

III-117 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen  
des Nationalrates XV. Gesetzgebungsperiode

Bericht der Bundesregierung über die  
Vorbereitungen zur Ratifikation des  
Europäischen Niederlassungsabkommens  
vom 13. Dezember 1955

1981 -11- 18

Das Europäische Niederlassungsabkommen liegt seit 13. Dezember 1955 zur Unterzeichnung auf und wurde bisher von 11 der 21 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert, und zwar von Belgien, Dänemark, der BRD, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, und vom Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland.

Österreich hat das Abkommen am 13. Dezember 1957 unterzeichnet.

Erste Versuche, das Abkommen zu ratifizieren, wurden bereits im Jahre 1959 unternommen und in der Folge in regelmäßigen Abständen fortgesetzt.

Diesen Bemühungen war jedoch kein Erfolg beschieden, wobei die Gründe hierfür unter anderem aus den Antworten zu den in den Jahren 1966 (vgl. Zl. 32/J vom 8. Juni und Zl. 143/J vom 12. Dezember), 1969 (vgl. Zl. 1236/J vom 7. Mai) und zuletzt 1970 (vgl. Zl. 80/J vom 3. Juni) gestellten Parlamentarischen Anfragen betreffend die Ratifikation des Abkommens ersehen werden können.

Der eigentliche Grund, warum das Abkommen bisher dem parlamentarischen Genehmigungsverfahren nicht unterworfen werden konnte, liegt in der Vorbehaltsklausel (Art. 26) des Abkommens. Danach sind Vorbehalte allgemeiner Art nicht zulässig.

Werden Vorbehalte erklärt, so müssen sie sich gegen eine bestimmte Vorschrift der Konvention richten und sich auf ein Gesetz des den Vorbehalt erklärenden Staates stützen können, das mit dieser Vorschrift nicht übereinstimmt.

Kern des Abkommens bildet Art. 4, demzufolge die Staatsangehörigen eines Vertragsstaates im Gebiete des anderen Vertragsstaates "im Genuß und in der Ausübung sämtlicher bürgerlicher Rechte die gleiche Behandlung wie die eigenen Staatsangehörigen erfahren".

Diese Gleichstellung, welche durch die österreichische Rechtsordnung zwar im Prinzip in den meisten Belangen verbürgt ist, ist jedoch hinsichtlich des Erwerbs von Grund und Boden nicht gegeben.

Zu Ende der fünfziger Jahre und in den frühen sechziger Jahren begannen die Bundesländer angesichts zunehmender Grundkäufe durch Ausländer und der damit verbundenen Gefahr einer zunehmenden Überfremdung Landesgesetze zu erlassen, welche den Erwerb von Grund und Boden durch Ausländer Beschränkungen unterwerfen.

Der Verfassungsgerichtshof hob jedoch mit Erkenntnis Slg. 5521/67 und 5534/67 solche landesgesetzliche Beschränkungen wegen Eingriffs in die Bundeskompetenz (Art. 10 Abs. 1 Z. 6 B-VG) auf. Mit Bundes-Verfassungsgesetz vom 10. Dezember 1968, BGBl.Nr. 27/1969, wurde daraufhin das Bundes-Verfassungsgesetz i.d.F. von 1929 durch eine Bestimmung über die Zuständigkeit der Länder zur Regelung des Grundstückverkehrs für Ausländer ergänzt. In der Zwischenzeit haben die Bundesländer entsprechende Landesgesetze erlassen. In der Folge hatte sich jedoch gezeigt, daß es notwendig war, im Lichte der Praxis und unter Bedachtnahme auf die Judikatur der Höchstgerichte, die einschlägigen Landesgesetze mehrfach zu novellieren.

Aufgrund der jetzt vorliegenden umfassenden landesgesetzlichen Regelungen bestünde nunmehr die Möglichkeit, das Abkommen unter den entsprechenden Vorbehalten zu ratifizieren. In diesem Zusammenhang ergibt sich allerdings das Problem, daß das Abkommen eine Rücknahme der Ausländern einmal gewährten Begünstigungen verbietet und damit

gleichsam zu einer Festschreibung der bereits bestehenden Beschränkungen auf dem Gebiet des Ausländergrunderwerbs führt. Vorbehalte, die gemäß Art. 26 des Abkommens gemacht wurden, sollen - sobald es die Umstände erlauben - zurückgezogen werden. Auf der gleichen Linie liegt die Bestimmung, derzufolge die Vertragsparteien ihr Bestreben erklären, die Liste ihrer dem Generalsekretär notifizierten Beschränkungen zu reduzieren. Nach Inkrafttreten des Abkommens dürfen weitere Beschränkungen für Ausländer nur aus zwingenden, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen eingeführt werden. Derartige Gründe dürften jedoch schwer darzutun sein und praktisch daher kaum zum Tragen kommen. Vorbehalte zugunsten von Regelungen de lege ferenda sind jedoch unzulässig.

