

1600 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP

Bericht des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (1546 der Beilagen): Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union

Gegenstand der Beratungen des Verfassungsausschusses war, wurde am 17. März 1993 eingebracht. Dieser Gesetzesentwurf lautet wie folgt:

I. DIE REGIERUNGSVORLAGE ÜBER DEN BEITRITT ZUR EUROPÄISCHEN UNION

Am 17. Juli 1989 stellte Österreich die Anträge auf Mitgliedschaft Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften. Die am 1. Feber 1993 aufgenommenen Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Norwegen, Finnland und Schweden wurden formell am 12. April 1994 mit Festlegung des endgültigen Textes des Beitrittsvertrages abgeschlossen.

Von der Antragstellung bis zum Verhandlungsabschluß sind daher fünf Jahre vergangen; die Verhandlungen Österreichs mit der Europäischen Union haben etwas über 13 Monate gedauert.

Als Termin für das Inkrafttreten des Beitrittsvertrages ist der 1. Jänner 1995 vorgesehen. Voraussetzung hierfür ist die rechtzeitige, dh. bis zum 31. Dezember 1994 erfolgte Hinterlegung der Ratifikationsurkunden durch sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie durch Österreich.

Am 17. März 1994 legte die Bundesregierung dem Nationalrat den Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (III-176 der Beilagen) vor, den sie nach Abschluß der Verhandlungen über die Kapitel Wirtschaft und Währungsunion sowie Institutionen ergänzte. Am 15. April 1994 reichte die Bundesregierung den endgültigen Text des EU-Beitrittsvertrages (Zu III-176 der Beilagen) dem Nationalrat zur Information nach.

Die Regierungsvorlage betreffend das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (1546 der Beilagen), welche

„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.“

II. DIE EUROPÄISCHE UNION (EU)

1. Rechtsgrundlagen und Struktur

Rechtsgrundlage der Europäischen Union ist der „Vertrag über die Europäische Union“, der am 7. Feber 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde

und am 1. November 1993 in Kraft getreten ist. Die Europäische Union besteht aus drei Bereichen, den sogenannten drei Säulen. Die erste Säule setzt sich aus den alten Gemeinschaftsverträgen [Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und EURATOM] zusammen, wobei die frühere EWG jetzt EG heißt und insbesondere um die Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion erweitert wurde. Die zweite Säule ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), während die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres die dritte Säule darstellt.

Die der Europäischen Union zugewiesenen Aufgaben werden durch folgende Organe wahrgenommen:

Europäisches Parlament (EP),
Rat der Europäischen Union,
Europäische Kommission,
Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und
Rechnungshof sowie
weitere unterstützende Organe:
Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA),
Ausschuß der Regionen,
Europäische Investitionsbank (EIB) und die zu errichtende
Europäische Zentralbank (EZB).

Je nachdem, in welcher Säule sie agieren, haben die Organe unterschiedliche Befugnisse. In der ersten Säule ist der Grad der Integration am größten: in diesem Bereich sind die Organe der Europäischen Gemeinschaft berechtigt, Recht mit unmittelbarer Wirksamkeit zu setzen, woraus der supranationale Charakter der EG als internationaler Organisation folgt. In den beiden anderen Säulen liegt die Entscheidungsbefugnis im wesentlichen beim Rat bzw. bei den Mitgliedstaaten.

Weiters wurde im Maastrichter Vertrag das „Subsidiaritätsprinzip“ als generelles Prinzip der EU verankert. Nach diesem Prinzip wird die Gemeinschaft nur dann tätig, wenn „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher besser auf Gemeinschaftsebene“ angestrebt werden sollten. Die Anwendung dieses Prinzips soll bürgernähere Entscheidungen ermöglichen und die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf das notwendige Maß beschränken. Die Gemeinschaft ist derzeit damit beschäftigt, das „Subsidiaritätsprinzip“ in die Praxis umzusetzen.

2. Die Organe der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union

In der Europäischen Union ist die Gesetzgebungsbefugnis grundsätzlich nicht dem Europäischen Parlament, sondern dem Ministerrat (im folgenden Rat) anvertraut, der sich aus Mitgliedern

der demokratisch legitimierten Regierungen zusammensetzt. Die Mitglieder des Rates handeln als Vertreter ihrer Regierungen und sind somit der Kontrolle ihrer nationalen Parlamente unterworfen.

Der Rat besitzt in Einzelfällen Kontrollrechte gegenüber der Kommission. Vor allem kann der Rat den EuGH anrufen, um die Rechtswidrigkeit eines Handelns oder Unterlassens der Kommission feststellen zu lassen.

Grundsätzlich hat der Rat nicht die Befugnis, ein Rechtsetzungsverfahren einzuleiten; dieses Initiativrecht kommt der Kommission zu.

Die Mitgliedstaaten entsenden zum Rat für allgemeine Angelegenheiten die Außenminister; daneben gibt es zahlreiche Fachministerräte zur Behandlung der Fachfragen.

Die Mitglieder des Rates unterliegen als Regierungsmitglieder dem Weisungsrecht ihrer Regierungen oder Minister je nach nationalem Verfassungsrecht. Sie sind an die nationale Rechtsordnung bzw. Verfassung gebunden und folglich der Kontrolle ihrer Regierungen und Parlamente unterworfen.

Im Rat würden Österreich nach der Erweiterung vier Stimmen zustehen; es verfügte mit 2,1% der EU-Gesamtbevölkerung über 4,4% der Stimmenanteile im Rat.

Seit 1975 treten die Staats- bzw. Regierungschefs sowie der Präsident der Kommission zweibis dreimal jährlich im Europäischen Rat zusammen, wobei sie von den Außenministern und einem Mitglied der Kommission unterstützt werden. Der Europäische Rat behandelt Grundsatzfragen über die Weiterentwicklung der EU und gibt somit wichtige Impulse für den Ministerrat.

Die Europäische Kommission

Während der Rat als Organ zur Vertretung der Interessen der Einzelstaaten konzipiert wurde, soll die Kommission das Gesamtinteresse der Union wahren. Die Kommission besteht derzeit aus 17 Mitgliedern (nach der Erweiterung aus 21 Mitgliedern, darunter gegebenenfalls ein Mitglied aus Österreich), die im gegenseitigen Einvernehmen von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt werden. Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus, sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder ist auch dadurch gesichert, daß die Regierung, der Rat oder die Kommission ein Kommissionsmitglied nicht seines Amtes entheben können. Die Mitglieder der Kommission dürfen während ihrer Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben.

Die Kommission besitzt im wesentlichen Initiativ-, Kontroll- und Exekutivrechte. Der Schwerpunkt der Kommissionstätigkeit liegt in der Planung und Ausarbeitung von Vorschlägen für Rechtsakte des Rates, im Erlaß von Durchführungsmaßnahmen sowie in der Ausführung des Haushaltsplans. Der Personalstand der Kommission beträgt fast 14 000 Beamte.

Das Europäische Parlament (EP)

Das Europäische Parlament besteht seit 1986 aus 518 unmittelbar gewählten Abgeordneten (nach den Wahlen 1994 soll diese Zahl auf 567 erhöht werden). Die geplante Erweiterung um vier neue Mitgliedstaaten würde zu einer Aufstockung des EP führen; Österreich würde 21 Abgeordnete entsenden können. Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments besitzt ein europäisches Mandat, dh. er vertritt die Völker der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit und nicht nur das Volk, dessen Abgeordneter er ist, und noch weniger sein nationales Parlament.

Die Gesetzgebungsbefugnis:

Das Europäische Parlament orientiert sich an den klassischen Funktionen eines Parlaments (Gesetzgebung, Wahl und Kontrolle der Exekutive), hatte jedoch ursprünglich nur Beratungsbefugnisse. Auch durch den Vertrag über die Europäische Union hat das Europäische Parlament noch keine volle Gesetzgebungsbefugnis erhalten. Allerdings konnte es seine Stellung in den letzten Jahren schrittweise ausbauen und verbessern: Wo das Verfahren der Mitbestimmung stattfindet, kann kein Rechtsakt mehr ohne Zustimmung des Parlaments zustande kommen. Im Vertrag über die Europäische Union ist vorgesehen, daß nach dem neuen Mitbestimmungsverfahren ein Rechtsakt in einem mehrstufigen Verfahren zwischen Rat und Parlament verabschiedet wird. Es soll in den Bereichen Binnenmarkt, Forschung und Technologie, Umwelt, Bildung, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz und transeuropäische Netze zur Anwendung kommen. Seit 1987 hat das EP ein Zustimmungrecht bei Beitrittsanträgen sowie bei Assoziierungs- und Kooperationsabkommen.

Auch der Kommissionspräsident und die Kommission können in Hinkunft nur mit der Zustimmung des Parlaments ernannt werden.

Eine weitere legislative Befugnis des Europäischen Parlaments betrifft die Annahme des EU-Haushaltsplans, der von der Kommission ausgearbeitet wird und dann von Rat und Parlament begutachtet wird. Bei den sogenannten obligatorischen Ausgaben, die sich zum größten Teil aus Agrarausgaben zusammensetzen, hat der Rat das letzte Wort. Bei den nichtobligatorischen Ausgaben liegt die letzte Entscheidung beim Parlament.

Die Kontrollbefugnis:

Das Parlament kann die Kommission zum Rücktritt zwingen, wenn es einen Mißtrauensantrag mit der Mehrheit von mindestens zwei Drittel der abgegebenen Stimmen annimmt. Außerdem kontrolliert das Europäische Parlament die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und kann schriftliche und mündliche Anfragen an die Kommission richten. Der Präsident des Europäischen Rates unterrichtet das Europäische Parlament über die erzielten Ergebnisse.

Das Europäische Parlament hat keine eigentlichen Kontrollbefugnisse gegenüber dem Rat, es besteht jedoch für das Parlament das Recht, Anfragen an den Rat zu richten und für diesen die Pflicht, Berichte an das Parlament zu übermitteln, was als eine Stärkung des Parlaments als demokratische Kontrollinstanz zu werten ist. Außerdem wird ein Bürgerbeauftragter, also ein europäischer Volksanwalt, eingesetzt, der Beschwerden entgegennimmt und Untersuchungen beantragt.

Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) würde sich nach der Erweiterung um Österreich, Finnland, Norwegen und Schweden aus 17 Richtern und 9 Generalanwälten zusammensetzen; sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für 6 Jahre ernannt. Österreich würde also im EuGH durch einen Richter vertreten sein und in Rotation mit den anderen mittleren und kleinen Mitgliedstaaten einen Generalanwalt stellen.

Weitere Organe der EU

Der Rechnungshof: er setzt sich aus 16 Mitgliedern zusammen, von denen eines aus Österreich käme.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), der sich aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Landwirte, der Verbraucher und anderer Interessengruppen zusammensetzt; von seinen insgesamt 231 Mitgliedern würden nach einer allfälligen Erweiterung 12 aus Österreich sein.

Der Ausschuß der Regionen, in dem sich dieselbe Anzahl von Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften befinden würde wie im Wirtschafts- und Sozialausschuß; auch hier würde Österreich mit 12 Mitgliedern (aus den Bundesländern, den Städten und Gemeinden) vertreten sein. Der Ausschuß der Regionen muß gehört werden, wenn Maßnahmen zur Verringerung regionaler Ungleichheiten gefaßt werden, im Gesundheits- und Kulturbereich und wann immer der Rat oder die Kommission dies für zweckmäßig erachten. Der Ausschuß der Regionen kann

Stellungnahmen abgeben, wenn der WSA gehört wird oder wenn spezifische regionale Interessen berührt werden.

3. Das Recht der Europäischen Union

Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht

Das primäre Gemeinschaftsrecht ist jenes Recht, durch welches die Mitgliedstaaten die EU geschaffen haben. Darunter fallen die Gründungsverträge einschließlich der ihnen angefügten Anhänge, Anlagen und Protokolle sowie deren spätere Ergänzungen und Änderungen und die Beitrittsverträge. Das primäre Gemeinschaftsrecht bestimmt auch die Ziele und Befugnisse der Organe der EG.

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird durch die Gemeinschaftsorgane geschaffen und ermöglicht der EG eine Einwirkung auf die nationalen Rechtsordnungen in unterschiedlicher Intensität. Man kann in diesem Zusammenhang die folgenden Rechtsakte, die verschiedene Adressaten und Wirkungen haben, unterscheiden:

Verordnungen sind für jedermann verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Sie begründen für den Gemeinschaftsbürger unmittelbare Rechte oder Pflichten.

Richtlinien legen verbindliche Ziele fest, die sodann von den Mitgliedstaaten innerhalb eines festgelegten Zeitraums in nationales Recht umzusetzen sind.

Entscheidungen richten sich ausschließlich an bestimmte Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen und sind unmittelbar verbindlich.

Empfehlungen und **Stellungnahmen** sind Rechtsakte, die keinen zwingenden Charakter haben.

Gemeinschaftsrecht und nationales Recht

Diese zwei Rechtsordnungen wirken oft zusammen und ergänzen sich. Das EG-Recht könnte ohne die Mitwirkung der nationalen Rechtsordnungen nicht ihre Ziele verwirklichen. Am deutlichsten ist die enge Verbindung zwischen den beiden Rechtsordnungen im Zusammenhang mit den EG-Richtlinien, die zur Erreichung ihrer vorgegebenen Ziele auf das nationale Recht angewiesen sind.

Manchmal kommt es aber auch zu einer Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. Das ist dann der Fall, wenn eine EG-Bestimmung für die Gemeinschaftsbürger unmittelbare Rechte und Pflichten begründet, die mit dem nationalen Recht in Widerspruch stehen. Wenn es zu einer solchen Kollision kommt, hat das Gemeinschaftsrecht regelmäßig gegenüber dem nationalen Recht Vorrang.

Das Rechtsschutzsystem der EG

Die Gemeinschaftsrechtsordnung stellt ein geschlossenes Rechtsschutzsystem für die Streitfälle über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zur Verfügung. Im Mittelpunkt des Rechtsschutzsystems der EG stehen der EuGH und das ihm beigeordnete Gericht erster Instanz. Diese Gerichte der EU wenden die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Freiheiten an, die auch in Österreich als Verfassungsrecht in Geltung steht. Die allgemeine Aufgabe des EuGH ist es, die Wahrung des Gemeinschaftsrechts bei der Auslegung und der Anwendung zu sichern. Der Gerichtshof übt sowohl eine rechtsberatende als auch eine rechtsprechende Funktion aus. Der Schwerpunkt liegt bei der rechtsprechenden Funktion, wobei man insbesondere folgende Verfahren unterscheiden kann:

Vorabentscheidung

Jedes staatliche Gericht ist dann verpflichtet, sein Verfahren zu unterbrechen und beim EuGH eine „Vorabentscheidung“ zu beantragen, wenn die Anwendung von EG-Recht in diesem beim staatlichen Gericht anhängigen Verfahren unklar ist.

