den Massenmedien jeweils gerade ausgemacht werden, kann das anders sehen.“

²³⁴*Wittmann*, Regierungschef, 261.

²³⁵*Esterbauer*, Das politische System Österreichs (1995) 40.

ME ist diese Einschätzung nicht korrekt. Demgegenüber ist der hL zu folgen, wonach der Bundeskanzler aufgrund der österreichischen Verfassung über keine allgemeine Richtlinienkompetenz verfügt, zumal er, wie oben schon festgestellt, im Gegensatz zum dt Bundeskanzler dem Nationalrat gegenüber auch keine korrespondierende rechtliche und politische Gesamtverantwortung wahrzunehmen hat.²³⁶ Andererseits „(enthält) die Verfassung (...) auch keine Schranke, die verhindert, dass der Bundeskanzler durch sein Prestige und Verhalten innerhalb der Regierung tatsächlich Richtlinien gebend wirkt.“²³⁷ *Wittmann*²³⁸ rundet seine umfassende Arbeit folgendermaßen ab: „Gemeinsam sind dem französischen Premier Ministre und seinem österreichischen Amtskollegen, dass sie beide über kein Weisungsrecht oder Richtlinienkompetenz verfügen. Hierbei ist jedoch festzuhalten, dass starke Politiker ein solches Instrument nicht benötigen und es schwachen auch nichts nützt.“

ME gilt die hL nur bezüglich der vor dem EU-Beitritt geltenden österreichischen Verfassungsrechtslage. Seitdem kann bezüglich des Wirkungsbereichs des ER eine Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus dem österreichischen Unionsverfassungsrecht abgeleitet werden.²³⁹ Allgemein sei im Zusammenhang mit der Frage einer Verbesserung strategischer Regierungsführung und Politikgestaltung in Österreich an dieser Stelle angemerkt, dass die in dieser Arbeit argumentierte Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers ein weiterer wichtiger aber nicht hinreichender Schritt in die richtige Richtung wäre. Im nächsten Abschnitt werden Aspekte und Umfang der bestehenden Koordinationszuständigkeit des Bundeskanzlers bzw des Bundeskanzleramtes zu untersuchen.

²³⁶Vgl *Welan*, Bundeskanzler, 24ff; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Staatsrecht 2: Organisation, Rz 28.020.

²³⁷*Welan*, Die oberste Exekutive in: *Pelinka/Welan*, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971) 194.

²³⁸*Wittmann*, Regierungschef, 425f.

²³⁹ Siehe Kapitel 6.

4.4. Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers

4.4.1. Die Koordinationskompetenz aufgrund des B-VG

4.4.1.1. Allgemeiner Regelungsansatz des B-VG

Zuerst soll aufgrund des B-VG allgemein geprüft werden, wie Verteilung und Struktur der Koordination und der diesbezüglichen Zuständigkeiten geregelt sind. In diesem Zusammenhang haben *Rill/Schäffer*²⁴⁰ 1975 in ihrer im Auftrag der ÖRÖK erstellten Untersuchung einen mE nach wie vor gültigen Befund formuliert: „Angesichts der bereits von der Verfassung wegen begründeten verbands- wie organkompetenzrechtlichen Pluralität der Entscheidungsträger stellt sich als erstes die Frage, inwieweit die *Verfassung* dem von ihr geschaffenen *Koordinationsbedarf* durch Einsetzung entsprechender *Koordinationsinstrumente* Rechnung trägt. Insgesamt gesehen, kann vorweg festgestellt werden, dass der *Gedanke* möglichst klarer *Trennung* der *Kompetenzen* von Rechtsträgern und Organen die Bundesverfassung *weitaus stärker* prägt *als* der *Gedanke*, die *Koordination* zwischen Rechtsträgern und Organen zu fördern. Damit soll nicht gesagt werden, dass der Koordination dienende Regelungen der österreichischen Bundesverfassung vollends fremd sind, sondern nur, dass das von der Verfassung zur Verfügung gestellte *Koordinationsinstrumentarium nicht optimal* entwickelt ist.“²⁴¹

Ein wesentlicher Erklärungsansatz für dieses Defizit ist mE die Tatsache, dass sich integriertes, ressortübergreifendes Planungsdenken bzw dessen Notwendigkeit mit Ausnahme der traditionellen Haushaltsplanung im Wesentlichen erst nach Entstehung des B-VG mit den wachsenden und verändernden Staatsaufgaben in den 1970er und

²⁴⁰ *Rill/Schäffer*, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung (1975) 56. - *Hervorhebungen von mir*.

²⁴¹ Diese rechtswissenschaftliche Analyse trifft auf die ebenfalls nach wie vor zutreffende politikwissenschaftliche bzw rechtstatsächliche Einschätzung bezüglich des Regierungssystems auf Bundesebene von *Welan/Neisser*, Bundeskanzler, 102, „Personalunionen von Parteigrößen und Ressortführern, Ressortinteressen und Ressortideologie, das Rollenverständnis der Ministerialbürokratie, der Einfluss der ressortnahen Parteigruppen und Verbände - all dies führt leicht zu einer Polykratie der Ressorts. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um eine Koalitionsregierung oder um eine Einparteienregierung handelt. Die Gefahr einer Polykratie der Ressorts kann der Bundeskanzler als Integrator der Regierung verhindern.“

1980er Jahren entwickelt hat.²⁴² Obwohl seither einiges geschehen ist, sind nach wie vor zahlreiche Vorstellungen bezüglich der Aufgaben des öffentlichen Rechts von der ursprünglichen - von *Rill/Schäffer* beschriebenen - Konzeption des B-VG geprägt.

Dies wird mE durch die jüngsten Haushaltsrechtsnovellen über die wirkungsorientierte Haushaltsführung insofern bestätigt, als ab 2013 für das Bundesbudget der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wirkungsorientierung sowohl auf der politischen als auch auf der strategischen und operativen Verwaltungsebene verankert wird.²⁴³ Budgetäre Entscheidungen sollen sich nach den mit den Budgetmitteln zu erzielenden Wirkungen und Leistungen orientieren, wodurch die Politik gezielter steuern kann und Bürger die tatsächliche Verwendung von Steuergeldern besser nachvollziehen können.²⁴⁴ Ein zentrales Element der Reform ist die Einführung einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben (Gesetze, Verordnungen, über- und zwischenstaatlichen Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG) und sonstigen Vorhaben des Bundes.²⁴⁵ Dabei sind jedenfalls finanzielle, wirtschafts-, umwelt-, konsumentenschutzpolitische sowie Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger und für Unternehmen, Auswirkungen in sozialer Hinsicht und insbesondere auch auf die tatsächliche Gleichstellung von Männer und Frauen zu berücksichtigen. Die Durchführung, Umsetzung und das entsprechende Controlling obliegen dem BKA und dem BMF.²⁴⁶

²⁴²Siehe dazu Kapitel 3.3. bis 3.5.; *Henneis*, Aufgaben einer modernen Regierungslehre (1965; Erstveröffentlichung), in: *Henneis*, Regieren im modernen Staat - Politikwissenschaftliche Abhandlungen I (1999) 142, 151, bringt es folgendermaßen auf den Punkt: „Das Problem des modernen Staates liegt nicht mehr allein in der Sicherung von Rechten, sondern vor allem in der Erfüllung von Leistungen. Er hat Leistungen und Aufgaben von gewaltigen Dimensionen zu bewältigen. Die Fähigkeit dazu - das Ausmaß seiner Effizienz - bestimmt sich unter anderem nach dem Grad seiner organisatorisch-instrumentalen Adaption an diese neue Lage. Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Unabhängigkeit der Richter, Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit waren die großartigen Antworten auf das alte Problem des Schutzes der Rechte; für die Sicherung der Ansprüche und die Gewährleistung seiner Leistungen haben wir Vergleichbares nur in ersten Ansätzen.“

²⁴³Vgl Art 51ff B-VG idF ab 1.1.2013 (BGBl I 2008/I).

²⁴⁴Vgl zur Frage Staatsverschuldung und Nachhaltigkeitsprinzip *Kahl*, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, 4.

²⁴⁵§ 17 BHG.

²⁴⁶Vgl allgemein zum Thema Effizienzgebot *Lachmayer*, Effizienz als Verfassungsprinzip - eine Maxime für staatliches Handeln in Österreich? In: *Bungenberg et al* (Hrsg): Recht und Ökonomik, 44. Assistententagung des öffentlichen Rechts, Jena 2004, (2004) 135.

4.4.1.2. Verfassungsrechtliche Koordinationskompetenzen des Bundeskanzlers

Bekanntermaßen wird bereits aus Art 69 Abs 1 Satz 2 B-VG abgeleitet, dass der Bundeskanzler gegenüber den anderen Regierungsmitgliedern kein Weisungsrecht hat. Eine Ausnahme bilden lediglich die im Bundeskanzleramt angesiedelten Staatssekretäre, die von Art 19 Abs 1 B-VG zwar als oberste Organe der Vollziehung bezeichnet werden, jedoch aus juristischer Sicht keine Mitglieder der Bundesregierung sind.²⁴⁷ Jedoch ergibt sich aus der Eigenschaft des Bundeskanzlers als Vorsitzender der Bundesregierung eine gewisse Koordinationsbefugnis.²⁴⁸ „Überdies trifft ihn - modernen Vorstellungen des „Controlling“ vergleichbar - die Aufgabe, dass die Bundesregierung die ihr zugewiesenen Aufgaben auch tatsächlich erfüllt. In diesem Zusammenhang trifft ihn insbesondere auch die Obliegenheit, auf die Herstellung der Einstimmigkeit in der Bundesregierung (...) hinzuwirken und insoweit als Vermittler und Schlichter zwischen den Ressorts zu wirken.“²⁴⁹ In diesen Argumentationen und Umschreibungen stecken mE Elemente und Ansätze - gleichsam als Vorstufe - einer Leitlinienkompetenz.

*Raschauer*²⁵⁰ unterscheidet bezüglich einfachgesetzlicher Koordinationskompetenzen zwischen dem Bundeskanzler und den übrigen Bundesministern: „Anders zu sehen ist die Koordination als Sachkompetenz des Bundeskanzlers (zB Teil 2 A/1 der Anlage zum BMG), da er auf diese Weise nicht zur Koordination einer Sachmaterie mit anderen Ressortkompetenzen, sondern zu einer abstrakten Koordination berufen wird. Von Verfassung wegen kommt dem Bundeskanzler eine Koordinationsbefugnis nur insoweit zu, als ihm die Funktion ‚Vorsitzender der Bundesregierung‘ übertragen ist. Einfachgesetzliche abstrakte Koordinierungsregelungen vermögen lediglich, diese

²⁴⁷ *Wittmann*, Regierungschef, 258.

²⁴⁸ *Adamovich*, Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers, 235, unter Verweis auf *Welan/Neisser*, Bundeskanzler, 102; differenzierter *Raschauer*, Art 69 B-VG in: *Korinek/Holoubek*, Rz 36: „Die in der Verfassung angelegte Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers (darf) nicht unterschätzt werden: Als Vorsitzender der Bundesregierung und als für die personelle Zusammensetzung der Bundesregierung Vorschlagsberechtigter ist er sowohl dem Bundespräsidenten als auch dem Nationalrat gegenüber dafür verantwortlich, dass die Bundesregierung die ihr obliegenden Aufgaben erfüllt, dass sie insbesondere nicht durch ein Gegeneinander von Mitgliedern der Bundesregierung blockiert wird. Erforderlichenfalls obliegt es ihm, wenn andere Maßnahmen nicht zum Ziel führen, dem Bundespräsidenten eine Umgestaltung der Bundesregierung vorzuschlagen.“

²⁴⁹ *Raschauer*, Art 69 B-VG in: *Korinek/Holoubek*, Rz 9.

²⁵⁰ *Raschauer*, Art 69 B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 35.

Kompetenzen ‚in Erinnerung zu rufen‘. Der Bundeskanzler ist daher durch Regelungen der genannten Art nur berufen, in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Bundesregierung insbesondere durch Vorschläge und Ermahnungen darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder der Bundesregierung einzeln und insgesamt die sie treffenden Aufgaben erfüllen. Ein ‚Hineinregieren‘ in die Sachkompetenz der einzelnen Ressorts oder ein ‚An sich ziehen‘ von Ressortzuständigkeiten ist ihm unter dem Titel der Koordination - verfassungskonform verstanden - nicht eingeräumt.“ Dieser Analyse ist mE bezüglich der österreichischen Rechtslage vor dem EU-Beitritt zuzustimmen. Sie hat jedoch betreffend den Wirkungsbereich des ER ihre Gültigkeit sukzessive verloren und ist durch eine entsprechende Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers ersetzt worden.

4.4.2. Die Koordinierungskompetenz auf einfachgesetzlicher Basis

Neben der Ableitung der Koordinationskompetenz aus der Verfassung wurde sie sowohl von der gesetzlichen Praxis als auch von der Lehre auf § 11 Abs 1 des (einfachen) Gesetzes vom 19.12.1918 StGBI 1918/139 gestützt: „Der Staatskanzler hat auf das einheitliche Zusammenwirken aller Staatsämter und auf die Wahrung der allen Verwaltungszweigen gemeinsamen Interessen hinzuwirken.“ Die Regelung wurde durch das ÜG 1920 in den Rechtsbestand der neuen Verfassung übernommen und durch § 26 Abs 1 ÜG zu einer Koordinationskompetenz des Bundeskanzleramtes.

Bereits diese Formulierung enthält mit den Wortfolgen „einheitliches Zusammenwirken“ sowie „gemeinsame Interessen“ wesentliche und in einem gewissen Sinne auch zeitlose Anhaltspunkte für eine mögliche und sinnvolle Weiterentwicklung in Richtung langfristige und vorausschauende Regierungspolitik und eine damit einhergehende extensive Interpretation der Zuständigkeiten des Bundeskanzlers und des BKA zumindest im Wirkungsbereich des ER.

4.4.3. Allgemeines zur Koordinierungskompetenz gemäß BMG

Einleitend ist festzuhalten, dass dem § 26 Abs 1 ÜG durch das BMG 1973 materiell derogiert wurde.²⁵¹ Vor dem BMG „war der Wirkungsbereich der einzelnen Bundesministerien in einer Vielzahl von Rechtsvorschriften aus den verschiedensten Verfassungsepochen geregelt. Neben eigenen ‚Organisations-‘ oder ‚Kompetenzgrenzen‘ regelten zahlreiche materielle Bestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, vor allem die Vollziehungsklauseln, die Kompetenzen der einzelnen Bundesministerien.“²⁵² Somit ist auf einfachgesetzlicher Ebene das BMG 1986, BGBl 1986/76 (WV) idF BGBl I 2009/03 der wesentliche einfachgesetzliche Anknüpfungspunkt für die Koordinierungskompetenz des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes. *Welan*²⁵³ meint, dass das BMG 1973 „das Bundeskanzleramt zum quantitativen und qualitativen Superministerium gemacht hat. Diesbezüglich sind insbesondere die Zuständigkeiten betreffend Planung und Gestaltung der Regierungspolitik, Information und Massenmedien hervorzuheben.“ Auch wenn diese Sicht insbesondere angesichts der nach wie vor existierenden (durchschnittlichen) Praxis übertrieben erscheint, sind in ihr zentrale und nach wie vor zukunftsweisende Elemente einer integrierten Regierungspolitik enthalten.

4.4.4. Verfassungsrechtliche Regelungslücke betreffend integrierte, ressortübergreifende Koordination und Planung

Im Zusammenhang mit dem Thema ressortübergreifende, langfristige politische und rechtliche Planung sowie Koordination der Regierung und Verwaltung stellt sich die Frage, ob eine diesbezügliche verfassungsrechtliche Regelungslücke existiert hat bzw existiert, nachdem das B-VG diese Kategorie mit Ausnahme der Haushaltsplanung nicht als eigenen Regelungsgegenstand vorgesehen hat, sondern in Art 69 B-VG allgemein von den „obersten Verwaltungsgeschäften“ spricht. ME bestand aus materiellrechtlicher

²⁵¹ *Welan*, Bundeskanzler, 20.

²⁵² *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 47.016.

²⁵³ *Welan*, Bundeskanzler, 30.

Sicht eine Regelungslücke. Ein wesentlicher Anhaltspunkt dafür sind die im Folgenden dargestellten einfachgesetzlichen Neuerungen durch das BMG 1973.²⁵⁴

4.4.5. Verrechtlichung der Planung und Koordination durch das BMG

Das BMG regelt „die Führungsaufgaben Planung und Koordination in unterschiedlicher Weise (...) als Tatbestand der Zuständigkeitsordnung, der interministeriellen Verfahrensordnung und der ressortinternen Organisation.“²⁵⁵ *Pernthaler*²⁵⁶ bezeichnet das BMG als „für die österreichische Verwaltungsorganisation rechtlich in vielerlei Hinsicht bahnbrechend: Erstmals wird hier die formale Kategorie ‚oberste Bundesverwaltung‘ - und damit auch die Funktion des Bundesministers - weiter rechtlich differenziert in die Bereiche der ‚Regierungspolitik‘ (Regierungsakte), behördliche Verwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung. Ferner wird die Koordination innerhalb des Ministeriums und der Ministerien untereinander ansatzweise in ein allgemeines Organisationsschema gebracht.“

Von besonderer Relevanz ist mE die Aufgabe gem § 3 Abs 1 iVm Abs 3 BMG: „Die Bundesministerien haben im Rahmen ihres Wirkungsbereiches (§ 2) (...) *alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung der vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete oder vom Standpunkt der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einrichtung und Arbeitsweise der Vollziehung im Bereich des Bundes grundsätzlich Bedeutung zukommt.*“ Diesbezüglich führt *Pernthaler*²⁵⁷ zutreffend aus: „Immerhin nimmt das BMG 1973 damit wenigstens in seinen Grundstrukturen in vorbildlicher Weise auf die komplexe Lage der Verwaltung von heute Bedacht und ermöglicht den *verwaltungstechnischen Unterbau von Planungssystemen innerhalb der Ressorts.* Dagegen *fehlen jene organisatorischen Gesamteinrichtungen, die eine Stabsarbeit der Regierungsplanung ermöglichen, fast vollständig beziehungsweise sind in verfehlter Weise als Ressortaufgaben organisiert.* Daraus resultiert die *Diskrepanz* zwischen den

²⁵⁴Vgl die teilweise sehr kritischen Ausführungen von *Wittmann*, Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, ÖZP 1974, 181.

²⁵⁵*Wittmann*, Planung und Koordination, 182.

²⁵⁶*Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung II, 111. – *Hervorhebungen von mir.*

²⁵⁷*Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung II, 112. – *Hervorhebungen von mir.*

politischen Führungsstrukturen, die auf dem Kollegialsystem aufbauen (Bundesregierung, Regierungsausschüsse), und dem *verwaltungstechnischen Unterbau*. Besonders typisch die §§ 5 und 8 BMG: Sie versuchen, in den traditionellen Formen der ‚führenden‘, ‚vorwiegend betroffenen‘ oder ‚gemeinsamen‘ Ressortzuständigkeiten oder aber in Form von Kommissionen bei *einem Bundesminister* interministerielle Koordination herbeizuführen.“

Bemerkenswert und gleichzeitig auch in einem erheblichen Ausmaß bedenklich ist, dass diese aus dem Jahre 1978 stammende Analyse auch nach über 30 Jahren im Prinzip nichts von ihrer Gültigkeit verloren hat. Im Gegenteil: Wie im ersten Kapitel dargestellt, haben sich die Herausforderungen an das Regieren und die vorausschauende Politikgestaltung in modernen Demokratien bezüglich Komplexität, Langfristigkeit und Interdependenzen verstärkt und vermehrt. In seiner 1974 veröffentlichten Analyse des BMG zumindest teilweise prophetisch *Wittmann*²⁵⁸: „Der durch das BMinG 1973 vorgegebene formal-rechtliche (kompetenzmäßig) Rahmen (muss) durch eine systematische Reform von Regierung und Verwaltung ausgefüllt werden. Unterlässt man eine solche Reform der Führungsstrukturen in der obersten Bundesverwaltung, so ist unter den gegebenen Voraussetzungen anzunehmen, dass das Defizit an ressortinterner und ressortübergreifender Planung im Bereich von Regierung und Verwaltung längerfristig weiterbestehen wird.“

Insbesondere hat mE die Organisation der Bundesverwaltung bezüglich komplexer, langfristiger Querschnittsmaterien und -themen nach wie vor mit der Dominanz des Ressortprinzips zu kämpfen, obwohl sich Beiräte in der österreichischen Bundesverwaltung in den unterschiedlichsten Formen und Sachgebieten finden.²⁵⁹ Prinzipiell wäre es deshalb ratsam, gewisse Themen in koordinativer und planerischer Hinsicht langfristig in der Regierungszentrale BKA anzusiedeln. *Wittmann*²⁶⁰ schlug bereits 1974 die Einrichtung eines Regierungsplanungssystems vor, das als Voraussetzung die generelle Verstärkung der interministeriellen Koordination hat.

²⁵⁸ *Wittmann*, Planung und Koordination, 183.

²⁵⁹ *Lachmayer*, Beiräte in der Bundesverwaltung (2003) 17; im Anhang 1 wird ohne Anspruch auf Vollständigkeit ein Überblick über die „Beiratslandschaft“ mit knapp 150 Beiräten, Räten und Kommissionen gegeben.

²⁶⁰ Vgl. *Wittmann*, Planung und Koordination, 201f.

Weiters stellte er bezüglich der Organisation von zentralen Planungsinitiativen zwei Modelle zur Diskussion. In Anlehnung an das damalige französische Vorbild, die Einrichtung einer zentralen Regierungsplanungsstelle neben der bestehenden Ressortorganisation, was er aus verfassungsrechtlichen und praktischen Erwägungen verwirft. Mit Blick auf die damalige dt Praxis schlug er die verstärkte Wahrnehmung der Planungsaufgaben durch das BKA vor, wobei eine direkt dem Bundeskanzler unterstellte Planungsabteilung in einem Gremium bestehend aus den Planungsabteilungen aller Bundesministerien fungiert. Die Realität zeigt, dass diese Vorschläge nach wie vor diskutiert und als Grundlage für Reformbestrebungen in Betracht gezogen werden können.

4.4.6. Die zentralen Tatbestandselemente des BMG

Im BMG konstituieren mehrere Tatbestandselemente die Vorrangstellung des BKA bzw dessen Funktion als allgemeines Koordinationsministerium. Im Vorfeld sind jedoch noch einige begriffliche Klärungen vorzunehmen.

4.4.6.1. Das Recht des BKA auf umfassende Information seitens der Bundesministerien

Basis jeglicher Koordinationstätigkeit des BKA ist die durch § 6 BMG festgelegte Informationspflicht der Bundesministerien gegenüber dem BKA.²⁶¹ Das zentrale Element dieser Vorschrift ist mE, dass sie unabhängig von der allgemeinen Koordinierungspflicht gem § 5 BMG besteht und somit eine wesentliche ergänzende Kompetenz des BKA darstellt sowie zugleich dessen Sonderstellung unter den Bundesministerien untermauert. Bemerkenswert ist, dass in Deutschland dieses Recht im Zusammenhang mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers festgeschrieben ist.²⁶² Wie aus § 6 BMG ersichtlich, steht das Informationsrecht des österreichischen BKA prinzipiell im Zusammenhang mit dessen Zuständigkeit für die „Angelegenheiten

²⁶¹§ 6 BMG: „Unbeschadet des § 5 BMG haben die Bundesministerien das Bundeskanzleramt über die Besorgung der im § 3 Z 3 und 4 bezeichneten Geschäfte laufend und zeitgerecht zu unterrichten. Das Bundeskanzleramt hat bei der Besorgung von Geschäften im Rahmen der ihm gemäß Abschnitt A Z 1 und 5 des Teiles 2 der Anlage zugewiesenen Geschäfte auf diese Information Bedacht zu nehmen.“

²⁶²§ 3 der GO der dt Bundesregierung legt fest: „Der Bundeskanzler ist aus dem Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister über Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind.“

der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes“ sowie der „Angelegenheiten der allgemeinen staatlichen Verwaltung“ zu.

Im Kern handelt es sich dabei um den grundsätzlichen Informationsanspruch des Bundeskanzlers und seines Ministeriums, dessen rechtzeitige Erfüllung die erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Koordinationstätigkeit mit Blick auf eine möglichst reibungslose und kohärente Umsetzung der Regierungspolitik ist. Für Deutschland hat *Henneis*²⁶³ zur Einrichtung des Bundeskanzleramtes festgestellt: „Ein Regierungschef mag sich Sonderberater zulegen, einen Stab zur Ideenproduktion unterhalten, für die Feinarbeit bleibt ein Organ unentbehrlich, das ihn mit solidesten, detailgesättigten Spezialkenntnissen auf schnellstem Wege über alle Ressortprobleme unter einem schon übergeordneten Gesichtspunkt der Gesamtpolitik informiert und berät.“

Diesen Befund kann ich aus meiner eigenen praktischen Erfahrung auch für Österreich bestätigen. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere wichtig, dass die Mitarbeiter des BKA eine Äquidistanz zu den verschiedenen Ressorts, Interessensvertretern sowie Einflussgruppen wahren, wenn es um die Erstellung objektiver und umfassender Informationen geht.

4.4.6.2. Der juristische Koordinationsbegriff

Obwohl oder gerade weil Koordination ein im Regierungs- und Verwaltungsapparat sowie im Rahmen der EU dermaßen geläufiger und oft verwendeter Begriff ist, lohnt es sich, dessen Ursprung, Bedeutung und Inhalt kurz zu beleuchten. *Wittmann*²⁶⁴ erläutert diesbezüglich: „Um komplexe Sachverhalte in einer Organisation bewältigen zu können, muss der Prozess der Problemaufarbeitung in spezialisierten Teileinheiten arbeitsteilig gestaltet werden. Die *Zusammenfassung von Teilinformationen und Teilergebnissen zu einer Gesamtinformation beziehungsweise einem Gesamtergebnis*

²⁶³ *Henneis*, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, 122; sehr bekannt ist die folgende Aussage, 121, „Ohne das Kanzleramt wäre der Bundeskanzler ein bedauernswerter Vollinvalide: er könnte nicht sehen, hören, noch schreiben, geschweige denn Richtlinien bestimmen. Das ist wörtlich zu nehmen: bis zur schließlichen Bewilligung eigener Etatstellen für seine Aufgaben als Kanzler im Jahre 1978 musste Bismarck bei jedem Schriftverkehr auf Beamte des Auswärtigen Amtes zurückgreifen.“

²⁶⁴ *Wittmann*, Planung und Koordination, 185.

erfordert deren gegenseitige Abstimmung, dass heißt Koordination. Somit ist Koordination ein *Komplement der Arbeitsteilung*.“ Die von mir kursiv hervorgehobene Aussage ist deshalb sehr wichtig, da die in der gegenständlichen Untersuchung argumentierte Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers auf Basis des staatlichen Unionsverfassungsrechts einen Mehrwert für die gesamte Bundesregierung bzw alle Bundesministerien darstellen soll und auch kann. Jedenfalls soll es im Zuge der Etablierung einer Leitlinienkompetenz zu keinem einseitigen Ausbau der Macht des BKA auf Kosten der anderen Bundesministerien kommen.

Rill/Schäffer²⁶⁵ formulierten den folgenden juristischen Koordinationsbegriff: „Koordination sind jene rechtlich zulässigen oder rechtlich besonders vorgesehenen Maßnahmen, die dazu eingesetzt werden können, um einen Einklang der Entscheidungen mehrerer Entscheidungsträger herzustellen, und zwar dergestalt, dass die Entscheidungen in Bezug auf ein bestimmtes Ziel miteinander verträglich oder auf die Erreichung eines gemeinsamen Zieles ausgerichtet sind.“ Die mir bekannte ministerielle Praxis bestätigt die sinnvolle Unterscheidung zwischen *rechtlich zulässig* und *rechtlich besonders vorgesehen*, „um zwischen der aus mangelnder rechtlicher Bindung resultierenden Erlaubtheit von Koordinationsmaßnahmen einerseits und der durch ausdrücklichen Ermächtigung begründeten Zulässigkeit oder gar durch ausdrückliches Gebot statuierten Pflicht zur Setzung von Koordinationsmaßnahmen andererseits zu unterscheiden.“

Bezüglich der Frage der praktischen Effektivität einer konkreten Koordinierung ist an dieser Stelle festzuhalten, dass deren Erfolg nicht davon abhängt, ob sie rechtlich lediglich zulässig oder besonders vorgesehen ist. Vielmehr ist entscheidend, ob die im Rahmen der Koordination vereinbarten Maßnahmen und Strategien von den Beteiligten konkret umgesetzt werden, also eine entsprechende (Selbst-)Verpflichtung besteht. Es gibt immer wieder Fälle, in denen die Koordination sowie Verfahren „auf dem Papier“ bzw in Form eines Abschlussdokuments erfolgreich ist, jedoch keinen Niederschlag in

²⁶⁵Rill/Schäffer, Rechtsnormen der Planungskoordination, 29f, Basis war die im Zusammenhang mit dem XIV. Internationalen Verwaltungswissenschaftlichen Kongress 1968 ausgegebene Arbeitsdefinition „Coordination is taken to mean the consistency of the decisions of more than one centre. The consistency may be intended to ensure either that decisions are simply compatible with one another, or that they are concentrated on a specific objective.“

der Realität findet, indem keine oder nur eine unzureichende Umsetzung des Vereinbarten erfolgt bzw durch andere Maßnahmen konterkariert wird.²⁶⁶

4.4.6.3. Zeitpunkt der Koordination

Betreffend das Einsetzen der Koordination ist es mE grundsätzlich geboten, mit dieser möglichst früh zu beginnen. Diesbezüglich bzw zur Auslegung des BMG 1973 erläuterte der Verfassungsdienst des BKA 1976 in seinem Rundschreiben²⁶⁷ an alle Bundesministerien zum Begriff der Koordination, dass „die als das *wesentliche Begriffselement* der Koordination erwähnte *Abstimmung auch* in Erscheinung treten kann, *solange keinerlei andere Initiativen* ergriffen worden sind. Abstimmung bedeutet nach den Erfahrungen, die bei der Beobachtung von arbeitsteilig tätigen Aufgabenträgern zu gewinnen sind, durchaus *nicht nur* das Herstellen eines gewissermaßen *mathematisch errechenbaren gemeinsamen Nenners* (Herstellung einer Resultante aus den Aktionen der anderen beteiligten Bundesministerien), sondern schließt *auch eine gestaltende Komponente* in sich. Die Koordinierungsfunktionen des Kompetenzkataloges des Bundesministeriengesetzes 1973 stehen nicht unter dem Gedanken der Neutralität gegenüber den koordinativ zu erfassenden arbeitsteiligen Aufgabenträgern. (...) Hinwirken auf die Wahrung der allen Verwaltungszweigen gemeinsamen Interessen schließt somit auch ein *dynamisches Vorgehen* in sich ein.“

ME enthalten diese Ausführung wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Koordination durch das BKA ohne eine entsprechende Leitlinienkompetenz. Erwähnt werden soll bezüglich der Wortfolge *Herstellen eines gewissermaßen mathematisch errechenbaren gemeinsamen Nenners*, dass dies in Bezug auf die österreichische Position zu einzelnen EU-Dossiers insofern eine zeitlang gängige - mE und aus Sicht vieler Beteiligter - unbefriedigende Praxis war, als bei einander widersprechenden Positionen der zuständigen Ministerien in Brüssel keine aktive Position in den EU-Gremien bezogen wurde. Österreich hat sich somit verschwiegen.

²⁶⁶Nicht selten sind dies nationale oder internationale Nachhaltigkeitsstrategien.

²⁶⁷Rundschreiben des *Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst* vom 7. Juli 1976 an alle Bundesministerien: Bundesministeriengesetz 1973, Begriff der Koordination, GZ 600652/2-VI/2/76 (www.bundeskanzleramt.at).

In solchen Fällen kann das BKA im Rahmen seiner in der Folge dargestellten allgemeinen Koordinierungskompetenz lediglich auf die beteiligten Bundesministerien mit überzeugenden Argumenten einwirken, eine konstruktive Position zu finden. Das BKA bzw der Bundeskanzler sind jedoch nicht in der Lage, offiziell eine Richtlinie der Politik für den konkreten Fall zu formulieren.

4.4.6.4. Tatbestand „Allgemeine Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes“

Im „Teil 2 Abschnitt A. Bundeskanzleramt“ des BMG ist die Ziffer 1 der zentrale Tatbestand und Ausgangspunkt für die Zuständigkeit des BKA als allgemeines Koordinationsministerium: „Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich eines anderen Bundesministeriums fällt. Dazu gehören insbesondere auch: Vorbereitung der allgemeinen Regierungspolitik. Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der allgemeinen Regierungspolitik und auf das einheitliche Zusammenwirken der Bundesministerien in allen politischen Belangen. Hinwirken auf das einheitliche Zusammenarbeiten der Länder.“

ME ist aus der Formulierung „dazu gehören insbesondere auch“ zu schließen, dass es sich bei der Aufzählung in Ziffer 1 lediglich um eine demonstrative Liste von Tatbeständen handelt. *Adamovich*²⁶⁸ unternimmt die folgende Auslegung der relevanten Stellen: „Die mit dem Wort ‚hinwirken‘ umschriebene Aufgabe darf also nicht im Sinne eines Über- und Unterordnungsverhältnisses, somit eines versteckten Weisungsrechtes verstanden werden. Andernfalls würde es eine Art Richtlinienkompetenz indizieren, die das B-VG dem Bundeskanzler gerade nicht eingeräumt hat.“ Und selbst wenn man mit *Raschauer*²⁶⁹ davon ausgeht, dass „die verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit der Bundesminister (...) für die limitierte ‚Koordinationskompetenz‘ des Bundeskanzlers nach dem BMG (A/1 von Teil 2 der Anlage) von Bedeutung (ist)“, müssen die Möglichkeiten und Potenziale des BMG im Vergleich zu den Herausforderungen an modernes Regieren genau untersucht werden.

²⁶⁸ *Adamovich*, Koordinationskompetenz, 241.

²⁶⁹ *Raschauer*, Art 69 B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 36.

