

Wolfgang Burtscher

EG-Beitritt und Föderalismus

Folgen einer EG-Mitgliedschaft
für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 48

WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1990

Wolfgang Burtscher
EG-BEITRITT UND FÖDERALISMUS

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 48

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

EG-Beitritt und Föderalismus

Folgen einer EG – Mitgliedschaft für
die bundesstaatliche Ordnung Österreichs

von

Wolfgang Burtscher



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1990

Gedruckt mit Unterstützung der Kulturabteilung
des Amtes der NÖ Landesregierung

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Burtscher, Wolfgang:

EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer
EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche
Ordnung Österreichs – Wien: Braumüller, 1990.

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus-
forschung, Bd. 48)

ISBN 3-7003-864-7

NE: Institut für Föderalismusforschung, Inns-
bruck.

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1990 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,
A-1092 Wien

Druck: Thaurdruck, Giesriegl Ges.m.b.H., 6065 Thaur
ISBN 3-7003-864-7

Meinen Eltern
und Patricia

VORWORT

Mit der Überreichung der österreichischen Beitrittsanträge zu den Europäischen Gemeinschaften am 17. Juli 1989 wurde ein Schritt gesetzt, der auch für die Zukunft des österreichischen Bundesstaates von erheblicher Tragweite sein wird. Denn wie immer sich das Verhältnis Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften letztlich gestalten wird - ob Vollmitgliedschaft oder Einbindung Österreichs in den zwischen den EFTA-Staaten und der EG (noch) zu schaffenden Europäischen Wirtschaftsraum - in jedem Fall werden tragende Grundprinzipien der österreichischen Bundesstaatlichkeit in nicht unerheblichem Maße tangiert werden.

Vorliegende Studie hat zum Ziel, erstmals einen Überblick über die mit einer EG-Mitgliedschaft verbundenen Eingriffe in die bundesstaatliche Ordnung Österreichs zu geben und aufzuzeigen, wie die österreichischen Bundesländer durch die Beeinflussung der nationalen Gemeinschaftspolitik aber auch durch Tätigwerden auf europäischer Ebene am europäischen Integrationsprozeß mitwirken könnten.

Die Arbeit, die im übrigen nicht den Anspruch auf eine erschöpfende Behandlung der gestellten Thematik erhebt, sondern vielmehr überblicksartig mögliche gemeinschaftsrechtliche Eingriffe in den Wirkungsbereich der Länder deutlich machen will, wurde am 1. November 1989 abgeschlossen. Spätere Entwicklungen und Publikationen wurden nur mehr vereinzelt berücksichtigt.

Bei der Erarbeitung dieser Studie wurde mir vielfältige Hilfe zuteil. Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Johannes MÜLLER vom Amt der Vorarlberger Landesregierung für seine stets förderlichen Anregungen und mannigfaltige Hilfestellung. Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei den Herren Dr. Werner BRANDTNER und Dr. Bernhard RÖSER vom Amt der Vorarlberger Landesregierung, Dr. Anton GSTÖTTNER vom Amt der Tiroler Landesregierung sowie Dr. Eduard PAULUS vom Amt der Salzburger Landesregierung für ihre wertvollen Hinweise. Zu großem Dank verpflichtet bin ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER, dem Direktor des Instituts für Föderalismusforschung, für sein dieser Arbeit von Anfang an entgegengebrachtes Interesse sowie dem Kuratorium des Instituts für Föderalismusforschung für die Förderung vorliegender Arbeit sowie deren Aufnahme in die Schriftenreihe des Instituts.

Innsbruck, im Dezember 1989

Wolfgang Burtscher

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	13
A. EINLEITUNG	15
B. BESTANDSAUFNAHME GEMEINSCHAFTSRECHTLICHER EINGRIFFE IN AUSGEWÄHLTE LÄNDERBEREICHE	18
I. Eingriffe im Bereich der Ländergesetzgebung	18
1. Die Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnisse der Mitgliedstaaten von gemeinschaftsrechtlichen Zuständigkeiten	18
2. Grundverkehrsrecht	20
a) Ausländergrundverkehr	23
(1) Allgemeines	23
(2) Freiheit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs und Aus- ländergrundverkehr	25
(3) Ausländergrunderwerbsbeschränkungen – ein Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot und die Kapitalverkehrsfreiheit?	32
(4) Schlußfolgerungen	36
b) Land- und forstwirtschaftlicher Grundverkehr	40
3. Gewerbeähnliche Tätigkeiten	41
4. Baurecht	44
5. Tierzucht	46
6. Umweltschutzrecht	47
a) Grundzüge der gemeinschaftlichen Umweltpolitik	47
b) Jagdgesetzgebung, Natur- und Tierschutz	50
c) Luftreinhaltung und Abfallwirtschaft	54
7. Landesdienstrecht	56
a) Zugang von Gemeinschaftsbürgern zum öffentlichen Dienst	56
b) Gleichbehandlung von Mann und Frau	60
8. Sozialhilferecht	60
II. Beeinträchtigung von Verwaltungskompetenzen der Bundesländer	62
III. Finanzielle Aspekte eines EG-Beitritts für die Länder	64
1. Belastung der öffentlichen Haushalte durch "Beitragszahlungen" zum EG-Haushalt sowie durch vermindertes Steueraufkommen im Zuge der EG-Steuerharmonisierung	64
2. Bundesstaatliche Lastenverteilung im Zusammenhang mit der Durch- führung von EG-Rechtsvorschriften	65
IV. Eingriffe im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung	67
1. Regionale Wirtschaftsförderung	67
a) Die Zulässigkeit innerstaatlicher regionaler Wirtschaftsförderung gem. Art.92 ff. EWGV	68

b) Das Kontrollverfahren der Kommission und die Stellung von Gebietskörperschaften	72
c) Die gemeinschaftsrechtliche Regionalpolitik und ihre Förderungsinstrumente.....	74
(1) Allgemeines	74
(2) Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	75
d) Schlußfolgerungen für die regionale Wirtschaftsförderung der österreichischen Bundesländer	78
e) Länderbeihilfen im Bereich der Landwirtschaft	80
2. Öffentliches Auftragswesen	84
a) Grundzüge des Gemeinschaftsrechts im Bereich des öffentlichen Auftragswesens	84
b) Auswirkungen auf das öffentliche Auftragswesen der Länder	87
C. MÖGLICHKEITEN DER EINFLUSSNAHME AUF DEN WILLENSBILDUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSPROZESS DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN DURCH DIE ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER	89
I. Vorbemerkungen	89
II. Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen für die Mitwirkung "subnationaler Einheiten" am europäischen Integrationsprozeß	90
1. Die Bedeutung der regionalen/lokalen Gebietskörperschaften im Vertragssentwurf einer Europäischen Union des Europäischen Parlaments ..	91
2. Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften – ein geeignetes Forum für die Artikulierung von Länderinteressen ?	92
3. Die "Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" des Europäischen Parlaments	94
III. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der deutschen Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß	95
1. Das Länderbeteiligungsverfahren	95
2. Das "Neue Bundesratsverfahren"	98
a) Allgemeines	98
b) Die inhaltliche Ausgestaltung	98
(1) Informationsanspruch	98
(2) Stellungnahmerecht	99
c) Hinzuziehung von Ländervertretern in EG-Gremien	101
d) Organisatorische Aspekte	106
3. Die Institution des "Länderbeobachters"	107
4. Die Informationsbüros der Länder in Brüssel	109
IV. Einflußnahmemöglichkeiten der österreichischen Bundesländer auf die EG-Beitrittsverhandlungen bzw. den europäischen Integrationsprozeß ...	112
1. Einflußnahmemöglichkeiten der Länder im Stadium der Beitrittsvorbereitungen bzw. Beitrittsverhandlungen	112
2. Mitwirkungsmöglichkeiten der österreichischen Bundesländer am EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bei bestehender Mitgliedschaft	114

a) Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf die Willensbildung des Bundes in den den Kompetenz- bzw. Interessensbereich der Länder betreffenden EG-Angelegenheiten	115
(1) Verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes zur Beachtung der Länderstandpunkte	115
(2) Institutionen zur Koordination und Vertretung der Länderstandpunkte gegenüber dem Bund in den den Kompetenz- bzw. Interessensbereich der Länder betreffenden EG-Fragen	117
(a) Besonderheiten des deutschen Bundesrats im Vergleich zum österreichischen Bundesrat	117
(b) Bundesrat oder Landeshauptmännerkonferenz als Plattform für die Bildung und Artikulation der Länderstandpunkte gegenüber der Bundesregierung in EG-Fragen ?	118
(3) Die inhaltliche Ausgestaltung des nationalen Mitwirkungsverfahrens	121
(a) Informations- und Stellungnahmerecht der Bundesländer	121
(b) Aufnahme von Vertretern der Bundesländer in die nationalen Delegationen bei EG-Gremien	122
b) Interessensvertretung der Bundesländer auf europäischer Ebene	124
(1) Der Beirat für regionale und lokale Gebietskörperschaften	124
(2) Schaffung der Institution eines "Ländervertrauensmannes".	124
(3) Einrichtung von "Informationsbüros" durch die österreichischen Bundesländer in Brüssel.	125
D. DIE BETEILIGUNG DER LÄNDER BEI DER INNERSTAATLICHEN DURCHFÜHRUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS	128
I. Problemstellung	128
II. Die Kompetenzen der Länder bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch Gesetz	129
1. Notwendigkeit der legislativen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ...	129
2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der rechtsetzenden Ausführung des Gemeinschaftsrechts.	130
3. Schlußfolgerungen für die Kompetenz der Länder zur Durchführung von EG-Recht durch Gesetz	132
III. Die Beteiligung der Länder bei der verwaltungsmäßigen Durchführung des Gemeinschaftsrechts	135
E. Schlußbemerkungen	136
Anhang	139
1. Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenzen zur Teilnahme an der europäischen Integration vom 4. Juni 1987, 13. November 1987, 15. April 1988 und 25. November 1988 (Auszüge)	139
2. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 21. bis 23. Oktober 1987 über Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft	140
3. Beschluß der Kommission vom 24. Juni 1988 zur Einsetzung eines Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften	143

4. Gemeinschaftscharta der Regionalisierung vom 18. November 1988	146
5. Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 5.7.1957 zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft	153
6. a. Schreiben des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19. September 1979 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten	154
6. b. Antwortschreiben des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz.	155
7. Schema zum Länderbeteiligungsverfahren gebilligt von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 7./8. 2. 1980.	155
8. Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 5.12. 1986 zum Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte	157
9. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Dezember 1987	158
10. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zu der Bestellung von Ländervertretern nach Art. 2 Abs.5 EEAG	162
11. Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juni 1988 (Auszug)	163
12. Abkommen über den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften vom 27. Oktober 1988	166
13. Bundesgesetz vom 29. Juni 1989 über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik	168
Literaturverzeichnis	171
Sachregister	185

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AgrarR	Agrarrecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
Art	Artikel
Ausg	Ausgabe
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BDG	Beamtendienstrechtsgesetz
BlgStenProtNR	Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates
BM	Bundesminister
BSP	Bruttosozialprodukt
CEN	Comité européen de normalisation
CENELEC	Comité européen de normalisation electronique
CMLR	Common Market Law Review
ders	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRdA	Das Recht der Arbeit
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EB	Erläuternde Bemerkungen
EFTA	European Free Trade Association
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEAG	Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
Ges	Gesandter
GG	Grundgesetz
GeschOBR	Geschäftsordnung des (deutschen) Bundesrates
Hrsg	Herausgeber
HS	Halbsatz
idF	in der Fassung
iVm	in Verbindung mit
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
LGBI	Landesgesetzblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

Nov	Novelle
Nr	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZ	Notariatszeitung
NZZ	Neue Züricher Zeitung
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
PE DOK	Dokument des Europäischen Parlaments
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rs	Rechtssache
Rspr	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
Rz	Randziffer
S	Seite, Satz
schriftl	schriftlich
SGVG	Salzburger Grundverkehrsgesetz
StenProtBR	Stenographische Protokolle des Bundesrates
Suppl	Supplementum
TT	Tiroler Tageszeitung
TGVG	Tiroler Grundverkehrsgesetz
u.a.	unter anderem
UAbs	Unterabsatz
v	vom
VA	Verfassungsausschuß
VGVG	Vorarlberger Grundverkehrsgesetz
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
WiSt	Wirtschaftsstudium
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften
Z, Zif	Ziffer
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZHR	Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht

A. EINLEITUNG

Oberstes Ziel der österreichischen Integrationspolitik ist die volle und umfassende Teilnahme Österreichs an der Substanz des im Entstehen begriffenen Europäischen Binnenmarktes¹⁾. Um dieses Ziel zu erreichen hat die Österreichische Bundesregierung mit Ministerratsbeschluß vom 1.12.1987 erstmals auch einen Vollbeitritt zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse der immerwährenden österreichischen Neutralität als mögliche Option in Erwägung gezogen. Nach Vorlage eines Integrationsberichts, der von der Bundesregierung am 5.7.1988 genehmigt wurde, sowie dem EG-Beitrittsbeschluß der österreichischen Bundesregierung vom 4. 7. 1989 wurden am 17. 7. 1989 die österreichischen Aufnahmeanträge in die EG hinterlegt.

Neben der Frage der Vereinbarkeit eines EG-Beitritts mit der österreichischen Neutralität²⁾, die verständlicherweise im Mittelpunkt der EG-Diskussion in Österreich steht, wird nun in zunehmendem Maße auch die Frage nach allfälligen Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf den bundesstaatlichen Charakter Österreichs diskutiert³⁾. Ausschlaggebend für die Sensibilisierung in dieser Frage waren die Erfahrungen der deutschen Bundesländer⁴⁾, aber auch anderer territorialer Gebietskörperschaften wie der spanischen Autonomen Gemeinschaften⁵⁾ oder der italienischen Regionen⁶⁾, die gezeigt haben, daß ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Teilnahme am Prozeß der europäischen Integration und der Bewahrung des bundesstaatlichen bzw. dezentralen Staatsaufbaus einzelner Mitgliedstaaten besteht. Diese für die Mitgliedschaft von Bundesstaaten ungünstigen gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen sind im übrigen auch mit ein Grund für die ablehnende Haltung der Schweizerischen Bundesregierung zu einem EG-Beitritt⁷⁾. Die Ursache hierfür liegt darin, daß die selbständigen Gesetzgebungs- und Vollziehungsbefugnisse dieser territorialen Untergliederungen in dem Maße eingeschränkt und beschnitten werden, als die Europäischen Gemeinschaften von ihren Kompetenzen Gebrauch machen. Während die Zentralregierungen ihren Kompetenzverlust zumindestens teilweise durch die Mitwirkung am EG-Entscheidungsprozeß kompensieren können, verfügen die regionalen Körperschaften der einzelnen Mitgliedstaaten - seien dies eigenstaatliche Einheiten wie die deutschen Bundesländer oder bloß dezentralisierte Gebilde wie die italienischen Regionen - im

¹⁾ Zur Chronologie der jüngsten österreichischen Integrationsbemühungen siehe zusammenfassend Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Außenpolitischer Bericht 1988, 1989, S. 167 ff.

²⁾ Vgl. dazu stellvertretend für viele Hummer/Schweitzer 1987; Rotter, ÖZP 1988, S. 169 ff.; Pechstein, EuR 1989, S. 54 ff.

³⁾ Siehe dazu z.B. die vom Institut für Föderalismusforschung am 27.2.1989 in Schloß Hofen/Bregenz veranstaltete Tagung zum Thema "Auswirkungen eines EG- Beitritts auf die föderalistische Struktur Österreichs". Auch in der Literatur hat dieses Thema bereits Niederschlag gefunden. Siehe dazu Öhlinger 1988, S. 73 ff.; Burtscher, in: Huber/Esterbauer (Hrsg.) 1988, S. 97 ff.; Schweitzer, in: Schwind (Hrsg.) 1989, S. 29 ff.

⁴⁾ Siehe dazu statt vieler Magiera /Merten (Hrsg.) 1988.

⁵⁾ Siehe dazu, Montoro Chiner, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 165 ff.; Da Silva Ochoa 1989.

⁶⁾ Siehe dazu Pocar, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 151 ff.

⁷⁾ Siehe dazu den Bericht des Schweizerischen Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß vom 24. August 1988, S. 122 f. Zu den Auswirkungen eines EG-Beitritts auf den Schweizerischen Föderalismus siehe Wiederkehr 1978; Burtscher, in: Huber/Esterbauer (Hrsg.) 1988, S. 109 ff. Siehe dazu auch die Arbeiten von Jacot-Guillarmod, 1990.

institutionellen Gefüge der Europäischen Gemeinschaften über kein eigenes Repräsentationsorgan und damit über keine Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten⁸⁾. Jüngste Entwicklungen, wie die Einrichtung eines Beirates der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften⁹⁾ zeigen allerdings, daß in den Europäischen Gemeinschaften ein gewisser Umdenkprozeß hinsichtlich der Bedeutung regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften für Gemeinschaftsrecht und -politik im Gange ist¹⁰⁾.

Die österreichischen Bundesländer haben sich erstmals bereits am 13.11.1987 im Rahmen der Landeshauptmännerkonferenz einstimmig für eine Vollmitgliedschaft Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften ausgesprochen¹¹⁾, allerdings nicht ohne, in Kenntnis der damit verbundenen Gefahren für die Bundesstaatlichkeit, Forderungen nach einem institutionalisierten Mitspracherecht in EG-Angelegenheiten sowie nach Übertragung neuer Kompetenzen zu erheben. In diesem Anliegen wurden die Länder inzwischen im übrigen bereits vom Bundesrat unterstützt, der die Bundesregierung in einer einstimmig angenommenen EntschlieÙung ersuchte, "die Länder und Gemeinden rechtzeitig und umfassend in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß einzubinden und darauf zu achten, daß auch nach einem möglichen EG-Beitritt Österreichs den Ländern in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereichs ein umfassendes Mitspracherecht gewahrt...bleibt"¹²⁾.

Das Ausmaß der eben angesprochenen Gefährdung der österreichischen Bundesstaatlichkeit richtet sich nach dem Grad der Beeinträchtigung der tragenden Grundprinzipien der österreichischen Bundesstaatlichkeit, im besonderen der *"relativ autonomen Landesgesetzgebung, der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat, der relativ autonomen Landesverwaltung, sowie der Mitwirkung der Länder an der Vollziehung des Bundes im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung"*¹³⁾.

Im ersten Teil der Studie werden daher die Folgen eines EG-Beitritts für diese Grundprinzipien der österreichischen Bundesstaatlichkeit untersucht.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß eines dieser Prinzipien, nämlich die durch die Institution des Bundesrates gewährleistete Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, in all jenen Sachbereichen nicht mehr möglich ist, in denen die Gemeinschaftsorgane von ihrer Regelungszuständigkeit Gebrauch gemacht haben (Entparlamentarisierung bei gleichzeitiger Entföderalisierung). Sollte sich, die, vom Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, anläßlich einer Rede vor dem Europäischen Parlament getätigte Aussage, daß in naher Zukunft 80 % der Gesetzgebungsakte auf wirtschaftspolitischem, eventuell auch finanz- und sozialpolitischem Gebiet auf Gemeinschaftsebene ergehen werden¹⁴⁾, bewahrheiten, kann man annähernd ermes sen, welche Kompetenzverluste dem nationalen Gesetzgeber, also auch dem Bundesrat, bevorstehen. Geht man allerdings von den tatsächlichen Möglichkeiten des Bundesrates aus, durch Verweigerung der Zustimmung, Einfluß auf den Bundesgesetzgebungsprozeß zu neh-

⁸⁾ Rudolf, in: Münch (Hrsg.) 1981, S. 117 ff.

⁹⁾ Siehe dazu ABl. 1988, Nr. C 274, S. 23 ff.; Wortlaut siehe Anhang 3.

¹⁰⁾ Siehe dazu Hrbek, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 127 ff.

¹¹⁾ Zum Wortlaut dieses und der folgenden Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz zur Frage der Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration siehe Anhang 1.

¹²⁾ Diese EntschlieÙung geht zurück auf einen Antrag der Bundesräte Dr. Schambeck, Strutzenberger und Genossen. Siehe dazu im Detail StenProtBR, 515. Sitzung vom 11. Mai 1989, S. 22993 ff.

¹³⁾ Walter/Mayer 1988, S. 65, Rz. 160.

¹⁴⁾ Rede vor dem EP am 15.6.1988, Verhandlungen des EP, Anhang 2, Nr. 2-366/172.

men¹⁵⁾, so dürfte der Eingriff in dieses Bundesstaatsprinzip letztlich aber nicht so schwer wiegen, wie die durch einen EG-Beitritt bedingte "Aushöhlung" der ohnehin bereits bescheidenen autonomen Landesgesetzgebungsbefugnisse, der das Hauptaugenmerk nachstehender Ausführungen gilt. Anhand wichtiger von einem EG- Beitritt betroffener Ländergesetzgebungsbefugnisse soll aufgezeigt werden, wie der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum der Länder durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben beschränkt und eingeengt wird.

Nach einigen Überlegungen zu den Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung der Länder sowie zu den finanziellen Aspekten eines EG-Beitritts für die Länder wird dann im zweiten Teil der Studie untersucht, über welche Mitwirkungsmöglichkeiten am EG - Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß die österreichischen Bundesländer - quasi als Ausgleich für die erlittenen Kompetenzverluste - allenfalls verfügten. Nicht Gegenstand vorliegender Untersuchung sind hingegen die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf jene Bereiche, in denen zwar, wie etwa im Fall der gemeinschaftsrechtlichen Verkehrspolitik, Interessen einzelner Bundesländer in massiver Weise berührt werden, eine Beeinträchtigung des selbständigen Wirkungsbereichs der Bundesländer aber nicht vorliegt.¹⁶⁾ Die Beschränkung auf rein rechtliche Fragestellungen hat schließlich auch zur Folge, daß den Auswirkungen eines allfälligen EG-Beitritts auf ein weiteres, prägendes Element der österreichischen Bundesstaatlichkeit, nämlich die "politischen Stärke" der Länder¹⁷⁾ kein Augenmerk geschenkt wird. Status quo und Bewährung des österreichischen Föderalismus können nämlich allein mit den oben erwähnten, verfassungsrechtlich verankerten Bundesstaatsprinzipien ohne Berücksichtigung der politischen Macht der Bundesländer nicht erklärt werden. Durch die Schaffung einer nach dem Bund zusätzlichen Entscheidungsebene in Form der Europäischen Gemeinschaften, werden neben den rechtlichen wohl auch die politischen Einflußnahmemöglichkeiten der Länder auf nationaler Ebene, die sich insbesondere aus der starken Stellung der Landeshauptmänner in der Hierarchie der politischen Parteien ergeben, geschmälert werden.

¹⁵⁾ Siehe dazu Kathrein, in: Schambeck (Hrsg.) 1986, S. 337 ff.

¹⁶⁾ Angemerkt sei aber bereits an dieser Stelle, daß bei gravierenden Interessensbeeinträchtigungen der Länder durch die Gemeinschaftspolitik (vgl. Transitproblematik), diesen zumindest eine Stellungnahmerecht einzuräumen wäre. Siehe dazu S. 121 f.

¹⁷⁾ Siehe dazu Pernthaler 1984, S. 54.

B.BESTANDSAUFNAHME GEMEINSCHAFTSRECHTLICHER EINGRIFFE IN AUSGEWÄHLTE LÄNDERBEREICHE

I. EINGRIFFE IM BEREICH DER LÄNDERGESETZGEBUNG

1. Die Abgrenzung der Gesetzgebungsbefugnisse der Mitgliedstaaten von gemeinschaftsrechtlichen Zuständigkeiten

Der Grad der Beeinträchtigung gesetzgeberischer Befugnisse der österreichischen Bundesländer im Falle einer EG-Mitgliedschaft hängt in entscheidendem Maße vom Umfang der den Europäischen Gemeinschaften durch die Gründungsverträge übertragenen Hoheitsgewalt ab, deren Wahrnehmung im wesentlichen vier eigenen Verbandsorganen, nämlich der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof obliegt. Hinsichtlich des Aufgabenbereichs dieser Gemeinschaftsorgane kann vereinfachend die Feststellung getroffen werden, daß der Kommission und dem Rat legislative und exekutive Funktionen zukommen, das Europäische Parlament Mitentscheidungs- und Kontrollrechte wahrnimmt und der Europäische Gerichtshof die Rechtskontrolle ausübt.¹⁸⁾ Was die Ausstattung der Europäischen Gemeinschaften mit Kompetenzen anlangt, ist zunächst einmal auf das *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung* hinzuweisen, wonach die Gemeinschaftsorgane *keine Allzuständigkeit* besitzen, sondern lediglich die ihnen in den Gründungsverträgen zugewiesenen Befugnisse wahrnehmen dürfen¹⁹⁾. Trotz dieses Enumerationsprinzips ist jedoch eine erschöpfende und abschließende Aufzählung sämtlicher von den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsbefugnissen betroffener Ländergesetzgebungskompetenzen nicht möglich. Die Ursache hierfür liegt in der in Art. 235 EWGV verankerten *Generalermächtigung zur Rechtsetzung*, die das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung relativiert²⁰⁾ und bereits in der Vergangenheit Grundlage für eine dynamische, oft kritisierte²¹⁾ Kompetenzerweiterung der Europäischen Gemeinschaften zu Lasten der Mitgliedstaaten war²²⁾. Gemäß dieser Bestimmung kann nämlich der Rat, allerdings bedarf es hiezu der Einstimmigkeit, unter der Voraussetzung, daß ein Tätigwer-

¹⁸⁾ Für einen kursorischen Überblick über die institutionellen Strukturen und die Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Aufgaben und Arbeitsweise der Organe, siehe Ebers, WiST 1989, S. 357 ff.; Mögele, BayVBl. 1989, S. 577 ff. Für weitergehende Informationen siehe Hummer/Schweitzer 1990; Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil 1987.

¹⁹⁾ Siehe dazu Grabitz, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 189, Rz. 4; Dorn 1986, S. 90 ff.

²⁰⁾ Zum Verhältnis des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung zu Art. 235 siehe im Detail Dorn 1986, S. 89 ff.; Grabitz, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 235, Rz. 1 ff.

²¹⁾ Besonders die deutschen Bundesländer kritisierten wiederholt die auf der Grundlage dieser Bestimmung erfolgten Eingriffe in ihre Bildungs- und Kulturhoheit. Siehe dazu beispielsweise Bayerische Staatsregierung 1988, S. 45 ff., S. 50: "Art. 235 darf auf keinen Fall dazu mißbraucht werden, Bereiche und Ziele, die nach dem Vertrag nicht in die Zuständigkeit der EG fallen, zu usurpieren". Zu den in diesem Zusammenhang kritisierten Programmen und Aktivitäten zählen u.a. das Allgemeine Programm der Europäischen Gemeinschaften zur Förderung der Mobilität der Hochschulstudenten (ERASMUS), die EG-Rundfunkrichtlinie und Gemeinschaftsaktivitäten im Bereich des Fremdenverkehrs.

²²⁾ So wurden im Zeitraum von 1962 bis 1985 nicht weniger als 389 Rechtsakte auf Art. 235 EWGV gestützt. Siehe dazu Dorn 1986, S. 158 ff.

den der Gemeinschaft zur Verwirklichung des Vertragszieles, nämlich der Schaffung des Gemeinsamen Marktes, erforderlich ist und die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht im EWGV vorgesehen sind, rechtsetzend tätig werden. Eine weitere Ausweitung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsbereiche ist auch von der Dynamisierung und Intensivierung der Rechtsangleichung gem. Art. 100 a EWGV zur Verwirklichung des Binnenmarktes zu erwarten²³⁾).

Gemeinschaftsrechtliche Rechtssetzungsakte, die diesen Kompetenzrahmen überschreiten, können von den Mitgliedstaaten im Wege einer Nichtigkeitsklage gem. Art. 173 Abs. 1 Satz 2 EWGV angefochten werden. Territoriale Untergliederungen wie z. B. die italienischen Regionen oder die deutschen Bundesländer leiden in diesem Bereich hingegen an einem beträchtlichen Rechtsschutzdefizit. Sie verfügen, selbst wenn solche „ultra vires“ – Handlungen seitens der Gemeinschaft ihren selbständigen innerstaatlichen Wirkungsbereich betreffen, nämlich über keine derartige Klagebefugnis vor dem EuGH.^{23a)}

Abgesehen von dem im wesentlichen durch den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und Art. 235 EWGV determinierten Umfang der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsbefugnisse stellt sich die Frage, wie in diesen Bereichen das Verhältnis zwischen staatlicher und gemeinschaftsrechtlicher Rechtsetzung ausgestaltet ist. Zwar enthalten die Gemeinschaftsverträge keine ausdrückliche allgemeine Regelung betreffend die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten, nach einer Analyse der Gemeinschaftsverträge sowie der Rechtsprechung des EuGH kann aber im wesentlichen zwischen ausschließlichen, konkurrierenden und parallelen Zuständigkeiten unterschieden werden²⁴⁾.

Im Bereich der *ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeiten*, hiezu zählen etwa die Zolltarifpolitik, die Handelspolitik und Teile der Verkehrs- und Fischereipolitik, dürfen die Mitgliedstaaten nicht mehr rechtsetzend tätig werden²⁵⁾. Im Bereich der *konkurrierenden Zuständigkeiten* hingegen, dem die überwiegende Mehrzahl der gemeinschaftlichen Tätigkeitsbereiche wie die Agrarpolitik, die Freizügigkeit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs, die Regelung staatlicher Beihilfen, die steuerlichen Vorschriften, die Rechtsangleichung, der Umweltschutz oder etwa die Sozialpolitik zuzurechnen ist²⁶⁾, sind die Mitgliedstaaten bis zum Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften rechtsetzungsbefugt. Macht der Gemeinschaftsgesetzgeber in diesen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Handlungsermächtigung Gebrauch, so sind die nationalen Gesetzgeber an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben gebunden und haben gemeinschaftsrechtswidrige Normen aufzuheben. Handelt es sich bei den gemeinschaftsrechtlichen Rechtssetzungsakten um Richtlinien gem. Art. 189 Abs.3 EWGV, sind die nationalen gesetzgebenden Ge-

²³⁾ Siehe dazu Everling, EuR 1987, S. 214 ff., 224 f.

^{23a)} Siehe dazu ausführlich Köstinger 1989, S. 139 ff., 164 f., der im Falle der Bundesrepublik auch eine Verpflichtung des Bundes zur Klageerhebung auf Aufforderung der Länder ablehnt, wenn die Gemeinschaft ohne Rechtsgrundlage in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft eingegriffen hat. Dieses Problem hat im Zusammenhang mit der jüngst erfolgten Verabschiedung der EG-Rundfunkrichtlinie Bedeutung erlangt. Siehe dazu S. 100 f.

²⁴⁾ Zur Übertragbarkeit dieses bundesstaatlichen Konzepts auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten siehe Pechstein 1987, S. 43 ff. Kritisch dazu Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 32.

²⁵⁾ Zur Frage, ob es sich dabei um einen „dinglichen“ oder bloß „obligatorischen“ Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten handelt siehe ausführlich Pechstein 1987, S. 23 ff.

²⁶⁾ Aufzählung nach Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 35 f.

bietskörperschaften zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht verpflichtet. Dabei ist das in der Richtlinie vorgegebene Ziel verbindlich, die Wahl der Form und der Mittel bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen. Dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten in den durch Richtlinien geregelten Bereichen zwar weiterhin über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, daß ihr gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum dabei aber, je nach Determiniertheit der Richtlinie, maßgeblich eingeschränkt werden kann²⁷⁾. Handelt es sich beim Gemeinschaftsrechtsakt hingegen um eine Verordnung oder Einzelfallentscheidung, so müssen und dürfen die nationalen Gesetzgeber nicht mehr tätig werden, "die entsprechende Kompetenz der Mitgliedstaaten ist damit gesperrt"²⁸⁾.

Für die Gesetzgebungsbefugnisse der österreichischen Bundesländer²⁹⁾ können aus dieser kurzen Darstellung folgende Schlußfolgerungen gezogen werden:

Wie nachfolgende Ausführungen zeigen werden, können die Bereiche, in denen die Bundesländer über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, fast ausnahmslos dem Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten zugeordnet werden. Dies bedeutet, daß die Landesparlamente in Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen weiterhin rechtsetzend tätig werden können. Hat der Gemeinschaftsgesetzgeber in diesen Bereichen aber von seiner Handlungsermächtigung in Form von Richtlinien Gebrauch gemacht, so verfügen die Landesgesetzgeber, da sie zur innerstaatlichen Umsetzung dieser Richtlinien verpflichtet sind, zwar weiterhin über Gesetzgebungsbefugnisse, ob und Ziel der einzelnen Rechtsakte wird aber vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgegeben und beruht nicht mehr auf einer souveränen Entscheidung der Landesparlamente.

Bei Verordnungen und Einzelfallentscheidungen bedarf es ob deren unmittelbarer allgemeiner bzw. individueller Geltung überhaupt keiner Legislativakte mehr³⁰⁾.

2. Grundverkehrsrecht

Die Grundverkehrsgesetze³¹⁾ bzw. die verschiedentlich bestehenden spezifischen Ausländergrundverkehrsgesetze³²⁾ der österreichischen Bundesländer³³⁾ haben eine zweifache Zielsetzung:

Einmal soll die Bindung des Erwerbs von Eigentum bzw. sonstiger Rechte an land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken an eine behördliche Genehmigung der Erhaltung, Stärkung oder Schaffung eines lebensfähigen Bauernstandes dienen³⁴⁾. Durch die behördliche Genehmigungspflicht hingegen, der Ausländer beim Erwerb von bestimmten Rechten

²⁷⁾ Zum Vergleich dieser Richtlinienbefugnis mit der Rahmengesetzgebung in Bundesstaaten siehe Pechstein 1987, S. 45 f.; Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 33 f.

²⁸⁾ Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 34.

²⁹⁾ Zur Kompetenz der österreichischen Bundesländer zur rechtsetzenden Durchführung des Gemeinschaftsrechts siehe ausführlich S. 132 ff.

³⁰⁾ Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 24.

³¹⁾ Siehe dazu die Übersicht bei Walter/Mayer 1987, S. 712.

³²⁾ Kärnten, Oberösterreich und Wien haben eigene Ausländergrundverkehrsgesetze, während in den anderen Bundesländern die Agenden des Ausländergrundverkehrs in den Grundverkehrsgesetzen geregelt werden. Siehe Walter/Mayer 1987, S. 712.

³³⁾ Zur Kompetenz der Bundesländer im Bereich der Grundverkehrsgesetzgebung siehe Morscher, EuGRZ 1983, S. 515 ff., S. 520 f.; Unterpertinger, ÖJZ 1985, S. 641 ff.; Miehsler, in: Marcic u.a. (Hrsg.) 1971, S. 307 ff.

³⁴⁾ Siehe Walter/Mayer 1987, S. 713; Morscher, EuGRZ 1983, S. 520.

(z.B. Eigentum, Fruchtgenießungsrechte)³⁵⁾ an allen Liegenschaften³⁶⁾ unterliegen, soll, im öffentlichen Interesse, neben einer Überfremdung des Eigentums an Grund und Boden auch eine übermäßige Preissteigerung aufgrund kapitalkräftiger ausländischer Nachfrage, eine Verknappung der Bodenreserven sowie eine Zersiedelung des ländlichen Raums verhindert werden³⁷⁾. Deshalb soll Ausländern³⁸⁾, sofern nicht staatsvertragliche Bestimmungen dem entgegenstehen³⁹⁾, nur dann eine Genehmigung zum Erwerb der genannten Rechte erteilt werden, "wenn der Rechtserwerb staatspolitischen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen oder kulturellen Interessen nicht widerspricht⁴⁰⁾". Ein solcher Widerspruch liegt beispielsweise etwa dann vor, wenn nur eine Kapitalanlage beabsichtigt ist oder im Hinblick auf die bereits vorhandene Zahl ausländischer Grundbesitzer eine Überfremdung droht. Eine solche einen Versagungsgrund darstellende Überfremdung bei der Begründung eines Zweitwohnsitzes durch einen Ausländer liegt gemäß § 9 (3) SGVG dann vor, wenn sich in dem Zweitwohnungsgebiet zumindestens 50 v. H. des Grundeigentums bzw. zumindestens 50 v. H. des ideellen Miteigentums bei Bauten mit mehr als drei Wohneinheiten im Besitz von Ausländern befinden. Ein ohne bescheidmäßige Bewilligung durch die Grundverkehrsbehörde durchgeführtes Rechtsgeschäft ist schwebend unwirksam und grundbücherlich nicht eintragungsfähig. Grund für den Erlaß dieser Beschränkungen war insbesondere die in den westlichen Bundesländern nach 1955 stark angestiegene Nachfrage nach Liegenschaften durch ausländische Staatsangehörige. Vor allem die günstige Ver-

³⁵⁾ Siehe dazu die Aufzählung in § 3 des Tiroler Grundverkehrsgesetzes (TGVG, LGBl. Nr. 83/69 idF 84/44). Danach bedürfen Ausländer nicht nur hinsichtlich des Eigentumserwerbs und der Einräumung von Fruchtgenießungsrechten der Zustimmung der Grundverkehrsbehörde sondern auch hinsichtlich

- der Bestandgabe von Grundstücken an ausländische Bestandnehmer, sofern die Bestandgabe grundbücherlich eingetragen werden soll;
- der Begründung der Dienstbarkeit der Wohnung oder eines Gebrauchsrechts an Grundstücken;
- der Begründung von gewissen Pfandrechten an Grundstücken;
- des Erwerbes von Gesellschaftsanteilen oder Genossenschaftsanteilen durch Ausländer, sofern durch diesen Erwerb ein Wohnzwecken dienendes Benützungsrecht an einem Grundstück entsteht.

Ähnliche Kataloge enthalten auch § 8 des Salzburger Grundverkehrsgesetzes (SGVG, LGBl. Nr. 73/1986) und § 3 des Vorarlberger Grundverkehrsgesetzes (VGVG, LGBl. Nr. 26/1975 idF der Nov. LGBl. Nr. 63/1987). Zur Frage, ob auch die Anmietung von Räumlichkeiten in Gebäuden (zu Wohn- oder Geschäftszwecken) einer ausländergrundverkehrsbehördlichen Genehmigung unterliegt siehe Aichelreiter, Der Staatsbürger 1979, S. 57 f., S. 62 f.

³⁶⁾ Für Ausländer gelten zusätzlich die Bestimmungen des Grundverkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken.

³⁷⁾ Siehe Walter/Mayer 1987, S. 713; Morscher, EuGRZ 1983, S. 521; Miehsler, in: Marcic u.a. (Hrsg.) 1971, S. 362 f.

³⁸⁾ Darunter fallen nach § 1 (1) Z. 2 TGVG

- natürliche Personen, die die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen;
- juristische Personen, die ihren satzungsmäßigen Sitz im Ausland haben oder deren Gesellschaftskapital bzw. Anteile am Vermögen sich überwiegend in ausländischem Besitz befindet;
- Personengesellschaften des Handelsrechts mit Sitz im Ausland bzw. deren Gesellschaftsvermögen in ausländischer Hand ist;
- Vereine, die zwar ihren Sitz im Inland haben, deren Mitglieder aber in der Mehrheit die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen.

Ähnlich Bestimmungen enthalten § 7 SGVG und § 1 (3) VGVG.

³⁹⁾ Siehe dazu im Detail Unterpertinger, ÖJZ 1985, S. 649 ff.

⁴⁰⁾ So lautet § 4 (2) TGVG. Nach § 9 (1) Z. 4 SGVG darf die Zustimmung nur erteilt werden, wenn ein besonderes öffentliches Interesse staatspolitischer, volks- oder regionalwirtschaftlicher, sozialpolitischer oder kultureller Art besteht, nach § 5 (2) c) VGVG nur, wenn am Rechtserwerb ein kulturelles, volkswirtschaftliches oder soziales Interesse besteht.

kehrslage zur Bundesrepublik Deutschland bewirkte einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage nach Wohnungseigentum sowie nach gewerblichen Fremdenverkehrsobjekten im Hotel- und Gastgewerbe in den landschaftlich reizvollen Gegenden Westösterreichs⁴¹⁾. Ungeachtet der bestehenden Umgehungsmöglichkeiten bzw. der nicht immer den Intentionen der Gesetzgeber entsprechenden Handhabung dieser Vorschriften durch die Grundverkehrsbehörden⁴²⁾, haben sich die Ausländergrundverkehrsbeschränkungen zumindestens teilweise im Sinne der eingangs genannten Zielsetzungen bewährt⁴³⁾.

Es nimmt daher nicht wunder, daß insbesondere die westlichen Bundesländer auch im Falle eines EG-Beitritts an der Beibehaltung der Ausländergrundverkehrsbeschränkungen interessiert sind⁴⁴⁾, um so "den Ausverkauf der Heimat"⁴⁵⁾ verhindern zu können, bzw. auszuschließen, daß Österreich zum "Altersheim Europas"⁴⁶⁾ wird.

Für die österreichischen Bundesländer ist es im übrigen nicht das erste Mal, daß sie sich im Zuge des europäischen Integrationsprozesses im weiteren Sinne⁴⁷⁾ und der damit verbundenen wirtschaftlichen Verflechtungen einem gewissen Anpassungsdruck im Bereich der Ausländergrundverkehrsgesetzgebung gegenübersehen. So wurde etwa seitens der Bundesregierung bereits desöfteren der Versuch unternommen, die vom Europarat aufgelegten europäischen Niederlassungsübereinkommen für natürliche⁴⁸⁾ und juristische Personen⁴⁹⁾ zu ratifizieren, was die Länder im Hinblick auf die in diesen Abkommen enthaltenen Inländergleichbehandlungspflichten hinsichtlich des Erwerbs von unbeweglichem Eigentum zu einer Anpassung bzw. Aufhebung ihrer Ausländergrundverkehrsbeschränkungen gezwungen hätte. Aufgrund des massiven Widerstandes einzelner Bundesländer hat die Bundesregierung aber bisher von einer Ratifikation dieser Abkommen Abstand genommen⁵⁰⁾.

⁴¹⁾ Siehe dazu Miehsler, in: Marcic u.a.(Hrsg.) 1971, S. 362 f.

⁴²⁾ Siehe dazu die bei Unterpertinger, ÖJZ 1985, S. 641 f. angeführten Beispiele.

⁴³⁾ Eine Übersicht über die Entscheidungen der Vorarlberger Grundverkehr- Landeskommission im Bereich des Ausländergrundverkehrs seit 1969 zeigt, daß die Zahl der ausländischen Antragsteller, offensichtlich wegen der Aussichtslosigkeit unbegründeter Ansuchen, beträchtlich zurückgegangen ist. Wurden etwa im Jahre 1972 noch 414 Anträge auf Genehmigung eines den Ausländergrundverkehrsbestimmungen unterliegenden Immobiliengeschäfts registriert, von denen 60 % abgelehnt wurden, so betrug die Zahl der Anträge im Jahre 1988 nur mehr 122 von denen 82 % genehmigt wurden.

⁴⁴⁾ Allerdings gibt es auch kritische Stimmen, die im Hinblick auf die beabsichtigte Teilnahme am Binnenmarkt zumindest in Frage stellen, ob der umfassende Schutz vor Überfremdung des Eigentums an heimischem Grund und Boden heute noch ein gesellschaftliches Anliegen ist. So Liehr/Staudigl, NÖ Grundverkehrsgesetz 1973 - Übersicht, in: Funk 1988, S. 166 f.

⁴⁵⁾ So der Nationalratsabgeordnete Killisch-Horn, in: Tiroler Tageszeitung vom 21. 4. 1988.

⁴⁶⁾ So LH Partl, Tirol und die EG, in: Innsbrucker Journal, Dez./1988, S.7: "Eine Freigabe des Grundverkehrs ist für mich unvorstellbar. Durch das kluge, restriktive Verhalten unserer Landesregierung ist es gelungen, daß nur etwa ein Prozent des Bodens in ausländischem Besitz ist, und das betrifft meist größere Jagdflächen. Nach einer Freigabe des Grundverkehrs liefe Tirol mit seiner herrlichen Landschaft Gefahr, zum Altersheim Europas zu werden".

⁴⁷⁾ Zu den (vernachlässigbaren) Auswirkungen der EFTA-Mitgliedschaft auf das Ausländergrundverkehrsrecht siehe Urlesberger, ÖZöRV 1988, Suppl. 10, S. 111 ff., S.123; Miehsler, in: Marcic u.a. (Hrsg.) 1971, S. 345 ff.

⁴⁸⁾ Europäisches Niederlassungsübereinkommen, Nr. 19 vom 13. 12. 1957. Text in: Council of Europe, Conventions and Agreements, Vol. I, 1949 - 1961, 1971, S. 115 ff.

⁴⁹⁾ Europäisches Übereinkommen über die Niederlassung von Gesellschaften, Nr. 57 vom 20. 1. 1966. Text in: Council of Europe, Conventions and Agreements, Vol. II, 1961 - 1970, 1972, S. 269 ff.

⁵⁰⁾ Siehe dazu im Detail Morscher, EuGRZ 1983, S. 522; Verschraegen, in: Hummer/Wagner (Hrsg.) 1988, S. 445 f.; Burtscher, ÖZöRV 1988, S. 146.

Im folgenden soll nun untersucht werden, welche Folgen ein österreichischer EG- Beitritt für das Ausländergrundverkehrsrecht sowie die land- und forstwirtschaftliche Grundverkehrsgesetzgebung hätte.

a) Ausländergrundverkehr

(1) Allgemeines

Wie bereits erwähnt, wurden für den Fall eines österreichischen EG-Beitritts teilweise recht düstere Prognosen, was die Möglichkeit der Beibehaltung einer restriktiven Bodenpolitik anlangt, aufgestellt. Lichtenberger etwa meint in dem für die österreichische Akademie der Wissenschaften durchgeführten Forschungsprojekt "Österreich an der Schwelle zum 3. Jahrtausend": "Die Konsequenz wäre in allen attraktiven Gebieten des Westens ein Ansturm auf Boden- und Realitätenbesitz, der - nicht zuletzt durch die derzeit noch bestehende Bodenpreisdifferenz zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich - besonders starke Impulse erhalten würde"⁵¹⁾.

Grundsätzlich ist zu dieser Thematik einmal festzuhalten, daß Gemeinschaftsbürgern aus dem derzeitigen Gemeinschaftsrecht kein genereller Anspruch auf unbeschränkten und ungehinderten Erwerb von Grundeigentum im Gemeinschaftsgebiet erwächst⁵²⁾. Bestimmungen wie Art. 220 EWGV, wonach die Mitgliedstaaten Verhandlungen führen müssen, um den "EG-Staatsbürgern" u.a. den Genuß von Rechten zu Inländerbedingungen zu gewährleisten⁵³⁾, bzw. Art. 222 EWGV, wonach der Vertrag die Eigentumsordnungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt, erwecken eher den Anschein als ob nationale Beschränkungen betreffend den Erwerb von Grundeigentum beibehalten werden könnten.

Eine derartige Schlußfolgerung ist jedoch unzulässig und bedarf insbesondere im Lichte der Bestimmungen des EWGV über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 ff.EWGV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 52 ff.EWGV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 ff. EWGV) einer grundsätzlichen Relativierung. Nationale Bestimmungen, die den Erwerb des Eigentums bzw. sonstiger Rechte an Liegenschaften durch Gemeinschaftsbürger spezifisch ausländerdiskriminierenden Beschränkungen unterwerfen, sind in dem Maße gemeinschaftsrechtswidrig, als sie der Ausübung und Verwirklichung der eben genannten Freiheiten entgegenstehen. Dies hat der EuGH in seinem am 30.5. 1989 in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) gegen Griechenland ergangenen Urteil bestätigt⁵⁴⁾. Der

⁵¹⁾ Zitiert nach Plemel/Lehar 1989, S. 59 mit weiteren negativen Stimmen.