Schadenersatzklage

Diese Klage gibt den Bürgern und Unternehmen, denen infolge eines von einem EG-Organ begangenen Fehlers ein Schaden entstanden ist, die Möglichkeit, den Ersatz dieses Schadens zu verlangen.

Untätigkeitsklage

Diese Klage kann bei einem rechtswidrigen Unterlassen eines Gemeinschaftsrechtsaktes des Rates oder der Kommission von seiten eines Gemeinschaftsorgans, eines Bürgers, eines Unternehmers oder eines Mitgliedstaates erhoben werden.

Vertragsverletzungsverfahren

Dieses Verfahren dient der Feststellung, ob ein Mitgliedstaat gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt.

Nichtigkeitsklage

Der Gerichtshof ist für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrags oder wegen Ermessensmißbrauch erhebt. Außerdem kann jede natürliche oder juristische Person vor dem Gerichtshof Klage erheben, wenn sie davon unmittelbar und individuell betroffen ist.

4. Die „Erste Säule“ der Europäischen Union

Die vier Freiheiten

Der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital war schon in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 vorgesehen. Trotz aller Fortschritte blieben jedoch viele Barrieren, die diesem Ziel im Wege standen. Erst mit dem Start des Binnenmarktprogrammes der EG im Jahre 1985 wurde das Ziel wieder ernsthaft in Angriff genommen und konnte am 1. Jänner 1993 mit dem Inkrafttreten des Binnenmarktes erreicht werden.

Durch die Teilnahme am EWR kann Österreich am Binnenmarkt teilnehmen. Die begrenzten Mitbestimmungsrechte und die nach wie vor aufrechten Grenzkontrollen sind jedoch wichtige Gründe für einen Beitritt zur Europäischen Union.

Der freie Personenverkehr

Grundsätzlich können sich die Unionsbürgerinnen und -bürger auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft frei bewegen. Für unselbständige Erwerbstätige bedeutet der freie Personenverkehr, daß sie in jedem Mitgliedstaat der Union eine Arbeit aufnehmen können. Für Studierende und Pensionisten sind länger dauernde Aufenthalte im EU-Raum erlaubt, wenn ausreichendes Einkommen vorhanden ist und Sozialversicherungsschutz gewährleistet ist. Die Gleichbehandlungspflicht garantiert EU-Bürgern in jedem anderen Mitgliedstaat Schutz vor Benachteiligung hinsichtlich Beschäftigung, Entlohnung und Arbeitsbedingungen.

Zum freien Personenverkehr zählt auch die sogenannte Niederlassungsfreiheit. Selbständig Erwerbstätige können sich in jedem anderen EU-Land ansiedeln. Sie dürfen dort — ebenso wie die Arbeitnehmer — nicht benachteiligt werden.

Der freie Warenverkehr

Zölle und mengenmäßige Beschränkungen gibt es zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union schon seit Jahren nicht mehr. Dennoch bestehen nach wie vor nationale Teilmärkte, da unterschiedliche einzelstaatliche Vorschriften über Verbraucherschutz, Umwelt, Sicherheit, Gesundheit sowie unterschiedliche Mehrwertsteuersätze und andere nationale Regelungen wie unsichtbare Schlagbäume wirken.

Im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes hat die Union beschlossen, alle langwierigen und kostspieligen Formalitäten und Warenkontrollen an den Grenzen abzubauen. Normen, technische Vorschriften und Prüfsertifikate wurden vereinheitlicht oder gegenseitig anerkannt, für indirekte Steuern gibt es einheitliche Mindestsätze.

Der Wegfall von Grenzkontrollen, Verwaltungsformalitäten sowie von technischen und steuerlichen Barrieren bedeutet für die Union nicht nur Wirtschaftswachstum durch eine Dynamisierung, sondern auch Einsparungen in Höhe von einigen hundert Milliarden Schilling.

Der freie Kapitalverkehr

Der grenzüberschreitende Einsatz von Kapital zählt zu den wichtigsten Elementen des gemeinsamen Binnenmarktes der Europäischen Union. Ohne die Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs könnte der ungehinderte Austausch von Waren und Dienstleistungen auf Dauer nicht gewährleistet werden.

Der freie Dienstleistungsverkehr

Im Dienstleistungssektor war die Zersplitterung der europäischen Märkte bisher am größten, was zu unnötig hohen Preisen für die Verbraucher geführt hatte. Durch den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt sind — in Ergänzung zur Niederlassungsfreiheit — grenzüberschreitende Dienstleistungen einfacher geworden. Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs eröffnet den Selbständigen die Möglichkeit, ihre Dienstleistungen auf dem gesamten Gebiet der EU anzubieten.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)

Die grundlegenden Ziele der GAP wurden in den Römischen Verträgen von 1957 verankert und umfassen die folgenden Aufgaben:

- die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion;
- der Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung soll angehoben werden;
- die Stabilisierung der Agrarmärkte und
- die Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Produkten zu angemessenen Preisen.

1962 wurden die ersten gemeinsamen Marktorganisationen errichtet und 1968 wurden gemeinsame Agrarpreise eingeführt.

Zentrales Element der GAP war das System der garantierten Preise, wobei die Produktion keinen Beschränkungen unterworfen wurde. Durch das System der garantierten Agrarpreise mittels Subventionen ist das Ziel der Selbstversorgung schon 1973 bei Getreide, Rindfleisch, Milchprodukten, Geflügel und Gemüse erreicht worden. Andererseits führten die Preisgarantien zu erheblicher Überschussproduktion, die bei Getreide etwa 20% beträgt, und zu einer steigenden Belastung des EU-Haushalts. Von 1988 bis 1992 stiegen die Ausgaben für die GAP von 26 Milliarden auf 36 Milliarden ECU an, wobei allerdings der Anteil

der gesamten Ausgaben für die Landwirtschaft am EU-Haushalt im selben Zeitraum von 63 auf 58% gesunken ist.

Auf Grund dieser offenkundigen Nachteile dieses Systems der Agrarpolitik der EU wurde 1991 eine Reform der bisherigen GAP beschlossen, die an die Stelle der Preisstützungen ein System direkter Einkommensbeihilfen für Landwirte setzt. Außerdem sollen Teile der Anbaufläche stillgelegt und anderen Verwendungen zugeführt werden. Auch hier sind direkte Entschädigungen für die dadurch entstehenden Einkommensverluste der Bauern vorgesehen.

Die Reform der GAP hat das Ziel, den Kreislauf aus hohen Preisen und Überschussproduktion zu durchbrechen. Landwirte erhalten als Entschädigung für ihre Einkommensverluste Direktbeihilfen von der EU. Von dieser Reform sind insbesondere die Getreidepreise betroffen, die 1993/94 um 29% gesenkt und somit an das Weltmarktniveau herangeführt werden sollen.

Durch die Reform der GAP und die Förderung der ökologisch orientierten Agrarproduktion werden die Mitgliedstaaten finanziell entlastet und die Wettbewerbsfähigkeit der Bauern in der EU auf den internationalen Märkten gestärkt. Die in der Reform vorgesehenen Preissenkungen für landwirtschaftliche Produkte kommen in erster Linie den Verbrauchern zugute, die jährlich voraussichtlich etwa 12 Milliarden ECU einsparen können.

Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgt durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) — Abteilung Garantie, dessen Maßnahmen darauf gerichtet sind, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte zu erhalten und ihre Anpassung an sich verändernde Marktbedingungen zu fördern.

Der Absenkung der landwirtschaftlichen Preise stehen flankierende Maßnahmen durch die EU gegenüber, die die Förderung von Qualitätsproduktion und die Umweltverbesserung zum Ziel haben. Regionale und traditionelle Spezialitäten werden weiterhin das Angebot bereichern. Die EU soll lediglich sicherstellen, daß bei der Herstellung die entsprechenden Hygienevorschriften eingehalten werden. Im Rahmen der Reform werden auch ökologisch hochwertigere Anbaumethoden gefördert werden, was in einem System der garantierten Preise nicht möglich war, weil die Landwirte zu verstärktem Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ermutigt wurden.

Die Regionalpolitik

Schon in der Präambel des EG-Vertrages von 1957 wurde neben der Errichtung des Binnenmarktes das Ziel eines Ausgleichs regionaler Unterschiede formuliert. Zu eigenständigen Regio-

nalmaßnahmen in der EU kam es jedoch erst 1975, als der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gegründet wurde. 1987 wurde diesem Fonds die folgende Aufgabe zugeschrieben: „Aufgabe des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ist es, durch Beteiligung an der Entwicklung und an der strukturellen Anpassung der rückständigen Gebiete und an der Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung zum Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft beizutragen.“

Die Regionalpolitik der EU wird in folgende Teilziele untergliedert:

Ziel Nr. 1: Die Förderung von Regionen mit allgemeinem Entwicklungsrückstand.

Auswahlkriterium: Das BIP pro Kopf der betreffenden Region muß unter 75% des EU-Durchschnitts liegen. Rund 85% der gesamten EFRE-Mittel sind diesem Ziel gewidmet.

Ziel Nr. 2: Die Förderung von Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung.

Auswahlkriterien:

- a) Die Arbeitslosenquote muß während der letzten drei Jahre über dem EU-Durchschnitt liegen;
- b) der Anteil der in der Industrie Erwerbstätigen muß höher sein als im Gemeinschaftsdurchschnitt und
- c) die Zahl der Erwerbstätigen in der Industrie muß rückläufig sein.

Ziel Nr. 3: Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Ziel Nr. 4: Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

Die Ziele Nr. 3 und 4 werden vor allem durch den Europäischen Sozialfonds finanziert, der Aus- und Fortbildungsprogramme, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Umschulung von Arbeitnehmern und Erwerbslosen fördert. Die Eingliederung von Jugendlichen ins Erwerbsleben steht dabei im Vordergrund. Die beiden Ziele werden außerdem durch die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) finanziert.

Ziel Nr. 5 a: Anpassung der Agrarstrukturen (Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in der Land- und Forstwirtschaft):

Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen der Produktion und der Aufnahmefähigkeit der Märkte, zur Erneuerung und Anpassung der Produktionsstrukturen, zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für Agrar- und Fischereierzeugnisse und Maßnahmen zum Schutz und zur

Erhaltung der Umwelt und zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen kommen dabei zur Anwendung.

Ziel Nr. 5 b: Die Entwicklung des ländlichen Raumes: Im Rahmen dieses Zieles werden Maßnahmen zur Erhaltung des ländlichen Raumes und der Umwelt, Infrastrukturmaßnahmen für Landwirtschaft und Fremdenverkehr und ähnliches ergriffen.

Die Finanzmittel der Strukturfonds wurden für den Zeitraum 1989 bis 1993 von 7 auf rund 14 Milliarden ECU, also auf fast 200 Milliarden österreichische Schilling, verdoppelt.

Die Mittelvergabe im Rahmen der EU-Regionalpolitik folgt dem Grundsatz der Zusätzlichkeit der Mittel; dh. die EU-Regionalpolitik ersetzt nicht die Regionalpolitik der betreffenden Mitgliedstaaten, sondern ergänzt sie.

Umweltpolitik

Viele Probleme des Umweltschutzes können heute nicht mehr im nationalstaatlichen Rahmen allein gelöst werden. So „importiert“ Österreich etwa Schwefelmissionen von seinen Nachbarländern und umgekehrt, was die Wichtigkeit gemeinsamer Lösungen auch im Umweltbereich unterstreicht.

Die ersten Ansätze einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik gab es in der zweiten Hälfte der 60er Jahre. Heutiger Grundsatz der EU-Umweltpolitik ist, daß alle Produkte in den Mitgliedstaaten erlaubt sind, wenn diese nicht umweltschädlich sind. Der Vorteil dieses Systems liegt darin, daß kein aufwendiger Verwaltungsaufwand benötigt wird.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip betreibt die EU allerdings nur in den Bereichen eine eigene Umweltpolitik, in denen sie dazu besser in der Lage ist als die Mitgliedstaaten selbst.

Die EU-Umweltpolitik umfaßt folgende Ziele:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt und Verbesserung ihrer Qualität; Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationale Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung regionaler Ansätze und Beitrag zur Lösung globaler Umweltprobleme.

Bis zum Maastrichter Vertrag mußten alle Maßnahmen betreffend die Umwelt in der Regel einstimmig getroffen werden. Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages genügt in den meisten Fällen eine qualifizierte Mehrheit im Rat, um strengere Umweltschutzbestimmungen durchsetzen zu können, was eine europaweite Verbesserung der Umweltsituation erheblich erleichtert.

Die EU erläßt Mindestvorschriften, während es den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt, darüber hinausgehende Bestimmungen zu erlassen, wodurch es Mitgliedstaaten ermöglicht wird, auch höhere Umweltstandards aufrechtzuerhalten, als es die Mindeststandards der EU vorsehen.

Handelspolitik

Seit 1973 liegt die ausschließliche Zuständigkeit für eine gemeinsame Handelspolitik und damit eine der gemeinschaftlichen Kernkompetenzen bei der EU.

Die gemeinsame Handelspolitik umfaßt grundsätzlich:

- die Änderung von Zollsätzen, Aufstellung und Anpassung des gemeinsamen Außenzolltarifs,
- den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen,
- die Ausfuhrpolitik und
- die handelspolitischen Schutzmaßnahmen.

Verkehrspolitik

Durch die Errichtung des Binnenmarktes bekommt die gemeinsame Verkehrspolitik der EU eine Schlüsselfunktion. Weitergehende Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten, ein verstärkter Güteraustausch und eine größere Mobilität der Bevölkerung bringen eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens mit sich.

Die Ausprägungen der Verkehrspolitik sind:

- Gemeinsame Regelung des internationalen Verkehrs;
- das Diskriminierungsverbot von in der Union ansässigen Verkehrsunternehmen sowie deren Zulassung auch in den Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind und gemeinsame Regelung des gemeinschaftlichen Verkehrs (Verbot von diskriminierenden Frachten und Beförderungsbedingungen und Unterstützungstarifen).

Wettbewerbspolitik

Der Binnenmarkt umfaßt nicht nur die Realisierung der vier Freiheiten (Freier Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr) und die Beseitigung materieller und technischer Schranken (Harmonisierung von Normen bzw. gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Normen; Beseitigung der Grenzkontrollen). Es soll in der EU auch verhindert werden, daß der freie Wettbewerb durch private Absprachen wieder zunichte gemacht wird. Das dafür eingesetzte Instrumentarium ist aus dem nationalen Recht bekannt und besteht aus dem Kartellverbot, dem Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, der Fusionskontrolle, Wettbewerbsvorschriften für öffentliche Unternehmen und dem Beihilfenverbot.

