

1546 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP

Nachdruck vom 12. 4. 1994

Regierungsvorlage

Auf Grund des Ergebnisses der Volksabstimmung wird kundgemacht:

Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union

Artikel I

Mit der Zustimmung des Bundesvolkes zu diesem Bundesverfassungsgesetz werden die bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe ermächtigt, den Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union entsprechend dem am ... März 1994 erzielten Verhandlungsergebnis abzuschließen.

Artikel II

Der Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union darf nur mit Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates hiezu abgeschlossen werden. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Artikel III

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

VORBLATT

Problem:

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, vor allem die damit verbundene Übertragung von Hoheitsrechten an deren Organe, würde eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken. Als solche bedarf er gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG einer Volksabstimmung.

Lösung:

Beschluß eines Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt zur Europäischen Union und Abhaltung einer Volksabstimmung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG.

Alternativen:

Änderung der Bundesverfassung in Form einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz selbst.

Durchführung der Volksabstimmung über den Beitrittsvertrag als solchen.

Kosten:

Die Durchführung der Volksabstimmung wird wegen des damit verbundenen administrativen Aufwandes dem Haushalt des Bundes Kosten in der Größenordnung von etwa 20 Millionen Schilling verursachen.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

1. Gesamtänderung der Bundesverfassung durch einen EU-Beitritt: Erfordernis einer Volksabstimmung

1.1. Zum Begriff der Gesamtänderung

Gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung nach Beendigung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens, jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen. Nach herrschender Auffassung ist eine solche Gesamtänderung der Bundesverfassung dann anzunehmen, wenn eines ihrer leitenden Prinzipien abgeändert oder beseitigt wird.

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. Unbeschadet dessen stellen sich aber im Zusammenhang mit einem solchen Beitritt eine Reihe verfassungspolitischer Fragen.

Eine Untersuchung der mit einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verbundenen rechtlichen Auswirkungen ergibt, daß das demokratische, das rechtsstaatliche und das gewaltentrennende sowie das bundesstaatliche Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung in der Weise geändert würden, daß eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung vorliegt. Maßgeblich hierfür sind vor allem die folgenden Überlegungen:

Die Europäische Union (EU) 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 den Rechtsordnungen 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 zur Europäischen Union ist daher die Übertragung von Hoheitsrechten, insbesondere im Bereich der Rechtsetzung, an Organe der EU verbunden.

1.3. Einzelne durch den EU-Beitritt berührte Grundprinzipien

Daraus ergeben sich die folgenden Konsequenzen für einzelne Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung:

Dem demokratischen Prinzip der österreichischen Bundesverfassung liegt das Konzept der mittelbaren, nämlich parlamentarischen, Demokratie zugrunde. Dem parlamentarischen Gesetzgeber, das sind auf Bundesebene der Nationalrat im Zusammenwirken mit dem Bundesrat und auf Länderebene die Landtage, kommt eine zentrale Rolle bei der rechtserheblichen Staatswillensbildung zu. Da im Rahmen einer Unionsmitgliedschaft bestimmte Rechtsetzungskompetenzen auf Gemeinschaftsorgane übergehen und somit die Mitwirkung der allgemeinen Vertretungskörper am Zustandekommen der für Österreich maßgeblichen Rechtsvorschriften in den vom Unionsrecht erfaßten Rechtsbereichen beschränkt würde, ist ein EU-Beitritt hinsichtlich des demokratischen Prinzips jedenfalls als Gesamtänderung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen. Ungeachtet dessen kann aber am demokratischen Charakter der Europäischen Union gleichfalls kein Zweifel bestehen. Dies zum einen deshalb, weil es sich um einen Zusammenschluß demokratischer Staaten handelt, zum anderen deshalb, weil auch die Rechtsordnung der Europäischen Union ein parlamentarisches Organ — freilich im Vergleich zu nationalen Parlamenten mit bloß eingeschränkten Befugnissen — kennt und zum dritten, weil der Rat der Europäischen Gemeinschaften, als das wichtigste Rechtsetzungsorgan, aus — jedenfalls mittelbar — demokratisch legitimierten Vertretern der Mitgliedstaaten besteht, die zudem der Kon-

trolle durch die jeweiligen nationalen Parlamente unterliegen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß im Zusammenhang mit dem österreichischen EU-Beitritt eine Änderung der Bundesverfassung dahingehend beabsichtigt ist, daß dem Nationalrat und dem Bundesrat eine angemessene Mitwirkung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten gesichert wird.