⁵²⁾ So auch die Beantwortung der schriftliche Anfrage Nr. 254/85 vom 29. 4. 1985 von Herrn Normanton an den Rat der Europäischen Gemeinschaften betreffend nationalstaatliche Beschränkungen des Rechts, auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft ungehindert Eigentum zu erwerben und zu besitzen, zitiert in ABl. 1985, Nr. C 248, S. 20: "Der Rat sieht nicht, auf welche Vertragsbestimmungen der Herr Abgeordnete abzielt, wenn er sich auf ein allgemeines Recht aller Bürger bezieht, im gesamten Gebiet der Gemeinschaft ungehindert Eigentum zu erwerben und zu besitzen". Siehe in diesem Zusammenhang auch die Beantwortung der Anfrage Nr. 104 von Fr. Jackson (H - 404/85) betreffend Hemmnisse für den Grunderwerb in Griechenland durch EG-Staatsangehörige, in der auf die obige Anfragenbeantwortung verwiesen wird. Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 2-329/226 vom 11. 9. 1985. Zur Situation in Griechenland nach der Verurteilung durch den EuGH siehe aber S. 24.

⁵³⁾ Die Inländergleichbehandlung von EG-Staatsangehörigen beim Erwerb von unbeweglichem Eigentum war noch nicht Gegenstand solcher Verhandlungen.

⁵⁴⁾ EuGH, Rs.305/87 (Kommission/Griechenland), noch nicht veröffentlicht. Wortlaut der Entscheidung in Economy, 8/1989, S. F4 f. Zu diesem Urteil vgl. auch Burtscher, Economy, September 1989, S. F2 ff.; Roubalis, Economy, 8/1989, S. F12 ff.

Gerichtshof kam nämlich zum Schluß, daß Griechenland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 48, 52 und 59 EWGV verstoßen hat, daß es Bestimmungen, die den Abschluß von Rechtsgeschäften über Grundstücke in griechischen Grenzgebieten durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten Beschränkungen unterwerfen, aufrechterhält und weiterhin anwendet. Ob der Bedeutung dieser Präzedenzentscheidung für, wie das österreichische Ausländergrundverkehrsrecht, ähnlich gelagerte Fälle, soll kurz die griechische Rechtslage, die Anlaß für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission gegen Griechenland war, dargestellt werden. Die in Griechenland geltenden Grunderwerbsbeschränkungen beruhen auf einem Präsidialdekret vom 22./24. Juni 1927 sowie auf dem Ausnahmegesetz Nr. 1366 vom 2. 7. 1938. Der einzige Artikel des Präsidialdekrets verbietet nichtgriechischen natürlichen und juristischen Personen den Erwerb von Eigentum oder eines anderen dinglichen Rechts an Grundstücken in Grenzgebieten sowie die Einräumung von länger als drei Jahre dauernden Nutzungs- und Mietrechten an solchen Grundstücken. Unabhängig von der Belegenheit der Grundstücke verbietet diese Vorschrift die Verpachtung bzw. anderweitige Nutzung von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken durch Ausländer. Zuwiderhandlung führt zur Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts und hat die Verhängung von Strafmaßnahmen zur Folge. Das Ausnahmegesetz aus dem Jahre 1938 enthält hinsichtlich des Grunderwerbes in Grenz- und Küstengebieten sowie auf Inseln ähnliche ausländerdiskriminierende Bestimmungen. Insgesamt sind durch verschiedene Dekrete ca. 55 % des griechischen Staatsgebietes als Grenzgebiete ausgewiesen, in denen auch Gemeinschaftsbürger den genannten Beschränkungen unterliegen⁵⁵⁾. Aus der Qualifikation dieser Bestimmungen als Verstoß gegen Art. 48, 52 und 59 EWGV durch den EuGH kann der Schluß gezogen werden, daß jedenfalls Gemeinschaftsbürger, die sich zur Ausübung einer dieser Freiheiten in einen Mitgliedstaat begeben, einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Inländergleichbehandlung hinsichtlich des benötigten Immobilienerwerbs haben. Ob darüber hinaus auch Gemeinschaftsbürger, die keine dieser Freiheiten in Anspruch nehmen (z.B. Pensionisten), in einem anderen Mitgliedstaat einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Liegenschaftserwerb haben, ist hingegen schwieriger zu beantworten. Als Rechtsgrundlage hierfür in Frage kämen allenfalls das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV bzw. die Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 67 ff. EWGV). Auch das gegen Griechenland ergangene Urteil bietet für die Lösung dieser Frage nur wenig Anhaltspunkte, da sowohl Kommission als auch Gerichtshof diese Frage (bewußt ?) offengelassen haben. Dies ist insofern bedauerlich, als von der Beantwortung dieser Frage in entscheidendem Maße abhängt, für welchen Personenkreis im Falle eines österreichischen EG-Beitritts die Ausländergrunderwerbsbeschränkungen beibehalten werden können.

Im folgenden sollen nun die Konsequenzen der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über Freizügigkeit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs, aber auch des Kapitalverkehrs und des allgemeinen Diskriminierungsverbotes für das österreichische Ausländergrundverkehrsrecht untersucht werden.

⁵⁵⁾ Nach einer Auskunft des Konsularbüros der griechischen Botschaft in Wien vom 29.8.1988 ist Ausländern ein Grunderwerb in folgenden Gebieten nicht möglich: Florina, Kilkis, Drama, Rodopi, Evros, Thesprotia, Xanthi, Kastoria, Ioannina, Preveza, Pella, Serrae, Samos, Chios, Lesvos, Thessaloniki, Kozani, Kavala, Dodecanese, Imathia, Pieria, Grevena, Crete, Corfu, Cephalonia, Skyros, Anafi, Ios, Western Thrace.

(2) Freiheit des Personen- und Dienstleistungsverkehrs und Ausländergrundverkehr

Die geltenden Ausländergrundverkehrsbeschränkungen könnten im Falle einer EG- Mitgliedschaft jedenfalls für jenen Personenkreis nicht mehr beibehalten werden, der unter Berufung auf die Bestimmungen über die *Freizügigkeit der Arbeitnehmer* (Art. 48 ff. EWGV) in Österreich einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht. Gemäß Art. 9 (1) der auf der Grundlage des Art. 49 EWGV ergangenen VO 1612/68/EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft⁵⁶⁾ gilt nämlich, daß

“Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt sind, hinsichtlich einer Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung, alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer genießen”.

Der Erwerb von Eigentumsrechten bzw. sonstiger Rechte an Liegenschaften zu Wohnzwecken⁵⁷⁾, dürfte daher für Gemeinschaftsbürger, die in Österreich ordnungsgemäß beschäftigt sind, nicht mehr von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die für die eigenen Staatsbürger nicht gelten⁵⁸⁾. Diese Auffassung vertrat auch der EuGH in seinem Urteil in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland), in dem er die griechische Rechtslage nicht nur als Verstoß gegen die sekundärrechtliche Norm des Art. 9 der VO 1612/68/EWG, sondern darüber hinaus auch als Verletzung des Art. 48 Abs.3 EWGV qualifizierte. Aus dem eben zitierten Art. 9 Abs. 1 der VO 1612/68/EWG folgt im übrigen auch, daß die nunmehr in die Zuständigkeit der Länder fallende Wohnbauförderung - als soziale Vergünstigung - nicht mehr von der österreichischen Staatsbürgerschaft abhängig gemacht werden dürfte, sondern auch dem durch die VO 1612/68/EWG begünstigten Personenkreis zu gewähren wäre⁵⁹⁾.

Die *Niederlassungsfreiheit* umfaßt gem. Art. 52 ff. EWGV⁶⁰⁾

“die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeit sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Angehörigen”.

Die Niederlassungsfreiheit umfaßt also die Niederlassung zum Zwecke der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch physische und juristische Personen aus dem Gemeinschaftsraum. Juristische Personen können von der Niederlassungsfreiheit durch die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften gemäß Art.

⁵⁶⁾ VO 1612/68/EWG vom 15. 10. 1968, ABl. 1968, Nr. L 257, S. 2 ff.

⁵⁷⁾ Darunter fallen sämtliche Formen von Wohnzwecken dienendem Immobiliareigentum (z.B. Wohnungseigentum, Einfamilienhaus, u.a.). Diesen Schluß legt die Formulierung in Rz. 19 des Urteils des EuGH in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) nahe, wo abstrakt von der Diskriminierung bei Rechtsgeschäften über Grundstücke (*“actes juridiques relatifs à des biens immobiliers”*) die Rede ist.

⁵⁸⁾ Einen gewissen Ansatz für eine nicht diskriminierende Regelung enthält § 8 (2) e) SGVG, wonach ein Rechtsgeschäft, das die Miete (!) einer Wohnung oder sonstiger Räumlichkeit zum Zweck der inländischen Berufsausübung zum Gegenstand hat, keiner Zustimmung seitens der Grundverkehrsbehörde bedarf.

⁵⁹⁾ Siehe dazu die vor kurzem ergangene Entscheidung des EuGH, Rs. 63/86 (Kommission/Italien), Rspr. 1988, S. 29 ff., mit der außer Streit gestellt wurde, daß öffentliche Förderungsmaßnahmen wie z.B. Bodenkredite zu ermäßigtem Zinssatz zu den *“sozialen Vergünstigungen”* im Sinne der VO 1612/68/EWG zu zählen sind. Italien wurde mit dieser Entscheidung verurteilt, weil es den Eigentumserwerb und die Anmietung von mit Hilfe öffentlicher Mittel gebauter oder instandgesetzter Wohnungen sowie den Zugang zu Bodenkrediten zu ermäßigtem Zinssatz von der italienischen Staatsangehörigkeit abhängig gemacht hatte.

⁶⁰⁾ Zum gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsrecht siehe statt vieler Bleckmann, WiVerw 1987, S. 119 ff.; Klinge, WiVerw 1987, S. 137 ff.; Scherer, WiVerw 1987, S. 159 ff.; Steindorff, EuR 1988, S. 19 ff.

52 Abs. 1 Satz 2 EWGV oder durch die Errichtung einer inländischen Niederlassung bzw. die Sitzverlegung ins Inland gemäß Art. 58 (2) EWGV Gebrauch machen. Für die Bestimmung der "Staatsangehörigkeit" einer juristischen Person ist nach Gemeinschaftsrecht deren Gründung und Sitz maßgeblich.⁶¹⁾ Sowohl für natürliche als auch juristische Personen kann sich in Zusammenhang mit der Ausübung der Niederlassungsfreiheit ein Bedarf nach Immobiliareigentumserwerb in zweierlei Hinsicht ergeben. Der Liegenschaftserwerb kann einmal der Abdeckung infrastruktureller Bedürfnisse zur Ausübung einer industriellen oder gewerblichen Tätigkeit dienen oder aber im Hinblick auf den Unternehmensgegenstand (z.B. Immobilienbranche) erforderlich sein.

Für die Ausländergrundverkehrsgesetzgebung der Länder von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die in Art. 54 (3) e) EWGV verankerte *Inländergleichbehandlungspflicht von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Erwerb und die Nutzung von Grundbesitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates*⁶²⁾. Daraus folgt, daß nationale Bestimmungen, die die Zulässigkeit des Erwerbs von Rechten an unbeweglichem Eigentum zum Zwecke der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch Gemeinschaftsbürger bzw. gemeinschaftsrechtlich begünstigte juristische Personen beschränken, nicht aufrechterhalten werden können⁶³⁾. Zu beachten ist allerdings, daß dies nur für den Erwerb und die Nutzung von Grundeigentum zu gewerblichen Zwecken und dem damit in Zusammenhang stehenden Wohnbedürfnis gilt, nicht aber für darüber hinausgehende private Zwecke⁶⁴⁾.

Für die Grundverkehrsgesetzgebung der österreichischen Bundesländer würde dies bedeuten, daß der der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit dienende Erwerb von Grundeigen-

⁶¹⁾ Für die Bestimmung einer gemeinschaftsrechtlich begünstigten Gesellschaft wird also kumulativ die Gründungs- und Sitztheorie, nicht aber die Kontrolltheorie, herangezogen. Siehe Schweitzer/Hummer 1985, S. 266.

⁶²⁾ So auch das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, ABl. 1962 I, S. 36 ff., S. 37, Abschnitt III, Beschränkungen, Punkt A. Danach sind Vorschriften und Praktiken, die allein für Ausländer die Befugnis zur Ausübung der normalerweise mit einer selbständigen Tätigkeit verbundenen Rechte ausschließen, beschränken oder von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen, aufzuheben. U.a. ist danach Ausländern die Befugnis einzuräumen

- Rechte sowie bewegliches oder unbewegliches Vermögen zu erwerben, zu nutzen oder darüber zu verfügen;

- Werk- und Mietverträge, ferner Dienstverträge und Pachtverträge im gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich abzuschließen sowie alle aus diesen Verträgen sich ergebenden Rechte in Anspruch zu nehmen;
- direkte oder indirekte staatliche Beihilfen in Anspruch zu nehmen.

⁶³⁾ Vgl. dazu die Rz. 20-23 des Urteils des EuGH in der Rs. 305/87, (Kommission/Griechenland) vom 30. 5. 1989, noch nicht veröffentlicht. Siehe dazu auch das Urteil des EuGH in der Rs. 197/84 (Steinhauser/Stadt Biarritz), Rspr. 1985, S. 1819 ff. In diesem Fall hat der EuGH entschieden, daß nationale Bestimmungen, die die Anmietung von Räumlichkeiten zu Erwerbszwecken an die Staatsangehörigkeit knüpfen, gegen Art. 52 EWGV verstoßen. Im gegenständlichen Fall wurde ein Kunstmaler deutscher Staatsangehörigkeit von der Teilnahme an einer Ausschreibung für die Vermietung von Räumlichkeiten, die für Verkaufsausstellungen von kunstgewerblichen Gegenständen verwendet wurden, ausgeschlossen.

⁶⁴⁾ Vgl. Ranzelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 54, Rz. 27 f. Der selbständig Erwerbstätige hat zweifellos auch das Recht, privaten Wohnzwecken dienendes Immobiliareigentum zu erwerben. Zwar besteht für die selbständig Erwerbstätigen keine dem Art. 9 der VO 1612/68/EWG vergleichbare Bestimmung, doch ist nicht einzusehen, weshalb der unselbständig Erwerbstätige Eigentum an Wohnungen erwerben kann, nicht aber der selbständig Erwerbstätige. Diese Rechtsansicht vertrat auch der EuGH in der Rs. 63/86 (siehe Fn. 59). Danach hat nämlich ein selbständig Erwerbstätiger gem. Art. 52 ff. EWGV sogar einen Anspruch auf Zugang zu Sozialwohnungen. Umso mehr muß er daher auf dem freien Markt angebotenes Immobiliareigentum zu Wohnzwecken erwerben dürfen. Die entsprechende Passage im EuGH-Urteil lautet: "Für eine natürliche Person setzt die Ausübung einer Berufstätigkeit nicht nur die Möglichkeit voraus,

tum bzw. der Erwerb sonstiger der grundverkehrsbehördlichen Genehmigungspflicht unterliegender Rechte an Grundstücken durch natürliche und juristische Personen aus dem EG-Ausland, nur mehr solchen Beschränkungen unterworfen werden dürfte, die auch auf Inländer Anwendung finden. Die Bindung des Abschlusses solcher Rechtsgeschäfte durch Gemeinschaftsbürger bzw. juristische Personen aus dem Gemeinschaftsraum an die Zustimmung der Grundverkehrsbehörde oder an die Leistung einer Sicherheit⁶⁵⁾ hätte daher zu entfallen. Betreffend den Immobiliareigentumserwerb durch juristische Personen ist insbesondere auch zu beachten, daß entsprechend der kumulativen Anwendung der Gründungs- und Sitztheorie zur Bestimmung deren "Staatsangehörigkeit" u.a. auch kapitalstarke amerikanische und japanische⁶⁶⁾ Unternehmen in den Genuß der gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsfreiheit kommen können⁶⁷⁾. Größere Veränderungen im Hinblick auf den Ausländeranteil am Grundeigentum vor allem in den westösterreichischen Fremdenverkehrsorten, im Hinblick auf den Abbau des "Eisernen Vorhangs" aber auch in den östlichen Bundesländern, könnten sich insbesondere aus folgenden Richtlinien ergeben⁶⁸⁾. Gemäß der RL 67/43/EWG vom 12. 1. 1967 über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten auf dem Gebiet der Immobiliengeschäfte⁶⁹⁾ sind nämlich die in Abschnitt III des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit⁷⁰⁾ aufgelisteten Hindernisse, darunter das Verbot des Erwerbs und der Nutzung von Grundeigentum, für Gemeinschaftsbürger zu beseitigen. Zu den Immobiliengeschäften zählt gemäß Art. 2 (2) dieser Richtlinie u.a. der Kauf und Verkauf, die Vermietung und Verpachtung oder die Verwaltung von bebauten oder unbebauten Grundstücken und insbesondere von industriell, kaufmännisch oder sonstigen gewerblich genutzten Räumen und von Wohnräumen oder von Rechten an diesen Sachen. Erleichterungen für die ausländischen Kaufinteressenten inländischer Beherbergungsunternehmen würden sich auch aus der RL 68/367/EWG über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des Dienstleistungsverkehrs für das Restaurations- und Schankgewerbe sowie das Beherbergungsgewerbe und Zeltplatzbetriebe⁷¹⁾ ergeben. Schließlich sei auch noch darauf hingewiesen, daß Angehörige freier publizistischer und künstlerischer Berufe, sofern sie in Gewinnerzielungsabsicht tätig sind, ebenfalls in den Genuß des Niederlassungsrechts kommen und damit wohl auch einen Anspruch auf den Erwerb von Immobiliareigentum haben dürften.⁷²⁾

Zugang zu Räumlichkeiten zu haben, von denen aus diese Tätigkeit ausgeübt werden kann, gegebenenfalls unter Aufnahme eines Kredits in Höhe des für ihren Erwerb notwendigen Betrags, sondern auch die Möglichkeit, sich eine Wohnung zu nehmen ".

⁶⁵⁾ So § 11 SGVG.

⁶⁶⁾ Zu den Plänen einer japanischen Gruppe zur Errichtung eines 400 Betten - Feriendorfes in Tirol siehe TT vom 20.10.1989.

⁶⁷⁾ Die Landesgesetzgeber könnten daher nicht mehr wie bisher üblich (siehe z.B. § 4 (3) SGVG, § 1 (2) TGVG, § 1 (3) c) VGVG) die Kontrolltheorie als Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Nationalität einer juristischen Person oder Personengesellschaft des Handelsrechts heranziehen.

⁶⁸⁾ An dieser Stelle sei aber bereits darauf verwiesen, daß solchen Entwicklungen bis zu einem gewissen Grad mit den Mitteln des Raumordnungsrechts entgegengesteuert werden kann. Siehe dazu ausführlicher S. 38 f.

⁶⁹⁾ ABl. 1967, Nr. 10, S. 140 ff.

⁷⁰⁾ ABl. 1962, Nr. 2, S. 36 ff.

⁷¹⁾ ABl. 1968, Nr. L 260, S. 16 ff.

⁷²⁾ Siehe dazu Rs. 197/84 (Steinhauser/Stadt Biarritz), Rspr. 1985, S. 1819 ff. sowie Scherer, WiVerw 1987, S. 159 ff.

Hinzu kommt, daß in all diesen Fällen hinsichtlich der effektiven Ausübung der Niederlassungsfreiheit, etwa in Form des Aufbaus einer entsprechenden Infrastruktur, nur geringe Voraussetzungen erfüllt werden müssen. So unterliegen Unternehmer aber auch Freiberufler, die im Aufenthaltstaat eine ständige Präsenz aufrechterhalten, den Bestimmungen des Niederlassungsrechts, "auch wenn diese Präsenz nicht die Form einer Zweigniederlassung oder einer Agentur angenommen hat, sondern lediglich durch ein Büro wahrgenommen wird, das von dem eigenen Personal des Unternehmers geführt wird."⁷³⁾

Die *Dienstleistungsfreiheit* (Art. 59 ff. EWGV) hat die entgeltliche Erbringung von Leistungen insbesondere im gewerblichen, kaufmännischen, handwerklichen und freiberuflichen Bereich zum Inhalt, die von den Erwerbstätigen in grenzüberschreitender Weise in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie auf Dauer ansässig sind, erbracht werden⁷⁴⁾. Im Gegensatz zu Art. 54 (3) e) EWGV enthalten die Vertragsbestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit allerdings keine einschlägige Bestimmung betreffend das Recht von Dienstleistungserbringern bzw. Dienstleistungsnehmern, in einem anderen Mitgliedstaat Grundeigentum zu erwerben. Das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs⁷⁵⁾ zählt allerdings zu jenen aufzuhebenden "Vorschriften und Praktiken, die alleine für Ausländer die Befugnis zur Ausübung der normalerweise mit der Erbringung von Dienstleistungen verbundenen Rechte einschränken, "das Verbot, Rechte sowie bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben, zu nutzen oder darüber zu verfügen". Die Fälle, in denen die Erbringung einer Dienstleistung in einem Mitgliedstaat Eigentumsrechte an unbeweglichem Vermögen voraussetzt, dürften aber eher selten sein. Auch der EuGH vertrat in der Rs. 63/86⁷⁶⁾ die Ansicht, daß ein Bedürfnis nach einer ständigen Wohnung im Falle der Erbringung einer Dienstleistung normalerweise nicht besteht. Er schloß allerdings nicht aus, daß, wenn die berufliche Tätigkeit während eines längeren Zeitraums in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt wird, das Bedürfnis nach einer ständigen Wohnung bestehen kann⁷⁷⁾. Unter Hinweis auf dieses Judikat sowie auf die bereits erwähnte Richtlinie 67/43/EWG über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten auf dem Gebiet der Immobiliengeschäfte⁷⁸⁾ hat auch der EuGH in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) die griechischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen als Verstoß gegen Art. 59 EWGV qualifiziert. In jüngeren Entscheidungen hat der EuGH auch klargestellt, daß gewisse *Dienstleistungsempfänger* wie Touristen, Studien- und Geschäftsreisende sowie Personen, die sich zur medizinischen Behandlung in einen anderen Mitgliedstaat begeben, in den Genuß der Dienstleistungsfreiheit der Art. 59

⁷³⁾ EuGH, Rs. 205/84 (Kommission/Deutschland), Rspr. 1986, S. 3755 ff. Siehe dazu Scherer, WiVerw 1987, S. 161.

⁷⁴⁾ Zur Dienstleistungsfreiheit siehe Duschaneck, Economy 1989, S. 51.

⁷⁵⁾ ABl. 1962, S. 32. Siehe Punkt III. Beschränkungen, A (d). Das Allgemeine Programm hat zwar lediglich eine faktische Wirkung, die in ihm enthaltenen Beispiele diskriminierender Praktiken und Vorschriften werden allerdings auch vom EuGH als verbotene Diskriminierungen angesehen. Siehe dazu Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, vor Art. 52, Rz. 27.

⁷⁶⁾ Siehe Fn. 59.

⁷⁷⁾ Siehe dazu Rz. 19 des Urteils in der Rs. 63/86 (Kommission/Italien), Fn. 59. Dementsprechend gewährt auch das dänische Gesetz über den Erwerb von Grundeigentum durch Gemeinschaftsbürger in § 1 (3) u. (4) Dienstleistungserbringern einen Anspruch auf Eigentumserwerb, sofern dies zur Erbringung ihrer Dienstleistung notwendig ist. Zu diesem Gesetz siehe Fn. 81.

⁷⁸⁾ ABl. 1967, Nr. 10, S. 140 ff.

ff. EWGV und der damit verbundenen Rechte kommen⁷⁹⁾. Konsequenterweise müßte auch ihnen, unter der Voraussetzung, daß der Eigentumserwerb bzw. der Erwerb von Nutzungsrechten an unbeweglichem Eigentum notwendig für die Inanspruchnahme einer Dienstleistung ist, entsprechende Ansprüche zustehen. Allerdings sind auch hier kaum Anwendungsfälle denkbar⁸⁰⁾.

Als vorläufiges Ergebnis dieser Ausführungen kann festgehalten werden, daß Gemeinschaftsbürger, die in Österreich einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit im Sinne obiger Freiheiten nachgehen, einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Rechtserwerb an Immobiliareigentum zu Inländerbedingungen haben, sofern dies für die Ausübung dieser Tätigkeiten erforderlich ist.

Diesen Schluß legt auch das im Zusammenhang mit dem Beitritt Dänemarks zu den EG abgeänderte Gesetz über den Grunderwerb nahe, das in gewisser Weise Vorbildcharakter für eine gemeinschaftskonforme Ausgestaltung der österreichischen Rechtslage im Bereich des Ausländergrundverkehrsrechts haben könnte. Grundsätzlich bedürfen Personen, die in Dänemark nicht wohnhaft sind und die auch nicht früher ihren Wohnsitz für eine Dauer von 5 Jahren in Dänemark hatten, zum Erwerb von Grundeigentum einer Genehmigung durch das Justizministerium⁸¹⁾. Das im Zuge des EG-Beitritts geänderte Gesetz über den Grunderwerb⁸²⁾ sieht in § 1 nun vor, daß folgende Personen einer behördlichen Genehmigung durch das Justizministerium nicht mehr bedürfen:

- Arbeitnehmer eines Mitgliedstaates, die in Dänemark beschäftigt sind;
- Gemeinschaftsbürger, die in Dänemark einer selbständigen Arbeit nachgehen;
- Gemeinschaftsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind und in Dänemark Agenturen oder Zweigniederlassungen gründen oder Dienstleistungen erbringen;
- Juristische Personen aus dem Gemeinschaftsgebiet, die sich in Dänemark niederlassen.

§ 2 dieses Gesetzes weist allerdings darauf hin, daß § 1 nur Anwendung findet, wenn der Grunderwerb Voraussetzung für die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit ist bzw. im Falle der Arbeitnehmer einem ganzjährigen Wohnbedürfnis dient. Gem. § 3 muß der Erwerber den Nachweis erbringen, daß er zu einer der in § 1 aufgezählten Personenkategorie zählt und den Grunderwerb für ein der in § 2 genannten Ziele benötigt. Für einen Arbeitnehmer etwa genügt eine Bestätigung des Arbeitgebers oder eine Aufenthaltsbescheinigung. Übertragen auf österreichische Verhältnisse würde dies bedeuten, daß die Grundbucheintragung bei Grundstücksgeschäften an denen Gemeinschaftsbürger beteiligt sind, vom Nachweis einer Beschäftigung bzw. einer selbständigen Erwerbstätigkeit und der Abgabe einer Erklärung über die Notwendigkeit des Grunderwerbs abhängig gemacht werden könnte.

⁷⁹⁾ Siehe dazu im Detail Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 59, Rz. 19. Zuletzt grundlegend dazu das Urteil des EuGH vom 2. 2. 1989 in der Rs. 186/87 (Cowan/Trésor Public), noch nicht veröffentlicht. Zur Kommentierung dieses Judikats siehe Hackspiel, NJW 1989, S. 2166 ff.

⁸⁰⁾ Geht man davon aus, daß die Ausübung der Jagd, etwa durch einen deutschen Jagdherm in Österreich, die Inanspruchnahme einer Dienstleistung ist, dürfte die Jagdpacht durch einen EG-Ausländer nicht mehr wie es bisher etwa nach dem Salzburger Grundverkehrsgesetz verpflichtend ist, einer ausländergrundverkehrsbehördlichen Genehmigung unterliegen. Siehe dazu Thaller, NZ 1987, S. 338 f.

⁸¹⁾ Bekendtgørelse af lov om erhvervelse af fast ejendom, Justitsministeriets lovbekendtgørelse nr. 566 af 28. august 1986.

⁸²⁾ Bekendtgørelse om ændring af lov om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber, Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 895 af 23. december 1987.

Es ist augenscheinlich, daß eine derartige Umgestaltung der Rechtslage die Gefahr von *Umwegungsgeschäften* etwa in der Form mit sich brächte, daß Gemeinschaftsbürger zum Zwecke des Immobiliareigentümererwerbs (z.B. Ferienwohnung) kurzfristig eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in Österreich aufnehmen und nach grundbücherlicher Sicherung ihres Rechtstitels, in ihren Heimatstaat zurückkehren. Es stellt sich daher die Frage, ob die Zulässigkeit des Eigentumserwerbs zu Wohnzwecken aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht von einem bestimmten Mindestaufenthalt oder einer bestimmten Beschäftigungsdauer abhängig gemacht werden kann.

Ein Blick auf die für Arbeitnehmer relevanten Bestimmungen der VO 1612/68/EWG sowie der RL 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer⁸³⁾ zeigt allerdings, daß die Zulässigkeit des Eigentümererwerbs zu Wohnzwecken aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nicht von einem bestimmten Mindestaufenthalt bzw. einer bestimmten Beschäftigungsdauer abhängig gemacht werden darf. Sinngemäß gleiches gilt aufgrund der RL 73/148/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs⁸⁴⁾ auch für Selbständige. Unter Bedachtnahme auf diese Rechtslage macht etwa das erwähnte dänische Gesetz betreffend den Erwerb von Grundeigentum durch Gemeinschaftsbürger bzw. EG-Gesellschaften⁸⁵⁾ den Erwerb von Immobiliareigentum zu Wohn- und gewerblichen Zwecken lediglich vom Nachweis des Bestehens eines Arbeitsverhältnisses bzw. der Vorlage einer EG-Aufenthaltsgenehmigung abhängig.

Die EG-Kommission hat allerdings in Beantwortung einer schriftlichen Anfrage, ob örtliche Bestimmungen, wonach eine Wohnung nur von einem Gebietsansässigen neubezogen werden kann, der eine bestimmte Reihe von Jahren im Ort ansässig war, mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit vereinbar seien, zu erkennen gegeben, daß solche Beschränkungen unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig sind⁸⁶⁾:

“...Das Gemeinschaftsrecht steht somit grundsätzlich nicht Bedingungen, die an die Wohnungsvergabe geknüpft sind, wie z.B. mehrjährige Ortsansässigkeit, entgegen, solange diese Bedingungen *unterschiedslos ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit* oder des früheren Wohnsitzes gelten, es sei denn, mit diesen Anforderungen - möglicherweise in Kombination mit ähnlichen Bedingungen in anderen Ortschaften der gleichen Region - wird *in erster Linie bezweckt, es Angehörigen anderer Mitgliedstaaten unmöglich zu machen, sich in dieser Region als Selbständige oder Angestellte niederzulassen*”.

Daraus folgt, daß die Bindung des Immobiliareigentümererwerbs an eine Mindestaufenthaltsdauer oder eine bestimmte Beschäftigungsdauer nur unter der Voraussetzung gemeinschaftskonform ist, daß Staatsbürger den gleichen Bestimmungen unterliegen und zudem dadurch nicht ein systematisches “Fernhalten” von Gemeinschaftsbürgern bezweckt wird. Nur in diesem sehr engen Rahmen können allfällige Beschränkungen im obigen Sinne eingeführt oder beibehalten werden.

⁸³⁾ ABl. 1968, Nr. L 257, S. 13 ff.

⁸⁴⁾ ABl. 1973, Nr. L 172, S. 14.

⁸⁵⁾ Bekendtgørelse om ændring af lov om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber, Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 895 af 23. december 1987.

⁸⁶⁾ ABl. 1989, Nr. C 63, S. 23.

Zu prüfen wäre allerdings, ob nicht nachträglich, nämlich wenn sich herausstellt, daß Gemeinschaftsbürger nur kurzfristig die Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder die Niederlassungsfreiheit in Anspruch genommen haben, in "Umgehungsabsicht" erworbenes Immobiliareigentum entzogen werden könnte. Da der gemeinschaftsrechtliche Anspruch auf Immobiliareigentum ja nur für den Zweck und den Zeitraum der Ausübung einer selbständigen bzw. unselbständigen Tätigkeit besteht und das Gemeinschaftsrecht zumindestens zum jetzigen Zeitpunkt nur dem in Art. 2 der VO 1251/70/EWG⁸⁷⁾ aufgezählten Personenkreis ein dauerndes Verbleiberecht gewährt, wäre eine solche Lösung zumindestens theoretisch denkbar. Nach Beendigung einer unselbständigen Tätigkeit haben nach dieser Bestimmung im wesentlichen nur folgende Personen einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf weiteren Verbleib im Aufenthaltsstaat⁸⁸⁾. Es handelt sich dabei im wesentlichen um

- Arbeitnehmer, die bei Erreichen des für eine Altersrente vorgesehenen Alters sich mindestens drei Jahre ständig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufgehalten und mindestens in den letzten 12 Monaten eine Beschäftigung ausgeübt haben;
- Arbeitnehmer, die infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit ihre Beschäftigung aufgaben, nach einem Mindestaufenthalt von zwei Jahren⁸⁹⁾;
- Grenzgänger, die sich drei Jahre im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufgehalten und dort eine Beschäftigung ausgeübt haben, können in diesem Mitgliedstaat auch dann verbleiben, wenn sie anschließend einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat nachgehen, ihren Wohnsitz im ersten Mitgliedstaat beibehalten und in der Regel jeden Tag oder mindestens einmal in der Woche dorthin zurückkehren.

Ähnliches gilt aufgrund der RL 75/34/EWG⁹⁰⁾ auch für das Verbleiberecht von Gemeinschaftsbürgern und ihren Familienangehörigen, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates eine selbständige Tätigkeit ausgeübt haben. Von diesen Personen abgesehen besteht noch kein allgemeines von jeglicher wirtschaftlichen Erwerbstätigkeit losgelöstes Wohnrecht von Gemeinschaftsbürgern in anderen Mitgliedstaaten⁹¹⁾. Natürliche und juristische Personen aus dem EG-Ausland, die ihre selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit in Österreich beendet und auch keinen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Verbleib in Österreich haben, hätten folglich auch keinen auf Gemeinschaftsrecht beruhenden Anspruch auf Immobiliareigentum in Österreich. Insbesondere im Falle offensichtlichen Mißbrauchs, etwa bei bloß vorübergehender kurzfristiger Tätigkeit oder bloßer Scheinaktivität in Österreich zum Zwecke des Rechtserwerbes an Liegenschaften, könnte daher jedenfalls aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ein nachträglicher Eigen-

⁸⁷⁾ VO 1251/70/EWG über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben, ABl. 1970, Nr. L 142, S. 24 ff.

⁸⁸⁾ Siehe dazu im Detail Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 48, Rz. 45 ff.

⁸⁹⁾ Bei Eintritt der dauernden Arbeitsunfähigkeit durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit, die zu einem Rentenanspruch gegen einen Träger des Beschäftigungsstaates führt, entfällt allerdings die Voraussetzung eines Mindestaufenthaltes.

⁹⁰⁾ RL 75/34/EWG vom 17. 12. 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, nach Beendigung der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zu verbleiben, ABl. 1975, Nr. L 14, S. 10 ff.

⁹¹⁾ Allerdings möchte die Kommission auch den Studenten, Rentnern und übrigen nichterwerbstätigen Personen das Recht auf Aufenthalt im gesamten Gebiet der Europäischen Gemeinschaft gewährleisten und hat deshalb bereits eine Reihe von Initiativen unternommen. Siehe dazu S. 37 f.

tumsentzug, sei es in Form einer Enteignung oder durch die Schaffung des Rechtsinstituts eines auflösend bedingten Eigentums in Erwägung gezogen werden.

Einen gewissen Anhaltspunkt für die Zulässigkeit von Enteignungsmaßnahmen bietet das Urteil des EuGH in der Rs. 182/83 (Fearon/Irish Land Commission)⁹²⁾. Ausgangspunkt dieses Rechtsstreites war die Enteignung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes einer irischen Gesellschaft auf der Grundlage des irischen Land Acts 1933/1965, weil die Gesellschafter, nicht wie im Land Act vorgesehen, in einem Umkreis von 3 Meilen zum Grundstück wohnten, sondern ihren Wohnsitz in England hatten. Eine derartige Regelung, die Bodenspekulationen vermeiden und die Bearbeitung der landwirtschaftlichen Nutzflächen sicherstellen soll, dürfte allerdings kaum auf andere Bereiche selbständiger unternehmerischer Tätigkeit übertragbar sein⁹³⁾. Hinzu kommt, daß der Gerichtshof ausdrücklich festgestellt hat, daß solche Verpflichtungen in nichtdiskriminierender Weise sowohl für die eigenen Staatsangehörigen als auch die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gelten müssen.

Ungeachtet der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen "Enteignungslösung" unter obigen Rahmenbedingungen dürften einer derartigen Lösung aber eine Reihe rechtspolitischer und grundrechtlicher Bedenken entgegenstehen. Dazu kommt, daß mit einer solchen Enteignungslösung eigentlich niemand gedient ist. Neben der Enteignung von in "Umgehungsabsicht" erworbenem Grundeigentum käme auch eine Rückabwicklung des dem Eigentumserwerb zugrundeliegenden Rechtsgeschäftes in Frage. Abgesehen davon aber, daß das hierfür notwendige Rechtsinstitut eines auflösend bedingten Grundeigentums der österreichischen Rechtsordnung fremd ist, erscheint auch diese Lösung nicht zuletzt im Hinblick auf die damit verbundene Rechtsunsicherheit nur schwer gangbar. Hinzu kommt, daß beide Lösungen wegen des damit verbundenen Überwachungsaufwandes kaum zu administrieren wären⁹⁴⁾.

Zusammenfassend kann als gesichert festgehalten werden, daß nationale Ausländergrunderwerbsbeschränkungen, wie sie im österreichischen Ausländergrundverkehrsrecht vorgesehen sind, sofern ihnen auch Gemeinschaftsbürger unterliegen, jedenfalls gegen die Bestimmungen der Art. 48, 52 und 59 EWGV verstoßen. Da der gemeinschaftsrechtliche Anspruch auf Immobilienerwerb aber an die Ausübung einer dieser Freizügigkeiten geknüpft ist, ist der Anspruch auf Liegenschaftserwerb personell und vom Zweck her begrenzt.

Im folgenden soll nun untersucht werden, ob auch Gemeinschaftsangehörige, die nicht zu dem in diesem Punkt behandelten Personenkreis zählen, entsprechende Rechte an Liegenschaften geltend machen können.

(3) Ausländergrunderwerbsbeschränkungen - ein Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot und die Kapitalverkehrsfreiheit?

Wie bereits eingangs erwähnt, hängt von der Beantwortung dieser Frage ab, ob Gemeinschaftsbürger, auch wenn sie in einem Mitgliedstaat keine der im vorangegangenen Punkt genannten Freizügigkeiten ausüben, einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Rechts-

⁹²⁾ Rs. 182/83 (Fearon/Irish Land Commission), Rspr. 1984, S. 3677 ff. Siehe dazu auch Hilf, EuGRZ 1984, S. 344.

⁹³⁾ Man denke nur an einen Unternehmer, der gem. Art. 52 EWGV in verschiedenen Mitgliedstaaten Agenturen und Zweigstellen unterhält.

⁹⁴⁾ Wie soll etwa der Nachweis einer bloßen "Scheinaktivität" erbracht werden ?

erwerb an Liegenschaften in einem anderen Mitgliedstaat zu Inländerbedingungen haben. Bei positiver Beantwortung dieser Frage könnten etwa der Erwerb von Zweitwohnsitzen oder bloße Kapitalanlagen in Immobilieneigentum - Rechtsgeschäfte, die nach den vorangegangenen Ausführungen weiterhin österreichischen Staatsangehörigen vorbehalten werden dürfen - durch Gemeinschaftsbürger nicht mehr untersagt werden.

Gemäß dem in Art. 7 EWGV verankerten *allgemeinen Diskriminierungsverbot* ist unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Es stellt sich also die Frage, ob der Rechtserwerb an Liegenschaften, auch wenn er nicht in Zusammenhang mit einer der in Art. 48, 52, 59 EWGV genannten Freiheiten geschieht, unter den Anwendungsbereich des Vertrages fällt. Lord Cockfield hat im Namen der Kommission in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, zu diesem Problem klar Stellung bezogen⁹⁵). Anlaß war die schriftliche Anfrage Nr. 1405/1987 von Herrn Seeler vom 7. 10. 1987, in der dieser das Verbot des Erwerbes von Ferienhäusern in Dänemark durch nichtdänische EG-Angehörige als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des EWG-Vertrages rügte. Ob ihrer Bedeutung für unsere Fragestellung soll die Antwort der Kommission anschließend auszugsweise wiedergegeben werden:

“ 1. und 2. Die von dem Herrn Abgeordneten erwähnte dänische Regelung behält den Erwerb von Zweitwohnungen, darunter Ferienhäusern nicht dänischen Staatsbürgern vor, sondern ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit solchen Personen, deren Wohnsitz

– im Zeitpunkt des Erwerbs in Dänemark liegt oder

– früher während eines Zeitraumes von mindestens 5 Jahren in Dänemark lag.

Die erste dieser Voraussetzungen wird auch durch nichtdänische Gemeinschaftsbürger erfüllt, die die Freiheiten gemäß den Artikeln 48 (Freizügigkeit von Arbeitnehmern) und 52 des EWG-Vertrages (Niederlassungsrecht selbständig tätiger Personen) in Dänemark wahrnehmen und dort wohnhaft sind. Diese Personen können daher auch ein Ferienhaus in Dänemark erwerben.

Personen, die nicht diese Freiheiten in Dänemark ausüben und daher dort auch keinen Wohnsitz haben, gewährt das Gemeinschaftsrecht im gegenwärtigen Stadium seiner Entwicklung *unbeschadet der für den Kapitalverkehr geltenden Regeln* den Erwerb einer Zweitwohnung nicht...

Die in Frage stehende Regelung *verstößt also nicht gegen das Diskriminierungsverbot des EWGV.*”

Nach diesem klaren Bekenntnis, daß der Rechtserwerb an Liegenschaften durch Gemeinschaftsbürger in einem Mitgliedstaat nicht auf das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV allein gestützt werden kann, erstaunt es umso mehr, daß die Kommission in ihrem Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland neben einer Verletzung der Art. 48, 52 und 59 EWGV subsidiär auch einen Verstoß gegen Artikel 7 EWGV geltend gemacht hat. Zwar erachtet es die Kommission nicht als opportun, näher darauf einzugehen, in welchem Ausmaß die griechische Rechtslage dem Art. 7 EWGV allein zuwiderläuft, stellt aber immerhin fest “*que les transactions sur des biens immeubles constituent par principe des activités économiques relevant du domaine d'application du traité*”. Nach Ansicht der Kommission fallen also Immobilientransaktionen, da wirtschaftliche Tätigkeiten, zumindestens grundsätzlich in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrages und damit auch

⁹⁵) ABl.1988, Nr. C 127, S. 9.

unter das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV. Offensichtlich im Bewußtsein der Brisanz dieser Rechtsfrage hat aber der Generalanwalt auf eine gesonderte Geltendmachung auch eines Verstoßes gegen Art. 7 EWGV verzichtet, nicht ohne allerdings festzustellen, daß die Beantwortung dieser Rechtsfrage für Gemeinschaftsbürger, die sich nicht auf die Bestimmungen der Art. 48, 52 und 59 EWGV berufen können, von Bedeutung ist⁹⁶). Der Gerichtshof schließlich erachtete es ebenfalls nicht für erforderlich, darauf einzugehen, ob die griechischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen auch einen Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV darstellen, da bereits eine Verletzung der Art. 48, 52 und 59 vorliege. Diese Entscheidung ist deshalb äußerst unbefriedigend, weil es der Gerichtshof verabsäumt hat, gerichtlich zu klären, ob auch Gemeinschaftsbürger, die die Freizügigkeiten des Personen- und Dienstleistungsverkehrs⁹⁷) nicht in Anspruch nehmen, ein Recht auf Immobilienerwerb in einem anderen Mitgliedstaat allein aus Art. 7 EWGV ableiten können. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der Gerichtshof im Hinblick auf die Brisanz dieser Frage einer klaren Stellungnahme bewußt aus dem Wege gegangen ist.

Nicht mit letztgültiger Sicherheit läßt sich auch die Frage nach der Vereinbarkeit nationaler Ausländergrunderwerbsbeschränkungen mit der gemeinschaftsrechtlichen *Kapitalverkehrsfreiheit* (Art. 67 ff. EWGV) beantworten. Diesbezüglich hat auch das Urteil des EuGH in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) zu keiner Klärung beigetragen, da die Kommission in ihrer Klage ausdrücklich festgestellt hat, daß sie zur Frage der Unvereinbarkeit der griechischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen mit den Vertragsbestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit *nicht Stellung bezieht*⁹⁸). Dementsprechend ging auch der Gerichtshof mit keinem Wort auf das Verhältnis zwischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen und den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit ein.

Zu jenen Kapitalbewegungen, die gemäß der RL 88/361/EWG des Rates zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages (Kapitalverkehrsfreiheit)⁹⁹) zu liberalisieren sind, zählen auch Investitionen von Ausländern im Inland zum Zwecke des Immobilienerwerbs¹⁰⁰). Welche Bedeutung diese Richtlinie für nationale Rechtsvorschriften hat, die wie das österreichische

⁹⁶) Rz. 14 des Schlußantrages des Generalanwaltes Jacobs in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland): "Une constatation de violation de l'article 7 apparaît opportune dans l'hypothèse où il n'existe pas de fondement plus spécifique mais n'est d'aucune utilité lorsqu'on dispose d'un fondement plus spécifique. Une constatation au titre de l'article 7 pourrait être opportune dans le cas d'une discrimination exercée au détriment de certaines personnes qui ne seraient pas couvertes par une disposition plus particulière du droit communautaire".

⁹⁷) Denkbar wäre etwa eine Rechtskonstruktion, derzufolge z.B. Pensionisten als Touristen auf der Grundlage des Art. 7 iVm Art. 59 EWGV ein derartiges Recht auf Immobilienerwerb zu Inländerbedingungen zukommt. Vgl. dazu das Urteil des EuGH in der Rs. 186/87 (Cowan/Trésor Public), noch nicht veröffentlicht. Zur Kommentierung dieses Urteils siehe Hackspiel, NJW 1989, S. 2166 ff.

⁹⁸) "La Commission souligne qu'elle limite son recours à l'incompatibilité des dispositions litigieuses avec les libertés précitées et avec le principe d'égalité de traitement, tel qu'il est énoncé à l'article 7 du traité CEE, et qu'elle ne prend pas position sur l'incompatibilité de ces dispositions avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux".

⁹⁹) ABl. 1988, Nr. L 178, S. 5 ff.

¹⁰⁰) Siehe dazu Anhang I, II. Immobilieninvestitionen von Gebietsfremden im Inland der RL 88/361/EWG. Danach zählt zu den Immobilieninvestitionen der Kauf von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie der Bau von Gebäuden zu Erwerbszwecken oder persönlichen Zwecken durch Privatpersonen. Diese Kategorie umfaßt auch die Nießbrauchsrechte, Grunddienstbarkeiten und Erbbaurechte.

Ausländergrundverkehrsrecht den Immobiliareigentumserwerb von Ausländern Beschränkungen unterwerfen, hängt davon ab, welcher der zwei folgenden Interpretationsmöglichkeiten man sich anschließt. Geht man davon aus, daß die Kapitalverkehrsfreiheit lediglich "dienenden" Charakter im Hinblick auf die Gewährleistung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit hat, so müßten aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht lediglich jene Investitionen in Immobiliareigentum zulässig sein, die der Ausübung einer dieser Freiheiten dienen. Dies würde bedeuten, daß die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit nicht zu einer generellen Aufhebung sämtlicher Grunderwerbsbeschränkungen für Gemeinschaftsbürger zwingen. Sicherzustellen wäre lediglich, daß Investitionen in Immobiliareigentum in Zusammenhang mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zulässig sind¹⁰¹⁾.