Das Kartellverbot:

Unter den unter Art. 85 EG-Vertrag genannten Bedingungen sind Kartelle verboten. Zu wettbewerbsbehindernden, -einschränkenden oder -verfälschenden Maßnahmen zählen Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse über Unternehmensvereinbarungen und die Anwendung aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen. Weiters muß eine solche Wettbewerbsbeeinträchtigung den Handel zwischen den Mitgliedstaaten spürbar stören, um Sanktionen von seiten der EU nach sich zu ziehen.

Verbot des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung:

Verboten ist die Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung, um unangemessene Preise oder Geschäftsbedingungen zu erlangen, nicht aber die marktbeherrschende Stellung selbst.

Die Fusionskontrolle:

Zusammenschlüsse von Unternehmen zu einer marktbeherrschenden Stellung könnten gegebenenfalls den Wettbewerb außer Kraft setzen. Die Kommission hat daher eine Kontrollbefugnis.

Beihilfen:

Staatliche Beihilfen sind mit dem Gemeinsamen Markt grundsätzlich unvereinbar, wenn sie den Wettbewerb verfälschen und geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (Art. 92 EG-Vertrag). Derselbe Artikel sieht aber auch Ausnahmeregelungen für die Gewährung von staatlichen Beihilfen vor, wie soziale Beihilfen an einzelne Verbraucher, Beihilfen zur Beseitigung von Notständen und Katastrophen, die Unterstützung von Verkehrsunternehmen und die Landwirtschaft. Eine Reihe weiterer staatlicher Beihilfen kann die Kommission mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar ansehen.

Die Wettbewerbsvorschriften der EU gelten auch für öffentliche Unternehmen, wobei für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind (Versorgungsleistungen im weiteren Sinn, wirtschaftliche Aktivitäten zur Sicherung der Infrastruktur) oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, die Wettbewerbsvorschriften dann zurücktreten, wenn bei deren Einhaltung die Erfüllung dieser besonderen Aufgabe verhindert wäre.

Klein- und Mittelbetriebe

Die gegenseitige Marktöffnung und der zunehmende Wettbewerb werden die Klein- und Mittelbetriebe (KMU) international konkurrenzfähig

machen. Dabei wird es nicht so sehr auf die Größe der Unternehmen, sondern auf deren Anpassungsfähigkeit ankommen.

Für Klein- und Mittelbetriebe hat die Europäische Union attraktive Sonderregelungen getroffen, um sie für den Binnenmarkt wettbewerbsfähig zu machen. Vor allem im Gesellschafts- und Wettbewerbsrecht, aber auch beim Abbau bürokratischer Hindernisse und im Zugang zu Informationen und Kooperationen werden europaweite Erleichterungen angestrebt. Zu diesem Zweck hat die Europäische Kommission eine eigene Generaldirektion geschaffen.

Als KMU gelten in der Union Unternehmen, die nicht mehr als 250 Mitarbeiter beschäftigen, deren Anlagekapital eine Milliarde Schilling nicht überschreitet und deren Kapital nicht zu mehr als einem Drittel von einem größeren Unternehmen gehalten wird. In diese Kategorie fallen 95% aller Unternehmen in der EU. Sie beschäftigen mehr als zwei Drittel aller Arbeitnehmer in der Union und repräsentieren über 60 Prozent der Industrie- und 70 Prozent des Dienstleistungssektors. Die Bedeutung des kleinen Betriebes in der Europäischen Union zeigt sich anhand der Tatsache, daß etwa 92% der Betriebe weniger als 10 Angestellte beschäftigen, wovon mehr als die Hälfte Ein-Mann-Unternehmen sind.

Um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Klein- und Mittelbetrieben und den Zugang zu Brancheninformationen zu erleichtern, gibt es für den Mittelstand Aktionsprogramme und Euro-Beratungsstellen, ein Business-Cooperation-Netzwerk (BC-Net) und verschiedene Weiterbildungsmaßnahmen. Im Gesellschaftsrecht wurde die Gründung der Ein-Mann-GesmbH ermöglicht. KMU haben weiterhin die Möglichkeit, an den vielfältigen und großzügig geförderten Forschungsprogrammen der EU teilzunehmen.

Das Wettbewerbsrecht der Union berücksichtigt die besonderen Bedürfnisse der Klein- und Mittelbetriebe. Die strengen Bestimmungen gelten jeweils erst ab einer bestimmten Mindestgröße. Zusätzlich setzt die EU Maßnahmen, um kleine und mittlere Betriebe finanziell zu entlasten und zu unterstützen. Zinsgünstige Gemeinschaftsdarlehen der Europäischen Investitionsbank und nicht rückzahlbare Beihilfen (des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung) werden vor allem an Unternehmen in benachteiligten Regionen und Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten vergeben.

Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Die EU strebt eine enge Koordination der nationalen Wirtschafts- und Währungspolitiken an, da infolge der starken wirtschaftlichen Verflechtungen nationale Alleingänge zur Konjunkturbelebung immer wirkungsloser werden.

Die Koordination der Wirtschafts- und Währungspolitik soll als Basis für eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion dienen, deren Kernstück die Einführung einer „harten“ europäischen Währung (ECU) ist. Um die Stabilität dieser Währung zu garantieren, müssen die Mitgliedstaaten der EU strenge wirtschaftliche Teilnahmekriterien (Konvergenzkriterien) erfüllen, die sich aus Richtwerten für die Inflationsrate, das Budgetdefizit, die Gesamtverschuldung, den langfristigen Zinssatz und die Stabilität der Wechselkurse zusammensetzen.

Österreich würde — sofern es die Kriterien erfüllt — an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen. Dabei sind die Bedingungen für eine Aufgabe des Schillings so streng, daß ein Verlust der Kaufkraft mit der Einführung einer Ersatzwährung ausgeschlossen ist.

Auf Grund der langjährigen Bindung des Schilling an die D-Mark genöß Österreich schon bisher die Vorteile einer vor allem auf Stabilität ausgerichteten Währungspolitik.

In der zukünftigen Europäischen Zentralbank, die in einer Währungsunion für die gemeinschaftliche Währungspolitik verantwortlich ist, würde Österreich mit demselben Stimmgewicht wie alle anderen Mitgliedstaaten die Währungspolitik der EU mitbeeinflussen können. Die Europäische Zentralbank ist zwar gehalten, die allgemeinen Wirtschaftspolitiken in der Union zu unterstützen, jedoch nur soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist. Zur Absicherung dieses Ziels ist auch ein hohes Maß an Unabhängigkeit der Organe der Europäischen Zentralbank, aber auch der nationalen Zentralbanken vorgesehen.

Ein Vorteil, den das Projekt der WWU Österreich böte, besteht darin, daß Österreich in den entscheidenden Gremien mitvertreten sein würde und an der Festlegung der gemeinsamen Währungspolitik mitwirken könnte. Sofern die Währungsunion unter Wahrung der stabilitätspolitischen Erfordernisse zustande kommt, wird sie wesentliche wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen: Im Zahlungsverkehr entfällt der Währungsaustausch, im Handels- und Kapitalverkehr die Absicherung des Wechselkursrisikos — die Kalkulations- und Planungssicherheit nimmt zu. Investitionen können ungehindert dort erfolgen, wo sie den größten Produktionsbeitrag leisten.

5. Die „Zweite und Dritte Säule“ der Europäischen Union

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Eine organisierte außenpolitische Zusammenarbeit, die sogenannte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) existiert zwischen den Mitgliedstaaten seit dem Beginn der Siebzigerjahre. Seither hat sie sich schrittweise verfestigt. Insbesondere erhielt sie 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte eine rechtliche und institutionelle Basis. Bei allen Bemühungen der EG-Mitgliedstaaten um eine stärkere Koordinierung ihrer Außenpolitik entsprach die EPZ dennoch dem klassischen intergouvernementalen Muster. Dies kam vor allem in der einstimmigen Entscheidungsfindung zum Ausdruck.

Während die im Rahmen der EPZ festgelegten gemeinsamen Standpunkte lediglich wichtige Bezugspunkte für die Politiken der Mitgliedstaaten bildeten, sieht der Unionsvertrag die „systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Verfolgung ihrer Politik“ vor. Auch in dieser neuen Phase der außenpolitischen Zusammenarbeit werden alle wichtigen Entscheidungen einstimmig erfolgen.

Als wichtigste Neuerung auf dem Gebiet der Außenpolitik sieht der Unionsvertrag die Durchführung sogenannter „Gemeinsamer Aktionen“ in Bereichen vor, in denen gemeinsame wichtige Interessen der Mitgliedstaaten bestehen.

Das Verfahren bei der Annahme Gemeinsamer Aktionen stellt sich wie folgt dar:

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs legt mit Einstimmigkeit allgemeine Leitlinien fest. Auf Grundlage dieser Leitlinien beschließt der Rat mit Einstimmigkeit, daß eine Frage Gegenstand einer gemeinsamen Aktion wird. Bei der Annahme einer gemeinsamen Aktion (und in jedem späteren Stadium) kann der Rat einstimmig beschließen, welche Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können.

Die Mitgliedstaaten sind bei ihren Stellungnahmen und in ihrem Vorgehen an die gemeinsamen Aktionen gebunden. Nur bei unabwiesbarer Notwendigkeit und in Ermangelung einer Entscheidung des Rates können Mitgliedstaaten „erforderliche Maßnahmen unter Beachtung der Ziele einer gemeinsamen Aktion“ ergreifen. Auch kann ein Mitgliedstaat, der bei der Durchführung einer gemeinsamen Aktion in Schwierigkeiten gerät, den Rat befragen, „der darüber berät und entsprechende Lösungen sucht.“

Der Unionsvertrag bringt darüber hinaus auch eine Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Dimension der Gemeinschaft. Das Projekt, länger-

fristig eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu entwickeln, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, ist im Vertrag festgehalten. Inzwischen wird die Westeuropäische Union (WEU) ersucht, verteidigungsrelevante Entscheidungen auszuarbeiten und durchzuführen. EU-Mitgliedstaaten, die der WEU nicht angehören, wird angeboten, ihr beizutreten oder Beobachter zu werden. Eine Verpflichtung dazu besteht nicht. Bei einer neuerlichen 1996 einzuberufenden Regierungskonferenz sollen diese sicherheitspolitischen Vertragsbestimmungen überprüft werden.

Die Zusammenarbeit im Polizeiwesen und in Fragen der inneren Sicherheit

In diesem Bereich wurde zunächst nur die Frage in die eigentliche Gemeinschaftspolitik einbezogen, gegenüber welchen Drittstaaten Visaverpflichtungen gelten sollten (Initiativrecht der Kommission, Einstimmigkeit – ab 1996 Mehrstimmigkeit – im Rat, Konsultation des Parlaments; bei einer Notlage, die zu einem plötzlichen Zustrom von Einwanderern führt, kann der Rat schon vor 1996 mit qualifizierter Mehrheit Visumzwang einführen).

Die übrigen zur dritten Säule gehörenden Bestimmungen des Vertrages (Asyl- und Einwanderungspolitik, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung des internationalen Betrügerwesens, Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden) bleiben einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vorbehalten (Einstimmigkeit, geringere Beteiligung von Kommission und Parlament). Zur Unterstützung des Rats bei der Behandlung dieser Fragen wird ein hochrangiger Koordinationsausschuß eingesetzt. Ferner ist auch die Schaffung einer europäischen Polizeistelle (Europol) vorgesehen, deren anfängliche Funktion in der Unterstützung des Informationsaustausches liegen wird. Bei der Zusammenarbeit im Polizeiwesen und bei Fragen der inneren Sicherheit ist eine neuerliche Überprüfung der Entwicklungsmöglichkeiten im Jahr 1994 vorgesehen.

6. Das österreichische Verfahren zum Beitritt in die EU

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, vor allem die damit verbundene Übertragung von Hoheitsrechten an die Organe der EU und die Übernahme der Gemeinschaftsrechtsordnung, würde das demokratische, das bundesstaatliche und das rechtsstaatliche Grundprinzip der Bundesverfassung nachhaltig berühren und daher eine Gesamtänderung der Bundesverfassung (Art. 44 Abs. 3 B-VG) bedeuten.

Gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen. Um sämtliche Zweifelsfragen auszuschalten, ob eine Gesamtänderung der Bundesverfassung durch Staatsvertrag erfolgen kann oder darf bzw. ob ein gesamtändernder Staatsvertrag einer Volksabstimmung nach Art. 44 Abs. 3 B-VG zu unterziehen ist, wurde mit dem gegenständlichen Gesetzesbeschluß eine besondere bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung zum Abschluß des Staatsvertrages über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union geschaffen. Dieses Bundesverfassungsgesetz ist Gegenstand der am 12. Juni 1994 stattfindenden Volksabstimmung.

Im Falle der Zustimmung des Bundesvolkes kann die Beurkundung und Kundmachung dieses Bundesverfassungsgesetzes erfolgen. Der unterzeichnete Beitrittsvertrag bedürfte sodann der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates, wobei für diese Beschlüsse jeweils die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich sind. Nach dem Abschluß dieses Genehmigungsverfahrens könnte der Bundespräsident den Vertrag ratifizieren.

III. DIE BERATUNGEN IM ÖSTERREICHISCHEN NATIONALRAT

1. Das Verfahren im Nationalrat bis zur Vorlage des Beitrittsgesetzes (1546 der Beilagen)

Schon sehr früh hat die Bundesregierung den National- und Bundesrat über Stand und Fortgang der Beitrittsbemühungen Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union informiert. Bereits am 17. April 1989 legte die Bundesregierung einen Bericht an den Nationalrat und an den Bundesrat „über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften“ vor; zusätzliche weitere Berichte folgten, wie zB der Bericht der Arbeitsgruppe für europäische Integration sowie weitere Berichte und Analysen, insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen eines EG-Beitritts, zur Frage der Vereinbarkeit einer allfälligen EG-Mitgliedschaft Österreichs und der Aufrechterhaltung der immerwährenden Neutralität sowie zum Thema Föderalismus und EG.

