

FINANZPROKURATUR

1011 Wien, Singerstraße 17 - 19

Tel. 51 439 / 140 DW

Fax.: 512 24 45

PSK-Kto.Nr.: 5500.017 DVR: 0057169

IV/31476/1

An das
Präsidium des NationalratesParlament
1010 Wien

Beinhaltet GESETZENTWURF
Zu: GESETZ 94
Datum: 05. Okt. 1994
Verteilt 10.10.94 Rei:

Dr. Toman

Betr.: Entwurf einer begleitenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zum Beitritt Österreichs zur EU;
Begutachtungsverfahren zu GZ 671.800/92-V/8/94
25 Beilagen

Die Prokuratur übermittelt u.e. 25 Ausfertigungen der ho. Stellungnahme zum Entwurf einer begleitenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle an das Bundeskanzleramt vom 28.9.1994 zur gefälligen Kenntnisnahme.

Wien, am 5. Oktober 1994

Im Auftrag:

(Dr. Toman)



FINANZPROKURATUR

1011 Wien, Singerstraße 17 - 19

Tel. 51 439 / 140 DW

Fax.: 512 24 45

PSK-Kto.Nr.: 5500.017 DVR: 0057169

IV/31476/1

An das

Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2

1014 Wien

Betr.: Entwurf einer begleitenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zum Beitritt Österreichs zur EU;
Begutachtungsverfahren zu GZ 671.800/92-V/8/94

Die Prokuratur beeht sich, zum übermittelten Entwurf einer begleitenden Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle zum Beitritt Österreichs zur EU wie folgt Stellung zu nehmen:

1. ad Pkt. 3. der Einleitung:

Zur Eingangs zur Diskussion gestellten Frage, ob eine Bestimmung: "Österreich ist Mitglied der Europäischen Union" Aufnahme in die gegenständliche B-VG-Novelle finden soll, betont die Prokuratur, daß eine solche Bestimmung - über die programmatische Bedeutung hinausgehend - auch deswegen zu begrüßen wäre, da auf diesem Wege bereits im Ansatz klargestellt wird, daß das Gemeinschaftsrecht der EU Vorrang vor nationalem Recht genießt. Wenngleich diese Frage in den Gründungsverträgen der Gemeinschaft nicht näher behandelt wird, so hat doch der EuGH in der Grundsatzentscheidung "Costa/ENEL" (RS 6/64) den Vorrang von unmittelbar wirksamen Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht, unabhängig von der Ranghöhe der nationalen Norm, zum Ausdruck gebracht.

Da sohin das Prinzip des Vorranges des Gemeinschaftsrechtes auch gegenüber innerstaatlichem Verfassungsrecht gilt, erscheint die vorgeschlagenen Bestimmung zweckmäßig (vgl. hierzu auch die Präambel sowie Art. 23 und 24 des GG der BRD).

2. ad Pkt. 4. der Einleitung:

Gemäß Art. 16 Abs 1 B-VG können die Länder in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbericht fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden

Staaten oder deren Teilstaaten abschließen; die Länder können daher gesetzesergänzende oder gesetzesändernde Staatsverträge abschließen, bzw., soferne sie zur Vollziehung zuständig sind, Staatsverträge auf der Vollzugsebene abschließen.

Da die im Rahmen der Bundesstaatsreform beabsichtigten Änderungen und Ergänzungen zur Zeit noch nicht in vollem Ausmaß, sohin auch nicht bezüglich des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder, überblickbar sind, erachtet die Prokuratur die aktuelle Regelung gemäß Art. 16 Abs. 1 B-VG für ausreichend.

3. ad Pkt. 5. der Einleitung:

Die Prokuratur hält die im Entwurf vorliegende Formulierung (Art. I, Pkt. 11 des Entwurfes) wonach die neue lit. c. im Art. 142 Abs 2 B-VG lautet: "gegen einen gemäß Art. 23 d Abs. 3 ermächtigen Vertreter der Länder wegen Gesetzesverletzung: durch Beschuß der Bundesregierung; "für ausreichend, zumal der Ländervertreter bei der Mitwirkung an der Willensbildung im Rat der Europäischen Gemeinschaften (wohl der Europäischen Union) funktionell Bundesorgan ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG).

Begründet wird dies damit, daß gemäß Gründungsvertrag (EWGV) ausschließlich der Bund - und nicht die Länder - Normadressat ist (vgl. z.B Art. 5, Art. 189 Abs. 2 und 3 EWGV), sohin auch einzig der Bund gegenüber der EU für die Befolgung bzw. Umsetzung in das nationale Recht haftet (vgl. Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 169 EWGV wegen nichtgehöriger Umsetzung in nationales Recht).

Die in der Textformulierung vorliegende Regelung "durch Beschuß der Bundesregierung" erscheint daher systemkonform.