Geht man jedoch davon aus, daß der Grundsatz der Kapitalverkehrsfreiheit nicht nur zur Liberalisierung der mit dem Immobilienerwerb verbundenen finanziellen Transaktionen verpflichtet, sondern darüber hinaus zur Aufhebung sämtlicher Beschränkungen hinsichtlich der den finanziellen Transaktionen zugrundeliegenden Immobiliengeschäfte¹⁰²⁾, so können nationale Ausländergrunderwerbsbeschränkungen nur mehr nach Maßgabe der Bestimmungen über den Kapitalverkehr selbst aufrechterhalten werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den auf dänische Initiative hin aufgenommenen Art. 6 (4) der RL 88/361/EWG hinzuweisen. Danach dürfen nämlich einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Regelung des Erwerbs von Zweitwohnsitzen aufrechterhalten werden, bis der Rat durch Mehrheitsentscheidung weitere diesbezügliche Vorschriften gemäß Artikel 69 des Vertrages erläßt¹⁰³⁾. Gerade die Aufnahme dieser Bestimmung deutet auf eine Interpretation der Kapitalverkehrsfreiheit im zweiten Sinn hin, da bei bloß akzessorischem Verständnis der Kapitalverkehrsfreiheit eine derartige Schutzklausel gar nicht erforderlich gewesen wäre¹⁰⁴⁾. Hinzuwiesen ist in diesem Zusammenhang auch noch einmal auf die etwas kryptische Formulierung der Antwort der Kommission auf die parlamentarische Anfrage betreffend die Zulässigkeit des Erwerbs von Ferienhäusern in Dänemark¹⁰⁵⁾.

Mit der Aufnahme dieser Bestimmung steht jedenfalls außer Streit, daß Gemeinschaftsbürger, die in Österreich lediglich einen Zweitwohnsitz begründen wollten, auch aus den Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit, zumindestens beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts, keinen diesbezüglichen Anspruch ableiten könnten und daher wei-

¹⁰¹⁾ So Ress, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 67, Rz. 13: "Nicht als Beschränkungen im Sinne des Art. 67 gelten gewerberechtliche Sonderbestimmungen für ausländische Staatsangehörige, da ihre Aufhebung von den als Spezialregelungen vorgehenden Abschnitten über die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit erfaßt wird. Ebenso greifen für fremdenrechtliche Vorschriften über den Erwerb von Vermögenswerten, insbesondere von Grundstücken und Beteiligungen an Gesellschaften, durch ausländische Staatsangehörige besondere Vorschriften ein (vgl. Art. 54 und 221)".

¹⁰²⁾ Diese Vorstellung vertritt offensichtlich die EG-Kommission, wenn sie in ihrem Richtlinienvorschlag zur Durchführung des Art. 67 EWGV feststellt: "Die Liberalisierungsverpflichtung bedeutet nicht nur Aufhebung der Beschränkungen bei Transfers im Zusammenhang mit dem Kapitalverkehr, sondern auch Aufhebung jeglicher Maßnahmen, die die Möglichkeit zum Abschluß oder zur Ausführung der zugrundeliegenden Transaktionen zwischen Gebietsansässigen der verschiedenen Mitgliedstaaten begrenzen". KOM (87) 550 endg., S. 15.

¹⁰³⁾ Begründet wird dies in der Präambel der RL mit Schwierigkeiten auf dem Markt für Zweitwohnsitze, die die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs insbesondere in den Grenzgebieten einiger Mitgliedstaaten hervorrufen könnte.

¹⁰⁴⁾ Es könnte allerdings auch sein, daß sich Dänemark doppelt absichern wollte.

¹⁰⁵⁾ Siehe S. 33.

terhin einem ausländergrundverkehrsbehördlichen Genehmigungsverfahren unterworfen werden dürften. Die Formulierung "Zweitwohnsitz" wirft allerdings die Frage auf, ob, quasi im Umkehrschluß, aus der Kapitalverkehrsfreiheit ein Anspruch auf bloße Kapitalanlagen in Immobilien bzw. auf Immobilieninvestitionen zur Schaffung eines Hauptwohnsitzes erwächst, was natürlich eine Beibehaltung des Ausländergrundverkehrsrechts in der geltenden Form unmöglich machen würde.

Welche der beiden eingangs erwähnten "Lesarten" der Kapitalverkehrsfreiheit, von der zweite Gemeinschaftsbürger diskriminierende Grunderwerbsbeschränkungen nur in sehr engem Rahmen zulassen würde, sich schließlich durchsetzen wird, läßt sich nicht endgültig vorhersehen, da sich, wie die Stellungnahme der Kommission in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) beweist, offensichtlich auch die Gemeinschaftsorgane noch keine konkreten Vorstellungen zu dieser Frage gemacht haben.

(4) Schlußfolgerungen

Ausgehend vom derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts dürften die Beschränkungen des Ausländergrundverkehrsrechts jedenfalls auf jene natürlichen und juristischen Personen aus EG-Mitgliedstaaten keine Anwendung mehr finden, die in Österreich in Ausübung einer der in den Art. 48, 52 und 59 EWGV verankerten Freiheiten des Personen- und Dienstleistungsverkehrs tätig sind. Der Rechtserwerb an Immobiliareigentum, soweit er gewerblichen Zwecken oder dem privaten Wohnbedürfnis dient, muß besagtem Personenkreis zu gleichen Bedingungen wie Inländern offenstehen. Gemeinschaftsbürger hingegen, die in Österreich keine der genannten selbständigen oder unselbständigen Tätigkeiten ausüben (z.B. Pensionisten), hätten demnach keinen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Inländergleichbehandlung beim Liegenschaftserwerb, was die vielfach beschworene Furcht, insbesondere Westösterreich könnte zum "Altersheim Europas" werden, in einem anderen Licht erscheinen läßt. Eine Berechtigung zum Erwerb von Zweitwohnsitzen könnte derzeit auch nicht aus der gemeinschaftlichen Kapitalverkehrsfreiheit abgeleitet werden, da Art. 6 Abs. 4 der RL 88/361/EWG den Erwerb von Zweitwohnsitzen ausdrücklich von der Liberalisierungspflicht im Bereich des Sachkapitalverkehrs ausnimmt. In Anbetracht der Beschränkung auf "Zweitwohnsitze" stellt sich allerdings die Frage, ob aus der Kapitalverkehrsfreiheit im Umkehrschluß Ansprüche auf bloße Kapitalanlagen in Immobilien in anderen Mitgliedstaaten ableitbar sind. Einen gewissen Unsicherheitsfaktor stellt auch die Reichweite des in Art. 7 EWGV verankerten allgemeinen Diskriminierungsverbotes dar, da nach der von der Kommission in der Rs. 305/87 (Kommission/Griechenland) geäußerten Ansicht, Immobiliengeschäfte, als wirtschaftliche Aktivitäten, grundsätzlich dem vertraglichen Diskriminierungsverbot unterliegen.

Selbst wenn aber die Verpflichtung zur Liberalisierung des Ausländergrundverkehrsrechts im Falle einer EG-Mitgliedschaft auf jene Gemeinschaftsbürger und juristischen Personen aus dem Gemeinschaftsraum begrenzt werden könnte, die in Österreich einer der in Art. 48, 52 und 59 EWGV niedergelegten Aktivitäten nachgehen, würden bei der dadurch geschaffenen Rechtslage die "Umgehungsmöglichkeiten" der Ausländergrunderwerbsbeschränkungen erhöht. Allfällige "Mißbräuche" dürften durch Sanktionen wie Enteignung oder Rückabwicklung der Geschäfte nur schwer in Griff zu bekommen sein.

Eine Lösung, die unter Hinweis auf die österreichische Neutralität und damit verbundene militärische und sicherheitspolitische Notwendigkeiten, den Grunderwerb durch Ausländer in Grenzgebieten ausschließt, wäre, wie das Beispiel Griechenlands zeigt, ebenfalls

kaum gemeinschaftsrechtskonform. Der EuGH hat sich in seinem Urteil gegen Griechenland zu diesem Aspekt zwar nicht geäußert, da der von Griechenland in der mündlichen Verhandlung gemachte Versuch, die griechischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen in Grenzgebieten unter Hinweis auf die Notstandsklausel des Art. 224 EWGV zu rechtfertigen, als verspätet zurückgewiesen wurde. Es ist allerdings kaum anzunehmen, daß der Gerichtshof diesem Argument zugänglich gewesen wäre. Auch die in Spanien bis zum EG-Beitritt geltenden Bestimmungen, die bei Erwerb von Grundbesitz durch Ausländer in strategisch wichtigen Gebieten eine Genehmigung der Militärbehörden sowie eine prozentuelle Beschränkung des Ausländeranteils am Grundeigentum vorsahen, wurden nach dem Beitritt für Gemeinschaftsbürger aufgehoben¹⁰⁶⁾. Bei einer Beurteilung der Auswirkungen einer allfälligen EG-Mitgliedschaft auf das Ausländergrundverkehrsrecht sollte schließlich aber auch zukünftigen Entwicklungen und Tendenzen im Bereich des Gemeinschaftsrechts Rechnung getragen werden. Wie die Verurteilung Griechenlands und die Aufhebung der ebenfalls strengen spanischen Ausländergrunderwerbsbeschränkungen nach dem spanischen EG-Beitritt beweisen, dürften im zukünftigen europäischen Integrationsprozeß für spezifisch Gemeinschaftsbürger diskriminierende nationale Vorschriften hinsichtlich des Rechtserwerbs an Liegenschaften in zunehmendem Maße weniger Platz bleiben. Sollte es etwa zur Annahme der von der EG-Kommission im Zusammenhang mit ihren Bemühungen um eine Verwirklichung des "Europas der Bürger" vorgeschlagenen "Daueraufenthaltsrichtlinie"¹⁰⁷⁾ kommen, die Gemeinschaftsbürgern, *unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit*, ein allgemeines Wohnrecht in den Mitgliedstaaten einräumt, so würde dies nicht ohne Auswirkungen auf bestehende nationale Ausländergrunderwerbsbeschränkungen bleiben. So sehen die neuen Richtlinienansätze der Kommission über das Aufenthaltsrecht der Studenten, der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständigen Erwerbstätigen sowie sonstiger Personen¹⁰⁸⁾ in Art. 2 (2) vor, daß

¹⁰⁶⁾ Zu den spanischen Eigentumsbeschränkungen für Ausländer siehe Gantzer 1989, S. 55 ff. In Spanien sind in den letzten Jahren über 1 Million Wohnungen von Bürgern anderer Mitgliedstaaten gekauft worden, alljährlich werden etwa 50 000 neue Käufe getätigt. Siehe dazu den Bericht von Garcia Amigo im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte über die Notwendigkeit, die Gesetzeslücken im Bereich des Teilzeiteigentums zu schließen, PE DOK A 2 - 199/88.

¹⁰⁷⁾ Vorschlag einer Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates, ABl. 1980, Nr. C 292, S. 3, abgeändert in ABl. 1985, Nr. C 171, S. 8. Siehe dazu auch die Antwort des Rates auf die schriftliche Anfrage Nr. 2875/86 über Lücken im Aufenthaltsrecht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1987, Nr. C 117, S. 48 sowie den jüngsten Bericht der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes: Ein Raum ohne Binnengrenzen, KOM. (88) 650 endg. vom 17. 11. 1988, S. 16: "Zu einem echten Binnenmarkt gehört nach Ansicht der Kommission zwangsläufig auch ein allgemeines Wohnrecht für alle Bürger der Gemeinschaft. Wenn dieses Recht bisher nur der erwerbstätigen Bevölkerung zusteht, so ist dies nicht unbedingt dem Eindruck förderlich, den die Gemeinschaft bei ihren Bürgern wecken sollte. Die Kommission drängt daher den Rat, das Wohnrecht auch solchen Menschen einzuräumen, die nicht erwerbstätig sind". In einer Initiative vom Mai 1989 hat die Kommission den bisherigen Vorschlag zurückgezogen und stattdessen dem Rat drei getrennte Vorschläge für Studenten, Rentner und sonstige nicht erwerbstätige Gemeinschaftsbürger übermittelt, KOM. (89) 275 vom 26. Juni 1989. Siehe auch ABl. 1989, Nr. C 191, S. 2 ff. Am 22. 12. 1989 hat die Kommission drei abgeänderte Richtlinienansätze vorgelegt (ABl. 1990, Nr. C 26, S. 15 ff.). In engem Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Europas der Bürger steht auch der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat, ABl. 1989, Nr. C 290, S. 4 ff. Zu diesen Initiativen der Kommission siehe Niedobitek 1989, S. 187 ff.

¹⁰⁸⁾ ABl. 1989, Nr. C 191, S. 2 ff.; abgeändert durch ABl. 1990, Nr. C 26, S. 15 ff.

die Begünstigten dieser Richtlinien u. a. in den Genuß aller Rechte aus der VO 1612/68/EWG, also auch des Art. 9 (Erwerb von Wohnungseigentum zu Inländerbedingungen) kommen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die jüngst vom Europäischen Parlament im Hinblick auf ein "Europa der Bürger" gestartete Initiative, Gesetzeslücken im Bereich des Teilzeiteigentums (Time-sharing)¹⁰⁹⁾ zu schließen¹¹⁰⁾, die, im Falle ihrer Umsetzung, die nationalen Eigentumsordnungen ebenfalls nicht unbeeinträchtigt ließe.

Für allfällige Strategien, wie den dem Ausländergrundverkehrsrecht zugrundeliegenden Zielsetzungen auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft Rechnung getragen werden kann, ergibt sich aus den eben geschilderten Tendenzen folgendes: Im Zuge allfälliger Beitritts-vorbereitungen sollten nicht nur Überlegungen dahingehend angestellt werden, wie allfällige "Umhangungsgeschäfte" durch EG-Bürger, die keinen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf einen Rechtserwerb an Liegenschaften zu Inländerbedingungen haben, hintangehalten werden können, sondern auch wie man durch eine *gezielte Handhabung der Mittel des Raumordnungsrechts* negative Entwicklungen, etwa in Form eines Überhandnehmens des Zweitwohnungswesens und des Appartmenthausbaues, verhindern kann¹¹¹⁾. Maßnahmen des Raumordnungsrechts wie die Erstellung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, die Widmung von Bauland, gewerblich nutzbaren Flächen und Grünland, Beschränkungen für den Appartmenthausbau und das Zweitwohnungswesen, Prioritätensetzung für den sozialen Wohnbau wie sie derzeit bereits im Grundverkehrs- und Raumordnungsrecht vorgesehen sind¹¹²⁾, bleiben nämlich vom Gemeinschaftsrecht unberührt¹¹³⁾, "sofern sie nicht in erster Linie bezwecken, es Angehörigen anderer Mitgliedstaaten unmöglich zu machen, sich in dieser Region als Selbständige oder Angestellte niederzulassen"¹¹⁴⁾. Diesen Schluß lassen auch die von EG-Kommission und dem Generalanwalt in dem Verfahren in der Rs. 20/87 vorgebrachten Argumente zu¹¹⁵⁾. Eine vom Kläger als

¹⁰⁹⁾ Darunter versteht man ein dingliches Recht od. einen schuldrechtlichen Anspruch zur ausschließlichen Nutzung eines Grundstücks/Wohnung während bestimmter, genau festgelegter Zeiten. Diese Form des Eigentums hat insbesondere im Tourismussektor große Bedeutung gewonnen. Im Bereich der Gemeinschaft gibt es etwa 250 000 Teilzeiteigentümer und der Wert des verkauften Teilzeiteigentums beläuft sich jährlich auf ca. 450 Mio. ECU. Das in Österreich bestehende rechtliche Regelungsdefizit in diesem Bereich sollte im Zusammenhang mit der österreichischen EG-Annäherung beseitigt werden.

¹¹⁰⁾ Siehe dazu den Bericht von Garcia Amigo im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte über die Notwendigkeit, die Gesetzeslücken im Bereich des Teilzeiteigentums zu schließen vom 3. 10. 1988, PE DOK A 2 - 199/88 sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 1989 zu grenzüberschreitenden Immobiliengeschäften (ABl. 1989, Nr. C 256, S. 125 ff.).

¹¹¹⁾ Siehe dazu ausführlich Plemel/Lehar 1989, S. 63 ff.

¹¹²⁾ Gem. Art. 16 a des Tiroler Raumordnungsgesetzes 1984 (LGBl. Nr. 4/1984) dürfen etwa Appartmenthäuser, Ferien- und Wochenendsiedlungen nur auf hiefür gewidmeten Sonderflächen errichtet werden.

¹¹³⁾ Zu allfälligen Auswirkungen auf die Raumordnung im weiteren Sinn siehe den Bericht von Christopher Beazley im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung des Europäischen Parlaments über "Die Raumordnungsprogramme, die Entwicklungsprogramme und die Programme zur Verbesserung der sozio-ökonomischen Lage der Regionen (PE DOK A 2-218/88/B). In einer in diesem Bericht auf S. 48 zitierten parlamentarischen Anfragebeantwortung betreffend die Befugnisse der Kommission auf dem Gebiet der Raumordnung heißt es: "Die Gemeinschaft hat gemäß Artikel 2 des Vertrages zwar die Aufgabe, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern, doch gibt es keine besonderen Vertragsbestimmungen, denen zufolge sie spezifische Befugnisse auf dem Gebiet der Raumordnung hätte. Die Raumordnung als solche fällt somit nicht in den Aufgabenbereich der Kommission".

¹¹⁴⁾ Siehe die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch die Kommission, ABl. 1989, Nr. C 63, S. 23.

¹¹⁵⁾ Rs. 20/87 (Gauchard/Ministère Public), Rspr. 1987, S. 4879 ff.

Verstoß gegen das Niederlassungsrecht (Art. 52 EWGV) und den Grundsatz des freien Warenverkehrs (Art. 30 ff. EWGV) gerügte Maßnahme der Städteplanung - die Regelung sah vor, daß Handelstreibende für die Nutzung einer Verkaufsfläche von über 1000 Quadratmeter einer behördlichen Genehmigung bedürfen - wurde, da nicht ausländerdiskriminierend, als gemeinschaftskonform qualifiziert¹¹⁶⁾.

Wie auch die Beispiele Südtirols¹¹⁷⁾ und Bayerns¹¹⁸⁾ beweisen, sollte also im Falle einer EG-Mitgliedschaft neben allfälligen Mißbrauchkontrollmöglichkeiten, einer gezielten Handhabung des Raumordnungsinstrumentariums als dem "gemeinschaftsrechtsadäquateren" Mittel vermehrtes Augenmerk geschenkt werden. Die Verwirklichung der von Plemel/Lehar im Hinblick auf eine allfällige "Überfremdung" aus der Sicht des Fremdenverkehrs aufgestellte Wunschliste¹¹⁹⁾, wäre sicherlich ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die beiden Autoren fordern nämlich:

- Maßnahmen gegen Baulandhortung durch Rückwidmung nach bayrischem/niederösterreichischem Muster.
- Mehr Druck auf Verpflichtung zu verdichteter Bauweise und/oder Verminderung der Möglichkeit zur Errichtung von Zweitwohnsitzen.
- Überprüfung/Neuüberdenkung der Größenvorschriften im touristischen Bereich.
- Defensive Interessenssicherung des traditionellen Fremdenverkehrs im Ortskern (Widmungsvorbehalt bei Umwandlung von Beherbergungsbetrieben zu Wohn- und Appartementshäusern).

Es ist allerdings zu befürchten, daß eine derartige restriktive Handhabung des Raumordnungsrechts, da auch Inländer davon betroffen sind, politisch nur schwer durchsetzbar sein wird. Zu bedenken ist schließlich auch, daß mit den Mitteln der Raumordnung nicht gleichzeitig all den dem Ausländergrundverkehrsrecht zugrundeliegenden Zielsetzungen Rechnung getragen werden kann. Durch eine restriktive Widmung von Bauland, insbesondere von Sonderflächen für Appartementshäuser und Zweitwohnungen könnten zwar Zersiedelung und Verknappung von Baulandreserven hintangehalten werden, allerdings würde dann, je nach Nachfrage¹²⁰⁾, der Druck auf die bestehende Bausubstanz steigen. Damit

¹¹⁶⁾ Die Kommission vertrat die Ansicht, daß selbst wenn es um einen Einzelhändler gehe, der sich auf das Niederlassungsrecht gemäß Artikel 52 und die einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien berufen könne, eine Regelung wie die französische Gesetzgebung nicht gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften verstoße: "Eine derartige Regelung, die die Einrichtung bestimmter Verkaufsflächen von objektiven Voraussetzungen abhängig mache, gelte ohne Unterschied für französische Staatsangehörige und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und führe nicht zu einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Außerdem seien die Voraussetzungen für die Einrichtung von Verkaufsflächen einer bestimmten Größe nicht gemeinschaftsrechtlich geregelt"; siehe Rspr. 1987, S. 4884. Der Gerichtshof selbst ging auf diese Frage gar nicht ein, da sich der Kläger, als französischer Staatsbürger, in Frankreich gar nicht auf die Bestimmungen des EWG - Vertrages berufen konnte.

¹¹⁷⁾ Zu den überaus strengen Raumordnungsbestimmungen Südtirols siehe, Viehweider, Dolomiten (Wirtschaftskurier) vom 4. 5. 1989, S. 5; Lanner, Salzburger Nachrichten vom 9. 5. 1989, S. 3; Plemel/Lehar 1989, S. 71.

¹¹⁸⁾ Zu dem dort praktizierten sogenannten "Traunsteiner Modell", mit dem die Gemeinden Baulandsicherung durch Ankauf von Grundstücken betreiben siehe Plemel/Lehar 1989, S. 74 f.

¹¹⁹⁾ Plemel/Lehar 1989, S. 76 f.

¹²⁰⁾ Ob es im Falle eines EG-Beitritts tatsächlich zu einem "Ausverkauf" kommen wird, hängt neben rechtlichen Aspekten natürlich in erster Linie von der ausländischen Nachfrage ab. Für Tirol jedenfalls registrierte der Landesinnungsmeister der Immobilienhändler ein schwindendes Interesse an Zweitwohnungen. Tiroler Tageszeitung vom 8. 3. 1989.

könnte aber ein wesentliches mit dem Ausländergrundverkehrsrecht verfolgtes Ziel, nämlich die Vermeidung übermäßiger Preissteigerung auf dem Bodenmarkt, nicht erreicht werden.

b) Land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr¹²¹⁾

Die Grundverkehrsgesetze der Länder unterwerfen Rechtsgeschäfte unter Lebenden, die die Übertragung von Eigentum, die Einräumung eines Fruchtgenußrechtes oder die Verpachtung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke zum Inhalt haben, einer behördlichen Genehmigungspflicht. Gem. § 4 (1) des Tiroler Grundverkehrsgesetzes etwa darf eine Zustimmung nur erteilt werden, "wenn der Rechtserwerb weder dem öffentlichen Interesse an der *Erhaltung oder Stärkung eines leistungsfähigen Bauernstandes* noch dem öffentlichen Interesse an der Schaffung und Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes¹²²⁾ widerspricht". Aus diesen Gründen ist die grundverkehrsbehördliche Genehmigung insbesondere dann zu untersagen, wenn mit dem Rechtserwerb Spekulationsabsichten verfolgt werden, das Rechtsgeschäft der Bildung von Großgrundbesitz oder Eigenjagden dient oder wenn Grundstücke ohne Grund ihrer land- und forstwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden sollen.

Da diese der Erhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Bodenflächen dienenden Vorschriften, auch für österreichische Staatsbürger gelten, könnten sie bei einer allfälligen EG-Mitgliedschaft aufrechterhalten werden. Unzulässig wäre allerdings eine Ungleichbehandlung von Gemeinschaftsbürgern in der Form, daß dieser Personenkreis nicht nur den Bestimmungen des land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehrs unterliegt, sondern zusätzlich noch den Ausländergrundverkehrsbeschränkungen, wie dies derzeit der Fall ist. Die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Ungleichbehandlung von Gemeinschaftsbürgern beim Erwerb von land- und forstwirtschaftlichem Grundeigentum ergibt sich zum einen aus den verschiedenen Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft¹²³⁾, zum anderen aus dem Umstand, daß nach Ablauf der Übergangszeit, Art. 54 Abs. 3 e EWGV (Aufhebung von Beschränkungen betreffend den Erwerb und die Nutzung von Grundeigentum) auch auf den Erwerb von Grundbesitz zu land- und forstwirtschaftlichen Zwecken uneingeschränkt Anwendung findet¹²⁴⁾.

Die sich aus dieser kontinuierlichen Aufhebung der Beschränkungen für den land- und forstwirtschaftlichen Grunderwerb ergebende Notwendigkeit der sukzessiven Anpassung der innerstaatlichen Rechtsordnung läßt sich eindrucksvoll am Beispiel Frankreichs nachvollziehen¹²⁵⁾. Nach verschiedenen Liberalisierungsschritten wurden dort in den frühen 70er Jahren im Gefolge der Rechtsprechung des EuGH über die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 52 EWGV sämtliche noch für Ausländer bestehende Beschränkungen betreffend den Erwerb landwirtschaftlicher Betriebe aufgehoben.

¹²¹⁾ Zum land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr siehe im Detail Walter-Mayer 1987, S. 714 ff.

¹²²⁾ Ausschlaggebend für die Qualifikation als land- oder forstwirtschaftliches Grundstück ist die Beschaffenheit und/oder die tatsächliche Nutzung und nicht die raumordnungsrechtliche Widmung. Vgl. dazu Walter/Mayer 1987, S. 714, § 1 (1) 1. TGVG, § 1 (2) VGVG.

¹²³⁾ Siehe dazu die Zusammenstellung im Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts, 11. Ausg., 1.6.1988, S. 392.

¹²⁴⁾ Siehe dazu Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 54, Rz. 27.

¹²⁵⁾ Guimezanes, Jurisclasseur 1989, Fas. 525-B-4.

Als Beispiel für eine Gemeinschaftsbürger diskriminierende, und somit gemeinschaftsrechtswidrige Rechtslage beim Erwerb von Rechten an landwirtschaftlich genutzten Grundstücken kann der irische "Land Act" idF von 1965 angeführt werden.

Nach Section 45 des irischen Land Act 1965 bedurfte der Erwerb von Rechten an landwirtschaftlichen Grundstücken durch "non-qualified persons" der Zustimmung durch die "Land-Commission"¹²⁶⁾. Unter die Kategorie "non-qualified persons" fielen alle nicht irischen Staatsbürger, mit Ausnahme jener natürlichen Personen, die sich bereits seit 7 Jahren in Irland aufhielten, sowie irische und nicht irische juristische Personen. Nach mehrjährigem Protest gegen diese Ungleichbehandlung von EG-Bürgern durch die EG-Kommission entschloß man sich im Jahre 1983 zu folgender Abänderung des "Land Act"¹²⁷⁾:

"...2. For the purposes of the definition of a "qualified person" in section 45 of the Land Act, 1965, the following category is hereby declared to be an additional category, namely, a person who is a citizen of a Member State of the European Communities and who -

(a) is exercising in the State the right of establishment as a self-employed person under Article 52 of the EEC Treaty, by way of an economic activity...

(b) is acquiring an interest in land to which the said section 45 applies for the purpose of or in connection with such exercise of that right".

Damit können nun auch EG-Bürger (juristische Personen bedürfen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit weiterhin einer Zustimmung) ohne Genehmigung durch die Land-Commission Grundeigentum zur Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten erwerben.

3. Gewerbeähnliche Tätigkeiten

Die Regelung verschiedener *gewerbeähnlicher, selbständiger Tätigkeiten* im Bereich des Veranstaltungs-, Sport- und Buchmacherwesens obliegt der Landesgesetzgebung¹²⁸⁾. Einige dieser Gesetze wie etwa Schi- und Tanzschulgesetze oder Berg- und Schiführergesetze knüpfen die Konzessionserteilung in der Regel an die österreichische Staatsbürgerschaft¹²⁹⁾ und sehen vielfach auch eine Bedarfsprüfung bzw. Gebietsschutzregelungen vor.

Insbesondere im Hinblick auf die Bestimmungen des EWGV über die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit bedürften diese Gesetze im Falle eines österreichischen EG-Beitritts gewisser Anpassungsmaßnahmen. Soweit diese Landesgesetze nämlich für die Ausübung der selbständigen Erwerbstätigkeit in den genannten Bereichen die österreichische Staatsbürgerschaft als Voraussetzung nennen, wären sie jedenfalls als Verstoß gegen das in Art. 52 ff. EWGV verankerte Inländergleichbehandlungsgebot von Gemeinschaftsbürgern bei der Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu qualifizieren. So hat etwa der EuGH in einer jüngeren Entscheidung das in Griechenland für Ausländer und damit auch für Gemeinschaftsbürger bestehende Verbot Musik- und Tanzschulen zu errichten, als ge-

¹²⁶⁾ Diese Bestimmung wurde auf Druck verschiedener landwirtschaftlicher Organisationen eingeführt, die einen extensiven Aufkauf irischen Landes durch Nichtstaatsbürger befürchteten.

¹²⁷⁾ Land Act, 1965 (Additional Category of Qualified Person) Regulations, 1983.S.I.No.144 of 1983.

¹²⁸⁾ Siehe dazu den Überblick bei Walter/Mayer 1987, S. 717 ff.

¹²⁹⁾ Siehe z.B. § 5 (2) b) des Tiroler Schischulgesetzes, LGBl. Nr. 12/1989 und § 3 (1) b) des Tiroler Bergführergesetzes, LGBl. Nr. 14/1988; § 4 (1) des Salzburger Schischulgesetzes, LGBl. Nr. 58/1976 und § 5 (1) des Salzburger Bergführergesetzes, LGBl. Nr. 76/1981; § 5 (1) des Vorarlberger Schischulgesetzes, LGBl. Nr. 39/1984 und § 4 (1) des Vorarlberger Bergführergesetzes, LGBl. Nr. 25/ 1982.

meinschaftsrechtswidrig verurteilt¹³⁰). Ebenso hat der Gerichtshof Italien, das für den Zugang zu verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus (u.a. Schwimm- und Schilehrer sowie Bergführer) eine Gleichstellung von Gemeinschaftsbürgern mit Inländern nur bei Verbürgung der Gegenseitigkeit vorsah, verurteilt¹³¹).

Von diesem formellen Erfordernis der österreichischen Staatsbürgerschaft zu unterscheiden ist die Frage, ob die Konzessionserteilung an einen "niederlassungswilligen" Gemeinschaftsbürger weiterhin vom Erwerb der österreichischen Befähigungsnachweise¹³²) abhängig gemacht werden könnte, oder ob ausländische Befähigungsnachweise anzuerkennen sind. Hiezu ist zunächst einmal festzuhalten, daß in den durch Landesgesetze geregelten Bereichen selbständiger Erwerbstätigkeit noch keine EG-Richtlinien zur Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen ergangen sind. Diese Tätigkeiten unterliegen auch nicht der kürzlich verabschiedeten allgemeinen Regelung zur Anerkennung von Hochschuldiplomen¹³³). Solange es aber an einer Harmonisierung der Voraussetzungen für den Zugang zu einem Beruf fehlt, dürfen die Mitgliedstaaten selbst festlegen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung dieses Berufes notwendig sind, und die Vorlage eines Diploms verlangen, mit dem diese Fähigkeiten bescheinigt werden. Diesen Grundsatz hat der Gerichtshof in einem Verfahren, in dem es um die Gleichwertigkeit eines in Belgien erworbenen Fußballtrainerdiploms mit dem entsprechenden französischen Diplom ging, bestätigt¹³⁴). Gleichzeitig hat der Gerichtshof allerdings festgestellt, daß der Umstand, daß Harmonisierungsrichtlinien noch nicht ergangen sind, einen Mitgliedstaat nicht dazu berechtigt, einer dem Gemeinschaftsrecht unterstehenden Person die tatsächliche Ausübung der Niederlassungsfreiheit zu verwehren, wenn diese Freiheit in diesem Mitgliedstaat insbesondere dadurch gewährleistet werden kann, daß *dessen Rechtsvorschriften die Anerkennung ausländischer Diplome als gleichwertig erlauben*¹³⁵). Dies wirft die Frage auf, ob die Landesgesetze, die eine derartige Möglichkeit der Anerkennung ausländischer Diplome nicht vorsehen¹³⁶), die Ausübung dieser selbständigen Tätigkeiten weiterhin vom Erwerb des entsprechenden österreichischen Diploms abhängig machen könnten, oder ob die Landesgesetzgeber zur Einführung einer Äquivalenzprüfung verpflichtet wären, durch die festgestellt werden soll, ob ein ausländisches Diplom seinem Inhaber die gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt wie das inländische. Obwohl sich eine Verpflichtung im letzteren Sinne zwar nicht zwingend aus der Rechtsprechung des EuGH im Fall Heylens ableiten läßt (arg.: Pflicht zur Äquivalenzprüfung besteht insbesondere dann, wenn "*dessen Rechtsvorschriften die Anerkennung ausländischer Diplome als gleichwertig erlauben*"), dürfte sich eine derartige Verpflichtung aus dem nicht nur formellen sondern auch materiellen Diskriminierungsverbot

¹³⁰) Urteil des EuGH in der Rs. 147/86 (Kommission/Griechenland) vom 15. März 1988, Rspr. 1988, S. 1637 ff.

¹³¹) Rs. 168/85, Rspr. 1986, S. 2945 ff.

¹³²) Siehe z.B. die für den Betrieb einer Schischule erforderlichen Diplome in § 5 (5) des Tiroler Schischulgesetzes, LGBl. Nr. 12/1989.

¹³³) RL 89/48 des Rates vom 21. 12. 1988, ABl. 1989, Nr. L 19, S. 16 ff. Vgl. dazu auch den Vorschlag der Kommission zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen in reglementierten Berufen, die einen Sekundarschulabschluß oder einen kurzen Studiengang voraussetzen (KOM (89) 372 endg.).

¹³⁴) So der Wortlaut der Rz. 10 des Urteils des EuGH in der Rs. 222/86 (Unectef/Heylens), Rspr. 1987, S. 4097 ff.

¹³⁵) Rz. 11 des Urteils in der Rs. 222/86 (Unectef/Heylens).

¹³⁶) Für die Erbringung von Dienstleistungen sieht aber etwa das Tiroler Schischulgesetz (LGBl. Nr. 12/1989) in § 2 (1) e) eine solche Möglichkeit vor.

des Art. 52 EWGV ergeben¹³⁷⁾. Damit wären die Landesgesetzgeber also verpflichtet, ausländische Diplome und Befähigungsnachweise auf ihre Gleichwertigkeit mit den Länderdiplomen hin zu untersuchen, und, je nach Grad an Übereinstimmung mit den inländischen Ausbildungsvorschriften, auch zu berücksichtigen¹³⁸⁾. In diesem Zusammenhang wäre es durchaus denkbar, daß von "niederlassungswilligen" Gemeinschaftsbürgern für bestimmte mit besonderen Gefahren verbundene Tätigkeiten etwa im Bereich des Berg- und Schischulwesens spezifische Ortskenntnisse verlangt werden dürften.

Was die verschiedentlich vorgesehenen Regelungen über *Bedarfsprüfung und Gebietschutz* anlangt, so dürften diese, sofern sie keine Diskriminierung von Gemeinschaftsbürgern enthalten, auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft aufrechterhalten werden¹³⁹⁾. Zwar gibt es in der Wissenschaft Stimmen, die Art. 52 EWGV als absolutes Beschränkungsverbot interpretieren und daher Zugangsbeschränkungen zu bestimmten Berufen, selbst wenn diese auch für Inländer gelten, als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht qualifizieren¹⁴⁰⁾, die Kommission hat allerdings die Ansicht vertreten, daß in diesen Fällen grundsätzlich keine Verletzung des Gemeinschaftsrechts vorliegt¹⁴¹⁾.

Insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit der Beibehaltung von Bedarfsprüfungs- und Gebietsschutzregelungen, aber auch wegen der fehlenden Harmonisierung der Berufszulassungsregelungen dürften sich im Bereich des umkämpften Schischulmarktes aus der gemeinschaftsrechtlichen Niederlassungsfreiheit kaum gravierende Veränderungen ergeben¹⁴²⁾. Zu einer verstärkten Konkurrenzierung österreichischer Schischulen könnte es allerdings aufgrund der Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 59 ff. EWGV kommen. Danach könnten nämlich im Gebiet der Gemeinschaft ansässige Personen, die in einem Mitgliedstaat zur Ausübung der Schilehrertätigkeit befugt sind, ihre Dienstleistung in grenzüberschreitender Weise auch in Österreich erbringen. Das neue Tiroler Schischulgesetz¹⁴³⁾ sieht in § 2 (1) e) zwar eine derartige Möglichkeit bereits vor, fraglich ist allerdings, ob die dort aufgestellten Bedingungen wie eine Begrenzung des Aufenthaltes auf 2 Tage oder das Verbot der Rekrutierung der Gäste in Österreich beibehalten werden könnten. Wenngleich nämlich die Dienstleistungsfreiheit im Gegensatz zur Niederlassungsfreiheit nur zu einer

¹³⁷⁾ So auch Kupka, ZfV 1988, S. 491.

¹³⁸⁾ Diesen Schluß legt auch die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage betreffend den Stand der Freizügigkeit für Schwimmmeister, ein Bereich, in dem noch keine gemeinschaftlichen Harmonisierungsvorschriften bestehen, nahe: "Jeder Aufnahmestaat, der einen Beruf reglementiert, muß also die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Befähigungsnachweise berücksichtigen und beurteilen, ob sie denjenigen, die er für den Zugang zu diesen Berufen voraussetzt, entsprechen". (ABl. 1989, Nr. C 270, S. 6 f.)

¹³⁹⁾ So auch Kupka, ZfV 1988, S. 491.

¹⁴⁰⁾ So Blumenwitz, NJW 1989, S. 627 hinsichtlich der in den Niederlanden geltenden Zulassungsbeschränkungen für Zahnärzte, wenn das Verhältnis der Zahnärzte zu den Einwohnern 1:3250 überschreitet.

¹⁴¹⁾ Antwort der Kommission auf eine parlamentarische Anfrage betreffend eine Niederlassungsordnung von Apotheken, ABl. 1989, Nr. C 145, S. 47 ff. sowie die Beschränkungen der Zahl der Notare durch nationale Rechtsvorschriften, ABl. 1989, Nr. C 270, S. 28 f.

¹⁴²⁾ Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die neuere Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum Grundrecht der Erwerbsfreiheit (VfGH, Erkenntnis vom 12. 3. 1988, G 154/87 - 26) innerstaatlich eine Änderung der Bedarfsprüfungs- und Gebietsschutzregelungen notwendig macht. Wegen der restriktiven Voraussetzungen, unter denen Beschränkungen der Zulassung zum Betrieb von Schischulen nach dieser Rechtsprechung des VfGH zulässig sind, verzichtet etwa das neue Tiroler Schischulgesetz zur Gänze auf Bedarfsprüfungen und Gebietsschutzregelungen.

¹⁴³⁾ LGBl. Nr. 12/1989.

zeitlich begrenzten Erbringung von Dienstleistungen berechtigt, erscheint eine generelle Beschränkung auf 2 Tage nicht zulässig. Was die Aufnahme der Gäste anlangt, so wird der Regelfall zwar deren Rekrutierung im Herkunftsstaat des Schilehrers sein, eine vorübergehende Erbringung von Dienstleistungen gegenüber Klienten "vor Ort" dürfte aber wohl nicht generell ausgeschlossen werden.

4. Baurecht

In den Zuständigkeitsbereich der Länder sowohl hinsichtlich der Gesetzgebung als auch der Vollziehung fällt gem. Art. 15 (1) B-VG das Baurecht¹⁴⁴⁾, das insbesondere die Sicherheit und einwandfreie Beschaffenheit von Bauwerken in technischer, sanitärer und hygienischer Hinsicht sicherstellen soll. Die Baugesetze der Länder¹⁴⁵⁾ fordern daher, daß jeder Bau so ausgeführt werden muß, daß er den Erfordernissen der Sicherheit, Festigkeit, des Brandschutzes usw. entspricht. Im Hinblick auf diese Zielsetzung gibt es in den meisten Bundesländern das Instrumentarium der *Baustoffzulassung*, wobei die Zulassung je nach Bundesland durch "Verordnung", "Bescheid" oder durch "Bescheinigung" erfolgt¹⁴⁶⁾. Insbesondere diese technischen Vorschriften betreffend die Beschaffenheit und Zulassung von Bauprodukten¹⁴⁷⁾, müßten im Falle eines EG- Beitritts¹⁴⁸⁾ an die vom EG-Ministerrat am 21.12.1988 verabschiedete *Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte*¹⁴⁹⁾ angepaßt werden. Ausschlaggebend für die Ausarbeitung dieser Richtlinie war der Umstand, daß der Handel mit Bauprodukten in Anbetracht der großen Zahl unterschiedlicher nationaler Normen (allein in der Bundesrepublik über 2000) mit großen Schwierigkeiten verbunden war. Unter den *Anwendungsbereich dieser Richtlinie*¹⁵⁰⁾ fallen Baustoffe und Bauteile des gesamten Hoch- und Tiefbaus, Anlagen für Heizungen, Klima, Lüftung usw., aber auch komplette Konstruktionen wie Fertigteilhäuser, Silos, Garagen u.a. Diese Produkte müssen bestimmte Merkmale aufweisen, um den in Anhang I der Richtlinie genannten wesentlichen Anforderungen an mechanischer Festigkeit, Brandschutz, Hygiene, Gesundheit und Umwelt, Nutzungssicherheit, Schallschutz, Energieeinsparung und Wärmeschutz zu genügen. Für den Nachweis der Übereinstimmung eines Produkts mit diesen Anforderungen, sind im wesentlichen drei Methoden vorgesehen :

¹⁴⁴⁾ Walter/Mayer 1988, Rz. 269.

¹⁴⁵⁾ Zu den Rechtsgrundlagen siehe Walter/Mayer 1987, S. 769 ff.

¹⁴⁶⁾ Dazu und zu den Bemühungen der Länder die Baustoffzulassung zu harmonisieren siehe Walter/Mayer 1987, S. 777.

¹⁴⁷⁾ Anderweitige Auswirkungen auf das Baurecht könnten sich aus den Bestimmungen über die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (etwa hinsichtlich der Qualifikation der baubeteiligten Personen) und die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Bauaufträge ergeben.

¹⁴⁸⁾ Allerdings besteht gerade in diesem Bereich der Harmonisierung der technischen Normen betreffend Bauprodukte, unabhängig von einer allfälligen EG-Mitgliedschaft, ein starker Anpassungsdruck, da sowohl im Rahmen der EFTA (in der EFTA wurde eine eigene Arbeitsgruppe "EG-Direktive - Bauprodukte eingerichtet) als auch in den europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC derartige Harmonisierungsversuche unternommen werden.

¹⁴⁹⁾ ABl. 1989, Nr. L 40, S. 12 ff. Die Richtlinie muß von den Mitgliedstaaten bis zum 27. 5. 1991 umgesetzt werden. Zum Inhalt der Richtlinie siehe im Detail Ehm, Bundesbaublatt 1988, S. 502 ff.; Schellhoss, Zeitschrift für internationales und deutsches Baurecht 1988, S. 254 ff.

¹⁵⁰⁾ Gemäß Art. 1 der RL ist unter Bauprodukt jedes Produkt zu verstehen, das hergestellt wird, um dauerhaft in Bauwerke des Hoch- und Tiefbaus eingebaut zu werden.

- a) die Erarbeitung *harmonisierter Normen*¹⁵¹⁾ durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) und das Europäische Komitee für elektrische Normung (CENELEC)¹⁵²⁾ nach Anhörung des durch die Richtlinie geschaffenen Ständigen Ausschusses für das Bauwesen;
- b) die *europäische technische Zulassung*, mit der die Brauchbarkeit eines Produktes bestätigt werden kann, falls die Ausarbeitung "harmonisierter Normen" nicht absehbar ist. Die Erteilung der europäischen technischen Zulassung erfolgt gem. Art. 10 der RL durch eine vom Mitgliedstaat bestimmte *Zulassungsstelle*¹⁵³⁾, die sich an zuvor ausgearbeiteten Leitlinien zu orientieren hat;
- c) die *nationalen technischen Spezifikationen*, die in Ermangelung europäischer Normen oder europäischer technischer Zulassungen unter bestimmten Umständen als Ausdruck der wesentlichen auf Bauwerke anwendbaren Anforderungen anerkannt werden.

Die wesentlichen Anforderungen an Bauprodukte werden in sogenannten "*Grundlegendokumenten*" konkretisiert.

Die Bauprodukterichtlinie läßt es zu, bei den wesentlichen auf Bauwerke anwendbaren Anforderungen unterschiedliche geographische, klimatische und lebensgewohnheitliche Bedingungen und unterschiedliche Schutzniveaus, die gegebenenfalls auf einzelstaatlicher, regionaler oder lokaler Ebene bestehen, zu berücksichtigen. Dies wird dadurch ermöglicht, daß die Grundlegendokumente und die technischen Spezifikationen (Normen und europäische technische Zulassung) für jede wesentliche Anforderung Klassen festlegen können.

Die *Bescheinigung der Konformität* eines Bauproduktes mit den Anforderungen einer technischen Spezifikation kann unter bestimmten Voraussetzungen durch den Hersteller selbst vorgenommen werden (Eigenüberwachung, Art. 13) bzw. bedarf bei bestimmten wesentlichen Anforderungen einer zusätzlichen Bestätigung durch eine *Zertifizierungsstelle*¹⁵⁴⁾. Die Konformitätserklärung des Herstellers bzw. das Konformitätszertifikat durch die Zertifizierungsstelle berechtigt zur Anbringung des sogenannten *EG-Zeichens*, das wiederum den freien Verkehr mit dem betreffenden Produkt garantieren soll.

Überaus wichtige und vielfältige Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung und praktischen Anwendung der Richtlinie kommen dem in Art. 19 eingesetzten Ständigen Ausschuß für das Bauwesen zu, in den jeder Mitgliedstaat zwei Vertreter entsenden darf¹⁵⁵⁾. Abgesehen von diesen eher verfahrensrechtlichen Aspekten erscheint die Frage, inwieweit das Inverkehrbringen von Bauprodukten trotz Konformitätsbescheinigung im Hinblick auf das *hohe Schutzniveau* in einem Mitgliedstaat beschränkt oder gar verboten werden kann,

¹⁵¹⁾ Gemäß Art. 4 der Richtlinie sind unter harmonisierten Normen die technischen Spezifikationen zu verstehen, die von CEN oder von CENELEC oder von beiden gemeinsam im Auftrag der Kommission ausgearbeitet werden.

¹⁵²⁾ Zur Bedeutung dieser Normungsinstitute für Österreich siehe Griller, ÖZöRV 1988, S. 237 ff.

¹⁵³⁾ Aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung wäre im Falle einer österreichischen EG-Mitgliedschaft die Einrichtung einer derartigen Zulassungsstelle Sache der Länder, wobei die Schaffung einer dem deutschen Institut für Bautechnik vergleichbaren Einrichtung zweckmäßig erscheint.

¹⁵⁴⁾ Gem. Art. 18 muß jeder Mitgliedstaat der Kommission ein Verzeichnis der Zertifizierungs- Überwachungs- und Prüfstellen übermitteln. Auch die Schaffung solcher Einrichtungen wäre aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung an und für sich Sache der Bundesländer.

¹⁵⁵⁾ Im Hinblick auf die geschilderte innerstaatliche Kompetenzlage, sollte hier zumindest ein Ländervertreter entsendet werden.

von besonderer Bedeutung. Bereits in der Präambel heißt es diesbezüglich, daß bei der Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Bauproduktesektor den *wesentlichen Anforderungen an die Sicherheit oder an andere Belange im Interesse des Allgemeinwohls* Rechnung zu tragen ist und das in den Mitgliedstaaten *bestehende und begründete Schutzniveaus nicht verringert werden dürfen*. Spezifiziert wird diese Grundsatzerklärung durch die Schutzklausel des Art. 21 der Richtlinie, derzufolge ein Mitgliedstaat das Inverkehrbringen eines Produktes trotz Konformitätsbescheinigung bei Vorliegen bestimmter Gründe und unter nachprüfender Kontrolle durch die Kommission verhindern kann. Konflikte sind z.B. dahingehend denkbar, daß ein Mitgliedstaat unter Hinweis auf baurechtliche Bestimmungen, die eine Rücksichtnahme auf das Landschafts-, Orts- und Straßenbild gebieten¹⁵⁶⁾, die Errichtung zugelassener Fertigteilhäuser verbietet¹⁵⁷⁾, und damit ein Hindernis für den freien Warenverkehr schafft.