Für das **rechtsstaatliche Prinzip** der österreichischen Bundesverfassung sind insbesondere die hierarchische Gliederung der Rechtsquellen, der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Legalitätsprinzip), die Einrichtung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Grund- und Freiheitsrechten, die Existenz von besonderen Rechtsschutz- und Kontrollinstitutionen in Form der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit sowie der sonstigen Gebarungs- und Mißstandskontrolle bedeutsam. Im Zusammenhang mit der Betroffenheit des rechtsstaatlichen Prinzips im Sinne der österreichischen Bundesverfassung ist die zentrale Funktion des EuGH zur Auslegung der Gemeinschaftsverträge, die ihm die letzte Entscheidung über die EU-Konformität innerstaatlicher Rechtsakte sowie die ausschließliche Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts zuweist, besonders hervorzuheben. Durch die Zuständigkeit des EuGH zur sogenannten Vorabentscheidung von gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsfragen auf Antrag eines Gerichtes eines Mitgliedstaates sowie im Hinblick auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch die eigenständige Entscheidungsfindung innerstaatlicher Höchstgerichte eingeschränkt. Es kann freilich kein Zweifel daran bestehen, daß die Rechtsordnung der Europäischen Union besonderen rechtsstaatlichen Erfordernissen genügt. Gerade die erwähnten Funktionen des EuGH, insbesondere jene im Vorabentscheidungsverfahren, würden eine wesentliche Bereicherung des in Österreich derzeit verwirklichten Rechtsschutzsystems bedeuten.

Hinsichtlich der **Gewaltenteilung** ist zu bemerken, daß das Gemeinschaftsrecht zwar keine organisatorische oder funktionelle Trennung der (staatlichen) Aufgabenbereiche Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit im herkömmlichen Sinn kennt, sehr wohl aber eine besondere gemeinschaftsrechtliche Funktionsordnung, die im besonderen auf dem Dualismus der Repräsentation des Gemeinschaftsinteresses und des Interesses der einzelnen Mitgliedstaaten beruht.

Die mit einem EU-Beitritt Österreichs verbundenen Eingriffe in Länderkompetenzen würden ferner auch eine Einschränkung des **bundesstaatlichen Prinzips** mit sich bringen. Dem soll innerstaatlich durch eine Bundesstaatsreform entgegen gewirkt werden, welche eine Stärkung der Länderrechte zur Folge hat. Weiters ist hier auf die bereits bestehenden bundesverfassungsgesetzlichen

Regelungen zur Sicherung der Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration hinzuweisen, die im Zusammenhang mit dem Abschluß des Beitrittsvertrages, eine angemessene Erweiterung erfahren sollen.

2. Beabsichtigte Vorgangsweise

2.1. Gegenstand der Volksabstimmung

Es ist umstritten, ob die Bestimmung des Art. 44 Abs. 3 B-VG auch für Staatsverträge gilt bzw. ob es verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, im Wege des Abschlusses eines Staatsvertrages eine Gesamtänderung der Bundesverfassung herbeizuführen.

Angesichts dieses Umstandes empfiehlt es sich, eine besondere bundesverfassungsgesetzliche Regelung über die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union zu schaffen und diese dem Verfahren gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG zu unterwerfen.

Das mit einer solchen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung zu erreichende Ziel läge darin, für den Abschluß des Beitrittsvertrages durch eine inhaltlich darauf abgestellte, vorübergehende 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 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 besonderem Geltungsanspruch — der vor allem vom Vorrang und von der Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechts bestimmt ist — ergibt.