Bereits dieser Tatbestand stellt mE eine geeignete Grundlage für ein erweitertes Verständnis und die Umsetzung vorausschauender, ganzheitlicher und langfristiger Regierungspolitik dar, ohne das Ressortprinzip und somit die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der übrigen Bundesminister und Bundesministerien zu unterlaufen, zu beschränken oder zu verletzen. Diese Gedanken sollen mit *Pernthaler*²⁷⁰ erweitert und vertieft werden, der allgemein feststellt, dass die Regierung „aufgrund ihrer Doppelfunktion als politisches Planungs- und Entscheidungszentrum und Spitzenorgan der Verwaltung eine Reihe von unterschiedlichen Führungsaufgaben (hat), die weit über die Verwaltungsgeschäfte (Art 69 und 77 B-VG) hinausreichen. Dazu gehören insbesondere: A. Die politischen Zielsetzungen und Planungen (Regierungsprogramm, Ressortplanungen, Finanzplanung, Fachplanungen u.a.) (...) B. Leitung, Verantwortung und Aufsicht gegenüber der Verwaltung (...) C. Information über Politik und Verwaltung (...) D. Initiativensetzung (...) E. Kooperation und Koordination (...) F. Anordnungs- und Entscheidungszentrum.“²⁷¹

Sowohl die „Vorbereitung der allgemeinen Regierungspolitik“ als auch das „Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der allgemeinen Regierungspolitik und auf das einheitliche Zusammenwirken der Bundesministerien in allen politischen Belangen“ erfordern mE angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung und Europäisierung der Staatsaufgaben mittel- und langfristig eine Änderung und Erweiterung in der Aufgabenstellung des BKA, eine bessere Personalausstattung sowie eine noch flexiblere Einbindung externen Wissens.²⁷²

²⁷⁰ *Pernthaler*, Was ist und wozu braucht man eine europäische Regierung?, JRP 2001, 173f.

²⁷¹ *Wimmer*, Verwaltungslehre, 181; vgl. *Bogandy*, Gubernative Rechtsetzung, 3, „Die Regierung ist von der Rechtsordnung als Hegemonialgewalt ermöglicht, und gleichzeitig ist sie in ein kompliziertes Netz rechtlicher, politischer, gesellschaftlicher Abhängigkeiten und Kontrollen eingebunden und einem kaum überschaubaren Feld weiterer politischer und gesellschaftlicher Machtzentren ausgesetzt.“

²⁷² *Welan*, Bundeskanzler, 32, meinte bereits bezüglich der Alleinregierung von Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky in den 1970er und frühen 1980er Jahren: „Das politische Steuerungspotenzial hatte sich im Zuge der parteienstaatlichen, verwaltungsstaatlichen und massenmedialen, insbesondere televisionären Transformation des Regierungssystems vom Parlament auf die Regierung und auf den Bundeskanzler verlagert. Die Expansion der Staatsaufgaben und der pluralitäre, interessengegensätzliche Charakter des Gemeinwesens verlangten nach zentralisierter und personalisierter Koordination, Information, Lenkung und Leitung.“

Darunter ist auch die Einbeziehung bzw Anstellung von Mitarbeitern anderer Bundesministerien²⁷³ zu verstehen. Diese könnten für ein spezielles Thema wie zB die Ausarbeitung einer Strategie oder eines allgemeinen Konzepts für einen befristeten Zeitraum dem BKA dienstzugeteilt werden. Dies hätte mE nicht nur den Vorteil, dass die Angehörigen der sog Fachressorts durch den temporären Wechsel in das BKA ein Verständnis für die Sichtweise und Herausforderungen, mit denen das BKA konfrontiert ist, entwickeln, sondern würde durch den engen Kontakt auch den Mitarbeitern des BKA die eine oder andere Einsicht in die spezifischen Probleme der Fachressorts bieten („Perspektivenwechsel“).

4.4.6.5. Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie - Eine Sachkoordinierungskompetenz des BKA

Die Bundesregierung²⁷⁴ „bekennt sich in allen Politikbereichen zur Nachhaltigkeit und richtet ihr Handeln nach ökologischen, ökonomischen und sozialen (dh auch ethischen und genderspezifischen) Gesichtspunkten aus. Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung wird aktiv und unter breiter Beteiligung als gesamtösterreichische Strategie im Zusammenwirken mit den Bundesländern weiter entwickelt.“ Der Beschluss der Österreichischen Strategie Nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) durch die Bundesregierung am 20. Juli 2010²⁷⁵ stellt bezüglich der Zuordnung einer sachlichen Koordinationskompetenz eine Zäsur dar. Unter der gemeinsamen Leitung des Bundeskanzlers und des - bisher für die Koordinierung allein zuständigen - Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Bundesseite sowie ländersseitig der Landeshauptleute sind nun alle Bundesministerien, die Länder, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft aufgerufen, eine ambitionierte und umsetzbare Perspektive für ein nachhaltiges Österreich im europäischen und globalen Zusammenhang zu entwickeln.²⁷⁶

²⁷³In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass sich die Ministerkabinette in beträchtlichem Ausmaß aus Mitarbeitern der Sozialpartner rekrutieren.

²⁷⁴Gemeinsam für Österreich; Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2. Dezember 2008), 87f, www.bundestkanzleramt.at.

²⁷⁵www.nachhaltigkeit.at/strategie.

²⁷⁶Zur Koordinierung der Nachhaltigkeitsstrategie der dt Bundesregierung durch das BKA vgl Jantz/Veit, Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau, in:

Die Vorarbeiten reichen zurück zum Beschluss der EU-Nachhaltigkeitsstrategie durch den ER im Juni 2006,²⁷⁷ auf deren Basis sich die Bundesregierung und LH-Konferenz 2006 zur Weiterentwicklung der 2002 beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (NSTRAT) zu einer gemeinsamen Bund-Länder-Strategie bekannt haben. Die Bundesregierung hat die im ÖSTRAT-Beschluss der LH-Konferenz vom 5. Mai 2009 enthaltenen Zielsetzungen im Gestaltungsbereich des Bundes um die notwendigen sozial-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele erweitert.

Generell hat sich Nachhaltigkeit in den letzten Jahren über die ökologischen Ursprünge und Aspekte hinaus als vordringliche Querschnittsmaterie etabliert. Es geht nun darum, Schritt für Schritt das Potenzial der Kernelemente der nachhaltigen Entwicklung auszuschöpfen. Die Durch- und Umsetzung dieser Vision erfordert unter anderem eine zentrale Koordination. Deshalb werden - wie bereits im Falle der EU-Nachhaltigkeitsstrategie seit 2004 - in Zukunft BKA und BMLFUW den Prozess gemeinsam koordinieren und leiten. In einem offenen und transparenten Prozesse wird als erster Schritt mit den relevanten Bundesministerien und den Ländern unter Einbeziehung der Sozialpartner, der Wissenschaft und der organisierten Zivilgesellschaft eine mittelfristige Strategie für nachhaltige Entwicklung sowie ein Arbeitsprogramm für 2011-2015 erarbeitet.

4.4.6.6. Die Raumordnung als Beispiel für erfolgreiche Koordination ohne verfassungsrechtliche Grundlage

Ein sehr anschauliches und gleichzeitig klassisches Beispiel für eine mehrere Ebenen, Zuständigkeitsbereiche und Politikfelder betreffende Materie ist die Raumordnung. Zu ihrer inhaltlichen Erfassung und Abgrenzung ist nach wie vor der Kern der von *Rill/Schäffer*²⁷⁸ 1975 formulierten rechtswissenschaftliche Definition sehr hilfreich: „Raumordnung ist die Gesamtheit der staatlichen Akte hoheitlicher und nichthoheitlicher Art, die darauf abzielen, den Staatsraum oder Teile hievon nach bestimmten politischen Zielvorstellungen, insbesondere im Sinne wirtschaftlicher,

Florack/Grunden (Hrsg), Regierungszentralen. Führung, Koordination zwischen Formalität und Informalität (2009).

²⁷⁷ Siehe Kapitel 3.1.2.

²⁷⁸ *Rill/Schäffer*, Rechtsnormen der Planungs koordinierung, 15.

sozialer und kultureller Leitlinien zu gestalten.“ Freilich fehlt - im Sinne des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung - in dieser Definition die ökologische bzw. Umweltdimension,²⁷⁹ welche inzwischen eine grundlegende und den anderen Aspekten gleichberechtigte Bedeutung erlangt hat.²⁸⁰ Aufgrund der österreichischen Verfassungsrechtslage, die keine klare Zuschreibung der Raumordnungskompetenz an den Bund oder die Länder vornimmt,²⁸¹ handelt es sich bei der Raumordnung um eine klassische Querschnittsmaterie.²⁸²

Daher kann die Koordination der Raumplanungsmaßnahmen des Bundes und der Länder „nur in Form von staatsrechtlichen Vereinbarungen (Art 15a B-VG) oder auf freiwilliger Basis“²⁸³ erfolgen. Dazu kommt die sehr bedeutsame europäische Dimension der Raumordnung,²⁸⁴ da einige Unionszuständigkeiten wesentlichen und konkreten Einfluss auf die nationale Raumordnungspolitik haben, wobei hier

²⁷⁹Vgl. ÖROK, Raumordnung in Österreich, Schriftenreihe Nr 137 (1998) 22.

²⁸⁰Vgl. Kapitel 3.2.

²⁸¹Vgl. die Grundsatzentscheidung des VfGH (VfSlg 2674/1954): „Ein besonderer Kompetenztatbestand ‚Raumordnung‘, der gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in die Zuständigkeit der Länder fallen würde und aus dieser generellen Zuständigkeit herausgeschält werden könnte, besteht nicht. Es handelt sich bei dieser Sache keineswegs um eine neue, erst nach der Schaffung der Kompetenzartikel der Bundesverfassung entstandene Materie. Denn ‚Raumordnung‘ ist keine besondere für sich bestehende Verwaltungsmaterie, sondern vom verfassungsrechtlichen Standpunkt betrachtet, ein komplexer Begriff der alle Tätigkeiten umfasst, die auf den einzelnen Verwaltungsgebieten der vorsorgenden Planung einer möglichst zweckentsprechenden räumlichen Verteilung von Anlagen und Einrichtungen dienen. Die Zuständigkeit zu dieser raumordnenden Tätigkeit ergibt sich als Ausfluss der Zuständigkeit zur Regelung der Verwaltungsmaterie überhaupt. Es können daher sowohl der Bund als auch die Länder raumordnende Tätigkeiten entfalten, jede dieser Autoritäten jedoch immer nur auf Gebieten, die nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung in ihre Zuständigkeiten fallen. Dass sich hiebei in einem Bundesstaat, der sowohl dem Oberstaat als auch den Gliedstaaten Befugnisse hinsichtlich des gleichen, weil eben nur einmal vorhandenen Raumes einräumt, Schwierigkeiten und Reibungen ergeben können, ist in der Natur des Bundesstaates begründet.“

²⁸²Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 19.078, definieren Querschnittsmaterien als diejenigen „Aufgabenbereiche (...), die in finaler und technischer Hinsicht als zusammengehörig verstanden werden, die aber kompetenzmäßig auf verschiedene Zuständigkeiten des Bundes und der Länder verteilt sind. Dazu gehören insbesondere der Schutz der Umwelt (siehe etwa VfSlg 7792/1976 betreffend Abfallbeseitigung), die Raumordnung und Raumplanung (VfSlg 2674/1954), die umfassende Landesverteidigung, Wirtschaftslenkung und Katastrophenbekämpfung.“

²⁸³Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 55024.

²⁸⁴Vgl. Pernthaler/Prantl, Raumordnung in der europäischen Integration. Rechtliche und rechtspolitische Auswirkungen des EG-Rechtes und der EG-Planungen auf die österreichische Raumordnung und ihre Organisation (1994).

insbesondere die Bereiche Verkehr, Landwirtschaft, Umwelt, Naturschutz und Regionalpolitik zu nennen sind.²⁸⁵

Vor diesem Hintergrund erklärt sich der allgemeine in Ziffer 1 Teil 2 Abschnitt A. Bundeskanzleramt des BMG enthaltene Tatbestand „Zusammenfassende Behandlung der Angelegenheiten der Strukturpolitik; Koordination der finanziellen Abwicklung des Europäischen Regionalfonds. Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik einschließlich der Koordination von Regionalprogrammen im Rahmen der EU-Strukturfonds.“ Dies ist mE ein weiteres Beispiel für eine aus verfassungsrechtlicher Sicht mangelhaften Kompetenzregelung,²⁸⁶ die auf einfachgesetzlicher Ebene und durch die Praxis kompensiert wird, da die „Materie ‚Raumordnung‘ wesensmäßig nach Koordinierung (verlangt).“²⁸⁷

In der Praxis fungiert die 1971 gegründete Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) als Koordinationsgremium. Laut Selbstbeschreibung²⁸⁸ ist sie „ein permanentes Organ von Bund, Ländern und Gemeinden. Sie dient der Kooperation der genannten Gebietskörperschaften in Fragen der Raumordnung und Raumplanung sowie der Regionalpolitik.“ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*²⁸⁹ bezeichnen sie aus staatsrechtlicher Sicht als eine „informelle Organisation zu Beratungs- und Kooperationszwecken. (...) Die ÖROK hat keine Entscheidungsbefugnisse. Ihre Tätigkeit ist vorbereitender, beratender und koordinativer Natur. Sie übernimmt damit zum Teil jene Integrativfunktion, für die die Verfassung selbst keine institutionelle Basis zu bieten vermag.“

Hervorzuheben ist, dass der Bundeskanzler ständiger Vorsitzender der politischen Konferenz ist. Erster Stellvertretender Vorsitzender ist der Vorsitzende der LH-Konferenz, die zweiten Stellvertretenden Vorsitzenden sind abwechselnd der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund. Die Konferenz umfasst alle Bundesminister und LH, die Präsidenten des Österreichischen

²⁸⁵Vgl *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 55.010.

²⁸⁶Vgl die Kritik und die rechtspolitischen Empfehlungen von *Pernthaler/Prantl*, Raumordnung in der europäischen Integration, 259ff.

²⁸⁷*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 55.024.

²⁸⁸www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html.

²⁸⁹*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht, Rz 55.024.

Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes sowie mit beratender Stimme auch jene der Wirtschafts- und Sozialpartner. Beschlüsse der Raumordnungskonferenz sind einstimmig zu fassen. Unterstützt wird die politische Ebene von einer Stellvertreterkommission sowie verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der Gebietskörperschaften und der Wirtschafts- und Sozialpartner zusammensetzen. Für die politische Konferenz, die Stellvertreterkommission und ihre Unterausschüsse ist eine Geschäftsstelle eingerichtet. Sie hat ihren Sitz - bei Wahrung ihrer organisatorischen Selbstständigkeit - beim BKA.²⁹⁰

Insgesamt kann nach 40 Jahren ÖROK unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers festgestellt werden, dass es sich um ein in der Sache erfolgreiches Koordinationsgremium handelt, dessen Effektivität und Effizienz auch damit zusammenhängt, dass idR ohne besondere mediale Aufmerksamkeit und Beobachtung mit einer mittel- und langfristigen Perspektive gearbeitet wird und sich die Beteiligten an die Beschlüsse und Vereinbarungen trotz deren staatsrechtlicher Unverbindlichkeit halten.

4.4.6.7. EU-bezogene Tatbestandselemente

Im Zusammenhang mit der EU ist der zentrale Anknüpfungspunkt für strategische und vorausschauende Steuerungs- und Planungskompetenzen des BKA auf einfachgesetzlicher Ebene in Teil 2 Abschnitt A. Bundeskanzleramt Z 1 des BMG festgeschrieben, wonach unter „Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich eines anderen Bundesministeriums fällt“ auch die folgenden Tatbestände genannt sind:

- „Grundsätzliche Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union; „Angelegenheiten des Europäischen Rates einschließlich der Koordination der diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen“. (BGBl I 2003/17).

²⁹⁰ Vgl www.oerok.gv.at/die-oerok/organisation-der-oerok.html.

- Wirtschaftliche Koordination, einschließlich der Koordination der Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse der Frühjahrstagungen des Europäischen Rates. (BGBl I 2003/17).“

Aufgrund der überragenden und dominierenden Bedeutung der EU für die Entwicklung der österreichischen Politik und Gesellschaft sowie der Zuständigkeiten und des stetig wachsenden Einflusses des ER als politisches Leitungsorgan der EU wird im folgenden Kapitel die Leitlinienkompetenz des ER sowie die diesbezügliche Zuständigkeit des Bundeskanzlers und des BKA dargestellt und untersucht.

Darauf aufbauend wird im letzten Kapitel argumentiert, dass der Bundeskanzler auf Basis des österreichischen Unionsverfassungsrechts eine über die im BMG genannte Koordinationszuständigkeit hinausgehende verfassungsrechtliche Leitlinienkompetenz bezüglich des Wirkungsbereiches des ER erhalten hat.

5. DIE LEITLINIENKOMPETENZ DES EUROPÄISCHEN RATES

5.1. Wesen der EU-Organstruktur

Die EU ist - insbesondere auch vor dem Hintergrund der speziellen Geschichte Europas²⁹¹ - im globalen und im historischen Vergleich ein einzigartiges sowie gleichermaßen umstrittenes wie faszinierendes politisches und rechtliches Projekt.²⁹² Daraus folgt, dass es auch auf speziellen Organisationsprinzipien beruht und mit einer spezifischen institutionellen Architektur ausgestattet ist. Diese Struktur muss sich auf den verschiedensten Ebenen in der täglichen Praxis bewähren und steht vor allem auch im Spannungsverhältnis zwischen den mitgliedstaatlichen Souveränitäts- und Steuerungsansprüchen und der in den Verträgen angelegten Vertiefung der europäischen Integration.²⁹³ Ungeachtet der üblichen, zutreffenden und nützlichen Erklärungen bzw. Beschreibungen der Union (Supranationalität, Organisation sui generis) ist es angebracht, auch alternative analytische Zugänge zu wählen.

In diesem Sinne steht das gegenständliche Kapitel unter folgendem von *Dann*²⁹⁴ formulierten Leitgedanken: „Die *Konstante* im *institutionellen System* der EU ist sein *Wandel*. Wesentliche Elemente, die heute den Kern dieses Systems ausmachen, existierten zu Beginn der europäischen Integration noch nicht. Der ER oder das EP, um zwei Beispiele zu nennen, sind heute zentrale Organe, obwohl ersterer in den Römischen Verträgen nicht einmal erwähnt wird und sich die Rolle des Parlaments dramatisch verändert hat. Angesichts solchen Wandels könnte man annehmen, das

²⁹¹Vgl. *Judt*, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart (2006).

²⁹²*Funk*, Rolle des Staates, 98, stellt zu Recht eine Unklarheit bezüglich der Finalität der Union fest: „Die Entwicklungsziele der Europäischen Union als politischer Verband sind weder rechtlich noch politisch genau bestimmt. Die Verfassung der Gemeinschaft geht davon aus, dass die staatliche Identität der Mitgliedsstaaten bis auf Weiteres erhalten bleibt und eine Verstaatlichung der Union nicht stattfindet. Sie gilt weiterhin als Verfassungs- und Staatenverbund ohne Staatsqualität und Entwicklungsperspektive in diese Richtung. Ein europäischer Staatenbund ist ebenso wenig geplant wie ein europäischer Bundesstaat.“

²⁹³Vgl. Art 1 Abs 2 EUV: „Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.“

²⁹⁴*Dann*, Die politischen Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge (2009) 335f. - *Hervorhebungen von mir*.

institutionelle System sei weiterhin im Fluss, noch nicht recht ausgereift - und daher nur schwerlich einer kohärenten Interpretation zugänglich. Es ist jedoch auch eine *andere Sichtweise* denkbar. *Das institutionelle System* der EU und seine *Wandlungen* können auch als bloße *Variationen* eines im Grunde *konstanten Themas* betrachtet werden (...). (D)ie *Organverfassung* der EU (steht) unter der *Prämisse*, dass sie von einer grundlegenden und weitgehend *unveränderten Struktur* *geformt* wird. Diese Struktur *prägt Aufbau* und *Aufgaben* der einzelnen *Organe*, ihr *interinstitutionelles Zusammenspiel* und bringt zugleich *inhärente* und daher stets *wiederkehrende Probleme* mit sich. Diese Struktur, die die Organe bei allem Wandel prägt, sei hier als *Exekutivföderalismus* bezeichnet und damit auf den spezifischen Mehrebenencharakter der EU und seiner Bedeutung für die Organverfassung verwiesen.“

ME ist dies eine der treffendsten Beschreibungen sowohl der theoretischen und politischen Voraussetzungen der rechtlichen Konstruktion EU als auch deren praktischer Umsetzung im teilweise sehr mühsamen, mitunter von Rückschlägen aber auch von vielen idR kleinen Schritten und Fortschritten geprägten Alltag der Politikgestaltung und Rechtsetzung im Rahmen der EU.²⁹⁵

Weiters wird durch den Begriff Exekutivföderalismus die in der Realität feststellbare Dominanz der nationalen Regierungen sowie - im Rahmen des ER - der Regierungsspitzen in den politischen und rechtlichen Entscheidungsprozessen der EU beschrieben. Diese Entwicklung wird aus Sicht einer klassischen Demokratiekonzeption mit den nationalen Parlamenten als zentrale Gesetzgebungsorgane zum Teil heftig kritisiert. Die hinter dieser Kritik liegenden Befürchtungen und Argumente müssen angesichts der immer weiter in die vormals den Nationalstaaten vorbehaltenen Politik und Zuständigkeiten reichenden Entscheidungen der EU ernst genommen werden. Im Kern geht es dabei um die Identifikation der europäischen Bürger mit dem Projekt der im Rahmen der EU angelegten Integration.²⁹⁶

²⁹⁵Vgl. dazu Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, 13, „Im Rahmen der Europäischen Union (...) agieren die Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Herrschaftsverbund (...): Die Regierung Italiens hat ein Stück supranational vermittelter Herrschaftsmacht auch in Deutschland.“

²⁹⁶ Siehe Kapitel 5.3.

5.2. Anforderungen an Österreich

5.2.1. Die Europäisierung der Verwaltungsaufgaben

Ganz allgemein kann sowohl in inhaltlich-qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht mit *Dossi/Grussmann*²⁹⁷ von der „Europäisierung der Verwaltungsaufgaben“ gesprochen werden, die inzwischen - über die ursprünglich ökonomischen Ziele der europäischen Gründungsverträge hinaus - praktisch alle wichtigen Politikbereiche umfassen und betreffen. Die EU ist „mittlerweile nahezu flächendeckend in allen Politikfeldern tätig.“²⁹⁸ Daraus ergibt sich, dass auf EU-Ebene verbindliche politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entscheidungen getroffen werden, die zum Teil unmittelbare Auswirkungen und Bedeutung für die Lebensumstände der 500 Millionen EU-Bürger haben.²⁹⁹

Die Entwicklung von Politiken und Strategien sowie insbesondere die sich daraus ergebende „Rechtsetzung und Rechtsanwendung in der EU sind durch ein sich ergänzendes, teilweise aber auch überlagerndes Verhältnis zwischen nationalen und supranationalen Verwaltungen geprägt. Im Bereich der Rechtsetzung müssen die nationalen Verwaltungen aller Mitgliedstaaten miteinander sowie mit den Verwaltungen der EU-Institutionen kooperieren. Auf Grund der dabei involvierten nationalen, aber auch institutionellen Interessen stehen die Verwaltungen in einem Wettbewerb zueinander.“³⁰⁰

5.2.2. Regierung wird zur Gesetzgebung und Verwaltung

Auf Basis dieser Ausführungen ist es allgemein bekannt, dass vor dem Hintergrund der institutionalisierten legislativen Machtverteilung in der EU mit dem Schwerpunkt Rat der EU der Einfluss der nationalen Regierungen samt den Ministerialbürokratien auf

²⁹⁷*Dossi/Grussmann*, Europäisierung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*, 423.

²⁹⁸*Grande/Jachtenfuchs* (Hrsg), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? - Regieren im europäischen Mehrebenensystem* (2000) 79.

²⁹⁹Vgl auch *Funk*, *Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert*, 51f.

³⁰⁰*Dossi/Grussmann*, Europäisierung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*, 431.

Kosten der nationalen Gesetzgebungsorgane zugenommen hat.³⁰¹ In diesem Zusammenhang ist auch der weite Bereich der von der EK gesteuerten Ausführungsgesetzgebung (Komitologie) zu erwähnen, der die nationalen Exekutiven in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt. Aus diesem Grund hat der Bundesverfassungsgesetzgeber ein umfassendes Informations- und Mitwirkungsverfahren des österreichischen Parlaments eingeführt.³⁰²

An dieser Stelle ist der auf Basis des VvL³⁰³ eingeführte Art 23 h B-VG anzuführen. Der NR und der BR können gem Abs 1 beschließen, dass gegen einen Gesetzgebungsakt im Rahmen der EU beim Gerichtshof der Europäischen Union Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip erhoben wird. Bemerkenswert ist Abs 2: „Das Bundeskanzleramt übermittelt die Klage unverzüglich an den Gerichtshof der Europäischen Union.“ Hier wird eine Verwaltungsbehörde für ein Legislativorgan tätig. Vor diesem Hintergrund stellt der Bericht des Verfassungsausschusses zur Lissabon-Begleitnovelle klar, dass dem Bundeskanzler keine Ingerenz auf den Inhalt zukommt bzw - unter Verweis auf das BMG - die Übermittlung mit seiner sonst inhaltlichen Zuständigkeit zur Vertretung der Republik Österreichs vor dem EuGH zusammenhängt.³⁰⁴

5.2.3. Der österreichische Anteil am Europäischen Regieren

Laut den EB-RV zum Beitritts-BVG wird die Mitgliedschaft in der EU Österreich einen beträchtlichen Zugewinn an Mitwirkungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene sichern. Insbesondere kann Österreich im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft gestaltenden

³⁰¹Vgl *Falkner*, in: *Falkner/Müller* (Hrsg), Österreich im europäischen Mehrebenensystem (1998) 221.

³⁰²Gemäß Art 23e Abs 1 B-VG hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

³⁰³Das Protokoll (Nr 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sieht in Art 8 vor: „Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Klagen wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Artikel 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von einem Mitgliedstaat erhoben oder *entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt wird.*“ - *Hervorhebung von mir.*

³⁰⁴Vgl Lissabon-Begleitnovelle, BGBl I (2010) 57, 827 Blg zu den Stenographischen Protokollen des NR, 24. GP, 6.

Einfluss auf die künftige Entwicklung des Europarechts nehmen.³⁰⁵ Dies war die Absicht des Bundesverfassungsgesetzgebers 1994. Die Umsetzung dieser Zielsetzung fordert von der österreichischen Politik und Verwaltung die Erarbeitung und den Einsatz von innovativen und Planungs- und Gestaltungsinstrumenten sowie Strategien, um sich im Rahmen der verschiedensten EU-Entscheidungsverfahren und Gremien durchsetzen zu können und einen entsprechenden Anteil Österreichs am europäischen Regieren zu sichern.³⁰⁶

³⁰⁵EB-RV 1546, 18. GP, 3.

³⁰⁶Vgl. *Bailer*, Nationale Interessen in der Europäischen Union. Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat (2006); *Pernthaler*, Europäische Regierung, 173, „Die Regierungen müssen heute nicht nur innerstaatlich im System des kooperativen Föderalismus, sondern vor allem auch im Rahmen der Europäischen Union und der internationalen Organisationen intensiv zusammenarbeiten, um ihre politischen Ziele und Leitungsfunktionen zu erfüllen.“

5.3. Die komplexe Frage der politischen Führung in der EU

Ein wesentliches sowohl strukturelles Thema als auch Problem in der EU und ihren Mitgliedstaaten - nicht zuletzt auch in Bezug auf deren Akzeptanz durch die EU-Bürger - ist die Frage der Organisation, Sichtbarkeit und Verantwortung der politischen Führung der EU. Dann³⁰⁷ bezeichnet dies zu Recht „als ein inhärentes Problem exekutivföderaler Ordnungen im Allgemeinen und der EU im Besonderen.“ Die Führungsaufgabe ist auf EU-Ebene grundsätzlich der EK und dem ER übertragen.³⁰⁸

5.3.1. Die Rolle der Europäischen Kommission

Als Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage wird Art 17 EUV³⁰⁹ genommen, der die verschiedenen teilweise scheinbar widersprüchlichen Aufgaben der EK beschreibt. Die frühe (1962) Charakterisierung der EK durch Hallstein³¹⁰ als „*at once motor, a watchdog and a kind of honest broker*“ hat prinzipiell nichts von ihrer Gültigkeit verloren. ME ist einerseits die EK in einer isolierten - ihre eigene Verfasstheit betreffende - Betrachtung zu qualifizieren. Diese lässt sich auf Basis des

³⁰⁷Dann, Politische Organe, in: Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 363, fährt fort: „Die grundsätzliche Gleichheit der Mitgliedstaaten und die fehlende ideologische Kohärenz im Rat stehen einer hierarchischen Führung im Wege. Zweier- und Dreiergruppierungen von Staaten mögen zeitweise als Motor dienen, aber es gibt keine stabile Basis für eine formelle oder informelle Hierarchie. Hinzu kommt, dass der allgegenwärtige Konsensbedarf Verantwortlichkeiten verhüllt. Da die meisten Entscheidungen in Übereinkunft mit allen beteiligten Parteien und auf vertrauliche Weise ausgehandelt werden, ist es oft schwer zu erkennen, wer wofür verantwortlich ist, wohl ein wesentliches Element von Führung. Und schließlich verhindert die stets notwendige Kooperation rasches Handeln.“

³⁰⁸In diesem Zusammenhang nicht behandelt wird die Frage der politischen Führung durch einzelne, große EU-Mitgliedstaaten insbesondere die Achse Berlin-Paris.

³⁰⁹Art 17 EUV Abs 1: „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.“

Abs 2: „Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlages erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.“

³¹⁰Hallstein, United Europe (1962) 21.

VvL mit *Ruffert*³¹¹ folgendermaßen zusammenfassen: „Insgesamt changiert die Kommission in ihrer inneren Gliederung zwischen majoritärer (Führungsanspruch des Präsidenten, Legitimation durch das Parlament) und konsensualer (Kollegialprinzip, Proporz der Vertreter) Regierung. Im Kernbereich des unionalen Verfassungsrechts, bei Binnenmarkt und Wettbewerb, behält die Kommission ihre Rolle als neutraler Wächter des Unionsinteresses aufrecht.“ Andererseits ist zur Frage der politischen Führungsleistung der EK im Zusammenspiel mit den anderen Organen insbesondere mit dem ER festzuhalten, dass Führung „hier einen dialogischen Stil annehmen (muss), der eher initiierend, ausgleichend und nachhakend angelegt ist, als durch einseitige Entscheidungskompetenzen zu dominieren.“³¹²

Aufgrund ihrer mehrdimensionalen Aufgabenstellung sowie der Art und Weise ihrer Bestellung kann die Bewertung der Führungsleistung der EK zumindest ambivalent ausfallen: „Wenn es ihr um eine politisch brisante Initiative ging, musste sie immer wieder ihre politischen Intentionen hinter einer Fassade der Fachkompetenz verstecken und in die Rhetorik des Gemeininteresses hüllen. So gesehen ist die Kommission strukturell ungeeignet für die Führungsrolle. (...) Eine klare Konsequenz der Rolle der Kommission als neutraler Vermittler ist oftmals ein Politikdefizit.“³¹³

ME ist dies prinzipiell nicht negativ zu bewerten, sondern zeigt, dass Politik und politische Kommunikation auf EU-Ebene bis auf weiteres teilweise anderen Gesetzen unterliegen als auf nationaler Ebene. Dies hat wohl auch damit zu tun, dass in der Regel keine „europäische Öffentlichkeit“ existiert wie etwa eine „dänische“ oder

³¹¹*Ruffert*, Art 17 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 2.

³¹²*Dann*, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 369, mit Verweis auf die Tatsache, dass dies „keineswegs ein schwacher Ersatz für Macht oder eine typische europäische Krankheit ist. Auch die letztlich sehr begrenzten Kompetenzen des US-Präsidenten werden vor allem darin gesehen, mit solch weichen Kompetenzen wie Agenda-Setting und öffentliche Mahnungen Probleme zu benennen und Erwartungen zu erzeugen, denen sich die anderen politischen Akteure schlecht entziehen können.“; vgl zur Rolle des amerikanischen Präsidenten auch *Pelinka*, Der überschätzte Präsident. Anmerkungen zum Leadership-Diskurs anhand des „mächtigsten Mannes der Welt“, ÖZP 2010, 273.

³¹³*Dann*, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 369f, der weiters zur folgenden treffenden Schlussfolgerung kommt: „Ein System, dass so heterogen und derart durch konsensuale Verfahren geprägt ist wie die EU, wird ineffektiver, je offener und politischer die Diskussion ist. Anders ausgedrückt: Ein gewisses Politik-Defizit sichert das Funktionieren der Organe im Exekutivföderalismus, es ist der berühmte Tropfen Öl im Getriebe der exekutivföderalen Organverfassung.“

„österreichische“ Öffentlichkeit samt den jeweils dazugehörigen Medien. Ein Beispiel für das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit waren hingegen die europaweiten Kontroversen und Proteste 2004 und 2005 im Zusammenhang mit der sogenannten DienstleistungsRL.³¹⁴ Beim einem Treffen der EK mit österreichischen Regierungsvertretern im Herbst 2005 zur Vorbereitung der zweiten österreichischen Ratspräsidentschaft 2006 teilte der damalige Generalsekretär der EK David O’Sullivan informell mit, dass bei Vorlage der RL niemand in der EK mit den EU-weiten Protesten gerechnet hatte und man vielmehr von einer einfachen Kodifizierung der EuGH-Rechtsprechung zum Dienstleistungsbereich ausgegangen war.