Aus dieser kurzen Darstellung der relevanten EG-Bauprodukterichtlinie ergibt sich, daß die Länder im Falle eines EG-Beitritts die bestehenden technischen Vorschriften betreffend die Beschaffenheit von Bauprodukten im Sinne der EG-Bauprodukterichtlinie zu harmonisieren und zusätzlich organisatorische Vorkehrungen wie die Schaffung einer Zulassungsstelle bzw. von Zertifizierungsstellen für die Durchführung der Richtlinie zu treffen hätten. Eine Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Schutzniveaus erscheint im Hinblick auf den zitierten Wortlaut der Präambel sowie die Schutzklausel des Art. 19 möglich, allerdings sind im Einzelfall, wie das erwähnte Beispiel der Wahrung des Ortsbildes zeigt, Konflikte denkbar.

5. Tierzucht

Die von den Ländern erlassenen Tierzuchtgesetze¹⁵⁸⁾ bezwecken eine Förderung der Zucht landwirtschaftlicher Tiere, wobei insbesondere "die Sicherung einer wirtschaftlich zweckmäßigen Viehzucht durch die Pflicht, nur geeignete Tiere zur Zucht zu verwenden"¹⁵⁹⁾, angestrebt wird. Diese Tierzuchtgesetze gelten im allgemeinen für die Zucht von Rindern, Pferden, Schweinen, Schafen, Ziegen und Geflügel¹⁶⁰⁾, manche Bundesländer haben eigene Rinder- und Geflügelzuchtgesetze.

Die EG ihrerseits hat sich, gestützt auf Art. 43 EWGV (Gemeinsame Agrarpolitik) und Art. 100 EWGV (Rechtsangleichung) zum Ziel gesetzt, die unterschiedlichen nationalen Zuchtnormen, die eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels darstellen, zu harmonisieren. Ergebnis dieser Harmonisierungsbestrebungen im Bereich des Tierzuchtwesens auf Gemeinschaftsebene sind die RL 77/504/EWG des Rates über reinrassige Zuchtrinder¹⁶¹⁾, die RL 87/328/EWG des Rates über die Zulassung reinrassiger Zuchtrinder zur Zucht¹⁶²⁾ sowie die RL 88/661/EWG des Rates über die tierzüchterischen Normen für Zuchtschweine¹⁶³⁾.

¹⁵⁶⁾ So etwa § 23 der Tiroler Bauordnung, LGBl. Nr. 33/1989.

¹⁵⁷⁾ Während nach deutscher Ansicht solche "schönheitlichen Rücksichten" unter dem in der Präambel verwendeten Begriff *wesentliche Anforderungen im Interesse des Allgemeinwohls* subsumiert werden können und damit zulässig wären, hat das Parlament vor einer derartigen mißbräuchlichen Verwendung des Ausdruckes "Anforderungen im allgemeinen Interesse" gewarnt. Siehe dazu PE DOK A 2 - 153/87, S. 11.

¹⁵⁸⁾ Siehe die Übersicht bei Walter/Mayer 1987, S. 697.

¹⁵⁹⁾ Walter/Mayer 1987, S. 697.

¹⁶⁰⁾ So etwa § 2 des Tiroler Tierzuchtgesetzes, LGBl. Nr. 52/1986.

¹⁶¹⁾ ABl. 1977, Nr. L 206, S. 8 ff.; letzte Änderung: ABl. 1985, Nr. L 362, S. 8.

¹⁶²⁾ ABl. 1987, Nr. L 167, S. 54 f.

¹⁶³⁾ ABl. 1988, Nr. L 382, S. 36 ff.

Für den Fall eines EG-Beitritts wären die landesgesetzlichen Tierzuchtbestimmungen, jedenfalls soweit sie die Zucht von Rindern und Schweinen betreffen, diesen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen anzupassen. Neben inhaltlichen Anpassungen etwa hinsichtlich Rassenbeschränkungen, Körungen, Vattertierhaltung u.ä. könnten sich aufgrund der Gemeinschaftsregelungen betreffend die Kriterien für die Anerkennung von Züchtervereinigungen und Zuchtorganisationen¹⁶⁴⁾ sowie die Kriterien für die Eintragung in die Rinderzuchtbücher¹⁶⁵⁾ auch organisatorische Änderungen als notwendig erweisen. Im Hinblick auf den durch das gemeinschaftliche Tätigwerden bedingten Kompetenzverlust der Länder im Bereich der Tierzucht wäre aus Sicht der Länder eine Vertretung im Rahmen der österreichischen Delegation in dem durch den Beschluß des Rates vom 25. Juli 1977 eingesetzten Ständigen Tierzuchtausschuß¹⁶⁶⁾ überaus erstrebenswert. Hinzuweisen gilt es in diesem Zusammenhang auch auf Bestrebungen, einen allfälligen österreichischen EG-Beitritt zum Anlaß zu nehmen, um die Länderkompetenzen im Bereich des Tierzuchtwesens, aber auch im Bereich der Tierhaltung und des Tierschutzes, zu zentralisieren¹⁶⁷⁾. Erwähnt, weil mit gewissem Bezug auch zur Tierzucht, ob ihrem Naheverhältnis zum Tierschutz aber dort behandelt¹⁶⁸⁾, sei schließlich noch die Richtlinie 88/166/EWG des Rates zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutze von Legehennen in der Käfigbatteriehaltung¹⁶⁹⁾.

6. Umweltschutzrecht

a) Grundzüge der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Nachdem die EG ihre vielfältigen Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes bis zum Inkrafttreten der EEA - nicht ganz unbestritten¹⁷⁰⁾ - auf die Art. 100 EWGV und 235 EWGV gestützt hatte, besteht nun, nachdem durch Art. 25 EEA ein eigener Titel VII, Umwelt, in den EWGV eingefügt wurde (Art. 130 r - t), kein Zweifel mehr an der gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutzkompetenz¹⁷¹⁾. Inhalt und Ziele der gemeinsamen Umweltpolitik sind im Vierten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltschutz vom 19.10.1987 festgelegt¹⁷²⁾, das bis 1992 Gültigkeit hat.

Besonders hervorzuheben ist der Umstand, daß mit Art. 130 r Abs.4 erstmals ausdrücklich das *Subsidiaritätsprinzip* Eingang in den EWGV gefunden hat, das den Mitgliedstaaten einen gewissen Handlungsspielraum auf dem Gebiet des Umweltschutzes sichert¹⁷³⁾.

¹⁶⁴⁾ ABl. 1984, Nr. L 125, S. 58 ff.

¹⁶⁵⁾ ABl. 1984, Nr. L 237, S. 11 ff.

¹⁶⁶⁾ ABl. 1977, Nr. L 206, S. 11 ff.

¹⁶⁷⁾ Diesen Schluß legt jedenfalls folgende, dem Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe, Untergruppe Landwirtschaft, entnommene Formulierung nahe: "Dazu müßten die bestehenden Landestierzuchtgesetze durch ein neues paktiertes Landesgesetz (gleichlautend in allen Bundesländern) oder besser durch ein Bundesgesetz mit Verordnungen ersetzt werden." Die Länder haben diesen Zentralisierungswunsch als sachlich unbegründet nachdrücklich zurückgewiesen.

¹⁶⁸⁾ S. S. 52 ff.

¹⁶⁹⁾ ABl. 1988, Nr. L 74, S. 84 ff.

¹⁷⁰⁾ Siehe dazu Krämer, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 191.

¹⁷¹⁾ Zur Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Umweltpolitik siehe statt vieler Krämer, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988 mit weiteren Hinweisen.

¹⁷²⁾ ABl. 1987, Nr. C 328, S. 1 ff. Zur Umweltschutzpolitik speziell für Berggebiete siehe die Initiativstellungnahme des WSA "Eine Politik für das Bergland", ABl. 1988, Nr. C 175, S. 47 ff.

¹⁷³⁾ Siehe dazu Grabitz, RIW 1989, S. 623 ff.

Danach darf die Gemeinschaft nur tätig werden, wenn die umweltpolitischen Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der Mitgliedstaaten¹⁷⁴). Von allgemeinem Interesse ist und auch bereits im Zusammenhang mit einem allfälligen österreichischen EG- Beitritt diskutiert wurde die Frage, ob die einzelnen Mitgliedstaaten nach erfolgter gemeinschaftsrechtlicher Regelung noch berechtigt sind, strengere Umweltschutzvorschriften beizubehalten bzw. einzuführen oder ob durch das Tätigwerden der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes eine europaweite Nivellierung des Umweltschutzstandards nach unten zu erwarten ist. Zur Klärung dieser Frage müssen die Schutzklauselbestimmungen der Art. 100 a Abs.4 EWGV und 130 t EWGV kurz dargestellt und ihr Verhältnis zueinander untersucht werden¹⁷⁵). Insbesondere gilt es zu klären, wann Umweltschutzmaßnahmen auf Art. 100 a EWGV (Rechtsangleichung) bzw. auf Art. 130 s EWGV gestützt werden müssen, weil im Falle des Art. 100 a EWGV Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können und weil, wie zu zeigen sein wird, nach Art. 100 a Abs. 4 EWGV wesentlich geringere Möglichkeiten für abweichende strengere nationale Umweltschutzmaßnahmen bestehen als nach 130 t EWGV. Gem. Art. 130 t EWGV hindern

„die Schutzmaßnahmen, die gemeinsam aufgrund des Art. 130 s EWGV getroffen werden, einzelne Mitgliedstaaten nicht daran, *verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind*“

Art. 100 a Abs. 4 EWGV hingegen lautet :

„Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen *anzuwenden*, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Art. 36 EWGV oder in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit“.

Zunächst gilt es klarzustellen, daß beide Bestimmungen nur dann Anwendung finden, wenn die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich „legislativ“ tätig geworden ist. Ist dies nicht der Fall, so kann jeder Mitgliedstaat autonom nationale Umweltschutzmaßnahmen treffen, die allerdings nicht gegen die Bestimmungen über den freien Warenverkehr (Art. 30 ff. EWGV) verstoßen dürfen. In einem Erkenntnis vom 20.9.1988 hat der EuGH aber klargestellt, daß Umweltschutzmaßnahmen „zwingende Erfordernisse“ im Allgemeininteresse sein können und daher Einschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen können¹⁷⁶). Was die Wahl der Rechtsgrundlage für Gemeinschaftsmaßnahmen mit Bezug zum Umweltschutz anlangt, gilt, daß Maßnahmen, die in erster Linie der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen, auf Art. 100 a EWGV zu stützen sind, bloße Umweltschutzmaßnahmen (z.B. Schutz von Fauna und Flora) hingegen auf Art. 130 s EWGV¹⁷⁷).

¹⁷⁴) Zur Kritik an dieser Bestimmung wegen deren mangelnder Verifizierbarkeit siehe Krämer, Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 197 f.

¹⁷⁵) Zu den Schutzklauseln im Bereich des Umweltschutzes siehe Zuleeg, NVwZ 1987, S. 284 f.; Pernice, Die Verwaltung 1989, S. 10 ff., 36 f.; Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 101 ff.; Grabitz, RIW 1989, S. 623 ff.

¹⁷⁶) Rs. 302/86 (Kommission/Dänemark), noch nicht veröffentlicht. Ausgangspunkt dieses Verfahrens war die im dänischen Recht vorgesehene Verpflichtung Bier- und Erfrischungsgetränke nur in wiederverwendbaren Verpackungen in den Verkehr zu bringen (obligatorisches Pfand- und Rücknahmesystem), was von der Kommission als „Maßnahme gleicher Wirkung“ wie Mengenbeschränkungen qualifiziert wurde. Siehe zu dieser Entscheidung im Detail Schutt/Steffens, RIW 1989, S. 447 ff.

¹⁷⁷) Siehe dazu ausführlich Pernice, Die Verwaltung 1989, S. 32 ff.

Haben die Mitgliedstaaten also eine auf Art. 130 s EWGV gestützte Maßnahme zur Verwirklichung des Umweltschutzes getroffen, so kann ein Mitgliedstaat ungeachtet dessen strengere nationalstaatliche Vorschriften *einführen bzw. beibehalten* (z.B. strengere Emissionswerte für Großfeuerungsanlagen), die jedoch mit dem Vertrag vereinbar sein müssen. Diese strengeren Maßnahmen dürfen insbesondere nicht gegen die Bestimmungen über den freien Warenverkehr verstoßen¹⁷⁸⁾ und müssen zur Erreichung des angestrebten Umweltschutzzieles unbedingt erforderlich sein (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Obwohl die Gemeinschaft bei Harmonisierungsmaßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes gem. Art. 100 a Abs. 3 EWGV von einem möglichst hohen Umweltschutzniveau auszugehen hat, kann es zu Diskrepanzen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht, was den Umweltschutzstandard anbelangt, kommen. Art. 100 a Abs. 4 EWGV ermöglicht in diesem Fall einem Mitgliedstaat, unter der Voraussetzung, daß die Harmonisierungsmaßnahme mit qualifizierter Mehrheit erlassen wurde¹⁷⁹⁾, strengere einzelstaatliche Bestimmungen *anzuwenden*¹⁸⁰⁾. Allerdings bedarf es im Falle der Beibehaltung einer strengeren Sonderregelung auf nationaler Ebene einer Bestätigung durch die Kommission, der allerdings keine konstitutive Wirkung zukommt¹⁸¹⁾. Bei Meinungsverschiedenheiten mit einem Mitgliedstaat über die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit nationaler Sonderbestimmungen kann die Kommission allerdings den EuGH anrufen, der mit verbindlicher Wirkung über die Vertragswidrigkeit der nationalen Umweltschutzbestimmung entscheidet.

Dank dieser zwei Schutzklauseln bleibt den Mitgliedstaaten also zumindestens formalrechtlich ein gewisser Spielraum, strengere Umweltschutzbestimmungen auf nationaler Ebene aufrechtzuerhalten. In der Realität könnten sich allerdings die Beweislast hinsichtlich der Erforderlichkeit der strengeren Umweltschutzmaßnahmen bzw. faktische wirtschaftliche Zwänge¹⁸²⁾ dahingehend auswirken, daß nicht immer die wirkungsvollsten Umweltschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Was nun konkret die Auswirkungen des europäischen Umweltschutzrechtes auf die Länder anlangt, zeigt ein Blick auf die vielfältigen von der Gemeinschaft unter dem Titel "Umweltschutz" geregelten Bereiche¹⁸³⁾, daß sich darunter auch Materien befinden, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Allerdings wären im Falle eines EG-Beitritts nicht so sehr die ohnehin geringen Kompetenzen der Länder im Bereich des Umweltschutzes im engeren Sinn betroffen, sondern eher in einem gewissen Naheverhältnis zum Umweltschutz stehende Kompetenzen wie Natur- und Tierschutz¹⁸⁴⁾ sowie Jagdgesetzge-

¹⁷⁸⁾ Zum Verhältnis freier Warenverkehr und Umweltschutz siehe Montag, RIW 1987, S. 935 ff. und Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 106 ff.

¹⁷⁹⁾ Hailbronner vertritt hingegen die Ansicht, daß unter gewissen Voraussetzungen auch bei einstimmigen Ratsbeschlüssen eine Berufung auf Art. 100 a Abs. 4 EWGV möglich ist. Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 117 f.

¹⁸⁰⁾ In der wissenschaftlichen Literatur hat sich um die Interpretation dieses Begriffes eine Kontroverse entwickelt. Während etwa nach Ansicht Krämers aufgrund des Wortlautes keine strengeren Bestimmungen *eingeführt* werden dürfen, vertritt Hailbronner die entgegengesetzte Auffassung. Krämer, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 200 f.; Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 109 ff.

¹⁸¹⁾ Hailbronner, EuGRZ 1989, S. 120.

¹⁸²⁾ Siehe dazu die Beispiele bei Kolo, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 89 ff.

¹⁸³⁾ Vgl. dazu Punkt 15 "Umwelt, Verbraucher und Gesundheitsschutz" des Fundstellennachweises des geltenden Gemeinschaftsrechts, Bd. I, 13. Ausg., 1. 6. 1989, S. 751 ff.

¹⁸⁴⁾ Aufgrund des Umstandes, daß gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die die Tierschutzgesetzgebung der Länder betreffen, größtenteils unter dem Titel Umweltschutz betrieben werden, wird dieser Bereich in unsystematischer Weise hier mitbehandelt.

bung. Bevor im einzelnen auf diesen Bereich eingegangen werden soll, sei noch auf die RL 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die *Umweltverträglichkeitsprüfung* bei bestimmten privaten und öffentlichen Projekten¹⁸⁵⁾ sowie den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den freien Zugang zur Information im Umweltbereich hingewiesen¹⁸⁶⁾, beides Rechtsakte mit Relevanz auch für die regionalen Gebietskörperschaften. Letzterer Richtlinienvorschlag sieht eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung gegenüber einzelnen über Vorgänge im Umweltbereich innerhalb einer gewissen Bearbeitungsfrist vor, denen auch regionale und lokale Gebietskörperschaften unterliegen und verpflichtet diese zur regelmäßigen Veröffentlichung von Informationen über die Situation der Umwelt. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist auch eine jüngste Initiative der Kommission zur Errichtung einer *Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltüberwachungs- und Informationsnetzes*¹⁸⁷⁾.

b) Jagdgesetzgebung, Natur- und Tierschutz

Ein nicht unerheblicher Handlungsbedarf dürfte sich für die Landesgesetzgeber im Bereich des Jagdrechts¹⁸⁸⁾ aus der Verpflichtung zur Umsetzung der *Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten*¹⁸⁹⁾ ergeben. Wie nämlich die Verurteilung verschiedener Mitgliedstaaten wegen nicht korrekter Umsetzung der genannten Richtlinie zeigt¹⁹⁰⁾, bringt diese Richtlinie aufgrund ihres hohen Determinierungsgrades die nationalen Gesetzgeber teilweise in erhebliche Schwierigkeiten.

Einer der Kernpunkte dieser Richtlinie ist die Unterscheidung in bejagbare und nicht bejagbare Vogelarten. So dürfen etwa gem. Art. 7 der RL nur die in Anhang II angeführten Vogelarten nach Maßgabe ihrer Population bejagt werden, während die in Anhang I aufgezählten Vogelarten grundsätzlich nicht bejagt werden dürfen¹⁹¹⁾. Gem. Art. 9 Abs. 1 (a) können die Mitgliedstaaten allerdings aus bestimmten Gründen wie Volksgesundheit

¹⁸⁵⁾ ABl. 1985, Nr. L 175, S. 40 ff. Diese Richtlinie dient dem österreichischen Bundesgesetzgeber als Vorlage für die Ausarbeitung eines Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes. Siehe dazu Gladt, ÖZW 1989, S. 97 ff. Zweifel an einer derartigen Bundeskompetenz hegt Morscher 1987, S. 120 ff. Zur EG-Richtlinie siehe Erbuth, Vorgaben der EG-Richtlinie für die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in das deutsche Recht, Verwaltungsrundschau 1988, S. 1 ff.

¹⁸⁶⁾ KOM (88) 484 endg.

¹⁸⁷⁾ ABl. 1989, Nr. C 217, S. 7 ff. Diese geplante EG- Umweltagentur soll für Drittstaaten, insbesondere die EFTA- Länder, nicht wie ursprünglich geplant voll sondern nur beschränkt zugänglich sein.

¹⁸⁸⁾ Eine Aufstellung der Jagdgesetze der Bundesländer findet sich bei Walter/Mayer 1987, S. 700 ff. Das neue VlbG. Jagdgesetz s. LGBI. Nr. 32/1988.

¹⁸⁹⁾ ABl. 1979, Nr. L 103, S. 1 ff., geändert durch RL 85/411/EWG, ABl. 1985, Nr. L 233, S. 33 ff.

¹⁹⁰⁾ Allgemein zur Nichteinhaltung der Vogelschutzrichtlinie siehe den Bericht von Herrn Muntingh im Namen des Ausschusses für Umweltfragen des EP, Dok. A 2 - 181/88. Vgl. auch Verhandlungen des EP vom 11. 10. 1988, Nr. 2 - 369/92. Vom EuGH wegen nicht korrekter Durchführung der Richtlinie verurteilt wurden bisher u.a. Belgien (Rs. 247/85, Rspr. 1987, S. 3029 ff.), Niederlande (Rs. 236/85, Rspr. 1987, S. 3989 ff.), Frankreich (Rs. 252/85, Rspr. 1988, S. 2243 ff.), Italien (Rs. 262/85, Rspr. 1987, S. 3073 ff.; zu dem neuerlich gegen Italien wegen Nichteinhaltung der "Vogelschutzrichtlinie eingeleiteten Verfahren siehe ABl. 1989, Nr. C 270, S. 31 f.) und die Bundesrepublik (Rs. 412/85, Rspr. 1987, S. 3503 ff.).

¹⁹¹⁾ So mußten Belgien und Italien die Kataloge der jagdbaren Vogelarten den Anhängen der Richtlinie angleichen. Siehe dazu die oben erwähnten Urteile. Probleme bereitet verschiedenen Mitgliedstaaten offensichtlich der Umstand, daß etwa Elstern, Eichelhäher und Rabenkrähen aber auch Sperlinge zu den an und für sich geschützten Vogelarten zählen. Zur deutschen Situation siehe Meyer-Ravenstein, AgrarR 1987, S. 342 ff. und Krämer, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 189 ff., S. 213 f.

und öffentlicher Sicherheit, Schutz der Pflanzenwelt oder Abwendung *erheblicher Schäden*¹⁹²⁾ an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern usw. von diesen Bestimmungen abweichen. Neben dieser Festlegung von bejagbaren bzw. nicht bejagbaren Vögeln muß gem. Art. 7 (4) der Richtlinie bei der *Festlegung der Schonzeiten* auf die Nistzeit, die einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit sowie bei den Zugvogelarten auf den Rückzug zu den Nistplätzen Bedacht genommen werden¹⁹³⁾. Eine weitere Verpflichtung betrifft gem. Art. 3 (2) die Schaffung von geschützten Vogelhabitaten zur Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensräume der geschützten Vogelarten, die der Kommission zu melden sind. Darüber hinaus enthält die Richtlinie auch Bestimmungen betreffend den Handel und die Haltung geschützter Vogelarten sowie das Verbot bestimmter Jagdmethoden.

Aus alledem folgt, daß die Länder ihre Jagdgesetzgebung u.a. im Hinblick auf die bejagbaren Vogelarten sowie die Jagdzeiten richtlinienkonform auszugestalten hätten¹⁹⁴⁾.

Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Schaffung von Vogelhabitaten hätte diese Richtlinie aber nicht nur Auswirkungen auf die Jagdgesetze sondern auch auf die *Naturschutzgesetzgebung*¹⁹⁵⁾ sowie die *Raumplanung*¹⁹⁶⁾. Noch weitergehende Auswirkungen auf diese beiden letzteren Bereiche, aber auch auf die Jagdgesetzgebung, wären für den Fall der Annahme des Kommissionsvorschlages vom 16.8.1988 für eine *Richtlinie des Rates zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten*¹⁹⁷⁾ zu erwarten. Gem. Art. 4 dieser Richtlinie wären die Mitgliedstaaten nämlich zur Schaffung von Habitaten für wildlebende Tier- und Pflanzenarten verpflichtet,

¹⁹²⁾ Wie die Verurteilung Italiens, das Eichelhäher und Elstern wegen ihrer potentiellen Schädlichkeit für Kulturen entgegen der Richtlinienbestimmungen zu bejagbaren Vogelarten zählte, beweist, müssen die Staaten die konkrete erhebliche Schädlichkeit nachweisen. Bloße Schädlichkeit reicht nicht aus, um von den Bestimmungen der Richtlinie abzuweichen. So jedenfalls der EuGH im Urteil gegen die Niederlande in der Rs. 236/85, Rspr. 1987, S. 3989 ff.

¹⁹³⁾ Auch wegen Verstoßes gegen diese Verpflichtung wurde Italien verurteilt. Siehe Rs. 262/85, Rspr. 1987, S.3100.

¹⁹⁴⁾ Wenn auch die Landesjagdgesetze die wesentlichsten Anforderungen der Richtlinie erfüllen, so zeigt doch etwa ein Vergleich der gem. § 1 der VO zur Durchführung des Tiroler Jagdgesetzes (LGBl. Nr. 62/1983) bejagbaren Vogelarten mit Anhang I der Vogelschutzrichtlinie, daß sich die Kataloge der bejagbaren Vogelarten nicht zur Gänze decken (z.B. Birkhühner und Schneehühner). Gesetzgeberische Maßnahmen wären auch deshalb erforderlich, weil gem. dem Urteil des EuGH in der Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Rspr. 1987, S. 3062 f. sämtliche in den Anhängen zur Richtlinie aufgezählten Vogelarten in die nationalen Gesetze aufgenommen werden müssen, auch wenn sie im jeweiligen Mitgliedstaat nicht (mehr) vorkommen.

¹⁹⁵⁾ Zur Kompetenz der Länder zur Schaffung von Naturschutzgebieten siehe Walter/Mayer 1987, S. 684. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Bericht des Ausschusses für Raumplanung und Raumordnung des Europäischen Parlaments über die Einrichtung von Parks, den Landschaftsschutz und die Förderung des Agrartourismus, PE Dok A 2 - 396/88 vom 15. 2. 1989.

¹⁹⁶⁾ Bei Eingriffen in solchermaßen geschützte Gebiete ist mit Maßnahmen seitens der EG-Kommission zu rechnen. So hat die Kommission am 28. 2. 1989 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet, weil diese aus Gründen des Küstenschutzes Eindeichungs- und Aufspülungsmaßnahmen in einem als Vogelschutzhabitat ausgewiesenen Gebiet durchgeführt hat, was nach Ansicht der Kommission in Widerspruch zur Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten steht (ABl. 1989, Nr. C 100, S. 4). Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 16. August 1989 wurde aber der Antrag auf einstweilige Anordnung der Einstellung der Bauarbeiten zurückgewiesen (ABl. 1989, Nr. C 237, S. 3). Auch in Spanien hat die Kommission in Zusammenhang mit der geplanten Errichtung eines militärischen Übungsgeländes in einem für den Vogelschutz ökologisch wertvollen Gebiet interveniert. Vgl. dazu ABl. 1989, Nr. C 95, S. 19. Gleiches gilt für ein Vogelschutzgebiet in Belgien; vgl. dazu ABl. 1989, Nr. C 305, S. 11 f.

¹⁹⁷⁾ ABl. 1988, Nr. C 247, S. 3 ff.

die gem. Art. 6 in einem "Europäischen Netz ausgewiesener Schutzgebiete" zusammengefaßt werden sollen. Für den Fall der Säumigkeit eines Mitgliedstaates gewissen Kriterien entsprechende Gebiete als Schutzgebiete auszuweisen, sieht Art. 5 (2) ein Interventionsrecht der Kommission dergestalt vor, daß sie gleichsam im Devolutionswege ein solches Gebiet zum Schutzgebiet erklären kann. Die Mitgliedstaaten haben auch dafür Sorge zu tragen, daß nationale, regionale und lokale Planungs- und Entwicklungspolitiken die Erhaltung von Habitaten berücksichtigen und dementsprechend für geplante Eingriffe in diesen Gebieten eine *Umweltverträglichkeitsprüfung* vorsehen. Allein diese Bestimmungen verbunden mit einer permanenten Informations- und Berichtspflicht an die Kommission machen augenscheinlich, daß damit die "internationalen Vorgaben" für die Raumplanung sowie Naturschutzpolitik der Länder weit über das bereits bestehende Maß hinaus¹⁹⁸⁾ ausgeweitet würden.

Von einem EG-Beitritt tangiert würden auch die *Tierschutzgesetze* der Länder¹⁹⁹⁾, insbesondere in jenen Bestimmungen, die das Schlachten und Töten von Tieren betreffen²⁰⁰⁾. Mit dem Beschluß des Rates vom 16. 5. 1988 über den Abschluß des *Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Schlachttieren*²⁰¹⁾, würde dieses Abkommen, dessen Ratifikation durch Österreich bisher insbesondere aufgrund der Widerstände seitens der Länder unterblieben ist²⁰²⁾, für Österreich verbindlich werden. Ein Vergleich des § 4 der Tiroler Verordnung über die Behandlung und das Töten von Tieren²⁰³⁾ mit dem Wortlaut der Konvention zeigt, daß zwar hinsichtlich der für die Tötung von Schlachttieren zugelassenen Instrumente und Praktiken im wesentlichen Übereinstimmung herrscht, daß aber der Regelungsgegenstand der Konvention ungleich umfangreicher ist²⁰⁴⁾.

Ebenfalls Verbindlichkeit für Österreich erlangen würde das mit Beschluß 78/923/EWG des Rates abgeschlossene *Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlicher Tierhaltung*²⁰⁵⁾, das von Österreich, ebenfalls auf Drängen der Länder, nicht ratifiziert wurde.

Mit dem Hinweis, daß die unterschiedlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz von Tieren in Massentierhaltung zur Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen führen, aber auch im Hinblick auf den Schutz der betroffenen Tiere, hat der Rat eine *Richtlinie zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung*²⁰⁶⁾ verabschiedet, die im Detail die Mindestanforderungen an die

¹⁹⁸⁾ z.B. Europäisches Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer Lebensräume (Berner Konvention), BGBl. 372/1983 idgF. Zu diesem Übereinkommen siehe Lang, in: Hummer/Wagner (Hrsg.) 1988, S. 273 ff. Vgl. auch das Übereinkommen über Feuchtgebiete insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von internationaler Bedeutung (BGBl. 225/1983) sowie das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (BGBl. 188/1982 idgF). Nicht ratifiziert hat Österreich hingegen das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Vogelarten, das im Falle eines EG-Beitritts allerdings auch für Österreich verbindlich würde, da die EG dem Abkommen bereits beigetreten ist (ABl. 1982, Nr. L 210, S. 10).

¹⁹⁹⁾ Siehe dazu Walter/Mayer 1987, S. 645 f.

²⁰⁰⁾ Vgl. z.B. § 4 der (Tiroler) VO über die Behandlung und das Töten von Tieren, LGBl. Nr. 90/1983, in Ausführung des § 3 (4) b des Tiroler Tierschutzgesetzes, LGBl. Nr. 45/1981.

²⁰¹⁾ ABl. 1988, Nr. L 137, S. 25 ff.

²⁰²⁾ Siehe dazu Burtscher, ÖZöRV 1988, S. 146 und Verschraegen, in: Hummer/Wagner (Hrsg.) 1988, S. 451.

²⁰³⁾ LGBl. Nr. 90/1983.

²⁰⁴⁾ Umfaßt wird z.B. auch der Transport der Tiere zum Schlachthof.

²⁰⁵⁾ ABl. 1978, Nr. L 323, S. 12 ff.

²⁰⁶⁾ ABl. 1988, Nr. L 74, S. 84 ff.

Käfigbatteriehaltung von Legehennen (Höhe der Käfige, Bodenfläche/Tier usw.) festlegt. Aus den gleichen Überlegungen hat die Kommission am 19.6. 1989 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über *Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen in Intensivhaltungen*²⁰⁷⁾ sowie einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über *Mindestanforderungen für den Schutz von Mastkälbern in Intensivhaltungen*²⁰⁸⁾ vorgelegt.

Die Richtlinie betreffend die Haltung von Legehennen sowie die von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschläge für die Intensivhaltung von Mastkälbern und Schweinen hätten ebenfalls Auswirkungen auf die Tierschutzgesetzgebung der österreichischen Bundesländer. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der in Ausführung des § 4 des VlbG. Tierschutzgesetzes²⁰⁹⁾ ergangenen VlbG. Tierhaltungsverordnung²¹⁰⁾, die in sehr detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Haltung von Geflügel, Schweinen, Rindern u.a. festlegt. Ein Vergleich der Bestimmungen der EG-Richtlinie über die Käfigbatteriehaltung von Legehennen mit den Bestimmungen der VlbG. Tierhaltungsverordnung zeigt, daß in wesentlichen Punkten Übereinstimmung herrscht²¹¹⁾, daß die EG-Richtlinie in manchen Punkten allerdings noch detaillierter ist²¹²⁾.

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Bundesländer trotz bestehender gemeinschaftsrechtlicher Regelungen strengere Maßnahmen zum Zwecke des Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Tierhaltung einführen bzw. beibehalten dürften. Was die Richtlinie betreffend die Intensivhaltung von Legehennen anlangt, muß zur Beantwortung dieser Frage zunächst auf deren Rechtsgrundlage hingewiesen werden, die entgegen der Proteste verschiedener Mitgliedstaaten allein auf Art. 43 EWGV (Gemeinsame Agrarpolitik) und nicht zusätzlich auf Art. 100 EWGV (Rechtsangleichung) gestützt wurde²¹³⁾. Der von Großbritannien dagegen eingebrachten Klage²¹⁴⁾ war kein Erfolg beschieden. Der EuGH bestätigte nämlich, daß divergierende innerstaatliche Vorschriften für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die sich - wie im vorliegenden Fall die unterschiedlichen Bedingungen für die Haltung von Legehennen - auf das reibungslose Funktionieren einer Marktordnung auswirken können, auf der alleinigen Grundlage von Art. 43 EWGV harmonisiert werden können, ohne daß es eines Rückgriffs auf Art. 100 EWGV bedarf. In der Literatur wurde aus diesem Urteil der Schluß gezogen, daß, nachdem Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung nicht auf die Bestimmungen über die Rechtsangleichung und damit auch nicht auf Art. 100 a EWGV gestützt werden können, strengere nationale Bestimmungen, wie dies Art. 100 a Abs. 4 EWGV vorsieht, nicht beibehalten werden können²¹⁵⁾. Dies trifft aber auf die Richtlinie zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung nicht zu, da es sich gem. Art. 1 dieser Richtlinie ausdrücklich um *Mindestanforderungen* handelt. Gleiches gilt für die Verordnungsvorschläge der Kommission für die Intensivhaltung von Mastkälbern und Schweinen, die in Art. 11 den

²⁰⁷⁾ KOM (89) 115 endg.

²⁰⁸⁾ KOM (89) 114 endg.

²⁰⁹⁾ Gesetz zum Schutz der Tiere vor Quälerei und mutwilliger Tötung, LGBl. Nr. 31/1982.

²¹⁰⁾ LGBl. Nr. 28/1983.

²¹¹⁾ Die Mindestbodenfläche/Tier liegt nach der VlbG. Tierhaltungsverordnung bei 400-500 Quadratzentimeter/Tier nach der EG-Richtlinie bei 450 Quadratzentimeter.

²¹²⁾ So enthält die Richtlinie etwa Regelungen über die Höhe der Käfige.

²¹³⁾ Auch die von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschläge für die Intensivhaltung von Schweinen und Mastkälbern sind ausschließlich auf Art. 43 EWGV gestützt.

²¹⁴⁾ EuGH, Rs. 68/86, Urteil abgedruckt in: EuR 1988, S. 288 ff.

²¹⁵⁾ So Götz in einer Anmerkung zu obigem Urteil in der Rs. 68/86, EuR 1988, S. 299.

Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht einräumen, in ihrem Gebiet strengere als die in der Verordnung festgelegten Maßnahmen zum Schutze der betroffenen Tiere anzuwenden oder zu erlassen. Eine Nivellierung der Tierschutzbestimmungen der österreichischen Bundesländer im Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung nach unten wäre damit jedenfalls aus rein rechtlicher Sicht²¹⁶⁾ nicht zu erwarten.

c) Luftreinhaltung und Abfallwirtschaft

Mit Inkrafttreten u.a. der Bestimmungen über Luftreinhaltung und Abfallwirtschaft der B-VG-Novelle 1988²¹⁷⁾ am 1. 1. 1989 hat sich durch die Neufassung des Art. 10 Abs. 1 Z. 12, wonach Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen, sowie Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften besteht, in Gesetzgebung und Vollziehung zur Kompetenz des Bundes zählt, eine grundlegende Kompetenzverschiebung zulasten der Länder ergeben²¹⁸⁾.

Im Bereich der Luftreinhaltung verbleibt den Ländern im wesentlichen nur noch die Zuständigkeit zur Regelung der Luftreinigungsvorschriften und sicherheitstechnischen Vorschriften für Heizungsanlagen, bezüglich derer den Ländern schon bisher eine Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung zugekommen ist²¹⁹⁾. Die Länder sind somit in erster Linie zur Regelung der sicherheitstechnischen Fragen solcher Anlagen (z.B. Ölfeuerungs- und Gasgesetze²²⁰⁾ sowie zur Festlegung von Emissionsgrenzwerten befugt. Macht allerdings der Bund von seiner Bedarfskompetenz gemäß Art. 11 Abs. 5 B-VG Gebrauch und erläßt Emissionsgrenzwerte, so haben die Länder, sofern deren Grenzwerte höher liegen, diese an die Emissionsgrenzwerte des Bundes anzupassen²²¹⁾. Aufgrund dieser prinzipiell umfassenden Bundeskompetenz im Bereich der Luftreinhaltung wäre somit in erster Linie der Bund Adressat der einschlägigen EG-Richtlinien²²²⁾. Sofern allerdings die Länder gemäß Art. 11 Abs. 5 Satz 2 B-VG im Bereich ihrer materiellrechtlichen Zuständigkeit für Heizungsanlagen die bundesgesetzlichen Mindestemissionswerte unterschreiten, hätten sie sich an allenfalls in diesem Bereich bestehende gemeinschafts-

²¹⁶⁾ Eine solche könnte sich allerdings aus ökonomischen Zwängen ergeben.

²¹⁷⁾ BGBl. 685/1988.

²¹⁸⁾ Siehe dazu ausführlich Schwarzer, ÖZW 1989, S. 47 ff.; Funk, in: Walter (Hrsg.) 1989, S. 63 ff. Zum Luftreinhaltungsrecht der Länder vor Inkrafttreten der B-VG-Novelle und Kritik an der Novelle siehe Morscher 1987, S. 112 ff.

²¹⁹⁾ Im wesentlichen handelt es sich dabei um den Bereich des "Hausbrandes".

²²⁰⁾ In diesem Bereich wiederum würde der gesetzgeberische Spielraum der Länder im Falle einer EG-Mitgliedschaft durch die sich aus der EG-Bauprodukterichtlinie ergebenden technischen Harmonisierungsverpflichtungen eingeschränkt.

²²¹⁾ Siehe dazu im Detail Schwarzer, ÖZW 1989, S. 52.

²²²⁾ z.B. Richtlinie 75/716/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schwefelgehalt bestimmter Brennstoffe, ABl. 1975, Nr. L 307, S. 22, geändert ABl. 1987, Nr. L 91, S. 19. Richtlinie 80/779/EWG über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub, ABl. 1980, Nr. L 229, S. 30, geändert ABl. 1981, Nr. L 319, S. 18. Richtlinie 82/884/EWG betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft, ABl. 1982, Nr. L 378, S. 15. Geht man vom Kompetenztatbestand "Abfallwirtschaft" aus, könnten die Länder allerdings von 2 in Vorbereitung befindlichen Richtlinien über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue bzw. bestehende Müllverbrennungsanlagen betroffen sein. Vgl. dazu KOM. (88) 71 endg. Siehe dazu auch PE Dok A 2 - 391/88 vom 8. 2. 1989.

rechtliche Vorgaben zu halten. Die Beibehaltung strengerer Emissionsgrenzwerte wäre dann nur mehr nach Maßgabe der eingangs geschilderten Schutzklauseln möglich. Im Bereich der Abfallwirtschaft²²³⁾ besteht nach der B-VG-Novelle 1988 eine umfassende Bundeskompetenz für gefährliche Abfälle, für sonstige Abfälle nur, wenn ein objektives Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht (Bedarfskompetenz). Was die Behandlung der nicht gefährlichen Abfälle anlangt, dürfte nunmehr der bisherige Annexcharakter zugunsten einer Zuständigkeit der Länder für alle nicht gefährlichen Abfälle ersetzt worden sein²²⁴⁾. Allerdings können die Landeskompetenzen durch die "Bedarfskompetenz" des Bundes ausgehöhlt werden. Inwieweit beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts abfallwirtschaftliche Regelungen der Bundesländer betroffen sein werden, hängt also in starkem Maße davon ab, in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber von seiner Bedarfskompetenz Gebrauch machen wird. Jedenfalls an den Bund als zuständigen Gesetzgeber würden sich die einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien betreffend Behandlung gefährlicher Abfälle richten²²⁵⁾. Für die Landesgesetzgeber von Relevanz könnte hingegen die RL 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle sein, da sie nicht zwischen gefährlichen bzw. nicht gefährlichen Stoffen unterscheidet²²⁶⁾. Kernpunkt der Richtlinie ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ein System der Überwachung und Kontrolle der Tätigkeiten der Abfallbeseitigung zu schaffen²²⁷⁾. Hinsichtlich der Umsetzung dieser Richtlinie dürfte allerdings kein allzu großer Handlungsbedarf seitens der Bundesländer bestehen. Da die Regelung der Verwendung von *Klärschlamm* in der Landwirtschaft gem. Art. 15 B-VG in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt²²⁸⁾, hätten jene Bundesländer, die bisher diesbezügliche Regelungen getroffen haben²²⁹⁾, ihre Gesetzeslage an die *RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden*

²²³⁾ Zur Kompetenzlage im Bereich der Abfallwirtschaft vor Inkrafttreten der B-VG-Novelle siehe Morscher 1987, S. 119 f.; Stampfer 1986. Zur neuen Kompetenzlage Funk, in: Walter (Hrsg.) 1989, S. 63 ff.

²²⁴⁾ Die EB zur RV zur B-VG-Novelle 1988 (607 BlgStenProtNR, XVII. GP, S. 9) sprachen noch von einer annexweisen Zuständigkeit des Bundes und der Länder für die nicht gefährlichen Abfälle. Nach heftigen Protesten der Länder wurde der Annexcharakter jedoch hinsichtlich aller Arten von Abfällen beseitigt. Siehe dazu den Bericht des VA (817 BlgStenProtNR, XVII GP) zu Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG. Gegen eine derartige Interpretation, die den Ländern eine Allzuständigkeit für die nicht gefährlichen Abfälle einräumt, spricht sich jedoch Funk, in: Walter (Hrsg.) 1989, S. 76 f. aus: "... bleibt bei den ungefährlichen Abfällen die bisherige Kompetenzlage bestehen. Das bedeutet Kompetenzzersplitterung nach dem Annex- und Querschnittsprinzip..."

²²⁵⁾ Z.B. Richtlinie 78/176/EWG über giftige und gefährliche Abfälle, ABl. 1984, Nr. L 84, S. 43; Richtlinie 84/631/EWG über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, ABl. 1984, Nr. L 326, S. 31 ff.

²²⁶⁾ ABl. 1975, Nr. L 194, S. 47 ff. Art. 1 definiert den Anwendungsbereich der Richtlinie weit, indem er bestimmt, daß unter "Abfällen" im Sinne der RL alle Stoffe oder Gegenstände zu verstehen sind, deren sich der Besitzer entledigt oder gem. den geltenden einzelstaatlichen Vorschriften zu entledigen hat.

²²⁷⁾ Zur Verurteilung Belgiens durch den EuGH, das seine Untätigkeit im Hinblick auf die Umsetzung dieser Richtlinie mit der Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Zentralstaat und Regionen begründet hat, siehe Rs. 227/85 (Kommission/Belgien), Rspr. 1988, S. 1 ff. Vgl. dazu auch RIW 1988, S. 231 ff.

²²⁸⁾ Zur kompetenzrechtlichen Problematik dieser Materie siehe Morscher 1987, S. 139 mit weiteren Hinweisen. Nach einem vom Bundeskanzleramt vor kurzem zur Begutachtung versandten Bundesverfassungsgesetzesentwurf fallen die Regelung der Aufbringung von Klärschlamm und Müllkompost unter den Begriff Düngemittel und damit unter die Kompetenz des Bundes. Zur Kritik dazu siehe das Informationsblatt des des Instituts für Föderalismusforschung, 5/1989, S. 2.

²²⁹⁾ Vorarlberg: Klärschlammgesetz, LGBl. Nr. 41/1985; Niederösterreich: Gesetz über die Aufbringung von Klärschlamm und Müllkompost, LGBl. 61600; Steiermark: Landwirtschaftliches Bodenschutzgesetz, LGBl. Nr. 66/1987; Klärschlammverordnung, LGBl. Nr. 89/1987.

bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft²³⁰⁾ anzupassen. Eine Anpassung wäre vor allem im Hinblick auf die Höchstwerte an zulässiger Schwermetallkonzentration²³¹⁾ notwendig, wobei Art. 12 ausdrücklich vorsieht, daß die Mitgliedstaaten strengere Werte einführen dürfen²³²⁾. In Zusammenhang mit der Klärschlammproblematik ist auch noch eine in Vorbereitung befindliche Richtlinie des Rates über die Behandlung kommunaler Abwässer²³³⁾ zu erwähnen, die ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Länder hineinwirken könnte.

7. Landesdienstrecht

a) Zugang von Gemeinschaftsbürgern zum öffentlichen Dienst

Beamtenrechtliche Vorschriften des Bundes²³⁴⁾ aber auch der Länder²³⁵⁾ nennen als Voraussetzung für die Aufnahme in ein *öffentlich - rechtliches Dienstverhältnis* (Beamte) die österreichische Staatsbürgerschaft²³⁶⁾. Selbst für den Abschluß *privatrechtlicher Dienstverhältnisse* zu einer Gebietskörperschaft (Vertragsbedienstete) wird grundsätzlich die österreichische Staatsbürgerschaft verlangt²³⁷⁾, allerdings bestehen in diesem Falle für Ausländer eine Reihe von Ausnahmen²³⁸⁾. Bezogen auf unseren Untersuchungsgegenstand gilt es nun zu prüfen, inwieweit bestehende landesrechtliche Vorschriften, die den Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst österreichischen Staatsbürgern vorbehalten, mit dem Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gem. Art. 48 EWGV vereinbar sind²³⁹⁾. Gemäß diesem Grundprinzip, das durch zahlreiche sekundärrechtliche Bestimmungen näher ausgeführt wurde, sind die Mitgliedstaaten nämlich verpflichtet, jede auf Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung von Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen abzuschaffen (Art. 48 (2) EWGV). Gem. Art. 48 (3) EWGV haben diese Arbeitnehmer auch das Recht, sich um tatsächlich angebotene Stellen in anderen Mitgliedstaaten zu bewerben. Diese Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer finden aber gem. Art. 48 (4) EWGV auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung keine Anwendung²⁴⁰⁾. Art. 8 Abs. 1, Satz 1, 2. Halbsatz der VO 1612/68/EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer führt diesen Vorbehalt der öffentlichen Verwaltung noch näher aus und bestimmt, daß ausländi-

²³⁰⁾ ABl. 1986, Nr. L 181, S. 6 ff. Siehe zu dieser Verordnung Offermann-Clas, DVBl. 1988, S. 328 ff.

²³¹⁾ Vgl. die Werte in den Anhängen I A, I B und I C.

²³²⁾ Nach dem Integrationsbericht der Bundesregierung sind die gemeinschaftsrechtlichen Grenzwerte allerdings strenger als die in Österreich zugelassenen Werte.

²³³⁾ ABl. 1989, Nr. C 300, S. 8 ff.

²³⁴⁾ Z.B. § 4 Abs. 1 Zif. 1 Beamten - DienstrechtsG (BDG), BGBl. 1979/33 idgF.

²³⁵⁾ Z.B. Tiroler Landesbeamtengesetz, LGBl. Nr. 69/1982 iVm § 4 Abs. 1 Zif. 1 BDG.

²³⁶⁾ Zum Zugang von Ausländern zum öffentlichen Dienst in Österreich siehe Lebitsch, in: Frowein/Stein (Hrsg.) 1987, S. 1096 ff.

²³⁷⁾ Nicht so das VlbG. Gemeindebedienstetengesetz, LGBl. Nr. 49/1988 und das VlbG. Landesbedienstetengesetz, LGBl. Nr. 1/1988.

²³⁸⁾ Siehe dazu Lebitsch, in: Frowein/Stein (Hrsg.) 1987, S. 1096 f.

