

8/SN-185/ME

BUNDESMINISTERIUM
FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Wien, 19. August 1992

DVR: 0000060

Zl. 2355.96/326-I.8/92

SB: Ges. Dr. Zeileissen
Klappe 3404

Europäische Integration/EWR:
Verfassungsfragen; flankierende
bundesverfassungsgesetzliche Rege-
lungen zum EWR-Abkommen; Entwurf
einer Novelle zum Bundes-
Verfassungsgesetz; Begutachtung

Zu do. Note Zl. 671.800/20-V/8/92
vom 30. Juni 1992

An das

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst

W i e n

Das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten beeckt sich, zum vorliegenden Entwurf einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz betreffend flankierende bundesverfassungsgesetzliche Regelungen zum EWR-Abkommen mitzuteilen, daß es jenen Bestimmungen des Entwurfs, welche

a) die Anpassung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Art. 18 Abs. 1 B-VG und der allgemeinen Verordnungsermächtigung der Verwaltung in Art. 18 Abs. 2 B-VG an die Erfordernisse der Verbindlichkeit von im Rahmen der europäischen Integration geltenden Rechtsakten (Ziffer 1 des Entwurfs),

b) die Anpassung der Kundmachungsvorschriften in Art. 49 B-VG an die Erfordernisse der europäischen Integration (Ziffer 2 und 3 des Entwurfs) und

c) die Durchführung von Art. 34 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs (Ziffer 5 des Entwurfs) betreffen, in vollem Umfang begrüßt.

Demgegenüber bestehen aus der Sicht des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten einzelne Bedenken gegenüber jenen Bestimmungen des Entwurfs, die ein Verfahren zur Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Fortentwicklung von EWR-Sekundärrecht vorsehen (Ziffer 3 und 4 des Entwurfs). Auf diese Bedenken wird im folgenden näher eingegangen:

- 1.) An erster Stelle sei hier in Ziffer 4 der Text eines neuen Art. 5ob B-VG angesprochen, der die Genehmigung von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zur Änderung der Anhänge oder von Protokollen des EWR-Abkommens betrifft. Gemäß diesem Text wären alle derartigen Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses nach ihrer Verabschiedung durch den Ausschuß in Österreich dem Hauptausschuß des Nationalrates zur Genehmigung vorzulegen, was bedeuten würde,
 - a) daß bei allen derartigen Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses von Österreich die Anwendung von Art. 103 des EWR-Abkommens (Inkrafttreten von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses unter der aufschiebenden Bedingung der Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen einzelner Vertragsparteien) verlangt werden müßte, und demgemäß
 - b) daß es niemals zu dem im EWR-Abkommen zweifellos als Regelfall (Art.102) vorgesehene Inkrafttreten derartiger Beschlüsse des gemeinsamen Ausschusses ohne einer solchen aufschiebenden Bedingung käme.

Österreich wäre durch die hier vorgeschlagene Regelung in einem wesentlichen Bereich der Durchführung des EWR-Abkommens zu einer Praxis veranlaßt, die voraussichtlich auf den Widerstand anderer Vertragsparteien stoßen und von diesen möglicherweise als Verletzung wenn auch nicht des Wortlautes, so doch des Geistes des EWR-Abkommens gesehen werden könnte. Dem Bundesministerium

- 3 -

für auswärtigen Angelegenheiten erscheint es daher erforderlich, in dieser Angelegenheit zu einer anderen Lösung zu gelangen.

Das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten verkennt dabei nicht die Schwierigkeiten der Aufgabe, die Erfordernisse des österreichischen Verfassungsrechts bei laufenden Änderungen eines auf Gesetzesstufe stehenden Staatsvertrages mit dem in Art. 102 und 103 des EWR-Abkommens vorgesehenen System in Einklang zu bringen; insbesondere die Schwierigkeit, in einer generellen Regelung Bereiche in den Anhängen des EWR-Abkommens zu identifizieren, bei denen aus Zweckmäßigkeitserwägungen von der parlamentarischen Genehmigung einer Vertragsänderung abgesehen werden könnte. Das ho. Ressort sieht aber dennoch eine Lösungsmöglichkeit, die darin bestünde, auf österreichischer Seite die neuen Rechtsakte des EWR-relevanten "aquis communautaire", die zu Änderungen von Anhängen des EWR-Abkommens führen können, noch vor der entsprechenden Beschlussfassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß dem Hauptausschuß des Nationalrates zur Genehmigung vorzulegen.