Die Formulierung einer solchen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung sollte ferner, da sie den Gegenstand einer Volksabstimmung bilden soll, möglichst knapp und allgemeinverständlich sein.

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 unzweckmäßig wäre. Dies nicht zuletzt wegen des Vorranges aller Arten unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts vor innerstaatlichem Recht (und zwar grundsätzlich einschließlich bundesverfassungsrechtlicher Vorschriften). Dementsprechend wäre durch besondere bundesverfassungsgesetzliche

Regelung sicherzustellen, daß für die Genehmigung des Beitrittsvertrages — anders als gemäß Art. 50 Abs. 3 letzter Satz B-VG — keine Verpflichtung zur Bezeichnung als „verfassungsändernd“ besteht. Schließlich muß aus dieser bundesverfassungsgesetzlichen Regelung auch hervorgehen, daß der gesamte Beitrittsvertrag als solcher mit seinem Inkrafttreten zu einem innerstaatlich bindenden Teil der österreichischen Rechtsordnung wird (generelle Transformation). Da die Erlassung von Gesetzen im Sinne des Art. 50 Abs. 2 B-VG (spezielle Transformation) nicht in Betracht kommt, ist auch eine dem Art. 50 Abs. 2 B-VG entsprechende Regelung entbehrlich. Insoweit handelt es sich also bei dem hier im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetz um eine *lex specialis* zu Art. 50 Abs. 1 bis 3 B-VG, die für den hier vorliegenden Fall des Abschlusses eines Staatsvertrages die erforderliche Sonderregelung trifft.

2.2. Innerstaatliche Verfahrensschritte

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der gegenständlichen Vorschrift ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“).

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Entwurf eines Beitritts-BVG wird dem Nationalrat sowie dem Bundesrat der „Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union“ als Darstellung der für das vorliegende Beitritts-BVG maßgeblichen integrationspolitischen und europarechtlichen Sach- und Rechtslage vorgelegt. Noch während der Beratungen des zuständigen Ausschusses des Nationalrates wird die redaktionelle Endfassung des gesamten Vertragstextes, und zwar sofort nach deren Vorliegen, durch die Bundesregierung nachgereicht werden. Dadurch soll sichergestellt werden, daß dem Nationalrat bzw. dem Bundesrat anlässlich der Beschlußfassung über das Beitritts-BVG sämtliche für den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union maßgeblichen Vertragstexte zur Verfügung stehen. Unter Bedachtnahme auf das ihm vorliegende Verhandlungsergebnis könnte sodann der Nationalrat mit den erforderlichen verfassungsrechtlichen Quoren das vorliegende Bundesverfassungsgesetz beschließen. Dieses bedarf darüber hinaus der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG.

Anschließend an die Beschlußfassung des Bundesrates ist der vorliegende Entwurf einer Volksabstimmung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG zu unterziehen. Im Fall der Zustimmung des Bundesvolkes erfolgt die Beurkundung dieses Bundesverfassungsgesetzes durch den Bundespräsidenten und die Kundmachung durch den Bundeskanzler.

In weiterer Folge kann sodann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung die Ermächtigung zur Unterzeichnung des Beitritts-

vertrages erteilen. Der unterzeichnete Beitrittsvertrag soll wie jeder andere Staatsvertrag der Genehmigung durch den Nationalrat unter Mitwirkung des Bundesrates bedürfen. Hiefür wird für den hier vorliegenden Fall eine besondere Regelung getroffen, die sowohl im Nationalrat wie im Bundesrat eine Beschlußfassung mit Zweidrittelmehrheit und erhöhtem Präsenzquorum vorsieht. Dagegen soll die Bezeichnung einzelner Vertragsbestandteile oder des ganzen Vertrages als „verfassungsändernd“ — abweichend von Art. 50 Abs. 3 letzter Satz B-VG — entsprechend dem Art. II des vorliegenden Entwurfs unterbleiben. Nach dem Abschluß des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens könnte der Bundespräsident sodann die Ratifikationsurkunde hinterlegen. Im Rahmen des Verfahrens zum Abschluß des Beitrittsvertrages würde sich — wie oben ausgeführt — die Frage der Gesamtänderung der Bundesverfassung und damit auch die einer Volksabstimmung nicht mehr stellen.