²³⁹⁾ Zu den Auswirkungen eines EG-Beitritts auf den österreichischen öffentlichen Dienst im allgemeinen siehe Schnorr, DRdA 1989, S. 253 ff. Zu den Auswirkungen auf das Berufsbeamtentum siehe Schweitzer, Die deutsche Postgilde, 3/89, S. 13 ff., demzufolge der EG-Binnenmarkt keineswegs das "Aus" für das Berufsbeamtentum bringt, das aber, sofern es sich um Stellen handelt, die nicht hoheitliche Befugnisse besitzen, auch Gemeinschaftsbürgern zugänglich gemacht werden muß. Siehe zu dieser Problematik auch Lecheler, BayVB1 1989, S. 417 ff.

²⁴⁰⁾ Siehe dazu statt vieler Goerlich/Bräth, DÖV 1987, S. 1038 ff.

sche Arbeitnehmer auch von der Teilnahme an der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes ausgeschlossen werden können. Damit soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, den Zugang ausländischer Staatsangehöriger zu gewissen Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung zu beschränken.

Von entscheidender Bedeutung für die Gemeinschaftsrechtsverträglichkeit landesrechtlicher Vorschriften, die den Zugang zum öffentlichen Dienst österreichischen Staatsbürgern vorbehalten, ist daher die Definition des Begriffes "öffentliche Verwaltung" in Art. 48 (4) EWGV.

Der EuGH hat erstmals im Fall Sotgiu²⁴¹⁾ klargestellt, daß die *Art des Dienstverhältnisses* (öffentlich-rechtliches oder privatrechtliches) *zwischen dem Arbeitnehmer und der ihn beschäftigenden Verwaltung kein geeignetes Abgrenzungskriterium* darstellt. Im Urteil vom 17. 12. 1980 gegen Belgien²⁴²⁾ präzisierte der Gerichtshof dann, daß eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Art. 48 (4) EWGV dann vorliege, wenn die betreffenden Stellen typisch für die spezifischen Tätigkeiten der *öffentlichen Verwaltung insoweit sind, als diese mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und²⁴³⁾ mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut* sind. Im Ergebnis qualifizierte der Gerichtshof das in Belgien für die Anstellung von Kranken- sowie Säuglings- und Kinderschwestern, Klempnern, Schreibern, Elektrikern usw. bei verschiedenen Stadtverwaltungen bestehende Staatsbürgerschaftserfordernis als Verstoß gegen Art. 48 EWGV, "da es sich angesichts der Natur der mit diesen Stellen verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht um eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung handle". Neuerliche Bestätigung hat diese Entscheidung mit dem Urteil in der Rs. 307/84²⁴⁴⁾ gefunden, in der der EuGH das Erfordernis der französischen Staatsangehörigkeit für die Einweisung in Dauerplanstellen für Krankenpfleger und Krankenschwestern an öffentlichen Krankenhäusern sowie *die Ernennung von Inhabern solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit* für gemeinschaftsrechtswidrig befand²⁴⁵⁾.

Diese restriktive Interpretation des Begriffes "öffentliche Verwaltung" vertritt nicht nur der Gerichtshof, sondern sie wird auch von der Kommission geteilt. Gemäß der jüngst von ihr gestarteten "Aktion auf dem Gebiet der Anwendung von Art. 48 (4) EWGV"²⁴⁶⁾ fallen lediglich spezifische Dienste des Staates wie Streitkräfte, Polizei, Rechtspflege sowie Tätigkeiten in Zusammenhang mit hoheitlichen Befugnissen des Staates oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts wie die Ausarbeitung und Durchführung

²⁴¹⁾ Rs. 152/73 (Sotgiu/Deutsche Bundespost), Rspr. 1974, S. 153 ff.

²⁴²⁾ Rs. 149/79 (Kommission/Belgien), Rspr. 1980, S. 3881 ff. und Rspr. 1982, S. 1845 ff.

²⁴³⁾ Von diesem kumulativen Erfordernis hat der Gerichtshof in seiner jüngeren Rechtsprechung Abstand genommen. Vgl. dazu das Urteil in der Rs. 225/85 (Kommission/Italien), Rspr. 1987, S. 2625 ff. und den Kommentar dazu von Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 48, Rz. 64.

²⁴⁴⁾ Rs. 307/84 (Kommission/Frankreich), Rspr. 1986, S. 1725 ff.

²⁴⁵⁾ Die bekämpfte französische Regelung sah für die bloße Einstellung etwa als Krankenpfleger kein Staatsbürgerschaftserfordernis vor, wohl aber für die Einweisung in eine Dauerplanstelle (könnte der österreichischen Pragmatisierung entsprechen). Kein Diskriminierungstatbestand liegt nach Ansicht des Gerichtshofes allerdings dann vor, wenn in solche Dauerplanstellen eingewiesene Krankenpfleger aus anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer weiteren Karriere benachteiligt werden, da sie von der Ausübung spezifisch hoheitlicher Tätigkeiten weiterhin ausgeschlossen werden können.

²⁴⁶⁾ ABl. 1988, Nr. C 72, S. 2 ff.

von Rechtsakten sowie die Überwachung deren Anwendung unter den Vorbehalt des Art. 48 (4) EWGV). Nicht unter den Begriff "öffentliche Verwaltung" zu subsumieren sind hingegen nach Ansicht der Kommission Tätigkeiten in folgenden Bereichen:

- Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind (beispielsweise öffentliches Verkehrswesen, Strom- und Gasversorgung);
- Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens;
- der Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen;
- zivile Forschung in staatlichen Forschungsanstalten.

Aus dieser kurzen Darstellung der Reichweite des Vorbehalts der öffentlichen Verwaltung gem. Art. 48 (4) EWGV folgt, daß beamtenrechtliche Vorschriften der Länder, die wie etwa das Tiroler Landesbeamtengesetz²⁴⁷⁾ oder § 3 des Tiroler Gemeindebeamtengesetzes²⁴⁸⁾, die *Aufnahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis*, ungeachtet der Art der damit verbundenen Tätigkeit (hoheitlich - nicht hoheitlich)²⁴⁹⁾, von der österreichischen Staatsbürgerschaft abhängig machen, in dieser Form nicht aufrechterhalten werden können. Aus dem Gemeinschaftsrecht erwächst Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich kein Anspruch auf die Aufnahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis (Beamte). Sehen allerdings dienstrechtliche Bestimmungen die Aufnahme in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis auch für Tätigkeiten vor, die nicht mit der Ausübung von Hoheitsbefugnissen verbunden sind²⁵⁰⁾, so muß der Zugang zu solchen Dienststellen auch Gemeinschaftsbürgern offenstehen²⁵¹⁾. Bei *privatrechtlichen Dienstverhältnissen* (Vertragsbedienstete) in der öffentlichen Verwaltung, ist eine Diskriminierung von Gemeinschaftsbürgern bei jenen Beschäftigungen, die nicht mit der Ausübung hoheitlicher Funktionen verbunden sind, natürlich auch nicht aufrechtzuerhalten. Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten müssen sich also zu den gleichen Bedingungen um Stellen in der öffentlichen Verwaltung von Ländern und Gemeinden bewerben können wie Inländer, unter der Voraussetzung allerdings, daß diese Planstellen "nicht unmittelbar oder mittelbar eine Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind".

Einer Anpassung bedürften auch die Personalvertretungsgesetze der Bundesländer, sofern sie etwa wie § 22 des Tiroler Landes-Personalvertretungsgesetzes²⁵²⁾ das passive Wahl-

²⁴⁷⁾ LGBl. Nr. 69/1982 iVm § 4 Abs. 1 Zif. 1 BDG; zum Salzburger Landesbeamtengesetz s. LGBl. Nr. 1/1986 idF der Nov. LGBl. Nr. 86/1987; zum Vorarlberger Landesbedienstetengesetz s. LGBl. Nr. 1/1988.

²⁴⁸⁾ LGBl. Nr. 9/1970.

²⁴⁹⁾ Gemäß § 1 findet das Tiroler Gemeindebeamtengesetz Anwendung auf Gemeindebeamten, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu einer Gemeinde stehen und zwar sowohl hinsichtlich der in der Hoheitsverwaltung als auch der in ihren Unternehmungen beschäftigten Bediensteten.

²⁵⁰⁾ So offensichtlich das Tiroler Gemeindebeamtengesetz für die in den gemeindeeigenen Unternehmungen Beschäftigten. Vgl. dazu das Urteil des EuGH in der Rs. 149/79 (Kommission/Belgien), Rspr. 1980, S. 3881 ff. und Rspr. 1982, S. 1845 ff.

²⁵¹⁾ Diese Schlußfolgerung legt das Urteil des EuGH in der Rs. 307/84 (Kommission/Frankreich), Rspr. 1986, S. 1725 ff. nahe. Danach wäre es unzulässig, für die gleiche nichthoheitliche Tätigkeit für Inländer ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis vorzusehen, für Gemeinschaftsbürger hingegen nur die Anstellung im Rahmen eines privatrechtlichen Dienstverhältnisses. So im Ergebnis auch Schweitzer, Die deutsche Postgilde, 3/89, S. 18.

²⁵²⁾ LGBl. Nr. 61/1981.

recht an die österreichische Staatsbürgerschaft knüpfen. Der Ausschluß der Wählbarkeit von Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten in Personalvertretungen kann nämlich weder mit dem Hinweis auf Art. 48 (4) EWGV (Vorbehalt der öffentlichen Verwaltung) noch mit dem Hinweis auf Art. 8 Abs. 1, 2. HS der VO 1612/68/EWG begründet werden (Ausschluß von der Teilnahme an der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlichen Amtes), da die Aufgabe der Personalvertretung in der Wahrung der Belange der Beschäftigten gegenüber dem Staat bzw. anderen öffentlichen Dienstherrn besteht²⁵³).

Im Zusammenhang mit dem Landesdienstrecht erscheinen auch noch einige Überlegungen zu den Auswirkungen auf das Dienstrecht der Landeslehrer angebracht, das zwar bundesgesetzlich geregelt ist, aber für die Länder doch von einiger Bedeutung sein dürfte.

Sowohl gemäß Art. 3 des Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes²⁵⁴) als auch gemäß § 3 des land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer-Dienstrechtsgesetzes²⁵⁵) ist Ernennungserfordernis für die bescheidmäßige Verleihung einer Planstelle die österreichische Staatsbürgerschaft. Es stellt sich also die Frage, ob dieses Staatsbürgerschaftserfordernis im Hinblick auf Art. 48 (4) EWGV (Vorbehalt der öffentlichen Verwaltung) aufrechterhalten werden kann.

Diesbezüglich geht die Kommission einmal davon aus, daß sich Lehrkräfte, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind, gemäß Art. 48 EWGV und der VO 1612/68/EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu den für die Lehrkräfte des Aufnahmestaates geltenden Bedingungen um freie Posten *an privaten und öffentlichen Schulen bewerben* können²⁵⁶). Vorsichtiger wird die Diktion der Kommission hinsichtlich der *Erteilung des Unterrichts an staatlichen Schulen durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten*. Dies sei im Lichte des Art. 48 (4) EWGV zu sehen, es sei also zu prüfen, ob mit der Lehrtätigkeit hoheitliche Befugnisse oder die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates und der Gebietskörperschaften verbunden sind²⁵⁷). Der Gerichtshof ist in seiner richtungsweisen Entscheidung im Fall Lawrie-Blum²⁵⁸) zur Ansicht gelangt, daß jedenfalls der *Vorbereitungsdienst für ein Lehramt*, selbst wenn damit die Benotung und folglich auch die Entscheidung über die Versetzung von Schülern in die nächst höhere Klasse verbunden ist, nicht als die Ausübung von Hoheitsbefugnissen zu qualifizieren sei²⁵⁹). Damit kann nach Ansicht des Gerichtshofs der Vorbereitungsdienst für ein Lehramt nicht als Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Art. 48 (4) EWGV angesehen werden, zu der den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Zulassung verweigert werden kann. Ob damit für die Tätigkeit als Lehrer im öffentlichen Schulwesen bereits jetzt generell der

²⁵³) Siehe dazu ausführlich Uechtritz, BayVBl 1988, S. 743 ff. Danach ist Bayern, nachdem Baden-Württemberg nach einem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH nun auch das passive Wahlrecht für Gemeinschaftsbürger in Personalvertretungen vorsieht, das einzige deutsche Bundesland, das seine Rechtslage noch nicht gemeinschaftsrechtskonform ausgestaltet hat.

²⁵⁴) BGBl. Nr. 302/1984 idGF.

²⁵⁵) BGBl. Nr. 296/1985 idGF.

²⁵⁶) So die Antwort von Herrn Marin im Namen der Kommission auf eine parlamentarische Anfrage, ABl. 1989, Nr. C 77, S. 12.

²⁵⁷) Siehe die vorerwähnte Antwort von Kommissar Marin.

²⁵⁸) Rs. 66/85 (Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg), Rspr. 1986, S. 2121 ff.

²⁵⁹) Vgl. Rz. 28 des Urteils in der Rs. 66/85, (Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg), Rspr. 1986, S. 2121 ff. So auch Generalanwalt Lenz, S. 2135: "Nicht unter eine enge Auslegung des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag fallen jedoch Maßnahmen eines Lehrers im schulischen Alltag, auch wenn diese nach nationalem Recht als hoheitliches Handeln bzw. als Verwaltungsakte angesehen werden sollten".

Grundsatz der Freizügigkeit gilt, ist allerdings auch nach dieser Entscheidung noch stark zu bezweifeln²⁶⁰).

Abschließend kann also die Feststellung getroffen werden, daß durch die Verpflichtung, auch EG-Ausländern den Zugang zur "nichthoheitlichen" öffentlichen Verwaltung im Bereich der Länder und Gemeinden zu ermöglichen, deren Personalhoheit eingeschränkt wird. De facto dürfte aber der Andrang von Arbeitnehmern aus EG-Mitgliedstaaten in die öffentliche Verwaltung der Länder und Gemeinden nicht allzu groß sein, da die besonderen sachlichen Einstellungs Voraussetzungen²⁶¹) aufrechterhalten werden können²⁶²).

b) Gleichbehandlung von Mann und Frau

Ein gewisser Handlungsbedarf für das öffentliche Dienstrecht im allgemeinen und damit auch für das Dienstrecht der Länder könnte sich weiters aus der auf Art. 119 EWGV sowie verschiedenen sekundärrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verpflichtung zur Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben²⁶³) ergeben, die sowohl für privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Arbeits- und Dienstverhältnisse gilt²⁶⁴). Zwar ist eine Gleichbehandlung von Mann und Frau im öffentlichen Dienst bereits jetzt aufgrund des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes geboten, Kommission und Gerichtsof könnten allerdings zur Ansicht gelangen, daß die entsprechenden Richtlinien insbesondere im Hinblick auf die mangelnde Transparenz nicht ausreichend in nationales Recht umgesetzt sind²⁶⁵).

8. Sozialhilferecht

Art. 4 Abs. 4 der VO 1408/71/EWG über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern²⁶⁶) nimmt die Sozialhilfe ausdrücklich vom Geltungsbereich dieser Verordnung aus²⁶⁷). Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß die Erbringung von Sozialhilfeleistungen²⁶⁸) an Gemeinschaftsbürger weiterhin im Ermes-

²⁶⁰) Denkbar wäre etwa, daß Lehrer aus anderen Mitgliedstaaten von der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben ausgeschlossen werden könnten. Siehe dazu Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 48, Rz. 63. Zur Problematik der Freizügigkeit für Lehrer und Erzieher siehe auch Geisen, EG-Magazin, 11/1989, S. 10 f.

²⁶¹) So können in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle die erforderlichen Sprachkenntnisse verlangt werden. Art. 3 (1) VO 1612/68.

²⁶²) Siehe dazu Schnorr, DRdA 1989, S. 262.

²⁶³) Z.B. RL 75/117/EWG über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, ABl. 1975, Nr. L 45, S. 19 ff. RL 76/207/EWG über die Verwirklichung der Gleichbehandlung bei der Beschäftigung, der Berufsbildung und dem beruflichen Aufstieg, ABl. 1976, Nr. L 39, S. 40 ff.

²⁶⁴) Siehe dazu im Detail Jansen, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 119.

²⁶⁵) Der EuGH hat in der Rs. 248/83 (Kommission/Deutschland), Rspr. 1985, S. 1459 ff. entschieden, daß die RL u.a. durch das geschlechtsspezifische Diskriminierungsverbot der Art. 3 und 33 GG ausreichend umgesetzt wurde. Diese Bestimmungen sind aber im Vergleich zu den österreichischen Verfassungsbestimmungen konkreter und werden zusätzlich durch entsprechende Bestimmungen in Dienstrechtsgesetzen ergänzt. So sind etwa nach § 7 des Beamtenrechtsrahmengesetzes "Ernennungen . . . nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf das Geschlecht... vorzunehmen".

²⁶⁶) ABl. 1971, Nr. L 149, S. 2.

²⁶⁷) Siehe dazu Randelzhofer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 51, Rz. 12 ff.

²⁶⁸) Diese unterscheiden sich von Leistungen im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit dadurch, daß sie einem beitragsfreien, steuerfinanzierten System unterliegen und ihre Gewährung allein von der Bedürftigkeit abhängt. Zur Abgrenzung des Begriffs Sozialhilfe von Leistungen der sozialen Sicherheit siehe Magiera, DÖV 1987, S. 224 f. mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH.

sen der einzelnen Mitgliedstaaten liegt. Eine derartige Schlußfolgerung ist aber schon deshalb nicht zulässig, weil der EuGH in einer Reihe von Fällen gewisse Sozialhilfeleistungen nicht von vornherein vom Anwendungsbereich der VO 1408/71/EWG ausgeschlossen hat²⁶⁹). Hinzu kommt, daß Sozialhilfeleistungen, die nicht in den Anwendungsbereich der obzitierten Verordnung fallen, als "soziale Vergünstigungen" im Sinne des Art. 7 Abs. 1 u. 2 der VO 1612/68/EWG qualifiziert werden können²⁷⁰) und daher unterschiedslos in- und ausländischen Arbeitnehmern sowie deren Familienangehörigen zu gewähren sind. So hat der EuGH in der Rs. 316/85²⁷¹) außer Frage gestellt, daß die nach dem belgischen Gesetz vom 7. 8. 1974 den notwendigen Lebensunterhalt sicherstellenden Leistungen (Existenzminimum) zu den sozialen Vergünstigungen im Sinne des Art. 7 (2) der VO 1612/68/EWG zu zählen sind. Der Gerichtshof stellt dabei insbesondere darauf ab, "ob die soziale Vergünstigung - unabhängig davon, ob sie an ein Arbeitsverhältnis anknüpft oder nicht - den inländischen Arbeitnehmern hauptsächlich wegen ihrer objektiven Arbeitnehmereigenschaft oder einfach wegen ihres Wohnortes im Inland gewährt wird und deren Ausdehnung auf die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, deshalb als geeignet erscheint, die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern"²⁷²). Allerdings steht der in Art. 7 (2) der VO 1612/68/EWG verankerte Anspruch auf Gleichbehandlung hinsichtlich der sozialen Vergünstigungen nur Gemeinschaftsbürgern zu, die im Aufenthaltsstaat einer Beschäftigung nachgehen, nicht aber Personen, die sich zum Zwecke der Arbeitssuche in einen Mitgliedstaat begeben²⁷³). Gemeinschaftsbürger können also nicht in einem anderen Mitgliedstaat unter Inanspruchnahme dessen Sozialhilfeleistungen Arbeit suchen. Damit wird aber die Gefahr eines "Sozialhilfetourismus" erheblich gemindert.

Von diesen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben wäre die Sozialhilfegesetzgebung der Länder allerdings nur in Teilbereichen betroffen, da bereits jetzt Ausländer hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen Inländern grundsätzlich gleichgestellt sind²⁷⁴). Änderungen wären aber dort erforderlich, wo wie in § 3 des Tiroler Rehabilitationsgesetzes²⁷⁵) oder in § 3 des Blindenbeihilfengesetzes²⁷⁶), die Inanspruchnahme der Leistungen an die österreichische Staatsbürgerschaft geknüpft ist, bzw. die Gewährung der Unterstützung an Ausländer einer zusätzlichen Rechtfertigung im Einzelfall bedarf²⁷⁷).

²⁶⁹) Die Auslegung des EuGH geht dahin, daß eine aus Steuermitteln finanzierte und von einem nationalen Solidaritätsfonds gezahlte Zulage, die den Beziehern von Alters-, Hinterbliebenen- und Berufsunfähigkeitsrenten gewährt wird, um ihnen ein Mindesteinkommen zu sichern, dann nicht vom sachlichen Geltungsbereich dieser VO ausgeschlossen ist, wenn die Begünstigten einen gesetzlich geschützten Anspruch auf diese Zulage haben. Siehe dazu im Detail Sieveking, in: Zuleeg, M. (Hrsg.) 1987, S. 110 ff. Siehe dazu auch die jüngst ergangene Entscheidung des EuGH, Rs. 147/87 (Saada Zaoui/Caisse régionale d'assurance maladie de l'île de France), Rspr. 1987, S. 5511 ff., insbesondere den Schlußantrag des Generalanwaltes, S. 5518 f.

²⁷⁰) Siehe dazu die Beispiele aus der Rechtsprechung des EuGH bei Sieveking, in: Zuleeg, M. (Hrsg.) 1987, S. 112.

²⁷¹) EuGH, Rs. 316/85 (Lebon/Centre public d'aide sociale de Courcelles, Rspr. 1987, S. 2811 ff.

²⁷²) So Zuleeg, S., Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1987, S. 342 ff., S. 345.

²⁷³) Siehe dazu das Urteil des EuGH in der Rs. 316/85, Rspr. 1987, S. 2832, Rz. 25-27. Siehe dazu auch ZaöRV 1988, S. 752. Vgl. zu diesem Problem auch Zuleeg, S., Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1987, S. 345.

²⁷⁴) Eine Ausnahme stellen die Sozialhilfegesetze der Bundesländer Kärnten und Wien dar.

²⁷⁵) LGBl. Nr. 58/1983.

²⁷⁶) LGBl. Nr. 44/1965 idF LGBl. Nr. 30/1979.

²⁷⁷) Zur in diesem Punkt ähnlichen Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland siehe Zuleeg, S., Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1987, S. 346.

Somit wären zwar kaum inhaltliche Anpassungen im Bereich der Sozialhilfegesetzgebung erforderlich, wohl könnte es aber im Falle einer EG-Mitgliedschaft zu einer stärkeren finanziellen Belastung der Sozialhilfebudgets der Länder kommen. Der Grund hierfür liegt darin, daß § 3 (2) Zif. 7 Fremdenpolizeigesetz, der bisher eine extensive Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch Ausländer verhinderte²⁷⁸⁾, den einschlägigen EG-Verordnungen betreffend das Aufenthaltsrecht anzupassen wäre²⁷⁹⁾.

II. BEEINTRÄCHTIGUNG VON VERWALTUNGSKOMPETENZEN DER BUNDESLÄNDER

Kompetenzinbußen der Länder im Bereich der Vollziehung könnten sich daraus ergeben, daß Aufgaben der hoheitlichen und nichthoheitlichen Landesverwaltung von eigenen Gemeinschaftsorganen wahrgenommen werden. In dem Maße nämlich, indem die Gemeinschaft ihren Verwaltungsunterbau verstärkt, EG-Recht also durch Gemeinschaftsbehörden vollzogen wird, drohen den Ländern bei einem EG-Beitritt nicht nur Einschränkungen ihrer Gesetzgebungsbefugnisse, sondern auch Eingriffe in ihre Verwaltungskompetenzen²⁸⁰⁾. Es ist daher nicht verwunderlich, daß der deutsche Bundesrat in seiner Stellungnahme zur EEA u.a. auch den neuen Art. 145 UAbs. 3 EWGV, der die vermehrte Übertragung von Durchführungsbefugnissen durch den Rat auf die Kommission ermöglicht²⁸¹⁾, mit dem Hinweis auf die damit verbundene Gefahr für Verwaltungszuständigkeiten der Länder, kritisiert hat²⁸²⁾. Beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts sind derartige Befürchtungen allerdings kaum angebracht. Der Grund hierfür liegt darin, daß sich die Gemeinschaftsorgane zum überwiegenden Teil auf die Normsetzung beschränken und den Vollzug des Gemeinschaftsrechts größtenteils den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten überlassen. Neben diesem *indirekten Vollzug* des Gemeinschaftsrechts durch die Behörden der Mitgliedstaaten gibt es aber auch Bereiche des *direkten Vollzugs* des Gemeinschaftsrechts durch die Gemeinschaftsorgane selbst²⁸³⁾. Die Bereiche, in denen Gemeinschaftsorgane eigenständig Gemeinschaftsrecht - im Sinne einer Anwendung der Norm im Einzelfall - vollziehen, können wiederum in den Bereich der *gemeinschaftsinternen Verwaltung* (Personal- und Ressourcenverwaltung, internes Organisationsrecht) und den für unseren Untersuchungsgegenstand relevanten Bereich der *gemeinschaftsexternen Verwaltung* unterschieden werden. In diesem letzteren Bereich sind nämlich Eingriffe in die Verwaltungskompetenzen nationaler Behörden und damit auch in Vollzugskompetenzen der Länder und natürlich auch des Bundes denkbar. Hauptanwendungsgebiet dieser gemeinschaftsexternen Verwaltung durch Gemeinschaftsorgane ist der Bereich der Kartell- und Beihilfenaufsicht, die Verwaltung der Gemeinschaftsfonds sowie die Wissenschafts-

²⁷⁸⁾ Ein Aufenthaltsverbot kann nach dieser Bestimmung verhängt werden, wenn ein Fremder den Besitz der Mittel zu seinem Unterhalt nicht nachweisen kann.

²⁷⁹⁾ Siehe dazu im Detail Zuleeg, S., Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1987, S. 344.

²⁸⁰⁾ Siehe dazu Birke 1973, S. 26 ff.; Schwan 1982, S. 22.

²⁸¹⁾ Bruha/Kindermann, NJW 1987, S. 542 ff.

²⁸²⁾ Schumann, EG-Magazin 1986, S. 14.

²⁸³⁾ Siehe dazu Schwarze 1988, S. 25 ff.; Beutler u.a. 1987, S. 200 ff.; Hummer/Schweitzer 1985, S. 109 ff.

und Forschungsförderung²⁸⁴). Wie dies in der Folge in den Ausführungen über die Konsequenzen eines EG-Beitritts für die Privatwirtschaftsverwaltung der Länder zu zeigen sein wird, dürften sich im besonderen aus der Beihilfenaufsicht der EG-Kommission und der von ihr gehandhabten Verwaltung der Strukturfonds, Einschränkungen im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung und des öffentlichen Auftragswesens ergeben. Da die Gemeinschaftsorgane aber, wie erwähnt, beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts zum überwiegenden Teil auf den Verwaltungsapparat der Mitgliedstaaten zurückgreifen, dürften die Verwaltungskompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder von der gemeinschaftseigenen Verwaltung in eher geringem Umfang tangiert werden. Da also hoheitliche Verwaltungskompetenzen des Bundes nur in beschränktem Umfang auf Gemeinschaftsorgane übergehen, wäre im Falle einer EG-Mitgliedschaft aber auch die Mitwirkung der Bundesländer an der Bundesverwaltung im Rahmen der *mittelbaren Bundesverwaltung* (Art. 10 B-VG iVm Art. 102 u. 103 B-VG) weiterhin weitgehend sichergestellt.

Vom direkten Verlust von Vollzugskompetenzen durch Übergang von Vollziehungsbefugnissen auf Gemeinschaftsorgane zu unterscheiden ist die Frage der Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane beim Regelfall des indirekten Vollzugs des Gemeinschaftsrechts durch nationale Behörden²⁸⁵). In diesem Fall werden die nationalen Behörden entweder direkt aufgrund einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung oder in Vollziehung eines nationalen Rechtssatzes, der in Ausführung etwa einer gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie ergangen ist, tätig. Hauptanwendungsbereich dieser Form des indirekten Vollzuges von Gemeinschaftsrecht sind die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie des Gemeinsamen Zollltarifs²⁸⁶). Es wäre denkbar, daß die EG in diesem Bereich, um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen, gegenüber den Behörden der Mitgliedstaaten, im Falle Österreichs gegenüber den zuständigen Bundes- und Landesbehörden, über ein Weisungsrecht verfügt, was den Verwaltungsspielraum dieser Behörden natürlich einschränken würde. Hiezu ist festzuhalten, daß bei rein rechtlicher Betrachtungsweise ein derartiges Weisungsrecht der EG gegenüber den Mitgliedstaaten nicht besteht²⁸⁷). In der Praxis hat sich aber eine "faktische" Weisungsgewalt der Kommission herausgebildet, die darauf zurückgeht, daß nationale Behörden beim Verwaltungsvollzug zweifelhafter gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen Kontakt mit den Kommissionsdienststellen aufnehmen.

Abschließend kann festgehalten werden, daß im Falle einer EG-Mitgliedschaft mit weitgehenden Eingriffen in Verwaltungskompetenzen der Länder nicht zu rechnen ist, da die Gemeinschaft nur in geringem Maße über einen selbständigen Verwaltungsapparat verfügt. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß mit Kommission und EuGH aber supranationale Organe über den gemeinschaftsrechtskonformen Verwaltungsvollzug des EG-Rechts wachen und damit auch die Landesbehörden einer zusätzlichen Kontrollinstanz unterworfen würden.

²⁸⁴) Siehe dazu im Detail Schwarze 1988, S. 27 ff.; Papier, in: Seminar zum 75. Geburtstag von Karl August Bettermann 1989, S. 51 ff.; Beutler u.a. 1987, S. 205 ff.

²⁸⁵) Siehe dazu ausführlich Schiller, RIW 1985, S. 36 ff.

²⁸⁶) Siehe dazu Beutler u.a. 1987, S. 207 ff.; Schwarze 1988, S. 33 ff.

²⁸⁷) Scheuing, EuR 1985, S. 36 ff.

III. FINANZIELLE ASPEKTE EINES EG-BEITRITTS FÜR DIE LÄNDER

Ein EG-Beitritt Österreichs wäre mit einer erheblichen Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte, also auch jener der Bundesländer, verbunden, deren Ursachen unterschiedlicher Natur sind²⁸⁸). Die Mehrbelastungen dürften sich im wesentlichen aus den österreichischen Mindereinnahmen zugunsten des EG-Budgets sowie allfälligen Steuerausfällen im Zuge der EG-Bemühungen um eine Harmonisierung des Steuerrechts ergeben. Hinzu kommen, nachdem der Vollzug des EG-Rechts im wesentlichen den Mitgliedstaaten obliegt, Kosten die bei der Durchführung der EG-Rechtsvorschriften anfallen.

Nachdem endgültige Aussagen zu den konkreten finanziellen Auswirkungen eines EG-Beitritts aufgrund der zahlreichen Unsicherheitsfaktoren²⁸⁹) nicht möglich sind, sollen die einzelnen Problembereiche im folgenden nur *kurz* angesprochen werden.

1. Belastung der öffentlichen Haushalte durch "Beitragszahlungen" zum EG-Haushalt sowie durch vermindertes Steueraufkommen im Zuge der EG-Steuerharmonisierung

Seit der Einführung des *Systems der Eigenmittel*²⁹⁰) kann von einer eigentlichen Beitragsleistung der Mitgliedstaaten an die EG, wie dies bei klassischen Internationalen Organisationen der Fall ist, nicht mehr die Rede sein. Die EG verfügen nämlich über folgende Arten eigener Einnahmen, die zwar von den Mitgliedstaaten unter Aufsicht der Kommission eingezogen werden, über die die staatlichen Gesetzgeber aber nicht mehr Verfügungsbefugt sind:

- Abschöpfungen, Prämien, Ausgleichsbeiträge, die im Agrarhandel mit Drittstaaten erhoben werden;
- Zölle, die auf Einfuhren aus Drittländern erhoben werden ;
- Einnahmen aus der Mehrwertsteuer in Höhe eines bestimmten Anteils der - nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmten - einheitlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage²⁹¹).
- Einnahmen aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller sonstigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf den Gesamtbetrag des BSP aller Mitgliedstaaten²⁹²).

²⁸⁸) Zu den budgetären Auswirkungen eines EG-Beitritts im allgemeinen siehe Fleischmann, Economy 3/1989, S. 54, der im wesentlichen die Erkenntnisse einer zu diesem Zwecke im Bundesministerium für Finanzen eingesetzten Arbeitsgruppe wiedergibt.

²⁸⁹) Siehe dazu Fleischmann, Economy 3/1989, S. 54.

²⁹⁰) Siehe dazu und zur Finanzierung der EG im allgemeinen Beutler u.a. 1987, S.153 ff. Zur Reform des Gemeinschaftshaushaltes siehe Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Die Öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft, 1989; Holscheidt, DÖV 1989, S. 537 ff.; Moser, Economy, 8/1989, S. F14 ff.

²⁹¹) Dieser Anteil, der 1970 1 % betrug, wurde 1985 auf 1,4 % angehoben und soll bis 1992 auf dieser Höhe bleiben. Aufgrund der im Jahre 1988 erfolgten Reform des Gemeinschaftshaushaltes darf jedoch die Bemessungsgrundlage des jeweiligen Mitgliedstaates 55 % seines BSP nicht übersteigen. Siehe dazu im Detail den Beschluß des Rates vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABl. 1988, Nr. L 185, S. 24 ff.

²⁹²) Diese "Vierte" Einnahmequelle geht ebenfalls auf die Reform des Gemeinschaftshaushaltes im Jahre 1988 zurück. Siehe Art. 2 Abs. 1 Buchst.d des Beschlusses des Rates vom 24. 6. 1988.

Nach den Berechnungen einer im Finanzministerium eingesetzten Arbeitsgruppe läge der aufgrund dieser Abfuhr von EG- Eigenmitteln bedingte Budgetausfall auf der Basis von 1989 für Österreich bei 20,5 Mrd. S. Allerdings würde ein Teil davon in Form der landwirtschaftlichen Preisausgleiche sowie in Form von Mitteln aus den Strukturfonds wieder an Österreich zurückfließen, sodaß die tatsächliche Belastung des Haushaltes der Gebietskörperschaften bei rund 13,5 Mrd. S (Stand 1989) liegen dürfte²⁹³).

Budgetäre Auswirkungen hätten neben diesen "Beitragszahlungen" an den EG-Haushalt aber auch die mit einem EG-Beitritt möglicherweise verbundenen Anpassungen insbesondere im Bereich der Mehrwertsteuer sowie der Verbrauchssteuern²⁹⁴). So wäre nach Berechnungen der erwähnten Arbeitsgruppe im Finanzministerium bei Angleichung der österreichischen Mehrwertsteuersätze an die von der EG-Kommission vorgeschlagenen Mehrwertsteuersätze (Normalsatz: 14 - 20 %, ermäßigter Satz: 4 - 9 %) mit Mindereinnahmen in der Höhe von rund 5,1 Mrd. S zu rechnen, die den Haushalt des Bundes mit 3,5 Mrd. S, die Haushalte der Länder und Gemeinden mit 1,6 Mrd. S belasten würden. Dem stünden allerdings - immer unter der Voraussetzung, daß die entsprechenden Kommissionsvorschläge, auf denen die Berechnungen der Arbeitsgruppe beruhen, angenommen werden - vermehrte Einnahmen aus den Verbrauchssteuern gegenüber (Bund: 4,4 Mrd. S, Länder und Gemeinden: 1,4 Mrd. S), sodaß ein "Beitritt für die Gebietskörperschaften insgesamt steuerlich praktisch aufkommensneutral wäre"²⁹⁵). Daß all diese Berechnungen allerdings mit einem hohen Unsicherheitsfaktor belastet sind, zeigt der jüngste Kommissionsvorschlag zur Angleichung der Mehrwertsteuer, in dem von einer "Bandbreitenregelung", wie sie noch obigen Berechnungen zugrunde lag, Abstand genommen wird. Statt dessen soll nur mehr ein Mehrwertsteuermindestsatz festgelegt werden²⁹⁶).

Das aus obigen Gründen zu erwartende Mindereinkommen aus der Mehrwertsteuer bliebe nicht ohne Auswirkungen auf das Volumen der Länder- und Gemeindebudgets, da es sich bei der Mehrwertsteuer um eine der bedeutendsten gemeinschaftlichen Bundesabgaben handelt, deren Erträge im Wege des Finanzausgleiches anteilmäßig auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt werden²⁹⁷).

2. Bundesstaatliche Lastenverteilung im Zusammenhang mit der Durchführung von EG-Rechtsvorschriften

Folgende Ausführungen sollen nur kurz in ein Problem einführen, das bereits in der Bundesrepublik Deutschland Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern war²⁹⁸), nämlich die Frage, wer, ob Bund oder Länder, für die Kosten, die sich aus dem Vollzug von EG-Recht ergeben können, aufzukommen haben.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die bereits erwähnte Tatsache, daß der Vollzug des Gemeinschaftsrechts und damit auch die Finanzierung allenfalls damit verbundener Ko-

²⁹³) Siehe dazu im Detail Fleischmann, *Economy* 3/1989, S. 56 f.

²⁹⁴) Zu den Auswirkungen eines EG-Beitritts auf das österreichische Steuerrecht im allgemeinen siehe Ruppe 1988. Zu den Auswirkungen auf Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern siehe auch Lehne, *Österreichische Gemeindezeitung*, 12/1988, S. 14 ff.

²⁹⁵) So das Ergebnis der Arbeitsgruppe im Finanzministerium.

²⁹⁶) KOM (89) 260. Siehe dazu auch *Süddeutsche Zeitung* vom 23.5.1989.

²⁹⁷) Siehe dazu Pernthaler 1984, S. 166 ff.

²⁹⁸) Siehe dazu Magiera, in: Delbrück u.a. (Hrsg.) 1975, S. 621 ff.; Selmer, in: Beutler u.a. (Hrsg.) 1982, S. 229 ff.

sten, sofern nicht entsprechende EG-Mittel zur Verfügung stehen, den Mitgliedstaaten obliegt. Für Bundesstaaten wie Österreich ergibt sich daraus die Frage, in welchem Verhältnis Bund und/oder Länder die innerstaatliche Finanzverantwortung für den Vollzug kostenwirksamer EG-Rechtsvorschriften zu tragen haben. Magiera unterscheidet zwischen folgenden EG-Rechtsakten, die, mangels eigener EG-Mittel, zu einer finanziellen Belastung der Mitgliedstaaten führen können²⁹⁹):

- Finanzbelastungen der Mitgliedstaaten unmittelbar aufgrund primären Gemeinschaftsrechts³⁰⁰);
- Finanzbelastungen aufgrund sekundären Gemeinschaftsrechts;
- durch Verordnungen, welche die Mitgliedstaaten zu bestimmten Geldleistungen an private Dritte verpflichten oder ermächtigen, die nicht zur Gänze aus Mitteln der Strukturfonds zurückerstattet werden³⁰¹);
- durch seitens der Mitgliedstaaten ausführungsbedürftige Richtlinien.

Nachdem sich die Durchführung des Gemeinschaftsrechts und damit auch die Frage der damit verbundenen Kostentragung nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung richtet, müßte für den Fall einer österreichischen EG-Mitgliedschaft entsprechende rechtliche Vorsorge getroffen werden, um eine ausgewogene Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern sicherzustellen. Denkbar wäre, daß analog zum Vorschlag der deutschen Enquete-Kommission Verfassungsreform³⁰²), eine eigene, die Kosten der EG-Integration regelnde, Bestimmung in das Finanz-Verfassungsgesetz³⁰³) aufgenommen wird. Dabei wäre insbesondere darauf Bedacht zu nehmen, daß es im Falle einer EG-Mitgliedschaft und der u.U. damit verbundenen weiteren Entwicklung hin zu einem bloßen "Vollzugsföderalismus" nicht unter Hinweis auf den Konnexitätsgrundsatz des § 2 F-VG³⁰⁴) zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Länder kommt. Dabei ist insbesondere auf § 4 F-VG Bedacht zu nehmen, wonach der Bundesgesetzgeber nur unter der Voraussetzung der Bereitstellung entsprechender Finanzmittel aus dem Finanzausgleich berechtigt ist, den Ländern und Gemeinden neue Aufgaben zu übertragen bzw. bestehende Aufgaben zu erweitern³⁰⁵). In der Bundesrepublik hat nämlich der Bund versucht, mit dem Argument, daß die Länder für die Ausführung des EG-Rechts verantwortlich seien, diesen gemäß dem in Art. 104 a (1) GG verankerten Konnexitätsgrundsatz auch die damit verbundenen Kosten zuzuschieben³⁰⁶). Allerdings scheint zumindest im jetzigen Stadium der österreichischen EG- Bei-

²⁹⁹) Magiera, in: Delbrück u.a. (Hrsg.) 1975, S. 627 f.

³⁰⁰) Darunter fallen etwa vermehrte Kosten im Bildungs- und Sozialbereich im weitesten Sinn, die sich aus der Verwirklichung der Freiheit des Personenverkehrs ergeben. Siehe dazu die Beispiele bei Magiera, in: Delbrück u.a. (Hrsg.) 1975, S. 622.

³⁰¹) So z.B. Prämien für das Abschlagen von Milchkühen oder das Roden von Obstbäumen. Vgl. dazu die Beispiele bei Magiera, in: Delbrück u. a. (Hrsg.) 1975, S. 626 f. und Selmer, in: Beutler u. a. (Hrsg.) 1982, S. 229 f.

³⁰²) Siehe dazu Selmer, in: Beutler u. a. (Hrsg.) 1982, S. 230, Fn.8.

³⁰³) BGBl. Nr. 45/1948.

³⁰⁴) Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, sofern die zuständige Gesetzgebung nicht anderes bestimmt. Zur Kritik an dieser Bestimmung im allgemeinen siehe Pernthaler 1984, S. 140 ff.

³⁰⁵) Siehe Pernthaler 1984, S. 143.

³⁰⁶) Siehe dazu Magiera, in: Delbrück u. a. (Hrsg.) 1975, S. 623; Klein, in: Faller u. a. (Hrsg.) 1989, S. 501 ff., S. 509.

trittsdiskussion eine derartige einseitige Kostenabschiebung auf die Länder nicht beabsichtigt zu sein. Neben den Vertretern der Länder und Gemeinden haben nämlich auch Vertreter des Bundes am 23. 2. 1989 einem von der Landesfinanzreferentenkonferenz ausgearbeiteten Vorschlag betreffend die Verteilung der mit der Teilnahme an der EG-Integration anfallenden Kosten und Erträge grundsätzlich zugestimmt, der folgendes vorsieht:

“Bund, Länder und Gemeinden kommen grundsätzlich überein, finanzielle Mehrbelastungen, finanzielle Mehrerträge und mittelbare Auswirkungen aus der europäischen Integration gemeinsam zu tragen und zu beanspruchen und zwar entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Finanzausgleichsmasse.

Die Finanzausgleichspartner werden gemeinsam Verhandlungen über jeden einzelnen in sich abgeschlossenen Integrationsschritt führen und dessen Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften im Sinne der eingangs getroffenen Aussage beraten und festlegen.

Zu diesem Zweck ist außerdem die Mitwirkung der Länder an den Verhandlungen zur europäischen Integration zu institutionalisieren. Zu dieser Mitwirkung ist, soweit Auswirkungen auf das Finanzausgleichsgefüge und die finanzielle Stellung der Länder mit den Integrationsschritten verbunden sein können, die Landesfinanzreferentenkonferenz berufen”.

Von dieser Zielvorstellung, was die Aufteilung der sich aus der Teilnahme an der europäischen Integration anfallenden Mehrkosten anlangt, hin zu ihrer konkreten praktischen Umsetzung dürfte es allerdings ein weiter Weg sein.

IV. Eingriffe im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung

1. Regionale Wirtschaftsförderung

Die österreichischen Bundesländer betreiben, wie die jeweiligen Ansätze in den verschiedenen Landesbudgets erkennen lassen³⁰⁷⁾, rege Wirtschaftsförderung, wobei sie sich privatrechtlicher und hoheitlicher Gestaltungsmittel³⁰⁸⁾ bedienen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die eigenständige Regionalpolitik der Bundesländer ist neben der Generalklausel des Art. 15 (1) B-VG insbesondere die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Raumordnung³⁰⁹⁾, die den Ländern neben dem Bund die Durchführung von Förderungsmaßnahmen im Bereich der Infrastruktur und der regionalen Wirtschaftsförderung ermöglicht³¹⁰⁾. Hinzu kommt, daß Art. 17 B-VG den Ländern, ungeachtet des Bundesmonopols im Bereich der hoheitlichen Wirtschaftspolitik, die Möglichkeit zu regionaler Wirtschaftsförderung im Rahmen ihrer privatrechtlichen Wirtschaftsverwaltung einräumt³¹¹⁾.

Die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der Regionalpolitik im allgemeinen und auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftsförderung³¹²⁾ im besonderen könnten im

³⁰⁷⁾ Das Budget des Bundeslandes Tirol wies für das Haushaltsjahr 1988 762 Mio. S. an Mitteln für die Wirtschaftsförderung aus.

³⁰⁸⁾ Siehe dazu im Detail Schmidjell/Fink/Plunger/Moser 1983, S. 20.

³⁰⁹⁾ Siehe dazu Pernthaler 1988, S. 75.

³¹⁰⁾ Zu der durch das Tätigwerden von Bund, Ländern und Gemeinden (Privatwirtschaftsverwaltung) bestehenden “Trägerpluralität” im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung siehe Schmidjell u.a. 1983, S. 19 ff.

³¹¹⁾ Pernthaler 1988, S. 68 ff.

³¹²⁾ Schmidjell u.a. 1983, S. 20.

Falle eines EG-Beitritts in zweifacher Hinsicht Einschränkungen erfahren: Einmal droht der Spielraum der Länder in diesem Bereich durch das grundsätzliche Subventionsverbot und die insbesondere in den letzten Jahren verstärkte Beihilfenaufsicht der EG-Kommission gem. Art. 92 u. 93 EWGV eingeengt zu werden³¹³). Hinzu kommt, daß die Gemeinschaft, nach der ausdrücklichen Anerkennung ihrer Zuständigkeit für regionalpolitische Maßnahmen durch die EEA (Art. 130 a-e EWGV), in verstärktem Maße regionale Wirtschaftsförderung betreibt, was ebenfalls nicht ohne Einfluß auf die regionale Wirtschaftsförderungspolitik der Länder bliebe³¹⁴). Dieser eigenständigen EG-Regionalpolitik kann man allerdings im Hinblick auf die eventuell damit verbundene Zuführung von zusätzlichen Finanzmitteln aus den verschiedenen Strukturfonds an die heimische Wirtschaft auch positive Aspekte abgewinnen. Diesbezügliche Erwartungen dürfen allerdings im Hinblick auf die relativ günstigen österreichischen Wirtschaftsdaten nicht allzu hoch gesetzt werden. Um die möglichen Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf die regionale Wirtschaftsförderung der Bundesländer besser abschätzen zu können, soll daher im folgenden die Rechtslage und Praxis der Kommission bei der Kontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung der Mitgliedstaaten sowie die gemeinschaftliche Regionalpolitik kurz dargestellt werden.

a) Die Zulässigkeit innerstaatlicher regionaler Wirtschaftsförderung gem. Art. 92 ff. EWGV³¹⁵)

Um den Gemeinsamen Markt vor Wettbewerbsverfälschungen zu schützen untersagt Art. 92 (1) EWGV grundsätzlich die Gewährung von Subventionen aus öffentlichen Mitteln an Unternehmen. Art. 92 (1) EWGV lautet:

„Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

Nachdem sich Art. 92 (1) EWGV mit der Wendung „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art“ auf alle Beihilfen bezieht, die aus öffentlichen Mitteln gewährt werden, steht außer Zweifel, daß auch Beihilfen regionaler und lokaler Gebietskörperschaften dem Beihilfenverbot des Art. 92 EWGV unterliegen³¹⁶). Unter den

³¹³) Zu den diesbezüglichen Erfahrungen der deutschen Länder siehe Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 242 ff.

³¹⁴) Zu dieser Einschätzung kommen jedenfalls im Hinblick auf die deutsche Situation Mombauer/Lennep, DÖV 1988, S. 992: „In dem Maße, in dem die EG-Kommission eigene regionalpolitische Aktionen planen, durchführen und finanzieren kann und die Mitgliedstaaten nur noch an der Regionalpolitik der EG mitwirken können, ist ein Konflikt mit dem verfassungsrechtlich verankerten Föderalismus in der Bundesrepublik vorgezeichnet“.

