

Theo Öhlinger

## Formulierungsvorschlag betreffend die Stellung Österreichs in der EU

### I.

Das BeitrittsBVG BGBl 1994/744 hat die bundesverfassungsgesetzlich zuständigen Organe ermächtigt, den Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs abzuschließen. Sein normativer Gehalt ist mit dem Abschluss dieses Staatsvertrags allerdings nicht völlig erschöpft: Es ist dieses BVG, das mit seiner Annahme in einer Volksabstimmung die gesamtändernde Wirkung des Beitritts auf die Bundesverfassung in verfassungskonformer Weise in das System der Bundesverfassung verankert hat. In diesem Sinn bildet es nach wie vor die verfassungsrechtliche Grundlage der Mitgliedschaft Österreichs in der EU.

Will man diese Grundlage in eine künftige Verfassungsurkunde inkorporieren, so empfiehlt sich folgende Formulierung:

*Art (2a). Österreich ist Mitglied der Europäischen Union.*

Als Ort einer solchen Bestimmung wird, wie angedeutet, ein Artikel im Anschluss an die bisherigen Art 1 und 2 vorgeschlagen.

Angemerkt sei, dass es die hier vorgeschlagene Bestimmung offen lässt, ob die Mitgliedschaft in der EU selbst als ein leitender Grundsatz der Bundesverfassung anzusehen ist. Diese Frage ist – de constitutione lata – im rechtswissenschaftlichen Schrifttum umstritten (siehe die Nachweise bei *Öhlinger*, EU-BeitrittsBVG, Rz 21, in: Korinek/Holoubek, Kommentar). Die normativen Konsequenzen dieses Streits erschöpfen sich in der Frage, ob ein Austritt aus der EU einer obligatorischen Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG bedarf. Dagegen wäre eine wesentliche Modifikation der Mitgliedschaft als Folge grundlegen-

der Veränderungen der "Verfassung" der EU (zB die Umwandlung der Union in einen echten Bundesstaat) schon wegen der implizierten Modifikation anderer leitender Prinzipien der Bundesverfassung (Art 1 und/oder 2 B-VG ua) als eine Gesamtänderung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG zu qualifizieren (vgl dazu etwa *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, Rz 24, in: *Rill/Schäffer*, Kommentar).

Eine Klärung dieser offenen – und praktisch wenig bedeutsamen – Interpretationsfrage durch den Konvent erscheint nicht erforderlich. Sollte die künftige Verfassung als solche einer Volksabstimmung unterzogen werden, so stellt sich diese Interpretationsfrage neu. Würde man nämlich dabei dem hier skizzierten Vorschlag folgen, so läge es schon auf Grund der an Art 1 und 2 angelehnten Formulierung und ihrem systematischen Ort nahe, die EU-Mitgliedschaft als einen der leitenden Grundsätze der neuen Bundesverfassung zu qualifizieren.

## II.

Die Rechtstechnik des EU-BetriffsBVG hat außerdem zur Folge, dass unklar ist, wie eine künftige Änderung des Beitrittsvertrages selbst, aber auch der mit diesem Vertrag rezipierten Gründungsverträge der EU/EG aus verfassungsrechtlicher Sicht zu behandeln ist. Die einzig unanfechtbare Lösung – sofern nicht ein Vertragsinhalt mit gesamtändernder Wirkung auf die Bundesverfassung vorliegt – besteht darin, zu einer solchen Änderung jeweils neuerlich durch ein spezielles Bundesverfassungsgesetz zu ermächtigen. In diesem Sinn wurden das *BVG über den Abschluss des Vertrages von Amsterdam* BGBl I 1998/76, das *BVG über den Abschluss des Vertrages von Nizza* BGBl I 2001/120 sowie das *BVG über den Abschluss des Vertrages über den Beitritt der Tschechischen Republik usw zur Europäischen Union* BGBl I 2003/53 erlassen.

Die Rechtstechnik des BeitrittsBVG produziert demnach ständig neues Verfassungsrecht außerhalb der Verfassungsurkunde und dies bedarf im Lichte der Zielsetzung des Konvents einer Lösung. Als eine solche Lösung wird die Aufnahme folgender Bestimmung in den Text der künftigen Bundesverfassung vorgeschlagen (vgl dazu auch bereits *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Aspekte des Vertrages von Amsterdam in Österreich, in: Hummer [Hrsg], *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam* [1998] 297 [305 ff]):

- 3 -

*Art ... Änderungen der Verträge über die Europäische Union<sup>1</sup> bedürfen, unbeschadet des Art 44 Abs 3 B-VG, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Art 50 Abs 2 und Abs 3 B-VG sind nicht anzuwenden<sup>2</sup>.*