Der Nationalrat hat seinerseits mit einer Reihe von Entschlüssen den Fortgang der Verhandlungen Österreichs mit der Europäischen Gemeinschaft begleitet und mitgestaltet. Mit Entschluß vom 29. Juni 1989 hat der Nationalrat die Bundesregierung ersucht, Verhandlungen mit der EG über eine Mitgliedschaft Österreichs aufzunehmen und eine Reihe von wichtigen Anliegen genannt, die bei den Verhandlungen mit der EG zu berücksichtigen sein werden. Diese Entschlüsse

wurde vom Nationalrat mit großer Mehrheit bei nur sieben Gegenstimmen und vom Bundesrat einstimmig verabschiedet.

In Entsprechung der Entschließung des Nationalrates vom 29. Juni 1989 hat die Bundesregierung dem Nationalrat mindestens dreimal jährlich sowie nötigenfalls auch aus besonderen Anlässen Berichte über Fortschritte und Verlauf der Verhandlungen mit der EG sowie über die Entwicklung der österreichischen Integrationspolitik übermittelt und auch die Mitglieder des Bundesrates in diese Berichterstattung miteinbezogen.

Auch in den zentralen Verfassungsfragen im Zusammenhang mit der Einbindung Österreichs in die EG bzw. EU hat der Nationalrat sich von Anfang an inhaltlich miteingeschaltet. Im besonderen die Frage der Neutralität betreffend sei in diesem Zusammenhang auf die Entschließung vom 12. November 1992 verwiesen, in der der Nationalrat und in der Folge der Bundesrat die Haltung der Bundesregierung bezüglich einer allfälligen Teilnahme Österreichs an der künftigen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ausdrücklich begrüßt.

In ähnlich intensiver Form wie die Einbindung des Nationalrates und des Bundesrates wurde auch darauf Bedacht genommen, die österreichischen Bundesländer in umfassender Weise in den Fortgang der Bemühungen Österreichs um eine Mitgliedschaft in der EG bzw. EU einzubinden. Zu diesem Zweck wurden ua. auch in den Artikeln 10 und 16 des B-VG entsprechende Bestimmungen aufgenommen, die auf eine deutliche Erweiterung der einschlägigen Mitwirkungsrechte der österreichischen Bundesländer hinaus liefen. Mit Vereinbarung gemäß Artikel 15 B-VG wurde dieses Beteiligungsverfahren in eine für die Länder besonders mitwirkungsintensive Form gegossen. Auch die einschlägigen Bemühungen um eine umfassende Reform des Bundesstaates sind von dem Bemühen geprägt, die Stellung der Länder innerstaatlich zu stärken.

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen am 1. Feber 1993 wurde die bis dahin umfassende und kontinuierliche Information des Parlamentes verstärkt, Nationalrat und Bundesrat wurden von da an vermehrt regelmäßig durch mündliche sowie auch durch schriftliche Berichte der Bundesregierung auf dem laufenden gehalten. Der Nationalrat diskutierte darüber hinaus immer wieder Fragen im Zusammenhang mit dem Beitritt zur Europäischen Union anlässlich der Behandlung von „Dringlichen Anfragen“ an die Mitglieder der Bundesregierung: 695/J (19. Sitzung), 1943/J (44. Sitzung), 3837/J (90. Sitzung), 4899/J (122. Sitzung), 5677/J (139. Sitzung), 6192/J (155. Sitzung) und 6435/J (162. Sitzung).

2. Die Ausschußverhandlungen auf der Grundlage des Verhandlungsergebnisses

2.1. Unmittelbar nach Abschluß der Beitrittsverhandlungen wurden auf parlamentarischer Ebene die Beratungen über die Regierungsvorlage betreffend das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU sowie über den Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur EU aufgenommen.

Vom Außenpolitischen Ausschuß und vom Verfassungsausschuß wurde am 23. März 1994 je ein personenidenter Unterausschuß eingesetzt, dem folgende Mitglieder angehörten: von der Sozialdemokratischen Partei Österreichs die Abgeordneten Dr. Josef Cap als Schriftführer, Dr. Willi Fuhrmann, Dr. Alfred Gusenbauer, Dr. Hilde Hawlicek, Dr. Kurt Heindl, DDr. Erwin Niederwieser, Dr. Ewald Nowotny und Peter Schieder als Obmannstellvertreter, seitens der Österreichischen Volkspartei die Abgeordneten Dr. Gerfried Gaigg, Dr. Andreas Khol als Obmann, Dkfm. DDr. Friedrich König, Dr. Heinrich Neisser, Rudolf Schwarzböck und Ingrid Tichy-Schreder, seitens der Freiheitlichen Partei Österreichs die Abgeordneten Dkfm. Dr. Holger Bauer, Herbert Scheibner und Mag. Erich Schreiner, seitens des Grünen Klubs der Abgeordnete Johannes Voggenhuber sowie seitens des Liberalen Forums der Abgeordnete Dr. Friedhelm Frischenschlager. Die Vorsitzführung im Unterausschuß wurde abwechselnd vom Vorsitzenden des Außenpolitischen Ausschusses Abg. Peter Schieder und vom Vorsitzenden des Unterausschusses des Verfassungsausschusses Abg. Dr. Andreas Khol wahrgenommen.

Zu den Beratungen wurden folgende 17 Experten beigezogen: Univ.-Prof. Dr. Reinhard Rack, Univ.-Prof. Dr. Herbert Haller, Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller, Univ.-Prof. Dr. Heinrich Schneider, Univ.-Prof. Dr. Georg Winckler, Univ.-Prof. Dr. Friedrich Schneider, Dr. Kurt Kratena, Dr. Claudia Weyringer, Dr. Gerda Falkner, Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger, Univ.-Doz. Dr. Josef Michael Schopf, Dipl.-Ing. Georg Abermann, Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Hans Aubauer, Fritz Gurgiser, Richard Hubmann, Univ.-Prof. DDr. Robert Walter, Oberst dG Wolfgang Jung sowie Dr. Manfred Brunner.

Weiters nahmen die Bundesrätinnen Anna Elisabeth Haselbach und Dr. Susanne Riess sowie die Bundesräte Mag. Herbert Bösch, Dr. Kurt Kaufmann, Dr. Günther Hummer sowie Dr. Peter Kapral am Unterausschuß gemäß § 40 GOGNR teil.

Der Unterausschuß beschäftigte sich in fünf Arbeitssitzungen, die zusammen etwa 38 Stunden dauerten, mit der gegenständlichen Materie, wobei die Beratungen nach den Themenblöcken

24. 3. 1994 Generaldebatte

18. 4. 1994 Wirtschaft, Währung, Budget, Soziales

21. 4. 1994 Umwelt, Transit, Grundverkehr, Landwirtschaft

22. 4. 1994 Außen- und Sicherheitspolitik, Demokratie, Institutionelles, Beitritts-BVG

26. 4. 1994 Demokratie, Institutionelles, Beitritts-BVG, Sonstiges

strukturiert wurden.

Nach ihrer Zuständigkeit nahmen an den Beratungen jeweils auch die Mitglieder der Bundesregierung Bundesminister Dr. Alois Mock, Bundesminister Mag. Viktor Klima, Bundesministerin Maria Rauch-Kallat, Bundesminister Dr. Wolfgang Schüssel, Bundesminister Jürgen Weiss, Bundesminister Dr. Dipl.-Ing. Franz Fischler, Bundesminister Dkfm. Ferdinand Lacina, Bundesminister Dr. Franz Löschnak, Bundesminister Josef Hoesoun und Staatssekretäre Dr. Peter Kostelka und Dr. Johannes Ditz teil.

Die Arbeitssitzungen fanden am 24. März 1994 sowie am 18., 21., 22. und 26. April 1994 statt.

Um dem vielseitig geforderten Bedürfnis nach Öffentlichkeit und Transparenz Rechnung zu tragen, wurde die Vertraulichkeit der Beratungen ausdrücklich aufgehoben und eine auszugsweise Darstellung aller Verhandlungen im Unterausschuß angefertigt. Darüber hinaus wurde außerhalb des Rahmens der Geschäftsordnung am 25. April 1994 eine insgesamt fünf Stunden dauernde Anhörung mit vier der Experten (Breuss, Winckler, Griller, Rack) zu den Themen Wirtschaft, Verfassung und Neutralität abgehalten, die für Medienvertreter öffentlich zugänglich war.

Die auszugsweise Darstellung der Verhandlungen im Unterausschuß ist gemäß § 39 Abs. 3 GOGNR unter der Aktenzahl 13060.0060/4-94 der Parlamentsdirektion veröffentlicht.

Im Mittelpunkt der Beratungen standen ua. folgende Hauptfragen:

- Die in der Regierungsvorlage gewählte Systematik der Gesamtänderung der Bundesverfassung
- Die österreichische Neutralität und die Teilnahme an der GASP
- Die Frage der Bestimmtheit der Ermächtigung zum Beitritt
- Die Frage der Notwendigkeit sogenannter inhaltlicher Schranken für die Europäische Integration

— Die Frage des Einbaus in die Verfassungsurkunde

— Die Frage der Bezeichnungspflicht des späteren Beitrittsvertrages als verfassungsändernd

Die Systematik der Gesamtänderung der Bundesverfassung

Im einzelnen wurde beim Thema Gesamtänderung der Frage nachgegangen, ob der von der Bundesregierung gewählte Weg eines besonderen Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt in der Form eines Ermächtigungsgesetzes, das der Volksabstimmung unterzogen wird, im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den österreichischen Beitritt zielführend und zulässig ist. Zu dieser Frage wurde auf der Grundlage von Gutachten der Experten davon ausgegangen, daß sie im Grunde bejaht werden kann. Es ist nach der Textierung des Art. 44 Abs. 3 B-VG unzweifelhaft zulässig, auch im Rahmen eines gesamtändernden Bundesverfassungsgesetzes ermächtigende Bestimmungen, wie es in der vorliegenden Regierungsvorlage der Fall ist, zu beschließen.

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union führt zur erstmaligen Anwendung der höchst-rangigsten Form des Verfassungsrechtes, nämlich der Gesamtänderung. Um ein Präjudiz für künftige Fälle auszuschließen, wurde die von allen Experten akzeptierte Form eines besonderen Verfassungsgesetzes gewählt. Mit der Zustimmung des Bundesvolkes zum Beitritts-BVG und der darauffolgenden Kundmachung dieses BVG wird die österreichische Rechtsordnung der EU, wie sie zum Zeitpunkt des österreichischen Unionsbeitritts besteht, geöffnet. Damit kann der Beitrittsvertrag von österreichischer Seite abgeschlossen werden, ohne daß sich die Frage der Gesamtänderung erneut stellt.

Die österreichische Neutralität und die Teilnahme an der GASP

Der Ausschuß befaßte sich eingehend mit der Frage der Beibehaltung des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211/1955. Er folgte der Meinung der österreichischen Bundesregierung, daß Österreich als neutrales Land in die Europäische Union gehe und das genannte Bundesverfassungsgesetz dadurch nicht abgeändert oder aufgehoben werde und auch nicht die Pflicht bestehe, es später abzuändern oder aufzuheben. Die im Wortlaut des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität genannten Pflichten des Nichtbeitritts zu einem militärischen Bündnis und die Nichtzulassung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf österreichischem Gebiet bleiben unverändert aufrecht. Auch die Sachverständigen des Ausschusses gaben übereinstimmend ihr Gutachten ab, daß dieser Kernbestand der österreichischen Neutralität

unverändert bleibt und von Österreich im Rahmen der Europäischen Union gewahrt werden kann; zu sogenannten Randbereichen der Neutralität wird im folgenden noch Stellung genommen.

Der Ausschuß nahm dabei auch die Ergebnisse der Verhandlungen mit der Europäischen Union zur Kenntnis: In ihrem Beschluß vom 26. Jänner 1993 über die grundsätzliche österreichische Verhandlungsposition hatte die Bundesregierung als Verhandlungsziel definiert, daß Österreich der Europäischen Union als neutraler Staat beitreten wird. Dies wurde der Europäischen Union im Verlauf der Verhandlungen dargelegt. Dieses Verhandlungsziel wurde nach Ansicht des Ausschusses erreicht.

Zur GASP war der Ausschuß der Ansicht, daß die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen in Europa auch an Österreich neue Herausforderungen stellen. Es ist daher ein wesentliches österreichisches Interesse, die österreichischen Sicherheitsinteressen an diese geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Ein wesentlicher sich herausbildender Faktor dieser Rahmenbedingungen ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Gerade deshalb hat Österreich die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union von Beginn an mit Interesse verfolgt und gegenüber der Europäischen Union auch klargestellt, daß Österreich an der Weiterentwicklung der GASP aktiv und solidarisch mitwirken werde. Der österreichische Nationalrat hat in seiner EntschlieÙung vom 12. November 1992 diese Haltung der Bundesregierung ausdrücklich unterstützt und die Bundesregierung aufgefordert, aktiv an der Herausbildung einer neuen europäischen Friedensordnung mitzuwirken.

Der Ausschuß ist daher von der Überzeugung getragen, daß eine Mitwirkung Österreichs an der GASP den Kernbestand der österreichischen Neutralität unberührt läÙt. Auch im Rahmen der GASP wird Österreich weder zur Teilnahme an Kriegen verpflichtet noch muß es Militärbündnissen beitreten oder der Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet zustimmen.

Der Ausschuß befaÙte sich ausführlich mit der Frage der Teilnahme Österreichs an Wirtschaftssanktionen, die im Rahmen der GASP von der Europäischen Union einstimmig beschlossen werden können. Abgesehen vom Gebot der Einstimmigkeit, das die Wahrung allfälliger österreichischer Zielsetzungen ermöglicht, war der Ausschuß der Überzeugung, daß es auch möglich sein muß, dort, wo es die Solidarität erfordert, an wirtschaftlichen Maßnahmen im Rahmen einer europäischen Solidargemeinschaft teilzunehmen. In diesem Zusammenhang erörterte der Ausschuß auch die Wandlung der Staatenpraxis betreffend

die Teilnahme neutraler Staaten bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen über Rechtsbrecher, die in den letzten fünf Jahren eingetreten ist. So ist auch der Schweizer Bundesrat in seinem „Bericht über die Schweizer Außenpolitik in den 90er Jahren“ zum Ergebnis gekommen, daß eine derartige solidarische Mitwirkung von Neutralen von der Staatengemeinschaft nicht nur geduldet, sondern geradezu erwartet wird.

Der Ausschuß erwog auch, inwiefern der Rechtsbestand der Europäischen Union mit dem österreichischen Rechtsbestand auf diesem Gebiet in Widerspruch steht. Dabei wurde festgestellt, daß auf Grundlage der bisherigen Tätigkeiten der Europäischen Union lediglich die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen durch das österreichische Recht verwehrt ist. Der Ausschuß geht, entsprechend den Erklärungen der Bundesregierung in den Verhandlungen mit der EU davon aus, daß diese rechtliche Inkompatibilität bis zu einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union beseitigt werden wird.