³¹⁵) Zur gemeinschaftsrechtlichen Beihilfenkontrolle siehe statt vieler Hoischen 1989; Caspari, in: Mestmäcker u. a. (Hrsg.) 1987, S. 69 ff.; Matthies, ZHR 1988, S. 442 ff. Eine Übersicht über die Entscheidungen der Kommission und die Urteile des EuGH zu den Art. 92 ff. EWGV findet sich im Anhang zu den von der EG-Kommission alljährlich herausgegebenen Wettbewerbsberichten.

³¹⁶) Neupert 1986, S. 360: „Für die Anwendbarkeit der Art. 92 - 94 EWGV macht es gemeinschaftsrechtlich keinen Unterschied, ob es sich um Fördermaßnahmen des Bundes, des Landes oder sonstiger öffentlicher Stellen, z.B. auch der Kommunen, handelt. Siehe dazu auch das Urteil des EuGH vom 14. 10. 1987 in der Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission), Rspr. 1987, S. 4013 ff. in der es um die Gemeinschaftsrechtsverträglichkeit eines Regionalförderungsprogrammes des Landes Nordrhein-Westfalen ging.“

Begriff "Beihilfen" fallen nicht nur Subventionen im engeren Sinn, sondern sämtliche Begünstigungen in Form von Sachleistungen und Befreiungen von normalerweise zu tragenden Belastungen, die aus öffentlichen Mitteln gewährt werden bzw. Einnahmeverluste zulasten der öffentlichen Hand bewirken³¹⁷⁾.

Das Verbot des Art. 92 (1) EWGV richtet sich gegen die Begünstigung einzelner Unternehmen bzw. einzelner Produktionszweige, d.h. allgemeine Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftstätigkeit, die die ganze Industrie treffen, wie dies etwa bei der Infrastrukturförderung der Fall ist, fallen im allgemeinen nicht unter die Kategorie Unternehmensbeihilfen³¹⁸⁾. Weitere Tatbestandsmerkmale einer verbotenen Beihilfe im Sinne des Art. 92 (1) EWGV sind die durch die Beihilfengewährung hervorgerufene oder drohende Verfälschung des Wettbewerbs und die dadurch bewirkte Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten³¹⁹⁾. Nach der Beihilfenkontrollpraxis der Kommission ist bereits die potentielle Eignung einer Beihilfe zur Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten ausreichend, um die Förderungsmaßnahme als gemeinschaftswidrig zu qualifizieren³²⁰⁾. Wenn auch Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung in erster Linie lediglich eine Verbesserung lokaler Wirtschaftsverhältnisse bezwecken, können Einwirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten dadurch nicht prinzipiell ausgeschlossen werden³²¹⁾. Allerdings trifft die Kommission in diesem Fall, ungeachtet ihres weiten Ermessensspielraums, eine erhöhte Begründungspflicht. Diesen Schluß läßt jedenfalls das Urteil des EuGH in der Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission) vom 14. 10. 1987 zu³²²⁾. Damit wurde nämlich die Entscheidung der Kommission vom 23. 7. 1984³²³⁾, mit der eine vom Land Nordrhein-Westfalen gewährte Beihilfe für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt befunden wurde, für nichtig erklärt, weil die Kommission nach Ansicht des EuGH nicht ausreichend begründet hat, weshalb das vom Bundesland Nordrhein-Westfalen geplante Förderungsprogramm den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen droht³²⁴⁾.

³¹⁷⁾ v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 92, Rz. 13. Hiezu zählen nach Ansicht der Kommission (Entscheidung der Kommission Nr.71/295 EWG vom 23. 7. 1971, ABl. 1971, Nr. L 179, S. 37) u. a. Zuschüsse, Befreiungen von Steuern und Abgaben, Befreiungen von parafiskalischen Abgaben, Zinszuschüsse, Übernahme von Bürgschaften zu besonders günstigen Bedingungen, unentgeltliche oder preiswerte Überlassung von Grundstücken oder Gebäuden, Lieferung von Gütern oder Dienstleistungen zu Vorzugsbedingungen, Übernahme von Verlusten oder jede andere Maßnahme gleicher Wirkung. Für weitere Beispiele von Beihilfen siehe v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 92, Rz. 11.

³¹⁸⁾ Siehe dazu v. Wallenberg, Art. 92, Rz. 16 ff.; Neupert 1985, S. 361; Beutler u.a. 1987, S. 358.

³¹⁹⁾ Siehe dazu v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 92, Rz. 20 ff.

³²⁰⁾ Siehe v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 92, Rz. 27.

³²¹⁾ Siehe dazu Neupert 1986, S. 362 mit weiteren Hinweisen. Zur Frage, ob Beihilfen lokalen Charakters, die nur Unternehmen zugute kommen, die am zwischenstaatlichen Austausch von Waren und Dienstleistungen nicht teilnehmen und daher nicht handelsbeeinträchtigend wirken, gemeinschaftsrechtsverträglich sind siehe Rengeling, ZHR 1988, S. 465.

³²²⁾ EuGH, Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission), Rspr. 1987, S. 4013 ff. Siehe dazu Leibrock, NJW 1989, S. 1416.

³²³⁾ ABl. 1985, Nr. L 7, S. 28 ff.

³²⁴⁾ EuGH, Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission), Rspr. 1987, S. 4041, Rz. 18: "In bestimmten Fällen kann sich zwar bereits aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, ergeben, daß sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht; stets hat jedoch die Kommission diese Umstände wenigstens in der Begründung ihrer Entscheidung zu nennen". In der Beantwortung der Interpellation der Abg. Tandler, Wünsche, Leeb, Dr. Matschl und Fraktion CSU v. 28. Sept. 1987 (Drs. 11/3443) zum Problemkreis "Bayern-Europa", S. 93 sieht die Bayerische

In diesem Zusammenhang ist auch die von den deutschen Ländern im Interesse der Beibehaltung einer eigenständigen und effektiven Wirtschaftsförderung erhobene Forderung nach einer materiellen "de-minimis-Regelung" erwähnenswert³²⁵⁾. Danach soll für regionale Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, die einen gewissen Bagatellwert nicht überschreiten, die Vermutung gelten, daß von ihnen keine grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten sind, und diese Maßnahmen deshalb keiner Vorabgenehmigung durch die Kommission bedürfen³²⁶⁾. Eine derartige "de-minimis-Regelung" besteht derzeit lediglich in verfahrensrechtlicher Hinsicht³²⁷⁾. Danach werden Beihilfevorhaben, die eine gewisse Höchstgrenze nicht überschreiten³²⁸⁾, von der EG-Kommission in einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren überprüft.

Fällt ein regionales Wirtschaftsförderungsprogramm oder ein einzelnes Beihilfenprojekt unter das Beihilfenverbot des Art. 92 (1) EWGV, so kann die Kommission bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 92 (3) EWGV diese dennoch als gemeinschaftsrechtsvertraglich qualifizieren. Die Kommission, die bei der Bewertung, ob eine Beihilfe unter die Ausnahmebestimmung des Art. 92 (3) EWGV fällt, über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, kann nämlich gem. Art. 92 (3) a) EWGV

"Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht"

und gem. Art. 92 (3) c) EWGV

"Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft..."

für vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklären.

Staatsregierung in dieser Entscheidung des EuGH eine Stärkung ihrer Auffassung, wonach Regionalbeihilfen dann nicht wettbewerbsverfälschend sind, wenn sie lediglich dem Ausgleich von Standortnachteilen dienen, begrenzte Fördermaßnahmen für kleine und mittlere Unternehmen im ländlichen Raum somit also zulässig sind: "Die Staatsregierung beharrt auf ihrem Standpunkt, daß staatliche Beihilfen dann zulässig sind, wenn diese Förderung nicht den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und /oder der Handel zwischen den Mitgliedstaaten dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die Kausalität muß nachgewiesen werden und darf nicht durch theoretische Hilfskonstruktionen ersetzt werden. Eine "in dubio contra auxilium rei publicae"-Auslegung ist nicht zulässig."

³²⁵⁾ Zu dieser rechtspolitischen Forderung siehe die Antwort der Bayerischen Staatsregierung vom 3.2.1988 auf die Interpellation vom 28.9.1987, S. 88. Vgl. dazu auch Rengeling, ZHR 1988, S. 465 und Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 247.

³²⁶⁾ Die Annahme einer derartigen Regelung würde in Anbetracht des Stellenwertes, den die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben im Rahmen der Wirtschaftsförderung der Bundesländer einnimmt, im Falle eines EG-Beitritts auch diesen einen Spielraum für eine eigenständige Wirtschaftsförderung offenlassen. Zur Förderung von Klein- und Mittelunternehmen durch die Bundesländer siehe ausführlich, Stolzlechner, in: Korinek (Hrsg.) 1983, S. 665 ff.

³²⁷⁾ Siehe dazu Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 247. Siehe dazu auch 14. Wettbewerbsbericht (1984), Ziffer 203.

³²⁸⁾ Es handelt sich dabei um Förderungsmaßnahmen, deren Beihilfenintensität für zu fördernde Investitionen 7,5 % bzw., sofern die Beihilfe zur Arbeitsplatzbeschaffung dient, 200 000 ECU je geschaffenen Arbeitsplatz nicht überschreitet. In den Fällen ohne besondere Investitions- oder Arbeitsplatzbeschaffungsziele und in denen das begünstigte Unternehmen nicht über 100 Beschäftigte oder einen Jahresumsatz von nicht mehr als 10 mio ECU hat, darf das Beihilfenvolumen insgesamt für einzelne Empfänger 200 000 ECU nicht überschreiten. So v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 93, Rz. 55.

Bei der Beurteilung der gemeinschaftsrechtlichen Verträglichkeit von Regionalbeihilfen richtet sich die Kommission nach ihren Grundsätzen zur Koordinierung der regionalen Beihilfenregelung³²⁹⁾ sowie der jüngst definierten Methode zur Anwendung von Art. 92 (3) a) und c) EWGV³³⁰⁾. Von zentraler Bedeutung sind die in diesen Koordinierungsrichtlinien enthaltenen Beihilfenobergrenzen, die je nach Art und Schwierigkeitsgrad der regionalen Probleme, unterschiedlich gestaltet sind³³¹⁾. Die nationalen Fördergebiete - die für Regionalförderung in Frage kommenden nationalen Gebiete müssen nach geographischen oder quantitativen Kriterien abgegrenzt und der EG-Kommission mitgeteilt werden - werden je nach dem Grad der zulässigen Höchstbeihilfenintensität auf Gemeinschaftsebene in 4 Kategorien eingeteilt. Die Zuordnung von Fördergebieten in diese Kategorien erfolgt auf der Grundlage sozioökonomischer Daten (Unterbeschäftigung, BIP). Als Einheit für die Berechnung der Beihilfenobergrenze dient das sogenannte Nettosubventionsäquivalent (NSÄ), ausgedrückt in Prozenten der Erstinvestition oder in ECU je durch die Erstinvestition geschaffenen Arbeitsplatz. Für die Fördergebiete in der "zentralen Lage", gemeint sind damit die Fördergebiete in den nördlichen Industriestaaten, liegt die Beihilfenhöchstgrenze bei 20 % NSÄ, in den Randgebieten beläuft sie sich auf 25 %, 30 % bzw. 75 %³³²⁾. Für die Zulässigkeit von Regionalbeihilfen gem. Art. 92 (3) a) EWGV ist ausschlaggebend, daß das betreffende Gebiet unter einem ungewöhnlich niedrigen Lebenshaltungsstandard (das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner ausgedrückt in Kaufkraftparitäten erreicht lediglich 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts) bzw. unter erheblicher Unterbeschäftigung im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt leidet³³³⁾. Daraus folgt, daß regionale Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in den wirtschaftlich wohlhabenderen EG-Mitgliedstaaten in Anbetracht ihres hohen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus, trotz teilweise bestehender innerstaatlicher regionaler Disparitäten, nicht auf den Ausnahmetatbestand des Art. 92 (3) a) EWGV gestützt werden können³³⁴⁾. Unter der qualifizierten Voraussetzung, daß die Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete, die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufen, können gem. Art. 92 (3) c) EWGV aber auch entwicklungsbedürftige Regionen in den wirtschaftlich besser gestellten EG-Mitgliedstaaten gefördert werden³³⁵⁾. Gemäß den Methoden für die Anwendung von Art. 92 (3) c) EWGV bedient sich die

³²⁹⁾ Mitteilung der Kommission über regionale Beihilfenregelungen, ABl. 1979, Nr. C 31, S. 9.

³³⁰⁾ Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3a) und c) auf Regionalbeihilfen. ABl. 1988, Nr. C 212, S. 2.

³³¹⁾ Zur Berechnung dieser Schwellenwerte und Intensitätshöchstgrenzen siehe die erwähnten Koordinierungsgrundsätze sowie Beutler u.a. 1987, S. 360.

³³²⁾ z. B. Westberlin, Mezzogiorno.

³³³⁾ Siehe dazu Punkt 1. "Grundsätze" der Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Art. 92 Abs. 3a) u.c) EWGV, ABl. 1988, Nr. C 212, S. 2. Vgl. dazu auch das Urteil des EuGH in der Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission), Rspr. 1987, S. 4013 ff.; v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 92, Rz. 46.

³³⁴⁾ Zu Regionen nach Art. 92 (3) a) EWGV zählen lediglich Gebiete in den südlichen EG-Mitgliedstaaten (ganz Griechenland und Portugal), Italien, Spanien, sowie Irland (einschließlich Nordirland) sowie die Überseedepartments Frankreichs. Siehe dazu die Aufzählung in ABl. 1988, Nr. C 212, S. 6 f. Siehe dazu auch das Urteil des EuGH in der Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission), Rspr. 1987, S. 4042, Rz. 19, wonach weder die Bundesrepublik als ganzes noch in Teilgebieten einen außergewöhnlich geringen Lebensstandard noch eine erhebliche Unterbeschäftigung aufweist.

³³⁵⁾ Eine Zusammenstellung jener Regionen, die im Sinne des Art. 92 (3) c) förderungswürdig sind, findet sich in ABl. 1988, Nr. C 212, S. 7 ff.

Kommission in diesem Fall eines zweistufigen Prüfungsverfahrens. Da nur Beihilfen zulässig sind, die zur Entwicklung bestimmter Wirtschaftsgebiete beitragen, untersucht die Kommission in einem ersten Schritt, ob eine regionale Mindestabweichung der sozialen und wirtschaftlichen Indikatoren (Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosigkeit) im Vergleich zum nationalen Durchschnitt des betreffenden Mitgliedstaates vorliegt³³⁶). In einem zweiten Schritt werden diese Werte dann aber in Beziehung zum Gemeinschaftsdurchschnitt gesetzt. So müssen nach den Beurteilungskriterien der Kommission bei Mitgliedstaaten, deren wirtschaftlichen Bezugswerte über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen, die Abweichungen der Wirtschaftsdaten der zu fördernden Regionen vom nationalen Durchschnitt entsprechend größer sein, damit sie in den Genuß einer nationaler Regionalbeihilfe kommen können³³⁷). Die Kommission hat also bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Regionalbeihilfe mit Art. 92 (3) c) EWGV sowohl schwerwiegende sozioökonomische Unterschiede auf nationaler Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene zu berücksichtigen. Diese Praxis der Kommission stößt insbesondere bei den deutschen Bundesländern auf heftigen Widerstand. Sie kritisieren nämlich, daß es bei dieser Kontrollpraxis nahezu unmöglich ist, bestehende regionale Wirtschaftsungleichgewichte auf nationaler Ebene zu korrigieren, wenn die Gesamtsituation der jeweiligen nationalen Volkswirtschaft im Vergleich zu jener der Gemeinschaft insgesamt günstig ist³³⁸). Diese Kritik ist aber nur teilweise berechtigt, da der EuGH in dem bereits mehrfach erwähnten Urteil in der Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission) bestätigt hat, daß auch Gebiete eines Mitgliedstaates gefördert werden dürfen, die zwar im Vergleich zur durchschnittlichen Wirtschaftslage auf nationaler Ebene, nicht aber im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt, benachteiligt sind³³⁹).

b) Das Kontrollverfahren der Kommission³⁴⁰) und die Stellung von Gebietskörperschaften

Der Freiraum der Länder zur flexiblen Gestaltung ihrer regionalen Wirtschaftsförderung würde nicht nur durch die inhaltlichen Schranken des Art. 92 EWGV eingeengt, sondern auch durch die damit verbundenen verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Art. 93 EWGV³⁴¹). Von zentraler Bedeutung ist dabei die sich aus Art. 93 (3) EWGV ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die EG-Kommission von der Einführung bzw. Umgestaltung von Einzelbeihilfen bzw. Beihilfeprogrammen in Kenntnis zu setzen (*Notifizierungspflicht*). Die Beihilfenkontrollkompetenz der Kommission umfaßt also nicht nur die fortlaufende Prüfung bereits bestehender Beihilfenregelungen (Art. 93 (1) EWGV) auf ihre

³³⁶) In der Bundesrepublik Deutschland gelten danach Fördergebiete als genehmigungsfähig, wenn entweder die regionale Arbeitslosigkeit 145 % des Bundesdurchschnitts überschreitet oder das regionale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 74 % des Bundesdurchschnitts unterschreitet. Siehe dazu Bayerische Staatsregierung 1988, S. 84. Vgl. dazu auch Matthies, ZHR 1988, S. 451.

³³⁷) ABl. 1988, Nr. C 212, S. 5.

³³⁸) Siehe dazu Bayerische Staatsregierung 1988, S. 85 f. Zu dem in der Folge zwischen BM Bangemann und EG-Kommissar Sutherland getroffenen Kompromiß zur Regionalförderung siehe ebendort und Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 246 f. Zu dieser Problematik siehe auch Rengeling, ZHR 1988, S. 467.

³³⁹) EuGH, Rs. 248/84 (Deutschland/Kommission), Rspr. 1987, S. 4042, Rz. 19.

³⁴⁰) Eine Übersicht über die von der Kommission alljährlich eingeleiteten Verfahren u.a. auch wegen des Verstoßes gegen Art. 92 EWGV findet sich in dem von der Kommission jährlich herausgegebenen Bericht über die Wettbewerbspolitik.

³⁴¹) Zur Beihilfenkontrolle siehe im Detail v. Wallenberg, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 93.

Gemeinschaftsrechtsverträglichkeit, sondern auch die Überprüfung geplanter bzw. die Umgestaltung bestehender Beihilfen (Art. 93 (3) EWGV). Hält die Kommission eine bestehende oder geplante Beihilfe für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne des Art. 92 (1) EWGV, so hat sie gem. Art. 93 (2) EWGV ein förmliches Kontrollverfahren einzuleiten, in dessen Rahmen sie den beteiligten Parteien, Mitgliedstaaten sowie potentiell begünstigten oder benachteiligten Unternehmen, die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben hat. Verbunden mit dieser Notifizierungspflicht von Beihilfen an die EG-Kommission ist eine Sperrwirkung (Art. 93 (3) S. 3 EWGV), die die Einführung der geplanten Maßnahmen während ihrer Überprüfung durch die Kommission verbietet. Gelangt die Kommission im Rahmen einer informellen Vorprüfung bzw. nach Durchführung eines formellen Prüfungsverfahrens gem. Art. 93 (2) EWGV zum Schluß, daß die geplante Beihilfenregelung gemeinschaftsrechtsverträglich ist, endet die Sperrwirkung³⁴²⁾. Unterlassene Notifizierung bzw. Nichtbeachtung der Sperrwirkung kann die Verpflichtung zur Rückzahlung der Beihilfe nach sich ziehen.

Hat die Kommission ein förmliches Verfahren gegen ein Beihilfenprogramm eingeleitet, so hat sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung zu setzen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt stellt sich die Frage nach der *Stellung der Beihilfen gewährenden regionalen Instanzen im Beihilfenkontrollverfahren* vor der EG-Kommission.

Zunächst einmal ist davon auszugehen, daß Ansprechpartner der Kommission die Regierung des einzelnen Mitgliedstaates ist, da nur diese gemeinschaftsrechtlich für die Einhaltung der Vertragsbestimmungen und damit auch für die Beachtung der Bestimmungen der Art. 92-94 EWGV verantwortlich ist³⁴³⁾. Damit treffen die Regierung des Mitgliedstaates auch im Falle einer Beihilfengewährung durch eine regionale Gebietskörperschaft, die mit dem Kontrollverfahren gem. Art. 93 EWGV verbundenen Verpflichtungen, wie etwa die rechtzeitige Notifizierung einer geplanten Beihilfe oder die Bereitstellung von Informationsmaterial. Dies wiederum bedingt, daß sich die regionalen Wirtschaftsbeihilfen gewährenden Gebietskörperschaften bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt ins Einvernehmen mit der Regierung setzen müssen und diese über Umfang und Notwendigkeit der geplanten Maßnahme in Kenntnis zu setzen haben. Selbst wenn regionale Instanzen somit aus eigener Kompetenz Wirtschaftsförderungsmaßnahmen vornehmen, unterliegen sie somit in gewisser Weise einem doppelten Rechtfertigungsdruck, nämlich gegenüber der eigenen Regierung sowie gegenüber der Kommission³⁴⁴⁾.

Daneben können sich aber, wie das deutsche Beispiel zeigt, auch direkte informelle Kontakte zwischen der Kommission und der jeweiligen regionalen Gebietskörperschaft entwickeln, was schon allein im Hinblick auf einen besseren Informationsfluß sowie die höheren Sachkenntnisse der regionalen Behörden hinsichtlich der geplanten Beihilfenprojekte zweckmäßig erscheint³⁴⁵⁾. Abgesehen davon ist es in der Bundesrepublik Deutschland auch üblich, einen Vertreter des betroffenen Landes im Rahmen der deutschen Delegation zu Gesprächen mit der Kommission hinzuzuziehen, wenn Beihilfenprojekte eines Bundes-

³⁴²⁾ Die Sperrwirkung gilt auch als aufgehoben, wenn die Kommission nicht binnen zwei Monaten nach der Notifizierung das förmliche Prüfverfahren einleitet. Siehe dazu Beutler u.a. 1987, S. 364.

³⁴³⁾ Siehe dazu Neupert 1986, S. 368 f. Vgl. auch Rengeling, ZHR 1988, S. 469.

³⁴⁴⁾ Neupert 1986, S. 369: "Insgesamt erhöht das Verfahren der Beihilfenkontrolle für das einzelne Land den Konsensbedarf einer regionalpolitischen Beihilfenregelung sowohl auf der eigentlichen Ebene der Europäischen Gemeinschaften als auch bereits innerstaatlich".

³⁴⁵⁾ Siehe dazu Neupert 1986, S. 374 mit weiteren Hinweisen.

landes zur Diskussion stehen³⁴⁶). Nach Ansicht Neuperts sind die Länder im Verfahren der Beihilfenkontrolle geradezu in die Position des eigentlichen Verhandlungspartners der Kommission hineingewachsen³⁴⁷).

Schließlich erhebt sich noch die Frage, ob eine regionale Gebietskörperschaft, im Falle der Untersagung einer Beihilfe durch die Kommission, über eigenständige Rechtsschutzmöglichkeiten, insbesondere über ein Klagerecht vor dem EuGH verfügt. In einer jüngsten richtungsweisenden Entscheidung³⁴⁸) hat der EuGH eine Klage der wallonischen Region Belgiens als juristische Person gem. Art. 173 Abs. 2 EWGV für zulässig erachtet, mit der eine Entscheidung der Kommission angefochten wurde, die es Belgien untersagte, eine Investitionsbeihilfe zu gewähren, für deren Genehmigung innerstaatlich die klagende Region zuständig war³⁴⁹).

c) Die gemeinschaftsrechtliche Regionalpolitik und ihre Förderungsinstrumente

(1) Allgemeines

Mit der durch die EEA erfolgten Aufnahme der Art. 130 a-e in den EWGV wurde die regionalpolitische Kompetenz der Gemeinschaft erstmals ausdrücklich anerkannt, nachdem sich die Gemeinschaft bis dahin bei der Wahrnehmung regionalpolitischer Aufgaben auf Art. 235 EWGV gestützt hatte. Gem. 130 a EWGV ist es Ziel der Gemeinschaft, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung stehen der Gemeinschaft gem. Art. 130 b EWGV die Mittel der hochdotierten Strukturfonds³⁵⁰) (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung (EAGFL), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)), von der Europäischen Investitionsbank gewährte Mittel sowie andere regionalpolitische Förderungsinstrumente wie das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI)³⁵¹) zur Verfügung³⁵²). Damit unterstützt die Gemeinschaft in erster Linie zwar von den Mitgliedstaaten eingereichte regionale Entwicklungsprogramme, führt aber in verstärktem Maße auch eigenständige Gemeinschaftsprogramme durch. Insbesondere dieser letzte

³⁴⁶) Siehe dazu Neupert 1986, S. 375, Fn. 94.

³⁴⁷) Neupert 1986, S. 374 f.

³⁴⁸) Urteil des EuGH vom 8. 3. 1988 in der verb. Rs. 62 und 72/87 (Exécutif Régional Wallon und S.A. Glasverbel/Kommision), Rspr. 1988, S. 1573 ff.

³⁴⁹) Siehe dazu im Detail Geiger, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 69. Zur Aktivlegitimation der Länder als betroffene juristische Personen im Sinne des Art. 173 Abs. 2 EWGV siehe ausführlich Köstinger 1989, S. 141 ff. Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder gegen Maßnahmen der Gemeinschaft im allgemeinen siehe Köstinger 1989, S. 139 ff.

³⁵⁰) Der Europäische Rat vom 11., 12. u. 13. 2. 1988 hat beschlossen, die Mittel der Strukturfonds von 7,4 Mrd. ECU im Haushaltsjahr 1988 auf 13 Mrd. ECU im Jahre 1992 zu erhöhen. BullEG, Nr. 2/1988, S. 12. Zur Aufgabe und zum Verhältnis der Fonds zueinander siehe die VO 2052/88/EWG vom 24.6.1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds, ABl. 1988, Nr. L 185, S. 9, die durch eine Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Fonds zu einer Stärkung ihrer Effizienz beitragen soll.

³⁵¹) Das NGI beruht auf einer Entscheidung des Rates vom 15. 3. 1982 (ABl. 1982, Nr. L 78, S. 19) und ermächtigt die Kommission, Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen. Zu den Einflußmöglichkeiten regionaler Gebietskörperschaften am Beispiel der deutschen Länder auf das NGI siehe Neupert 1986, S. 422.

³⁵²) Zur Darstellung und Relevanz dieser Förderungsinstrumente für die Regionalpolitik sowie die mögliche Einflußnahme regionaler Gebietskörperschaften - in diesem Fall der deutschen Länder - siehe Neupert 1986, S. 378 ff., 421 ff., 424 ff.

Umstand hat Kritik hervorgerufen, da diese Gemeinschaftsinitiativen vielfach das Subsidiaritätsprinzip nicht beachtetten, in Konkurrenz zu regionalen mitgliedstaatlichen Förderprojekten träten und die regionalen Entscheidungsträger vielfach unter politischen Zugzwang setzten³⁵³). Damit erfährt aber der regionalpolitische Gestaltungsspielraum der regionalen Gebietskörperschaften nicht nur durch Maßnahmen der gemeinschaftlichen Beihilfenkontrolle, sondern auch im Falle der fördernden Regionalpolitik - etwa durch die in Art. 130 b EWGV verankerte Koordinationspflicht der Mitgliedstaaten - durch die Gemeinschaft gewisse Einschränkungen³⁵⁴). Im letzteren Fall kann man allerdings die Ansicht vertreten, daß dieser Umstand durch die damit verbundenen finanziellen Vorteile, insbesondere für die rückständigsten Problemregionen, aufgewogen wird. Ob seiner Bedeutung für die Regionalpolitik und damit im Falle eines EG-Beitritts auch für die österreichischen Bundesländer soll im folgenden kurz auf die Aufgabenstellung und Arbeitsweise des *Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung* (EFRE) als dem zentralen Regionalförderungsinstrument der Gemeinschaft näher eingegangen werden.

(2) Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

Rechtsgrundlage des 1975 geschaffenen Regionalfonds war ursprünglich Art. 235 EWGV ("flankierende Politiken"); erst mit der Annahme der EEA erhielt der Regionalfonds in Art. 130 c EWGV, dessen Aufgabe die Korrektur der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft ist, eine eigenständige vertragliche Grundlage. Hinsichtlich der Zielsetzungen und Modalitäten der Interventionen des Regionalfonds findet seit 1.1.1989 die VO 4254/88/EWG des Rates vom 19. 12. 1988 zur Durchführung der VO 2052/88/EWG (Gesamtverordnung über die Reform der Strukturfonds) Anwendung³⁵⁵). Von den in der VO 2052/88/EWG über die Aufgabe und Effizienz der Strukturfonds formulierten Zielen kommt dem EFRE insbesondere die Realisierung folgender Ziele zu:

- Ziel Nr. 1: Förderung und Entwicklung der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
 - Ziel Nr. 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind;
 - Ziel Nr. 5 b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.
- Unter Bedachtnahme auf diese Zielvorgaben beteiligt sich der EFRE gem. Art. 1 der VO 4254/88/EWG u.a. an der Finanzierung von
- produktiven Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze;
 - Infrastrukturinvestitionen;
 - Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potentials der Regionen³⁵⁶);
 - Pilotversuchen zur Regionalentwicklung, insbesondere in Grenzgebieten von Mitgliedstaaten ;
 - vorbereitenden Untersuchungen und Studien.

³⁵³) Siehe dazu mit konkreten Beispielen Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 238 ff. Vgl. dazu auch Rengeling, ZHR 1988, S. 470 f.

³⁵⁴) Siehe dazu im Detail Neupert 1986, S. 431 ff.

³⁵⁵) ABl. 1988, Nr. L 374, S. 15 ff. Diese Verordnung ersetzt größtenteils die FondsVO vom 19. 6. 1984, ABl. 1984, Nr. L 169, S. 1 ff. Siehe dazu im Detail De Witte, CMLR 1986, S. 419 ff.

³⁵⁶) Dabei handelt es sich um Beihilfen für die Unternehmensberatung insbesondere zugunsten von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) und regionalen und lokalen Behörden bezüglich Fragen des Managements und des Absatzes und der Innovation.

Interessant ist, daß mit dieser neuen FondsVO der EFRE vom bloßem Kofinanzierungsinstrument nationaler Förderprogramme hin zu einer Grundlage für eine eigenständige EG-Regionalpolitik weiterentwickelt wurde. Damit wird der Gestaltungsspielraum regionaler Gebietskörperschaften insoferne geschmälert, als sie sich, sofern sie in den Genuß der Fondsmittel kommen wollen, an den Leitlinien der Regionalpolitik der EG-Kommission zu orientieren haben³⁵⁷). So müssen die Mitgliedstaaten der Kommission etwa gem. Art. 2 der VO 4254/88/EWG Regionalentwicklungspläne unterbreiten, die von der Kommission auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen der Verordnung geprüft werden. Art. 9 der VO 4254/88/EWG bekennt sich in diesem Zusammenhang allerdings klar zum Prinzip der „*Regionalen Partnerschaft*“, wonach hinsichtlich der regionalpolitischen Tätigkeit der Gemeinschaft eine enge Abstimmung zwischen Kommission, dem betroffenen Mitgliedstaat und den gegebenenfalls betroffenen *regionalen und lokalen Behörden* erforderlich ist³⁵⁸). Die *Aufteilung der Fondsmittel*³⁵⁹) erfolgte gemäß der VO 1787/84/EWG länderspezifisch innerhalb einer bestimmten Ober- und Untergrenze, wobei ausschlaggebend für die Berechnung der Quoten das Pro-Kopf-Einkommen und die Arbeitslosenquoten waren. Folgende Tabelle³⁶⁰) macht deutlich, daß etwa im Jahre 1986 vorwiegend die Mitgliedstaaten mit den wirtschaftlich rückständigsten Regionen in den Genuß der Fondsmittel kamen:

Italien	21,62 % - 28,79 %
Spanien	17,97 % - 23,93 %
Großbritannien	14,50 % - 19,31 %
Portugal	10,66 % - 14,20 %
Griechenland	8,36 % - 10,64 %
Frankreich	7,48 % - 9,96 %
BR Deutschland	2,55 % - 3,40 %
Niederlande	0,68 % - 0,91 %
Belgien	0,61 % - 0,82 %
Dänemark	0,34 % - 0,46 %
Luxemburg	0,04 % - 0,06 %

In Zusammenhang mit der Reform der Strukturfonds ist es nun zu einer weiteren Verschiebung der Finanzierungsquoten zugunsten der Regionen mit Entwicklungsrückstand gekommen. So sieht Art. 12 der VO 2052/88/EWG vor, daß 80 % der Mittel des EFRE für unter das Ziel Nr. 1 fallende Regionen verwendet werden können³⁶¹). In einer Entscheidung vom 25. 1. 1989³⁶²) hat die Kommission für die Verteilung von 85 % dieser Mittel einen 5 Jahre geltenden Schlüssel festgelegt, demzufolge 32,6 % nach Spanien, 24,5 % nach Italien,

³⁵⁷) Vgl. dazu den letzten Absatz der Präambel der VO 4254/88/EWG, ABl. 1988, Nr. L 374, S. 15 ff.

³⁵⁸) Siehe dazu auch den grundlegenden Bericht des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung des Europäischen Parlaments über die Regionalpolitik der Gemeinschaft und die Rolle der Regionen, PE Dok A 2 - 218/88/B.

³⁵⁹) Die Mittelausstattung des EFRE betrug im Jahre 1987 3 311 Mio ECU (= 9,1 % des EG-Gesamthaushaltes), wird aber im Zusammenhang mit der erhöhten Mittelausstattung der Strukturfonds bis 1992 eine weitere Steigerung erfahren.

³⁶⁰) Statistische Hinweise in Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), *Der EFRE in Zahlen*. 1975 - 1987.

³⁶¹) Eine Aufzählung dieser Regionen findet sich im Anhang der genannten Verordnung (ABl. 1988, Nr. L 185, S. 20).

³⁶²) ABl. 1989, Nr. L 101, S. 41 f.

17,5 % nach Portugal, 16,2 % nach Griechenland, 5,4 % nach Irland, 2,1 % nach Frankreich und 1,7 % nach Großbritannien fließen sollen. Weiters hat die Kommission auch über die Verteilung der Mittel zur Erreichung der Ziele Nr. 2 und 5 b (Umstellung von Regionen, die vom industriellen Niedergang betroffen sind sowie Förderung ländlicher Regionen) entschieden³⁶³).

Mitgliedstaat	Richtanteile Ziel Nr. 1	Richtanteile Ziel Nr. 2	Richtanteile Ziel Nr. 5 b
Belgien	-	4,3	1,2
Dänemark	-	0,4	0,7
Bundesrepublik	-	8,9	27,5
Griechenland	16,2	-	-
Spanien	32,6	20,7	7,2
Frankreich	2,1	18,3	37,2
Irland	5,4	-	-
Italien	24,5	6,3	16,4
Luxemburg	-	0,2	0,1
Niederlande	-	2,6	2,2
Portugal	17,5	-	-
Großbritannien	1,7	38,3	7,5

Auch der Umfang der Beteiligung des Regionalfonds an den öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten hat durch Art. 13 der VO 2052/88/EWG eine Änderung erfahren. Danach bewegt sich der Beteiligungssatz des Regionalfonds in Regionen, die unter das Ziel Nr. 1 fallen, zwischen mindestens 50 % und höchstens 75 % der Gesamtkosten, in den sonstigen Regionen zwischen 25 % und 50 %.

Gemäß Art. 14 der VO 4253/88/EWG des Rates sind die *Anträge auf Beteiligung an Fondsmitteln* nach Ausarbeitung durch die Behörden auf nationaler, regionaler bzw. lokaler Ebene vom Mitgliedstaat oder einer von diesem benannten Behörde einzureichen. Das Antragsmonopol liegt also weiterhin bei der Zentralregierung, die die Anträge sammelt und an die Kommission weiterleitet, den territorialen Gebietskörperschaften wird aber im Gegensatz zur FondsVO 1984 mehr Bedeutung beigemessen³⁶⁴). Die Auszahlung der Fondsmittel kann im Falle der Genehmigung des Antrages gem. Art. 21 der VO 4253/88/EWG des Rates direkt an die im Antrag bezeichnete (auch regionale) Behörde erfolgen³⁶⁵). Somit bleibt der Mitgliedstaat zwar weiterhin die zentrale Kontaktstelle der Kommission in Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung, die Mitwirkung von regionalen und lokalen Behörden hat jedoch im Sinne der "regionalen Partnerschaft" eine gewisse Aufwertung erfahren. Bereits bisher bestanden allerdings, wie das Beispiel der deutschen Bundesländer zeigt, indirekte Mitwirkungsmöglichkeiten subnationaler Gebietskörperschaften betref-

³⁶³) ABl. 1989, Nr. L 113, S. 29 f.; ABl. 1989, Nr. L 180, S. 54 f.

³⁶⁴) Zum geringen Stellenwert, den die FondsVO 1984 der Beteiligung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften bei der Vergabe von Fondsmitteln insgesamt einräumte siehe De Witte, CMLR 1986, S. 430 f.

³⁶⁵) Zu der bisher gehandhabten innerstaatlichen Aufteilung dieser Mittel am deutschen Beispiel siehe Neupert 1986, S. 395.

fend die Verteilung der Fondsmittel³⁶⁶). So konnten die Länder über einen Vertreter in der deutschen Delegation im Ausschuß für Regionalpolitik sowie im Fondsaußschuß, Einfluß auf Entscheidungen der Kommission nehmen³⁶⁷).

d) Schlußfolgerungen für die regionale Wirtschaftsförderung der österreichischen Bundesländer

Bereits in der Vergangenheit hat die Teilnahme Österreichs am europäischen Integrationsprozeß gewisse, wenn in der Praxis auch vernachlässigbare Auswirkungen³⁶⁸) auf die regionale Wirtschaftsförderung der österreichischen Bundesländer gehabt. Sowohl Art. 13 des EFTA-Vertrages, insbesondere aber Art. 23 (1) iii) des Freihandelsabkommens zwischen der EWG und Österreich (1972) kennen nämlich ein Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen³⁶⁹), wobei, jedenfalls im letzteren Fall, zweifelsfrei feststeht, daß auch die österreichischen Bundesländer daran gebunden sind³⁷⁰). Das österreichische Beihilfesen, das bisher von diesen Instrumenten nur am Rande beeinträchtigt wurde, wird in Zukunft jedenfalls einem erhöhten Anpassungsdruck ausgesetzt sein. Für den Fall eines Nichtbeitritts zu den EG ergibt sich dies aus den im Rahmen des Luxemburger Folgeprozesses angestellten Überlegungen, das öffentliche Beihilfesen transparenter zu gestalten sowie schärferen Kontrollen zu unterziehen³⁷¹).

Für den Fall einer EG-Mitgliedschaft ergeben sich im Lichte der obigen Ausführungen zur EG-Regionalpolitik (Beihilfenkontrolle und EG-Regionalförderung) folgende Schlußfolgerungen³⁷²).

Der selbständige Gestaltungsspielraum der Länder im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung wird in erster Linie einmal durch die *Notifikationspflicht sämtlicher Beihilfen* (sowohl Förderungsaktionen als auch Einzelförderungen) gem. Art. 93 (3) EWGV sowie die Verpflichtung, den Zulässigkeitsentscheidungen von Kommission und Gerichtshof bei sonstiger Rückzahlungsverpflichtung Rechnung zu tragen, zweifellos eingeschränkt. Was die Zulässigkeit der von den Ländern zur regionalen Wirtschaftsförderung eingesetzten Instrumente anlangt, gilt grundsätzlich folgendes:

Außer Zweifel steht, daß die in den verschiedenen privatwirtschaftlichen Wirtschaftsförderungsgesetzen der Länder³⁷³) vorgesehenen direkten Finanzierungshilfen für Einzelbetriebe wie Investitionszuschüsse, zinsgünstige Kredite, Zinsenzuschüsse und Haftungsgübernahmen³⁷⁴) jedenfalls zu den nach Art. 92 (1) EWGV grundsätzlich verbotenen Begünstigungen zählen, unter der Voraussetzung allerdings, "daß sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen". Unvereinbar mit Art. 92 (1) EWGV sind auch die verschie-

³⁶⁶) Siehe dazu im Detail Neupert 1986, S. 385 ff.

³⁶⁷) Zu den Problemen, die sich aus dem Umstand ergeben, daß die Länder in ihrer Gesamtheit lediglich durch einen Ländervertreter repräsentiert werden, was in Einzelfällen zu Interessenskonflikten zwischen den einzelnen Ländern führen kann, siehe Neupert 1986, S. 388, Fn. 51.

³⁶⁸) Siehe dazu Stadler, Wirtschaft und Gesellschaft 1988, S. 55.

³⁶⁹) Siehe dazu Raschauer, ÖZW 1974, S. 112 ff.

³⁷⁰) Siehe dazu im Detail Urlesberger, ÖZöRV 1988, Suppl. 10, S. 121 f.

³⁷¹) Urlesberger, ÖZöRV 1988, Suppl. 10, S. 120 ff.

³⁷²) Siehe dazu auch Stadler, Wirtschaft und Gesellschaft 1988, S. 55.

³⁷³) Siehe dazu den Überblick bei Walter/Mayer 1987, S. 718; Stolzlechner, in: Korinek (Hrsg.) 1983, S. 669; Schmidjell u.a. 1983, Anhang I-XVII. Zum seit 1.1.1989 in Tirol geltenden Förderungsinstrumentarium siehe die vom Amt der Tiroler Landesregierung herausgegebene Broschüre "Wirtschaftsförderung in Tirol".

³⁷⁴) Siehe zu diesen Instrumenten im Detail Schmidjell u.a. 1983, S. 52 ff.

dentlich gehandhabten indirekten Finanzierungshilfen wie die Bereitstellung von kostengünstigen Grundstücken, Verzicht auf Erschließungsbeiträge und Gewerbesteuern sowie Grundsteuerermäßigungen, von denen einzelne Unternehmen profitieren³⁷⁵). Nicht in den Anwendungsbereich des Beihilfenverbots fallen hingegen allgemeine Infrastrukturmaßnahmen wie die Erschließung von Gewerbegebiet, Bau von Verkehrs- und Energieversorgungseinrichtungen, die die wirtschaftliche Attraktivität gewisser Gebiete erhöhen sollen³⁷⁶). Somit dürften die von den Ländern entsprechend ihren regionalen Entwicklungsprogrammen vorgenommenen Investitionen im Bereich der Infrastruktur³⁷⁷) jedenfalls nicht zu beanstanden sein.

Was nun die an und für sich gemeinschaftswidrigen Länderbeihilfen anlangt, kann die Kommission nach Maßgabe der Legalausnahmen des Art. 92 (3) a) und c) EWGV, Beihilfen innerhalb gewisser Höchstgrenzen in förderungswürdigen Gebieten genehmigen. Es gilt daher zu prüfen, ob die österreichischen Regionalfördergebiete förderungswürdige Regionen im Sinne des Art. 92 (3) a) und c) EWGV sind und die gewährten Beihilfen die gemeinschaftsrechtlichen Höchstgrenzen nicht überschreiten.

Nach einer Studie des Instituts für Raumplanung³⁷⁸) würde bei einer Abgrenzung der Fördergebiete auf Länderebene³⁷⁹) lediglich das Burgenland als Regionalfördergebiet gem. Art. 92 (3) a) EWGV (außergewöhnlich niedrige Lebenshaltung) anerkannt werden³⁸⁰). Hingegen würde nach Ansicht der Verfasser der genannten Studie ein Großteil der bestehenden österreichischen Regionalfördergebiete von der EG-Kommission als förderungswürdig im Sinne des Art. 92 (3) c) EWGV (Entwicklung bestimmter Wirtschaftsgebiete) eingestuft werden können. Auch die in diesen Gebieten zulässigen gemeinschaftsrechtlichen Höchstgrenzen für Förderungen werden nach dieser Studie von den von den Ländern praktizierten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen im wesentlichen nicht überschritten. Hinzu kommt, daß ein Großteil der Förderungsmaßnahmen überhaupt als "Beihilfen von geringer Bedeutung" im Sinne der oben erwähnten "de-minimis-Regelung" qualifiziert werden könnte, die von der Kommission erfahrungsgemäß kaum beanstandet werden. Schwierigkeiten könnten sich allenfalls für einige Industriebezirke (Leoben, Gmunden, Steyr) sowie kleinräumig abgegrenzte Fördergebiete in Westösterreich (z.B. Großes Walsertal, Oberes Lechtal) ergeben, da sie aufgrund ihrer Wirtschaftsdaten nicht unter die Kategorie der Fördergebiete gem. Art. 92 (3) c) EWGV fallen würden. Auch "maßgeschneiderte Förderprojekte" für große Ansiedlungsprojekte sowie bloße Sanierungsbeihilfen in großem Stil dürften wesentlich erschwert werden.

Im Hinblick auf die relativ günstigen österreichischen Wirtschaftsdaten (hohes Bruttoinlandsprodukt/Einwohner und geringe Arbeitslosenquote im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt) dürften die Chancen Österreichs, wesentliche Zuschüsse aus dem EFRE zu erhalten, relativ gering sein. Bereits nach dem bisher geltenden länderweisen Quotensy-

³⁷⁵) Beispiele dazu siehe bei Schmidjell u.a. 1983, S. 57, 83.

³⁷⁶) Mombauer/Lennep, DÖV 1988, S. 992.

³⁷⁷) Siehe dazu Schmidjell u.a. 1983, S. 53, S. 83.

³⁷⁸) Tödtling-Schönhofer 1988.

³⁷⁹) Nach Ansicht der Verfasser dieser Studie empfiehlt sich überhaupt eine Abgrenzung der Regionalfördergebiete auf der Ebene politischer Bezirke und nicht auf der Ebene von Bundesländern, da damit die vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Kriterien für die Förderungswürdigkeit leichter erfüllt werden können.

³⁸⁰) Zu den diesbezüglichen Auswirkungen eines EG-Beitritts auf das Burgenland siehe auch Knapp, Finanznachrichten 1989, S. 3 ff.

stem nahmen sich die Fondsmittel, die mit Österreich hinsichtlich ihrer Wirtschaftsdaten vergleichbare Staaten wie Belgien (1986–287 Mio S) und die Niederlande (1986–424 Mio S) erhielten, im Vergleich beispielsweise zu Italien (1986–12204 Mio S) relativ bescheiden aus. Nachdem mit der Reform des Strukturfonds nun 80 % der Fondsmittel für unter das Ziel Nr. 1 fallende Regionen³⁸¹⁾ verwendet werden dürfen, werden die Fondsmittel in noch stärkerem Ausmaß als bisher in den südlichen Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen. Österreich könnte nach der zitierten Studie des Instituts für Raumplanung allenfalls mit Mitteln in der Höhe von 120 Mio S - 530 Mio S rechnen. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß auch das namhafte finanzielle Engagement, mit dem die Gemeinschaft eigene Förderprogramme betreibt, unmittelbare Auswirkungen auf die Fördermaßnahmen der Länder haben kann. Als Beispiel hierfür wäre etwa das gemeinschaftliche Aktionsprogramm für die KMU³⁸²⁾ (kleine und mittlere Unternehmen) zu nennen, das den Gestaltungsspielraum der Länder in einem ihrer zentralen Förderbereiche³⁸³⁾ einengen könnte³⁸⁴⁾. In Anbetracht dieser vielfältigen Einwirkungen der "EG-Regionalpolitik" auf die regionale Wirtschaftsförderung der Länder ist für den Fall einer EG-Mitgliedschaft deren Einbindung in die EG-Regionalpolitik unabdingbar. Dies umso mehr als sich die Gemeinschaft selbst in zunehmendem Maße zur Mitarbeit der Regionen bei der Formulierung der EG-Regionalpolitik bekennt³⁸⁵⁾. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene könnte eine solche Mitwirkung der Länder über die Aufnahme von Ländervertretern in die österreichische Delegation bei den verschiedenen mit Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung befaßten Ausschüsse³⁸⁶⁾ sichergestellt werden. Auf nationaler Ebene würde dem Bund im Hinblick auf die Erstellung und Einreichung regionaler Förderprogramme eine wichtige Koordinationsfunktion zukommen. Zu diesem Zweck könnte der Bund aber auch gem. Art. 14 der VO 4253/88/EWG eigenes Gremium benennen, das sich aus Vertretern der Länder und des Bundes zusammensetzt³⁸⁷⁾.

e) Länderbeihilfen im Bereich der Landwirtschaft³⁸⁸⁾

Die in den meisten Ländern geltenden Landwirtschaftsgesetze bzw. Landwirtschaftsförderungsgesetze³⁸⁹⁾ sehen vor, daß die Länder als Träger von Privatrechten die Landwirtschaft

³⁸¹⁾ Es handelt sich dabei um Regionen, deren Pro-Kopf-Einkommen nach den Daten der letzten 3 Jahre weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Nach der oben erwähnten Studie fiel lediglich das Burgenland in diese Kategorie.