Tatsächlich steht nach dem in Art. 102 und 103 des EWR-Abkommens vorgesehenen System zwischen der Unterrichtung der EFTA-Staaten im Gemeinsamen EWR-Ausschuß über die EG-interne Verabschiedung eines neuen EWR-relevanten Rechtsaktes und der diesbezüglichen Beschlussfassung des Ausschusses ein Zeitraum von bis zu 6 Monaten (Art. 102 Abs. 4 und 5) zur Verfügung, welcher der Erzielung des Einvernehmens, aber auch der Beurteilung der von den neuen Rechtsvorschriften unmittelbar berührten Teile des betreffenden Anhanges des EWR-Abkommens (Art. 102 Abs. 2) und den erforderlichen EFTA-internen Übersetzungsarbeiten dient. In Österreich müßte es innerhalb dieses Zeitraumes möglich sein, eine Befassung des Hauptausschusses des Nationalrates und erforderlichenfalls auch des Bundesrates (siehe unten) durchzuführen, und zwar hinsichtlich des Ergebnisses mit den Alternativen, daß

- 4 -

- a) in Angelegenheiten von geringer Bedeutung (z.B. bei terminologischen Änderungen oder bei Anpassungen von Wertgrenzen in geltenden Rechtsakten des EWR-relevanten "acquis communautaire") von der parlamentarischen Genehmigung Abstand genommen und die endgültige Entscheidung im Gegenstand etwa dem für die österreichische Mitwirkung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit dem für die Materie sachlich zuständigen Bundesminister überlassen wird;
- b) die parlamentarische Genehmigung oder Ablehnung im Hauptausschuß (hinsichtlich der Befassung des Bundesrates siehe unten) vor der Beschlusffassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß vorgenommen und die österreichische Haltung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß entsprechend vorausbestimmt wird;
- c) die parlamentarische Genehmigung, sei es durch den Hauptausschuß oder durch das Plenum des Nationalrats, für die Zeit nach der Beschlusffassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß vorbehalten wird (nur in diesem Fall muß von Österreich bei der Beschlusffassung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß die Anwendung von Art. 103 des EWR-Abkommens verlangt werden).

Eine Regelung des hier dargestellten Inhalts hätte bei voller Wahrung verfassungsrechtlicher Erfordernisse hinsichtlich der parlamentarischen Genehmigung von Änderungen eines auf Gesetzesstufe stehenden Staatsvertrages den Vorteil, daß Österreich nicht bei allen Beschlusffassungen im Gemeinsamen EWR-Ausschuß, die zu Änderungen von Anhängen des EWR-Abkommens führen, auf die Anwendung von Art. 103 bestehen muß.

- 2.) In dem für einen neuen Art. 50b B-VG vorgeschlagenen Text wird für Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zur Änderung von Protokollen des EWR-Abkommens das gleiche

- 5 -

parlamentarische Genehmigungsverfahren vorgesehen wie bei Beschlüssen zur Änderung von Anhängen. Dieser Vorschlag übersieht, daß - wie sich aus dem Verhandlungskontext und insbesondere aus der Regelung in Art. 103 Abs. 3 des EWR-Abkommens (Außerkraftsetzung des inhaltlich unmittelbar berührten Teiles des betreffenden Anhangs gemäß Art. 102 Abs.5 bei Fristüberschreitung) ergibt - Art. 102 und Art. 103 des EWR-Abkommens eine Einheit in dem Sinne bilden, daß Art. 103 eine Sonderregelung im Rahmen des in Art. 102 vorgesehenen Verfahrens (vgl. auch in den Erläuterungen der Regierungsvorlage zu Art. 103 "... in dem in Art. 102 vorgesehenen Verfahren...") darstellt und somit die in Art. 103 vorgesehene Möglichkeit des Inkrafttretens von Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses unter der aufschiebenden Bedingung der Erfüllung verfassungsrechtlicher Anforderungen einzelner Vertragsparteien lediglich bei der Änderung von Anhängen (Gegenstand der Regelung des Art. 102) und nicht bei der Änderung von Protokollen besteht.

Bei Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zur Änderung solcher Protokolle des EWR-Abkommens, die vom vereinfachten Vertragsänderungsverfahren des Art. 98 erfaßt sind, müßte deshalb die nach österreichischem Verfassungsrecht erforderliche parlamentarische Genehmigung jedenfalls vor der Beschußfassung auf EWR-Ebene erfolgen (siehe den oben in Punkt 1 dargelegten Vorschlag des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten), sofern darin nicht ein Anwendungsfall des Art. 9 Abs.2 B-VG (Übertragung einzelner Hoheitsrechte des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe) gesehen wird, was - abgesehen von Fällen, welche die Hoheitsrechte der Länder betreffen - aus der Sicht des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten gerechtfertigt erschiene.

- 3.) Neben den ausdrücklich auf die Änderung von Anhängen des EWR-Abkommens abgestellten Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses können auch Beschlüsse des Ausschusses nach Art. 105 des EWR-Abkommens zur Erreichung einer möglichst

einheitlichen Auslegung des Abkommens und der in ihrem wesentlichen Gehalt darin übernommenen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen (Art. 105 Abs. 1) bzw. zur Wahrung der homogenen Auslegung des Abkommens (Art. 105 Abs. 2 und 3) zu einem Ergebnis führen, das materiellrechtlich die Änderung eines Anhanges bewirkt. Aus dem Verhandlungskontext ergibt sich, daß auch in solchen Fällen der Änderung von Anhängen des EWR-Abkommens durch Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses die Regelung des Art. 103 Anwendung findet, d.h. daß auch hier von einer Vertragspartei das Inkrafttreten des Beschlusses mit der aufschiebenden Bedingung der Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Erfordernisse verknüpft werden kann. Die offensichtlich wünschenswerte Erfassung jener Fälle durch den neuen Art. 50b B-VG sollte in der Weise sichergestellt werden, daß im Text an Stelle von "...einen Beschuß zur Änderung der Anhänge des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum..." die auf das Ergebnis abgestellte Formulierung "...einen Beschuß, der die Änderung eines Anhanges des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum bewirkt..." verwendet wird.