Eine Aufhebung des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs wird somit durch einen EU-Beitritt Österreichs nicht erforderlich. Um jedoch der von Österreich beabsichtigten und erwarteten aktiven solidarischen Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik außerhalb des Kernbestandes der österreichischen Neutralität eigenständig eine sichere Rechtsgrundlage zu geben, wird diesbezüglich eine klare bundesverfassungsrechtliche Vorkehrung zu schaffen sein.

Zur Ermächtigung auf Abschluß des Staatsvertrages

Mit dem als Regierungsvorlage vorliegenden Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union soll die Ermächtigung zum Abschluß eines in eben diesem Entwurf näher bezeichneten Staatsvertrages erteilt werden. Dabei handelt es sich um eine von mehreren Möglichkeiten zur Formulierung desselben verfassungspolitischen Zieles, nämlich der Schaffung einer bundesverfassungsgesetzlichen Grundlage für den Abschluß eines Staatsvertrages über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, dem im Hinblick auf seine Auswirkungen auf einzelne Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung der Charakter einer Gesamtänderung zukommt. Die Beratungen hiezu im Ausschuß haben ergeben, daß dieser Regelungsvorschlag, und zwar auch nach einhelliger Auffassung der befragten Experten, einen geeigneten und verfassungsrechtlich zulässigen Weg zur Erreichung dieses Zieles bildet.

Mit dem im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetz, das zum Abschluß des Beitrittsvertrages ermächtigt, wird eine Modifikation einzelner Grundprinzipien der Bundesverfassung,

nämlich des demokratischen, des rechtsstaatlichen, des gewaltenteilenden und des bundesstaatlichen Grundprinzips bewirkt werden. Dies — zusammenfassend und stark vereinfacht formuliert — deshalb, weil mit dem Beitrittsvertrag die — im Zeitpunkt seines Inkrafttretens geltende — Gemeinschaftsrechtsordnung übernommen wird. Das bedeutet aber die Übernahme einer — supranationalen — Rechtsordnung eigener Art, die im besonderen durch die folgenden Merkmale geprägt ist: 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.

Aus der Übernahme eben dieser Gemeinschaftsrechtsordnung im Wege des Beitrittsvertrages — und nur daraus — ergibt sich aber die Betroffenheit der österreichischen Rechts- und Verfassungsordnung im allgemeinen und im besonderen des demokratischen, des rechtsstaatlichen, des gewaltenteilenden und des bundesstaatlichen Grundprinzips, die den gesamtändernden Charakter des Beitrittsvertrages ausmachen: Dieser besteht im wesentlichen darin, daß die Erlassung von Rechtsvorschriften, die in Österreich Geltung haben, nicht mehr allein bei den zuständigen innerstaatlichen Organen läge, sondern teilweise, und zwar in dem Umfang, in dem das Gemeinschaftsrecht Organen der Europäischen Union Rechtsetzungsbefugnisse zuweist, bei eben diesen Organen; zudem würde die Entscheidung über die Auslegung und Anwendung des in Österreich geltenden Gemeinschaftsrechts — letztlich — dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zukommen, was im besonderen Folgen für die unter rechtsstaatlichem Gesichtspunkt bedeutsame Stellung der österreichischen Gerichtsbarkeit hätte.

Die Notwendigkeit von Integrationsschranken

Es ist zu betonen, daß die erwähnten Grundprinzipien in dieser ihrer modifizierten Form nach wie vor weiter gelten werden. Dieser Umstand ist vor allem für die Beurteilung der folgenden Frage von Bedeutung: Im Zuge der Ausschußberatungen ist insbesondere auch erwogen worden, ob es notwendig bzw. zweckmäßig wäre, bundesverfassungsgesetzliche Bestimmungen vorzusehen, die als „Integrationsschranken“ wirken können. Wenn

davon letztlich Abstand genommen wird, so geschieht dies im wesentlichen in Übereinstimmung mit den Erläuterungen zur Regierungsvorlage. Weiters ist zu bemerken, daß nicht von den Gemeinschaftsverträgen gedeckte Rechtsakte schon im Hinblick auf die Gemeinschaftsverträge unzulässig sind und daher auch ohne derartige Integrationsschranken von der bundesverfassungsgesetzlichen „Integrationsermächtigung“ von vornherein nicht gedeckt wären. Derartige Rechtsakte wären daher von den in Betracht kommenden innerstaatlichen Organen insbesondere am Maßstab der genannten Grundprinzipien zu messen und gegebenenfalls — wie in der Regierungsvorlage näher ausgeführt — als nichtig anzusehen. Zum anderen hätten auch künftige Änderungen der Gemeinschaftsverträge unter der Voraussetzung, daß sie diese modifizierten Grundprinzipien maßgeblich berühren, gleichfalls gesamtändernden Charakter und wären diesfalls — auch ohne besondere Festschreibung von Integrationsschranken — nur im Wege einer Gesamtänderung der Bundesverfassung unter Einschluß einer Volksabstimmung zulässig. Einer Wiederholung der durch das Beitritts-BVG modifizierten Grundprinzipien in Form von Integrationsschranken bedarf es daher nicht.

Auch so wird sichergestellt, daß im gegenseitlichen Verfahren keine Blankovollmacht erteilt wird, die österreichische Rechtsordnung gegenüber dem Gemeinschaftsrecht beliebig zu öffnen. Künftige Veränderungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts können für und in Österreich nur Wirksamkeit entfalten, wenn auch über diese künftigen Veränderungen in der dem österreichischen Verfassungsrecht entsprechenden Weise entschieden wird: In der Form eines Gesetzes, eines Verfassungsgesetzes oder allenfalls wieder in Form eines gesamtändernden Bundesverfassungsgesetzes.

Die Frage des Einbaus in die Verfassungsurkunde

Die Regierungsvorlage wählte den Weg eines eigenen Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt zur Europäischen Union. Auch der Weg eines neuen Artikels in der Verfassungsurkunde (B-VG), etwa nach Art. 2 oder 9, wäre möglich gewesen. Der Ausschuß erörterte diese Frage eingehend, entschied sich aber für den Weg der Regierungsvorlage im Hinblick auf den Umstand, daß sich ein solches Gesetz wegen seiner besseren Verständlichkeit besser zur Volksabstimmung eignet, allzumal auch von seiten der Sachverständigen die Zulässigkeit beider Vorgangsweisen herausgearbeitet wurde. Im Rahmen der Ausschußberatungen wurde auch erwogen, in einer Präambel die Änderung der in Betracht kommenden Grundprinzipien ausdrücklich hervorzuheben. Im Hinblick auf die Tradition der österreichischen Verfassungslegistik, wonach der Gesetzgeber sich

auf das normativ Erforderliche beschränken sollte, wurde von einem solchen deklaratorischen Hinweis allerdings Abstand genommen.

Zur Bezeichnung des späteren Beitrittsvertrages

Eine gesonderte Bezeichnung sämtlicher verfassungsändernder Bestimmungen des Beitrittsvertrages wurde von allen im Zuge der Ausschussberatungen angehört Experten in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage als nicht zweckmäßig angesehen. In diesem Zusammenhang ist erneut hervorzuheben, daß mit dem Artikel II des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes eine spezielle Regelung über das parlamentarische Genehmigungsverfahren für den Abschluß des Beitrittsvertrages geschaffen wird, die die Geltung des Art. 50 B-VG, und somit auch dessen Abs. 3 zweiter Halbsatz, ausschließen soll. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß künftige Änderungen des Beitrittsvertrages jedenfalls als Staatsverträge im Sinne des B-VG anzusehen sind, für welche — sofern nicht eine Sonderregelung betreffend das parlamentarische Genehmigungsverfahren geschaffen würde — Art. 50 B-VG Anwendung fände.

Weitere Vorgangswiese

Der Beitrittsvertrag wird unter diesen Vorzeichen nach den besonderen Erzeugungsbedingungen, die Artikel II des Beitritts-Bundesverfassungsgesetzes vorsieht, nach Kundmachung des Beitritts-Bundesverfassungsgesetzes dem parlamentarischen Genehmigungsverfahren zu unterziehen sein. Mit der Ratifikation wird der Beitrittsvertrag Teil der österreichischen Rechtsordnung, dem als EU-Recht der Vorrang vor jedem staatlichen Recht, einschließlich des Verfassungsrechts, zukommt. Die Einzelheiten dazu werden beim Genehmigungsverfahren des Beitrittsvertrages zu regeln sein.

Als vorteilhaft wurde anerkannt, daß mit einem solchen Beitrittsgesetz die Entscheidung der österreichischen Bürger über einen EU-Beitritt Österreichs zum frühest möglichen Zeitpunkt im gesamten Beitrittsverfahren Wirksamkeit entfalten kann.

2.2. Ergebnis der Beratungen im Unterausschuß

Im Unterausschuß wurde über die gegenständliche Regierungsvorlage kein Einvernehmen hergestellt.

2.3. Verhandlungen im Verfassungsausschuß

Der Obmann des Unterausschusses, Abgeordneter Dr. Andreas Khol, berichtete dem Verfassungsausschuß am 27. April 1994 über das Ergebnis der Beratungen des Unterausschusses.

Dr. Andreas Khol

Berichterstatter

An der sich daran anschließenden Debatte beteiligten sich die Abgeordneten Dr. Heinz Fischer, Dr. Harald Ofner, Johannes Voggenhuber, Dr. Willi Fuhrmann, Dr. Jörg Haider, Mag. Therezija Stoisits, Dr. Christian Brünner, Peter Schieder, Dr. Alfred Gusenbauer, Dr. Heide Schmidt, Dr. Heinrich Neisser, Mag. John Gudenus, DDr. Erwin Niederwieser sowie Staatssekretär Dr. Peter Kostelka.

Die Abgeordneten Peter Schieder und Dr. Andreas Khol brachten einen Abänderungsantrag betreffend Art. I ein, dem folgende Begründung angeschlossen war:

„Zweck des im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes ist es, eine spezifische bundesverfassungsgesetzliche Grundlage für den Abschluß eines bestimmten Staatsvertrages zu schaffen. Der Inhalt dieses Staatsvertrages ist in der Sitzung der Beitrittskonferenz am 12. April 1994 entsprechend dem am 30. März 1994 erzielten Verhandlungsergebnis festgelegt worden. Auf diesen Umstand soll zur Identifizierung des von der bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung erfaßten Staatsvertrages nunmehr ausdrücklich abgestellt werden. Im Hinblick auf den Zweck der Regelung, nämlich die Reichweite einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung zum Abschluß eines Staatsvertrages, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkt, zu bestimmen, wären von dieser Ermächtigung auch noch allfällige Textkorrekturen, insbesondere solche redaktioneller Art, die aber selbstverständlich das Verhandlungsergebnis und insbesondere alle im Zusammenhang mit dieser Gesamtänderung relevanten Inhalte unberührt lassen, miterfaßt.“

Vom Abgeordneten Johannes Voggenhuber wurde ein Entschließungsantrag betreffend die österreichischen Neutralitätspflichten eingebracht.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oberwähnten Abänderungsantrages in der diesem Bericht beigedruckten Fassung mit Stimmenmehrheit angenommen.

Der Entschließungsantrag des Abgeordneten Johannes Voggenhuber fand keine Mehrheit.

Die Erläuterungen der Regierungsvorlage sind diesem Bericht angeschlossen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Verfassungsausschuß somit den Antrag, der Nationalrat wolle dem angeschlossenen Gesetzentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 27. April 1994

Dr. Edgar Schranz

Obmann

/.

Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union

Auf Grund des Ergebnisses der Volksabstimmung wird kundgemacht:

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 12. April 1994 von der Beitrittskonferenz festgelegten 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.

Erläuterungen der Regierungsvorlage 1546 der Beilagen

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 Kontrolleinrichtungen 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 entgegengewirkt 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, 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 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-Akte“ von Unionsorganen (dh. Akte, die in Überschreitung der unionsvertraglichen Organkompetenz ergangen sind) — leichter — entgegnet 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 übernommener 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.

Minderheitsbericht der Abgeordneten Dr. Haider, Dr. Ofner, Mag. Gudenus

(gemäß § 42 Abs. 4 GOG)

Zur Vorgangsweise:

Der Verfassungsausschuß hat am 23. März 1994 die Verhandlungen über ein Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union aufgenommen. In weiterer Folge wurde in dieser ersten Sitzung ein Unterausschuß eingesetzt, der gemeinsam mit einem Unterausschuß des Außenpolitischen Ausschusses mit der Vorbehandlung der gegenständlichen Regierungsvorlage und dem Bericht der Bundesregierung sowie dem ergänzenden Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (III-176 und III-177 d. B.) betraut wurde.

Dieser gemeinsame Unterausschuß des Verfassungsausschusses und des Außenpolitischen Ausschusses hat in insgesamt fünf Sitzungen und einer teilöffentlichen Informationssitzung (Hearing) beraten. Im Zuge der Verhandlungen konnte auf Grund von wesentlich voneinander abweichenden Rechtsansichten — sowohl der Ausschußmitglieder als auch der beigezogenen Sachverständigen — kein Einvernehmen über den Entwurf erzielt werden. Dennoch hat der Unterausschuß am 26. April 1994 seine Beratungen beendet. Am 27. April 1994 wurden die Verhandlungen im Verfassungsausschuß wieder aufgenommen. Die Regierungsvorlage wurde noch in dieser Sitzung — nach etwa vierstündiger Beratung — gegen die Stimmen des Parlamentsklubs der Freiheitlichen Partei Österreichs und des Klubs der Grünen im Parlament angenommen.

Die inhaltlichen Differenzen:

Mit der Regierungsvorlage betreffend ein Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (im weiteren als Regierungsvorlage bezeichnet) werden vier Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung geändert. Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage werden vor allem das demokratische, das

rechtsstaatliche, das gewaltentrennende sowie das bundesstaatliche Grundprinzip der Verfassung durch den EU-Beitritt verändert.

Aus diesem Grund ist gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG eine Volksabstimmung durchzuführen, da es sich um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt. Diese Volksabstimmung wird nach den Bestimmungen des Volksabstimmungsgesetzes 1972 durchgeführt werden. Dieses Gesetz schreibt in § 9 Abs. 2 vor, daß über die Frage, ob ein bestimmtes zu bezeichnendes Bundesgesetz Gesetzeskraft erlangen soll, mit JA oder NEIN zu entscheiden ist. Nachdem die Regierungsvorlage den Titel: „Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union“ trägt, wird daher auch die Frage danach lauten.