Um einen umfassenden Überblick über die anstehenden Probleme erhalten zu können, wurde in meinem Ressort eine Liste sämtlicher Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder erstellt, welche einer Anwendung des Abkommens entgegenstehen. In der Folge wurde die Liste dieser Rechtsvorschriften zusammen mit den aufgrund dieser Liste notwendig erscheinenden Vorbehalts- und Beschränkungslisten den Ämtern der Landesregierungen zur Stellungnahme zugeleitet.

Diese Begutachtung wurde mit dem Ergebnis abgeschlossen, daß zwar einige Landesregierungen prinzipiell mit der Ratifikation einverstanden ist, soferne bestimmten Bedenken in Form von Vorbehalten Rechnung getragen wird, sich aber die Mehrheit der Bundesländer vehement gegen eine Ratifikation des Abkommens ausgesprochen hat, bzw. schwerwiegende Bedenken dagegen angemeldet hat.

So hat sich die Vorarlberger Landesregierung mit Beschluß vom 23. Juni und die Tiroler Landesregierung mit Beschluß vom 27. Oktober 1981 entschieden gegen die Ratifikation des Europäischen Niederlassungsabkommens ausgesprochen. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung lehnt die Ratifikation des Abkommens zum derzeitigen Zeitpunkt ab. Das Amt der Salzburger Landesregierung hat mitgeteilt, daß vom Standpunkt des Ausländergrundverkehrs der Ratifizierung

- 4 -

dieses Abkommens entgegengetreten werden muß. Desgleichen haben das Amt der Niederösterreichischen und der Oberösterreichischen Landesregierung Bedenken gegen die Ratifikation des Abkommens angemeldet und angekündigt, die Listen der bestehenden Beschränkungen de lege ferenda noch zu erweitern, ein Vorhaben, das, wie oben ausgeführt, nicht nur dem Geist sondern auch dem ausdrücklichen Wortlaut des Abkommens entgegenstehen würde.

Diese ablehnende Haltung wurde im wesentlichen damit begründet, daß sich durch die Ratifikation des Europäischen Niederlassungsabkommens schwerwiegende negative Auswirkungen auf die Regelung des Ausländergrundverkehrs ergäben. Insbesondere würde das Inkrafttreten des Abkommens eine Versteinigung der österreichischen Rechtslage bewirken und es den Ländern unmöglich machen, weitere Beschränkungen für Ausländer zu normieren, Beschränkungen, die sich objektiv gesehen aus einer Veränderung der Wirtschaftslage ergeben können. Die Länder verweisen daher darauf, daß die im Abkommen übernommene Verpflichtung, mit der Zeit selbst die bestehenden Beschränkungen zu verkleinern, zur sukzessiven Aushöhlung der Landeskompetenz für den Ausländergrundverkehr führen muß. Letztlich wurde auf die Fülle der bestehenden Beschränkungen für Ausländer, die sich aus den Beschränkungs- und Vorbehaltslisten ergibt, hingewiesen und die Frage gestellt, ob der politische Wert einer Ratifikation mit derart umfangreichen Beschränkungs- und Vorbehaltslisten nicht von vornherein gering zu veranschlagen wäre, und vergleichend darauf verwiesen, daß derzeit in der Schweiz vehemente Bestrebungen zu einer erheblichen Verschärfung der derzeitigen Regelungen über den Ausländergrunderwerb im Gange sind.

Tatsache ist, daß bisher lediglich 11 der 21 Mitgliedsstaaten des Europarates das Abkommen ratifiziert haben und

./5

- 5 -

daß insbesondere ein mit Österreich vergleichbarer Staat wie die Schweiz das Abkommen bisher nicht einmal unterzeichnet hat. Auch würden die österreichischen Beschränkungs- und Vorbehaltslisten ein Vielfaches jener der anderen Länder ausmachen.

Aufgrund dieser Sachlage beabsichtigt die Bundesregierung, die Ratifikation des Europäischen Niederlassungsabkommens zurückzustellen.