- 5.) Mit der Befassung des Hauptausschusses des Nationalrates im Rahmen eines neuen Art. 50b B-VG, die nach dem vorliegenden Entwurf durch den Bundeskanzler erfolgt, sollte nach Auffassung des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten der für die österreichische Mitwirkung im Gemeinsamen EWR-Ausschuß zuständige Bundesminister betraut werden, der angesichts seines unmittelbaren Engagements in die laufenden Entwicklungen voraussichtlich besser in der Lage ist, zusammen mit den betreffenden Texten dem Hauptausschuß auch die in diesem Zusammenhang erheblichen Zusatzinformationen (EG-interne Hintergründe, Aussichten der weiteren Behandlung auf EWR-Ebene usw.) zu übermitteln.
- 6.) Nach dem im Entwurf vorgesehenen Text eines neuen Art. 50c B-VG würde ein Beschluß des Hauptausschusses des Nationalrates zur Genehmigung eines Beschlusses des

- 7 -

Gemeinsamen EWR-Ausschusses dem Plenum des Bundesrates vorzulegen sein (Verweis auf Art. 42 Abs. 2 B-VG), dem zur Wahrung seines Einspruchsrechts 8 Wochen zur Verfügung stehen (Verweis auf Art. 42 Abs. 3 B-VG). Im Sinne des im neuen Art. 5ob angestrebten Ergebnisses - insbesondere auch dann, wenn entsprechend den Vorstellungen des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten die Möglichkeit der parlamentarischen Genehmigung vor der Beschußfassung auf EWR-Ebene eingeräumt wird - scheint hier eine Überarbeitung des Entwurfs erforderlich (z.B. in die Richtung der Wahrnehmung des Einspruchsrechts durch einen Ausschuß des Bundesrates und eine Verkürzung der Einspruchsfrist in Fällen, in denen auf Seiten des Nationalrates der Hauptausschuß und nicht das Plenum befaßt ist).

Im übrigen sollte es im zweiten Halbsatz des Textes für einen neuen Art. 50c B-VG im Zusammenhang mit der Bezeichnung verfassungsändernder Bestimmungen nicht heißen "solche Staatsverträge oder solche in Staatsverträgen enthaltene Bestimmungen" sondern "solche Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses oder solche in Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses enthaltene Bestimmungen". Zwar erscheint es denkbar, in Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses staatsvertragsähnliche Rechtsakte zu sehen; es sollte aber davon Abstand genommen werden, das Bundes-Verfassungsgesetz mit der terminologischen Konsequenz einer solchen Betrachtungsweise zu belasten.

- 7.) Zu dem im Entwurf vorgesehenen Text eines neuen Art. 50a B-VG, der eine Vorausinformation des Nationalrates und des Bundesrates über neues EG-Sekundärrecht mit absehbarer EWR-Erheblichkeit vorsieht, vermeint das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, daß die Befassung des Parlaments hier durch den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten erfolgen sollte, und zwar einerseits aus der rechtlichen Erwägung von dessen Zuständigkeit für die Vertretung Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften, auf deren Grundlage das betreffende Material zu beschaffen

sein wird, und andererseits aus der sachlichen Erwägung, daß der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten angesichts des Informationsstandes seines Ressorts am besten in der Lage ist, die in diesem Zusammenhang erforderlichen Unterrichtungen vorzunehmen. Die gemäß Art. 52 Abs.1 B-VG bestehende Befugnis des Nationalrates und des Bundesrates, ihre Auffassungen in Entschließungen darzulegen, sollte nach Auffassung des ho. Ressorts in Fragen der Bewertung von neuem EG-Sekundärrecht nicht in der Weise eingeschränkt werden, wie dies der Entwurf im Text für einen neuen Art. 50a Abs.2 B-VG vorsieht.

- 8.) Bei der im Text eines neuen Art. 50b Abs.3 vorgesehenen Ermächtigung durch den Hauptausschuß des Nationalrates zur vorläufigen Inkraftsetzung eines Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses vermeint das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, daß eine solche Ermächtigung an den für die Materie des Beschlusses jeweils sachlich zuständigen Bundesminister ergehen sollte.
- 9.) Die in Aussicht genommenen Novellierung des Bundes-Verfassungsgesetzes sollte zum Anlaß genommen werden, gemäß dem heutigen Sprachgebrauch in Art. 49 Abs. 2 B-VG den Ausdruck "verbindende Kraft" durch "verbindliche Wirkung" zu ersetzen. Die gleiche Diktion wäre demgemäß in einem neuen Art. 49 Abs. 4 zu verwenden.

Für den Bundesminister:

TÜRK m.p.

F. d. R. d. A.
Abteilung