Daraus folgt, daß dem Bürger beim Vorgang der Abstimmung nicht eindeutig klar ist, daß er über eine Gesamtänderung der Bundesverfassung abstimmt und worin diese besteht. Der Bürger glaubt nämlich vielmehr über den Beitritt zur EU abzustimmen. Dies tut er letztendlich auch, daß dabei und in weiterer Folge die Bundesverfassung einschneidend geändert wird, ist ihm unklar. Im Unterausschuß am 22. April 1994 hat Univ. Prof. Rack darauf hingewiesen, daß: „... eine Gesamtänderung stattfindet ...“, daß man dieses aber nicht in einer für den Bürger verständlichen Form oder jedenfalls nicht in einer für ihn unmittelbar am Text einsichtigen Form festhält ...“ Selbst der Verweis des Beitrittsverfassungsgesetzes: „... entsprechend dem am 12. April 1994 von der Beitrittskonferenz erzielten Verhandlungsergebnis ...“ macht nach Ansicht der unterzeichneten Abgeordneten nicht deutlich, daß eine Gesamtänderung stattfindet und welche Änderungen der Verfassung daraus folgen.

Durch diesen Text der Regierungsvorlage wird lediglich auf den nachgereichten Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis — auch als „Beitrittsvertrag“ bezeichnet — der Verhandlungen

über den Beitritt Österreichs zu Europäischen Union (Zu III-176 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP) verwiesen, der seinerseits im Ersten Teil in Art. 2 lediglich festhält: „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 der Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte.“ Durch diesen und weitere Artikel dieses Teils wird somit auf die bestehenden Verträge der Europäischen Union verwiesen, die in ihrer Wirksamkeit und Anwendung in Österreich die Gesamtänderung der Bundesverfassung ausmachen. Diese Verträge sind aber niemals Gegenstand der parlamentarischen Behandlung im Sinne einer zugewiesenen Vorlage gewesen, noch sind sie Teil des geltenden österreichischen Rechtsbestandes. Sie sind aber auch am Tag der Volksabstimmung nicht für den Staatsbürger einsehbar, wodurch die Verweisung auf die Verweisung geradezu „archivarischer Fleiß“ notwendig wäre. Auf diesen Umstand wurde auch von Univ. Prof. Haller im Unterausschuß hingewiesen, der dadurch eine eindeutige Verfassungswidrigkeit der Vorlage gegeben sieht.

Hinzu kommt, daß — wie den Erläuterungen der Vorlage zu entnehmen ist — entgegen den Bestimmungen des Art. 50 Abs. 3 B-VG weder der Beitrittsvertrag noch einzelne darin enthaltene Bestimmungen als „verfassungsändernd“ bezeichnet werden sollen. Es wurde von den Sachverständigen im Ausschuß niemals bestritten, daß eine solche „Bezeichnungspflicht“ bestehen würde und die geltende Bestimmung auch durch die Regierungsvorlage nicht derogiert wird. Sie haben lediglich festgehalten, daß die Bezeichnung äußerst schwierig wäre, da die einzelnen, verfassungsändernden Rechtsbestimmungen der EU-Verträge nicht präzisiert werden können und die Bezeichnung des gesamten Beitrittsvertrags als „verfassungsändernd“ nicht geboten erscheint. Daraus folgt, daß durch die gewählte Vorgangsweise weder der Bezeichnungspflicht nachgekommen wird, noch für diese — wie es Univ. Prof. Walter im Unterausschuß bezeichnet hat — „neue Art von Staatsvertrag“ ein rechtlich gesicherter Weg gewählt wurde.

Ein weiterer Kritikpunkt war, daß die Regierungsvorlage über keinerlei Integrationsschranken verfüge. Es ist im Unterausschuß unbestritten geblieben, daß im Zuge weiterer Integrations-schritte wieder ein Bundesverfassungsgesetz erlassen werden müsse, da diese nicht durch den Verweis auf das Verhandlungsergebnis des Art. 1 der Vorlage abgedeckt sind, und sofern es sich dabei um eine neuerliche Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt, auch eine Volksabstimmung nach Art. 44 Abs. 3 B-VG durchzuführen ist. In diesem Zusammenhang wird durch das Fehlen

der Integrationsschranke die Prüfung — bei welchen Änderungen der EU-Verträge es sich um eine neuerliche Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt — wesentlich erschwert und vor allem die letztinstanzliche Prüfung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs darüber geradezu unmöglich gemacht.

In der Regierungsvorlage wird zwar darauf verwiesen, daß eine solche Integrationsschranke wünschenswert wäre und die Prüfung auch ohne ausdrücklichen Vorbehalt möglich wäre, dies wurde aber von Univ. Prof. Griller im Unterausschuß bezweifelt. Dieser hat in eindrucksvoller Form dargelegt, daß Österreich als einziger Staat beim Beitritt zur Europäischen Union höchstrangiges Verfassungsrecht anwendet und dies ohne Vorbehalt bezüglich der von der EU postulierten Vorrangigkeit von EU-Recht auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht. Dadurch könnte man seiner Ansicht nach den Standpunkt vertreten: „daß wir uns mit ihm (dem Verfassungsgesetz; Anm. d. V.) diesen Entwicklungen durch unsere Mitgliedschaft vorbehaltlos anschließen wollen.“ Dies wird aber, wie den Erläuterungen der Regierungsvorlage zu entnehmen ist, nicht gewünscht. Dem steht aber dennoch entgegen, daß Österreich keinen wie immer gearteten Vorbehalt — wie etwa die Bundesrepublik Deutschland durch das Urteil des Deutschen Bundesverfassungsgerichtshof vom 12. Oktober 1993 gestützt auf Art. 23 des Bonner Grundgesetzes — angemeldet hat und, daß in der Vorlage mehrfach unwidersprochen der Vorrang von Gemeinschaftsrecht postuliert wird.

Der von Univ. Prof. Griller unterbreitete Textentwurf, mit dem die wesentlichsten Mängel der Regierungsvorlage behoben werden könnten, wurde zwar zur Kenntnis genommen, aber nicht durch Abänderungsanträge realisiert. Dieser Vorschlag hätte sowohl eine auf die Veränderungen in der EU abzielende Integrationsschranke, als auch eine obligatorische Pflicht für die Zustimmung mit einem erhöhten Quorum bzw. einer weiteren Volksabstimmung für Vertragsänderungen beinhaltet. Ebenso wäre durch die Ausnahme von Art. 50 Abs. 3 letzter Halbsatz das Problem der Bezeichnungspflicht gelöst worden. Durch eine Inkorporierung in einen eigenen Art. 9 a der Bundesverfassung wäre somit auch klar gestellt, daß eine Gesamtänderung der Bundesverfassung denklogischerweise nur in einer Novelle zur Bundesverfassung von 1929 stattfindet und nicht in einem bundesverfassungsgesetzlichen Nebengesetz.

Als weitere Verfassungswidrigkeit wurde von Univ. Prof. Haller ins Treffen geführt, daß dem Verfassungsausschuß nur eine deutsche Übersetzung des Beitrittsvertrages vorläge. Er hat dies damit begründet, daß es im Zusammenhang mit mehrsprachigen Verträgen eine Vielzahl von Interpretationsregeln gäbe. Der Verfassungsge-

richtshof hat in seinem Erkenntnis über die Aufhebung des § 38 Ärztegesetzes (VfSlg 6288/70) festgehalten, daß die im Bundesgesetzblatt enthaltene deutsche Übersetzung des Art. 10 Abs. 2 MRK unrichtig im Vergleich zum englischen und französischen Text ist, und er hat in einer anderen Entscheidung erwogen ein Bundesgesetz aufzuheben, weil im Verfahren dem Bundesrat nicht der Beschluß des Nationalrates vorgelegen sei und dies nur mit der großen Erfahrung der Parlamentarier saniert werden konnte. Der Rechtsanwalt Dr. Brunner hat in seiner Eigenschaft als ehemaliger Kabinettschef des Vizepräsidenten der EU-Kommission Bangemann vor dem Unterausschuß deutlich dargelegt, daß etwa im Art. F 3 die deutsche Interpretation „Finanzmittel“ falsch war und durch das Verfassungsgericht festgestellt wurde, daß die korrekte Interpretation „Mittel“ heißen müßte und somit auch Zuständigkeits- und Kompetenzmittel gemeint waren. Die von den unterzeichneten Abgeordneten gewünschte Beischaffung des Beitrittsvertrages in allen Vertragssprachen ist bis zum Abschluß der Ausschußverhandlungen des Verfassungsausschusses nicht erfolgt, obwohl noch in der letzten Sitzung am 27. April 1994 ein eindeutiger Fehler in der „36. Erklärung zu agrar- und umweltpolitischen Maßnahmen“ vorhanden ist.

In den Verhandlungen wurde auch darauf verwiesen, daß den Ländern nach Art. 10 Abs. 3 bis 5 ein besonderes Begutachtungsrecht im Zuge des Abschlusses eines Staatsvertrages, der Länderrechte berührt, bzw. bei Vorhaben der europäischen Integration zusteht. Es konnte trotz mehrfacher Fragen an den Herrn Bundesminister Weiss und Staatssekretär Kostelka nicht geklärt werden, ob im Zuge der Verhandlungen über den Beitrittsvertrag solche verbindlichen Stellungnahmen eingeholt wurden, oder ob die Länder auf ihr Recht verzichtet haben. Jedenfalls sind dem Unterausschuß keine solchen vorgelegen, die es ermöglichen hätten, die verfassungsrechtlichen Probleme der Kompetenzabtretung der Länder an die EU zu beurteilen.

Die unterzeichneten Abgeordneten vertreten daher die begründete Rechtsansicht, daß die aufgezeigten Differenzen und Verfassungswidrigkeiten eine Beschlußfassung durch den Verfassungsausschuß und den Nationalrat nicht recht-

fertigen. Es ist ihrer Ansicht nach geboten, sofern man einen EU-Beitritt überhaupt befürwortet, vor einem allfälligen weiteren Ratifikationsverfahren des Beitrittsvertrages eine komplexere dafür verfassungskonforme Vorgangsweise zu wählen. Diese wäre nach den Bestimmungen der Bundesverfassung von 1929 zu bestreiten:

1. Vorlage eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 durch eine Änderung des demokratischen, des rechtsstaatlichen, des gewaltentrennenden sowie des bundesstaatlichen Prinzips im Zuge eines Beitritts zur Europäischen Union geändert wird;
2. Inkorporierung in einem eignen „Integrationshauptstück“, in dem in einem Integrationsartikel die Mitgliedschaft Österreichs in der EU beinhaltet ist, eine Integrations-schranke definiert ist, ein Vorbehalt gegenüber dem Vorrang von Gemeinschaftsrecht und die Prüfung dessen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof zum Ausdruck kommt, die Bezeichnungspflicht des Art. 50 Abs. 3 für den Abschluß des Beitrittsvertrages aufgehoben wird, die Vorgangsweise bei weiteren Vertragsänderungen geregelt wird und außerhalb dieses Hauptstücks die Bestimmungen der Bundesverfassung, die durch den Beitritt berührt werden, neu gefaßt werden;
3. Beschlußfassung dieses Bundesverfassungsgesetzes in Nationalrat und Bundesrat nach den geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 41 und 42 B-VG);
4. Durchführung der Volksabstimmung, Beurkundung bei Zustimmung und Kundmachung nach den geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 44 bis 49 B-VG);
5. Abschluß des Staatsvertrages nach Art. 50 B-VG;
6. Einfügung von Bestimmungen über die Wahl und Entsendung von Mitgliedern ins Europaparlament, die Bindung von Regierungsmitgliedern bei Verhandlungen in der EU an das Votum der gesetzgebenden Körperschaften, allfällige Unvereinbarkeitsregeln usw. ... in das Integrationshauptstück durch ein weiteres Bundesverfassungsgesetz.

Dr. Haider, Dr. Ofner, Mag. Gudenus

Abweichende persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Voggenhuber und Mag. Stoitsits

(gemäß § 42 Abs. 5 GOG)

Ein Beitritt Österreichs zur EU würde die tiefgreifendste Umgestaltung der österreichischen Verfassungsordnung seit Verabschiedung der österreichischen Bundesverfassung 1920 mit sich bringen. Auch die Erläuterungen zur vorliegenden Regierungsvorlage räumen ein, daß mit einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine „Abänderung“ des demokratischen, rechtsstaatlichen, gewaltentrennenden und bundesstaatlichen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung verbunden ist. Worin diese „Abänderungen“ bestehen, verrät der Text der Regierungsvorlage mit keinem Wort. Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage begnügen sich pro Grundprinzip unserer Verfassung mit ein bis zwei Sätzen. In der Pro-EU-Propaganda der Bundesregierung schließlich spielt die Information über die mit einem EU-Beitritt verbundenen Eingriffe in das österreichische Verfassungsgefüge praktisch überhaupt keine Rolle.

Beschönigung des Verlustes an Demokratie

Demgegenüber widmet die Regierungsvorlage der Relativierung und Rechtfertigung der Eingriffe in die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung wesentlich mehr Raum: Der/die Leser/in wird etwa darüber informiert, daß es sich bei der EU um „einen Zusammenschluß demokratischer Staaten handelt“. Unter anderem auf Grund dieses Umstandes könne „am demokratischen Charakter der Europäischen Union ... kein Zweifel bestehen“. Während derartige Plattheiten in einer Regierungsvorlage lediglich peinlich wirken, erscheint es den unterfertigten Abgeordneten bedenklich, daß in diesem Zusammenhang auch Halbwahrheiten verbreitet werden: Der „demokratische Charakter“ der Europäischen Union wird nämlich auch damit begründet, daß der Rat der EG aus — jedenfalls mittelbar — demokratisch legitimierten Vertretern der Mitgliedstaaten bestehe, die zudem der Kontrolle durch die jeweiligen nationalen Parlamente unterliegen wür-

den. Dabei verschweigt die Regierungsvorlage, daß Ratsitzungen in aller Regel vertraulich sind und somit schleierhaft ist, wie die nationalen Parlamente die entsandten Regierungsvertreter kontrollieren sollen, wenn über deren Verhalten im Rat keinerlei Informationen zur Verfügung stehen. Völlig ignoriert wird in der Regierungsvorlage, daß der Rat (also Regierungsvertreter!) der eigentliche Gesetzgeber der EU ist, während das Europäische Parlament nicht einmal über ein Gesetzesinitiativrecht verfügt. Das Parlament hat auch keine wirksame Möglichkeit zur Kontrolle des Rates. Das für eine Demokratie elementare Prinzip der Gewaltenteilung wird in der EU somit mißachtet.