5.3.2. Der ER und die EK als Führungsspitze der EU

ER und EK „können als zweiköpfige Führungsstruktur angesehen werden. Sie ergänzen einander, indem sie zwei unterschiedliche, jedoch gleichermaßen essentielle Formen der Führung darstellen. Der ER sichert politische Richtungsentscheidungen und die Lösung nachhaltiger Entscheidungsblockaden - eine Rolle die ursprünglich für die EK vorgesehen war. Aber nur der ER vereint die Macht seiner Mitglieder, ihre jeweilige Regierung auf bestimmte Lösungen einzuschwören und mit ihrer Legitimität für die getroffenen Entscheidungen einzustehen.“³¹⁵

ME führt diese Organisation auch zu einer - in der Praxis sich immer besser entfaltenden - sinnvollen Arbeitsteilung zwischen ER und EK. Die zentrale Norm in diesem Zusammenhang ist Art 15 Abs 6 lit b EUV, die vorsieht, dass der Präsident des ER, in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates sorgt.³¹⁶ Dies ist insbesondere auch von Bedeutung, da der Präsident der EK - anders als der hauptamtliche Präsident des ER³¹⁷ - mit den einzelnen Dienststellen und Generaldirektionen der EK eine hochkompetente

³¹⁴RL 206/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12. Dezember 2006.

³¹⁵Dann, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 376.

³¹⁶Vgl zu den Aufgaben der EK im Detail die Art 2ff GO des ER (Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, 2009/882/EU, ABl 2009 L 315.51).

³¹⁷Der Präsident des ER bedient sich des Generalsekretariats des Rates. Darin befinden sich auch entsprechende Fachbereiche und -beamte. Insgesamt bestehen aber beträchtliche quantitative Unterschiede zur Personalausstattung der EK.

und auch strategiefähige Administration hat. Weiters hat er entsprechende Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten sowohl in der Vorbereitungsphase als auch in der Umsetzungsphase der Entscheidungen und Vorgaben des ER.³¹⁸

Vor diesem Hintergrund ist daher die Einschätzung *Rufferts*³¹⁹ bezüglich des (Konkurrenz-)Verhältnisses des Kommissionspräsidenten zum ER bzw zu dessen durch den VvL geschaffenen permanenten Präsidenten³²⁰ nicht zu teilen, wonach „in der Außendarstellung und Aufgabenwahrnehmung (...) nun neben den Vertreter der dem europäischen Gemeinwohl verpflichteten Kommission eine Art Oberhaupt der Union mit starker intergouvernementaler Rückbindung (tritt). Die besondere Stellung des Europäischen Rates und seines Präsidenten (...) ist der größte Webfehler im institutionellen Design des neuen europäischen Verfassungsrechts.“ ME erkennt *Ruffert* die - der besonderen Verfasstheit der EU geschuldete - (politische) Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit beider Organe im Rahmen der arbeitsteilig zu erbringenden Führungsleistung.³²¹ In diesem Sinne auch *Wichard*:³²² „Indem er den Kompromiss zwischen intergouvernementalen und supranationalen Elementen des ER verkörpert, nimmt der Präsident eine spezifische Rolle als Bindeglied ein.“ Diese doppelte Führungsspitze ist eben der gegenwärtige Ausdruck des Entwicklungsstandes der EU und des im Zeitpunkt der Einigung über den VvL politisch Möglichen „bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas.“³²³

³¹⁸*Callies*, Art 15 EUV, in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 36.

³¹⁹*Ruffert*, Art 17 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 28.

³²⁰Siehe Kapitel 5.4.4.

³²¹*Dann*, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 376, „die Kommission (hat) eine wichtige Rolle eingenommen (...), indem sie den Europäischen Rat mit Berichten, Memoranda und grundlegenden Informationen versorgt, und deswegen auch als die ‚technische Autorität‘ im Europäischen Rat angesehen wird. In einigen Aspekten geht die Rolle der EK aber auch deutlich darüber hinaus. Mehr als einmal war die Kommission in der Lage umfassende Gesetzesinitiativen über den Europäischen Rat zu lancieren.“

³²²*Wichard*, Art I-7, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg), Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil I) (2006) Rz 10.

³²³Art 1 Abs 2 EUV.

5.4. Der Europäische Rat

Einer der Gründerväter der Europäischen Gemeinschaften *Jean Monnet* nannte die Schaffung des Europäischen Rates die wichtigste Entscheidung für Europa seit den Römischen Verträgen.³²⁴ Dies ist insofern interessant, als der Ausgangspunkt und das Ziel der Gründung der EGKS der Gedanke der Schaffung einer supranationalen Behörde war, die notwendigerweise (vorerst) mit einer entsprechenden „Entmachtung“ der nationalen Ebene einherging.

Jedenfalls kommt „im ER mit den Staats- und Regierungschefs der EU sowie dem Präsidenten der EK die höchste politische Autorität der EU zusammen.“³²⁵ Art 15 EUV integriert den ER „nunmehr - der Aufgabe der Säulenstruktur korrespondierend - vollständig in den institutionellen Rahmen der EU.“³²⁶ Weiters hat der VvL „die Stellung des ER im EUV insgesamt erheblich weiter verstärkt; dies gilt sowohl für seine politische Führungsrolle als auch seine konkreten Eingriffsmöglichkeiten vor allem im Bereich der GASP, wie auch besonders durch seine Leitung durch einen gewählten Präsidenten.“³²⁷

5.4.1. Entstehung und Entwicklung des ER

Obwohl der ER nicht zu den ursprünglichen Organen der EG gehörte, kann mit *Wessels*³²⁸ festgestellt werden: „Keine andere Institution hat die Entwicklung der Europäischen Integration seit den siebziger Jahren so geprägt wie der ER.“ Dieses „rechtlich und politikwissenschaftlich schwer fassbare oberste Gremium der europäischen Integration“³²⁹ wurde im Dezember 1974 vom damaligen franz Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing und dem damaligen dt Bundeskanzler Helmut Schmidt ins Leben gerufen und „sollte die seit dem Gipfel von Den Haag 1969 existierende rein informelle Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs

³²⁴Vgl *Tugendhat*, *Making Sense of Europe* (1986) 167.

³²⁵*Bitterlich*, Art 15 EUV, in: *Lenz/Borchardt* (Hrsg), *EU-Verträge Kommentar*, 5. Aufl (2010), Rz 2.

³²⁶*Callies*, Art 15 EUV, in *Callies/Ruffert*, *EUV/AEUV*, Rz 2.

³²⁷*Bitterlich*, Art 15 EUV, in: *Lenz/Borchardt*, *EU-Verträge*, Rz 8.

³²⁸*Wessels*, *Das politische System der Europäischen Union* (2008) 155.

³²⁹*Wessels*, *Politisches System der EU*, 155.

institutionalisieren, indem die Gipfelkonferenz künftig in regelmäßigen Abständen unter der Bezeichnung ER stattfinden sollte.“³³⁰

Die Gipfelkonferenz 1974 definierte in der Gründungserklärung des ER³³¹ die grundsätzliche Motivation und Aufgabenstellung wie folgt: „(...) 2. In Anerkennung der Notwendigkeit, die *internen Probleme*, die der Aufbau Europas mit sich bringt, und die *Probleme*, die sich Europa von *außen* stellen, als *Ganzes* zu sehen, halten es die Regierungschefs für erforderlich, die *Entwicklung* und den *Gesamtzusammenhang* der Tätigkeiten der Gemeinschaften und der Arbeiten der politischen Zusammenarbeit zu gewährleisten. 3. Die Regierungschefs haben daher beschlossen, *dreimal jährlich* und *jedes Mal*, wenn dies *notwendig erscheint*, zusammen mit den Außenministern als Rat der Gemeinschaft und im Rahmen der politischen Zusammenarbeit zusammenzutreten.“

Die Erklärung spricht von den damaligen teilweise massiven internen³³² und externen Problemen und Herausforderungen der EG. Dies „ist von besonderer Bedeutung für das Verständnis des Organs, das heute als Ort der wichtigsten Entscheidungen in der EU angesehen wird. Sie hat zudem viel mit den funktionalen Mängeln der föderal geprägten Organverfassung zu tun. Gleichzeitig kann die Gründung des Europäischen Rates als die endgültige Bestätigung der Struktur und institutionellen Logik der exekutivisch geprägten Mehrebenenstruktur der EU betrachtet werden“ und „statt einer Stärkung der Kommission, des Parlaments oder der Einführung eines europäischen Präsidenten (wurde) der Krise der Gemeinschaft in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren mit einer Stärkung der nationalen Exekutive begegnet.“³³³

³³⁰Callies Art 15 EUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Rz 1.

³³¹Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs anlässlich ihrer Pariser Konferenz im Dezember 1974, abgedruckt in: Wessels, Der Europäische Rat - Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen (1980) 399. - *Hervorhebungen von mir*.

³³²Vgl etwa die „Politik des leeren Stuhles“, mit der die von Frankreich vom 1. Juli 1965 bis 1. Jänner 1966 im EWG-Ministerrat praktizierte Strategie bezeichnet wird, durch dauerhaftes Fernbleiben von den Sitzungen die mit Einstimmigkeit zu beschließenden Ratsentscheidungen (im Bereich Landwirtschaft) zu boykottieren.

³³³Dann, Politische Organe, in: Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 370.

In der Folge wurden die Aufgaben des ER erweitert und differenziert, wobei die „Feierliche Erklärung von Stuttgart zur EU“ vom 19. Juni 1983³³⁴ einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zur heutigen Aufgabenstruktur des ER darstellt: „Der Europäische Rat, der im Hinblick auf die Europäische Union handelt, gibt dem *europäischen Aufbauwerk* einen *allgemeinen politischen Impuls*; legt die Ansatzpunkte für die Förderung des europäischen Aufbauwerks fest und erlässt *allgemeine politische Leitlinien* für die europäischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit; berät über Fragen der Europäischen Union unter ihren *verschiedenen Aspekten* und trägt dabei für *deren Übereinstimmung* Sorge; *eröffnet neue Tätigkeitsbereiche* für die Zusammenarbeit; bringt die *gemeinsame Position* in Fragen der *Außenbeziehungen* feierlich zum Ausdruck.“

Bezüglich der Entwicklung und des Grundcharakters des ER führt Dann³³⁵ aus, dass „der Europäische Rat längst aus seinem ursprünglichen Format herausgewachsen (ist), aber seine zentralen Organisationsmerkmale spiegeln diese Idee noch immer wider.“ Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die strikte Vertraulichkeit der Sitzungen. Dies bedeutet, dass es im Gegensatz zu Sitzungen des Rates einerseits keine offiziellen Protokolle gibt. Andererseits ist im Rat im Gegensatz zum ER prinzipiell auch die Teilnahme der Ständigen Vertreter sowie der Fachbeamten aus der EK bzw den MS an den Verhandlungen der Minister bzw uU auch eine öffentliche Debatte vorgesehen.³³⁶

5.4.2. Vertrag von Lissabon - Der ER wird ein Organ der EU

Nach weiteren Entwicklungsschritten erfuhr der ER durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen VvL insofern eine wesentliche rechtliche und politische Aufwertung, als ihm erstmalig der Status eines selbständigen EU-Organs verliehen wurde. „Auf diese Weise wird der ER aus (ursprünglich) intergouvernementalen Strukturen in das institutionelle Zentrum der neuen EU gerückt, mit der Folge, dass er nunmehr stärker in

³³⁴Bulletin EG 6-1983, Z 2.1.2; auch abgedruckt in: *Weidenfeld/Wessel* (Hrsg), Jahrbuch der Europäischen Integration (1984) 418f. - *Hervorhebungen von mir*.

³³⁵Dann, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 371.

³³⁶Politisch brisante Themen werden idR beim Mittag- oder Abendessen sowie in sog Restricted Formations (Ministers only; Ministers+1) erörtert.

den politischen Alltag der EU eingebunden ist.³³⁷ Dies kann mE als eines der wesentlichen Elemente der rechtlichen und institutionellen Reform der EU gewertet werden.³³⁸ Vor dem Inkrafttreten des VvL wurde der ER erstmalig durch Art 2 EEA³³⁹ im Primärrecht erwähnt,³⁴⁰ um in der Folge sehr allgemein im Art 4 EUVaF³⁴¹ bezüglich seiner Funktionen und Aufgaben beschrieben zu werden, ohne jedoch als Organ der Gemeinschaft qualifiziert zu werden, weshalb die anderen Organe aus formeller Sicht nicht an dessen Beschlüsse gebunden waren.³⁴²

Dem entsprechend stand der ER außerhalb der primärrechtlichen Institutionenstruktur und war auch nicht der rechtlichen Kontrolle des EuGH bzw der politischen Kontrolle des EP mit Ausnahme der in Art 4 EUVaF letzter Satz normierten, in der Praxis schwachen Berichtspflicht an das EP unterworfen.³⁴³

³³⁷Callies, Art 15 EUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Rz 1.

³³⁸Vgl Dann, Politische Organe, in: Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 370f, „Die Kernidee des Europäischen Rates verband sich daher mit seiner Form: er sollte einem „Kamingespräch“ ähneln, so informell wie möglich und zugleich so hochrangig wie möglich. (...) Der informelle, fast private Charakter der Treffen stieß jedoch in dem Maße an Grenzen, in dem Bedeutung, Agenda und schließlich die Zahl der Mitglieder des Europäischen Rates wuchsen. Die Folge waren erhebliche organisatorische Probleme.“

³³⁹Die EEA war die erste Änderung der Gründungsverträge (Primärrecht). Sie wurde von den Mitgliedstaaten am 17. Februar 1986 beschlossen und trat am 1. Juli 1987 in Kraft.

³⁴⁰Art 2 EEA im Wortlaut: „Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zusammen. Sie werden von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen.“

³⁴¹Art 4 EUVaF im Wortlaut: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammen. Sie werden von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedstaaten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Staats- oder Regierungschefs des Mitgliedstaats zusammen, der im Rat den Vorsitz innehat. Der Europäische Rat erstattet dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht und legt ihm alljährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vor.“

³⁴²Pechstein, Art 4 EUV, in: Callies/Ruffert (Hrsg), EUV/EGV (2007), Rz 3.

³⁴³Vgl dazu bzw allgemein zu Art 4 EUVaF, Stumpf Art 1-7 EUV, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, 2. Aufl (2008).

Eine wichtige Folge des Organstatus des ER ist, dass das Gebot der loyalen Zusammenarbeit zwischen den in Art 13 Abs 1 EUV genannten Organen der EU³⁴⁴ gemäß Art 13 Abs 2 EUV³⁴⁵ nun auch zwischen dem Rat und dem ER gilt.³⁴⁶

5.4.3. Die Zusammensetzung des ER - Der Bundeskanzler als Mitglied

Für die weitere dynamische Entwicklung und Stärkung der rechtlichen Stellung des Bundeskanzlers im österreichischen Regierungsgefüge ist Art 15 Abs 2 Satz 1 EUV von Bedeutung, in dem folgende wesentliche Festlegung vorgenommen wird: „Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil.“ Die jeweilige Verfassung der EU-Mitgliedstaaten bestimmt, wer als Vertreter im ER auftritt.³⁴⁷ Nach *Callies*³⁴⁸ „versammelt der ER die politischen Zentren der Mitgliedstaaten und bindet die Regierungen über die jeweiligen staatsrechtlichen Strukturen in den Entscheidungsprozess ein.“ Bezüglich der in dieser Arbeit zu begründenden Leitlinienkompetenz des (österreichischen) Bundeskanzlers³⁴⁹ besonders hervorzuheben ist, dass *Callies* in diesem Zusammenhang für Deutschland die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers gem Art 65 GG³⁵⁰ nennt.

Weiters ist zu bemerken, dass die von der englischen („Hheads of State *or* Government of the Members States“) und französischen („chefs d’État *ou* de gouvernement des États membres“) Sprachfassung abweichende deutsche Version des Vertragstextes die gleichzeitige Teilnahme des Staatshchefs und des Regierungshchefs zulassen würde,

³⁴⁴Art 13 Abs 1 EUV nennt in der Reihenfolge als Organe Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Europäische Kommission, Gerichtshof der EU, Europäische Zentralbank und Rechnungshof.

³⁴⁵Art 13 Abs 2 EUV im Wortlaut: „Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.“

³⁴⁶Betreffend die Überprüfbarkeit von Entscheidungen des ER durch den EuGH vgl *Bast*, Handlungsformen und Rechtsschutz in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge (2009) 489, 554.

³⁴⁷Zur Frage, ob Österreich im ER durch den Bundeskanzler oder den Bundespräsidenten vertreten werden soll vgl *Öhlinger*, Art 23c bis 23f B-VG, Art 50 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (1999).

³⁴⁸*Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 3, FN 6.

³⁴⁹Siehe Kapitel 6.

³⁵⁰Siehe allgemein zur Richtlinienkompetenz gem Art 65 GG Kapitel 4.3.2.

wobei für jeden Mitgliedstaat nur entweder der Staats- oder der Regierungschef teilnehmen kann.³⁵¹

Ein zusätzliches Argument für die politische Aufwertung und thematische Verbreiterung des ER auf EU-Ebene und somit der Staats- oder Regierungschefs auf der auf Ebene der Mitgliedstaaten ist die Tatsache, dass im Gegensatz zu Art 4 EUVaF, der zwingend eine regelmäßige Teilnahme der Minister für auswärtige Angelegenheiten (sowie eines Mitglieds der EK) an den Tagungen des ER vorsah, Art 15 Abs 3 EUV nunmehr festlegt, dass die Mitglieder des ER beschließen können, sich jeweils von einem Minister bzw einem Mitglied der EK unterstützen zu lassen, wenn dies die Tagesordnung erfordert, was „insbesondere dem Umstand Rechnung (trägt), dass der ER sich nicht mehr ausschließlich mit Fragen der Außenpolitik befasst, sondern vielfach ein weites Themenfeld abdeckt.“³⁵² In der Praxis wurde diese neue Regel erstmalig beim Treffen des ER im März 2010 angewendet, als aufgrund des politischen und thematischen Schwerpunkts Wirtschafts- und Finanzkrise sowie Wachstumsfragen³⁵³ die Wirtschafts- und Finanzminister sowie der Kommissar für Währungsfragen zugezogen wurden.

Die in der Folge untersuchten Aufgaben des ER „setzen eine politische Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit voraus, über die der Bundespräsident im Hinblick auf seine Bindung an Vorschläge der Bundesregierung und das Erfordernis der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister (Art 67 B-VG) nicht verfügt.“³⁵⁴ Dies ist mE eine wesentliche Feststellung, wobei in diesem Zusammenhang an die Kontroverse zwischen dem damaligen Bundespräsidenten Dr. Klestil und damalige Bundeskanzler Dr. Vranitzky erinnert wird. Jedenfalls sollen „die Vertretung im ER nur solche Amtsträger vornehmen können, die verfassungsrechtlich in der Lage sind, die im ER gefassten Beschlüsse auch anschließend in ihren Regierungen entsprechend durchsetzen zu können.“³⁵⁵

³⁵¹Callies, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 3 mwN.

³⁵²Callies, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 3.

³⁵³Vgl die SF des ER vom 26. März 2010 in Ratsdok EUCO 7/10.

³⁵⁴Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union* (2007) Rz 464.

³⁵⁵Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht*, Rz 2883.

In diesem Sinne zutreffend *Bogdandy*³⁵⁶: „Im heutigen verfassungsrechtlichen Kontext überzeugt als maßgebliches Kriterium für die Bestimmung der Entscheidungszuständigkeit, soweit der Wortlaut der Verfassung eine Zuordnung allein nicht trägt, vielmehr der Gesichtspunkt der funktionalen Eignung des jeweiligen Organs. Das spezifische Kriterium ist die Eignung einer bestimmten Einrichtung nach seiner personellen Zusammensetzung und seinem Verfahren zur Wahrnehmung der staatlichen Aufgabe. Organstruktur und Aufgabenfeld sind somit in einen konkreten Bezug zu setzen.“ ME kann dies in Österreich aufgrund der politischen Autorität und der aufgrund der ihm von der Verfassung zugewiesenen sowie im Rahmen des österreichischen Unionsverfassungsrechts³⁵⁷ erweiterten Aufgaben nur der Bundeskanzler sein.

5.4.4. Der neue hauptamtliche Präsident des ER

Vor dem Hintergrund der intergouvernementalen Wurzel des ER mit der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft war die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten „eine der wichtigsten und umstrittensten Neuerungen der VerfEU. (...) Sie wurde unverändert in den Vertrag von Lissabon übernommen. (...) Der Präsident soll die Kontinuität und Effizienz der Arbeit des ER verbessern und damit die institutionelle Stärkung des ER abrunden. (...) Ein erklärtes Ziel der Reform war es überdies, dem politischen Leitorgan der EU ein ‚Gesicht‘ zu geben.“³⁵⁸ Laut *Wichard*³⁵⁹ ist er „nicht mehr wie bisher primus inter pares, sondern nun hauptamtlicher Unionsbediensteter. Auf diese Weise soll er nach innen und außen weniger als Vertreter eines Mitgliedstaates denn als Unionsvertreter wahrgenommen werden.“

³⁵⁶*Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung, 40f.

³⁵⁷Siehe Kapitel 6.4.

³⁵⁸*Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 26, 28.

³⁵⁹*Wichard*, Art I-7, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg), Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil I) (2006) Rz 1.

5.5. Die wesentlichen Kompetenzen des ER

Der Einteilung *Danns*³⁶⁰ folgend werden funktional und hinsichtlich der Kompetenzen die wesentlichen Rollen des ER beleuchtet, nämlich Richtungsweiser, Schiedsrichter und Koordinator sowie konstitutioneller Motor.

5.5.1. Richtungsweiser - Der ER als oberstes Leitungsorgan der EU

Der ursprünglichen Konzeption und Ausgangslage des ER entsprechend waren seine wesentlichen praktischen Tätigkeiten die Formulierung politischer Grundsatzorientierungen sowie die Erschließung neuer Themen und Politikfelder.³⁶¹ Dementsprechend war der „Hauptgrund für die Einrichtung des ER der Bedarf nach engerer Zusammenarbeit und koordinierter Führung. Politische Führung ist daher die Hauptfunktion des Europäischen Rates. Er hat sich fraglos zu dem Ort entwickelt, an dem die zentralen Richtungsentscheidungen für das europäische Projekt lanciert, und getroffen werden. (...) Die zunehmende Komplexität des Systems, verursacht durch eine stete Erweiterung der unionalen Handlungsfelder, resultiert in einem erhöhten Koordinationsbedarf und einer erhöhten Erwartung an die Konsistenz zwischen den sektoralen Politiken.“³⁶² ME trifft dies insbesondere auf die bereits an verschiedenen Stellen erwähnten Querschnittsmaterien zu.

Vor diesem Hintergrund sind in der Folge die zentralen, die Zuständigkeiten des ER festlegenden Bestimmungen des primären Unionsrechts zu beleuchten.

5.5.1.1. Leitentscheidungen - Art 15 Abs 1 EUV

Die für den Aufgaben- und Funktionscharakter des ER zentrale Bestimmung ist an erster Stelle Art 15 Abs 1 EUV: „Der Europäische Rat *gibt* der Union die für ihre

³⁶⁰*Dann*, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 372.

³⁶¹Vgl *Wessels*, Politisches System der EU, 163, „Im Selbstverständnis der Staats- und Regierungschefs hoch angesiedelt sind Funktionen der programmatischen Orientierung und politischen Lenkung durch Agenda-Setting von EU-Aktivitäten.“

³⁶²*Dann*, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 372f mwN; *Wessels*, Politisches System der EU, 162 mwN, „Der Umfang und die Intensität der tatsächlichen Aktivitäten und Funktionen des Europäischen Rates ist - gegenüber der vertragsoffiziellen Aufgabenzuweisung - erheblich breiter, differenzierter und gewichtiger.“

Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.“

Die erste Teil des Satzes umschreibt die „Innovationsfunktion des ER.“³⁶³ ME sind die kursiv hervorgehobenen Tatbestandselemente (die dem Vertrag von Nizza übernommene Aufgabendefinition gem Art 4 EUVaF) dem Sinn und Zweck nach weit und dynamisch auszulegen und umfassen „de facto alle Bereiche des Unionshandelns, auch wenn für einzelne Spezialbereiche, wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die jeweilige Festschreibung in separaten Artikeln erfolgt (Art 22 EUV und Art 68 AEUV).“³⁶⁴ In diese Richtung argumentiert auch *Callies*:³⁶⁵ „Art 15 EUV (weist) dem ER keine klar umrissenen Kompetenzen zum Erlass von Rechtsakten, sondern eine Rolle bei der Fortentwicklung der EU zu. Der ER ist als Motor dieses Prozesses konzipiert. In ihm wird die höchste politische Autorität der Mitgliedsstaaten gebündelt und als politische Richtlinienkompetenz in den Dienst der europäischen Einigung gestellt.“ Diese politische Richtlinienkompetenz wird richtigerweise auch als eine „Steuerungsfunktion“³⁶⁶ bezeichnet. Die Aufgaben des ER werden „letztlich nur durch die Ziele, Werte, und Kompetenzen der EU selbst begrenzt, auf die ihn Art 13 Abs 1 und 2 EUV als Unionsorgan verpflichtet.“³⁶⁷

Der Breite der Zielbestimmungen des EUV bedeutet in der Realität, dass der ER potentiell ein umfassendes Portfolio hat. Ein rezentes Beispiel für einen anlassbezogenen ER-Beschluss (nukleare Katastrophe in Japan) ist die Vorgabe vom 22./23. März 2011, alle 143 in der EU in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke sog Stresstests zu unterziehen.³⁶⁸ Mit der nuklearen Anlagensicherheit ist an sich eine genuin mitgliedstaatliche Kompetenz berührt.

³⁶³ *Stumpf*, Art I-7 EUV, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Rz 3.

³⁶⁴ *Peutl*, Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Rates, in: *Eilmannsberger/Griller/Obwexer* (Hrsg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon (2010) 199, 200.

³⁶⁵ *Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 6.

³⁶⁶ *Stumpf*, Art I-7 EUV, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Rz 3.

³⁶⁷ *Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 7.

³⁶⁸ ER 24./25. März 2011, Ratsdok EUCO 10/1/11, Para 31: „Die Sicherheit aller kerntechnischen Anlagen der EU sollte mittels einer umfassenden und transparenten Risiko- und Sicherheitsbewertung („Stresstest“) überprüft werden; die Europäische hochrangige Gruppe für nukleare Sicherheit und

Weitere Bedeutung für die Auslegung der zitierten Bestimmung hat Art 13 Abs 1 EUV, wonach es ua Zweck des institutionellen Rahmens der EU und somit ihrer Organe ist, die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherzustellen. Daraus ist mE abzuleiten, dass der ER und somit auch die politischen Spitzen der Mitgliedsstaaten in besonderem Maße aufgefordert sind, eine koordinierte Politikgestaltung und -entwicklung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist auch - anders als im Fall des Rates der EU - die Abschaffung des halbjährlich unter den Mitgliedstaaten rotierenden Vorsitzes durch die Schaffung eines permanenten Präsidenten zu sehen.

Zu erwähnen ist weiters, dass Art 106a EAGV³⁶⁹ ua die Anwendung des Art 15 EUV für Euratom anordnet.³⁷⁰ Dies hat insbesondere vor dem Hintergrund der prononcierten österreichischen (Anti-)Atompolitik samt den seit Jahren bestehenden Bestrebungen bezüglich einer Euratom-Reform eine besondere Bedeutung.

Kraft ausdrücklicher Normierung in Art 15 Abs 1 Satz 2 wird der ER nicht gesetzgeberisch tätig,³⁷¹ was iVm Art 289 AEUV gelesen werden muss, demgemäß das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der gemeinsamen Annahme einer VO, einer RL oder eines Beschlusses durch das EP und den Rat auf Vorschlag der EK besteht. *Callies*³⁷² stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob Art 15 Abs 1 Satz 1 EUV „eine Kompetenznorm für den Erlass von Beschlüssen durch den ER darstellt, die die anderen

Abfallentsorgung (ENSREG) und die Kommission werden ersucht, so rasch wie möglich in einem koordinierten Rahmen unter Berücksichtigung der Lehren aus dem Nuklearunfall in Japan und unter umfassender Einbeziehung der Mitgliedstaaten den Umfang dieser Tests festzulegen und die Durchführungsmodalitäten auszuarbeiten, wobei das vorhandene Fachwissen (insbesondere des Verbands der westeuropäischen Atomaufsichtsbehörden) umfassend zu nutzen ist; die Bewertungen werden von unabhängigen nationalen Behörden und im Wege der gegenseitigen Begutachtung durchgeführt; ihre Ergebnisse und alle erforderlichen Folgemaßnahmen, die ergriffen werden, sollten mit der Kommission und innerhalb der ENSREG ausgetauscht und veröffentlicht werden; der Europäische Rat wird die ersten Erkenntnisse bis Ende 2011 auf der Grundlage eines Berichts der Kommission beurteilen.“

³⁶⁹ ABl 2010 C 84/1 enthält die konsolidierte Fassung des EAGV nach Inkrafttreten des VvL.

³⁷⁰ Die durch den VvL erfolgte Fusion der vormaligen drei Säulen der EU hat vor der EAG halt gemacht, die somit auch weiterhin eine selbständige Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit bleibt. Die fusionierten Organe werden gem Art 106a EAGV in Form der Organleihe tätig.

³⁷¹ Vgl allerdings den Beschluss des ER vom Dezember 2008, mit dem die umstrittensten Teile der revidierten RL über das EU-Emissionshandelssystem mit THG-Zertifikaten festgelegt wurden. Siehe Kapitel 3.6.3.3.

³⁷² *Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 14.

Organe und auch die Mitgliedstaaten nicht mehr nur politisch, sondern auch rechtlich binden kann.“

ME ergibt sich bereits aus dem Wortlaut „allgemeine politische Zielvorstellungen und Prioritäten“, dass eine rechtliche Bindung nicht intendiert ist. Aber auch die Tatsache, dass der VvL die Bereiche, in denen der ER rechtsverbindlich beschließt, taxativ aufzählt sowie der Zweck der Bestimmung sprechen gegen eine allgemeine rechtliche Bindungswirkung der aufgrund Art 15 Abs 1 EUV getroffenen Festlegungen im Bereich der allgemeinen Impuls- und Orientierungsfunktion des ER.³⁷³

Zu beachten ist weiters, dass „über die allgemeine Funktionsbeschreibung in Art 15 EUV hinaus dem ER auch bestimmte grundlegende Entscheidungen vorbehalten sind“³⁷⁴ Diese werden in der Folge beleuchtet.

5.5.1.2. Strategische Interessen der GASP und des auswärtigen Handelns der EU - Art 22 und 26 EUV

Eine weitere Grundlage für die Untermauerung der strategischen Richtlinien- bzw Leitlinienkompetenz des ER sind die Festlegungen in den Art 22³⁷⁵ und 26³⁷⁶ EUV

³⁷³ *Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 14, verweist auch auf den Umstand, dass der ER gem Art 15 Abs 4 EUV grundsätzlich im Konsens entscheidet, was auf einen politischen Charakter der Entscheidungen gem Abs 1 hindeutet, sowie auf die Art 263 Abs 1, 265 Abs 1, 267 und 269 AEUV, die den ER bezüglich bestimmter (Nicht-)Beschlüsse der Kontrolle des EuGH unterwerfen.

³⁷⁴ *Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 8.

³⁷⁵ Art 22 Abs 1 EUV: „Auf der Grundlage der in Artikel 21 aufgeführten Grundsätze und Ziele legt der Europäische Rat die strategischen Interessen und Ziele der Union fest. Die Beschlüsse des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union erstrecken sich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf andere Bereiche des auswärtigen Handelns der Union. Sie können die Beziehungen der Union zu einem anderen Land oder einer Region betreffen oder aber ein bestimmtes Thema zum Gegenstand haben. Sie enthalten Bestimmungen zu ihrer Geltungsdauer und zu den von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mitteln. Der Europäische Rat bestimmt einstimmig auf Empfehlung des Rates, die dieser nach den für den jeweiligen Bereich vorgesehenen Regelungen abgibt. Die Beschlüsse des Europäischen Rates werden nach Maßgabe der in den Verträgen vorgesehenen Verfahren durchgeführt.“

³⁷⁶ Art 26 Abs 1 EUV: „Der Europäische Rat bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Er erlässt die erforderlichen Beschlüsse. Wenn eine internationale Entwicklung es erfordert, beruft der Präsident des Europäischen Rates eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein, um die strategischen Vorgaben für die Politik der Union angesichts dieser Entwicklung festzulegen.“

betreffend die GASP. *Callies*³⁷⁷ geht hier zutreffend von einer „rechtlich bindenden Richtlinienkompetenz“ aus und sieht „eine ähnliche Funktion (...) in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie nunmehr auch bei der Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“

5.5.1.3. Strategische Leitlinien für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Art 68 AEUV

Im Zusammenhang mit der Stärkung des ER ist auch der Art 68 AEUV zu nennen, demgemäß er die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im RFSR festzulegen hat. Laut *Suhr*³⁷⁸ ist trotz der „sukzessiven Überführung der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres in das allgemeine Vertragsregime durch die Verträge von Amsterdam und Lissabon ihre intergouvernementale Vergangenheit noch sichtbar. Art 68 AEUV hat keine Vorläuferregelung in den Verträgen, allerdings hat der Europäische Rat schon in der Vergangenheit auf Grundlage seiner allgemeinen Aufgabenbeschreibung in Art 4 EUVaF steuernd auf die Politik in den Bereichen Justiz und Inneres Einfluss genommen durch aufeinander folgende strategische Mehrjahresprogramme, die vom Rat vorbereitet und vom Europäischen Rat angenommen wurden.“

5.5.2. Schiedsrichter, Schlichter und Koordinator

Vorauszuschicken ist, dass „in Ausweitung ihrer ursprünglich zugedachten Rolle (...) die Staats- und Regierungschefs zunehmend die Aufgabe als oberste Beschlussinstanz in zentralen Fragen übernommen (haben).“³⁷⁹ Ein primärrechtlicher Ausdruck dieser Entwicklung findet sich zB im Kapitel über die GASP im EUV. Beschlüsse in diesem Bereich werden gem Art 31 Abs 1 EUV vom Rat und vom ER grundsätzlich einstimmig gefasst, wenn nicht einer der Fälle des Abs 2 für einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit gegeben ist.

³⁷⁷*Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 8.