³⁸²⁾ ABl. 1986, Nr. C 287, S. 1. Im Zuge dieses Programms hat die Kommission in jedem Mitgliedstaat bis zu drei Beratungsstellen für kleine und mittlere Unternehmen eingerichtet. Zu den jüngsten Gemeinschaftsaktivitäten in diesem Bereich siehe BullEG 6-1988, Ziff. 2. 1. 45.

³⁸³⁾ Siehe dazu Stolzlechner, in: Korinek (Hrsg.) 1983, S. 665.

³⁸⁴⁾ Zur Kritik am Engagement der EG im Bereich der KMU siehe Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 240: "Dagegen begegnen Maßnahmen der EG, durch die neben der Mittelstandsförderung des Bundes und der Länder eine dritte Förderebene auf EG-Ebene geschaffen würde, aus deutscher Sicht erheblichen Bedenken. Dies würde zu Parallelarbeit und Überschneidungen mit bestehenden Förderprogrammen führen und hätte eine wachsende Unübersichtlichkeit des Förderinstrumentariums, die Einführung zusätzlicher Antragswege und weiteren, unnötigen bürokratischen Aufwand zur Folge".

³⁸⁵⁾ Siehe dazu den bereits erwähnten Bericht des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung.

³⁸⁶⁾ Z. B. in dem in der VO 4253/88/EWG vorgesehenen Ausschuß für die Entwicklung und Umstellung der Regionen bzw. Ausschuß für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung.

³⁸⁷⁾ Für diese Aufgabe könnte etwa die seit 1971 bestehende Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) in Betracht kommen.

³⁸⁸⁾ Siehe dazu ausführlich auch Schneider 1989, S. 321 ff.

³⁸⁹⁾ Siehe dazu die Übersicht bei Walter/Mayer 1987, S. 688.

durch verschiedene Maßnahmen fördern können bzw. müssen. § 5 des Tiroler Landwirtschaftsgesetzes³⁹⁰⁾ kennt an solchen Förderungsmaßnahmen Beratung und Schulung, Gewährung von Darlehen, Zinsen-, Annuitäten- und sonstige Kreditkostenzuschüsse, Gewährung von Beihilfen und Ausgleichszahlungen sowie Dienst- und Sachleistungen. Gewährt werden solche Unterstützungsmaßnahmen im Falle des Tiroler Landwirtschaftsgesetzes z.B. zur Verbesserung der Produktionsvoraussetzungen und der Infrastruktur, Neu-, Zu- und Umbau von Wohnungen und Wirtschaftsgebäuden, Maßnahmen zur Förderung des Absatzes land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, insbesondere aber auch zur Abgeltung besonderer Bewirtschaftungserschwerisse³⁹¹⁾.

Im Falle einer EG-Mitgliedschaft würde der Gestaltungsspielraum der Länder auch in diesem Bereich gewisse Einschränkungen erfahren. Dies ergibt sich aus dem Umstand, daß die in Artikel 92 EWGV niedergelegten Wettbewerbsregeln grundsätzlich auch für die Landwirtschaft gelten, Beihilfen damit jedenfalls notifikationspflichtig sind³⁹²⁾. Zwar nimmt Art. 42 EWGV die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen von den Wettbewerbsbestimmungen des Art. 92 ff. EWGV aus, bei der Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen wurden jedoch die Wettbewerbsregeln des EWGV für anwendbar erklärt. Allerdings sind die Bestimmungen der Art. 92 ff. EWGV auf die landwirtschaftliche Produktion nur nach Maßgabe der für die Agrarstrukturpolitik geltenden Instrumente anwendbar, wodurch sich ein gewisser Freiraum für nationale Förderungsmaßnahmen ergibt. So sind gemäß der *VO 795/85/EWG zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur*³⁹³⁾ nationalstaatliche Beihilfenregelungen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Erzeugung und Marktkapazität, zur Steigerung der Betriebseffizienz, zur Niederlassung junger Landwirte, zur Errichtung von Kooperationen zwischen Betrieben und, für die österreichischen Verhältnisse von besonderer Relevanz, Förderungsmaßnahmen für Berggebiete und benachteiligte Regionen möglich³⁹⁴⁾. Gemäß Artikel 13 dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten für landwirtschaftliche Tätigkeiten in Berggebieten und in bestimmten anderen benachteiligten Gebieten eine jährliche Zulage zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile gewähren³⁹⁵⁾. Die Festlegung der Berggebiete bzw. sonstiger benachteiligter Gebiete erfolgt nach Maßgabe der Art. 1 ff. der *RL 75/268/EWG des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten*³⁹⁶⁾. Für die Einstufung als förderungswürdiges Berggebiet sind gem. Art. 3 (3) dieser Richtlinie u.a. ungewöhnlich schwierige klimatische Verhältnisse infolge der Höhenlage oder starken Hangneigung in geringerer Höhenlage bzw. eine

³⁹⁰⁾ LGBL. Nr. 3/1975; zum Salzburger Landwirtschaftsförderungsgesetz s. LGBL. Nr. 16/1975 idF der Nov. LGBL. Nr. 30/1979.

³⁹¹⁾ Siehe dazu im Detail die von der Landeslandwirtschaftskammer für Tirol herausgegebene Broschüre "Der informierte Bauer", 1988.

³⁹²⁾ Zur gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit von Subventionen im Agrarbereich siehe Gilsdorf/Priebe, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 40 sowie EG-Kommission (Hrsg.), Wettbewerbspolitik in der Landwirtschaft, in: Grünes Europa. Mitteilungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik, 5/1988. Eine Übersicht über die genehmigten bzw. nichtgenehmigten Beihilfen im Agrarsektor findet sich im jährlich erscheinenden Wettbewerbsbericht der Kommission.

³⁹³⁾ ABl. 1985, Nr. L 93, S. 1 ff., abgeändert durch VO 1760/87/EWG, ABl. 1987, Nr. L 167, S. 4 und VO 1137/88/EWG, ABl. 1988, Nr. L 108, S. 1. Zu dieser Verordnung s. ausführlich Kreuzer, Agrar 1989, S. 169 ff., 174 ff.

³⁹⁴⁾ Siehe dazu im Detail Gilsdorf/Priebe, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 39, Rz. 47 ff.

³⁹⁵⁾ Zur Bedeutung dieser Regelung für die Südtiroler Landwirtschaft siehe Pohl, Agrarische Rundschau 1988, S. 20 ff.

³⁹⁶⁾ ABl. 1975, Nr. L 128, S. 1 ff.

Kombination dieser beiden Faktoren erforderlich³⁹⁷). Voraussetzung für die Gewährung einer solchen Ausgleichszulage, die sich zwischen 20,3 ECU (ca. 300 S) und max. 120 ECU (ca. 1800 S) je Hektar bzw. Großvieheinheit (GVE) bewegen darf³⁹⁸), ist die Bewirtschaftung von mindestens 3 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche³⁹⁹) sowie die Verpflichtung, die landwirtschaftliche Tätigkeit noch mindestens 5 Jahre auszuüben. Gemäß Artikel 26 der Agrarstruktureffizienzverordnung erstattet der EAGFL-Abteilung Ausrichtung in der Regel 25 % der nationalen Förderungsausgaben, im Falle wirtschaftlich schwacher Mitgliedstaaten aber auch im Falle Südtirols 50 %. Durch diese direkte Einkommensbeihilfe, die nicht produktbezogen ist, soll ein Ausgleich für die Tätigkeit unter solchermaßen erschwerten Bedingungen garantiert werden.

Als "Schlupflöcher" für die von den Ländern gehandhabten Förderungsmaßnahmen könnten sich aber auch die Art. 19 und 20 der VO 797/85/EWG erweisen. Gem. Art. 19 sind nämlich Beihilfen für die Einführung oder Beibehaltung landwirtschaftlicher Erzeugungspraktiken, die dem Umweltschutz bzw. der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes dienen, möglich⁴⁰⁰). Auch in diesem Fall beteiligt sich der EAGLF - Abteilung Ausrichtung an der Finanzierung solcher Maßnahmen. Der Höchstbetrag beläuft sich auf 100 ECU/ha bzw., wenn bereits eine Ausgleichszulage gewährt wird, auf 60 ECU/ha. Art. 20 der VO 797/85/EWG erlaubt staatliche Maßnahmen zum Zwecke der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, wobei auch hier der EAGFL - Abteilung Ausrichtung die aufgewendeten nationalen Mittel teilweise rückerstattet.

Finden nationale Beihilfenmaßnahmen in diesen Ausnahmebestimmungen der Agrarstruktureffizienzverordnung keine Deckung, so können gem. Art. 31 der VO 797/85/EWG nationale Beihilfen immer noch nach Maßgabe der Art. 92-94 EWGV vergeben werden.

Die Landwirtschaftsförderung der Länder hätte sich also im Falle einer EG-Mitgliedschaft an diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, wie sie sich insbesondere aus der VO 797/85/EWG über die Verbesserung der Agrarstruktur ergeben, zu halten⁴⁰¹).

Was den finanziellen Rahmen der von den Ländern in Form von Direktzahlungen gewährten Beihilfen anlangt, setzen die in der VO 797/85/EWG genannten Höchstwerte der Förderungsautonomie der Länder gewisse Grenzen⁴⁰²). Nachdem die EG bei der Berechnung der zulässigen Höchstwerte für einzelbetriebliche Förderungen in Berggebieten auf die bewirtschaftete Fläche⁴⁰³) bzw. den Viehstand abstellen⁴⁰⁴) und nicht wie in Österreich

³⁹⁷) Zu den für Deutschland festgelegten Kriterien für Berggebiete (800 m oder 600 m und Hangneigung von 18 %) siehe die RL 86/465/EWG, ABl. 1986, Nr. L 273, S. 1 ff. geändert durch ABl. 1989, Nr. L 330, S. 1 ff. Über die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Bundesrepublik fällt unter diese Kategorie.

³⁹⁸) Zur Änderung dieser Werte siehe ABl. 1987, Nr. L 167, S. 1 ff.

³⁹⁹) Im Falle Griechenlands, Portugals und Spaniens wurde diese Grenze auf 2 ha reduziert.

⁴⁰⁰) Siehe dazu Steger 1988, S. 68.

⁴⁰¹) Zu den Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Förderungswesen im Falle eines EG-Beitritts siehe Steger 1988, S. 66 ff. und Hasenbichler, in: Steger, 1988, S. 31. Siehe zu dieser Thematik auch Agrarische Rundschau 6/1988 mit zahlreichen einschlägigen Beiträgen.

⁴⁰²) Siehe dazu auch Schneider 1989, S. 239.

⁴⁰³) Nach der VO 797/85/EWG muß die bewirtschaftete Nutzfläche 3 ha, in Ausnahmefällen 2 ha betragen. In Vorarlberg hingegen besteht ein Anspruch auf "Bergbauernhilfe" in Form eines einkommensunabhängigen Direktzuschusses bereits ab 1,5 ha. Weiters ist die Flächenbewirtschaftungsprämie nicht von der Bewirtschaftung einer Mindestfläche abhängig. In Anbetracht der relativ geringen landwirtschaftlichen Betriebsgrößen in Österreich, wird es daher Aufgabe allfälliger Verhandlungen mit den EG sein, die Anforderungen an die Mindestbewirtschaftungsfläche an die österreichischen Verhältnisse anzupassen. Zum Ergebnis, daß

üblich, Einheitswerte und Bewirtschaftungserschwerisse als Bemessungsgrundlage heranziehen, steht zu befürchten, daß im Falle einer EG-Mitgliedschaft das gegenwärtige Förderungsniveau bei Direktzahlungen wegen Art. 13 der VO 797/85/EWG kaum überschritten werden wird können.⁴⁰⁵⁾ Im Falle eines EG-Beitritts wäre auch sicherzustellen, daß Förderungsmaßnahmen der Länder wie Alpungs- und Flächenbewirtschaftungsprämien als Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt und des Lebensraumes im Sinne des Art. 19⁴⁰⁶⁾ der VO 797/85/EWG anerkannt werden⁴⁰⁷⁾. Länderförderungen im Bereich der Landwirtschaft, die nicht unter die zulässigen Förderungsmaßnahmen der VO 797/85/EWG fallen, können aber im Wege der herkömmlichen Beihilfenkontrolle gem. Art. 92 ff. EWGV auf ihre Gemeinschaftsrechtskonformität hin untersucht werden⁴⁰⁸⁾. Als gemeinschaftsrechtswidrig dürften sich dabei insbesondere die von Bund und Länder gemeinsam getragenen Viehabsatzförderungen erweisen⁴⁰⁹⁾.

Damit bleibt festzuhalten, daß sich auch im Bereich der Landwirtschaftsförderung die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu orientieren haben. Im Hinblick auf den in der Gemeinschaft in Gang befindlichen Umdenkprozeß, was die Bedeutung der Berggebiete insgesamt anlangt⁴¹⁰⁾, und die damit verbundenen Bestrebungen, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) an die Bedürfnisse der Berglandwirtschaft anzupassen⁴¹¹⁾, dürfte den Ländern aber weiterhin ausreichend Spielraum verbleiben, um die Erhaltung der Berglandwirtschaft sicherzustellen.

insbesondere Kleinstbetriebe mit weniger als 3 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche zu den "Verlierern" der Teilnahme an der Integration zählen werden, kommt auch Schneider 1989, S. 266 f.

⁴⁰⁴⁾ Zu diesbezüglichen Reformbemühungen, wonach in Zukunft Ausgleichszahlungen nach Maßgabe der im Betrieb geleisteten Arbeit gewährt werden soll, siehe die "Initiativstellungnahme zu einer Politik für das Bergland" des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. 1988, Nr. C 175, S. 47 ff.

⁴⁰⁵⁾ Siehe dazu Hasenbichler, in: Steger 1988, S. 31.

⁴⁰⁶⁾ Zu dieser Bestimmung sowie zur zunehmenden Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in der gemeinschaftlichen Agrarpolitik siehe Kreuzer, AgrarR 1989, S. 169 ff., 175. Auf diese Bestimmung stützt sich das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm, im Rahmen dessen für das Jahr 1989 56 Mio DM an Beihilfen für die Abgeltung von Sonderleistungen der Landwirtschaft für Natur und Umwelt zur Verfügung gestellt wurden.

⁴⁰⁷⁾ Wie die Einleitung eines Verfahrens gem. Art. 93 Abs. 2 EWGV gegen das Landwirtschaftsgesetz der Provinz Trient beweist, das u.a. eine Zulage für die Almhaltung von Schafen vorsah, ist dies nicht selbstverständlich. Siehe dazu EG-Kommission (Hrsg.), Wettbewerbsbericht 1986, 1987, S. 283. Kritisch zur Möglichkeit der Beibehaltung von Alpungsprämien auch Schneider 1989, S. 254. Andererseits hat die Kommission aber ein Verfahren gegen Baden-Württemberg wegen der Förderung der Schafzucht zum Zwecke der Landschaftspflege eingestellt, da die Gewährungsbedingungen den Kriterien für den Umweltschutz entsprachen (EG-Kommission (Hrsg.), Wettbewerbsbericht 1988, 1989, S. 312).

⁴⁰⁸⁾ Wie die Einleitung von Verfahren gem. Art. 93 Abs. 2 EWGV gegen verschiedene EG-Mitgliedstaaten wegen Beihilfen für Hagelversicherungsprämien zeigt - auch in Österreich gewähren Bund und Länder solche Beihilfen - ist es nicht ausgeschlossen, daß die eine oder andere Beihilfe als nicht EG-konform qualifiziert werden könnte. Siehe dazu den EG-Wettbewerbsbericht 1986, S. 331. Inzwischen wurden diese Verfahren gemäß Art. 93 (2) EWGV eingestellt (EG-Kommission (Hrsg.), Wettbewerbsbericht 1988, 1989, S. 312).

⁴⁰⁹⁾ Zum Verbot von Absatzbeihilfen (Ausfuhrerstattung sind ausschließlich der Marktverwaltung vorbehalten) siehe EG-Kommission (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1987, 1988, S. 112.

⁴¹⁰⁾ Siehe dazu richtungsweisend die Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu "Einer Politik für das Bergland", ABl. 1988, Nr. C 175, S. 47 ff.

⁴¹¹⁾ Siehe dazu die Vorschläge des Wirtschafts- und Sozialausschusses in der oben erwähnten Initiativstellungnahme, S. 49 f.

2. Öffentliches Auftragswesen

a) Grundzüge des Gemeinschaftsrechts im Bereich des öffentlichen Auftragswesens

Das Weißbuch der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes⁴¹²⁾ nennt als eine zentrale Zielsetzung der Gemeinschaft im Hinblick auf die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes, die Diskriminierung ausländischer Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den Mitgliedstaaten und die dadurch bewirkte Aufsplitterung der nationalen Vergabemärkte zu beenden. Es hatte sich nämlich erwiesen, daß lediglich bei einem sehr geringen Prozentsatz der öffentlichen Aufträge die einschlägigen Bestimmungen der EG-Richtlinien über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bau- und Lieferaufträge⁴¹³⁾ zur Anwendung kamen⁴¹⁴⁾. Gemäß diesen beiden Grundrichtlinien, die weitestgehend das Bestbieterprinzip normieren, wären bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen⁴¹⁵⁾, deren Wert mindestens 1 Mio ECU (Baufaufträge) und 200 000 ECU bzw. 130 000 ECU für die Beschaffungsstellen, die der GATT-Regelung unterliegen, (Lieferaufträge) beträgt, insbesondere folgenden zentralen Vorschriften einzuhalten gewesen:

- Zwingende Veröffentlichung der Ausschreibungsbekanntmachung im Supplementum des Amtsblattes der EG, wobei genaue Fristen einzuhalten sind, damit die Angebote in seriöser Weise erstellt werden können;
- Verbot jeder Diskriminierung vor allem bei technischen Spezifikationen.

Im Hinblick auf die Schwächen des geltenden Systems⁴¹⁶⁾ hat die EG-Kommission weitreichende Reformbemühungen eingeleitet, die einerseits die Verbesserung der Transpa-

⁴¹²⁾ KOM (85) 310 endg. Die Gemeinschaft stützt ihre Kompetenz zur Regelung des öffentlichen Auftragswesens auf Art. 30 ff EWGV (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im zwischenstaatlichen Handel), auf die Bestimmungen über die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit (Art. 57 (2) bzw. Art. 66 EWGV), insbesondere aber auf Art. 100 EWGV bzw. seit Inkrafttreten der EEA auf 100 a EWGV (Rechtsangleichung). Siehe dazu Mathies, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 30, Rz. 53.

⁴¹³⁾ RL 71/305/EWG des Rates vom 26. 7. 1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, ABl. 1971, Nr. L 185, S. 4, geändert durch RL 78/669/EWG, ABl. 1978, Nr. L 225. RL 77/62/EWG des Rates vom 21. 12. 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, ABl. 1977, Nr. L 13, S. 1. Im Zusammenhang mit diesen beiden Richtlinie steht auch die RL 72/277/EWG des Rates vom 26. 7. 1972 über die Einzelheiten und die Bedingungen für die Veröffentlichung der Bekanntmachungen von öffentlichen Bauaufträgen und Konzessionen für öffentliche Bauarbeiten im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1972, Nr. L 176, S. 12.

⁴¹⁴⁾ Der Gesamtwert der öffentlichen Aufträge, einschließlich der Aufträge, die von Firmen der öffentlichen Hand vergeben wurden, werden auf ca. 400 Billionen ECU geschätzt (ca. 15 % des BIP der Gemeinschaft). Lediglich ein Viertel dieser öffentlichen Aufträge wurde im Amtsblatt der EG ausgeschrieben und nur in 2 % der Fälle wurde ein Unternehmen aus einem anderen EG-Mitgliedstaat mit der Ausführung des Auftrages betraut. Siehe dazu Breuss/Stankovsky 1988, S. 243. Die durch diese Abschottung der öffentlichen Auftragsmärkte hervorgerufenen Mehrkosten werden auf 20 Mrd ECU geschätzt.

⁴¹⁵⁾ Zu den "öffentlichen Auftraggebern" zählen neben dem Staat auch die Gebietskörperschaften sowie die Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Siehe dazu die Aufzählung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts und gleichwertige Einrichtungen in Anhang I des ABl. 1988, Nr. L 127, S. 9, die die Vergaberichtlinien zu beachten haben. Damit besteht kein Zweifel, daß im Falle einer EG-Mitgliedschaft auch die Bundesländer an die EG-Vergaberichtlinien gebunden wären. Das GATT-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (BGBl. 1981/452) betrifft hingegen nur Bundesdienststellen. Siehe dazu Aicher, in: Korinek/Rill (Hrsg.) 1985, S. 226 f., S. 247 ff.

⁴¹⁶⁾ Allerdings sind die genannten Vergabevorschriften bereits Gegenstand von Entscheidungen des EuGH gewesen. Siehe dazu die verb. Rs. 27-29/86 (SA Constructions et entreprises industrielles/Société coopérative

renz der Vergabeverfahren sowie eine verstärkte Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften zum Ziel haben, andererseits bisher von den Gemeinschaftsrichtlinien nicht erfaßte Bereiche (Wasser- und Energieversorgung, Fernmeldewesen) in die gemeinschaftsrechtliche Regelung miteinbeziehen wollen. In ihrem Kampf um die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens konnte die Kommission inzwischen bereits einige Teilerfolge erzielen. So wurde die RL 77/62/EWG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge inzwischen durch die vom Rat im Jahre 1988 angenommene Richtlinie 88/295/EWG⁴¹⁷⁾ abgeändert. Diese neue Richtlinie, die die bisherigen Schwellenwerte (130 000 bzw. 200 000 ECU) unangetastet läßt und bis zum 1. 1. 1989 in innerstaatliches Recht umzusetzen war⁴¹⁸⁾, soll die bestehenden Bestimmungen durch eine genauere Beschreibung des Anwendungsgebietes, die Einführung neuer Verfahren (offenes und eingeschränktes Verfahren, Verhandlungsverfahren) für die Vergabe von Aufträgen, die Verpflichtung zur Anwendung gemeinsamer technischer Normen und durch die Verlängerung der Fristen wesentlich stärken und verbessern. Besonders hervorzuheben sind folgende Neuerungen: Gemäß Art. 9 dieser Richtlinie müssen (vorerst nur) die zentralen Beschaffungsstellen zu Beginn jedes Haushaltsjahres Bekanntmachungen veröffentlichen, die nach den Erzeugnisbereichen der während der folgenden 12 Monate beabsichtigten Lieferaufträge mit einem geschätzten Wert von mindestens 750 000 ECU aufgeschlüsselt sind. Damit soll den Unternehmen aus den Mitgliedstaaten eine bessere Vorbereitung ermöglicht werden. Neu ist auch die durch die RL 88/295/EWG eingeführte Verpflichtung zur nachträglichen Information über die Ergebnisse der Auftragsvergabe (Bericht an die Kommission), durch die die Transparenz der Auftragsvergabe erhöht werden soll. Für die Auftragsvergabe regionaler Gebietskörperschaften von besonderer Bedeutung ist Art. 16 der RL 88/295/EWG, wonach nationale Bestimmungen, die regionale Präferenzierungen bei der Auftragsvergabe vorsehen, nur mehr bis 1992 zulässig sind und auch dann nur, wenn diese Bestimmungen mit dem Vertrag vereinbar sind. Schließlich wurde auch die Möglichkeit, ausländische Anbieter mit dem Hinweis auf unterschiedliche inländische Qualitätsnormen auszuschalten, drastisch eingengt⁴¹⁹⁾.

Der Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der RL 71/305/EWG über die Koordination der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge⁴²⁰⁾ wurde inzwischen ebenfalls bereits angenommen⁴²¹⁾. Diese Richtlinie, die nunmehr auf öffentliche Bauaufträge Anwendung finden soll, deren geschätzter Nettowert nicht weniger als 5 Mio ECU beträgt, sieht u. a. eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Gemeinschaftsbestimmungen auf private Unternehmen vor, die für bestimmte Infrastrukturprojekte verantwortlich sind, die zu mehr als der Hälfte von öffentlichen Einrichtungen finanziert werden. Darüber hinaus verpflichtet diese Richtlinie zur obligatorischen Anwendung europäischer Normen, zur Veröffentlichung der während eines Haushaltsjahres geplanten Vergabe

„Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes“), Rspr. 1987, S. 3347 ff. Siehe auch Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo/Stadt Mailand), noch nicht veröffentlicht.

⁴¹⁷⁾ ABl. 1988, Nr. L 127, S. 1.

⁴¹⁸⁾ Griechenland, Spanien und Portugal sind bis zum 1.3.1992 von der Anwendung dieser geänderten Richtlinie freigestellt.

⁴¹⁹⁾ Siehe Art. 8 der RL 88/295/EWG.

⁴²⁰⁾ ABl. 1987, Nr. C. 230; geänderter Vorschlag KOM (89) 141 endg.

⁴²¹⁾ Richtlinie des Rates zur Änderung der RL 71/305/EWG über die Koordination der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, ABl. 1989, Nr. L 210, S. 1 ff.

öffentlicher Bauaufträge durch die jeweiligen Vergabestellen sowie zur Veröffentlichung der Ergebnisse der Ausschreibungen. Weiters sind die Vergabestellen verpflichtet, den Bietern auf deren Wunsch innerhalb von 14 Tagen die Gründe für die Ablehnung ihrer Angebote mitzuteilen. Vorgesehen sind auch verbindliche Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Bauauftragskonzessionen und für Verträge, die von Konzessionsinhabern vergeben werden. Wie die neue Richtlinie über die Vergabe von Lieferaufträgen sieht auch diese Richtlinie eine Freistellung für bestimmte nationale Bestimmungen, die darauf abzielen, regionale Ungleichgewichte zu vermindern und die Schaffung von Arbeitsplätzen in weniger entwickelten Gebieten zu fördern, nur bis zum 31. 12. 1992 vor.

Auch zwei Richtlinienvorschläge über die Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Verkehr⁴²²⁾ bzw. im Bereich des Fernmeldewesens⁴²³⁾, bisher also ausgenommenen Bereichen, dürften kurz vor ihrer Annahme⁴²⁴⁾ stehen. Ebenfalls ein Ergebnis des Reformeifers der EG-Kommission im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens war schließlich die Einsetzung eines beratenden Ausschusses für die Öffnung des öffentlichen Auftragswesens⁴²⁵⁾.

Schwieriger gestaltet sich hingegen die Entscheidungsfindung hinsichtlich der geplanten *Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsregeln im Rahmen der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge*⁴²⁶⁾, die eine wirksame und schnelle Bekämpfung während des Vergabeverfahrens begangener Verstöße sicherstellen soll. Der Grund hierfür liegt in den im Richtlinienvorschlag vorgesehenen weitgehenden Informations-, Überwachungs- und Interventionsbefugnissen der EG-Kommission⁴²⁷⁾.

Gemäß dem nun vorliegenden Richtlinienvorschlag der Kommission wären die Mitgliedstaaten verpflichtet, wirksame gerichtliche oder außergerichtliche Einspruchsmöglichkeiten zu schaffen, die eine Annullierung der Beschlüsse der Vergabestellen bei Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht, die Aussetzung der Vergabe des betreffenden Auftrages sowie die Leistung von Schadenersatz an den geschädigten Bieter ermöglichen⁴²⁸⁾. Darüber hinaus könnte die zuständige gerichtliche oder außergerichtliche Instanz die Aufhebung der für ausländische Bieter diskriminierenden technischen, wirtschaftlichen oder finanziellen Bedingungen anordnen. Besonders umstritten ist auch das im Richtlinienvorschlag vorgesehene Recht der Kommission, bei eindeutigem Verstoß gegen die Bestimmungen über die Auftragsvergabe, das Vergabeverfahren bis zu drei Monaten auszusetzen.

⁴²²⁾ KOM (88) 377.

⁴²³⁾ KOM (88) 378.

⁴²⁴⁾ Siehe dazu BulLEG 6-1988, S. 36.

⁴²⁵⁾ ABl. 1987, Nr. L 152.

⁴²⁶⁾ KOM (87) 234 endg., ABl. 1987, Nr. C 230, S. 6 f., geändert durch den Richtlinienvorschlag der Kommission vom 25. 11. 1988, KOM (88) 733 endg., ABl. 1989, Nr. C 15, S. 8 f. Siehe dazu auch die Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik betreffend den gemeinsamen Standpunkt des Rates für eine Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge vom 20. 10. 1989, PE DOK A 3-59/89. Zum gemeinsamen Standpunkt des Rates ABl. 1989, Nr. C 192, S. 11 f. Die Richtlinie wurde am 21. 12. 1989 (ABl. 1989, Nr. C 395, S. 33 ff.) verabschiedet.

⁴²⁷⁾ Zur Kritik an diesem Richtlinienvorschlag siehe Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 236 f.; Mombauer/Lennep, DÖV 1988, S. 993. Die geäußerte Kritik hat insofern Wirkung gezeitigt, als der von der Kommission am 25.11.1988 vorgelegte Änderungsvorschlag gewisse Punkte entschärft hat.

⁴²⁸⁾ Art. 2 des Richtlinienvorschlages vom 25. 11. 1988, ABl. 1989, Nr. C 15, S. 9.

b) Auswirkungen auf das öffentliche Auftragswesen der Länder

Die Rechtsgrundlage für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Einige Bundesländer verfügen über eigene Landes-Vergabeordnungen (Verwaltungsverordnungen), andere haben die ÖNORM 2050 A für verbindlich erklärt, wiederum andere orientieren sich lediglich de facto an der genannten ÖNORM 2050 A⁴²⁹⁾. Gemeinsam ist all diesen Vergabebestimmungen, daß den an Ausschreibungen teilnehmenden Bietern keine subjektiven Rechte weder auf Einhaltung der Verfahrensvorschriften noch auf Kontrolle der Zuschlagserteilung erwachsen⁴³⁰⁾. Hinsichtlich der Zuschlagserteilung gilt zwar grundsätzlich das Bestangebotsprinzip, dieses wird allerdings in den meisten Bundesländern u. a. durch Regelungen, die eine Präferenzierung landesansässiger Bieter ermöglichen, durchbrochen.

Nachdem die einschlägigen EG-Vergaberichtlinien nicht nur die Auftragsvergabe durch die zentralen Beschaffungsstellen erfassen, sondern auch jene durch Gebietskörperschaften und sonstige öffentliche Einrichtungen⁴³¹⁾, steht außer Zweifel, daß die österreichischen Bundesländer im Falle eines EG-Beitritts zu einer EG-konformen Ausgestaltung ihrer Rechtslage im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe gezwungen wären⁴³²⁾. Anpassungen wären dabei sowohl in formeller also auch inhaltlicher Hinsicht notwendig.

So dürften etwa die Länder im Falle eines EG-Beitritts um eine hoheitliche Regelung des Vergabewesens kaum herumkommen. Dies ergibt sich insbesondere aus der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung, die betreffenden EG-Richtlinien in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen, bloße EG-konforme Verwaltungspraktiken sind hierfür nicht ausreichend⁴³³⁾. Diese Verpflichtung würde die Länder auch hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die Gemeinden treffen, wenngleich das Auftragsvolumen der Gemeinden nur selten die Schwellenwerte erreichen dürfte. Aber auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten - im Falle der Annahme des einschlägigen Richtlinienvorschlages der Kommission zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge - übergangenen Bietern wirksame und rasch einsetzbare außergerichtliche oder gerichtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen, die eine Aussetzung rechtswidriger Vergabeverfahren bzw. die Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse ermöglichen und Schadenersatzansprüche gewähren, legt einen derartigen Schluß nahe. Selbst die verschiedentlich bereits vorgesehene⁴³⁴⁾ bzw. diskutierte Einrichtung einer Vergabekontrollkommission⁴³⁵⁾ würde diesem Anspruch u.a. deshalb nicht gerecht, weil übergangenen Bietern auch in diesem Fall kein subjektives Recht auf Aussetzung von rechtswidrigen Verfahren bzw. Nichtigklärung rechtswidriger Vergabebeschlüsse eingeräumt wird.

⁴²⁹⁾ Siehe dazu Langer 1983; Aicher, in: Korinek/Rill (Hrsg.) 1985, S. 211 f.

⁴³⁰⁾ Siehe dazu Korinek, in: Korinek/Rill (Hrsg.) 1985, S. 12. Zum mangelnden Rechtsschutz der Bieter siehe auch Wimmer/Arnold 1987, S. 59.

⁴³¹⁾ Siehe dazu Fn 415.

⁴³²⁾ Die zur Zeit in Gang befindliche Reform des öffentlichen Beschaffungswesens in Österreich orientiert sich im übrigen bereits an den einschlägigen EG-Richtlinien. Zu den Reformbemühungen insgesamt siehe Korinek/Rill (Hrsg.) 1985.

⁴³³⁾ Siehe dazu Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 25 f.

⁴³⁴⁾ Vgl. etwa § 30 der Salzburger Landes-Vergabeordnung, der eine Vergabe - Kontrollkommission vorsieht.

⁴³⁵⁾ Siehe dazu die Regierungsvorlage zu einem Bundesgesetz über die Vergabe von Leistungen, 996 BlgStenProtNR, XV. GP, 27 ff. und Entwurf einer Vereinbarung gem. Art. 15 a B-VG über die gesetzliche Regelung des Vergabewesens, Art. 11, in: Langer 1983, S. 117.

Hinsichtlich der Höhe des bei Verletzung vergaberechtlicher Bestimmungen zu leistenden Schadensersatzes, könnte der bereits vorgesehene bzw. diskutierte zivilrechtliche Anspruch auf Ersatz der Kosten der Angebotsstellung vielleicht ausreichend sein⁴³⁶).

Abgesehen von diesem grundlegenden Eingriff in die rechtliche Struktur des Vergabewesens wären auch eine Reihe technischer Anpassungsmaßnahmen etwa im Hinblick auf die einzuhaltenden Fristen, die Pflicht zur Vorabinformation bzw. Veröffentlichung der Ausschreibung und der Zuschlagserteilung im Supplementum des Amtsblattes der EG usw. erforderlich.

In inhaltlicher Hinsicht wären Regelungen, die eine Bevorzugung ortsansässiger Bieter trotz bis zu 5 % höherer Angebotspreise vorsehen⁴³⁷), unter Bedachtnahme auf die einschlägigen Gemeinschaftsregelungen mittelfristig nicht mehr aufrechtzuerhalten⁴³⁸). Gleiches gilt für die Begrenzung von Ausschreibungen auf bestimmte, räumlich abgegrenzte, strukturschwache Regionen⁴³⁹). Damit müßten die Länder zwar auf ein weiteres Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung verzichten⁴⁴⁰), könnten dadurch aber im Gegenzug u. U. eine nicht unerhebliche Entlastung ihrer Budgets erzielen.

⁴³⁶) Während Art. 1 (3) des Kommissionsvorschlages aus dem Jahre 1987 noch Schadenersatz für Gewinnausfall und den Verlust einer Chance vorsah, spricht Art. 2 (1) c) des Kommissionsvorschlages vom November 1988 lediglich undifferenziert von Schadenersatz.

⁴³⁷) Siehe dazu Wimmer/Arnold 1987, S. 58, Fn. 141 und die Beispiele bei Langer 1983, S. 9, 20, 28, 38 usw.

⁴³⁸) Siehe dazu Art. 16 der RL 88/295/EWG und die Mitteilung der Kommission vom 22. September 1989 über "Öffentliches Auftragswesen – Regionale und soziale Aspekte", ABl. 1989, Nr. C 311, S. 7 ff.

⁴³⁹) Siehe dazu Beispiele bei Schmidjell u.a. (Hrsg.) 1983, S. 85 und Langer 1983, S. 38.

⁴⁴⁰) Zur öffentlichen Auftragsvergabe als Instrument der Regionalpolitik siehe Schmidjell u.a. (Hrsg.) 1983, S. 85.

C. MÖGLICHKEITEN DER EINFLUSSNAHME AUF DEN WILLENSBILDUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSPROZESS DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN DURCH DIE ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER

I. Vorbemerkungen

Wie anhand der vorangegangenen Ausführungen nachgewiesen wurde, sind von einem EG-Beitritt teilweise erhebliche Einwirkungen auf Länderkompetenzen und die Grundprinzipien der österreichischen Bundesstaatlichkeit insgesamt zu erwarten. Um für den Fall einer österreichischen EG-Mitgliedschaft ein Abdriften des österreichischen Bundesstaates in Richtung "dezentraler Einheitsstaat"⁴⁴¹⁾ zu vermeiden, sollten institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, um den Bundesländern sowohl auf *nationaler* als auch auf *europäischer Ebene* effiziente Mitsprachemöglichkeiten in ihren Kompetenzbereich betreffenden EG-Fragen einzuräumen. Im Hinblick auf allfällige Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder muß zeitlich zwischen den Beitrittsverhandlungen und einer allfälligen EG-Vollmitgliedschaft unterschieden werden.

Um einzelne Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder besser evaluieren zu können, scheint es angebracht, zunächst die gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Beteiligung von subnationalen Einheiten wie Regionen und Ländern am europäischen Integrationsprozeß darzustellen. Hier soll insbesondere auf jüngste Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene, wie z.B. die Einrichtung eines Beirates für regionale und lokale Gebietskörperschaften, die einen gewissen Gesinnungswandel hin zu einer *Regionalisierung der Europäischen Gemeinschaften* erkennen lassen, näher eingegangen werden. Ebenfalls um potentielle Mitwirkungsmöglichkeiten der österreichischen Bundesländer besser abschätzen zu können, sollen dann in einem weiteren Schritt die von den deutschen Bundesländern in einem Zeitraum von mehr als 30 Jahren entwickelten Beteiligungsmodelle dargestellt werden, die den deutschen Bundesländern nicht unerhebliche Einflußnahmemöglichkeiten in Fragen der europäischen Integration gesichert haben. Vorab sei aber bereits darauf hingewiesen, daß eine undifferenzierte Übertragung der "deutschen Länderbeteiligungsmodelle" wegen bestehender Unterschiede im Verfassungsrechtssystem, insbesondere was die Stellung des Bundesrates anlangt, nicht ratsam erscheint. Im Hinblick auf allfällige Beteiligungsmöglichkeiten der Länder und deren rechtlicher Verankerung kann schließlich eine sehr wichtige Lehre auch aus den Erfahrungen der spanischen Autonomen Gemeinschaften gezogen werden⁴⁴²⁾. In Anbetracht des spanischen Beispiels, wo sich die Zentralregierung nach erfolgtem EG-Beitritt nun beharrlich weigert, einen Vertragsentwurf aus dem Jahre 1986 betreffend die Zusammenarbeit zwischen den Autonomen Gemeinschaften und der Zentralregierung in EG-Angelegenheiten zu unterzeichnen⁴⁴³⁾, müßten die Länder darauf drängen, bereits vor einem EG-Beitritt zu einer Fixierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für ihre Mitwirkung am europäischen Integrationsprozeß zu gelangen.

⁴⁴¹⁾ Kicker, ÖZP 1988, S. 133.

⁴⁴²⁾ Zu den Erfahrungen und Problemen der spanischen Autonomen Gemeinschaften mit der Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß siehe statt vieler Da Silva Ochoa 1989; Pueyo Loaysa, *Revista de Instituciones Europeas* 1989, S. 29 ff.; Pérez Gonzáles, in: Kremer (Hrsg.) 1989, S. 51 ff.

⁴⁴³⁾ Siehe dazu Pueyo Loaysa, *Revista de instituciones europeas* 1989, S. 78; Constantinesco, *Revista de instituciones europeas* 1989, S. 19; Pérez Gonzáles, in: Kremer (Hrsg.) 1989, S. 65 ff.

II. Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen für die Mitwirkung "subnationaler Einheiten" am europäischen Integrationsprozeß

Das primäre europäische Gemeinschaftsrecht (EWGV, EAGV, EGKS) sieht eine Beteiligung von Gliedstaaten oder sonstigen territorialen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten am Rechtsetzungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften nicht vor und räumt diesen Gebietskörperschaften dementsprechend auch keine eigenständigen institutionellen Einflußmöglichkeiten auf Maßnahmen der Organe der Gemeinschaft ein⁴⁴⁴). Dieses Fehlen einer "Länder-/Regionenkammer"⁴⁴⁵) in Verbindung mit dem vielfach nicht beachteten Subsidiaritätsprinzip bei der Schaffung sekundären Gemeinschaftsrechts⁴⁴⁶) sowie die damit verbundene Entwicklung einer "praxisfernen, die Landes- und Bundesbehörden überlagernden EG-Bürokratie"⁴⁴⁷) zählt zu den aus föderalistischer Sicht immer wieder beklagten Unzulänglichkeiten des im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften stattfindenden Integrationsprozesses. Es ist daher nicht verwunderlich, daß sich in jüngster Zeit die an die Adresse der Europäischen Gemeinschaften gerichteten Forderungen nach verstärkter Beachtung föderalistischer Grundprinzipien gemehrt haben⁴⁴⁸), und, wie die Einsetzung des Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften durch Beschluß der EG-Kommission vom 24. 6. 1988⁴⁴⁹) sowie die vom Europäischen Parlament verabschiedete "Gemeinschaftscharta der Regionalisierung"⁴⁵⁰) beweisen, bereits einen gewissen Erfolg gezeitigt haben⁴⁵¹). Mit diesen Initiativen hat man von Gemeinschaftsseite her letztlich der Erkenntnis Rechnung getragen, daß eine verstärkte Einbindung von Regionen, Ländern und Provinzen in den gemeinschaftlichen Rechtsetzungsprozeß unabdingbar ist, will man eine effiziente Durchführung des Gemeinschaftsrechts auf regionaler/lokaler Ebene sicherstellen. Mit diesem Umdenkprozeß, was die Bedeutung der subnationalen Gebietskörperschaften für den europäischen Integrationsprozeß anlangt, wurde aber auch gegenüber den Zentralregierungen der Mitgliedstaaten ein wichtiges Zeichen gesetzt. Denn diesen dürfte es in Zukunft schwerer fallen, die Bemühungen von Regionen oder Ländern um verstärkte Mitsprachemöglichkeiten in EG-Angelegenheiten mit dem Hinweis auf deren gemeinschaftsrechtliche Unverträglichkeit abzutun.

Im folgenden sollen nach einem kurzen Rückblick auf die in jüngerer Vergangenheit unternommenen Versuche einer institutionellen Verankerung einer eigenen "Länder-/Regionenkammer" im Gemeinschaftsrecht jene kurz aufgezeigten Entwicklungen, die insgesamt zu einer Aufwertung der Rolle der Regionen und Länder im Integrationsprozeß geführt haben, dargestellt werden.

⁴⁴⁴) Siehe dazu Rudolf, in: v. Münch (Hrsg.) 1981, S. 117 ff.; Burtscher, in: Huber/Esterbauer (Hrsg.) 1988, S. 97 ff. mit weiteren Hinweisen.

⁴⁴⁵) Zur Notwendigkeit einer derartigen Einrichtung aus föderalistischer Sicht siehe Frenkel 1986, S. 239; Chiti-Batelli, in: INTEREG (Hrsg.) 1983; Esterbauer, in: Esterbauer u.a. (Hrsg.) 1983, S. 617 ff.

⁴⁴⁶) Siehe dazu Borchmann, DÖV 1988, S. 631 f.; Stoiber, EA 1987, S. 543 ff. Zum Subsidiaritätsprinzip siehe auch Tomuschat, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 41 f.

⁴⁴⁷) Magiera, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 18.

⁴⁴⁸) Siehe dazu etwa den Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz der deutschen Bundesländer vom 23. 10. 1987 in München über Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft - allgemeine Grundsätze, der sich bei ausdrücklicher Befürwortung der europäischen Einigung für ein Europa der gesellschaftlichen Vielfalt ausspricht. Wortlaut siehe Anhang 2.

⁴⁴⁹) ABl. 1988, Nr. L 247, S. 23 ff. Wortlaut siehe Anhang 3.

⁴⁵⁰) ABl. 1988, Nr. C 326, S. 298 ff.

⁴⁵¹) Zur zunehmenden Bedeutung subnationaler Einheiten in den Europäischen Gemeinschaften siehe Hrbek, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 127 ff.

1. Die Bedeutung der regionalen/lokalen Gebietskörperschaften im Vertragsentwurf einer Europäischen Union des Europäischen Parlaments

Von der Initiative des Europäischen Parlaments zur Ausarbeitung eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union⁴⁵²⁾ hätte erwartet werden können, daß der Notwendigkeit der Beteiligung regionaler Gebietskörperschaften - seien dies nun eigenstaatliche Länder oder dezentralisierte Regionen - am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ein entsprechender Stellenwert eingeräumt wird, zumal einer der Initiatoren dieses Projekts, Altiero Spinelli, Gründer der europäischen föderalistischen Bewegung war⁴⁵³⁾. Diesbezügliche Erwartungen wurden jedoch in dem vom Europäischen Parlament am 14.2.1984 verabschiedeten "Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union"⁴⁵⁴⁾ nicht erfüllt. Denn lediglich in der Präambel des Vertragsentwurfes findet sich ein Bekenntnis zur "Notwendigkeit der Mitwirkung der kommunalen und regionalen Körperschaften am europäischen Aufbauwerk", ein Bekenntnis, das im Vertragsentwurf selbst aber keinen institutionellen Niederschlag gefunden hat⁴⁵⁵⁾. Mit der Annahme dieses Vertragsentwurfs war der von den Mitgliedern der Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament eingebrachte Entwurf zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung, der im Gegensatz zum Entwurf des institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments in Art. 45 und Art. 46 die Schaffung eines "Unionsregionalrates" vorgesehen hatte, hinfällig geworden⁴⁵⁶⁾. Dieser "Unionsregionalrat", dem die Vertretung der Kommunen und Regionen der EG-Mitgliedstaaten im europäischen Integrationsprozeß zugeordnet gewesen wäre⁴⁵⁷⁾, hätte gem. Art. 46 über ein Gesetzesinitiativrecht sowie über

⁴⁵²⁾ Siehe dazu statt vieler Schwarze/Bieber (Hrsg.) 1984; Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacqué (Hrsg.) 1986.

⁴⁵³⁾ Siehe dazu Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacqué (Hrsg.) 1986, S. 27 f.

⁴⁵⁴⁾ Text des Vertragsentwurfes in ABl. 1984, Nr.C 77, S.83 ff. Siehe auch Schwarze/Bieber (Hrsg.) 1984, S. 317 ff.

⁴⁵⁵⁾ Im oben erwähnten Kommentar Capotortis u.a. (Hrsg.) 1986, S. 43 zum Vertragsentwurf heißt es dazu: "Auf unauffälliger Weise wird auf die Notwendigkeit verwiesen, die kommunalen und regionalen Körperschaften am europäischen Aufbauwerk zu beteiligen, jedoch in hierfür geeigneten Formen. Diese Bekräftigung findet allerdings in dem Vertragstext kaum ein Echo..."

⁴⁵⁶⁾ Zum Text dieses Entwurfes siehe Schwarze/Bieber (Hrsg.) 1984, S. 571 ff.