Insgesamt erscheint die — hier nur beispielhaft angeführte — Auseinandersetzung der Regierungsvorlage mit dem „Demokratiedefizit“ (ein Begriff, den die Regierungsvorlage an keiner Stelle verwendet) der EU unfundiert und oberflächlich. Hoffnungen, die österreichische Bundesregierung werde sich innerhalb der EU für eine stärkere demokratische Legitimation der Union einsetzen, sind vor dem Hintergrund dieser Regierungsvorlage unbegründet.

Keine Aufzählung der notwendigen bzw. beabsichtigten Verfassungsänderungen

Die vorliegende Regierungsvorlage besteht nur aus einer lapidaren Ermächtigung zum Abschluß des Beitrittsvertrages. Über die Tragweite der mit diesen Bundesverfassungsgesetz verbundenen Verfassungsänderungen wird die Bevölkerung bei der Volksabstimmung damit (bewußt?) im unklaren gelassen. Demgegenüber wird in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage unter Punkt 3 ein umfangreicher verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Anpassungsbedarf im Zuge eines EU-Beitritts erwähnt. Es besteht seitens der Regierung die Absicht, diese begleitenden Rege-

lungen gleichzeitig mit dem Beitrittsvertrag in Kraft zu setzen. Ein Anpassungsbedarf ergibt sich insbesondere in folgenden Bereichen:

- EU-Recht genießt einen umfassenden Anwendungsvorgang gegenüber entgegenstehenden österreichischen Recht. Dies selbst dann, wenn es sich um österreichisches Verfassungsrecht handelt.
- Auf Grund dieses Anwendungsvorganges kann der österreichische Verfassungsgerichtshof seine Gesetzprüfungskompetenz gegenüber EU-Recht nicht wahrnehmen.
- Eingeschränkt ist auch die Befugnis des VfGH zum Schutz der Grundrechte gegenüber EU-Recht.
- Weiters wird durch einen EU-Beitritt das für die österreichische Rechtsordnung charakteristische Legalitätsprinzip (Art. 18 B-VG) für den Bereich des EU-Rechts beseitigt.
- Wie bereits erwähnt, werden durch einen EU-Beitritt die Rechtsetzungsbefugnisse des Bundes- bzw. Landesgesetzgebers beschränkt.

All diese Änderungen der österreichischen Verfassungsordnung sind automatische Folge eines EU-Beitritts. Vor diesem Hintergrund ist keinerlei sachlicher Grund erkennbar, warum diese — zwingend erforderlichen — Verfassungsänderungen dem Nationalrat bzw. der österreichischen Bevölkerung erst nach der Volksabstimmung vorgelegt werden. Es entsteht der Eindruck, daß die Bevölkerung über die Tragweite der mit einem EU-Beitritt verbundenen Verfassungsänderungen getäuscht werden soll.

Die lapidare Formulierung des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat aber auch zur Folge, daß Änderungen der österreichischen Verfassungsordnung, die mit dem Beitritt zur EU nur in einem politischen, nicht aber rechtlichen Zusammenhang stehen, nicht in die durch den EU-Beitritt modifizierten Grundprinzipien der österreichischen Verfassungsordnung Eingang finden. Betroffen davon sind etwa die Bundesstaatsreform, die Regelung zur Mitwirkung der Bundesländer an der Integrationspolitik des Bundes, flankierende Regelungen betreffend die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, usw. Die genannten Regelungen stehen insofern in einem politischen Zusammenhang zum EU-Beitritt, als sie den Einflußverlust, den die österreichischen Bundesländer und das österreichische Parlament durch einen EU-Beitritt erleiden, abmildern sollen. Aus Sicht der Bundesländer und des Parlaments wäre es wünschenswert gewesen, wenn diese begleitenden Änderungen der österreichischen Bundesverfassung Eingang in die neuen modifizierten Grundprinzipien der österreichischen Verfassungsordnung gefunden hätten. Die von der Bundesregierung und den Koalitionsparteien gewählte Vorgangsweise hat dagegen zur

Folge, daß die Abschaffung etwa der den Bundesländern und dem Parlament gewährten Mitwirkungsrechte an der Integrationspolitik keine neuere Gesamtänderung darstellen würden.

Reduzierung der Neutralität auf eine „Rumpfneutralität“

Auch hinsichtlich der österreichischen Neutralität vermeidet es die Bundesregierung, der Bevölkerung reinen Wein einzuschenken. Bekanntlich hat die österreichische Bundesregierung die 1989 vom Nationalrat geforderte völkerrechtliche Absicherung der Wahrung der österreichischen Neutralität im Beitrittsvertrag nicht erreicht. Eine derartige Absicherung wurde von der Bundesregierung — wie diese freimütig zugibt — nicht einmal angestrebt. Notwendige Folge dieses Versäumnisses der Bundesregierung ist, daß das Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität sowie die völkerrechtlichen Neutralitätspflichten Österreichs mit Österreichs Mitgliedschaftspflichten in der EU unvereinbar sind. Insbesondere erfließen aus der Mitgliedschaft bei der EU Verpflichtungen zur Teilnahme an Wirtschaftssanktionen, die mit den Gleichbehandlungspflichten eines neutralen Staates im Kriegsfall (vgl. Art. 9 des V. Haager Übereinkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges) unvereinbar sind. Die Regierungsvorlage verweist daher unter Punkt 3 („Gesamtkonzept verfassungspolitischer Maßnahmen im Rahmen des Beitrittsverfahrens“) zu Recht auf die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen abgegebenen österreichischen Erklärung, wonach Österreich davon ausgeht, „daß die aktive und solidarische Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 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“. Die Bundesregierung hat somit nicht nur keine Absicherung der österreichischen Neutralität im Beitrittsvertrag erreicht, sondern sogar umgekehrt der EU eine wesentliche Einschränkung der österreichischen Neutralität zugesichert.

Die Koalitionsparteien rechtfertigen dieses Verhandlungsergebnis damit, daß nach „herrschender Meinung“ kein Konflikt zwischen Neutralität und EU-Beitritt gegeben sei. Unerklärlich ist freilich, wieso die Bundesregierung dann im Beitrittsantrag 1989 — nach monatelangem Streit zwischen den Koalitionsparteien — einen derartigen Vorbehalt formuliert hat. Denn dieser wäre dann ja von vornherein ins Leere gegangen.

In Wahrheit kann von einer Vereinbarkeit von EU-Beitritt und Neutralität auch weiterhin keine Rede sein. Seitens der EU wurde dies mehrmals

(zB auch im „Avis“ der EG-Kommission) klargestellt. Die „Neudefinition“ der Neutralität durch die Bundesregierung stellt sich somit als — defensive — Antwort der Bundesregierung und der Koalitionsparteien auf die Weigerung der EU dar, die Neutralität als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa zu akzeptieren. Jene Teile des Neutralitätsrechtes, die mit einer EU-Mitgliedschaft unvereinbar sind (insbesondere die wirtschaftlichen Gleichbehandlungspflichten im Kriegsfall), werden einfach fallengelassen und als vom Neutralitätsbegriff nicht (mehr) erfaßt deklariert. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung und der Koalitionsparteien wäre eine derartige Neudefinition der Neutralität auf völkerrechtskonformen Weg nur durch eine Übereinkunft mit den Staatsvertragspartnern bzw. mit all jenen Staaten, die die österreichische Neutralität ausdrücklich oder stillschweigend anerkannt haben, möglich. Derartige Verhandlungen haben nicht stattgefunden. Der Beitritt Österreichs zur EU stellt insofern somit einen Völkerrechtsbruch dar. Da durch das Neutralitätsgesetz auf das völkerrechtliche Neutralitätsrecht verwiesen wird, trifft in weiterer Folge auch nicht die Behauptung der Bundesregierung und der Koalitionsparteien zu, wonach das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs bei einem EU-Beitritt nicht geändert werden müsse. Denn auf Grund des allgemeinen Vorranges des EU-Rechts gegenüber österreichischem Recht geht zB die Verpflichtung zur Teilnahme an Wirtschaftssanktionen entgegenstehendem innerstaatlichen Recht vor.

Bekanntlich zieht ein großer Teil der österreichischen Bevölkerung die Aufrechterhaltung der immerwährenden Neutralität einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union vor. Den unterfertigten Abgeordneten konnte kein plausibler Grund genannt werden, warum die angeführten rechtlichen Anpassungen der Neutralität — die wie gesagt automatische Folge eines EU-Beitritts sind — erst nach der Volksabstimmung vorgenommen werden sollen. Sie sehen sich daher zur Annahme genötigt, daß bis zur Volksabstimmung der österreichischen Bevölkerung die Aufrechterhaltung der Neutralität über den Beitrittstag hinaus suggeriert werden soll. Erst nach der Volksabstimmung beabsichtigt die Bundesregierung, ihre explizit und implizit eingegangene Verpflichtung zur formellen Preisgabe wesentlicher Bereiche der Neutralität einzulösen.

Verzicht auf die Verankerung inhaltlicher Integrationschranken

Das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union enthält auch keinerlei Festschreibung von Schranken für die Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Damit bleibt ua. offen, bei welchen

Weiterentwicklungen der Europäischen Union eine neue Volksabstimmung stattzufinden hat. Die österreichische Bevölkerung stellt damit eine Art Blankoscheck aus. So würde etwa die im Maastrichter Vertrag bereits angelegte „Bereicherung“ der EU um eine verteidigungspolitische Komponente — also die Entwicklung zu einem Militärpakt — in Österreich wohl keiner neuen Volksabstimmung bedürfen. Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß etwa in Irland und Dänemark wesentliche Vertragsrevisionen der EG bzw. EU regelmäßig einer Volksabstimmung unterworfen werden.

Demgegenüber verweist die Regierungsvorlage auf den Umstand, daß durch den EU-Beitritt Österreichs die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung zwar modifiziert würden, in dieser umgestalteten Ausprägung jedoch bestehen bleiben. Eine künftige Änderung des Unionsvertrages, die abermals gesamtändernden Charakter hätte, würde daher erneut einer Volksabstimmung unterworfen werden müssen. Diese Einschätzung trifft zweifellos zu. Es dürfte jedoch kein Zufall sein, daß in der Regierungsvorlage offenbleibt, welche konkreten möglichen Änderungen des Unionsvertrages zu einer derartigen neuerlichen Gesamtänderung führen würden. Auch in der Zukunft wird nämlich die zentrale Frage, ab wann eine Verfassungsänderung derart gravierend ist, daß sie einer Volksabstimmung zu unterziehen ist, mit einem hohem Maß an Rechtsunsicherheit behaftet bleiben.

Durch den Verzicht auf die Verankerung inhaltlicher Integrationschranken kann weiters auch kompetenzüberschreitenden Akten der EU nur schwer entgegengetreten werden. Wenn derartige kompetenzüberschreitende Organe nicht im Wege der gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Verfahren beseitigt werden, bleibt österreichischen Behörden und Gerichten nur die Möglichkeit, diese als absolut nichtig und daher — innerhalb des österreichischen Hoheitsgebietes — als unbeachtlich anzusehen. Die Regierungsvorlage führt dazu aus, daß die Annahme absoluter Nichtigkeit nur dann gerechtfertigt ist, wenn Rechtsakte von EU-Organen die Befugnisse, die sich aus den mit dem Beitrittsvertrag übernommenen EU-Primärrecht ergeben, überschreiten und diese Rechtsakte mit den Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung (in ihrer durch den EU-Beitritt modifizierten Fassung) in offenkundigem und kontradiktorischem Widerspruch stehen. Auch insoweit bleibt die Regierungsvorlage Beispiele schuldig, wann eine derartige absolute Nichtigkeit anzunehmen sei. Die Frage, wie kompetenzüberschreitenden Organen der EU entgegengetreten werden kann, ist keineswegs bloß akademisch. Bekanntlich ist im Zuge der Ratifikation des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union eine heftige Diskussion über die Tragweite von Art. F Abs. 3

EU-V („Die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.“) entbrannt. Fraglich ist, ob durch diesen Artikel eine Kompetenz-Kompetenz begründet wird. Der deutsche Bundestag hat in Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)“ die Auffassung vertreten, daß Art. F Abs. 3 keine Kompetenz-Kompetenz begründe, sondern es sich bloß um einen „Programmsatz“ handle. Diese Auffassung wurde von der deutschen Bundesregierung bekräftigt und vom deutschen Bundesverfassungsgericht festgeschrieben. Der Beitrittsvertrag bzw. spätestens das vorliegende Bundesverfassungsgesetz wäre jener Ort gewesen, in dem Österreich eine vergleichbare Festlegung hätte vornehmen können.

Die Regierungsvorlage verabsäumt aber auch noch in einer Reihe weiterer Punkte die Festbeschreibung einer souveränitätsfreundlichen Interpretation von Bestimmungen des Beitrittsvertrages bzw. des EU-Primärrechts: So hat etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht (2 BvR 2134 und 2159/92 vom 12. 10. 1993) zur eben diskutierten Frage der absoluten Nichtigkeit von Rechtsakten der EU folgendes ausgeführt: „Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unionsvertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrundeliegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden“ (Seite 49). Von dem in der Regierungsvorlage zitierten zusätzlichen Erfordernis, daß der Rechtsakt mit den Grundprinzipien der Bundesverfassung in „offenkundigem und kontradiktorischem“ Widerspruch stehen müsse, ist beim deutschen Bundesverfassungsgericht keine Rede. Es bedarf wohl keiner näheren Begründung, daß die vom deutschen Bundesverfassungsgericht gezogenen Grenzen damit ungleich enger sind als jene der vorliegende Regierungsvorlage.

Im eben zitierten Erkenntnis des deutschen Bundesverfassungsgerichtes werden jedoch auch noch eine Reihe weiterer inhaltlicher Integrations-schranken errichtet bzw. interpretatorische Klärstellungen getroffen:

So heißt es auf Seite 52 des zitierten Urteils: Deutschland habe seine Mitgliedschaft zur EU zwar mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet, könne „diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben“. Diese Passage ist im Hinblick darauf, daß der Vertrag über die europäische Union auf „unbegrenzte Zeit“ geschlossen wurde und keine Austrittsklausel enthält, von eminenter Bedeutung.