³⁷⁸*Suhr*, Art 68 AEUV, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl (2011) Rz 1f.

³⁷⁹*Wessels*, Politisches System der EU, 169f.

Gem Art 31 Abs 2 UAbs 2 EUV kann ein Ratsmitglied die Absicht erklären, dass es aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die auch genannt werden müssen, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss ablehnt, in welchem Fall keine Abstimmung erfolgt. Gelingt dem HV in engem Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat *keine* für diesen annehmbare *Lösung*, so kann der *Rat* mit *qualifizierter Mehrheit* veranlassen, dass die *Sache* im Hinblick auf einen *einstimmigen Beschluss* an den *ER* *verwiesen* wird.

Dies ist somit eine institutionalisierte Form einer zweiten wichtigen - in der Praxis schon seit längerem bestehenden - Funktion des ER, nämlich als „Schiedsrichter und Koordinator“, da er „entgegen seiner ursprünglichen Intention (...) heute an Entscheidungen über Angelegenheiten aus den sektoralen Räten (beteiligt ist) und nach und nach die Rolle eines Schiedsrichters für alle Probleme angenommen (hat), die von den sektoralen Räten nicht gelöst werden konnten.“³⁸⁰ Zutreffend ist mE auch die Einschätzung, dass sich der ER „gegenüber den ‚normalen‘ Organen halb gewollt - halb gedrängt zu einer weiteren Entscheidungsebene (entwickelte).“³⁸¹

Im Fall des Art 31 EUV handelt es sich ausdrücklich (Abs 1) nicht um Akte der Gesetzgebung. Das Primärrecht gibt dem ER in mehreren Fällen³⁸² die Rolle eines „Schlichters, der bei laufenden Gesetzgebungsverfahren in bestimmten Fällen auf Antrag eines Mitgliedstaates die ‚Notbremse‘ ziehen kann.“³⁸³ Dies berührt auch das Phänomen der sogenannten *package deals*, dh politische Abtauschgeschäfte unter den (idR großen) Mitgliedstaaten über nicht zusammenhängende Politikfelder bzw Dossiers hinweg.³⁸⁴

³⁸⁰Dann, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 373.

³⁸¹Wessels, Politisches System der EU, 170.

³⁸²Vgl zB Art 48 UAbs 2 AEUV bezüglich eines Gesetzgebungsaktes auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, der für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendig ist; sowie die Fälle in den Bereichen Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Polizeiliche Zusammenarbeit (Art 82 Abs 3, Art 83 Abs 3, Art 86 Abs 1, Art 87 Abs 3 AEUV).

³⁸³Callies, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 9.

³⁸⁴Vgl Dann, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 373.

5.5.3. Konstitutioneller Motor

Die dritte wesentliche Funktion des ER seit den 1980er Jahren war die des „konstitutionellen Architekten“³⁸⁵, was teilweise nicht erwartet worden war, da man eher befürchtete, dass seine Schaffung zu einer Stärkung der intergouvernementalen Politik führen und so die supranationale Entwicklung sowie konstitutionelle Vertiefung behindern und blockieren würde.³⁸⁶

An dieser Stelle ist weiters zu erwähnen, dass der VvL dem ER auch Möglichkeiten zur Vertragsänderung eröffnet, wodurch er „als grundlegende Neuerung den Charakter eines ‚verfassungsgebenden‘ Organs erhält, das im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren des Art 48 Abs 6 EUV nach Anhörung des Parlaments und der Kommission ohne eine entsprechende Regierungskonferenz einstimmig über eine Vertragsänderung beschließen kann.“³⁸⁷

³⁸⁵Wessels, Politisches System der EU, 171.

³⁸⁶Vgl. Dann, Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 373f unter Verweis auf *Bulmer*, The European Council and the Council of the European Union, Publius 26 (1996), 31.

³⁸⁷Callies, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 15.

5.6. ER im Februar 2011 als langfristiger strategischer Weichensteller

Wesentliches Motiv für die Einsetzung eines hauptamtlichen Präsidenten war die Kritik an den Kontinuitätsschwankungen und Brüchen in der Arbeit des ER durch den alle sechs Monate wechselnden Vorsitz.³⁸⁸ Dies insbesondere auch wegen der langfristigen und strategischen Ausrichtung des ER. Jedenfalls lässt sich schon nach relativ kurzer Zeit beobachten, dass durch den ständigen Präsidenten - nicht zuletzt durch die Person des ersten Amtsinhabers, den früheren belgischen Premierminister Herman Van Rompuy - eine verbesserte Planung und erhöhte Kontinuität gewährleistet ist. Auch die Zahl der Treffen hat sich sichtlich erhöht.³⁸⁹ In diesem Sinne hat der ER zB im März 2010 beschlossen, dass im Oktober 2010 das Thema Innovation und Anfang 2011 das Thema Energie gesamthaft debattiert werden soll.

Dieser selbst gestellten Aufgabe entsprechend hat der ER bei seinem Treffen am 4. Februar 2011 grundsätzliche Orientierungen zu den beiden Politikfeldern Energie und Innovation gegeben.³⁹⁰ Das zentrale, langfristige strategische Ziel im Bereich Energie und Klimaschutz wird in Abs 15 der SF formuliert: „Der Europäische Rat sieht der Erarbeitung einer *Strategie 2050* für eine *CO₂-arme Wirtschaft*, die den Rahmen für das längerfristige Vorgehen im Energiesektor und anderen damit verbundenen Sektoren bilden soll, erwartungsvoll entgegen. Damit die EU im Rahmen der Verringerungen, die laut Weltklimarat durch die *Industrieländer als Gruppe* erreicht werden müssen, das im Oktober 2009 vereinbarte Ziel einer *Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95% gegenüber 1990* verwirklichen kann, ist eine *Revolution der Energiesysteme* erforderlich, die jetzt beginnen muss. Die Festlegung von *Zwischenzielen* auf dem Weg zum Gesamtziel für 2050 sollte gebührend erörtert werden. Der Europäische Rat wird die *Entwicklungen regelmäßig überprüfen*.“

Dieses jüngste Beispiel einer vom ER vorgenommenen langfristigen strategischen Grundsatzfestlegung bezüglich des ökologischen Umbaus der Wirtschaft mit weitreichenden Folgen für die Wirtschaftsverfassung und -weise in der EU untermauert

³⁸⁸Vgl Peutl, Europäischer Rat, in: Eilmannsberger/Griller/Obwexer, Vertrag von Lissabon, 200.

³⁸⁹Im Zeitraum von Jänner 2010 bis Juli 2011 fanden insgesamt zwölf Treffen des ER statt.

³⁹⁰Ratsdok EUCO 2/11, SF des ER vom 4. Februar 2011. - *Hervorhebungen von mir*.

*Peutls*³⁹¹ zutreffende Analyse, dass „diese Festlegungen sowohl die Fachrate als auch die Europäische Kommission unter Zugzwang (bringen), rechtzeitig Input für diese Debatten zu liefern.“ ME wird dadurch auch das Initiativmonopol der EK zwar faktisch teilweise eingeschränkt, andererseits bietet sie der EK auch entsprechende Profilierungs- und Einflussmöglichkeiten, zumal in der Realität im Wesentlichen diskutiert wird, was schriftlich vorliegt.³⁹²

Konkret legte die EK in diesem Zusammenhang am 8. März 2011 eine Mitteilung mit einem Fahrplan für eine wettbewerbsfähige, kohlenstoffarme Wirtschaft 2050 samt einer umfassenden Folgenabschätzung (IA) vor.³⁹³ Um die Bedeutung der aufgeworfenen Fragen zu illustrieren, wird ein kurzer Überblick über die Themen und Fragekomplexe gegeben. Das IA verschafft mittels verschiedener Szenarien einen Einblick, wie sich politische Rahmenbedingungen entwickeln müssen, um THG-Emissionen zu reduzieren, Ölschocks und andere Energieversorgungsunsicherheiten zu vermeiden sowie nachhaltiges Wachstum und sog Green Jobs zu schaffen. Die Mitteilung stellt auch den Beitrag für ein ressourceneffizientes Europa, eine der sieben Flaggshipinitiativen der Europa 2020 Strategie dar und soll Basis für die Erarbeitung sektorspezifischer Initiativen sein. Damit zusammenhängend ist sind auch die EK-Initiativen Weißbuch über die Zukunft der Verkehrspolitik³⁹⁴ und der Energieeffizienzplan³⁹⁵ zu sehen.

Im Energiesektor soll der Anteil der CO₂-armen Technologien im Strommix von 45% auf 60% bis 2020, 70-80% bis 2030 und fast 100% in 2050 steigen, wobei lediglich aus dem IA hervorgeht, dass die EK unter CO₂-armen Technologien neben den erneuerbaren Energien sowie den fossilen Energien mit CCS auch die Nuklearenergie versteht. In der Vorversion der Mitteilung war die Nuklearenergie explizit genannt, jedoch aufgrund der diesbezüglichen fundamentalen Auffassungsunterschiede der EU-

³⁹¹*Peutl*, Europäischer Rat, in: *Eilmannsberger/Griller/Obwexer*, Vertrag von Lissabon, 207.

³⁹²Siehe Kapitel 5.3.2.

³⁹³EK-Mitteilung vom 8. März 2011 „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050“ KOM (2011) 112 endgültig; als Ratsdok 7505/11 samt Addendum 1 bis 3

³⁹⁴Weissbuch der EK vom 28. März 2011 „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ KOM(2011) 144 endgültig.

³⁹⁵EK-Mitteilung vom 2. März 2011 „Energieeffizienzplan 2011“ KOM(2011) 109 endgültig.

Mitgliedstaaten gestrichen worden. Im Industriesektor könnten laut Mitteilung 83-87% der THG bis 2050 reduziert werden. Dazu müsse nach 2035 verstärkt CCS eingesetzt werden, wodurch jährliche Investitionen von 10 Mrd € anfallen würden. Für den Verkehrssektor schlägt die EK eine THG-Reduktion von insgesamt 54-67% bis 2050 und 61-74% für den Landverkehr vor, wobei auf Basis verschiedener Szenarien bezüglich benötigter Investitionen, Ölpreisentwicklungen sowie notwendiger CO₂-Steuern ein Instrumenten- und Maßnahmenpaket bestehend aus Energieeffizienz der Fahrzeuge, Elektrifizierung des Straßenverkehrs, Verlagerung des schweren Güterverkehrs auf die Schiene sowie Agrartreibstoffe für schweren Langstreckengüterstraßenverkehr und Flugverkehr vorgeschlagen wird. Im Gebäudesektor sollen durch strengere Effizienzkriterien bis zu 90% der derzeitigen Emissionen reduziert werden. Im Agrarsektor sind laut EK Effizienzmaßnahmen notwendig, da aufgrund ansteigender Lebensmittelproduktion für die wachsende Bevölkerung ab 2030 ein Drittel der EU-Emissionen 2050 aus dem Bereich Landwirtschaft kommen werden.

In allen Bereichen geht die EK von einem Investitionsvolumen von 270 Mrd € pro Jahr für erneuerbare Energien, intelligente Energienetze, Passivhäuser, CCS, industrielle Prozesse sowie Elektrifizierung des Verkehrs aus. Dies stellt zusätzliche Investitionen von 1,5% des jährlichen EU-BIP zur Investitionsquote von 19% des BIP dar, wobei die Investitionsquoten 2009 in China 48%, in Indien 35% und in Korea 26% betrugen.

Die Darstellung zeigt, dass sich der ER auf Basis der Beiträge des Rates³⁹⁶ mit fundamentalen, viele Politikfelder betreffenden, sowie langfristigen Fragen auseinandersetzen muss und dies auch weiterhin wird. Umgelegt auf die innerstaatliche österreichische Koordinierung bedeutet dies, dass dem BKA in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle zukommen wird. Auch diese Entwicklung spricht insgesamt für die Stärkung der rechtlichen Stellung des Bundeskanzlers im österreichischen Regierungsgefüge im Sinne einer entsprechenden Leitlinienkompetenz.

³⁹⁶Der Rat (Umwelt) am 21. Juni 2011 konnte sich aufgrund des Widerstandes von Polen nicht auf gemeinsame SF einigen (vgl Ratsdok 11964/11), weshalb der Text als SF des Vorsitzes qualifiziert wird.

Neben diesen seit März 2010 geplanten Diskussionen zu den Themen Energie und Innovation hat der ER im Lichte der politischen Ereignisse am 4. Februar 2011 eine Erklärung zu Ägypten und zur Region³⁹⁷ angenommen.

Auf Initiative von Deutschland und Frankreich haben die Staats- und Regierungschefs der Eurozone nach heftigem Streit eine wesentliche Weichenstellung in Richtung verstärkte Abstimmung und Koordination der - bisher in nationaler Kompetenz liegenden - Wirtschaftspolitiken auf EU-Ebene vorgenommen. Aufgrund der Tragweite der Entscheidung werden deren wesentliche Teile in der FN wiedergegeben.³⁹⁸

³⁹⁷Ratsdok EUCO 2/1/11, Anlage II.

³⁹⁸Ratsdok EUCO 2/1/11, Anlage I, „Anknüpfend an ihre Erklärung vom Dezember 2010 haben die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets und die EU-Organen erneut ihre Bereitschaft bekräftigt, alles Nötige zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu tun, und sie haben geprüft, welche Fortschritte bei der Umsetzung der umfassenden Strategie erreicht worden sind, die darauf abzielt, die Finanzstabilität zu wahren und dafür zu sorgen, dass das Euro-Währungsgebiet gestärkt aus der Krise hervorgeht. Zu dieser Strategie gehören das Gesetzgebungspaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung, die Belastungstests und die Instandsetzung des Finanzsektors sowie die Anwendung des Europäischen Semesters. Außerdem haben sie sich auf folgende Schritte als Bestandteil des im März fertigzustellenden Gesamtpakets verständigt: Fortsetzung der erfolgreichen Durchführung der bestehenden Programme mit Griechenland und Irland; Beurteilung der Fortschritte durch die Kommission und die EZB, die in den Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, bei der Verwirklichung der Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltslage und der Wachstumsaussichten erzielt wurden; Unterbreitung konkreter Vorschläge der Euro-Gruppe zur Stärkung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, damit die für eine angemessene Unterstützung nötige Wirksamkeit gewährleistet werden kann; Festlegung der praktischen Aspekte des Europäischen Stabilitätsmechanismus unter dem Vorsitz des Präsidenten der Euro-Gruppe entsprechend dem im Dezember erteilten Auftrag.“

5.7. ER als dem Rat übergeordnetes Organ

Während der Bundeskanzler Mitglied des ER ist, sind die übrigen Mitglieder der Bundesregierung je nach Ressortzuständigkeit im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) sowie in den jeweiligen Fachministerräten österreichische Vertreter. Für die Stellung des Bundeskanzlers im österreichischen Regierungsgefüge ist es wichtig, das durch den VvL neugestaltete Verhältnis zwischen dem ER und dem Rat der EU kurz zu beleuchten.

Einerseits ist davon auszugehen, dass trotz des durch den VvL veränderten Charakters und der modifizierten Zusammensetzung des ER zwischen diesem und dem Rat prinzipiell gleichgelagerte bzw -gerichtete Interessen bestehen, da beide im Wesentlichen die Mitgliedstaaten repräsentieren.³⁹⁹ Andererseits hat sich das Über- und Unterordnungsverhältnis durch den VvL verstärkt. *Kumin*⁴⁰⁰ stellt zu Recht die Frage „Ein geschwächter Rat im neu gestalteten institutionellen Geflecht?“ und trifft die folgende grundsätzliche Feststellung: „Die Einrichtung des ER als vollberechtigtes Unionsorgan mit speziellen Befugnissen hat (...) die stärksten Auswirkungen auf die neue Rolle des Rates.“⁴⁰¹

In diesem Zusammenhang spricht *Kumin*⁴⁰² aufgrund der allgemeinen Leitlinienbefugnis gem Art 15 Abs 1 EUV mE zu Recht von einer „ungleichen Konkurrenz“ zwischen Rat und ER und sieht „in der Zusammensetzung der beiden Organe nicht unbedeutende Unterschiede, schließt der intergouvernementale ER doch neben den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auch den Präsidenten der Europäischen Kommission sowie die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik mit ein, welche in ihren sonstigen Rollen mit dem Rat zB als Initiatorin von Rechtssetzungsverfahren in Interaktion treten. Damit wird der *Rat als zentrale politische Schaltstelle* und *Scharnier* bzw Relais der laufenden

³⁹⁹ *Wichard*, Art 4 EUV, in: *Calliess/Ruffert*, Rz 4 bezeichnet dies als vertikale Kohärenz.

⁴⁰⁰ *Kumin*, Organisation und Arbeitsweise des Rates, in: *Eilmannsberger/Griller/Obwexer* (Hrsg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon (2010) 209.

⁴⁰¹ *Kumin*, Rat, in: *Eilmannsberger/Griller/Obwexer*, Vertrag von Lissabon, 210f.

⁴⁰² *Kumin*, Rat, in: *Eilmannsberger/Griller/Obwexer*, Vertrag von Lissabon, 211. - *Hervorhebungen von mir*.

Rechtsetzungstätigkeit der Union *zumindest teilweise* bei der *Durchführung* von *Leitlinien*, die der ER zuvor mit bindender Wirkung für die EK und Rat beschlossen hat, *fremdbestimmt*.“

Weiters muss mE beachtet werden, dass Regierungschef und einige Fachminister in vielen nationalen Koalitionsregierungen nicht derselben politischen Partei angehören. Dies kann aufgrund der Leitlinienkompetenz des ER bei Behandlung von koalitionsintern umstrittenen Themen zu entsprechenden Spannungen auf nationaler Ebene führen, und zwar sowohl in der Vorbereitung der Treffen des ER als auch in der Phase der Umsetzung von Beschlüssen des ER. Dementsprechend wird im folgenden Kapitel die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Wirkungsbereich des ER begründet.

6. LEITLINIENKOMPETENZ DES BUNDESKANZLERS IM WIRKUNGBEREICH DES EUROPÄISCHEN RATES

6.1. Einleitung und Ausgangspunkt

Auf Basis der dargestellten, weiter voran schreitenden und somit noch nicht abgeschlossenen Stärkung und Aufwertung der rechtlichen und politischen Funktionen sowie Aufgaben des ER wird mit *Welan*⁴⁰³ folgende Ausgangsthese formuliert: „Der Bundeskanzler ist in der EU durch seine Mitgliedschaft zum Europäischen Rat das wichtigste politische Leitungsorgan Österreichs geworden. Dieser Aufwertung des Kanzlers steht im Ergebnis eine Abwertung des Präsidenten gegenüber. Der EU-Politisierung des Kanzlers entspricht die Entpolitisierung des Präsidenten. Der Bundeskanzler wurde diesbezüglich zum Regierungschef.“

Diese Aussage enthält einerseits eine politikwissenschaftliche bzw politische Qualifizierung der Stellung des Kanzlers, andererseits sind durch die Verwendung der Begriffe „Leitungsorgan“ sowie „Regierungschef“ auch Ansätze für eine rechtliche Qualifizierung der veränderten Situation gegeben. Auf dieser Grundlage ist es mE unabdingbar, dass die Durchsetzung einmal gefasster ER-Beschlüsse sinnvollerweise und analog voraussetzt, dass der Bundeskanzler eine entsprechende Leitlinienkompetenz in der Phase der Vorbereitung und Formulierung der Beschlüsse des ER hat. Dies betrifft einerseits die Erarbeitung der österreichischen Position für die Themen und Dossiers der jeweiligen Treffen des ER. Andererseits umfasst diese Leitlinienkompetenz auch die durch den VvL vorgesehene mittel- und langfristige Planungsperspektive im Zusammenhang mit dem Portfolio und den vom ER behandelten Themen.

Aus dem Einwirken des Unionsprimärrechts (AEUV, EUV, allgemeine Rechtsgrundsätze) auf die Bundesverfassung samt Ausführungsgesetzgebung (BMG) sowie durch deren Zusammenwirken entsteht spezifisches und neues österreichisches Unionsverfassungsrecht. Auf dieser Basis ist der Bundeskanzler mE im

⁴⁰³ *Welan*, Bundeskanzler, 36.

Wirkungsbereich des ER nicht nur in semantischer, sondern auch in juristischer Sicht zum Regierungschef und Leitungsorgan geworden. Wesentlicher Ausdruck dessen ist die aus dem österreichischen Unionsverfassungsrecht ableitbare Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung bezüglich des Wirkungsbereichs des ER. Es werden hierfür in der Folge zwei juristische Begründungen erarbeitet:

Erstens steht dem Bundeskanzler diese Leitlinienkompetenz zu, da im Sinne bzw auf Basis des allgemeinen (Anwendungs-)Vorrangs des Gemeinschaftsrechts in materieller Hinsicht dem Art 69 Abs 1 B-VG durch die oben beschriebenen Bestimmungen des Unionsprimärrechts (Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV) in deren jeweiligen Regelungsgegenständen derogiert wurde.

Zweitens hat der Bundeskanzler diese Leitlinienkompetenz aufgrund der systematisch-teleologischen Interpretation der relevanten Bestimmungen des Unionsprimärrechts und des staatlichen Rechts (Art 69 B-VG iVm dem BMG) sowie der unionsrechtskonformen und baugesetzkonformen Auslegung des staatlichen Rechts erhalten.

6.2. Das Unionsprimärrecht als „Verfassungsrecht“ der EU

6.2.1. Begriff und Umfang des Unionsprimärrechts

Ohne auf die verschiedenen Aspekte der Diskussion zu den komplexen und teilweise äußerst kontroversiellen Themen wie Legitimität⁴⁰⁴ und Finalität⁴⁰⁵ der EU sowie der Frage, ob die EU (schon) über eine Verfassung im klassischen, staatsrechtlichen Sinne verfügt bzw verfügen sollte,⁴⁰⁶ einzugehen, wird in der Folge eine grundsätzliche Charakterisierung des Unionsprimärrechts vorgenommen. Dieses umfasst seit Inkrafttreten des VvL am 1. Dezember 2009 in erster Linie EUV und AEUV, die vom EuGH entwickelten ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie in einigen Fällen auch Gewohnheitsrecht.⁴⁰⁷

6.2.2. Unionsprimärrecht in staatsverfassungsrechtlicher Perspektive

Obwohl „nicht nur die Funktionen, auch ‚Semantik‘ oder ‚Codierung‘ des Unionsprimärrechts einen verfassungsrechtlichen Zugang zunehmend nahelegen,“⁴⁰⁸ kann mit *Öhlinger/Potacs*⁴⁰⁹ „von einer ‚Verfassung‘ oder einem ‚Verfassungsrecht‘ der EU im gegenwärtigen Zeitpunkt nur unter Vorbehalt gesprochen werden. Auf der anderen Seite lässt sich nicht übersehen, dass das Gemeinschaftsrecht auf das

⁴⁰⁴Vgl. *Scharpf*, Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: *Leviathan* 37 (2009) 244.

⁴⁰⁵Vgl. *Halter*, Finalität, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, 2. Aufl. (2009) 279.

⁴⁰⁶Vgl. *Funk*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Bieber/Widmer* (Hrsg.), *Der europäische Verfassungsraum* (1995) 399; *Funk*, Rechtserzeugung heute - Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, in: *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg.), *Rechtspolitik der Zukunft - Zukunft der Rechtspolitik* (1999) 45; *Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, *JZ* 1995, 581; *Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, *EuGRZ* 1991, 261; *Bogdandy/Bast*, Der verfassungsrechtliche Ansatz und das Unionsrecht. Von einem Konstitutionalismus der Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen zu einer liberaldemokratischen Politisierung der EU, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht - Theoretische und dogmatische Grundzüge* (2009), 1, „Das politische Projekt, die Europäische Union auf ein mit dem Wort ‚Verfassung‘ bezeichnetes Dokument zu gründen, ist vorerst gescheitert. Allenfalls ein Reformvertrag wird das Licht der Welt erblicken, der, so der Europäische Rat, auf das ‚Verfassungskonzept‘ (engl. *constitutional concept*, franz. *concept constitutionnel*) verzichtet.“

⁴⁰⁷Vgl. *Ruffert*, Art 1 AEUV, in: *Callies/Ruffert*, *EUV/AEUV*, Rz 8ff; *Öhlinger*, *Verfassungsrecht*, Rz 152; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, *Bundesverfassungsrecht*, Rz 246/7.

⁴⁰⁸*Bogdandy/Bast*, *Verfassungsrechtlicher Ansatz und Unionsrecht*, in: *Bogdandy/Bast*, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2.

⁴⁰⁹*Öhlinger/Potacs*, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich*, 3. Aufl. (2006) 10.

innerstaatliche Recht (...) auch in prinzipieller Weise einwirkt, und dass seine Prinzipien nationale Verfassungsregelungen durch den von ihm beanspruchten Vorrang teils überlagern, teils verdrängen. (...) Neben der Bundesverfassung (...) besteht eine Schicht von prinzipiellen Rechtsregelungen des Gemeinschaftsrechts, die (...) Verfassungscharakter in einem formellen Sinn, (...) wegen ihres prinzipiellen Regelungsgehalts auch Verfassungsqualität in einem materiellen Sinne haben.“ Zu einem ähnlichen Schluss gelangen *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*⁴¹⁰: „Die in den Gründungsverträgen ‚niedergelegte Verfassung‘ der EU ist (...) keine Staatverfassung. Sie hat aber verfassungsähnliche Inhalte, zB in Form von Zielbestimmungen, Regelungen über die Einrichtung und Ausübung von Funktionen der Rechtsetzung, der Rechtsprechung, der Regierung, der Verwaltung und der Kontrolle sowie über grundlegende Rechte der Unionsbürger.“ Aufgrund der Langsamkeit und der teilweise ergebnisoffenen Verfassungsentwicklung der Union ist diese am besten als „Prozess der Konstitutionalisierung Europas“⁴¹¹ zu beschreiben.

ME sind diese Qualifizierungen einerseits korrekt, da sie den Charakter und die Eigenheiten des Unionsprimärrechts erfassen. Andererseits sind sie aufgrund der Qualität und Langfristigkeit des europäischen Integrationsprozesses in einem offenen und größeren Zusammenhang zu sehen.⁴¹² Dies erfordert unter Umständen auch, in Widersprüchen bzw paradoxal zu denken und nicht aufgrund eines bestimmten rechtsdogmatischen Vorverständnisses in einem strikten „Entweder-oder“ zu verharren. Es bedeutet auch, dass verschiedene Zugänge auf ihre positiven Elemente, möglichen Überschneidungen, Übereinstimmungen und potenziellen Synergien hin geprüft werden.

⁴¹⁰ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 01.045.

⁴¹¹ *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 155.

⁴¹² Vgl *Bogdandy/Bast*, Verfassungsrechtlicher Ansatz und Unionsrecht, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 3, „(O)b der verfassungsrechtliche Ansatz also trägt auch ohne Staat, Nation und einen Akt, der sämtlichen Anforderungen traditioneller Verfassungstheorien genügt, ist ein erstes Thema einer europäischen Verfassungsrechtswissenschaft. (...) Der verfassungsrechtliche Zugang schließt andere Verständnisse nicht aus. Verfassungs-, verwaltungs-, wirtschafts- und völkerrechtliche Zugänge überlagern sich beim Recht der Europäischen Union. (...) Der verfassungsrechtliche Zugriff lässt Errungenschaften wie Defizite deutlich werden.“

6.3. Gemeineuropäisches Verfassungsrecht (*ius europaeum commune*)

6.3.1. Begriff

Zum gemeineuropäischen Verfassungsrecht führt *Funk*⁴¹³ aus: „Der Ausdruck *Gemein-Recht* weist auf *rechtliche Prinzipien* und *Regeln* hin, die in *verschiedenen Rechtsordnungen* oder *innerhalb eines differenzierten Rechtssystems* in gleicher Weise anzutreffen sind. Zur Ermittlung und Beschreibung solcher Gemeinsamkeiten stehen mehrere methodische Wege zur Verfügung, die jeweils verschiedene begriffliche Ansätze und gedankliche Zugänge zu einem gemeineuropäischen Recht eröffnen. (...) Es kann *drittens* ein analytischer Ansatz gewählt werden, welcher gemeineuropäisches Verfassungsrecht als Gesamtheit der geltenden Rechtsnormen in der Einheit eines Systems identifiziert. Die *Einheit des Normensystems* wird durch einen *gemeinsamen rechtlichen Geltungsgrund* konstituiert. Ein *Kennzeichen* der *Zugehörigkeit* zu einem *einzigen Normensystem* ist die *Verbindung* zu einem *Zusammenhang* der *Rechtserzeugung* und *Rechtskonkretisierung*.“

Diese Definition soll gedanklicher Ausgangs- und Endpunkt für die juristische Her- und Ableitung der Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus dem Zusammenspiel zwischen der Unionsrechtsordnung und der österreichischen Rechtsordnung sein, da sie mE in einer materialen Perspektive alle wesentlichen Elemente enthält, die - mit entsprechender Interpretation und Wertung bedacht - eine entsprechende und klare Aussage ermöglichen.

⁴¹³*Funk*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Biber/Widmer* (Hrsg), Der europäische Verfassungsraum (1995) 399f, als die beiden anderen Ansätze bzw Zugänge werden genannt: „Gemeineuropäisches Verfassungsrecht kann erstens als Bestand an inhaltlich übereinstimmenden oder ähnlichen Normen verstanden werden, die zu gleicher Zeit in verschiedenen Verfassungsordnungen europäischer Staaten Geltung haben. (...) kann zweitens als Ausformung einer in der Geschichte objektiv wirkenden Kraft aufgefasst werden, die unter bestimmten Bedingungen in verschiedenen rechtlichen Systemen zu gleichen oder ähnlichen normativen Ausformungen führt, ohne dass es im Verhältnis zwischen diesem Systemen empirisch belegbare Verbindungen und Einwirkungen geben muss.“ - *Hervorhebungen von mir*.

6.3.2. Das Verhältnis der Unionsrechtsordnung und den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen aus monistischer und dualistischer Sicht

Zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen staatlichen Rechtsordnungen und dem Völkerrecht werden traditionell zwei Erklärungsmodelle verwendet. Während der Dualismus staatliches und internationales Recht als verschiedene Rechtsordnungen qualifiziert, sieht der Monismus in beiden eine einheitliche Rechtsordnung. Die rechtstheoretische Erklärung des Verhältnisses zwischen nationalem und Unionsrecht⁴¹⁴ wird zu Recht als eines der „spannendsten Themen, die sich für die Staatstheorie in Europa stellen,“⁴¹⁵ bezeichnet.

6.3.2.1. Gesamttakttheorie

Mit seiner Gesamttakttheorie versuchte *Ipsen*⁴¹⁶ die autonome und unabgeleitete Geltung des Gemeinschaftsrechts zu begründen, was *Schäffer*⁴¹⁷ zu Recht als „rechtstheoretisch verfehlt“ bezeichnet, „weil sie den offenkundig bestehenden Bedingungszusammenhang ignoriert.“⁴¹⁸ Interessant ist jedoch, dass er an dieser Stelle unter Verweis auf Art 2 der Beitrittsakte⁴¹⁹ folgendermaßen fortfährt: „Die Rechtserzeugung im Rahmen der Gemeinschaft (und folglich auch mit Wirkung für Österreich) wird allerdings von den Regeln des primären Gemeinschaftsrecht bestimmt. Dies führt zu der bildhaften Charakterisierung: ‚Zwei unterschiedliche Rechtsordnungen in einer‘.“

⁴¹⁴*Schäffer*, Österreich und die Europäische Union - Erfahrungen und Leistungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, ZÖR 2005, 345, 365, „Im Grunde scheint es sich fast, wenn auch mit geänderter Terminologie, um eine Wiederkehr der alten Frage von Monismus und Dualismus im Verhältnis von Staats- und Völkerrecht zu handeln.“

⁴¹⁵*Bußjäger/Heißl*, Nationaler Souveränitätsanspruch versus autonome Rechtsordnung? Integrationsschranken im Spannungsverhältnis zur Vorrangjudikatur, ÖJZ 2008, 307.

⁴¹⁶*Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972) 59.

⁴¹⁷*Schäffer*, Österreich und die EU - VfGH, 364.

⁴¹⁸Vgl zur Gesamttakttheorie auch *Griller*, Stufenbau nach dem EU-Beitritt, 277, „Diese überzeugt allerdings nicht, weil es ihr nicht gelungen ist, den behaupteten Gegensatz zwischen den Gründungsverträgen als rechtlicher Bedingung und als Geltungsgrund des Gemeinschaftsrechts zu erklären.“

⁴¹⁹Art 2 BA: „Ab dem Beitritt sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte.“

ME klingt hier - ausgehend von einer prinzipiell dualistischen Sicht - eine in Ansätzen vorhandene monistische Deutung des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht an.

6.3.2.2. Verfassungsdualismus

Mit *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*⁴²⁰ wird folgender Ausgangspunkt genommen: „Die in Österreich maßgebende rechtliche Grundordnung wird seit dem Beitritt zur EU nicht allein durch österreichisches Verfassungsrecht, sondern überdies und in starkem Maße durch das Recht der EU bestimmt. Es ist ein *Verfassungsdualismus* entstanden, der aus *zweierlei rechtlichen Quellen* stammt und durch beide Rechtsordnungen im Verbund gespeist wird. Das *staatliche österreichische Verfassungsrecht* ist eine davon, *Unionsrecht* die andere. Beide Rechtsordnungen sind zwar in *mannigfacher Weise* miteinander *verbunden* und *aufeinander bezogen*, sie bilden aber *keine Einheit*, sondern bleiben jeweils verschiedene rechtsfunktionell verbundene Normensysteme.“

Dieser Dualismus⁴²¹ ist mE der korrekte rechtsstrukturelle Ansatz und systemtheoretische Ausgangspunkt für das Verständnis des Verhältnisses zwischen mitgliedstaatlichem und unionalem Recht. ME beschreibt der letzte Satz der Definition eine in materieller Sicht „monistische Realität“.