4. ad Art. I, Pkt. 6., Art. 23 c. des Entwurfs:

Gemäß dem Entwurf obliegt die österreichische Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen im Rahmen der Europäischen Union der Bundesregierung.

Wenngleich unter Bedachtnahme auf obige Ausführungen des Vorranges von Gemeinschaftsrecht bezüglich der Mitglieder der Kommission, des Gerichtshofes sowie des Gerichts erster Instanz (vgl. Art. 167 EWGV) diese von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt werden, so erhebt sich dennoch die Frage der österreichischen Verfassungssystemkonformität bei wichtigen, staatlichen

Personalentscheidungen unter Bedachtnahme auf die Ernennungsbefugnisse des Bundespräsidenten durch die im Entwurf vorgenommene Verschiebung der Personalentscheidung in die alleinige Zuständigkeit der Bundesregierung.

Der Bundespräsident ernennt insbesondere - auf Vorschlag des Bundeskanzlers - die Bundesregierung (Art. 70 Abs 1 B-VG), er ernennt grundsätzlich auch die Richter (Art. 86 Abs 1 B-VG); weiters die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes (Art. 147 Abs 2 B-VG) und des Verwaltungsgerichtshofes (Art. 134 Abs 2 B-VG), letztere jeweils auf Vorschlag der Bundesregierung oder eines anderen Staatsorganes.

Die Übertragung der Ernennungsbefugnisse in die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesregierung erscheint auch - unabhängig davon, daß obige Ernennungen ausschließliche innerösterreichische Wirksamkeit entfalten - unter Bedachtnahme auf Art. 65 Abs 1 B-VG problematisch, zumal nach dieser Normierung der Bundespräsident nicht nur die Republik nach außen vertritt, sondern zur Vornahme wichtiger außenpolitischer Personalentscheidungen befugt ist (Empfang und Beglaubigung von Gesandten, Genehmigung der Bestellung von fremden Konsulen und Bestellung der konsularischen Vertreter der Republik im Ausland).

Daraus folgt wohl zwingend, daß auch der Bundespräsident im Rahmen der EU grundsätzlich eine Vertretungskompetenz hat, da Handlungen gegenüber und im Rahmen der EU wohl grundsätzlich als Vertretung der Republik nach außen gemäß der zitierten Normierung des B-VG zu qualifizieren sind.

Zur Herstellung der innerösterreichischen Verfassungsgleichgewichtung unter Bedachtnahme auf die im Rahmen der B-VG Novelle 1929 und des V-ÜG 1929 geschaffenen Stärkung des Bundespräsidenten und der durch den EU-Beitritt der Republik Österreich erfolgten Änderungen des Verfassungsgefüges wird daher unter Beachtung des Vorranges des Gemeinschaftsrechts jedenfalls eine entsprechende Einbindung des Bundespräsidenten empfohlen.

Weiters wird darüber hinausgehend die Einbindung des Bundespräsidenten gemäß innerösterreichischer Verfassungslage in den innerösterreichischen Entscheidungsprozeß beispielsweise beim Ausschluß der Regionen empfohlen, bei welchem die Mitglieder vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedsstaaten (sohin nicht nur auf Vorschlag der Regierungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten) ernannt werden (vgl. hiezu auch Art. 195 Abs. 1 EWGV bezüglich des Wirtschafts- und Sozialausschusses).

5. ad Art I, 6., Art 23 d.:

In Abs. 2 dieses Artikels wird vorgeschlagen, daß bei einer einheitlichen Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben der EU, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, der Bund oder ein Vertreter der Länder gemäß Abs. 3 bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU an diese Stellungnahme gebunden ist, wobei der Bund davon nur aus zwingend außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen darf.

Hiemit wird zugunsten des für eine Umsetzung in das nationale Recht gegenüber der EU haftenden Bundes ein Abgehen von einer einheitlichen Stellungnahme nur im Ausnahmefall eröffnet, wobei vollkommen unklar ist, was unter dem terminus "zwingende außen- und integrationspolitische Gründe" zu verstehen ist. Die im besonderen Teil der Erläuterungen (Seite 3, unten) angeführte Definition, wonach diese Gründe nur dann vorliegen, "wenn dies zur Wahrung wichtiger österreichischer Interessen in der EU unabweisbar ist", reduziert sich auf eine rein formale Begründung, zumal die akzeptierte Begründung für ein Abweichen von der einheitlichen Stellungnahme der Länder in dem ein Werturteil beinhaltenden, terminologisch jedoch nicht auslotbaren Begriff des "Unabweisbaren" liegt.

Vergleiche auch diesbezüglich Pkt. 6.

Gemäß Abs. 3 kann die Bundesregierung ein Vorhaben der EU, welches überwiegend Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, einem von den Ländern namhaft gemachten Vertreter die Mitwirkung an der Willensbildung im Rat der Europäischen Gemeinschaft übertragen.