2.3. Verfahrensschritte auf internationaler Ebene

Auf Seite der Europäischen Union hat der Rat nach dem Abschluß der Beitrittsverhandlungen die — endgültige — Stellungnahme der Kommission zum Beitritt einzuholen (Anhörung der Kommission gemäß Art. O EUV). Ein — einstimmig zu fassender — Beschluß des Rates über den Beitrittsantrag setzt außerdem die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraus. Es ist daher davon auszugehen, daß parallel mit der Befassung des Nationalrates und des Bundesrates im Rahmen der EU eine Befassung des Europäischen Parlaments erfolgt, wobei auch diesfalls zunächst bloß ein Bericht über die wesentlichen Verhandlungsergebnisse vorgelegt, der vollständige Vertragstext jedoch sofort nach seiner redaktionellen Fertigstellung dem Europäischen Parlament nachgereicht wird. Nach Zustimmung des Europäischen Parlaments faßt der Rat der Europäischen Union den Beschluß, den Aufnahmeanträgen der beitrittswerbenden Staaten stattzugeben.

Anschließend daran kann die Unterzeichnung des Beitrittsvertrages erfolgen.

Der Beitrittsvertrag bedarf nach seiner Unterzeichnung der innerstaatlichen Ratifikation durch die nationalen Parlamente aller Vertragsparteien, also sämtlicher EU-Mitgliedstaaten sowie der Beitrittswerber.

Aus all dem folgt, daß die zur Realisierung eines österreichischen EU-Beitritts erforderlichen Verfahren in Österreich einerseits und in der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits weitgehend synchron ablaufen könnten.

3. Gesamtkonzept verfassungspolitischer Maßnahmen im Rahmen des Beitrittsverfahrens

Neben dem im Entwurf vorliegenden Beitritts-BVG sind noch verschiedene andere verfassungsrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Österreichs in Aussicht genommen. Diese sollten gleichzeitig mit dem Beitrittsvertrag in Kraft treten. Im besonderen ist dies eine B-VG-Novelle mit flankierenden Regelungen zum EU-Beitritt Österreichs, zB betreffend die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, Grundsätze des Wahlrechts zum Europäischen Parlament, allfällige Unvereinbarkeitsregelungen usw.; unter einem damit wäre auch die Novellierung des B-VG hinsichtlich der Strukturreform der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, daß Österreich anlässlich der Behandlung des Kapitels 24 („Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“/GASP) im Rahmen der Verhandlungen über einen Beitritt Österreichs zur Europäischen Union folgende Erklärung abgegeben hat: „Österreich geht davon aus, daß die aktive und solidarische Mitwirkung an der GASP mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen vereinbar sein wird. Entsprechende innerstaatliche rechtliche Anpassungen werden angesichts der geänderten politischen Rahmenbedingungen in Europa im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vorzunehmen sein.“

Hinsichtlich der — einen EU-Beitritt Österreichs — flankierenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen ist im übrigen festzuhalten, daß diese — nach einer Zustimmung des Bundesvolkes — erforderlichenfalls auch vor dem Wirksamwerden des Beitrittes durch den Nationalrat unter Mitwirkung des Bundesrates beschlossen werden können.

4. Inhaltliche Fragen des vorliegenden Entwurfs

4.1. Wesentliche Regelungselemente

Aufbauend auf den oben angeführten Überlegungen enthält der vorliegende Entwurf einerseits Regelungen, die den Abschluß eines Beitrittsvertrages zur Europäischen Union so ermöglichen, daß sich diesbezüglich die Frage einer Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht mehr stellt (Art. I); andererseits enthält der Entwurf besondere Regelungen für die parlamentarische Genehmigung des Beitrittsvertrages (Art. II).