Weiterführend meint *Funk*⁴²² bezüglich der „Beziehungen und Spannungen innerhalb der beiden Systeme und zwischen diesen“ zutreffend: „Die Spannungen beruhen durchwegs auf der Differenz zwischen Modell und Wirklichkeit, zwischen Finalität und Realität. Das zentrale Problem ist die *Existenz des dualen Systems* selbst. Dieses System steht in der Mitte zweier Modelle, nämlich der vollen Souveränität der Mitgliedstaaten

⁴²⁰ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 01.045. - *Hervorhebungen von mir*.

⁴²¹ *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht. Das österreichische Verfassungsrecht und das Recht der Europäischen Union - Koordination, Kooperation und Konflikt (2003) 171, qualifiziert verkürzt: „Die Bundesverfassung hat durch den Beitritt zur Europäischen Union eine dramatische Änderung erfahren. Sie ist nunmehr Teilverfassung, als Teil einer Doppelverfassung in einem Verfassungsverbund.“; einigermaßen unklar formuliert es *Pernthaler*, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: *Haller/Kopetzki/Novak/Paulson/Raschauer/Ress/Wiederin* (Hrsg), FS Günther Winkler, 773, 796, „Österreichs öffentliche Ordnung bildet nicht länger einen geschlossenen nationalen Verfassungszusammenhang („Staat“), sondern ist Teil eines europäischen ‚Gemeinwesens‘, das bereits deutlich Züge einer überstaatlichen ‚rule of law‘ sowie eines multinationalen-föderalen europäischen-demokratischen Systems zeigt.“

⁴²² *Funk*, Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, 51.

einerseits und der Staatlichkeit der EU andererseits.“ Dies erfordert mE, das Problem einerseits aus einer dualistischen Perspektive zu betrachten, andererseits auch, einen monistischen Blick auf das Verhältnis zwischen staatlichem und unionalem Recht zu werfen.

6.3.2.1. Kombiniertes Ansatz

Aufbauend auf diesen Unterscheidungen wird ein kombinierter Ansatz gewählt. In diesem Sinne ist *Potacs*⁴²³ in folgender grundsätzlichen Einschätzung bezüglich monistischer und dualistischer Zugänge beizupflichten: „Eine nähere Betrachtung der positivrechtlichen Ausgestaltung der vielfältigen Beziehungen zwischen internationalem und nationalem Recht allerdings zeigt, dass keines der beiden Modelle *a priori* zutreffend ist. Zwar besteht eine ‚dualistische Grundkonzeption‘ zwischen staatlichem und internationalem Recht. Gerade am Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten lässt sich jedoch zeigen, dass es durch das enge Zusammenwirken beider Rechtssysteme zu einer ‚monistischen Verdichtung‘ kommen kann. Soweit EU-Recht in Randbereichen aufgrund von Verfassungsvorbehalten (‚Integrationsschranken‘) von den nationalen Systemen nicht übernommen wird, bleibt allerdings die ‚dualistische Grundkonzeption‘ erkennbar.“

Diese Qualifizierung vereint den dualistischen und den monistischen Erklärungsansatz zu einem - letztlich an der zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten herrschenden rechtlichen und auch politischen Realität - orientierten Gesamtansatz, denn es geht darum, „die Spannungen zu mildern, die der Dualismus hervorruft, (...) und auf beiden Seiten Maßnahmen zu setzen, mit denen der reale Zustand an das funktionelle Modell der beiden Rechtsordnungen angenähert wird.“⁴²⁴ In einem nächsten Schritt wird der Geltungsgrund der Gemeinschaftsrechtsordnung in Österreich beleuchtet. Diese Geltung ist nur denkbar, wenn sich die österreichische Rechtsordnung gegenüber dem EU-Recht geöffnet hat.⁴²⁵

⁴²³*Potacs*, Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle, ZÖR 2010, 117, 118.

⁴²⁴*Funk*, Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, 52.

⁴²⁵Vgl. *Baumgartner*, Der Rang des Gemeinschaftsrechts im Stufenbau der Rechtsordnung, JRP 2000, 84, 85.

6.4. Staatliches Unionsverfassungsrecht

6.4.1. Allgemeines und positivrechtliche Grundlagen

In diesem Abschnitt wird auf eine in verfassungsrechtlicher, verfassungspolitischer und praktischer Hinsicht äußerst interessante Entwicklung eingegangen. Aufgrund des prinzipiellen Vorrangs von Unionsrecht auf allen Stufen mitgliedstaatlichen Rechts „hat das staatliche Verfassungsrecht seine alleinige Stellung als rechtliche Grundordnung eingebüßt. Es teilt diese Funktion nunmehr mit dem Recht der Europäischen Union. Beide bilden einen Rechtsverbund staatlichen und unionsrechtlichen Verfassungsrechts.“⁴²⁶ Dies bedeutet aus österreichischer Sicht auch die Entstehung und Weiterentwicklung von „österreichischem Unionsverfassungsrecht“, dem zweiten neben der „Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers“ im Titel dieser Arbeit enthaltenen zentralen Begriff.

Der positivrechtliche Anknüpfungspunkt auf österreichischer Seite ist das Integrationsverfassungsrecht⁴²⁷, bestehend aus dem EU-Beitritts-BVG⁴²⁸ sowie den weiteren EU-Vertragsänderungen. Während der EU-Beitritt selbst eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 3 B-VG bedeutete,⁴²⁹ wurden die Primärrechtsänderungen durch die Verträge von Amsterdam⁴³⁰, Nizza⁴³¹ sowie Lissabon⁴³² überwiegend als nicht gesamtändernd eingestuft. Wie in weiterer Folge noch zu zeigen sein wird, hat sich die österreichische Rechtsordnung durch das Beitritts-BVG gegenüber der Unionsrechtsordnung im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sehr weit bzw in einer sehr flexiblen Weise geöffnet, was insbesondere

⁴²⁶ Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 01.045.

⁴²⁷ Vgl Winkler, Integrationsverfassungsrecht.

⁴²⁸ Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl Nr 744/1994.

⁴²⁹ Siehe Kapitel 6.5.

⁴³⁰ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (ABl 1997 C 340, 1 bzw BGBl III Nr 85/1999); vgl zur Gesamtänderung Tomasovsky, Verfassungsrechtliche Fragen der Genehmigung des Vertrages von Amsterdam, JRP 1998, 313, 326f.

⁴³¹ Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (ABl 2001 C 80, 1 bzw BGBl III Nr 4/200).

⁴³² Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (ABl 2007 C 306, 1).

auch die Rechtsfortentwicklung ohne Änderung des Primärrechts mit einschließt.⁴³³ Weiters wurde auch auf die explizite Verankerung inhaltlicher Integrationsschranken verzichtet. Der Begriff der Integrationsschranken ist doppeldeutig.⁴³⁴ Einerseits betrifft er die Problematik, ab welcher Schwelle (zukünftige) EU-Vertragsänderungen eine neue Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 3 B-VG bewirken würden. Andererseits sind damit die Rechtsfolgen von (grob) fehlerhaften EU-Rechtsakten („Ultra-vires-Akte“), die eine Verletzung der Baugesetze der Bundesverfassung bedeuten würde, gemeint. Beide Aspekte wurden vom Gesetzgeber bedacht, wie sich aus den EB-RV zum Beitritts-BVG erkennen lässt.⁴³⁵

Auf der Seite des Unionsrechts ist insbesondere das in Art 1 Abs 2 EUV normierte Ziel der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ als Ausdruck einer grundsätzlich dynamischen Integrationsbeziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU zu nennen.

6.4.2. Staatliches Unionsverfassungsrecht in materieller Sicht

Zur Frage der inhaltlichen Qualifizierung und Definition des Begriffs „staatliches Unionsverfassungsrecht“ ist *Grabenwarter*⁴³⁶ zu folgen: „Die Frage nach dem Unionsverfassungsrecht der Mitgliedstaaten ist in einer spezifischen Weise auf das Verhältnis zwischen nationalem Verfassungsrecht und dem Recht der Union bezogen. Untersucht werden die *Veränderungen im nationalen Verfassungsrecht*, die *Folge des Beitritts* zu den Gemeinschaften bzw der Union, der *fortdauernden Konfrontation* mit dem *Unionsrecht* sowie der *Entwicklungen des Rechts der Union* sind. Dabei geht es sowohl um *Inhalte* von geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsnormen und ihre Änderungen im Zeitverlauf als auch um die *Art und Weise*, wie diese Veränderungen vor sich gehen. (...) Der *Begriff der Verfassung* darf (...) *nicht zu eng* gefasst werden.

⁴³³EB-RV 1546 18. GP, 7: „In jenem Ausmaß, in welchem das nationale Verfassungsrecht ausdrücklich oder erschließbar die Teilnahme an der Europäischen Union an die Wahrung bestimmter fundamentaler Grundsätze bindet, kann dies unter der Berücksichtigung der Kompetenzen von EU-Organen als wesentliche Grundlage für die Zustimmung zum Beitrittsvertrag angesehen werden, die einer bloß internen Rechtsfortbildung ohne Vertragsänderung Grenzen setzt.“

⁴³⁴Vgl *Winkler*, Integrationsverfassungsrecht, 44.

⁴³⁵EB-RV 1546 18. GP, 6f.

⁴³⁶*Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 121f. - *Hervorhebungen teilweise von mir*.

Oft zeigen sich *Veränderungen nicht in Mutationen* des Textes der *Verfassungsurkunden, sondern in Nebenverfassungsrecht, Ausführungsgesetzen* oder der *Praxis* in Ausführung von Verfassungsrecht (*Verfassung in materiellem Sinne*).“

Damit wird einer der wesentlichen Aspekte einer dynamischen Entwicklung beschrieben, da sich trotz der durch die Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum ER eingetretenen Änderungen der Machtverhältnisse und der Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung im österreichischen Verfassungstext nichts geändert hat, wohl aber auf einfachgesetzlicher Ebene (BMG) und in der Praxis. Diese Veränderungen müssen daher im Wege der systematisch-teleologischen, der baugesetzkonformen sowie der unionsrechtskonformen Interpretation erfasst und ausgewiesen werden.⁴³⁷ Noch stärkere Argumente und weitergehende Möglichkeiten bietet ein materieller Derogationsbegriff.⁴³⁸ Ein Aspekt in diesem konkreten Zusammenhang ist die Erforschung des jeweiligen potentiellen und realen Gewichts bzw. Einflusses des unionalen Rechts einerseits und der mitgliedstaatlichen Normensysteme andererseits.

6.4.3. Die zwei Seiten der Anpassung - Konformität und Kreativität

Der Begriff „Integration“ beschreibt in der Regel einen Prozess, eine Konstellation oder Entwicklung, in dessen bzw. deren Rahmen sich jemand oder etwas verändert, verändern soll oder verändern muss. Die Frage, die sich im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten somit unweigerlich stellt, ist die nach dem weiteren auf jeder Seite vorhandenen Einflusspotential bzw. dessen Grenzen sowie den daraus resultierenden Änderungen und Anpassungen der jeweiligen Position.

Diesbezüglich pessimistisch äußern sich *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*⁴³⁹ aus wohl primär (national-)staatsrechtlicher Sicht: „Allerdings werden die autonome Steuerungskraft und Gestaltungsspielräume staatlichen Verfassungsrechts im Verbund mit europäischem Unionsrecht nachhaltig und in hohem Maße eingeengt. *Österreichisches Verfassungsrecht* als *Quelle der rechtlichen Grundordnung* der staatlich verfassten Gemeinschaft ist dadurch *langfristig* einem *Erosionsprozess*

⁴³⁷Siehe Kapitel 6.9.

⁴³⁸Siehe Kapitel 6.8.

⁴³⁹*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 01.045. - *Hervorhebungen von mir*.

ausgesetzt.“ Obwohl im Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Recht grundsätzlich vom Primat des Unionsrechts auszugehen ist, erscheint diese Bewertung tendenziell zu negativ bzw einseitig. ME birgt die EU-Mitgliedschaft bezüglich der Entwicklung des Verfassungsrechts auch durchaus viele Chancen, Lernpotenziale bzw Einflussmöglichkeiten, wie im Übrigen alle Aspekte der Integration im Rahmen der EU. Es handelt sich in einer gewissen Hinsicht um eine neue Art von Staatlichkeit in einem größeren Verbund.

In dieser Perspektive führt daher Grabenwarter⁴⁴⁰ zutreffend aus: „Die interessierenden Veränderungen sind Ausdruck bestimmter Anpassungsprozesse. *Anpassung* ist zunächst *scheinbar ein einseitiger Vorgang*, welcher die Veränderung der nationalen Verfassung in Richtung des Rechts der Union impliziert. So verstanden ist Anpassung aber zu eng gefasst. *Vielmehr* enthält die Anpassung (...) einen *Konformitätsaspekt* und einen *Kreativitätsaspekt*. Der Konformitätsaspekt beschreibt das Nachgeben gegenüber einem Anpassungsdruck, der hier von Seiten des Rechts der Union herrührt. Der *Kreativitätsaspekt* meint die *gestalterische Bewältigung* der rechtlich wie politisch bedingten Anpassungssituation. Die *Anpassungsbeziehungen* im Geflecht der heute 27 Mitgliedstaaten sind jedoch *komplexer*: Anpassungen können auch im Sinn einer *Vereinheitlichung* im Verhältnis zu den anderen Verfassungen der anderen Mitgliedstaaten erfolgen, die durch das *Recht der Union* nicht verursacht, sondern von diesem *bloß induziert* werden. Keinesfalls darf ‚Anpassung‘ in diesem Sinne in seiner Bedeutung auf ‚Vereinheitlichung‘ reduziert werden. Das *Ziel* und im Falle seines Erreichens auch das *Ergebnis* des Anpassungsprozesses *kann* eine solche *Vereinheitlichung* sein, es kann aber auch *im Gegenteil Vielfalt* sein, mithin jeder (Rechts-)Zustand, der regelmäßig ein Neben- und Miteinander zweier Rechtsebenen ermöglicht.“

ME ergibt sich in dieser Perspektive, dass die Entwicklung insgesamt durchaus mehrere mögliche Wege nehmen bzw auch in sich widersprüchliche Elemente hervorbringen

⁴⁴⁰Grabenwarter, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 122, siehe auch 174: „Entscheidender sind aber die inhaltlichen Verbindungen, die ein dialektisches Verhältnis zwischen der nationalen und europäischen Verfassungsentwicklung begründen. (...). Mit *Di Fabio* lässt sich von ‚struktureller Koppelung‘ der Verfassungen sprechen, die nach nationalem Verfassungsrecht nicht ohne Weiteres einseitig wieder aufgelöst werden kann.“

kann. Damit ist erneut das Thema Dualismus-Monismus bezüglich des gegenwärtigen und zukünftigen Verhältnisses von Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht angesprochen. Dazu zutreffend *Funk*⁴⁴¹: „Der Dualismus von staatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht wird auf absehbare Zeit weiterhin eine starke Bestandskraft haben. Er ist die Folge der Kompromisshaftigkeit und der politischen Grenzen des Integrationsmechanismus.“

ME stecken in dieser Spannung sowie den politischen und rechtlichen Lösungen und Kompromissen, die im Rahmen der EU gefunden werden (müssen), der besondere Reiz und die eigentümliche Herausforderung dieses politisch-rechtlich-gesellschaftlichen Projekts. So schwierig und in manchen Phasen auch hoffnungslos viele politische Prozesse sowie Rechtsetzungsverfahren in der EU sind oder erscheinen mögen, werden doch letztlich und idR gute Ergebnisse erzielt.

⁴⁴¹*Funk*, Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, 52.

6.5. Der EU-Beitritt als Gesamtänderung der Bundesverfassung in zweifacher Hinsicht - Geltungsidentität und inhaltliche Identität

6.5.1. Geltungsgrund des Gemeinschaftsrechts in Österreich

Der Beitritt Österreichs zur EU bedeutete nach einhelliger Auffassung⁴⁴² eine bzw auch die erste⁴⁴³ Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 3 B-VG. Durch diese sowohl politische als auch verfassungsrechtliche Zäsur⁴⁴⁴ „steht der staatlichen Rechtsordnung eine zweite Rechtsordnung mit gleichzeitiger, gleichörtlicher und gleichpersoneller Geltung zur Seite.“⁴⁴⁵ Die frühere Unklarheit des B-VG in der Frage der Zulässigkeit einer Gesamtänderung der Bundesverfassung durch einen völkerrechtlichen Vertrag war einer der Gründe für den mit dem Beitritts-BVG eingeschlagenen Weg.⁴⁴⁶

Die Geltung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten setzt einen „generellen staatlichen Geltungsbefehl, der zumeist dem Verfassungsrecht angehört“⁴⁴⁷ voraus. Die Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber dem Gemeinschaftsrecht erfolgte durch den Beitrittsvertrag basierend auf dem Beitritts-BVG. *Baumgartner*⁴⁴⁸ sieht „das Beitritts-BVG als oberste Erzeugungsregel des EG-Rechts auf österreichischem Territorium (...), sodass sich sowohl die Geltung des genuin nationalen Rechts als auch die Geltung des Gemeinschaftsrechts in Österreich letztlich auf

⁴⁴²Vgl stellvertretend *Adamovich/Funk/Holzinger/Funk* Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 17060; *Öhlinger* EU-Beitritts-BVG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 2 mwN; *Holzinger*, EU-Mitgliedschaft und österreichisches Verfassungsrecht, 161.

⁴⁴³*Winkler*, Integrationsverfassungsrecht, 1.

⁴⁴⁴Vgl *Holzinger*, EU-Mitgliedschaft und österreichisches Verfassungsrecht, 161, sieht im Beitrittsvertrag abgesehen von der verfassungsrechtlichen Entwicklung in der Zeit zwischen 1933 und 1945 die gravierendste Veränderung des österreichischen Verfassungsrechts; *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89.

⁴⁴⁵*Funk*, Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, 47.

⁴⁴⁶*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 17061, wo weiter ausgeführt wird: „Das Beitritts-BVG bildet keine Grundlage für künftige baugesetzlich relevante Veränderungen, die sich aus der Entwicklung des Unionsrechts ergeben könnten. (...) Für diesen Fall ist nunmehr in Art 50 Abs 4 B-VG bestimmt, dass Staatsverträge, mit denen die vertraglichen Grundlagen der EU geändert werden, unbeschadet des Art 44 Abs 3 B-VG nur mit Genehmigung des NR und mit Zustimmung des BR abgeschlossen werden dürfen. Damit ist klargestellt, dass dem Abschluss eines künftigen Reformvertrages, mit dem die verfassungsrechtliche Grundordnung erneut geändert werden würde, zwingend eine Volksabstimmung voranzugehen hätte.“

⁴⁴⁷*Funk*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Bieber/Widmer*, Europäischer Verfassungsraum, 401.

⁴⁴⁸*Baumgartner*, Rang des Gemeinschaftsrechts, 85.

österreichisches Recht zurückführen lässt.“ Nuanciert zu dieser Frage äußert sich *Posch*⁴⁴⁹: „Die mit Hilfe des Beitrittsvertrags und der Beitrittsakte übernommenen Gemeinschaftsrechtsakte gelten (...) in der österreichischen Rechtsordnung nicht aufgrund der Übernahme des Beitrittsvertrages in innerstaatliches Recht, sondern des sich im Anspruch auf autonome Geltung und Vorrang manifestierenden besonderen Geltungsanspruch, demgegenüber sich die österreichische Rechtsordnung durch das EU-Beitritts-BVG geöffnet hat.“

ME ist in dieser Frage *Baumgartner* zu folgen, da es auch dem Gedanken der nach wie vor bei den EU-Mitgliedstaaten und eben nicht bei der EU liegenden Kompetenz-Kompetenz entspricht, weiters „eine von den nationalen Verfassungen unabhängige Geltung des Gemeinschaftsrechts in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen ablehnt“ und „bedeutet, dass jeweils getrennte nationale Rechtsordnungen für sich das Gemeinschaftsrecht rezipieren.“⁴⁵⁰

Diese grundsätzliche Feststellung ist von der Frage zu trennen, wie radikal, ob vorbehaltlos oder mit gewissen Bedingungen sich die einzelnen EU-Mitgliedstaaten dem Gemeinschaftsrecht öffnen. *Pernthalers*⁴⁵¹ Feststellung trifft zu, wonach „die nationalstaatliche Souveränität im klassischen Sinne im Rahmen der EU nicht mehr denkbar ist.“ Genau darin liegt jedoch auch ein tieferer Sinn bzw ein Motiv der europäischen Integration, nämlich Machtzuwachs der Nationalstaaten durch Abgabe von bisher nationaler Souveränität an eine supranationale Struktur und Organisation.

6.5.2. Gesamtänderung aufgrund eines Wechsels der Geltungsidentität

Im Rahmen der Diskussion zur Gesamtänderung der Bundesverfassung durch den EU-Beitritt unterscheidet *Funk*⁴⁵² als Vertreter der dualistischen Sicht des Verhältnisses Unionsrecht und staatliches Recht bezüglich der Identität der Verfassung zwischen der

⁴⁴⁹*Posch*, Vorrang von Gemeinschaftsrechts vor Verfassungsrecht (2010) 159.

⁴⁵⁰*Baumgartner*, Rang des Gemeinschaftsrechts, 85, wobei weiter ausgeführt wird: „Aufgrund des Rechtsprechungsmonopols des EuGH und die an die Nichteinhaltung von Gemeinschaftsrecht geknüpften rechtlichen wie politischen Sanktionen ist eine einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts aber im Wesentlichen erreicht.“

⁴⁵¹*Pernthaler*, Doppelverfassung, in: FS Winkler, 796.

⁴⁵²*Funk*, Rechtsetzung unter besonderer Bedachtnahme auf den demokratischen und rechtsstaatlichen Aspekt, 12. ÖJT 1994 (1995) I/2, 93, 94f.

„inhaltlichen Identität“, dies sind die „Veränderungen im Bereich der fundamentalen Einrichtungen und Wertentscheidungen des Verfassungsrechts“ und „der in der verfassungsrechtlichen und verfassungstheoretischen Diskussion“ weniger beachteten „Geltungsidentität“. Demnach wäre „ein Beitritt zur EU auch dann als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen, wenn die Unionsverfassung sämtliche Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung in gleicher oder vielleicht sogar verbesserter Weise enthielte, (...) in ihren Grundsätzen ein Spiegelbild der Bundesverfassung wäre, läge dennoch wegen des verfassungsrechtlichen Regimewechsels eine Gesamtänderung nach Art 44 Abs 3 B-VG vor.“

ME ist *Funk* in diesem Punkt zu folgen, da die Unterscheidung einen Beitrag zu einigen Aspekten des Geltungsgrundes der Unionsrechtsordnung und der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung sowie deren Beziehungen und Wechselwirkungen darstellt. Im Sinne eines offenen Ansatzes wird in der Folge auf das Zusammenspiel und -wirken der verfassungsähnlichen Bestimmungen des Unionsprimärrechts und den entsprechenden Regelungen in den nationalen Verfassungsordnungen eingegangen.

6.5.3. Gesamtänderung aufgrund eines Wechsels der inhaltlichen Identität

Zur allgemein bekannten und diskutierten inhaltlichen Gesamtänderung der Bundesverfassung⁴⁵³ finden sich in den EB-RV zum Beitritts-BVG⁴⁵⁴ gleich zu Beginn im Abschnitt 1.2. „Grundlegendes zu EU-Beitritt und Gesamtänderung“ nach Beschreibung der Motive und des Mehrwerts der EU-Mitgliedschaft in einer grundsätzlichen Art und Weise die verfassungsinhaltlichen Gründe, die eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuteten und notwendig machten: „Eine Untersuchung der mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verbundenen rechtlichen Auswirkungen ergibt, dass das *demokratische, das rechtsstaatliche und das gewaltentrennende* sowie das *bundesstaatliche Grundprinzip* der Bundesverfassung in der Weise *geändert würden*, dass eine *Gesamtänderung der Bundesverfassung* vorliegt. (...) Hinzu kommen der *Vorrang* und die *unmittelbare Wirksamkeit* (Durchgriffswirkung) des *Gemeinschaftsrechts gegenüber der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten*.“

⁴⁵³Vgl die Literaturhinweise in FN 442.

⁴⁵⁴EB-RV 1546 18. GP, 3 - *Hervorhebungen von mir*.

Laut *Öhlinger*⁴⁵⁵ ergibt sich „eine gesamtändernde Wirkung des Beitritts zur EU auf die Bundesverfassung (...) aber auch und vor allem daraus, dass damit die Funktion einer staatlichen Verfassung in grundlegender Weise verändert wird: Das Bundesverfassungsrecht verliert seinen obersten Rang innerhalb der im Bundesgebiet geltenden Rechte und Verbindlichkeiten von Privatpersonen begründenden Normen, und es wird in seinem Geltungsumfang durch das - höheren Rang besitzende - Gemeinschaftsrecht beschränkt. Mit der EU-Mitgliedschaft hat sich daher der Verfassungsbegriff selbst grundlegend geändert.“

Diese Sicht ist mE nicht zu teilen, da ein differenzierterer Ansatz bezüglich der materiellen Einordnung des Gemeinschaftsrechts in den Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung nach der derogatorischen Kraft vorzunehmen ist.⁴⁵⁶

6.5.4. Die Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Gemeinschaftsrechtsordnung durch das Beitritts-BVG

Für die Begründung der Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers durch das staatliche Unionsverfassungsrecht ist als Ausgangspunkt die Art und Weise der Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Rechtsordnung der EU darzustellen und zu untersuchen. Diese erfolgte nicht durch eine Änderung des Textes des B-VG, sondern durch das EU-Beitritts-BVG.⁴⁵⁷ Zentral in den EB-RV sind dabei nach einer kurzen Erklärung, weshalb eine besondere dem Verfahren des Art 44 Abs 3 B-VG zu unterwerfende bundesverfassungsgesetzliche Regelung über den EU-Beitritt geschaffen wurde, die folgenden Aussagen im Abschnitt 2.1. „Gegenstand der Volksabstimmung“:

„Das mit einer solchen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung zu erreichende Ziel läge darin, für den Abschluss des Beitrittsvertrages durch eine *inhaltlich* darauf *abgestellte, vorhergehende Gesamtänderung mittels Bundesverfassungsgesetz* die *Grundlage* zu schaffen. Die bundesverfassungsgesetzliche Regelung wäre also textlich so zu fassen, dass sie - ausdrücklich oder implizit - den Abschluss des Beitrittsvertrages ermöglicht, ohne dass sich hinsichtlich dieses völkerrechtlichen Aktes die Frage der

⁴⁵⁵*Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 137.

⁴⁵⁶Siehe Kapitel 6.8.1.

⁴⁵⁷Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl Nr 744/1994.

Gesamtänderung erneut stellt. Des Weiteren sollte es die Bestimmung leisten, die *österreichische Rechtsordnung gegenüber der Rechtsordnung der EU in der Weise zu öffnen*, wie sich dies aus deren *besonderen Geltungsanspruch* - der vor allem vom *Vorrang* und der *Durchgriffswirkung* des Gemeinschaftsrechts geprägt ist - ergibt. (...) Die in Rede stehende bundesverfassungsgesetzliche Regelung hätte überdies dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine *genaue Bezeichnung jener Teile des Beitrittsvertrages (einschließlich insbesondere des darin verwiesenen Unionsvertrages und EU-Sekundärrechts)*, *welche verfassungsändernd sind, kaum möglich und eine verfassungsrechtliche Verankerung des gesamten Beitrittsvertrages äußerst unzumutbar* wäre. Dies nicht zuletzt wegen des Vorrangs aller Arten unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts vor innerstaatlichem Recht (und zwar grundsätzlich einschließlich bundesverfassungsrechtlicher Vorschriften).⁴⁵⁸

Die kursiv hervorgehobenen Textteile stellen mE die Grund- und Ausgangslage für die in dieser Arbeit argumentierte Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers dar. Insbesondere leitet sich diese aus dem zum Beitrittszeitpunkt geltenden Art 4 EUVaF ab, ohne eine entsprechende textliche Änderung im B-VG selbst zu finden. Da der Beitritt zur EU eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutet, wird im nächsten Abschnitt untersucht, ob der Bundesverfassung ein neues österreichisches Baugesetz hinzugefügt wurde.

⁴⁵⁸EB-RV 1546 BlgNR 18. GP, 4.

6.6. Europaprinzip als neues Baugesetz der Bundesverfassung

Da der österreichische EU-Beitritt aus Sicht des Verfassungsgesetzgebers eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutete, stellt sich konsequenterweise die Frage, ob durch diesen der Verfassung ein neues Baugesetz oder Strukturprinzip⁴⁵⁹ hinzugefügt wurde.⁴⁶⁰ Ein solches neues Baugesetz würde zusammen mit den anderen Baugesetzen die „verfassungsrechtliche Grundordnung“⁴⁶¹ bzw. „grundlegende politische Ordnungsvorstellung“⁴⁶² bilden. Diese „betreffen insbesondere das Verhältnis zu anderen Staaten, den Staatsaufbau, Staats- und Regierungsform sowie ideologische Grundfragen der Staatsgestaltung“⁴⁶³ und stehen als eine höhere bzw. besondere Schicht des Verfassungsrechts unter dem speziellen Bestandschutz des Art 44 Abs 3 B-VG⁴⁶⁴. Man könnte für das neue Baugesetz verschiedene Bezeichnungen verwenden: Mitgliedschaft Österreichs zur EU,⁴⁶⁵ Prinzip der Europäischen Integration bzw. Europaprinzip⁴⁶⁶ oder inzwischen im Sinne des VvL (Europäisches) Unionsprinzip.

6.6.1 Verfassungsrechtlicher Ansatz und Wesen der Baugesetze

Die Begriffe Grundprinzipien bzw. Baugesetze oder Strukturprinzipien finden sich bekanntermaßen nicht im Verfassungstext, sondern wurden von Wissenschaft und Rechtsprechung entwickelt. Dogmatischer bzw. formalrechtlicher Anknüpfungspunkt ist der Tatbestand der „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ gem Art 44 Abs 3 B-VG. Da die Verfassung selbst keine diesbezügliche Begriffsbestimmung vorsieht, „kann sohin nur entscheidend sein, ob grundlegende Sinngehalte, also tragende Grundprinzipien, völlig oder weitgehend preisgegeben werden. (...) Der Begriff wird heute in Judikatur und hL so gedeutet, dass darunter eine Abschaffung oder wesentliche

⁴⁵⁹Schäffer, Verfassungsinterpretation, 69.

⁴⁶⁰Vgl Rill/Schäffer, Art 44 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher, Bundesverfassungsrecht, Rz 18, 28; Griller, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89, 95; Holzinger, EU-Mitgliedschaft und österreichisches Verfassungsrecht, 168; Baumgartner, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 95ff.

⁴⁶¹Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 62.

⁴⁶²Rill/Schäffer, in Art 1 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher, Bundesverfassungsrecht, Rz 1.

⁴⁶³Schäffer, Verfassungsinterpretation, 69.

⁴⁶⁴Vgl Rill/Schäffer, Art 44 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher, Bundesverfassungsrecht, Rz 15.

⁴⁶⁵Holzinger, EU-Mitgliedschaft und österreichisches Verfassungsrecht, 168.

⁴⁶⁶Baumgartner, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 98.

Veränderung von tragenden Grundprinzipien („Baugesetze“), eventuell auch die Hinzufügung eines neuen Baugesetzes der Bundesverfassung verstanden wird.“⁴⁶⁷

Zur unmittelbaren Ableitung der einzelnen Baugesetze ist die Bundesverfassung in textlicher Hinsicht nicht sehr ergiebig bzw hilfreich. Zumindest bietet sie aber durch die Art 1 und 2 B-VG Anknüpfungspunkte für das demokratische, das republikanische und das bundesstaatliche Baugesetz.⁴⁶⁸

6.6.2. Voraussetzungen für ein neues Baugesetz

6.6.2.1. Formelle Voraussetzung

Da die Verfassung selbst keine unmittelbare Aussage zur Frage des „Beschlusses“ bzw der Begründung eines neuen Baugesetzes trifft, erfasst der Begriff Gesamtänderung gem Art 44 Abs 3 B-VG wohl auch die Schaffung eines neuen Baugesetzes, was einen von dieser Bestimmung abweichendes Verfahren zur Einführung eines neuen Grundprinzips ausschließt. Es stellt sich nun die Frage, ob die Tatsache, dass ein Gesetz als gesamtänderndes B-VG beschlossen wurde, automatisch ein neues Grundprinzip begründet. *Rill/Schäffer*⁴⁶⁹ führen dazu aus, „dass es bei Verfassungsergänzungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgeber überlassen bleibt, ob er mit der Neuregelung ein weiteres Prinzip konstituieren will und demgemäß die Verfassungsbestimmung einer Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG unterwirft. Dieser Wille muss entsprechend dokumentiert werden, was gem Art 48 B-VG - in der vom Beschluss des Nationalrates mit umfassten - Promulgationsklausel zu geschehen hat.“

6.6.2.2. Materielle Begründung eines neuen Baugesetzes - Pro und Contra

Eine materielle Gesamtänderungsentscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers kann in der „Schaffung eines neuen Grundprinzips (...) einmal unter Preisgabe der

⁴⁶⁷*Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG in: *Kneihs/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 14.

⁴⁶⁸*Öhlinger*, Verfassungsrecht, 63, spricht von Proklamation; *Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 15, nennen es Artikulation.

⁴⁶⁹*Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 4; Art 48 B-VG im Wortlaut: „Bundesgesetze und gemäß Art 50 Abs 1 genehmigte Staatsverträge werden mit Berufung auf den Beschluss des Nationalrates, Bundesgesetze, die auf einer Volksabstimmung beruhen, mit Berufung auf das Ergebnis der Volksabstimmung kundgemacht.“

prägenden Elemente bestehender Grundprinzipien“ bestehen oder „die Einführung eines neuen Grundprinzips, das die bestehenden Grundprinzipien gar nicht berührt“⁴⁷⁰, bedeuten. Auf dieser Basis ist nun zu prüfen, ob im Falle des Beitritts-BVG eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers bezüglich eines neuen Baugesetzes Europa ermittelt werden kann. Dazu werden einige prominente Meinungen angeführt und geprüft.