Dieser Vorschlag knüpft an eine Bestimmung an, die in einem Entwurf des BKA betreffend das EU-BegleitBVG als Art 23g B-VG vorgesehen war, aber schon in der RV fehlte. Diese Bestimmung lautete:

Für Änderungen des Vertrages über die Europäische Union einschließlich der Gemeinschaftsverträge gilt Art 50 B-VG nicht. Solche Staatsverträge dürfen aber nur mit Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates hierzu abgeschlossen werden. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Gegen diesen Vorschlag wurde eingewandt, dass er seinem Wortlaut nach auch Gesamtänderungen der Bundesverfassung durch EU/EG-Primärrecht ohne Volksabstimmung zulasse (so *Heller/Sinnl-Piazza*, JBl 1995, 700 [709]). Weiters lässt sich gegen diese Formulierung einwenden, dass sie die – schon im Zusammenhang mit dem BeitrittsBVG etc diskutierte – Problematik der Reichweite der Derogation des Art 50 B-VG (siehe dazu *Öhlinger*, BVG Amsterdam/Nizza, Rz 2, in: Korinek/Holoubek, Kommentar) aufwerfe bzw perpetuiere.

Der hier präsentierte Vorschlag stellt demgegenüber klar, dass eine durch eine solche Vertragsänderung bewirkte Gesamtänderung der Bundesverfassung auch in Zukunft einer

---

<sup>1</sup> Diese Terminologie bezeichnet mit wohl hinreichender Deutlichkeit das vertragliche Primärrecht der EU einschließlich der EG. Sie wäre bei einem allfälligen In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages anzupassen.

<sup>2</sup> Als Alternative könnte der letzte Satz – in Anlehnung an das BVG über den Abschluss des Vertrages von Nizza durch folgende Sätze ersetzt werden: *"Bestimmungen, durch die Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, bedürfen nicht der Bezeichnung gemäß Art 50 Abs 2 B-VG. Im Übrigen sind die Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes über Staatsverträge anzuwenden."* Doch ist die oben vorgeschlagene Formulierung einfacher und trotzdem nicht weniger präzise.

Volksabstimmung bedürfte. Dies setzt freilich voraus, dass auch über einen Staatsvertrag eine Volksabstimmung in Sinn des Art 44 Abs 3 B-VG zulässig ist. Dies ist bekanntlich äußerst umstritten und diese Streitfrage war einer der Gründe dafür, dass der Gegenstand der Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur EU nicht der Beitrittsvertrag selbst, sondern ein gesondertes BVG war. Die Auffassung, über einen die Verfassung gesamtändernden Staatsvertrag nicht abstimmen zu dürfen, aber über ein zum Abschluss ermächtigendes B-VG abstimmen zu müssen (so die Praxis der letzten Jahre), wäre allerdings mit einer Verfassungsurkunde, die ein Inkorporationsgebot enthält, nicht kompatibel. Eine derartige Auffassung würde vielmehr auch in Zukunft besondere Bundesverfassungsgesetze erfordern. Diese Problematik ist aber im Zusammenhang mit Art 44 Abs 3 B-VG zu lösen. Im hier gegebenen Zusammenhang muss eine solche Lösung vorausgesetzt werden.

Ferner stellt der hier präsentierte Vorschlag klar, dass sich die Derogationswirkung dieser Bestimmung gegenüber Art 50 B-VG nur auf die dort angeordnete Bezeichnungspflicht für verfassungsändernde Bestimmungen und den bezüglich EU-Recht praktisch nicht in Betracht kommenden Erfüllungsvorbehalt erstreckt.

Der zweite Satz entspricht der geltenden Verfassungslage. Verfassungspolitisch sind qualifizierte Mehrheitserfordernisse im Nationalrat und Bundesrat auch für jede kleinste Änderung des EU/EG-Primärrechts diskussionswürdig. Das gilt vor allem dann, wenn die Verteilung des vom EU-Konvent vorgeschlagenen Verfassungsvertrages Geltung erlangen sollte. (Zumindest für den "operativen" dritten Teil des Verfassungsvertrages sollten auch einfache Mehrheiten im österreichischen Parlament ausreichend sein.) Vorerst wäre allerdings das weitere Schicksal dieses Verfassungsvertrages abzuwarten.

Als systematischer Ort der hier vorgeschlagenen Bestimmung bietet sich – ähnlich dem ursprünglich vorgesehenen Art 23g B-VG – das Kapitel der künftigen Verfassung über die Europäische Union (derzeit: Art 23a-23f B-VG) an.