Wesentliches inhaltliches Element eines derartigen Bundesverfassungsgesetzes wäre die ausdrückliche oder erschließbare Ermächtigung zum Abschluß des Beitrittsvertrages und damit zur Übernahme all jener Inhalte des Gemeinschaftsrechts bzw. des Unionsvertrages, welche dem österreichischen Bundesverfassungsrecht, insbesondere aber den Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, widersprechen.

4.2. Zur Frage der verfassungsrechtlichen Verankerung inhaltlicher Integrationssschranken

Ein besonderes Problem stellt die Frage dar, inwiefern es angebracht wäre, das gegenständliche Bundesverfassungsgesetz mit einem allgemeinen Vorbehalt zugunsten bestimmter Grundwertungen des österreichischen Bundesverfassungsrechts zu versehen. Eine solche Festschreibung in Form von verfassungsrechtlichen „Integrationssschranken“ oder eines besonders abzusichernden „integrationsfesten Verfassungskernes“ bzw. einer „Struktursicherungsklausel“ könnte politisch wünschenswert erscheinen, ist jedoch aus rechtlicher Sicht nicht erforderlich.

In diesem Zusammenhang könnte insbesondere überlegt werden, ob — ähnlich wie in Art. 23 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (arg. „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“) — die Europäische Union im Sinne der leitenden Grundsätze des Bundesverfassungsrechts näher charakterisiert werden soll. Dies könnte im Fall künftiger Entwicklungen des Unionsrechts als zusätzlicher Prüfmaßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Entwicklungen dienen.

Aus folgenden Gründen erscheint jedoch die Aufnahme einer derartigen Bestimmung in die Beitrittsermächtigung nicht angebracht:

Zunächst ist festzuhalten, daß auch ohne eine derartige ausdrückliche inhaltliche Bezugnahme auf bestimmte verfassungsrelevante Wesenselemente des Gemeinschaftsrechts das vorliegende Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union in Verbindung mit dem Stand der Entwicklung des Unionsrechts zum Zeitpunkt des österreichischen Unionsbeitrittes den Maßstab einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung künftiger Entwicklungen des Unionsrechts bilden wird: Durch den EU-Beitritt Österreichs werden die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung (insbesondere das demokratische Prinzip, aber auch das gewaltenteilende, das rechtsstaatliche und das bundesstaatliche Prinzip) zwar modifiziert, sie bleiben jedoch in der durch den Beitrittsvertrag (dessen Abschluß sich auf das im Entwurf vorliegende Bundesverfassungsgesetz stützt) umgestalteten Ausprägung bestehen. Auch künftige Gesamtänderungen der solcherart modifizierten Grundordnung des Bundesverfassungsrechts bedürften somit vor ihrem Inkrafttreten neuerlich einer Volksabstimmung. Dies trifft auch auf den Fall zu, daß eine künftige Änderung des Unionsvertrages abermals gesamtändernden Charakter

haben sollte (es versteht sich von selbst, daß Änderungen des Unionsvertrages nicht in jedem Fall, sondern wohl nur ausnahmsweise in bezug auf die österreichische Bundesverfassung gesamtändernd wären).

Zur Frage von inhaltlichen Änderungen des Unionsvertrages durch EU-Sekundärrecht ist vorweg bereits aus europarechtlicher Sicht folgendes festzustellen: kompetenzüberschreitende Änderungen des EU-Sekundärrechts wären schon auf Grund des gegenwärtigen EU-Primärrechts unzulässig und daher rechtswidrig. Es ist davon auszugehen, daß Kompetenzüberschreitungen europäischer Einrichtungen und Organe nach Maßgabe des EU-Primärrechts in seiner geltenden Fassung der nachprüfenden Kontrolle durch den EuGH bzw. durch das Gericht erster Instanz unterworfen sein werden.