Bezüglich eines möglichen Austritts aus der EU argumentiert *Griller*⁴⁷¹ für dessen Zulässigkeit ohne Volksabstimmung, da das Beitritts-BVG eine bloße Ermächtigung aber keine Verpflichtung zum Beitritt enthielt, weshalb es auch kein Grundprinzip EU-Mitgliedschaft gebe. Auch nach *Holzinger*⁴⁷² ist mit dem EU-Beitritt kein neues Grundprinzip geschaffen worden, wodurch ein allfälliger Austritt Österreichs als solcher keine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellen würde. ME ist diese Ansicht nicht schlüssig, da ein Austritt aus der Union⁴⁷³ die jedenfalls eingetretene und auch nicht bestrittene Modifikation der Grundprinzipien wieder rückgängig machen würde, weshalb - per analogiam - dies jedenfalls dem Gesamtänderungsverfahren gem Art 44 Abs 3 B-VG zu unterziehen wäre.⁴⁷⁴

Laut *Rill/Schäffer*⁴⁷⁵ wurden durch den EU-Beitritt zwar wesentliche Teile der Grundprinzipien - insbesondere des demokratischen, des bundesstaatlichen, teilweise des rechtsstaatlichen - zu Gunsten der europäischen Integration preisgegeben, da nur insofern die Ermächtigung zur Gesamtänderung bestanden habe, ohne jedoch dadurch ein neues Grundprinzip zu schaffen. Sie verneinen insgesamt den deutlich zum Ausdruck kommenden verfassungsgesetzgeberischen Willen. Weiters spreche das Abstellen auf das Verhandlungsergebnis gegen ein Europabekenntnis und eine generelle

⁴⁷⁰*Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 18, führen in diesem Zusammenhang weiter aus, dass die Preisgabe solcher Prinzipien nicht notwendig bedeutet, dass ein neues Prinzip geschaffen wird; ob dies geschehen soll, hat der Verfassungsgesetzgeber deutlich zu äußern.

⁴⁷¹Vgl *Griller*, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89, 95: „Hätte das Parlament dem Beitrittsvertrag nicht zugestimmt, wäre das kein Verfassungsverstoß gewesen.“

⁴⁷²*Holzinger*, EU-Mitgliedschaft und österreichisches Verfassungsrecht, 168.

⁴⁷³Der VvL regelt den Austritt bzw einen allfälligen Wiedereintritt eines ehemaligen EU-Mitgliedstaates in Art 50 EUV.

⁴⁷⁴Vgl *Baumgartner*, EU-Mitgliedschaft und Grundrechtsschutz (1997) 112; *Öhlinger*, EU-Beitritt-BVG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 16.

⁴⁷⁵Vgl *Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 18, 28.

Öffnung für weitere Integrationsschritte. Schließlich sei in der „EU-Begleitverfassung“ (BVG Novelle 1994) keine Staatszielbestimmung normiert, sondern enthalte lediglich organisatorische Regelungen. Auch *Öhlinger*⁴⁷⁶ spricht sich gegen ein neues Baugesetz EU-Mitgliedschaft aus, da die beim Beitritt gewählte Rechtstechnik auf der baugesetzlichen Ebene eine „Verfassungsdurchbrechung“ und keine „Verfassungsänderung“ bedeutete.

ME sind diese Argumente insbesondere aufgrund ihres im Kern formalen Charakters nicht schlüssig. Es sollte vielmehr eine materielle Sichtweise eingenommen werden sowie der Normenbestand systematisch-teleologisch interpretiert werden. Auf Basis der Entscheidung des Bundesvolkes bedeutet der Abschluss des Beitrittsvertrages - entsprechend dem Verhandlungsergebnis (Art I Beitritts-BVG) - den aus den EB-RV ersichtlichen vom Bundesverfassungsgesetzgeber getragenen Zweck des EU-Beitritts samt den damit verbundenen, die Bundesverfassung gesamtändernden Konsequenzen.

Will man im EU-Beitritt nun lediglich die (teilweise) Preisgabe der betroffenen bis zum Beitritt bestehenden Prinzipien sehen, entsteht mE auf der baugesetzlichen Ebene aufgrund der politisch-rechtlichen Gesamtdimension der EU-Mitgliedschaft und ihrer Konsequenzen eine Regelungslücke. Schließlich kann die EU-Mitgliedschaft und somit das neue Baugesetz nur im Gesamtänderungsverfahren gem Art 44 Abs 3 B-VG aufgehoben werden. In diesem Fall würden die durch den EU-Beitritt modifizierten Baugesetze in ihrer ursprünglichen Form wieder hergestellt werden.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 136.

⁴⁷⁷ Vgl *Baumgartner*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 96f, „Mit seiner Entscheidung zur Mitgliedschaft der EU hat das österreichische Volk eine Verfassungsänderung ermöglicht, die eine umfassende Umgestaltung der österreichischen Staatsordnung beinhaltet. Der rechtliche Ausdruck dieses Gestaltungsgedankens findet sich in den - materiell betrachtet - gesamtändernden Bestimmungen des EU-Rechts, die durch den Beitrittsvertrag Eingang gefunden haben. Mit dem unter Einhaltung des Verfahrens nach Art 44 Abs 3 B-VG erlassenen Beitritts-BVG wurde daher zunächst eine im Rang eines Baugesetzes stehende Ermächtigungsnorm geschaffen, durch die der spätere Abschluss des Beitrittsvertrages und die damit verbundene Rezeption des EU-Rechts ohne Konflikt mit der verfassungsrechtlichen Grundordnung möglich war. Mit dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrages wurde sohin eine Vielzahl EU-rechtlicher Bestimmungen übernommen, derer Rezeption - aus Sicht der früheren verfassungsrechtlichen Grundordnung - eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutet hätte. Es erscheint daher berechtigt, die Summe dieser (!) verfassungsrechtlichen Änderungen als neues Baugesetz der Bundesverfassung zu verstehen.“

6.6.3. Inhalt des neuen Baugesetzes

Als Basis und Ausgangspunkt der Überlegungen sind die EB-RV zum Beitritts-BVG und zwar gleich zu Beginn der Abschnitt 1.2. „Grundlegendes zu EU-Beitritt und Gesamtänderung“⁴⁷⁸ zu nehmen. Daraus ergibt sich als zentraler Tatbestand des neuen Baugesetzes die EU-Mitgliedschaft selbst.⁴⁷⁹ Zum Kern gehören des Weiteren - als die wesentlichen Strukturmerkmale des Unionsrechts⁴⁸⁰ - dessen Vorrang vor mitgliedstaatlichem Recht,⁴⁸¹ autonome Geltung sowie unmittelbare Anwendbarkeit. Zentrale Konsequenz ist, „dass der ‚einfache‘ österreichische Verfassungsgesetzgeber nicht nur aus der Sicht des Europarechts, sondern auch aufgrund der insoweit abgeänderten verfassungsrechtlichen Grundordnung nicht in der Lage ist, die innerstaatliche Geltung und den Anwendungsvorrang zu gefährden.“⁴⁸²

Auf Basis der Analyse von *Baumgartner*⁴⁸³, wonach sich das Baugesetz aus der Summe der verfassungsrechtlichen Änderungen bildet, die aus Sicht der früheren verfassungsrechtlichen Grundordnung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutet hätten, ergeben sich als weiteres Element des neuen Baugesetzes sämtliche durch den supranationalen Charakter der EU eingetretenen Modifikationen der

⁴⁷⁸EB-RV 1546 18. GP, 3. (*Hervorhebungen von mir*), 1.2. „Grundlegendes zu EU-Beitritt und Gesamtänderung. Die *Mitgliedschaft in der Europäischen Union* würde Österreich einen beträchtlichen Zugewinn an Mitwirkungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene sichern. Insbesondere kann Österreich im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft *gestaltenden Einfluss* auf die künftige Entwicklung des Europarechts nehmen. Eine Untersuchung der mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verbundenen rechtlichen Auswirkungen ergibt, dass das *demokratische, das rechtsstaatliche und das gewaltentrennende* sowie das *bundesstaatliche Grundprinzip der Bundesverfassung* in der Weise *geändert würden*, dass eine *Gesamtänderung der Bundesverfassung* vorliegt. Maßgeblich hierfür sind vor allem die folgenden Überlegungen: Die Europäische Union umfasst *supranationale Gemeinschaften* (EG, EAG, EGKS). Ihre *Rechtsordnung* weist folgende *wesentliche Kennzeichen* auf. Die Rechtsetzung erfolgt durch Gemeinschaftsorgane, in denen für alle Mitgliedstaaten *bindende Beschlüsse* auch *gegen die Stimme eines Mitgliedstaates* zustande kommen können oder die sich nicht aus Staatenvertretern zusammensetzen. Hinzu kommen der *Vorrang* und die *unmittelbare Wirksamkeit (Durchgriffswirkung)* des *Gemeinschaftsrechts gegenüber der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten* und schließlich die *Kontrolle der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts* durch den *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften* (Europäischer Gerichtshof, EuGH). Mit dem Beitritt Österreichs zu Europäischen Union ist daher die Übertragung von Hoheitsrechten, insbesondere im Bereich der Rechtsetzung, an Organe der EU verbunden.“

⁴⁷⁹Vgl. *Baumgartner*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 98.

⁴⁸⁰*Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 140.

⁴⁸¹Siehe Kapitel 6.7.

⁴⁸²*Baumgartner*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 98.

⁴⁸³Siehe FN 477.

Baugesetzte Demokratie, Bundesstaat, Rechtsstaat und Gewaltentrennung. Wesentliche Kennzeichen der Supranationalität sind die bereits erwähnten Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts samt dessen Auslegung und Anwendung durch den EuGH, die Tatsache, dass Mehrheitsbeschlüsse auch gegen den Willen des einzelnen Mitgliedstaates durchsetzbar sind sowie die in verschiedenem Ausmaß bestehende Selbständigkeit und Unabhängigkeit der einzelnen Unionsorgane.⁴⁸⁴

Jedes Baugesetz ist gleichzeitig auch eine innerstaatliche Auslegungsregel, die in diesem Fall inhaltlich in engem Zusammenhang mit dem aus dem Unionsprimärrecht abgeleiteten Grundsatz der unionsrechtskonformen Interpretation des nationalen Rechts steht.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴Vgl. *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 140.

⁴⁸⁵Siehe Kapitel 6.9.

6.7. Verhältnis zwischen österreichischem Verfassungsrecht und Unionsprimärrecht

6.7.1. Der Vorrang des Unionsrechts als wesentliches Strukturprinzip

Bezüglich der Entstehung einer Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Bereich des ER ist auf das grundsätzliche Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht einzugehen.⁴⁸⁶ Von den idR angeführten drei Strukturprinzipien des Unionsrechts, nämlich autonome Geltung, unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang vor staatlichem Recht,⁴⁸⁷ ist der aus Gemeinschaftssicht auch bezüglich des mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts vorbehaltlos geltende Vorrang einer der wesentlichen rechtsdogmatischen Streitgegenstände zwischen Vertretern der gemeinschaftlichen und der mitgliedstaatlichen Perspektive.⁴⁸⁸

Seinen letzten primärrechtlichen Ausdruck erhielt dieses Spannungsverhältnis durch die Tatsache, dass der VvL im Gegensatz zum Europäischen Verfassungsvertrag⁴⁸⁹ keine primärrechtliche Festlegung des Vorrangprinzips vornimmt.⁴⁹⁰ Es findet sich diesbezüglich in den Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den VvL angenommen hat, lediglich die Erklärung Nr 17 zum Vorrang: „Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“

⁴⁸⁶Vgl. *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 140.

⁴⁸⁷Dazu umfassend *Posch*, Vorrang.

⁴⁸⁸Vgl. *Lienbacher*, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Vertrages von Lissabon in Österreich, in: *Hummer/Obwexer* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon (2009) 427, 432; *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 123.

⁴⁸⁹Vertrag über eine Verfassung für Europa, ABl 2004 C 310.1.

⁴⁹⁰Art I-6 EVV: „Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten.“; vgl. zur diesbezüglichen Diskussion in Österreich *Bußjäger/Heißl*, Nationaler Souveränitätsanspruch versus autonome Rechtsordnung, ÖJZ 2008, 310ff.

Weiters hat die Regierungskonferenz der Schlussakte das Gutachten des JD des Rates zum Vorrang vom 22. Juni 2007⁴⁹¹ beigelegt. Dieser führt mit Zitat aus der diesbezüglichen Richtungsentscheidung des EuGH Costa gegen ENEL⁴⁹² aus, dass „nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts ist. (...) Die *Tatsache*, dass der *Grundsatz* dieses *Vorrangs* nicht in den künftigen *Vertrag* aufgenommen wird, *ändert nichts* an seiner *Existenz* und an der bestehenden *Rechtsprechung* des Gerichtshofs.“ Somit gehört das Vorrangsprinzip bis auf weiteres als allgemeiner Rechtsgrundsatz zum Unionsprimärrecht.

6.7.2. Reichweite des Vorrangs aus Sicht des EuGH

Laut Griller⁴⁹³ ist der „Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht eine sehr weitreichende, wenn nicht sogar die bedeutsamste, mit dem EU-Beitritt verbundene Veränderung des überkommenen Rechtsquellensystems.“ Bezüglich der zu begründenden Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers sind zwei das Vorrangsprinzip betreffende Grundsatzentscheidungen des EuGH anzuführen.

In der ersten diesbezüglichen Leitentscheidung „Internationale Handelsgesellschaft“⁴⁹⁴ führte der Gerichtshof aus: „Daher kann es die *Gültigkeit* einer *Gemeinschaftshandlung* oder *deren Geltung* in einem *Mitgliedstaat* nicht berühren, wenn geltend gemacht wird, die *Grundrechte* in der ihnen von der Verfassung gegebenen Gestalt oder die *Strukturprinzipien* der *nationalen Verfassung* seien verletzt.“ Dies bedeutet einen unbedingten und unbeschränkten Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch vor dem Kernbestand der nationalen Verfassungen im Sinne der materiellen Grundordnung der

⁴⁹¹Ratsdok 11197/07, ABl 2007 C 306, 256. - *Hervorhebungen von mir*.

⁴⁹²EuGH Rs 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964, „(...) folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“

⁴⁹³Griller, Vorrang des Gemeinschaftsrechts, 276.

⁴⁹⁴EuGH Rs 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg 1970, 1125, Rz 3. - *Hervorhebungen von mir*.

einzelnen Mitgliedstaaten bzw - anders ausgedrückt - gegenüber jeglichem staatlichen Recht unabhängig von dessen Rang.⁴⁹⁵

Des weiteren ist die EuGH-Entscheidung „Simmenthal II“⁴⁹⁶ mit ihrem Kernsatz anzuführen: „Nach dem *Grundsatz des Vorrangs* des Gemeinschaftsrechts haben die *Vertragsbestimmungen* und die *unmittelbar geltenden Rechtsakte* der Gemeinschaftsorgane (...) nicht nur zur Folge, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede *entgegenstehende Bestimmung* des *geltenden staatlichen Rechts* ohne weiteres *unanwendbar* wird, sondern auch (...), dass ein *wirksames Zustandekommen* neuer *staatlicher Gesetzgebungsakte* insoweit *verhindert* wird, als diese mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar wären.“

Die Entscheidung stieß aufgrund des letzten Satzes auf Kritik, da sie einen weitergehenden Geltungsvorrang des Gemeinschaftsrechts unterstellte. Aus diesem Grund milderte der EuGH in späterer Rechtsprechung diesen Vorstoß ab.⁴⁹⁷

6.7.3. Verhältnis zwischen Unionsrecht und österreichischem Verfassungsrecht auf Basis des Beitritts-BVG

Bezüglich des Verhältnisses zwischen Unionsrecht und österreichischem Verfassungsrecht legen die EB-RV⁴⁹⁸ des Beitritts-BVG folgendes fest: „*Unmittelbar anwendbaren Rechtsakten* des Gemeinschaftsrechts kommt ein *Anwendungsvorrang* gegenüber damit im *Widerspruch stehendem innerstaatlichem Recht* zu. (...) Der dargelegte *Anwendungsvorrang* unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts in der österreichischen Rechtsordnung hat zur Konsequenz, dass alle innerstaatlichen Organe

⁴⁹⁵Vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 156; Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, Rz 246/10.

⁴⁹⁶EuGH Rs 106/77, Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal, Slg 1978, 679, Rz 17/18. - *Hervorhebungen von mir.*

⁴⁹⁷EuGH verbundene Rs C-10/97 bis C-22/97, IN.CO.GE. '90 ua, Slg 1998, I-6324 Rz 21, „Entgegen dem Vorbringen der Kommission kann deshalb aus dem Urteil Simmenthal nicht hergeleitet werden, dass die Unvereinbarkeit einer später ergangenen Vorschrift des innerstaatlichen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht dazu führt, dass diese Vorschrift inexistent ist. In dieser Situation ist das nationale Gericht vielmehr verpflichtet, diese Vorschrift unangewendet zu lassen, wobei diese Verpflichtung nicht die Befugnisse der nationalen Gerichte beschränkt, unter mehreren nach der innerstaatlichen Rechtsordnung in Betracht kommenden Wegen diejenigen zu wählen, die zum Schutz der durch das Gemeinschaftsrecht gewährten individuellen Rechte geeignet erscheinen.“

⁴⁹⁸EB-RV 1546 BlgNR 18. GP, 7. - *Hervorhebungen von mir.*

der *Gesetzgebung* und *Vollziehung* innerstaatliche Rechtsvorschriften - gleichviel, ob es sich um *Verfassungsrecht*, einfachgesetzliche Regelungen oder Verordnungen handelt, *außer Acht zu lassen* haben, sofern sie mit *unmittelbar anwendbaren Rechtsakten* des *Gemeinschaftsrechts in Widerspruch* stehen.“

Der österreichische Verfassungsgesetzgeber hatte dasselbe Verständnis der Vorrangwirkung wie der EuGH, nämlich dessen vorbehaltlose Wirkung nicht nur gegenüber einfachem Gesetzes- und Verordnungsrecht, sondern auch bezüglich einfachen Verfassungsrechts. Auch der Text des Beitritts-BVG enthält das Vorrangsprinzip, allerdings „auf Basis einer auf den ersten Blick nicht leicht durchschaubaren Verweisungskette: Das EU-Beitritts-BVG verweist auf den Beitrittsvertrag, dessen Bestandteil auch die Beitrittsakte sind. Gemäß deren Art 2 sind neben den ursprünglichen Verträgen auch die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte. Dazu zählen nach so gut wie unbestrittener Auffassung auch jene EuGH-Judikate, welche die Grundstruktur der EG-Rechtsordnung prägen.“⁴⁹⁹

In diesem Zusammenhang ist *Posch*⁵⁰⁰ zu folgen: „Für Österreich bedeutet dies, dass mit dem Beitritt der Rechtsprechung des EuGH zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts jedenfalls hinsichtlich möglicher Kollisionen mit einfachgesetzlichen Bestimmungen und Normen des einfachen Verfassungsrechts entsprochen werden sollte. Die österreichische Rechtsordnung hat sich somit jedenfalls in diesem Rahmen vorbehaltlos gegenüber dem Gemeinschaftsrecht geöffnet. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts entspringt allerdings der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des EU-Beitritts-BVG und gilt nicht bereits aufgrund der Autonomie des Gemeinschaftsrechts.“

In Österreich gilt somit Vorrang des mit dem Beitritts-BVG übernommenen Primärrechts sowie des auf dieser Basis erzeugten Sekundärrechts.

⁴⁹⁹*Griller*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 278; vgl auch *Posch*, Vorrang, 161; aA Laurer, Europarecht und österreichische Rechtsordnung - Rechtsnormen in einem einheitlichen Stufenbau? - ein „Vorwort“, ÖJZ 1997, 801, 806.

⁵⁰⁰*Posch*, Vorrang, 162.

6.7.4. Der Anwendungsvorrang in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs

In seinem Erkenntnis vom 24. Februar 1999 (Connect Austria VfSlg 15.427/1999) bestätigte der VfGH erstmalig den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor österreichischem Bundesverfassungsrecht. Thema war der Vollzug sekundären Gemeinschaftsrechts im Bereich Telekommunikation⁵⁰¹ durch eine Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag gem Art 133 Z 4 B-VG als Regulierungsbehörde bzw die grundsätzliche Nichtanfechtbarkeit von Bescheiden solcher Behörden vor dem VfGH, sofern dies nicht ausdrücklich für zulässig erklärt wird. Da dies im geprüften Fall nicht geschehen war, die anzuwendende Richtlinie aber einen Instanzenzug an eine unabhängige Stelle vorschrieb, entschied der VfGH, dass im Sinne des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts der Art 133 Z B-VG für den Anwendungsbereich der verfahrensgegenständlichen Richtlinie verdrängt wird.⁵⁰² Die Entscheidung wurde aufgrund der Selbstverständlichkeit, mit der der VfGH vom Anwendungsvorrang einer sekundärrechtlichen Norm vor einfachem Bundesverfassungsrecht ohne weitere Begründung ausging, teilweise mit Verwunderung aufgenommen.⁵⁰³

In einer anderen Entscheidung (VfSlg 15.277/1999) hat der VfGH die teilweise Zurückdrängung des Art 23 B-VG (Amtshaftung) durch den gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruch angenommen. Dieser steht laut EuGH „für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaates gegen das Gemeinschaftsrecht zu, unabhängig davon (...), welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat.“⁵⁰⁴

⁵⁰¹RL 90/387/EWG zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs idF der RL 97/51/EG.

⁵⁰²VfSlg 15.427/1999: „Der im innerstaatlichen Recht an sich vorgesehenen Möglichkeit eines Einspruchs im Sinne der Richtlinie (...) steht (...) lediglich Art 133 Z 4 B-VG entgegen. (...) Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts muss also dahingehend durchschlagen, dass für den Anwendungsbereich der Richtlinie Art 133 Z 4 B-VG verdrängt wird.“; vgl *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 141f.

⁵⁰³Vgl *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 157.

⁵⁰⁴EuGH verbundene Rs C-46/93 und C/48/93 (*Brasserie du Pêcheur*), Slg 1996, I-1029, Rz 32.

6.7.5. Positionen der EU-Mitgliedstaaten zum Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationalem Verfassungsrecht

*Grabenwarter*⁵⁰⁵ unterscheidet bezüglich des Verhältnisses zwischen dem Unionsrecht und dem nationalen Verfassungsrecht drei Gruppen von EU-Mitgliedstaaten, nämlich die erste sehr kleine Gruppe, die einen umfassenden Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Verfassungsrecht akzeptiert (Österreich, Luxemburg, Niederlande, Irland, Schweden), die zweite Gruppe, in denen das Gemeinschaftsrecht einen begrenzten Vorrang hat (Italien, Deutschland, Dänemark, Belgien, Spanien) und schließlich die dritte Gruppe, in denen das nationale Verfassungsrecht dem Gemeinschaftsrecht vorgeht.

6.7.6. Die Vorrangfähigkeit primärrechtlicher Bestimmungen - Voraussetzungen

6.7.6.1. Konflikt zwischen Unionsrecht und staatlichem Recht

Aus der EuGH-Entscheidung *Simmenthal II* ergibt sich, dass das Vorrangsprinzip im Grundsatz auch für die Vertragsbestimmungen (Primärrecht) und nicht nur für Sekundärrechtsakte gilt, diese sind somit grundsätzlich „vorrangfähig“. Jedoch ist dadurch „weder zwingend gesagt, dass nur unmittelbar geltende, wirkende bzw anwendbare Sekundärrechtsakte der Gemeinschaftsorgane vorrangig sind. Noch *unsicherer* ist das für das *Vertragsrecht*, weil der *Gerichtshof* dort die *Geltung* gar *nicht erwähnt*. In der Sache muss es aber so sein, dass die *unmittelbare Geltung, Wirkung bzw Anwendung Voraussetzung* für den *Vorrang* sind. Grund dafür ist, dass sich ein Konflikt zwischen der Anwendung von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht nur ergeben kann, wenn das Gemeinschaftsrecht nicht allein Pflichten für die Mitgliedstaaten festlegt, sondern unmittelbar die Rechtsanwendungsebene in den Mitgliedstaaten erreicht.“⁵⁰⁶

Es muss somit ein konkreter Konflikt zwischen Unionsrecht und staatlichem Recht gegeben sein, damit der Vorrang greifen kann.

⁵⁰⁵Vgl. *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht, 121ff.

⁵⁰⁶*Beljin*, Die Zusammenhänge zwischen dem Vorrang, den Institutionen der innerstaatlichen Beachtlichkeit und der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, EuR 2002, 351, 354.

6.7.6.2. Unmittelbare Anwendbarkeit

Man könnte argumentieren, dass der EuGH in *Simmenthal II* die Vertragsbestimmungen - im Gegensatz zu den Sekundärrechtsakten - bewusst nicht mit der Qualifikation „unmittelbar anwendbar“ versehen hat, um einen Unterschied zwischen Primärrecht und Sekundärrecht zu machen. Allerdings hat der EuGH zahlreiche primärrechtliche Bestimmungen auf Basis einer „Anwendbarkeitsprüfung“ für unmittelbar anwendbar erklärt, wobei es entscheidend für den EuGH ist, dass „die Regelung inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sein (muss). ‚Unbedingt‘ ist eine Bestimmung, wenn ihre Anwendung nicht von einer Bedingung oder konstitutiven Entscheidung der Mitgliedstaaten oder eines EG-Organs abhängt. Die hinreichende Bestimmtheit beurteilt der EuGH eher großzügig.“⁵⁰⁷

6.7.6.2. Ergebnis - Unmittelbare Anwendbarkeit der Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV

ME ergibt sich aus diesen Ausführungen sowie der Judikatur des EuGH prinzipiell, dass Art 15 EUV sowie die anderen den ER betreffenden Kompetenztatbestände (Art 22 und 26 EUV sowie Art 68 AEUV) unmittelbar anwendbare Bestimmungen des Primärrechts sind und deshalb mit nationalem (Verfassungs-)Recht in einen Konflikt treten können, wenn beide Bestimmungen denselben Sachverhalt abweichend regeln.

In diesem Sinne sind gem Art 69 Abs 1 B-VG die obersten Verwaltungsorgane des Bundes verpflichtet, für eine optimale Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse und Vorgaben des ER auf Basis der genannten primärrechtlichen Bestimmungen zu sorgen. Dies bedeutet insbesondere, dass der Bundeskanzler sowohl in der Phase der Vorbereitung der Treffen des ER als auch nach den Treffen bezüglich der Umsetzung eine entsprechende Leitlinienkompetenz hat. Andererseits sind die übrigen Mitglieder der Bundesregierung diesbezüglich zur konstruktiven Mitarbeit verpflichtet.

⁵⁰⁷ *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, 64f, mit einer entsprechenden Liste der betroffenen Vertragsbestimmungen; in seiner diesbezüglichen Erstentscheidung *Van Gend & Loos* (EuGH Rs 26/62) erklärte der EuGH den damaligen Art 12 EWGV (später Art 25 EGV, heute Art 30 AEUV) für unmittelbar anwendbar, obwohl sich diese Bestimmung dem Wortlaut nach nur an die Mitgliedstaaten wendet (Art 30 AEUV: „Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Dieses Verbot gilt auch für Finanzzölle.“).

In der Folge wird gezeigt, dass die oben genannten primärrechtlichen Bestimmungen des EUV und des AEUV dem Art 69 Abs 1 B-VG im Sinne des Anwendungsvorrangs partiell derogieren, da durch den EU-Beitritt eine Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers entstanden ist. Diese Leitlinienkompetenz ergibt sich auch unter Anwendung der systematisch-teleologischen, der unionsrechtskonformen sowie der baugesetzkonformen Interpretation.

6.8. Leitlinienkompetenz aufgrund materieller Derogation im Sinne des Anwendungsvorrangs

6.8.1. Einleitung und Hintergrund

Da in diesem Abschnitt eine Änderung der Bundesverfassung argumentiert wird, sei daran erinnert, dass das österreichische Bundesverfassungsrecht, zum Unterschied etwa vom Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, keine änderungsfesten Verfassungsartikel (sog ewige Verfassungsartikel) kennt⁵⁰⁸ bzw keine Klausel, die bestimmte Inhalte und Prinzipien schlechthin für unabänderlich erklären würde. Sie kann im Allgemeinen mit Zweidrittelmehrheit geändert werden.⁵⁰⁹

Es kann daher auch argumentiert werden, dass es sich bei der hier begründeten materiellen Derogation des Art 69 Abs 1 B-VG durch den Art 15 EUV um eine Teiländerung der Bundesverfassung handelt, nachdem der historische Verfassungsgesetzgeber die Gewaltenteilung innerhalb der Bundesregierung entsprechend regeln wollte. Verfassungsänderung ist in diesem Zusammenhang materiell zu verstehen und „meint also Änderung in allen ihren, freilich schwer exakt abgrenzbaren Erscheinungsformen, Verfassungsergänzung, -erweiterung, -aufhebung,

-substitution, -verdrängung, -suspension und Verfassungshemmung sowie Verfassungsdurchbrechung.“⁵¹⁰

⁵⁰⁸ *Funk*, Wer schützt die Verfassung vor dem Verfassungsgesetzgeber? Plädoyer für ein anderes Verfassungsverständnis, JRP 1993, 91, 93, führt weiter aus: „Anders zB die Verfassung der BRD, die die bundesstaatliche Struktur, den Schutz der Menschenwürde und der Menschenrechte, die republikanische Staatsform, die Demokratie und Volkssouveränität, die Gewaltentrennung, Sozialstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und das Widerstandsrecht verewigt hat (Art 79 Abs 3 GG).“; *Funk*, Rechtsetzung unter besonderer Bedachtnahme auf den demokratischen und rechtsstaatlichen Aspekt, 12. ÖJT 1994 (1995) I/2, 93, „Wenn das in Art 44 Abs 3 B-VG für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorgesehene Verfahren eingehalten wird, kann das gesamte System der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen unter Wahrung der staatsrechtlichen Kontinuität verändert werden. Die Grenzen einer solchen Gesamtänderung sind völkerrechtlicher und vor allem politischer, nicht aber verfassungsrechtlicher Natur.“; inzwischen verpflichtet auch der EUV die Mitgliedstaaten zu einem demokratischen Bestandschutz, vgl dazu *Klingenbrunner*, Das demokratische Prinzip als unabänderliches Verfassungsrecht (Dissertation, 2009).

⁵⁰⁹ *Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG in: *Kneih/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 2, 8.

⁵¹⁰ *Rill/Schäffer*, Art 44 B-VG in: *Kneih/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 9 unter Verweis auf *Loewenstein*, Erscheinungsformen der Verfassungsänderung (1931) 171ff.

Zur Frage der Qualität des Anwendungsvorrangs hat mE *Funk*⁵¹¹ eine sehr stimmige Überlegung angestellt: „Die in Rechtsprechung und Lehre immer wieder anzutreffende Bekräftigung des bloßen Anwendungsvorrangs lässt vermuten, dass es sich hier zumindest zum Teil um eine theoretische Zweckkonstruktion handelt, deren Aufgabe darin besteht, die wahre Stärke des Gemeinschaftsrechts herunterzuspielen.“

6.8.1. Voraussetzungen der Derogation

Prinzipiell ist Derogation die Aufhebung der Geltung einer - in Geltung stehenden - Norm durch eine andere Norm.⁵¹² Grundvoraussetzung für das Vorliegen eines Derogationsverhältnisses ist eine abweichende Regelung desselben Gegenstandes durch eine spätere Norm, die den gleichen Rang in der positivrechtlichen Normenhierarchie hat wie die frühere Norm.⁵¹³ Eine weitere Grundbedingung ist, dass Derogation nur innerhalb ein und derselben normativen Ordnung erfolgen kann.⁵¹⁴

6.8.2.1. Abweichende Regelung desselben Gegenstandes

Der ER hat eine Leitlinienkompetenz, die von den dort versammelten höchsten politischen Autoritäten ausgeübt wird, und „bindet die Regierungen über die jeweiligen staatsrechtlichen Strukturen in den Entscheidungsprozess ein. In Deutschland im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art 65 GG.“⁵¹⁵ Im Vergleich dazu ist der österreichische Bundeskanzler gemäß Art 69 Abs 1 B-VG - auch bezüglich des Wirkungsbereiches des ER - im Rahmen der Bundesregierung prinzipiell auf eine Vorsitzfunktion beschränkt.

⁵¹¹*Funk*, Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, 96.

⁵¹²*Antoniolli/Koja*, Verwaltungsrecht, 188; vgl. *Thienel*, Derogation - Eine Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre, in: *Walter*, Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre II, 25f, unter Berufung auf *Merkel*, Die Lehre von der Rechtskraft (1923), 228, 255ff, „Ausgangspunkt muss - da es um die Aufhebung der Geltung einer Norm geht - der Begriff der Geltung der Norm sein. Eine Norm gilt, wenn eine ihre Erzeugung regelnde Ermächtigungsnorm gilt, und wenn der ermächtigende Mensch durch einen Willensakt die Norm gesetzt hat. Dieser Willensakt ist Bedingung für das Ingeltungtreten der Norm; liegt diese Bedingung vor, so existiert (gilt) die Norm unabhängig von dem sie erzeugenden Willensakt, und auch, wenn sie von diesem Willen nicht mehr getragen ist. Ihre Geltung (...) kann nur beseitigt werden, wenn es eine zu ihrer Aufhebung ermächtigende Norm gibt. Jene Norm, die die Bedingungen für das Außergeltungtreten einer anderen Norm statuiert, ist die Derogationsnorm.“

⁵¹³Vgl. *Thienel*, Art 48f B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 72.

⁵¹⁴*Thienel*, Derogation, 23 unter Verweis auf ua *Kelsen*, Allgemeine Theorie, 102.

⁵¹⁵*Callies*, Art 15 EUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 3 samt FN 6.

Die vom Bundeskanzler zu verantwortende Durchsetzung von ER-Beschlüssen auf nationaler Ebene setzt mE voraus, dass er eine entsprechende Leitlinienkompetenz bereits in der Phase der Vorbereitung und Formulierung der Beschlüsse des ER hat. Dies betrifft einerseits die Erarbeitung der österreichischen Position für die Themen und Dossiers der jeweiligen Treffen des ER. Andererseits umfasst diese Leitlinienkompetenz auch die durch den VvL vorgesehene mittel- und langfristige Planungsperspektive im Zusammenhang mit den vom ER behandelten Themen. Aus der Darstellung ist daher der Schluss zu ziehen, dass Art 15 EUV sowie Art 69 Abs 1 B-VG teilweise denselben Gegenstand abweichend regeln.