Richtigerweise sollte die Formulierung wohl lauten: "..... Im Rat der Europäischen Union" (Art. 145 EWGV spricht nur vom Rat, der Begriff EU ist seit der EU-V verbindlich).

Wenngleich die Wahrnehmung dieser Befugnisse unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung zu erfolgen hat, so fällt hiebei jedoch auf, daß keine Haftung des Ländervertreters gegenüber der gesamtstaatlichen Verantwortung gleich einem Vertreter auf "Ministerebene" statuiert wird (vgl. ähnliche Normierung des GG der BRD). Der Hinweis in Abs. 3, wonach der Vertreter des Landes der Bundesregierung gemäß Art. 142 B-VG verantwortlich ist, erscheint nicht ausreichend, sondern ist dieser Vertreter ausdrücklich mit der Verantwortung eines Regierungsmitgliedes auszustatten.

Bei Durchsicht des besonderen Teiles der Erläuterungen zu Art. 23 d B-VG (Seite 4, Mitte) fällt weiters auf, daß darauf hingewiesen wird, daß sich die Ländervertreterregelung "auf Ministerebene" (richtigerweise) nur auf die Mitwirkung im Rat gemäß Art 145 EWGV bezieht und nicht auf den Europäischen Rat im Sinne des Art. D EU-V, "dessen Zusammensetzung (Regierungschef, Außenminister) europarechtlich zwingend vorgegeben ist".

Bemerkt wird hiezu, daß die angeführte Bestimmung europarechtlich nicht zwingend die Zusammensetzung der Delegation in den Europäischen Rat mit Regierungschef und Außenminister vorschreibt, sondern vom "Chef des Staates oder der Regierung" spricht (vgl. hiezu auch Art. 2 EEA: "Im Europäischen Recht kommen die Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedstaaten unterstützt von den Außenministern.....").

6. ad Art I, Abs 6., Art 23 e.:

In Abs 2 des Entwurfs wird normiert, daß, soferne der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben der EU vorliegt, welches Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Bundessache ist, so ist die Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen in der EU an diese Stellungnahme gebunden und darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

Zur Frage der Interpretation der außen- und integrationspolitischen Gründe wird auf die diesbezüglichen Ausführungen unter Pkt. 5 verwiesen, wobei wohl die Sanktion gegen eine Minister, welche sich nicht an die Stellungnahme des Nationalrates hält, eine Ministeranklage gemäß Art. 142 B-VG ist.

Festzuhalten ist unter Bedachtnahme auf die gleichlautende Definition in den Erläuterungen, besonderer Teil (Seite 6, oben), daß die vorliegende Formulierung für ein Abgehen von einer Stellungnahme des Nationalrates zu allgemein ist, sohin in Wahrheit für den Entscheidungsträger in Ministerfunktion keine Hilfestellung leistet.

7. ad I, 8., Art. 117 Abs 2:

Druch diese Bestimmung, durch welche die durch EU-Recht vorgeschriebene Kommunalwahlmöglichkeit für Unionsbürger, die nicht österreichische Staatsbürger sind und in Österreich ihren Wohnsitz haben, eingeführt wird, wird eine Ungleichgewichtung in der Bundesgesetzgebung bewirkt, die bis dato nicht berücksichtigt wurde (kein Hinweis in den Erläuterungen, besonderer Teil, Seite 8, oben):

Gemäß Art. 108 B-VG hat für die Bundeshauptstadt Wien als Land der Gemeinderat auch die Funktionen des Landtages, der gemäß Art. 35 Abs. 1 B-VG die Mitglieder des Bundesrates wählt.

Bei Gewährung des Kommunalwahlrechtes an Unionsbürger für den Wiener Gemeinderat bedeutet dies daher, daß auf diesem Wege partiell von Nichtstaatsbürgern gewählte politische Mandatare über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung (Art. 42 B-VG f.) mitwirken. So ist demnach der Bundesrat von einem Landtag gewählt, zu welchem auch Nichtstaatsbürger wahlberechtigt sind, während die von den acht anderen Landtagen entsandten Mitglieder des Bundesrates nur von österreichischen Staatsbürgern gewählt sind.

Soferne daher durch Art. 117 b B-VG tatsächlich nur das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger normiert werden soll, wird empfohlen, den nicht festgeschriebenen Begriff des Gemeindewahlrechtes unter Bedachtnahme auf die Große Wiens im Vergleich zu den sonstigen Durchschnitts-Gemeinden so zu interpretieren und festzuschreiben, daß in Wien das Kommunalwahlrecht nur als Wahlrecht zu den Wiener Bezirksvertretungen zu verstehen ist.

Wien, am 28. September 1994

Im Auftrag:

(Dr. Toman)