Wenn für eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Formulierung solcher Integrationsschranken ins Treffen geführt wird, daß mit Hilfe einer solchen Regelung auch sogenannten „Ultra-vires-Akten“ von Unionsorganen (dh. Akte, die in Überschreitung der unionsvertraglichen Organkompetenz ergangen sind) — leichter — entgegengetreten werden könnte, so ist hiezu folgendes zu bemerken: Aus juristischer Sicht würden derart grob fehlerhafte Organakte nach Maßgabe ihrer Schwere und Offenkundigkeit auch ohne die ausdrückliche verfassungsrechtliche Statuierung von Integrationsschranken — insbesondere unter dem Gesichtspunkt der die verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung begrenzenden Grundprinzipien der Bundesverfassung — nicht bestehen können und daher unter Umständen als absolut nichtig zu betrachten sein. Schließlich könnte eine solche Situation aus der Sicht des Völkerrechts allenfalls sogar als Wegfall der wesentlichen Grundlagen für die Zustimmung zum Beitrittsvertrag beurteilt werden. Hiefür spricht auch ein Vergleich mit dem in den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten vorherrschenden Verständnis.

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 Berücksichtigung der Kompetenzen von EU-Organen als wesentliche Grundlage für die Zustimmung zum Beitrittsvertrag angesehen werden, die einer bloß internen Rechtsfortentwicklung ohne formelle Vertragsänderung Grenzen setzt. Aus der Sicht des österreichischen Bundesverfassungsrechts bedeutet dies, daß Rechtsakte von EU-Organen, mit denen die Befugnisse, die sich aus dem mit dem Beitrittsvertrag übernommenen EU-Primärrecht ergeben, überschritten werden und die mit den Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung in ihrer durch den EU-Beitritt modifi-

zierten Fassung in offenkundigem kontradiktorischem Widerspruch stünden, insoweit als absolut nichtig und daher unbeachtlich anzusehen wären (absolute Nichtigkeit wegen schwerwiegender und offenkundiger Fehlerhaftigkeit des Rechtsakts).

Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei weiters ausdrücklich darauf hingewiesen, daß auch ohne eine ausdrückliche bundesverfassungsgesetzliche Festschreibung selbstverständlich ist, daß die Europäische Union als eine Institution zu qualifizieren ist, die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet ist und einen Österreich vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet sowie den Bestand der Republik Österreich als demokratischer und rechtsstaatlicher Bundesstaat unberührt läßt.

4.3. Zur Frage des Verhältnisses von EU-Recht zu österreichischem Recht

Unmittelbar anwendbaren Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts kommt ein Anwendungsvorrang gegenüber damit im Widerspruch stehendem innerstaatlichem Recht zu. Dies gilt insbesondere für EU-Verordnungen sowie für ausnahmsweise unmittelbar anwendbare Bestandteile von EU-Richtlinien. Im Gegensatz zum EWR-Abkommen besteht dieser grundsätzliche Vorrang unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts vor innerstaatlichem Recht jedoch auch gegenüber solchen Rechtsvorschriften, welche erst erlassen werden, nachdem der betreffende EU-Rechtsakt in Österreich bereits wirksam geworden ist.

Nicht unmittelbar anwendbare Rechtsakte des EU-Rechts (insbesondere Richtlinien) sowie im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Bereiche Justiz und Inneres gefaßte Beschlüsse der Vertragsparteien sind zwar für Österreich bindend, entfalten jedoch keine innerstaatliche Vorrangwirkung. Der dargelegte Anwendungsvorrang unmittelbar wirksamen Gemeinschaftsrechts in der österreichischen Rechtsordnung hat zur Konsequenz, daß alle innerstaatlichen Organe 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 im Widerspruch stehen. Das bedeutet, daß das ansonsten bestehende Monopol des Verfassungsgerichtshofes zur Prüfung — und allfälligen Aufhebung — von Rechtsvorschriften durch diesen Anwendungsvorrang durchbrochen wird.