6.8.2.2. Verfassungsrecht und Unionsrecht als Teile einer normativen Ordnung

Im Sinne des für diese Arbeit gewählten dualistischen Ansatzes „(bilden) die Verfassungen der Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten (...) getrennte Systeme, die nicht zu einer Hierarchie von Geltungs- und Derogationsbeziehungen verbunden sind, wie sie im Rahmen eines einheitlichen Normensystems bestehen. Der Dualismus der Verfassungen, der Rechtsordnungen und der Verbandsfunktionen ist mit fortdauernder, wenn auch tendenziell schwächer werdender Staatlichkeit der Mitgliedstaaten einerseits und mit einer Verlagerung und einem Zuwachs von staatlichen Elementen bei den Gemeinschaften andererseits verknüpft.“⁵¹⁶ Aus diesem Grund sind die Beziehungen zwischen Normen des österreichischen Verfassungsrechts und den dieselben Gegenstände regelnden Normen des Unionsprimärrechts in einer materiellen Perspektive zu untersuchen, um beantworten zu können, ob das österreichische und das Unionsrecht eine oder zumindest „zwei Rechtsordnungen in einer“⁵¹⁷ bilden.

Dies ist durch den österreichischen, verfassungsrechtlichen „Geltungsbefehl“ geschehen. Mit der durch den EU-Beitrittsvertrag sowie das diesbezügliche BVG bezweckten Öffnung des österreichischen Rechts gegenüber der unionalen Rechtsordnung wurde ein einheitliches Normensystem geschaffen. Daher liegt zwischen Art 69 Abs 1 B-VG und Art 15 EUV prinzipiell und potentiell ein Derogationsverhältnis vor. Nächster Schritt ist die Qualifizierung des Unionsrechts anhand des Stufenbaummodells.

⁵¹⁶Funk, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Bieber/Widmer*, Europäischer Verfassungsraum, 402.

⁵¹⁷Schäffer, Österreich und die EU - VfGH, 364.

6.8.2.3. Stufenbau der Rechtsordnung nach der derogatorischen Kraft

Das Thema „Vor“-Rang des Gemeinschaftsrechts führt auch zur Frage der Einordnung bzw. Einordenbarkeit des Unionsrechts in den österreichischen Stufenbau Rechtsordnung⁵¹⁸ als ein wesentliches von *Merkl*⁵¹⁹ entwickeltes Element bzw. Denkmodell der Wiener Schule des Rechtspositivismus. Daher war es absehbar, dass sich insbesondere die österreichische Rechtswissenschaft⁵²⁰ intensiv mit der Einordnung und Qualifizierung des Gemeinschaftsrechts in (Bezug auf) den Stufenbau auseinandersetzen würde.⁵²¹ Das Modell sieht in einer „Rechtsordnung eine Summe von Rechtsnormen, die in einer beschränkten Zahl an Rechtsformen in Erscheinung tritt. Das Recht regelt seine Erzeugung selbst. Regeln, die in Anwendung einer solchen Erzeugungsregel entstanden ist, sind durch diese bedingt und ihr insofern untergeordnet. Daraus ergibt sich ein *Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit*.“⁵²²

In diesem Modell bildet das Verfassungsrecht die Gesamtheit von (Norm)Erzeugungsnormen,⁵²³ die - ohne Rücksicht auf ihre Form - dazu ermächtigen, Normen zu erzeugen (und aufzuheben), die also regeln, wer zur Normerzeugung und -aufhebung berufen ist und wie er dabei vorzugehen hat.⁵²⁴ Eine wesentliche Leistung

⁵¹⁸ *Öhlinger*, EU-Beitritts-BVG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 49, Vorrang ist „ein komplexes Phänomen, wie gerade die in Österreich entwickelte Stufenbauthorie deutlich macht. Es geht zum einen um die Bedingtheit von Recht durch anderes - eben deshalb als ‚höherrangig‘ qualifizierbares Recht (um den sich selbst steuernden Prozess einer ständigen Konkretisierung und Individualisierung des Rechts: Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit), zum anderen um die Abänderbarkeit von Recht durch Recht (Stufenbau nach der derogatorischen Kraft).“

⁵¹⁹ *Merkl*, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus, in: FS Kelsen (1931) 252.

⁵²⁰ Vgl. aber auch *Wölker*, Die Normenhierarchie im Unionsrecht in der Praxis, EuR 2007, 32

⁵²¹ Vgl. *Baumgartner*, Gemeinschaftsrechts im Stufenbau der Rechtsordnung, JRP 2000, 84; *Griller*, Der Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung nach dem EU-Beitritt, JRP 2000, 273; unter Anspielung auf den Titel von Merkl's Aufsatz *Laurer*, Europarecht und österreichische Rechtsordnung - Rechtsnormen in einem einheitlichen Stufenbau? - ein „Vorwort“, ÖJZ 1997, 801; *Moritz*, Zum Stufenbau nach dem EU-Beitritt, ÖJZ 1999, 781.

⁵²² *Griller*, Der Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung nach dem EU-Beitritt, JRP 2000, 273; *Funk*, Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, 96, aus dualistischer Sicht: „Eigenständigkeit, unmittelbare Geltung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts machen diese zu einer eigenständigen Rechtsordnung, die in den Mitgliedstaaten neben deren Rechtsordnung gilt. Die Existenz dieser Rechtsordnung leitet sich zwar aus einer völkerrechtlichen Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten ab, sie steht aber außerhalb des Konkretisierungszusammenhangs mit staatlichem Verfassungsrecht. *Gemeinschaftsrechtliche Rechtserzeugung stellt keine Anwendung von staatlichem Verfassungsrecht dar.*“ – *Hervorhebung von mir.*

⁵²³ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 01.004.

⁵²⁴ *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 4.

des Stufenbaumodells ist - trotz seines die Realität vereinfachenden Ansatzes - eine Strukturierungs- bzw Orientierungsfunktion.⁵²⁵

Um das Verhältnis zwischen Unionsrecht und staatlichem Recht erklären zu können, interessiert jedoch nicht ein Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit, sondern ein „*Stufenbau nach der derogatorischen Kraft*“, der „besteht, wenn den verschiedenen Rechtsnormen unterschiedliche Kraft zugeteilt wird, nämlich die Kraft, andere Normen in ihrer Geltung aufzuheben, also ihnen zu derogieren.“⁵²⁶ Um das Verhältnis zwischen Art 15 EUV und Art 69 Abs 1 B-VG zu klären, wird der Derogationsbegriff so verwendet, „dass Verdrängungs- und Überlagerungsvorgänge erfasst und nicht ausgeblendet werden. Dies erlaubt es, den gemeinschaftsrechtlichen Anwendungsvorrang mit dem Begriff der Derogation zu erfassen, sodass vorrangiges Gemeinschaftsrecht höhere derogatorische Kraft genießt als verdrängtes nationales Recht. Freilich ist diese derogatorische Kraft zugleich insofern abgeschwächt, als sie nicht zum Geltungsverlust des verdrängten nationalen Rechts führt.“⁵²⁷

In diesem Sinne ist die Derogation nicht auf den Fall der Beendigung der Geltung der derogierten Norm als einzige Form der Derogation, wie von *Thienel*⁵²⁸ argumentiert, beschränkt, sondern umfasst verschiedene Grade bzw Formen.⁵²⁹

⁵²⁵ *Antoniolli/Koja*, Verwaltungsrecht, 78, nehmen die folgende „Vereinfachung vor allem aus didaktischen Gründen, die allerdings auch einer Durchschnittssituation der österreichischen Rechtsordnung entspricht“ vor: „Oberste Grundlage für die Ausübung aller staatlichen Funktionen ist die Bundesverfassung. Aufgrund der Verfassungsgesetze ergehen einfache Gesetze, auch Staatsverträge, die allenfalls durch Verordnungen weiter ausgeführt werden. Gesetze und Verordnungen sind die Grundlage für die individuellen Vollzugsakte, die nach der Stellung des Organs entweder Akte der Gerichtsbarkeit oder der Verwaltung sind. Aufgrund dieser Akte - Urteile oder Bescheide - können Vollstreckungsbeschlüsse ergehen, die dann die rechtliche Ermächtigung zur tatsächlichen Herstellung des gesollten Zustands sind.“

⁵²⁶ *Griller*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 274.

⁵²⁷ *Griller*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 275; vgl *Laurer*, ein „Vorwort“, 801, der laut Selbsteinschätzung „durchaus als Exponent der herrschenden Auffassung über das Verhältnis Europarecht-österreichisches Recht angesehen werden (kann), spricht aber bezeichnenderweise öfter von Derogation statt Anwendungsvorrang, was beweist, wie dünn das Feigenblatt ist, das als Entgegenkommen gegen das „Selbstbewusstsein“ des staatlichen Rechts aufrechterhalten wird.“

⁵²⁸ *Thienel*, Derogation, 39f.

⁵²⁹ *Walter*, Der Aufbau der Rechtsordnung (1974) 57, meint, dass „der einheitlich verwendete Ausdruck Derogation (...) über die mögliche Vielfalt der Rechtsvernichtungsvorschriften nicht hinwegtäuschen (darf).“; vgl auch *Kucsko-Stadlmayer*, Der Vorrang des EU-Rechts vor österreichischem Recht, *ecolx* 1966, 338, 342f; *Hecht*, Michael, Derogation von österreichischem Recht durch Gemeinschaftsrecht?,

6.8.2.4. Materielle Einordnung des unionalen Primärrechts in den Stufenbau der Rechtsordnung

Der uneingeschränkte Vorrang des Unionsrechts auch vor Verfassungsrecht führt laut *Öhlinger*⁵³⁰ dazu, „dass das Gemeinschaftsrecht und das staatliche Recht eine einheitliche Rechtspyramide - im Sinne des *Kelsen/Merkschen* Stufenbaumodells - bilden, an deren Spitze das Gemeinschaftsrecht steht.“ Um diese Aussage zu prüfen, ist auf die EB-RV⁵³¹ zum Beitritts-BVG zurückzugreifen, wonach das Beitritts-BVG „dem Umstand Rechnung zu tragen (hätte), dass eine genaue Bezeichnung jener Teile des Beitrittsvertrages (einschließlich insbesondere des darin verwiesenen Unionsvertrags und EU-Sekundärrechts), welche verfassungsändernd sind, kaum möglich und eine verfassungsrechtliche Verankerung des gesamten Beitrittsvertrages äußerst unzumutbar wäre.“ Dies wird in weiterer Folge vor allem mit dem Vorrangprinzip begründet. Darauf aufbauend ist mE in dieser Frage *Griller*⁵³² zu folgen, der eine materiell-inhaltliche Einordnung vorschlägt, „danach, wie die Bestimmungen innerstaatlich hätten erzeugt werden müssen“, was dazu führt, „dass primäres EU-Recht im Range formellen Verfassungsrecht einzuordnen ist.“ ME erlaubt diese pragmatische, materielle Einstufung des Primärrechts die abschließende Prüfung des Derogationsverhältnisses zwischen den relevanten Normen des EUV und des B-VG.

6.8.3. Ergebnis

Im Lichte der bisherigen Ausführungen ist der Schluss zu ziehen, dass dem Bundeskanzler im Rahmen der Bundesregierung durch die den Wirkungsbereich und die Zuständigkeiten des ER festlegenden Bestimmungen des Unionsprimärrechts (Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV) in Abweichung von Art 69 Abs 1 B-VG eine Leitlinienkompetenz zukommt. Die genannten Normen haben dem Art 69 Abs 1 B-VG im Sinne des allgemeinen (Anwendungs-)Vorrangs des Gemeinschaftsrechts in deren jeweiligen Regelungsgegenständen materiell derogiert.

ecolex 1996, 494; *Hecht*, Nochmals: Derogation von österreichischem Recht durch Gemeinschaftsrecht?, ecolex 1997, 984; *Öhlinger*, EU-Beitritts-BVG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 50.

⁵³⁰*Öhlinger*, EU-Beitritts-BVG, in: *Korinek/Holoubek*, Rz 54.

⁵³¹EB-RV BlgNR 1546, 18. GP, 4.

⁵³²*Griller*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 281.

6.9. Leitlinienkompetenz aufgrund systematisch-teleologischer, baurechtskonformer und unionsrechtskonformer Auslegung

Die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers ergibt sich weiters aufgrund der systematisch-teleologischen, baurechtskonformen und unionsrechtskonformen Auslegung des untersuchten Normenmaterials.⁵³³

6.9.1. Systematisch-teleologische Interpretation

*Lachmayer*⁵³⁴ folgend wird unter systematischer Interpretation „grundsätzlich das Erkennen des Zusammenhangs von einzelnen Sätzen eines Gesetzes verstanden; sie zielt auf das Verständnis eines Begriffs im Kontext, der diesen umgebenden Sätze und Bestimmungen, bzw die Einordnung eines Satzes in ein Gesetz (...) ab.“ Da sie jedoch „in eigentümlicher Weise zwischen, aber auch außerhalb der sprachlichen Interpretation und den übrigen Sinnermittlungsverfahren (steht),“⁵³⁵ wird sie vor allem im verfassungsrechtlichen Kontext in der Regel durch die teleologische Interpretationsmethode ergänzt.⁵³⁶

Diese nimmt an, „dass jede *verfassungsrechtliche Regelung*, *unabhängig* von der konkreten *Absicht* des *Normsetzers*, im sich stetig wandelnden politisch-historischen Kontext einen *objektiven Sinn* und *Zweck* erfüllt, der sich von der ursprünglichen Absicht des Verfassungsgesetzgebers abgelöst und ihm gegenüber verselbständigt hat. Sie beruht weiters auf der Einsicht, dass jeder Regelung einen bestimmten *Zweck* verfolgt, der in der *sprachlichen Fassung* nur *unzulänglich zum Ausdruck* kommt. Sie will diesen Zweck aber auch in solchen *Fällen* zur Geltung bringen, die der *historische Gesetzgeber* nicht nachweislich bedacht hat oder - weil sie sich erst durch spätere faktische Entwicklungen ergeben - *gar nicht bedenken konnte*. (...) Der so verstandene Sinn und Zweck einer Norm ist *ferner* im *Konnex* mit dem *objektiven Sinn* und *Zweck*

⁵³³ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 03.002, Juristische Auslegung ist „jenes gedankliche Verfahren, mit dessen Hilfe der (normative) Sinn von Rechtstexten erschlossen wird.“

⁵³⁴ *Lachmayer*, System und systematische Interpretation im Kontext des Verfassungsrechts, in: *Eisenberger/Golden/Lachmayer/Marx/Tomasovsky* (Hrsg), Norm und Normvorstellung, FS Funk (2003) 287, 288.

⁵³⁵ *Schäffer*, Verfassungsinterpretation, 200.

⁵³⁶ Vgl *Lachmayer*, Systematische Interpretation, 288.

anderer Normen und schließlich mit dem *Grundgedanken*, die der *Gesamtrechtsordnung* zugrunde liegen, zu sehen.⁵³⁷ Während *Wiederin*⁵³⁸ meint, dass „die teleologische Interpretation immer nur die zweite oder dritte Geige spielt“, spricht *Öhlinger*⁵³⁹ von einer inzwischen unbefangenen und selbstverständlichen Verwendung teleologischer Argumente der österreichischen Verfassungslehre und -judikatur.

Aufgrund der oben angeführten Definition der systematisch-teleologischen Auslegung ergibt sich mE deren spezielle Eignung für den gegenständlichen Fall des Zusammenspiels zwischen den primärrechtlichen Bestimmungen (EUV, AEUV) bezüglich des Wirkungsbereichs des ER sowie den verfassungsrechtlichen (B-VG) und einfachgesetzlichen Regelungen (BMG) bezüglich der Aufgabenverteilung der Bundesregierung. Dies insbesondere auch, weil das Zusammenwirken zwischen der Unionsrechtsordnung und der österreichischen Rechtsordnung insgesamt sehr vielschichtig und komplex ist und sich nicht alle seit dem EU-Beitritt aufgetretenen Änderungen in der Verfassungspraxis niedergeschlagen haben bzw im Verfassungstext widerspiegeln.

6.9.2. Das Strukturprinzip der unionsrechtskonformen Auslegung als Anwendungsvorrang im weiteren Sinne

Der EuGH leitet insbesondere aus der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Unionstreue gem Art 4 Abs 3 EUV (ex Art 10 EGV)⁵⁴⁰ die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts als Ausfluss des Anwendungsvorrangs ab, weshalb eine dem Unionsrecht widersprechende Auslegung des nationalen Rechts letztlich einen Verstoß gegen die jeweilige Vorschrift aus EUV und AEUV darstellt.⁵⁴¹ Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine begriffliche Klarstellung, da das in der Praxis wohl häufiger angewendete (engere) Gebot der richtlinienkonformen Interpretation mit der unionsrechtskonformen Interpretation nationalen Rechts (teilweise) vermischt wird. Letztere „meint das am Sinn, Zweck und Ziel des gesamten EU-Rechts ausgerichtete

⁵³⁷ *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 24. – *Hervorhebungen von mir*.

⁵³⁸ *Wiederin*, Verfassungsinterpretation in Österreich in: *Lienbacher* (Hrsg), Verfassungsinterpretation in Europa (2011), GS Schäffer 81, 89.

⁵³⁹ Vgl *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 24, FN 2.

⁵⁴⁰ Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht, Rz 246/12.

⁵⁴¹ *Ruffert*, Art 1 AEUV, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Rz 24.

Verständnis nationaler Normen.“⁵⁴² *Beljin*⁵⁴³ bezeichnet das Institut der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung als Vorrang im weiteren Sinne, der nicht die Rechtsfolgen des Anwendungsvorrangs im engeren Sinne auslöst und der auch nicht voraussetzt, dass dem Gemeinschaftsrecht unmittelbare Geltung zukommt.

6.9.3. Das Baugesetz Europa als verfassungsrechtliche Auslegungsregel

Eine wichtige normative Funktion der Baugesetze ergibt sich aus dem „Gebot der prinzipienkonformen Auslegung des Verfassungsrechts“⁵⁴⁴ als eine „spezifische Anwendung der verfassungskonformen Interpretation auf das Verfassungsrecht selbst.“⁵⁴⁵ Diese Auslegungsregel ist sowohl bei Zweifel bezüglich einer Verfassungsbestimmung als auch zur Interpretation der gesamten unterverfassungsrechtlichen Rechtsordnung anzuwenden.⁵⁴⁶ Bei mehreren Auslegungsvarianten „ist jenen der Vorzug zu geben, die mit baugesetzlichen Bindungen harmonieren (VfSlg 11500/18987).“⁵⁴⁷ Dies bedeutet für die Auslegungsregel Europaprinzip, dass im Zweifelsfall „jener Bedeutung der Vorrang gegeben wird, die dem Anliegen der europäischen Integration gerecht wird.“⁵⁴⁸

6.9.4. Ergebnis

Unter Anwendung der drei dargestellten Interpretationsmethoden ergibt sich mE aus den in der Folge dargestellten Gründen, dass der Bundeskanzler eine aus dem österreichischen Unionsverfassungsrecht ableitbare Leitlinienkompetenz bezüglich des Wirkungsbereichs des ER erhalten hat.

Einmal wird dieses Ergebnis auf Basis systematisch-teleologischer Erwägungen erzielt. Der historische Verfassungsgesetzgeber hat den Bundeskanzler nicht mit einer Richtlinienkompetenz, sondern mit einer im Vergleich zB zum dt Bundeskanzler schwächeren allgemeinen Koordinierungskompetenz ausgestattet, die sich im Rahmen

⁵⁴² *Ehrike*, Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts, *RabelsZ* 1995, 598, 603.

⁵⁴³ *Beljin*, Vorrang des Gemeinschaftsrechts, 355.

⁵⁴⁴ *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in: *Kneih/Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht, Rz 2.

⁵⁴⁵ *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 39.

⁵⁴⁶ Vgl *Schäffer*, Verfassungsinterpretation, 71.

⁵⁴⁷ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht 1: Grundlagen, Rz 03.029.

⁵⁴⁸ *Baumgartner*, Gemeinschaftsrecht im Stufenbau, 98.

des Kollegialprinzips der Bundesregierung mit einem starken Ressortprinzip konfrontiert sieht. Diese Situation hat sich mE durch den österreichischen EU-Beitritt grundlegend geändert, da die Vertretung der Republik Österreich in diesem Gremium seitdem durch den Bundeskanzler erfolgt. Obwohl der ER erst durch den VvL vollen Organstatus erhalten hat, fungierte er bereits zum Beitrittszeitpunkt gemäß Art 4 EUVaF⁵⁴⁹ als politisches Leit- und Dachorgan der Union.

Die vom Bundesverfassungsgesetzgeber auf Basis einer Volksabstimmung durch das Beitritts-BVG vorgenommene umfassende Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Unionsrechtsordnung erfolgte somit im Bewusstsein, dass die Republik im ER durch ein Organ vertreten sein muss, welches die ER-Beschlüsse auf nationaler Ebene vorbereiten und in der Folge auch durchsetzen kann, weshalb diese Rolle in der Folge dem Bundeskanzler zukam. Einfachgesetzlichen Niederschlag und Ausdruck fanden diese Kompetenzen im BMG.⁵⁵⁰

Aus der systematisch-teleologischen Zusammenschau der relevanten Bestimmungen des Unionsrechts sowie der österreichischen Rechtsordnung ergibt sich im Sinne des staatlichen Unionsverfassungsrechts die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers.

In diesem Sinne ist bzw wäre - bezüglich seiner Kompetenzen im Rahmen des ER - die Aufrechterhaltung der bisherigen Auslegung der Kompetenzen des Bundeskanzlers auf Basis des B-VG nicht unionsrechtskonform, da „das Bundesverfassungsrecht durch die EU-Mitgliedschaft tief greifend verändert wurde, ohne dass dies im Verfassungstext selbst immer klar ersichtlich ist. Große Teile des Bundesverfassungsrechts können heute

⁵⁴⁹Art 4 EUVaF: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre *Entwicklung erforderlichen Impulse* und legt die *allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung* fest. Im Europäischen Rat kommen die *Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten* sowie der Präsident der Kommission zusammen. (...).“ - *Hervorhebungen von mir.*

⁵⁵⁰BMG Teil 2 Abschnitt A. Bundeskanzleramt Z 1: (...) Grundsätzliche Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der EU; Angelegenheiten des Europäischen Rates einschließlich der Koordination der diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen. Wirtschaftliche Koordination, einschließlich der Koordination der Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse der Frühjahrstagungen des Europäischen Rates. (BGBl I 2003/17).

ohne Bedachtnahme auf das Gemeinschafts- bzw Unionsrecht nicht richtig ausgelegt und angewendet werden.⁵⁵¹

Dies bedeutet, dass die die Zuständigkeitsverteilung in der Bundesregierung regelnden österreichischen Bestimmungen so ausgelegt werden müssen, dass ein unionsrechtskonformes Ergebnis erzielt wird (Grenze ist prinzipiell die *contra legem* Auslegung nationalen Rechts). MaW: Es muss sichergestellt werden, dass durch die österreichische Vertretung im ER die Beschlüsse und politischen Leitlinien in Österreich optimal umgesetzt und beachtet werden. In diesem Sinne sind die obersten Verwaltungsorgane des Bundes gem Art 69 Abs 1 B-VG sowie die Bundesministerien gem BMG verpflichtet, für die optimale Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse und Vorgaben auf Basis der genannten primärrechtlichen Bestimmungen zu sorgen. Dies bedeutet auch, dass der Bundeskanzler sowohl in der Phase der Vorbereitung der Treffen des ER als auch nach den Treffen bezüglich der Umsetzung eine entsprechende materielle Leitlinienkompetenz hat. Diesbezüglich sind die übrigen Mitglieder der Bundesregierung und die Bundesministerien zur konstruktiven Mitarbeit verpflichtet.

Das Ergebnis wird auch auf Basis der Auslegungsregel Europaprinzip erzielt, da die innerstaatlichen Bestimmungen (Art 69 Abs 1 B-VG, BMG) im Sinne einer Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers im Wirkungsbereich des ER zu interpretieren sind, um dem Anliegen der europäischen Integration bestmöglich gerecht zu werden. Dies schließt auch die bestmögliche Vertretung der österreichischen Interessen ein.

⁵⁵¹ Öhlinger, Verfassungsrecht, Rz 160; vgl auch Griller, Verfassungsfragen der EU-Mitgliedschaft, 95f, „Die bisherigen Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung wurden zum Teil durch Bestimmungen des EU-Rechts modifiziert. (...) Vielmehr bewirkt die Verzahnung zwischen EU-Recht und nationalem Recht eine inhaltliche Modifikation der österreichischen Grundprinzipien. Der neue, veränderte Inhalt der Grundprinzipien ergibt sich aus der österreichischen Verfassung in ihrem Zusammenhalt mit dem EU-Recht. Daher ist (...) der Schluss zwingend, dass die wesentlichen, auf die demokratische, gewaltentrennende, rechtsstaatliche und bundesstaatliche Rechtsetzung in Österreich einwirkenden EU-Regeln selbst zum Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung geworden sind.“; Posch, Vorrang, 170, „Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung kann in seiner Gesamtheit nur noch durch Betrachtung des Zusammenwirkens der österreichischen und gemeinschaftlichen Strukturprinzipien verstanden werden.“

7. Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt der Arbeit sind die komplexen Anforderungen an modernes nationalstaatliches Regieren in einem Umfeld der Supranationalisierung und Internationalisierung rechtlicher und politischer Entscheidungen im Rahmen vielfältiger Netzwerkstrukturen und Mehrebenensysteme unter Beteiligung von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren. Nachdem die Steuerungsfähigkeit der Systeme Politik und Recht in den letzten Jahrzehnten insgesamt abgenommen hat, ist der österreichische Verfassungs- und Verwaltungsverbund - nicht zuletzt im Wettbewerb mit anderen Regierungsapparaten insbesondere in der EU - gefordert, vorausschauende strategische Politikgestaltung auf Basis modernsten Wissensmanagements zu betreiben.

In einem gewissen Gegensatz dazu steht die historisch gewachsene Architektur des österreichischen Regierungssystems und -apparates, in welchem nach wie vor das Ressortprinzip dominiert und die Strukturen, Verfahren und Mechanismen für eine vorausschauende Gesamtplanung und Koordination der Regierung und Verwaltung nicht ausreichend entwickelt und ausgebaut sind. Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit der Regelung und Bewältigung langfristig wirksamer Querschnittpolitiken und -materien wie soziale Kohäsion, nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz, demographischer Wandel, Finanzmärkte, etc deutlich.

Vor diesem Hintergrund werden erste Zugänge für eine Verbesserung der diesbezüglichen Entscheidungsstrukturen und -verfahren innerhalb der Bundesregierung und der Ministerialbürokratie untersucht. Im Zentrum steht die durch das Spannungsverhältnis zwischen Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers, Kollegialprinzip und Ressortprinzip geprägte Stellung und Funktion des Bundeskanzlers und des BKA als Regierungszentrale. Auf dieser Basis werden die Konsequenzen auf nationaler Ebene erörtert, die sich aus der Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum ER als politischem Führungs- und Leitorgan der EU ergeben.

Aufgrund der umfassenden Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Unionsrechtsordnung ist eine neue materielle Rechtsschicht - das staatliche Unionsverfassungsrecht - entstanden. Es wird daher geprüft, ob sich aus dem Zusammenspiel der Bestimmungen des Primärrechts bezüglich der Funktionen, der

Aufgaben und des Wirkungsbereichs des ER Änderungen der bundesverfassungsrechtlichen Regelungen bezüglich der Organisation und Architektur der Bundesregierung ergeben. In diesem Sinne beschreibt die Arbeit in der Folge eine nicht unmittelbar erkennbare dynamische Entwicklung, da sich trotz der durch die Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum ER eingetretenen Änderungen der Machtverhältnisse und der Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung zwar im österreichischen Verfassungstext nichts geändert hat, wohl aber auf einfachgesetzlicher Ebene (BMG) und in der Praxis.

Diese für das Verfassungsrecht relevanten Veränderungen werden im Wege der systematisch-teleologischen, der baugesetzkonformen sowie der unionsrechtskonformen Interpretation erfasst und ausgewiesen. Noch stärkere Argumente bietet ein materieller Derogationsbegriff.

In Abweichung von der hL und dem Wortlaut des Art 69 Abs 1 B-VG kommt die vorliegende Arbeit zu dem Ergebnis, dass der Bundeskanzler durch seine Zugehörigkeit zum ER in dessen Zuständigkeits- und Wirkungsbereich eine Leitlinienkompetenz im Rahmen der Bundesregierung gegenüber den übrigen Bundesministern erhalten hat. Diese Leitlinienkompetenz geht nicht auf Kosten der übrigen Bundesminister. Vielmehr stellt sie mit Blick auf eine effektive und vorausschauende Politikgestaltung durch die Bundesregierung einen Mehrwert dar und ist als ein Element möglicher und notwendiger Reformen des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsbundes zu sehen.

Literaturverzeichnis

Adamovich, Ludwig (1973), Die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers in verfassungsrechtlicher Sicht, JBl 1973, 234 {Koordinationskompetenz}.

Adamovich, Ludwig/Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart/Frank, Stefan L., Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen, 2. Aufl (2011) {Staatsrecht 1: Grundlagen}.

Adamovich, Ludwig/Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart, Österreichisches Staatsrecht, Band 2: Staatliche Organisation (1998) {Staatsrecht 2: Organisation}.

Adamovich, Ludwig/Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart/Frank, Stefan L., Österreichisches Staatsrecht: Band 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts (2009) {Staatsrecht 4: Verwaltungsrecht}.

Antoniolli, Walter, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) {Verwaltungsrecht}.

Antoniolli, Walter/Koja, Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl (1996) {Verwaltungsrecht}.

Bailer, Stefanie, Nationale Interessen in der Europäischen Union – Macht und Verhandlungserfolg im Ministerrat (2006).

Bast, Jürgen, Handlungsformen und Rechtsschutz in: *Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen*, Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009) 489.

Baumgartner, Gerhard, EU-Mitgliedschaft und Grundrechtsschutz (1997).

Baumgartner, Gerhard, Der Rang des Gemeinschaftsrechts im Stufenbau der Rechtsordnung, JRP 2000, 84 {Gemeinschaftsrecht im Stufenbau}.

Baumgartner, Gerhard, Verfassungsgerichtliche Normenkontrolle und EU-Recht, ZÖR 2010, 295.

Beljin, Sasa, Die Zusammenhänge zwischen dem Vorrang, den Institutionen der innerstaatlichen Beachtlichkeit und der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, EuR 2002, 351 {Vorrang des Gemeinschaftsrechts}.

Benz, Arthur, Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung (2004).

Benz, Arthur, Governance in verbundenen Arenen - Politikwissenschaftliche Analyse von Koordinierung und Steuerung in komplexen Regelsystemen, in: Neue Governanceformen in der Forschung - Disziplinäre Theorieansätze, Schnittstellen und Integrationsmöglichkeiten, Ergebnisse des Theorieworkshops am 1./2.7.2004, FÖV, 17.

Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, 3. Aufl (2008) {Verfassungsrecht}.

Bertelsmann Stiftung, „Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Zukunft Regieren – Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik – 1/2007.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg): Sustainable Governance Indicators 2009. Policy Performance and Executive Capacity in the OECD (2009).

Bitterlich, Joachim, Art 15 EUV, in: *Lenz, Carl-Otto/Borchardt, Klaus-Dieter* (Hrsg), EU-Verträge Kommentar, 5. Aufl (2010) {Art 15 EUV, in: *Lenz/Borchardt*}.

Bogdandy, Armin von, Gubernative Rechtsetzung: Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik (2000) {Gubernative Rechtsetzung}.

Bogdandy, Armin von, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, ZaöRV 2003, 853 {Demokratie, Globalisierung, Völkerrecht}.

Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009).

Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen, Der verfassungsrechtliche Ansatz und das Unionsrecht, Von einem Konstitutionalismus der Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen zu einer liberaldemokratischen Politisierung der EU, in: *Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen* (Hrsg): Europäisches Verfassungsrecht - Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009) 1 {Verfassungsrechtlicher Ansatz und Unionsrecht, in: *Bogdandy/Bast*}.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Zukunft politischer Autonomie, in: *Böckenförde, Ernst-Wolfgang* (Hrsg), Staat, Nation, Europa - Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie (1999) 103.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (1964) 2. Aufl (1998).

Boehme-Neßler, Volker, Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat, ZÖR 2009, 145.

Böhret, Carl, Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: *Böhret, Carl* (Hrsg): Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie (1983) 11.

Braun, Dietmar, Steuerungstheorien, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg), Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2 N - Z, 3. Aufl (2005) 971.

Bundeskanzleramt, Die öffentliche Verwaltung in Österreich (1992).

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Rundschreiben vom 7. Juli 1976 an alle Bundesministerien: Bundesministeriengesetz 1973, Begriff der Koordination, GZ 600652/2-VI/2/76.

Bundeskanzleramt/Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Vertrag von Lissabon - Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte, in: *Kodex Europarecht* (2011) 424.

Bußjäger, Peter, *Der Unbegriff des Politischen* (1999).

Bußjäger, Peter, Entgrenzung und Staatserosion als Problem der modernen Staatstheorie, *ZÖR* 2000, 347.

Bußjäger, Peter, Linearität oder Komplexität? Zur Problematik der Theorie von Mehrebenensystemen am Beispiel der Europäischen Union, *ZÖR* 2005, 248 {Linearität und Komplexität}.

Bußjäger, Peter/*Heißl*, Gregor, Nationaler Souveränitätsanspruch versus autonome Rechtsordnung? Integrationsschranken im Spannungsverhältnis zur Vorrangjudikatur, *ÖJZ* 2008, 307.

Callies, Christian, Art 15 EUV, in: *Callies*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl (2011) {Art 15 EUV, in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV}.

Callies, Christian, Art 11 AEUV, in: *Callies*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl (2011) {Art 11 AEUV, in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV}.

Clark, Ian, *Globalization and International Relations Theory* (1999).

Crouch, Colin, *Postdemokratie* (2005, dt Übersetzung 2008).