Hinsichtlich der Rechte des Bundestages führte das Bundesverfassungsgericht aus: „Vermitteln die Staatsvölker — wie gegenwärtig — über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt.“ (Seite 46) „Aus alledem folgt, daß dem deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen.“ (Seite 47). Durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union würden „die Entscheidungs- und Kontrollzuständigkeiten des deutschen Bundestags noch (!) nicht in einer Weise entleert, die das Demokratieprinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz für unantastbar erklärt, verletzt. . . .“ (Seite 39 f)

Hinsichtlich der Wirtschafts- und Währungsunion hält das deutsche Bundesverfassungsgericht fest, daß der Zeitpunkt für den Eintritt in die dritte Stufe „eher als Zielvorgabe denn als rechtlich durchsetzbares Datum“ zu verstehen sei. (Seite 68). Der deutsche Bundestag könne sich — gestützt auf Art. 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien — eine eigene Bewertung vorbehalten.

Der Grüne Klub hat im Rahmen der Ausschußberatungen vorgeschlagen, eine Reihe der angeführten inhaltlichen Integrationsschranken in Form einer Ausschußfeststellung auch für Österreich verbindlich festzuschreiben. Die Ausschlußmehrheit ist diesen Anträgen nicht gefolgt. Österreich übernimmt damit im Rahmen des EU-Beitritts mehr Verpflichtungen als die bisherigen Mitgliedstaaten der EU. Neben Deutschland hat sich nämlich noch eine Reihe weiterer Mitgliedstaaten konsequent geweigert, weitreichende Verpflichtungen aus dem Primärrecht — die der Europäische Gerichtshof vermeint, aus diesem ableiten zu können — zu übernehmen. So hat etwa Großbritannien das Prinzip der Parlamentsouveränität im Zuge des EU-Beitritts nicht aufgegeben. Damit ist auch der Vorrang britischen Rechts vor Gemeinschaftsrecht vom Parlament jederzeit wieder aktualisierbar. Eine ähnliche Haltung nimmt auch Dänemark ein. Demgegenüber läßt die Regierungsvorlage wie gesagt offen, welcher Kernbereich unserer Verfassung durch die neuen — nach dem EU-Beitritt modifizierten — Grundprinzipien der Bundesverfassung geschützt wird.

Im vorliegenden Bundesverfassungsgesetz hätten Festschreibungen (wie sie zB von Univ.-Prof. Griller im Zuge der Unterausschußberatungen vorgeschlagen wurden) vorgenommen werden können, die die österreichische Verfassungsordnungen vor unerwünschten — heute zum Teil noch gar nicht absehbaren — Entwicklungen des Integrationsprozesses schützt. Diese Chance wurde von Regierung und Koalitionsparteien vertan. Im Ergebnis übernimmt Österreich damit ein Mehr

an Vertragsverpflichtungen als bestehende Mitgliedstaaten, wie zB Deutschland, Großbritannien oder Dänemark.

Bezeichnung von Teilen des Beitrittsvertrages als „verfassungsändernd“

Durch das vorliegende Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur EU werden lediglich für die Genehmigung des Beitrittsvertrages Sonderbestimmungen geschaffen. Im Zuge der Unterausschußberatung hat Univ.-Prof. Griller dargelegt, daß die übrigen Bestimmungen des Art. 50 B-VG unverändert aufrechtbleiben. Der Beitrittsvertrag bzw. Teile desselben wären somit ausdrücklich als „verfassungsändernd“ zu bezeichnen. Da eine derartige Bezeichnung von der Bundesregierung nicht beabsichtigt ist und auf Grund des spezifischen Charakters des EU-Rechts auch gar nicht möglich wäre, wird der Beitrittsvertrag in diesem Punkt mit einer Verfassungswidrigkeit behaftet sein.

Verweis auf „Verhandlungsergebnis“ läßt Spielraum offen

Das vorliegende Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ermächtigt in Art. 1 zum Abschluß des Staatsvertrages „über den Beitritt Österreichs zur EU entsprechend dem am 12. April 1994 von der Beitrittskonferenz festgelegten Verhandlungsergebnis“. Gegenstand der Volksabstimmung ist somit diese Ermächtigung und nicht der Beitrittsvertrag selbst. Erst nach der Volksabstimmung wird es auf der Grundlage des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union zur Unterzeichnung und anschließenden Genehmigung des Beitrittsvertrages kommen. Auf Grund dieser zeitlichen Abfolge ist es aus demokratiepolitischen Gründen von entscheidender Bedeutung, daß in Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine möglichst enge Anbindung an das erzielte Verhandlungsergebnis, wie es im Bericht zu III-176 d. B. festgehalten wird, erfolgt. Denn dieser Bericht stellt die einzige Quelle dar, auf Grund derer sich Nationalrat und Bevölkerung eine Meinung über das Verhandlungsergebnis bilden können. Eine weniger präzise Anbindung würde zum demokratiepolitisch unerträglichen Ergebnis führen, daß am Beitrittsvertrag noch nach der Volksabstimmung Nachbesserungen vorgenommen werden können und die Volksabstimmung selbst somit zu einer Art Blankoscheck verkommen würde.

Die Sorge, daß es zu einer Nachbesserung des Beitrittsvertrages kommen könnte, ist keineswegs Ergebnis eines krankhaften Mißtrauens gegen die Bundesregierung. Sie ist vielmehr auf Grund eines vom Leiter des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts für den 12. österreichischen Juristen-

tag erstellten Gutachtens mehr als begründet: Darin wird ein „ausdrückliches Abstellen“ auf die paraphierte Fassung des Beitrittsvertrages als „staatspolitisch untragbar“ bezeichnet. Auf Grund der Erfahrungen mit dem EWR-Abkommen könnten „geringfügige“ Änderungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Die „geringfügigen“ Änderungen am EWR-Abkommen bestanden zB darin, daß auf Grund eines verwerfenden Gutachtens des Europäischen Gerichtshofes das gesamte bereits erzielte Verhandlungsergebnis im Institutionenbereich von der EU wieder in Frage gestellt und in der Folge völlig neugestaltet wurde. Nach der Nichtteilnahme der Schweiz am EWR wurde der bereits sogar unterzeichnete (!) Vertrag derart abgeändert, daß zB die Zahlungen Österreichs an die „Kohäsionsländer“ der EU erheblich erhöht wurden.

Vor dem Hintergrund dieser nur als zynisch zu bezeichnenden Ausführungen des Leiters des Verfassungsdienstes hat der Grüne Vertreter im Unterausschuß darauf gedrängt, im Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union auf den Text des Beitrittsvertrages selbst, wie er in zu III-176 d. B. vorliegt, abzustellen. Zu ihrer großen Überraschung mußten die unterfertigten Abgeordneten im Vollausschuß feststellen, daß die Koalitionsparteien nicht nur dieser Forderung nicht nachgekommen sind, sondern einen Abänderungsantrag vorgelegt haben, dessen Begründung wiederum zu den schlimmsten Befürchtungen Anlaß gab: Nach dem Text dieser Begründung wäre von der Ermächtigung des Bundesverfassungsgesetzes „auch noch allfällige Textkorrekturen, insbesondere (!) solche redaktioneller Art, die den im Zusammenhang mit dieser Gesamtänderung bedeutsamen Inhalt unberührt lassen“, miterfaßt gewesen. Durch diese Formulierung wäre nachträglichen Änderungen Tür und Tor geöffnet gewesen, solange sie bloß den für die „Gesamtänderung bedeutsamen Inhalt“ des Beitrittsvertrages unberührt lassen. Von den Übergangsfristen bis zum Protokoll Nr. 9 über den Transitvertrag wäre damit nahezu die gesamte Substanz des Beitrittsvertrages zur Disposition gestanden. Denn keine dieser Bestimmungen tangiert in irgendeiner Weise die mit einem EU-Beitritt verbundene Gesamtänderung der österreichischen Verfassung. Auf Grund der Proteste der unterfertigten Abgeordneten wurde die angeführte Bestimmung in der Folge entschärft. Sowohl der anwesende Staatssekretär Dr. Kostelka als auch Vertreter beider Regierungsfractionen betonten, daß ausschließlich an die Beseitigung von Druck-, Übersetzungs- und Zitierungsfehlern gedacht sei — nicht aber zB an Nachverhandlungen bei allfälligen Ratifikationsproblemen eines EU-Staates. Umso bedauerlicher ist es, daß sich die Regierungsfractionen auch im letztlich eingebrachten Abänderungsantrag bzw. in dessen Begründung

nicht zu einer Formulierung durchbringen konnten, die diese Intention wirklich zweifelsfrei zum Ausdruck bringt.

Verspätete bzw. unvollständige Vorlage des Verhandlungsergebnisses

Bei Beginn der Beratungen des zur Vorberatung des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur EU eingesetzten Unterausschusses lag das von der Bundesregierung erzielte Verhandlungsergebnis noch nicht vor. Erst am 15. April 1994 gelangte in Form einer Ergänzung des Berichts der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen der Beitrittsvertrag selbst in seiner deutschsprachigen Fassung zur Verteilung. Die übrigen — gleichermaßen authentischen — Sprachfassungen lagen dem Verfassungsausschuß nicht einmal bei der Beschlußfassung über den Ausschlußbericht vor. Die anders lautenden Zusagen in den Erläuterungen der Regierungsvorlage konnten somit nicht eingehalten werden: „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 vorliegende Bundesverfassungsgesetz sämtliche für den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union maßgeblichen Vertragstexte zur Verfügung stehen.“ (Punkt 2.2.) Demgegenüber ist festzuhalten, daß bis zum heutigen Tag lediglich die deutschsprachige Fassung des Vertragstextes vorliegt.

Die vorliegende Regierungsvorlage verweist in Art. 1 ausdrücklich auf das erzielte Verhandlungsergebnis. Es erscheint den unterfertigten Abgeordneten äußerst verantwortungslos, ein Bundesverfassungsgesetz zu verabschieden, das auf ein Verhandlungsergebnis verweist, das dem Nationalrat bis zuletzt nur unvollständig bekannt ist. Dabei handelt es sich keineswegs um ein bloß theoretisches Problem, zumal etwa in der Erklärung Nr. 36 der Schlußakte des Beitrittsvertrages eine Vereinbarung auf Grund eines Übersetzungsfehlers geradezu ins Gegenteil verkehrt wird. Darüber hinaus erscheint der Umstand, daß dem Nationalrat im Zeitpunkt der Beschlußfassung des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes nicht sämtliche authentische Sprachfassungen des Beitrittsvertrages vorgelegen sind, aber auch geeignet, das Verfahren zur Beschlußfassung dieses Bundesverfassungsgesetzes mit einer Verfassungswidrigkeit zu behaften. Denn im Wege der Verweisung in Art. 1 des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes wird der Beitrittsvertrag (und zwar in sämtlichen authentischen Sprachfassungen!) zu einem Bestandteil des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur EU. § 25 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates normiert aber, daß die Bundes-

regierung lediglich bis zum Beginn der Abstimmung im Ausschuß ihre Vorlage ändern oder zurückziehen kann. Es würde einer Umgehung dieser Gesetzesbestimmung gleichkommen, wenn die Bundesregierung in einer Regierungsvorlage auf einen Text verweist und sich der Textgehalt dieser Verweisung nach dem in § 25 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates festgelegten Zeitpunkt ändert. Jede Diskrepanz zwischen der deutschen und einer beliebigen anderen authentischen Sprachfassung des Beitrittsvertrages stellt sich aber — materiell gesehen — als Änderung der Regierungsvorlage dar. Somit stellt jede derartige Diskrepanz eine Verletzung des § 25 Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates dar. Darüber hinaus ist es mit Abschnitt D des zweiten Hauptstücks des Bundesverfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 unvereinbar, wenn Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates nach Durchführung der 3. Lesung abgeändert werden. Sollten daher die übrigen authentischen Fassungen des Beitrittsvertrages selbst bis zu diesem Zeitpunkt nicht vorliegen, so wären überdies auch die angeführten Bestimmungen der Bundesverfassung verletzt.

Zusammenfassende Kritikpunkte

- Das dem Parlament bzw. dem Bundesvolk zur Beurteilung vorliegende Bundesverfassungsgesetz macht in keiner Weise die Tragweite des bevorstehenden Eingriffes in das österreichische Verfassungsgefüge deutlich. Die Bevölkerung wird im Unklaren darüber gelassen, worin im Detail die mit diesem Bundesverfassungsgesetz verbundenen Eingriffe in die Grundprinzipien unserer Verfassung bestehen. All jene Verfassungsänderungen, die mit dem Beitrittsvertrag in einem rechtlichen (Vorrang des EU-Rechts, Beschränkung der Prüfkompetenz des Verfassungsgerichtshofes, Modifikation der Neutralität) oder politischen (Bundesstaatsreform, Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten, usw.) Zusammenhang stehen, werden dem Nationalrat erst nach der Volksabstimmung vorgelegt!
- Durch die Verankerung von „Integrations-schranken“ hätte der mit einem EU-Beitritt verbundene Souveränitätsverlust begrenzt werden können. Diese Möglichkeit wurde von den Koalitionsparteien nicht genutzt. Österreich übernimmt damit mit seinem EU-Beitritt mehr Verpflichtungen als bestehende EU-Mitglieder, wie zB Deutschland oder Großbritannien.
- Österreich wird zwar „als neutraler Staat in die EU gehen“, am darauffolgenden Tag werden jedoch automatisch neutralitätswidrige Verpflichtungen aus der EU-Mitgliedschaft (zB zur Teilnahme an Wirtschafts-sanktionen) den österreichischen Neutralitäts-

pflichten vorgehen. Es steht nicht im Belieben Österreichs, welche der völkervertrags- bzw. völkergewohnheitsrechtlich verankerten Neutralitätspflichten es beachtet und welche nicht. All jenen Staaten gegenüber, die die österreichische Neutralität ausdrücklich oder stillschweigend anerkannt haben, besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung Österreichs, die durch einen EU-Beitritt verletzt wird.

- Bis zuletzt ist dem Nationalrat lediglich die deutschsprachige Fassung des Beitrittsvertrages vorgelegen, nicht aber alle anderen gleichermaßen authentischen Sprachfassungen. Die deutschsprachige Fassung ist jedoch mit einer Reihe von den Sinn des Verhandlungsergebnisses teils sogar entstellenden

Fehlern behaftet. Der Verweis auf Rechtstexte, die im Zeitpunkt der Abstimmung im Ausschuß bzw. im Zeitpunkt der dritten Lesung im Plenum des Nationalrats nicht vorlagen, stellt einen Verfahrensmangel dar, der zur Aufhebung des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union durch den Verfassungsgerichtshof führen könnte.

- Die unangemessene Eile der parlamentarischen Beratungen hat schließlich die sich durchaus abahnende Möglichkeit zu einer Einigung über Verbesserungen des Gesetzes wieder zunichte gemacht.

Voggenhuber, Mag. Stoitsits