Besonderer Teil

Zu Artikel I:

Nach der Zustimmung des Bundesvolkes zum Beitritts-BVG ist der Staatsvertrag so wie jeder andere Staatsvertrag von den zuständigen Organen nach den Bestimmungen des B-VG abzuschließen. Dies bedeutet, daß er auf Vorschlag der Bundesregierung mit Bevollmächtigung des Bundespräsidenten zu unterzeichnen ist und nach dem Abschluß des daran anschließenden parlamentarischen Genehmigungsverfahrens vom Bundespräsidenten zu ratifizieren ist.

Die vorliegende Bestimmung schafft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Abschluß des Beitrittsvertrages in der Weise (Gesamtänderung der Bundesverfassung), daß späterhin der Beitrittsvertrag als solcher keiner Volksabstimmung mehr zu unterziehen ist. Sie enthält eine ausdrückliche Ermächtigung zum EU-Beitritt (mit allen daraus resultierenden Rechten und Pflichten einschließlich der mit dem supranationalen Charakter des Gemeinschaftsrechts verbundenen Souveränitätsbeschränkungen).

Zugleich bringt diese Bestimmung („mit der Zustimmung des Bundesvolkes“) zum Ausdruck, daß das gegenständliche Bundesverfassungsgesetz einer Volksabstimmung zu unterziehen ist. Das Erfordernis einer solchen Volksabstimmung ergibt sich allerdings bereits aus Art. 44 Abs. 3 B-VG. Die Formulierung „... wie er am ... März 1994 zwischen Österreich und der Europäischen Union erzielt wurde ...“ erklärt sich wie folgt: Eine endgültige Festlegung des Vertragstextes im Sinne einer formellen Beendigung der Vertragsverhandlungen wird erst zu einem relativ späten Zeitpunkt, voraussichtlich Ende März/Anfang April vorliegen. Das Datum „... März 1994“ bedeutet somit eine Bezugnahme auf den Inhalt jener grundlegenden Einigung über die Inhalte des Beitrittsvertrages, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der politischen Verhandlungen am ... März 1994 herbeigeführt wurde.

Im Hinblick auf den Nahebezug zu dem seitens der Bundesregierung dem Nationalrat und dem Bundesrat zugleich mit der vorliegenden Regierungsvorlage übermittelten „Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union“ nimmt Art. I auf das „am ... März 1994“ zwischen Österreich und der Europäischen Union erzielte „Verhandlungsergebnis“ Bezug. Hinsichtlich des anzuführenden Datums wird der vorliegende Gesetzentwurf nach Maßgabe des Verhandlungsabschlusses zu ergänzen sein.

Durch die Ermächtigung zum Vertragsabschluß wird zugleich auch eine innerstaatliche Absicherung sämtlicher mit dem Beitrittsvertrag übernommenen EU-Rechtsakte einschließlich eines allfälligen Anwendungsvorrangs vor später erlassenen innerstaatlichem Recht bewirkt.

Zu Artikel II:

In Abweichung von Art. 50 B-VG bildet Art. II des vorliegenden Entwurfs eine eigenständige Rechtsgrundlage für das Verfahren zur Genehmigung des Beitrittsvertrages. Anstelle des Genehmigungsverfahrens gemäß Art. 50 B-VG findet somit ein besonderes Verfahren Anwendung. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Beitrittsvertrages ist vorgesehen, daß sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat jeweils mit erhöhten Zustimmungs- bzw. Anwesenheitsquoten ihre Beschlüsse zu fassen haben. Anders als in Art. 50 Abs. 3 letzter Halbsatz B-VG vorgesehen, wird jedoch — im Hinblick auf den besonderen Charakter des EU-Rechts — von einer Qualifikation des Beitrittsvertrages oder einzelner darin enthaltener Bestimmungen ausdrücklich als „verfassungsändernd“ abgesehen.

Zu Artikel III:

Wie bei Bundesverfassungsgesetzen üblich, wird die Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes der Bundesregierung übertragen.