Dann, Philipp, Die politischen Organe, in: *Bogdandy*, Armin von/*Bast*, Jürgen, Europäisches Verfassungsrecht - Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009) 335 {Politische Organe, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht}.

Di Fabio, Udo, *Das Recht offener Staaten* (1998).

Dossi, Harald/*Grussmann*, Wolf Dieter, Die Europäisierung der Verwaltung, in: *Holzinger*, Gerhart/*Oberndorfer*, Peter/*Raschauer*, Bernhard (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2. Aufl (2006) 423 {Europäisierung, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*}.

Eberhard, Harald/*Konrath*, Christoph/*Trattnigg*, Rita/*Zleptnig*, Stefan, Governance – zur theoretischen und praktischen Verortung des Konzepts in Österreich, *JRP* 2006, 35 {Governance in Österreich}.

Ehrike, Ulrich, Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts, *RabelsZ* 1995, 598 {Auslegung}.

Eilmannsberger, Thomas/Griller, Stefan/Obwexer, Walter (Hrsg), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon* (2010).

Ekardt, Felix, Nachhaltigkeit und Recht, Eine kurze Anmerkung zu Smeddinck, Tomerius, Magsig und anderen juristischen Ansätzen, *ZfU* 2009, 223 {Nachhaltigkeit und Recht}.

Ellwein, Thomas, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungshhre* (1966).

Ermacora, Felix, *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht* (1920), *Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsband VIII* (1967).

Esterbauer, Fried, *Das politische System Österreichs* (1995).

Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thuner Martin, *Politikberatung in Österreich* (2006).

Falkner, Gerda/Müller, Wolfgang C. (Hrsg), *Österreich im europäischen Mehrebenensystem* (1998).

Filzmaier, Peter/Gewessler, Leonore/Höll, Otmar/Mangott, Gerhard, *Internationale Politik* (2006).

Frank, Stefan Leo, Altes und neues zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor staatlichem Recht, *ZÖR* 2000, 1.

Franzius, Claudio, Governance und Regelungsstrukturen, Vortrag am 9.3.2005 im Rahmen der Querschnittsgruppe Governance am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (2005).

Funk, Bernd-Christian, Wer schützt die Verfassung vor dem Verfassungsgesetzgeber? Plädoyer für ein anderes Verfassungsverständnis, *JRP* 1993, 91.

Funk, Bernd-Christian, Rechtsetzung unter besonderer Bedachtnahme auf den demokratischen und rechtsstaatlichen Aspekt, 12. ÖJT 1994 (1995) I/2, 93.

Funk, Bernd-Christian, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Bieber, Roland/Widmer, Pierre* (Hrsg), *Der europäische Verfassungsraum* (1995), 399 {Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: *Bieber/Widmer, Europäischer Verfassungsraum*}.

Funk, Bernd-Christian, Rechtserzeugung heute - Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, in: *Holoubek, Michael/Lienbacher, Georg* (Hrsg), *Rechtspolitik der Zukunft - Zukunft der Rechtspolitik* (1999) 45 {Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, in: *Holoubek/Lienbacher*}.

Funk, Bernd-Christian, Rechtswissenschaft als Erkenntnis und kommunikatives Handeln, dargestellt anhand von Entwicklungen in der Staatsrechtslehre, JRP 2000, 65.

Funk, Bernd-Christian, Abbildungs- und Steuerungsleistungen der Rechtswissenschaft. Recht und Rechtswissenschaft als Konstrukte gesellschaftlicher Kommunikation, in: *Funk*, Bernd-Christian/*Holzinger*, Gerhart/*Klecatsky*, Hans/*Korinek*, Karl/*Mantl*, Wolfgang/*Pernthaler*, Peter (Hrsg): Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, FS für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag (2002) 111 {Abbildungs- und Steuerungsleistungen der Rechtswissenschaft}.

Funk, Bernd-Christian, Der unvollendete Rechtsstaat. Steuerungsmängel in den Bereichen der Sicherheitspolizei, des Militärbefugnisrechts und des strafrechtlichen Vorverfahrens, in: *Akyürek*, Metim/*Baumgartner*, Gerhard/*Jahnel*, Dietmar/*Lienbacher*, Georg (Hrsg), Verfassung in Zeiten des Wandels. Demokratie - Föderalismus - Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer (2002) 199.

Funk, Bernd-Christian, Die künftige Rolle des Staates - seine Aufgaben und Strukturen, in: *Graf*, Daniela/*Kaser*, Karl (Hrsg), Vision Europa. Vom Nationalstaat zum Europäischen Gemeinwesen (2004) 92 {Rolle des Staates}.

Funk, Bernd-Christian, Staatsziele und soziale Grundrechte - wofür soll der Staat zuständig sein und was soll er seinen Bürgern garantieren?, in: *Graf*, Daniela/*Breiner*, Franz (Hrsg), Projekt Österreich - in welcher Verfassung ist die Republik? (2005) 27.

Funk, Bernd-Christian, Materiales Rechtsverständnis. Recht als gesellschaftlicher Sachverhalt - zur normativen Dynamik von „Sein und Sollen“ (fact and value), in: *Arnold*, Konrad/*Bundschuh-Rieseneder*, Friederike/*Khal*, Arno/*Müller*, Thomas/*Wallnöfer*, Klaus (Hrsg), Recht, Politik, Wirtschaft, Dynamische Perspektiven, FS für Norbert Wimmer (2008) 123.

Funke, Andreas, Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts - Einige Problemfälle und ein Präzisierungsvorschlag, DÖV 2007, 733.

Gamper, Anna, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl (2010) {Staat und Verfassung}.

Gemeinsam für Österreich, Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2. Dezember 2008), www.bundeskanzleramt.at/Bundesregierung/Dokumente.

Glaesner, Hans-Joachim, Der Europäische Rat, EuR 1994, 22.

Grabenwarter, Christoph, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy*, Armin von/*Bast*, Jürgen, Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009) 121 {Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: *Bogdandy/Bast*, Europäisches Verfassungsrecht}.

Grande, Edgar/*Jachtenfuchs*, Markus (Hrsg), Wie problemlösungsfähig ist die EU? - Regieren im europäischen Mehrebenensystem (2000).

Griller, Stefan, Verfassungsfragen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZfRV 1995, 89.

Griller, Stefan, Der Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung nach dem EU-Beitritt, JRP 2000, 273 {Stufenbau nach dem EU-Beitritt}.

Grimm, Dieter, Braucht Europa eine Verfassung?, JZ 1995, 581.

Häberle, Peter, Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat – Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfte“ Auslegungsmethode, JZ 1989, 913.

Häberle, Peter, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, EuGRZ 1991, 261.

Hallstein, Walter, United Europe (1962).

Haltern, Ulrich, Finalität, in: *Bogdandy, Armin von/Bast, Jürgen* (Hrsg), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl (2009) 279.

Handstanger, Meinrad, Verfassungskonforme oder berichtigende Auslegung, ÖJZ 1998, 169.

Hecht, Michael, Derogation von österreichischem Recht durch Gemeinschaftsrecht?, ecolex 1996, 494.

Hecht, Nochmals: Derogation von österreichischem Recht durch Gemeinschaftsrecht?, ecolex 1997, 984.

Henneis, Wilhelm, Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik (1964; Erstveröffentlichung), in: *Henneis, Wilhelm*, Regieren im modernen Staat - Politikwissenschaftliche Abhandlungen I (1999) 122 .{Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik}.

Henneis, Wilhelm, Aufgaben einer modernen Regierungslehre (1965; Erstveröffentlichung), in: *Henneis, Wilhelm*, Regieren im modernen Staat - Politikwissenschaftliche Abhandlungen I (1999) 142.

Herzog, Roman, Art 65 GG, in: *Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, Grundgesetz Kommentar {Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig*}.

Hesse, Jens/Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Text, 8. Aufl (1997).

Hiesel, Martin, Gibt es in Österreich unabänderliches Verfassungsrecht?, ÖJZ 2002, 121.

Hilf, Meinhard/Pache, Eckhard, Art 4 EUV, in: *Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard* (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union (2004) {Art 4 EUV, in: *Grabitz/Hilf*}.

Holzinger, Gerhart, Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht, JRP 1996, 160 {EU-Mitgliedschaft und Verfassungsrecht}.

Holzinger, Gerhart/Oberndorfer, Peter/Raschauer, Bernhard (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2. Aufl (2006).

Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972).

Jachtenfuchs, Markus /Grande, Edgar, Governance in der Europäischen Union, in: *Benz, Arthur* (Hrsg), Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung (2004) 78

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate*. (Hrsg), Europäische Integration (1996).

Janko, Andreas, Gesamtänderung der Bundesverfassung (2004).

Jantz, Bastian/Veit, Sylvia, Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hrsg), Regierungszentralen. Führung, Koordination zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden (2009).

Judt, Tony, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart (2006).

Junker, Ernst Ulrich, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (1965).

Kaiser, André, Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen, in: Bertelsmann Stiftung, „Jenseits des Ressortdenkens“ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Zukunft Regieren – Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik – 1/2007.

Kahl, Wolfgang, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, 2 {Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit}.

Kägi, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht (1945; Neudruck 1971)

Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl (1929).

Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre, 2. Aufl (1960).

Klein, Friedrich, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen (1996).

Klingenbrunner, Alexander, Das demokratische Prinzip als unabänderliches Verfassungsrecht (Dissertation der Universität Wien, 2009).

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, Der Vorrang des EU-Rechts vor österreichischem Recht, ecolex 1966, 338.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg, Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis (2004).

Kumin, Andreas J., Organisation und Arbeitsweise des Rates, in: Eilmannsberger, Thomas/Griller, Stefan/Obwexer, Walter (Hrsg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon (2010) {Rat, in: Eilmannsberger/Griller/Obwexer}.

Lachmayer, Konrad, Beiräte in der Bundesverwaltung (2003).

Lachmayer, Konrad, System und systematische Interpretation im Kontext des Verfassungsrechts, in: Eisenberger, Iris/Golden, Iris/ Lachmayer, Konrad/Marx, Gerda/Tomasovsky, Daniela (Hrsg), Norm und Normvorstellung, FS für Bernd-Christian Funk (2003) 287 {Systematische Interpretation}.

Lachmayer, Konrad, Effizienz als Verfassungsprinzip – eine Maxime für staatliches Handeln in Österreich? In: Bungenberg, Marc et al (Hrsg): Recht und Ökonomik, 44. Assistententagung des öffentlichen Rechts, Jena 2004, (2004) 135.

Laurer, René Hans, Europarecht und österreichische Rechtsordnung - Rechtsnormen in einem einheitlichen Stufenbau? – ein „Vorwort“, ÖJZ 1997, 801 {ein „Vorwort“}.

Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg), EU-Verträge Kommentar, 5. Aufl (2010).

Leggewie, Claus/Welzer, Harald, Das Ende der Welt, wie wir sie kannten - Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie (2009).

Lienbacher, Georg, Der Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt, in: Akyürek, Metin/Baumgartner, Gerhard/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg/Stozlechner, Harald (Hrsg) Staat und Recht in europäischer Perspektive, FS Heinz Schäffer (2006) 429.

Lienbacher, Georg, Ausgewählte Rechtsfragen der Anwendung des Vertrages von Lissabon in Österreich, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Thomas (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 427 {Rechtsfragen VvL}.

Lindemann, Stefan/Jänicke, Martin, Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und der EU - Eine Zwischenbilanz aus umweltpolitischer Sicht (2008).

Lindholm, Mikael R./Prehn, Anette, Strategie und Politik: Das Fallbeispiel Dänemark, in: Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael (Hrsg), Die Strategie der Politik - Ergebnisse einer vergleichenden Studie (2007) 11.

Luhmann, Niklas, Soziologische Aufklärung 4 (1970).

Luhmann, Niklas, Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? (1985).

Luhmann, Niklas, Die Wirtschaft der Gesellschaft (1994).

Luhmann, Niklas, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, Politische Vierteljahresschrift, 1989, 4.

Luhmann, Niklas, Die Politik der Gesellschaft (2000).

Mauerhofer, Volker, Zur rechtlichen Umsetzung der Nachhaltigkeit in Österreich 1. Teil (Pkt A bis C), RdU 2004/03, 83; 2. Teil (Pkt D bis E), RdU2004/04, 130.

Mayntz, Renate, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Ellwein, Thomas (Hrsg), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1 (1987), 89 {Politische Steuerung}.

Mayntz, Renate, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hrsg), Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26/1995, 148.

Mayntz, Renate, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl (1997).

Mayntz, Renate, Governance im modernen Staat, in Benz, Arthur et al; Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen (2003) 71-83.

Mayntz, Renate, Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur/Dose, Nicoletti (Hrsg), Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl (2010) 37.

Mayntz, Renate, Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg), Governance-Forschung. Vergewisserung über den Stand der Entwicklungen, 2. Aufl (2006) 12 {Governance als fortentwickelte Steuerungstheorie}.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz. W, Politische Steuerung - Heute? Working Paper 05/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Neue Quelle: Zeitschrift für Soziologie 34 (3), 2005, 236.

Merkel, Adolf, Demokratie und Verwaltung (1923).

Merkel, Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927, Neudruck 1969).

Merkel, Adolf, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus, in: FS Hans Kelsen (1931) 252.

Merkel, Adolf, Die Führerstellung des Bundeskanzlers, JBl 1936, 177 {Führerstellung}

Moritz, Reinhold, Zum Stufenbau nach dem EU-Beitritt, ÖJZ 1999, 781.

Müller, Christoph, Klimaschutz als Aufgabe der europäischen und internationalen Staatengemeinschaft, in: Kerschner, Ferdinand (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts - Globale und individuelle Umweltverantwortung (2008) 89.

Müller-Franken, Sebastian, Staatsrechtswissenschaft und Allgemeine Staatslehre, ZÖR 2011, 25.

Oberndorfer, Peter, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: Holzinger, Gerhart/Oberndorfer, Peter/Raschauer, Bernhard (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2. Aufl (2006) {Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld}.

Oldiges, Martin, Art 65 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg): Grundgesetz, Kommentar {Art 65 GG, in: Sachs}.

Olechowski, Thomas, Von der „Ideologie“ zur „Realität“ der Demokratie, in: Ehs, Tamara (Hrsg), Hans Kelsen, Eine politikwissenschaftliche Einführung, 113 {Demokratie, in: Ehs}.

Öhlinger, Theodor, Kann die Rechtslehre das Recht verändern?, Zu Robert Walter, Zur Frage des Rechtsbegriffs, ÖJZ 1991, 721 {Rechtslehre}.

Öhlinger, Theodor, EU-BeitrittsBVG, in: Korinek, Karl/Holoubek, Michael (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (1999) {EU-Beitritts-BVG, in: Korinek/Holoubek}.

Öhlinger, Theodor, Art 23c bis 23f B-VG, Art 50 B-VG, in: Korinek, Karl/Holoubek, Michael (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (1999).

Öhlinger, Theodor, Die Transformation der Verfassung. Die staatliche Verfassung und die Europäische Integration, JBl 2002, 2 {Transformation}.

Öhlinger, Theodor, Verfassungsrecht, 8. Aufl (2009) {Verfassungsrecht}.

Öhlinger, Theodor/Potacs, Michael, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, 3. Aufl (2006) {Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht}.

ÖROK, Raumordnung in Österreich, Schriftenreihe Nr 137 (1998).

Österreichkonvent, Bericht Ausschuss IV: Reform der Verwaltung, 23. März 2004, www.konvent.gv.at.

Pechstein, Martin, Art 4 EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg), EUV/EGV, 3. Aufl (2007).

Pelinka, Anton, Der überschätzte Präsident. Anmerkungen zum Leadership-Diskurs anhand des „mächtigsten Mannes der Welt“, ÖZP 2010, 273.

Pernthaler, Peter/Esterbauer, Fried, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatsrechtliches Problem (1973).

Pernthaler, Peter, Raumordnung und Verfassung I (1975), II (1978), III (1990).

Pernthaler, Peter, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977).

Pernthaler, Peter/Prantl, Barbara, Raumordnung in der europäischen Integration. Rechtliche und rechtspolitische Auswirkungen des EG-Rechtes und der EG-Planungen auf die österreichische Raumordnung und ihre Organisation (1994).

Pernthaler, Peter, Allgemeine Staatslehre (1996).

Pernthaler, Peter, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: Haller, Herbert/Kopetzki, Christian/Novak, Richard/Paulson, Stanley L./Raschauer Bernhard/Ress, Georg/Wiederin, Ewald (Hrsg), Staat und Recht, FS Günther Winkler (1997) 773 {Doppelverfassung in: FS Winkler}.

Pernthaler, Peter, Was ist und wozu braucht man eine europäische Regierung?, JRP 2001, 173.

Peutl, Christa, Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Rates, in: Eilmannsberger, Thomas/Griller, Stefan/Obwexer, Walter (Hrsg), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrages von Lissabon (2010) {Europäischer Rat, in: Eilmannsberger/Griller/Obwexer, Vertrag von Lissabon}.

Posch, Albert, Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor Verfassungsrecht (2010) {Vorrang}.

Potacs, Michael, Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle, ZÖR 2010, 117 {Verhältnis EU und Mitgliedstaaten}.

Püttner, Günter, Verwaltungslehre, 4. Aufl (2007).

Rannacher, Christian/Frischut, Markus, Handbuch Anwendung des EU-Rechts (2009).

Raschauer, Bernhard, Art 69 B-VG in: Korinek, Karl/Holoubek, Michael (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (2000) {Art 69 B-VG, in: Korinek/Holoubek}.

Raschauer, Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl (2009) {Verwaltungsrecht}.

Rill, Heinz Peter/Schäffer, Heinz, Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung (1975) {Rechtsnormen der Planungskordinierung}.

Rill, Heinz Peter/Schäffer, Heinz, Art 1 B-VG in: Kneih, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hrsg seit 2010) Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, {Art 1 B-VG, in: Kneih/Lienbacher, Bundesverfassungsrecht}.

Rill, Heinz Peter/Schäffer, Heinz, Art 44 B-VG in: Kneih, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hrsg seit 2010) Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, {Art 44 B-VG, in: Kneih/Lienbacher}.

Ringhofer, Kurt, Die österreichische Bundesverfassung (1977).

Ruffert, Matthias, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht (2004).

Ruffert, Matthias, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761.

Ruffert, Matthias, Art 3 EUV, in: Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl (2011) {Art 3 EUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV}.

Ruffert, Matthias, Art 17 EUV, in: Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl (2011) {Art 17 EUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV}.

Ruffert, Matthias, Art 11 AEUV, in: Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl (2011) {Art 1 AEUV, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV}.

Rumler-Korinek, Elisabeth, „Governance“ und „Accountability“ - Reine Modeworte oder Schlüsselbegriffe einer Demokratie auf EU Ebene?, JRP 2004, 227.

Sabel/Charles F./Zeitlin, Jonathan, Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU, European Law Journal, 2008, 271.

Scharpf, Fritz W., Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Scharpf (Hrsg), Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur planenden Demokratie (1973) 73.

Scharpf, Fritz W., Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, MPIfG Discussion Paper 97/1 (1997).

Scharpf, Fritz W., Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie. In: Leviathan 30/1 (2002) 65.

Scharpf, Fritz W., Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: *Leviathan* 37 (2009) 244.

Schäffer, Heinz, Verfassungsinterpretation in Österreich. Eine kritische Bestandsaufnahme (1971) {Verfassungsinterpretation}.

Schäffer, Heinz, Österreich und die Europäische Union - Erfahrungen und Leistungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, ZÖR 2005, 345 {Österreich und die EU - VfGH}.

Schenke, Wolf-Dieter, Art 65 GG, in: *Dolzer*, Rudolf/*Kahl*, Wolfgang/*Waldhoff*, Christian/*Grafhof*, Karin (Hrsg), Bonner Kommentar zum Grundgesetz {Art 65 GG, in: *Dolzer et al*}.

Schmitz, Georg, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, Band 6 (1981) 45.

Schnapp, Kai-Uwe, Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien - Eine vergleichende Analyse (2004).

Schnapp, Kai-Uwe, Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien, Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ (2004) {Ministerialbürokratien}.

Schuppert, Gunnar F., Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in: *Grimm*, Dieter (Hrsg), Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts (1990) 217 {Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht}.

Schuppert, Gunnar F., Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre (2000).

Schwarze, Jürgen (Hrsg), EU-Kommentar, 2. Aufl (2008).

Schweitzer, Michael/*Hummer*, Waldemar/*Obwexer*, Walter, Europarecht, Das Recht der Europäischen Union (2007) {Europarecht}.

Slaughter, Anne-Marie, A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State (2004).

Somek, Alexander, Wissenschaft vom Verfassungsrecht: Österreich, in: *Bogdandy*, Armin von/*Cruz Villalón*, Pedro/*Huber*, Peter (Hrsg), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd II: Offene Staatlichkeit - Wissenschaft vom Verfassungsrecht (2008) § 33.

Steinberg, Philip, Governance Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, WHI-Paper 6/99 (1999).

Stern, Nicholas, Review of the Economics of Climate Change (2006); Originaltext abrufbar unter: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm.

Stiglitz, Joseph, Die Schatten der Globalisierung (2002).

Stumpf, Cordula, Art I-7 EUV, in: *Schwarze*, Jürgen (Hrsg), EU-Kommentar, 2. Aufl (2008) {Art I-7 EUV, in: *Schwarze*, EU-Kommentar}.

Sturm, Roland/*Pehle*, Heinrich, Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale (2007), in: *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg), „Jenseits des Ressortdenkens“ - Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland, Zukunft Regieren - Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik -1/2007.

Suhr, Oliver, Art 68 AEUV, in: *Callies*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg) EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta; 4. Aufl (2011).

Thienel, Rudolf, Derogation. Eine Untersuchung auf Grundlage der Reinen Rechtslehre, in: *Walter*, Robert (Hrsg), Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre II (1988) 11 {Derogation}.

Thienel, Rudolf, Art 48f B-VG, in: *Korinek*, Karl/*Holoubek*, Michael (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (2000).

Thieme, Werner, Einführung in die Verwaltungslehre, 4. Aufl (1984).

Tomasovsky, Daniela, Verfassungsrechtliche Fragen der Genehmigung des Vertrages von Amsterdam, JRP 1998, 313,

Trute, Hans-Heinrich/*Denkhaus*, Wolfgang/*Kühlers*, Doris, Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Die Verwaltung 37 (2004) 451 {Governance}.

Tugendhat, Christopher, Making Sense of Europe (1986).

Van Kersbergern, Kess/*Van Waarden*, Frans, European Journal of Political Research, 2004, 143.

Vorholz, Fritz, Auf dem Weg ins Solarzeitalter, in: Die Zeit, 2008, Nr. 44.

Walter, Robert, Der Aufbau der Rechtsordnung (1974).

Walter, Robert/*Mayer*, Heinz/*Kucsko-Stadlmayer*, Gabriele, Grundriss Bundesverfassungsrecht, 10. Aufl (2007) {Bundesverfassungsrecht}.

Weichselbaum, Barbara, Das Legalitätsprinzip als Nahtstelle zwischen den Grundprinzipien der Bundesverfassung, in *Hammer*, Stefan/*Somek*, Alexander/*Stelzer*,

Manfred/*Weichselbaum*, Barbara (Hrsg): Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, FS für Theo Öhlinger (2004) 640.

Welan, Manfred, Bundespräsident und Bundeskanzler in staatsrechtlicher Sicht, ÖJZ 1971, 449.

Welan, Manfred/*Neisser*, Heinrich, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge (1971) {Bundeskanzler}.

Welan, Manfred, Die oberste Exekutive, in: *Pelinka*, Anton/*Welan*, Manfred, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971) 194.

Welan, Manfred, Regierungssystem, Diskussionspapier Nr 28-R-94, Institut für Recht, Politik, Wirtschaft, Universität für Bodenkultur Wien (1994).

Welan, Manfred, Regierungsbildung. Insbesondere 1999/2000, Diskussionspapier Nr 80-R-2000, Institut für Recht, Politik, Wirtschaft, Universität für Bodenkultur Wien (2000).

Welan, Manfred, Der österreichische Bundeskanzler, Diskussionspapier Nr 81-R-2000, Institut für Recht, Politik, Wirtschaft, Universität für Bodenkultur Wien (2000) {Bundeskanzler}.

Welzer, Harald, Klimakriege - Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird (2008).

Wenger, Karl/*Brünner*, Christian/*Oberndorfer*, Peter, Grundriss der Verwaltungslehre (1983) {Verwaltungslehre}.

Weidenfeld, Werner/*Wessels*, Wolfgang (Hrsg), Jahrbuch der Europäischen Integration (1984).

Wessels, Wolfgang, Der Europäische Rat - Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen (1980).

Wessels, Wolfgang, Das politische System der Europäischen Union (2008) {Politisches System der EU}.

Wichard, Johannes Christian, Art 4 EUV, in: *Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg), EUV-Kommentar (2006).

Wichard, Johannes Christian, Art I-7, in: *Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg), Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen (Teil I) (2006).

Wiederin, Ewald, Verfassungsinterpretation in Österreich in: *Lienbacher*, Georg (Hrsg), Verfassungsinterpretation in Europa, GS Heinz Schäffer (2011) 81.

Willke, Helmut, Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozieta-

Steuerungstheorie (1983).

Willke, Helmut, Supervision des Staates (1991).

Willke, Helmut, Atopia - Studien zur atopischen Gesellschaft (2001).

Willke, Helmut, Dystopia - Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft (2002).

Willke, Helmut, Auf dem Weg zur intelligenten Organisation: Lektionen für Wirtschaft und Staat, in: *Thom*, Norbert/*Harasymowicz-Birnbach*, Joanna (Hrsg), Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor. Was können beide Sektoren voneinander lernen? (2003) 77 {Intelligente Organisation}.

Willke, Helmut, Welche Expertise braucht die Politik? in: *Bogner*, Alexander/*Torgersen*, Helge, Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik (2005) {Expertise}.

Wimmer, Norbert, Materiales Verfassungsverständnis. Ein Beitrag zur Theorie der Verfassungsinterpretation (1971).

Wimmer, Norbert, Dynamische Verwaltungslehre, 1. Aufl (2003) {Verwaltungslehre, 1. Aufl}, 2. Aufl (2010) {Verwaltungslehre}.

Winkler, Roland, Integrationsverfassungsrecht, Das österreichische Verfassungsrecht und das Recht der Europäischen Union - Koordination, Kooperation und Konflikt (2003) {Integrationsverfassungsrecht}.

Wittmann, Heinz, Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, ÖZP 1974, 181 {Planung und Koordination}.

Wittmann, Marc E., Der Regierungschef in Österreich und Frankreich – Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich (2008) {Regierungschef}.

Wölker, Ulrich, Die Normenhierarchie im Unionsrecht in der Praxis, EuR 2007, 32.

World Commission on Environment and Development, Our Common Future (1987).

Zürn, Michael, Regieren jenseits des Nationalstaates. Chancen von Globalisierung und Denationalisierung (1998) {Globalisierung und Denationalisierung}.

Zusammenfassung

Hintergrund der Arbeit sind die vielfältigen Anforderungen an die Regierung eines EU-Mitgliedstaates angesichts der Supranationalisierung und Internationalisierung rechtlicher und politischer Entscheidungen. Dies geschieht im Rahmen komplexer Netzwerkstrukturen und Mehrebenensysteme unter Beteiligung von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren. Nachdem die Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Systeme Politik und Recht in den letzten Jahrzehnten abgenommen hat, ist der österreichische Verfassungs- und Verwaltungsverbund - nicht zuletzt im Wettbewerb mit anderen Staaten - gefordert, vorausschauende strategische Politikgestaltung auf Basis modernsten Wissensmanagements zu betreiben. Dies wird insbesondere durch die zunehmende Herausbildung langfristiger Querschnittspolitiken und -materien wie soziale Kohäsion, nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz, demographischer Wandel oder Finanzmärkte deutlich.

Auf dieser Basis wird argumentiert, dass das nationalstaatliche System ein stark integriertes und handlungsfähiges Zentrum braucht, um diesen Herausforderungen begegnen zu können und in einem modernen Sinne gesellschaftliche Entwicklungen und Prozesse politisch steuern zu können. Dieses Zentrum ist die über das demokratisch gewählte Parlament legitimierte und diesem verantwortliche Bundesregierung. Konsequenterweise bedeutet dies, dass auch die Regierung selbst ein entsprechendes, steuerungsfähiges Zentrum benötigt, um die gewünschte Durchsetzungskraft zu erzielen.

In einem gewissen Gegensatz dazu steht die historisch gewachsene Architektur und Struktur des österreichischen Regierungssystems auf Bundesebene, das nach wie vor vom Ressortprinzip dominiert wird. In diesem Zusammenhang sind auch die Strukturen, Verfahren und Mechanismen für eine vorausschauende Gesamtplanung und umfassende Koordination der Regierung und Verwaltung nicht ausreichend entwickelt. Vor diesem Hintergrund werden erste Zugänge für eine Verbesserung der diesbezüglichen Strukturen innerhalb der Bundesregierung und der Ministerialbürokratie untersucht. Im Zentrum steht die durch das Spannungsverhältnis zwischen Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers, Kollegialprinzip und Ressortprinzip geprägte Stellung und

Funktion des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale. Auf dieser Basis werden die Konsequenzen auf nationaler Ebene erörtert, die sich aus der Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum Europäischen Rat als politischem Führungs- und Leitorgan der EU ergeben.

Aufgrund der umfassenden Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Unionsrechtsordnung ist eine neue materielle Rechtsschicht - das staatliche Unionsverfassungsrecht - entstanden. Es wird daher geprüft, ob sich aus dem Zusammenspiel der Bestimmungen des EU-Primärrechts bezüglich der Funktionen, der Aufgaben und des Wirkungsbereichs des Europäischen Rates als Leitorgan der EU Änderungen der bundesverfassungsrechtlichen Regelungen bezüglich der Organisation und Architektur der Bundesregierung ergeben haben. In diesem Sinne beschreibt die Arbeit eine nicht unmittelbar erkennbare dynamische Entwicklung, da sich trotz der Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum Europäischen Rat zwar im österreichischen Verfassungstext nichts geändert hat, wohl aber auf einfachgesetzlicher Ebene (Bundesministeriengesetz) und in der Praxis.

In Abweichung von der hL und dem Wortlaut des Art 69 Abs 1 B-VG kommt die vorliegende Arbeit zu dem Ergebnis, dass der Bundeskanzler im Zuständigkeits- und Wirkungsbereich des Europäischen Rates eine Leitlinienkompetenz gegenüber den übrigen Bundesministern erhalten hat. Erstens steht dem Bundeskanzler diese Leitlinienkompetenz zu, da im Sinne bzw auf Basis des allgemeinen (Anwendungs-)Vorrangs des Gemeinschaftsrechts in materieller Hinsicht dem Art 69 Abs 1 B-VG durch die oben beschriebenen Bestimmungen des Unionsprimärrechts (Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV) in deren jeweiligen Regelungsgegenständen derogiert wurde. Zweitens hat er diese Leitlinienkompetenz aufgrund der systematisch-teleologischen Interpretation der relevanten Bestimmungen des Unionsprimärrechts und des staatlichen Rechts (Art 69 B-VG iVm dem Bundesministeriengesetz) sowie der unionsrechtskonformen und baugesetzkonformen Auslegung des staatlichen Rechts erhalten. Diese Leitlinienkompetenz geht nicht auf Kosten der übrigen Bundesminister. Vielmehr stellt sie mit Blick auf eine effektive und vorausschauende Politikgestaltung durch die Bundesregierung einen Mehrwert dar.

Lebenslauf des Verfassers

Mag. Christoph Müller (*20. Februar 1967, Bludenz)

Aus- und Weiterbildung

2009 - 2011: Doktoratsstudium

2004 - 2005: Strategischer Führungslehrgang der Landesverteidigungsakademie (im Auftrag der Bundesregierung); Führungskräftelehrgang Public Management (Zentrum für Verwaltungsmanagement - Schloss Laudon); Sommerakademie Europa - Projekt der Bertelsmann Stiftung und der Heinz Nixdorf Stiftung (Deutschland)

1996: Seminar European Negotiations (EIPA - European Institute for Public Administration)

1994 - 1995: Teilnahme am Philip Jessup International Moot Court Competition in Philadelphia und New York:

- Simulation eines Verfahrens vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag
- Mitglied des Teams der Universität Wien (Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen)
- Spezialisierung im internationalen Umweltrecht

1985 - 1993: Abschluss des Diplomstudiums der Rechtswissenschaften an der Universität Wien - Studium der Rechtswissenschaften und der Politikwissenschaft an den Universitäten Innsbruck und Wien; Diplomarbeit über das Thema „Wasserkraftausbau Untere III – Bürgerprotest und Bürgerbeteiligung“ bei Univ.-Prof. Dr. Karl Weber, Institut für öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Universität Innsbruck

1977 - 1985: Bundesgymnasium Feldkirch

Sprachkenntnisse: Englisch (sehr gut) - Französisch (gut) - Spanisch (Grundkenntnisse)

Publikationen

Müller, Christoph, Klimaschutz als Aufgabe der europäischen und internationalen Staatengemeinschaft, in: Kerschner, Ferdinand (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts - Globale und individuelle Umweltverantwortung (2008) 89.

Berufliche Tätigkeiten

Seit 2006: Lehrauftrag über EU-Nachhaltigkeits-, Umwelt-, Klima- und Energiepolitik an der Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften in Wädenswil

Seit 2004: Leiter der Abteilung Umwelt, Nachhaltigkeit und Verkehr im Bundeskanzleramt - Vorbereitung der allgemeinen Regierungspolitik sowie Hinwirken auf das einheitliche Zusammenarbeiten der Bundesministerien insbesondere in den Bereichen Umwelt, Klimaschutz, Verkehr, Nuklearangelegenheiten, nachhaltige Entwicklung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene

1999 - 2003: Leiter (Attaché) des Bereiches Umwelt und Nuklearangelegenheiten an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel

1996 - 1998: Referent und stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung EU-Koordination im Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie

1993 - 1995: Gerichtspraxis (insgesamt 12 Monate)

1994: Militärdienst (8 Monate) absolviert bei der Stabskompanie in Wien (6 Wochen Grundausbildung, anschließend als Jurist im Bundesministerium für Landesverteidigung)