⁴⁵⁷⁾ Zur Zusammensetzung des Unionsregionalrates wäre in Art. 45 vorgesehen gewesen:

1. Die Union garantiert die Gemeindeautonomie. Der Mindestgehalt der autonomen Rechte wird durch ein Organgesetz geregelt.
2. Die Gemeinden können sich zu Regionalverbänden zusammenschließen, deren Status durch das Organgesetz geregelt wird. Die Regionalverbände können Unionsstaatsgrenzen überschreiten. Bei ihrer Bildung sind der bereits vorhandene föderale Aufbau, die gleiche ethnische, kulturelle oder geschichtliche Vergangenheit und gemeinsame wirtschaftliche Interessen zu beachten.
3. Die Regionalverbände bilden einen Regionalrat. Dieser hat das Recht, aus seiner Mitte drei Mitglieder in den Unionsregionalrat zu entsenden.

Zur Frage, ob dieser Unionsregionalrat dem eigenstaatlichen Charakter der deutschen Bundesländer, die im Gegensatz zu den Regionen anderer EG-Mitgliedstaaten über originäre Kompetenzen verfügen, gerecht geworden wäre, meint Kaiser, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.) 1986, S. 253.: "Ein Unionsregionalrat in Gestalt einer Zweiten Kammer der Union wäre für die Länder eine mögliche, aber keineswegs ausreichende Repräsentation auf Unionsebene. Regionen sind keine Kategorien, unter der die Länder der Bundesrepublik angemessen subsumiert werden könnten; es würde eine fiktive Gleichordnung mit den territorialen Gliederungen anderer Mitgliedstaaten (z.B. mit den Regionen Italiens) implizieren, was dem verfassungsrechtlichen Status der Länder als Gliedstaaten und ihrer politischen Statur keineswegs entsprechen würde".

ein Stellungnahmerecht zu Unionsgesetzen verfügt⁴⁵⁸). Wohl nicht zuletzt die Befürchtung, ein derartiges Organ könnte den Entscheidungsprozeß in der zu schaffenden Europäischen Union ungebührlich erschweren, hat die "Euro-Parlamentarier" dazu bewogen, von der Aufnahme eines derartigen Organs in den Vertragsentwurf Abstand zu nehmen⁴⁵⁹).

Nachdem also nicht einmal der utopistisch konzipierte, weil an den derzeitigen integrationspolitischen Möglichkeiten vorbeizielende Verfassungs-Entwurf einer Europäischen Union dem Gedanken der Institutionalisierung einer "Zweiten Kammer" für territoriale Gebietskörperschaften nähertrat, war es nicht weiter erstaunlich, daß auch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), in gewisser Weise das bescheidene Ergebnis der Initiative des Europäischen Parlaments zur Schaffung einer Europäischen Union, diesbezüglich keine Neuerungen brachte.

2. Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften - ein geeignetes Forum für die Artikulierung von Länderinteressen ?

Mit Beschluß vom 24. Juni 1988⁴⁶⁰) wurde bei der Kommission ein Beratender Ausschuß unter der Bezeichnung "Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, die Kommission, auf deren Wunsch, in allen Fragen der regionalen Entwicklung und insbesondere der Ausarbeitung und der Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft, einschließlich der regionalen und lokalen Auswirkungen der anderen Politiken der Gemeinschaft, zu beraten. Damit ist die Kommission dem vom Europäischen Parlament in der "Entschließung zur Rolle der Regionen beim Aufbau eines demokratischen Europas und zu den Ergebnissen der Konferenz der Regionen vom 13. 4. 1984⁴⁶¹)" sowie dem in der Gemeinsamen Erklärung des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments vom 19. Juni 1984 zur Notwendigkeit der Beteiligung der

⁴⁵⁸) Negativ zur Sinnhaftigkeit der Schaffung einer EG-Länderkammer äußert sich Tomuschat, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 43: "Eine Länderkammer schließlich würde in der Gemeinschaft, die mit dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialrat schon überreich an Konsultativgremien ausgestattet ist, kaum mehr als die Rolle eines fünften Rades am Wagen übernehmen". Für die Schaffung einer derartigen Regionenkammer Constantinesco, *Rivista de instituciones europeas* 1989, S. 22 ff.

⁴⁵⁹) Zu diesen Bedenken, allerdings nicht mit Bezug auf diesen Vertragsentwurf, siehe die Ausführungen von Grabitz anläßlich seiner Anhörung durch den Bundesrat zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments. Auf die Fragen "Wie kann die Mitwirkung der Länder bei der Union sichergestellt werden ? Empfiehlt sich eine Formulierung, die in föderativ organisierten Mitgliedstaaten deren Gliedstaaten eine Beteiligung an der Vertretung im Rat der Union garantiert?" traf Grabitz folgende Feststellung: "Eine Garantie einer Beteiligung von Gliedstaaten föderativ organisierter Mitgliedstaaten läßt sich auf europäischer Ebene angesichts der unterschiedlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten nicht durchführen, ohne die Funktionsfähigkeit des Willensbildungsprozesses im Rat in Frage zu stellen". Zitiert in Hrbek/Thaysen (Hrsg.) 1986, S. 251.

⁴⁶⁰) ABl. 1988, Nr. L 247, S. 23 ff. Wortlaut siehe Anhang 3. Der Beschluß trat am 1. August 1988 in Kraft. Siehe dazu Siedentopf, *DÖV* 1988, S. 981 ff. Zur personellen Zusammensetzung siehe ABl. 1989, Nr. C 26, S. 4.

⁴⁶¹) ABl. 1984, Nr. C 127, S. 240 ff. Die entsprechende Forderung in Pkt. 7 der Entschließung lautet: "...fordert Kommission und Rat auf, unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, gesetzliche Vorkehrungen zu treffen, die es den Regionen künftig ermöglichen, direkte Beziehungen zu den Gemeinschaftsinstitutionen aufzunehmen und zu pflegen". Diese Entschließung ist aber auch insofern von Bedeutung als in Pkt. 1 ausdrücklich ein Bekenntnis zur regionalen/föderalen Struktur eines Vereinten Europas abgelegt wird: "...stellt fest, daß die Stärkung der Selbständigkeit der Regionen der EG und die Schaffung einer politisch stärker vereinten EG, die sich auf Institutionen mit realen Befugnissen stützt, zwei komplementäre und konvergierende Aspekte einer politischen Entwicklung darstellen, die wesentlich für die effiziente Bewältigung der künftigen Aufgaben der Gemeinschaft sind".

Regionen am gemeinschaftlichen Beschlußfassungsprozeß⁴⁶²⁾ geäußerten Wunsch nach Institutionalisierung der Kontakte der Kommission zu Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nachgekommen⁴⁶³⁾.

Der Beirat setzt sich gem. Art. 3 (1) des Kommissionsbeschlusses aus 42 Mitgliedern⁴⁶⁴⁾ zusammen, die auf regionaler⁴⁶⁵⁾ oder lokaler Ebene über ein Wahlmandat verfügen müssen. Ihre Bestellung erfolgt gem. Art. 3 (2) auf gemeinsamen Vorschlag der Versammlung der Regionen Europas (VRE)⁴⁶⁶⁾, des Internationalen Gemeindeverbandes und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas⁴⁶⁷⁾ durch die Kommission für eine Dauer von 3 Jahren⁴⁶⁸⁾. Die Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten rekrutieren sich je zur Hälfte aus den Regionen und den kommunalen Körperschaften und bilden dementsprechend eine Kammer für Regionen und eine Kammer für kommunale Vertreter, die von der Kommission getrennt um Stellungnahme ersucht werden können. Die Einrichtung eines derartigen Zwei-Kammern-Systems war eine wesentliche Forderung der VRE und insbesondere der darin vertretenen deutschen Länder, die für den Fall einer undifferenzierten Zusammensetzung dieses Gremiums aus kommunalen und regionalen Vertretern eine Nivellierung ihrer Staatsqualität nach unten befürchteten.⁴⁶⁹⁾

⁴⁶²⁾ ABl. 1985, Nr. C 72, S. 59 ff.

⁴⁶³⁾ Seitens der Kommission lag das Interesse an der Einrichtung eines derartigen Beirats darin, für die damals bevorstehende Reform der Regionalpolitik im allgemeinen sowie der Strukturfonds im besonderen einen Ansprechpartner zu haben.

⁴⁶⁴⁾ Deutschland, Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich stehen je 6 Vertreter zu, Spanien entsendet 5 Vertreter, Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland und die Niederlande verfügen über je 2 Vertreter, Luxemburg hat sich mit einem Repräsentanten zu begnügen.

⁴⁶⁵⁾ Nach übereinstimmender Diktion der EG (Generaldirektion Regionalpolitik) und des Europarates versteht man unter "Regionen" jene der zentralstaatlichen Ebene unmittelbar nachgeordneten Gebietskörperschaften mit einer politischen Vertretung, und zwar in der Regel einer unmittelbar oder mittelbar gewählten Versammlung. Dies sind die Länder bzw. Kantone in Bundesstaaten (Bundesrepublik, Schweiz, Österreich), die Regionen in Frankreich, Italien, Belgien, die Autonomen Gemeinschaften bzw. Regionen in Spanien und Portugal sowie die Regionen und Counties in Großbritannien. Zur gemeinschaftlichen Definition der Regionen und dem Stand der Regionalisierung in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft siehe den Bericht von Tom G. O'Donnell, Die Regionalisierung in der Gemeinschaft als Faktor der Regionalentwicklung, PE Dok A 2 - 218/88/B, S. 54 ff.

⁴⁶⁶⁾ Am 18. 1. 1985 wurde in Straßburg der Rat der Regionen Europas (RRE) als privatrechtlicher Verein gegründet, dessen Aufgabe die politische Vertretung der Regionen insbesondere die Wahrnehmung deren Interessen gegenüber den europäischen Institutionen war. Mit Stand Mai 1987 waren 96 Regionen sowie zahlreiche regionale Zusammenschlüsse (ARGE ALP, etc.) dem RRE beigetreten. Im November 1987 wurde der RRE in Versammlung der Regionen Europas (VRE) umbenannt. Zur Entstehung und dem Aufgabenbereich dieser Institution siehe im Detail den Bericht von Anne André, Die Demokratisierung der Regionalpolitik in der Gemeinschaft und Gründung eines Rates der Regionen, PE Dok A 2 - 218/88/B, S. 71 ff.

⁴⁶⁷⁾ Diese Einrichtung wurde 1951 als Rat der Gemeinden Europas (RGE) geschaffen und 1984 in Rat der Gemeinden und Regionen Europas umbenannt.

⁴⁶⁸⁾ Zur derzeitigen personellen Zusammensetzung siehe ABl. 1989, Nr. C 26, S. 4.

⁴⁶⁹⁾ Siehe dahingehend etwa die Stellungnahme von Herrn Volkert (Rheinland - Pfalz) anlässlich des Treffens der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich am 14. Mai 1987 in Kiel: "Ich kann mir nicht vorstellen, daß die deutschen Länder - auch die österreichischen Länder - mit ihrer hohen staatsrechtlichen Qualität sich sozusagen auf eine Ebene mit den Gemeinden begeben". Zitiert aus dem Protokoll dieses Treffens. Diese Furcht vor einer Nivellierung des Status der Länder nach unten war übrigens auch ausschlaggebend für die Nichtentsendung von Vertretern der deutschen Bundesländer in die beim Europarat eingerichtete Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas, die sich unterschiedslos aus lokalen und regionalen Vertretern zusammensetzt, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten berufen werden. Siehe dazu im Detail Rengeling, DVBl 1985, S. 600 ff.

In Anbetracht der zentralen Bedeutung der gemeinschaftsrechtlichen Regionalpolitik für die Gliedstaaten, Regionen und sonstigen Gebietskörperschaften der EG-Mitgliedstaaten, ist die Einrichtung eines derartigen Beirates zweifelsohne als wichtiger Schritt hin zu einem föderaler organisierten Europa zu werten⁴⁷⁰⁾. Kritisch anzumerken ist jedoch, daß nach der nun getroffenen Lösung keine Pflicht seitens der Kommission besteht, den Beirat anzuhören, sondern daß dies im Ermessen der Kommission liegt. Dem Beirat wurde also kein verpflichtendes Stellungnahmerecht, geschweige den ein Initiativrecht eingeräumt. Als nachteilig für die Interessen der Regionen könnte sich auch der Umstand erweisen, daß die einzelnen Regionen selbst kaum Einfluß auf die Auswahl ihrer Vertreter haben.

3. Die "Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament ist in letzter Zeit verstärkt als Wahrer der Interessen der Regionen der Mitgliedstaaten hervorgetreten. Jüngstes Beispiel für dieses neue Rollenverständnis des Parlaments ist die im Dezember 1988 als Anhang zur "Entschließung zur Regionalpolitik und zur Rolle der Regionen"⁴⁷¹⁾ angenommene "*Gemeinschaftscharta der Regionalisierung*"⁴⁷²⁾, die zwar rechtlich nicht verbindlich aber von erheblicher politischer Tragweite ist. Neben dem Aufruf zur Regionalisierung ihrer inneren Strukturen fordert diese der Entschließung als künftige Arbeitsgrundlage beigefügte Gemeinschaftscharta die Mitgliedstaaten zu einer umfassenden Miteinbeziehung der Regionen in den Prozeß der europäischen Integration - nach deutschem Vorbild - auf⁴⁷³⁾. Für die gegenständliche Themenstellung von besonderer Bedeutung ist Kapitel VI "Beteiligung der Regionen an den Entscheidungen der Staaten und der Europäischen Gemeinschaften", dessen Kernaussagen, ob ihrer zentralen Bedeutung, zusammenfassend wiedergegeben werden sollen:

1. Der Gesamtkomplex der gemeinsamen Politiken der Europäischen Gemeinschaft fällt nicht ausschließlich in den Bereich der auswärtigen Beziehungen und ist daher nicht bloß Angelegenheit der Zentralstaaten.
2. Notwendigkeit rascher Information der Regionen über Gemeinschaftsvorhaben, vorzugsweise durch die Einrichtung von Vertretungen der Regionen in Brüssel.
3. Beteiligung der Regionen an der Ausarbeitung des Standpunktes, den die Mitgliedstaaten in den Gemeinschaftsinstitutionen zu vertreten haben, wenn die Kompetenzen oder Interessen der Regionen betroffen sind sowie Berücksichtigung der von den Regionen geäußerten Standpunkte in den Gemeinschaftsinstitutionen.
4. Rechtliche Fixierung dieser Mitspracherechte der Regionen.
5. Ausführung des Gemeinschaftsrechts unter Bedachtnahme auf die interne Kompetenzverteilung und damit die Befugnisse der Regionen.

Ungeachtet ihres "soft-law"-Charakters ist diese Gemeinschaftscharta insofern von Bedeutung, als erstmals von einem Gemeinschaftsorgan eine Mitwirkung subnationaler Körperschaften am Willenbildungs- und Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemein-

⁴⁷⁰⁾ So auch Siedentopf, DÖV 1988, S. 984.

⁴⁷¹⁾ ABl. 1988, Nr. C 326, S. 289 ff.

⁴⁷²⁾ ABl. 1988, Nr. C 326, S. 296 ff. Text siehe Anhang 4.

⁴⁷³⁾ Siehe dazu auch den Bericht von Victor M. Arbeloa Muru, Die Beziehungen zwischen den Institutionen der Gemeinschaft und den regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften, PE Dok. A 2 - 218/88 B, S. 84 ff.

schaften gefordert wird, entsprechende Forderungen der Regionen, Länder oder Provinzen nach verstärkter Mitsprache von den Zentralstaaten also nicht mehr so ohne weiteres als unangemessen oder gar gemeinschaftsrechtswidrig abgetan werden können.

III. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der deutschen Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß

Ob ihres Vorbildcharakters für die eben erwähnte "Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" und damit auch für allfällige Beteiligungsformen der österreichischen Bundesländer scheint es zweckmäßig, einen Blick auf die von den deutschen Bundesländern in einem Zeitraum von mehr als 30 Jahren auf nationaler und europäischer Ebene entwickelten Mitwirkungsmodelle am europäischen Integrationsprozeß zu werfen⁴⁷⁴). Besonderes Augenmerk soll dabei der seit der Ratifikation der EEA durch die Bundesrepublik im Jahre 1986 bestehenden Rechtslage geschenkt werden. Mit dem *Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 19. 12. 1986* (EEAG)⁴⁷⁵) und der in Ausführung des Art. 2 (6) dieses Gesetzes ergangenen *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder vom 17. 12. 1987 über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften*⁴⁷⁶) wurde nämlich das "Neue Bundesratsverfahren" eingeführt, das den Ländern über den Bundesrat weitgehende Mitwirkungsmöglichkeiten am EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß einräumt. Im Hinblick auf seine mögliche Bedeutung für die österreichischen Bundesländer soll aber auch das dem "Neuen Bundesratsverfahren" vorangegangene, im Jahre 1979 geschaffene "*Länderbeteiligungsverfahren*" näher dargestellt werden. Nicht behandelt, der Vollständigkeit halber aber erwähnt, sei die Tatsache, daß den deutschen Bundesländern bereits im Ratifikationsgesetz zu den Römer Verträgen von 1957⁴⁷⁷) gewisse Informationsrechte eingeräumt wurden ("*Altes Bundesratsverfahren*"⁴⁷⁸). Von ganz besonderer Bedeutung sind schließlich auch die Darstellung der Institution des "*Länderbeobachters*" sowie der von den Ländern seit Mitte der 80er Jahre in Brüssel eingerichteten "*Informationsbüros*".

1. Das Länderbeteiligungsverfahren⁴⁷⁹)

Als es Mitte der 70er Jahre in vermehrtem Maße zu gemeinschaftsrechtlichen Eingriffen in Länderkompetenzen kam, drängten die deutschen Bundesländer auf eine neue, rechtlich verbindliche Regelung ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten in EG-Fragen. Der bloße Informationsanspruch, wie er den Ländern aufgrund des "Alten Bundesratsverfahrens" zustand, wurde in zunehmendem Maße als unzureichend empfunden. Hinzu kamen Zweifel an der Zuständigkeit des Bundesrates als Bundesorgan, den ausschließlichen Gesetzgebungsbe-

⁴⁷⁴) Zur Entwicklung der vielfältigen Mitwirkungsmöglichkeiten siehe zusammenfassend Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 218 ff.

⁴⁷⁵) BGBl. 1986 II, S. 1102 f. Wortlaut siehe Anhang 8.

⁴⁷⁶) Wortlaut siehe Anhang 9.

⁴⁷⁷) BGBl. 1957 II, S. 753. Wortlaut siehe Anhang 5.

⁴⁷⁸) Siehe dazu statt vieler Schmidt-Meinecke 1988, S. 11 ff.

⁴⁷⁹) Siehe dazu anstelle vieler Schmidt-Meinecke 1988, S. 20 ff.; Borchmann, AöR 1987, S. 593 ff.; Hrbek 1988, S. 5 ff.; Strohmeier, DÖV 1988, S. 633 ff.; Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 219 f.; Haas, DÖV 1988, S. 616 ff.

reich der Länder oder deren wesentliche Interessen berührende EG-Fragen zu behandeln. Ergebnis dieser Länderbestrebungen war ein *rechtlich nicht verbindlicher Briefwechsel* zwischen dem damaligen Bundeskanzler Schmidt und dem damaligen Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz Rau vom 19. September 1979⁴⁸⁰), mit dem das sogenannte "Länderbeteiligungsverfahren" eingeführt wurde. Die zentralen Inhalte dieses Briefwechsels waren die darin zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft des Bundes

1. die Länder rechtzeitig und umfassend über die Vorhaben der EG zu informieren;
2. den Ländern in Angelegenheiten, die innerstaatliche *ausschließliche Länderkompetenzen* betreffen, die *Möglichkeit zur Stellungnahme* zu geben und *nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen davon abzuweichen*;
3. *Ländervertreter* zu den Verhandlungen *in den Beratungsgremien bei Kommission und Rat hinzuzuziehen*, wenn durch die beabsichtigten Maßnahmen Länderkompetenzen betroffen sind und dem Bund dies möglich ist;
4. die *Länder anzuhören*, wenn durch EG-Vorhaben wesentliche Interessen der Länder insbesondere finanzieller Natur berührt werden.

Der technische Ablauf dieses Länderbeteiligungsverfahrens gestaltete sich, kurz dargestellt, folgendermaßen:

Durch eine Änderung der Bundesministeriengeschäftsordnung verpflichtete sich der Bund seiner Informationspflicht dergestalt nachzukommen, daß er sich bereit erklärte, sämtliche länderrelevanten Vorentwürfe und Dokumente von Kommission und Rat dem "Länderbeobachter"⁴⁸¹) als gemeinsame Ländereinrichtung weiterzuleiten.

Die Länder ihrerseits vereinbarten untereinander im Februar 1980 ein "*Schema für ein Verfahren der Länder bei Maßnahmen der EG auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören oder deren wesentliche Interessen betreffen*"⁴⁸²). Danach war es Aufgabe des Länderbeobachters (Sitz in Bonn), das erhaltene Informationsmaterial nach dessen Sichtung und Vervielfältigung an die Landesvertretungen in Bonn oder über die Landesvertretungen an die sonst in den Ländern bestimmten Anlaufstellen weiterzuleiten, die ihrerseits die betroffenen Ressorts davon in Kenntnis zu setzen hatten. Der Länderbeobachter hatte im Zusammenhang mit der Übermittlung der Dokumente auch die je nach Sachgebiet zuständige Gemeinsame Stelle der Länder (den Vorsitzenden einer Fachministerkonferenz oder ein bestimmtes Fachressort eines Landes), zu bezeichnen. Hielt nun ein Länderfachressort eine gemeinsame Stellungnahme der Länder zu einem EG-Vorhaben für notwendig, so hatte es dies der Gemeinsamen Stelle sowie den jeweils betroffenen Fachressorts der anderen Länder mitzuteilen. Die Gemeinsame Stelle hatte dann, entsprechend dem Schema, die Abstimmung über eine etwaige Stellungnahme durchzuführen und deren Ergebnis an das zuständige Bundesressort weiterzuleiten.

Eine kurze Evaluierung dieses Länderbeteiligungsverfahrens zeigt, daß dieses Modell an verschiedenen Unzulänglichkeiten krankte⁴⁸³), die im Falle seiner Übertragung auf Österreich auszumerzen wären bzw. derer man sich zumindestens bewußt sein sollte.

⁴⁸⁰) Wortlaut siehe Anhang 6 a und 6 b.

⁴⁸¹) Siehe dazu S. 107 ff.

⁴⁸²) Wortlaut siehe Anhang 7.

⁴⁸³) Siehe dazu zusammenfassend Schmidt-Meinecke 1988, S. 24 ff.; Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 108 f.; Morawitz, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 47.

Ein zentraler Mangel war einmal die schleppende und unzureichende Versorgung des Länderbeobachters mit Informationen aus der Kommissionsphase, was die Bundesregierung mit dem Hinweis auf Abschottungstendenzen bei der Kommission rechtfertigte⁴⁸⁴).

Als ursächlich für das "Scheitern" dieses Modells erwies sich aber der Umstand, daß der im länderinternen Verfahren vorgesehene komplizierte Willensbildungsprozeß bis zur Erarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme zu hohe Anforderungen an die Koordinationsfähigkeit und die Konsensbereitschaft der Länder stellte. Es erwies sich im Rahmen der Gemeinsamen Stelle nämlich als äußerst schwierig, die 11 Länderstandpunkte zu einer gemeinsamen Länderstellungnahme zusammenzufassen, ganz abgesehen davon, daß es bereits eine Stufe tiefer, nämlich auf der Ebene der einzelnen Länderverwaltungen, zu Unstimmigkeiten über die Ressortzuständigkeit im Hinblick auf einzelne EG-Projekte kam.

Als entscheidender Schwachpunkt dieses Länderbeteiligungsverfahrens erwies sich aber der *Zwang zur Einstimmigkeit bei der Verabschiedung gemeinsamer Stellungnahmen der Länder*. Unter Hinweis auf den bei der intraföderalen Zusammenarbeit herrschenden Grundsatz der Einstimmigkeit weigerten sich die Länder nämlich, bei der Abstimmung über "gemeinsame Stellungnahmen" die Mehrheitsregel und Stimmengewichtung, wie dies im Bundesrat der Fall ist, zu akzeptieren.

Dementsprechend bescheiden nehmen sich die Erfolge dieses Länderbeteiligungsverfahrens aus. Im Zeitraum von 1980 bis 1986 erhielt der Länderbeobachter im Rahmen dieses Verfahrens rund 1000 Informationen seitens der Bundesregierung, von denen er ungefähr 300 als länderrelevant weiterleitete. Aber lediglich in einem Fall, nämlich der Richtlinie über das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr für Architekten kam es zu einer förmlichen Abstimmung im Sinne des Länderbeteiligungsverfahrens und damit zu einer einheitlichen Position gegenüber der Bundesregierung⁴⁸⁵).

Weiters zeigte sich, daß die Verhandlungen in Brüssel meist schneller vonstatten gingen als die oft langwierigen Koordinierungsbemühungen der Länder untereinander, die Suche nach einer konsensfähigen Formel in der Praxis also fast immer zu lange dauerte.

In Anbetracht dieser verschiedenen Schwächen und der hohen Anforderungen, die dieses Verfahren an die Organisationsstruktur der Länder stellte⁴⁸⁶) sowie vielfacher Doppelgleisigkeiten mit dem weiterhin praktizierten "Alten Bundesratsverfahren", das sich dank der vorhandenen Infrastruktur des Bundesrates vielfach als überlegen erwies, war es nicht weiter erstaunlich, daß die Länder auf eine neuerliche Verbesserung ihrer Mitsprachemöglichkeiten in EG-Fragen drängten. Die Chance für eine gesetzliche Absicherung umfassender Informations- und Mitwirkungsrechte bot sich im Zusammenhang mit der Ratifikation der EEA und führte zur Verabschiedung des "Neuen Bundesratsverfahrens"⁴⁸⁷).

⁴⁸⁴) Siehe Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S.108.

⁴⁸⁵) Siehe dazu ausführlich Borchmann, AöR 1987, S. 596; Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 109.

⁴⁸⁶) In den meisten Ländern fehlte eine zentrale, für Europafragen zuständige Stelle, die die in den unterschiedlichen Fachressorts erarbeiteten Stellungnahmen hätte koordinieren können.

⁴⁸⁷) Laut Punkt IV Zif. 1 der gem. Art. 2 (6) EEAG getroffenen Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften wird das "Länderbeteiligungsverfahren" aus dem Jahre 1979 durch Art. 2 EEAG sowie die darin vorgesehene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern ersetzt.

2. Das "Neue Bundesratsverfahren"⁴⁸⁸⁾

a) Allgemeines

Im Zusammenhang mit der Ratifikation der EEA, von der die Länder eine den Kernbestand der Bundesstaatlichkeit bedrohende Aushöhlung ihrer eigenständigen Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen befürchteten, wurde den Ländern vom Bund erstmals ein rechtlicher Anspruch auf Mitwirkung am innerstaatlichen Willensbildungsprozeß bei Länderinteressen/-kompetenzen berührenden EG-Vorhaben eingeräumt. Ihren rechtlichen Niederschlag fanden diese Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG)⁴⁸⁹⁾ und der in Durchführung dieses Gesetzes ergangenen Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vom 17. 12. 1987⁴⁹⁰⁾.

Nach dem Scheitern des Länderbeteiligungsverfahrens bestimmt nun Art. 2 EEAG wiederum den *Bundesrat zur zentralen Plattform der Interessensvertretung der Länder gegenüber der Bundesregierung in EG-Angelegenheiten*.

b) Die inhaltliche Ausgestaltung⁴⁹¹⁾

(1) Informationsanspruch

Gem. Art. 2 Abs. 1 EEAG unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat... *umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EG, die für die Länder von Interesse sein könnten*. Eine genauere inhaltliche Umschreibung dieser Informationspflicht wird in der Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987 vorgenommen. Danach hat die Bundesregierung den Bundesrat in der Regel *schriftlich* durch die Übersendung u.a. folgender Dokumente über EG-Vorhaben in Kenntnis zu setzen:

- Dokumente der Kommission und ihrer Dienststellen, soweit sie an den Rat gerichtet oder der Bundesregierung auf sonstige Weise zugänglich gemacht worden sind und Dokumente des Europäischen Rates, des Rates, der informellen Ministertreffen sowie des Ausschusses der Ständigen Vertreter;
- Berichte und Mitteilungen von Organen der Europäischen Gemeinschaften über Sitzungen des Europäischen Rates, des Rates und der informellen Ministertreffen aber auch des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie sonstiger Ausschüsse oder Arbeitsgruppen des Rates und der Beratungsgremien der Kommission.

Der Umstand, daß diese Liste noch durch eine ganze Reihe von anderen ebenfalls "übersendungspflichtigen" Dokumenten fortgesetzt werden könnte - hervorzuheben sind insbesondere noch Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der EG - läßt ahnen, welcher Wust an Information vom Bundesrat in Zukunft

⁴⁸⁸⁾ Siehe dazu anstelle vieler Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 509 f. mit weiteren Literaturhinweisen.

⁴⁸⁹⁾ BGBl 1986 II, S. 1102. Wortlaut siehe Anhang 8.

⁴⁹⁰⁾ Wortlaut siehe Anhang 9.

⁴⁹¹⁾ Siehe dazu anstelle vieler zur Hausen, EuR 1987, S. 322 ff.; Haas, DÖV 1988, S. 617 ff.; Strohmeier, DÖV 1988, S. 634 f.; Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 221 ff.;

zu bewältigen sein wird⁴⁹²⁾ und welche fachspezifischen Anforderungen an dieses Gremium in Hinkunft gestellt werden⁴⁹³⁾.

(2) Stellungnahmerecht

Von zentraler Bedeutung ist das in Art. 2 Abs. 2-4 EEAG verankerte *Stellungnahmerecht des Bundesrates*⁴⁹⁴⁾:

“Art. 2 (2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, *die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen, oder deren wesentlichen Interessen berühren*, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

Art. 2 (3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme *ausschließliche Gesetzgebungsmaterien* der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus *unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen* abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragenen Länderbelange in ihre Abwägungen ein.

Art. 2 (4) Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit”.

Diese nun getroffene Regelung wirft eine Reihe verfassungs⁴⁹⁵⁾- und europarechtlicher Probleme auf, die in der Folge nur kurz gestreift werden sollen. Die verschiedentlich vorgebrachte Kritik bemängelt, daß dieses Modell der Ländermitwirkung am EG-Entscheidungsprozeß einmal die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft insgesamt gefährden⁴⁹⁶⁾ und darüber hinaus auch die auswärtige Gewalt, den außen- und europapolitischen Spielraum der deutschen Bundesregierung in nicht zu vertretender Weise beeinträchtigen könnte.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist dazu festzustellen, daß die Ausgestaltung des nationalen Willensbildungsprozesses in EG-Fragen, grundsätzlich dem autonomen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Der in Art. 5 EWGV verankerte Grundsatz der Gemeinschaftstreue setzt diesbezüglich aber insofern eine Grenze, als der Grad der Bindung eines Ratsvertreters an Instruktionen der Länder nicht so ein Ausmaß annehmen darf, daß dies zu einer “Lähmung der Kompromißfähigkeit des Rates als Kollegialorgan”⁴⁹⁷⁾ führt⁴⁹⁸⁾. Insbesondere wurden Bedenken geäußert, daß die Verpflichtung zur Einholung der Stellungnahme der Länder den für die EG typischen Entscheidungs-

⁴⁹²⁾ Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 511 sprechen von 10000 von der Bundesregierung dem Bundesrat vorgelegten Dokumenten, wovon 2500 die Gemeinschaftsvorhaben in ihrer Substanz treffen.

⁴⁹³⁾ Siehe dazu Oschatz/Risse, EA 1988, S. 12 und Jaspert, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 96.

⁴⁹⁴⁾ Siehe dazu ausführlich Hrbek 1988, S. 17 f.; Grabitz, EuR 1987, S. 317 ff.

⁴⁹⁵⁾ Zur verfassungsrechtlichen Problematik dieser einfachgesetzlichen Regelung siehe ausführlich Bethge, in: Kremer (Hrsg.) 1989, S. 43 ff.

⁴⁹⁶⁾ So besonders plastisch Meier, ZRP 1987, S. 229: “Man kann sich vorstellen, was geschehen würde, wenn alle 12 Mitgliedstaaten aufgrund gesetzlicher Regelungen die Stimmabgabe im Rat von der Beachtung prozeduraler Kautelen abhängig machen würden, auf die die Gemeinschaft keinerlei Einfluß hat: das Ergebnis wäre ein neuer Immerwährender Reichstag; wenn dieses Mal auch nicht in Regensburg sondern in Brüssel”.

⁴⁹⁷⁾ Ress, EuGRZ 1986, S. 552.

⁴⁹⁸⁾ Ress, EuGRZ 1986, S. 553: “Konsequenterweise wird in der Literatur aus Art. 5 EWGV und dem Prinzip der Gemeinschaftstreue gefolgert, daß es den Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich verboten ist, durch eine bestimmte Regelung des Willensbildungsprozesses für die Stellungnahme ihres Regierungsmitgliedes im Rat das Funktionieren der Europäischen Gemeinschaft zu lähmen”.

modus in Form von "Paket-Lösungen" - im Verlaufe der Verhandlungen im Rat über verschiedene Tagesordnungspunkte kommt es wiederholt zu einer Revision der Standpunkte und zu Kompromissen - beeinträchtigen könnte⁴⁹⁹). Ob die Bestimmung, daß die Bundesregierung bei Vorhaben, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, nur aus unabweislichen außen- und integrationspolitischen Gründen von der Stellungnahme des Bundesrates abweichen darf, schon ein gemeinschaftsrechtlich unzulässiges Maß an Bindung des Ratsvertreters darstellt⁵⁰⁰), wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Ress etwa hält diese Regelung zumindestens für europarechtlich bedenklich, da "die drohende politische aber auch rechtliche Auseinandersetzung über die Frage, ob wirklich zwingende außen- und integrationspolitische Gründe vorlagen, die Bundesregierung von der Ausübung einer gesamteuropäischen Interessen dienenden und der Kompromißsituation im Rat angepaßten Stellungnahme abhalten" könnte⁵⁰¹). Demgegenüber sehen Oschatz/Risse⁵⁰²), unter Hinweis auf die weitaus striktere Bindung der dänischen Regierung an die Auffassung des Marktausschusses⁵⁰³), in der geltenden Regelung keinen Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht.

Neben diesen gemeinschaftsrechtlichen Bedenken wurde auch die Gefahr aufgezeigt, daß die Bindung des Ratsvertreters an die Stellungnahme des Bundesrates die Einheitlichkeit und Kohärenz der deutschen Europapolitik schwächen und damit deutschen Interessen insgesamt abträglich sein könnte⁵⁰⁴).

Die Grenzen dieser Art der Mitwirkung der deutschen Bundesländer am europäischen Entscheidungsprozeß wurden allerdings mit der am 3. 10. 1989 erfolgten Verabschiedung der "EG-Rundfunkrichtlinie"⁵⁰⁵) durch den EG-Ministerrat deutlich aufgezeigt. Auf deutscher Seite war der Verabschiedung dieser Richtlinie eine heftige Debatte zwischen Bund und Ländern vorausgegangen. Am 20. 2. 1987 hatte sich der Bundesrat im Namen der Mehrheit der Bundesländer gegen die Annahme des besagten Kommissionsvorschlages ausgesprochen⁵⁰⁶), da es der Gemeinschaft an einer diesbezüglichen Regelungsbefugnis fehle⁵⁰⁷), und mit der Annahme einer derartigen Regelung ein weitgehender Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete Rundfunkhoheit der Länder verbunden sei⁵⁰⁸). Ungeachtet dieser Stellungnahme des Bundesrates, von der die Bundesregierung gemäß Art. 2 (3) EEAG ja nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abwei-

⁴⁹⁹) So z.B. Hrbek 1988, S. 18.

⁵⁰⁰) Eine unter Nichtbeachtung der Stellungnahme des Bundesrates erfolgte Abstimmung des Ratsvertreters berührt die Gültigkeit des Ratsbeschlusses in keiner Weise.

⁵⁰¹) Ress, EuGRZ 1986, S. 553 f.; ders., EuGRZ 1987, S. 364. A. M. Kruis, in: Faller u. a. (Hrsg.) 1989, S. 155 ff., 167.

⁵⁰²) Oschatz/Risse, EA 1988, S. 13 f.

⁵⁰³) In Dänemark unterliegt die jeweilige Regierung der Pflicht, den Parlamentsausschuß für Marktbeziehungen (Marketsudvalget) im Hinblick auf alle weitreichenden Ratsentscheidungen zu konsultieren. Trotz fehlender gesetzlicher Grundlage verhält sich der Marktausschuß dabei so, als ob er ermächtigt wäre, dem zuständigen Minister bindende Weisungen zu erteilen. Siehe dazu Rasmussen, EuR 1984, S. 68.

⁵⁰⁴) Siehe dazu im Detail zur Hausen, EuR 1987, S. 326; Hrbek 1988, S. 17 f.

⁵⁰⁵) Zum Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkstätigkeit siehe ABl. 1988, Nr. C 110, S. 3 ff.

⁵⁰⁶) Zur Stellungnahme des Bundesrates siehe ZaöRV 1989, S. 600.

⁵⁰⁷) Die Kommission stützte den Richtlinienvorschlag, indem sie Rundfunksendungen als Dienstleistungen qualifizierte, insbesondere auf Art. 59 ff. EWGV.

⁵⁰⁸) Zum Widerstand der deutschen Bundesländer gegen diese Richtlinie wegen der damit verbundenen Eingriffe in ihre Kulturhoheit siehe Borchmann, DOV 1988, S. 629 ff.

chen dürfte, faßte die deutsche Bundesregierung am 8. 3. 1989 den Beschluß, der EG-Rundfunkrichtlinie unter bestimmten Bedingungen zuzustimmen. Daraufhin beantragte die Bayerische Staatsregierung, unter anderem unter Hinweis auf das in Art. 2 (3) EEAG vorgesehene Verfahren, den Erlass einer einstweiligen Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht, mit der der Bundesregierung unter anderem untersagt werden sollte, diesen Kabinettsbeschluß zu vollziehen⁵⁰⁹). Trotz der am 11. 4. 1989 erfolgten Zurückweisung des Antrages auf einstweilige Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht⁵¹⁰), sprach sich der Vertreter der Bundesrepublik im EG-Ministerrat gemeinsam mit Dänemark und Belgien schließlich doch gegen den Richtlinienvorschlag der Kommission aus, da es (vorerst) nicht gelungen war, bestimmte Forderungen (z.B. nicht obligatorische Quotenregelung, Miteinbeziehung der Programme anderer deutschsprachiger Nichtmitgliedstaaten) durchzusetzen⁵¹¹). Die Annahme eines gemeinsamen Standpunktes zum Richtlinienvorschlag der Kommission durch den Rat gemäß Art. 149 (2) a) EWGV konnte aufgrund der Mehrstimmigkeitsregel trotz des Widerstandes dieser Staaten allerdings nicht verhindert werden. Am 3. 10. 1989 erfolgte schließlich die endgültige Verabschiedung der EG-Rundfunkrichtlinie. Diesmal stimmte der Vertreter der deutschen Bundesregierung trotz des anhaltenden Protests der Bundesländer der Richtlinie zu, da es gelungen war, die Rundfunkrichtlinie entsprechend den deutschen Vorstellungen abzuändern.

Dieses Beispiel der Verabschiedung der EG-Rundfunkrichtlinie macht einmal deutlich, daß das Stellungnahmerecht des Bundesrates - selbst wenn der Vertreter der Bundesregierung im EG-Ministerrat der Stellungnahme des Bundesrates entsprechend votiert - nur von beschränkter Wirksamkeit ist, da aufgrund der vielfach vorgesehenen Entscheidungen mit Stimmenmehrheit, Abstimmungsniederlagen möglich sind. Weiters - dies wird Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Hauptsache sein⁵¹²) - zeigt dieser Fall auch, daß eine genaue Definition der "unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründe", aus denen die Regierung von einer Stellungnahme des Bundesrates abweichen darf, nur schwer möglich und damit kaum justitiabel ist.⁵¹³)

c) Hinzuziehung von Ländervertretern in EG-Gremien⁵¹⁴)

Gem. Art. 2 (5) EEAG sind für den Fall, daß dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist - gem. Art. 2 (2) EEAG hat dies bekanntlich dann zu geschehen, wenn die zu

⁵⁰⁹) Siehe dazu ausführlich Memminger, DÖV 1989, S. 846 ff.; Joos/Scheurle, EuR 1989, S. 223 ff.

⁵¹⁰) Der Wortlaut der Entscheidung findet sich in EuR 1989, S. 266 ff.

⁵¹¹) Siehe dazu Pieper, EG-Magazin, 11/1989, S. 9.

⁵¹²) In der Hauptsache wird das Bundesverfassungsgericht auch zur zentralen Frage der Rundfunkkompetenz der EG sowie zum Verhältnis der grundgesetzlich verankerten Rundfunkhoheit der Länder zur EG-Rundfunkrichtlinie (Vorrangfrage) Stellung zu nehmen haben. Zu diesen Aspekten des Rechtsstreites siehe ausführlich Memminger, DÖV 1989, S. 846 ff.; Joos/Scheurle, EuR 1989, S. 226 ff. Zur Frage, über welche Rechtsschutzmöglichkeiten die Länder gegen Kompetenzanmaßungen seitens der EG verfügen - die Länder sind ja gemäß Art. 173 Abs. 1 Satz 2 EWGV nicht befugt, rechtswidrige Maßnahmen von EG-Organen im Wege einer Nichtigkeitsklage anzufechten - siehe ausführlich Kössinger 1989, S. 159 ff.

⁵¹³) Siehe dazu Joos/Scheurle, EuR 1989, S. 233. Zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wegen der Verletzung bundesstaatlicher Pflichten durch den Bund bei der Mitwirkung in Organen der Gemeinschaft siehe auch Kössinger 1989, S. 159 ff.

⁵¹⁴) Zur bereits bisher geübten Praxis der Beteiligung von Ländervertretern an den Beratungen der verschiedenen EG-Gremien sowie zur neuen Regelung siehe Schmidt-Meinecke 1988, S. 39 ff., S. 106 ff.; Borchmann, AöR 1987, S. 593 f.; Haas, DÖV 1988, S. 618; Hrbek 1988, S. 19 ff.; Ress, EuGRZ 1986, S. 552; Grabitz, EuR 1987, S. 320 f.; Borchmann, DÖV 1988, S. 624.

regelnde EG-Materie zur Gänze oder teilweise in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt oder deren wesentliche Interessen berührt - unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

In Punkt III der in Ausführung des Art. 2 (6) EEAG ergangenen "Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorlagen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften" vom 17.12.1987 wurden dann die Details der Bestellung und Entsendung von Ländervertretern in EG-Gremien geregelt.

Mit der Aufnahme des Art. 2 (5) in das Zustimmungsgesetz zur EEA sowie den detaillierten Ausführungsbestimmungen in der letztgenannten Vereinbarung hat die seitens der Bundesregierung bereits seit langem geübte Praxis, Ländervertreter im Rahmen der deutschen Delegation aufgrund ihrer Sachkenntnisse zu Beratungen in EG-Gremien hinzuzuziehen⁵¹⁵⁾, ihre rechtliche Verankerung gefunden. Nunmehr haben die Länder also einen rechtlichen Anspruch auf aktive Mitwirkung am EG-Rechtssetzungsprozeß, in Form der Teilnahme an der Arbeit der verschiedenen bei Rat und Kommission eingerichteten Arbeitsgruppen und Ausschüsse.

Entgegen der bisher gepflegten Praxis, wonach die Ernennung von Ländervertretern von verschiedenen Gremien wie Bundesrat, Fachministerkonferenzen, Bundesregierung etc. vorgenommen wurde, obliegt nun die *Bestellung der Ländervertreter* dem Bundesrat⁵¹⁶⁾. Dieser kann entweder anläßlich der Abgabe einer Stellungnahme der Bundesregierung einen Ländervertreter benennen oder, unabhängig vom Einzelfall, Ländervertreter oder entsendende Länder für bestimmte Sachgebiete oder EG-Gremien bestimmen (Zif. III. 3 der Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987)⁵¹⁷⁾. Um Benachteiligungen einzelner Länder zu vermeiden, stellt ein Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zu der Bestellung von Ländervertretern gem. Art. 2 (5) EEAG vom 17. 12. 1987⁵¹⁸⁾ klar, daß bei der Entsendung von Vertretern alle Länder gleichmäßig zu berücksichtigen sind und dementsprechend alle drei Jahre eine Neubenennung der Ländervertreter bzw. der entsendenden Länder zu erfolgen hat. Hinsichtlich der Zahl der in die deutsche Delegation aufzunehmenden Ländervertreter bestimmt Zif. III. 3. der Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987, daß die Bundesregierung auf Verlangen mindestens einen Ländervertreter hinzuzuziehen hat, bei ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder sogar zwei, allerdings nur *soweit ihr dies möglich ist*. Die Aufnahme dieses Passus war insofern notwendig, als sich die Bundesregierung, was die Größe ihrer Delegation anlangt, an die in den einzelnen EG-Gremien gepflogenen Übungen zu halten hat⁵¹⁹⁾.

⁵¹⁵⁾ Insbesondere das rechtlich unverbindliche Kramer/Heubl-Papier über die "Gemeinsame Regelung zur personellen Beteiligung der Länder an den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik" aus dem Jahre 1968 ermöglichte in pragmatischer Weise die personelle Beteiligung der Länder in EG-Angelegenheiten. Text abgedruckt bei Fastenrath 1986, S. 278 ff. Eine Zusage seitens der Bundesregierung zur Hinzuziehung von Ländervertretern zu den Verhandlungen der Beratungsgremien des Rates und der Kommission findet sich auch in dem ebenfalls unverbindlichen Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz aus dem Jahre 1979.

⁵¹⁶⁾ Siehe dazu ausführlich Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 518.

⁵¹⁷⁾ De facto benennen also die Länder über den Bundesrat die Ländervertreter.

⁵¹⁸⁾ Wortlaut siehe Anhang 10.

⁵¹⁹⁾ Hrbek 1988, S. 20.

Eine der entscheidenden Fragen im Zusammenhang mit der nun getroffenen Regelung ist, in welchen der fast unüberschaubaren Zahl an EG-Gremien eine Mitwirkung von Ländervertretern überhaupt in Frage kommt. Abgesehen davon, daß es zu klären gilt, die Aufgabenbereiche welcher EG-Gremien in sachlichem Konnex zum *ausschließlichen Gesetzgebungsbereich* der Länder stehen oder deren *wesentlichen Interessen* betreffen, ist zu untersuchen, inwieweit und in welcher Form das EG-Recht eine Beteiligung von Vertretern der Länder an den Beratungen in den verschiedenen Gremien überhaupt zuläßt. Was letzteren Punkt anlangt steht jedenfalls fest, daß *Ländervertreter* (etwa Ministerpräsidenten) *nicht berechtigt* sind, im Ministerrat der EG *Erklärungen im Namen der Bundesrepublik abzugeben*, da gem. Art. 2 des sogenannten Fusionsvertrages lediglich Mitglieder der Bundesregierung und, gewohnheitsrechtlich legitimiert, Staatssekretäre, hiezu befugt sind⁵²⁰). Der Rat bzw. der Ausschuß der Ständigen Vertreter⁵²¹) haben ihrerseits allerdings Ausschüsse und Gruppen zur Vorbereitung der Ratsbeschlüsse eingesetzt, die sich aus Bediensteten der Kommission, aus Vertretern und Sachverständigen der Mitgliedstaaten bzw. der Ständigen Vertretungen zusammensetzen⁵²²). Betreffend die Zusammensetzung dieser Ausschüsse enthält das Gemeinschaftsrecht hingegen keine Bestimmungen, es den einzelnen Mitgliedstaaten somit anheimgestellt bleibt, ob sie auch Vertreter subnationaler Gebietskörperschaften in ihre nationalen Delegationen aufnehmen⁵²³). Auch die Kommission hat eine Vielzahl beratender Ausschüsse eingesetzt, in denen Sachverständige, Vertreter der Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder Vertreter anderer Interessensgruppen beteiligt sind. Aufgabe dieser Ausschüsse ist in erster Linie die Beratung der Kommission bei der Ausarbeitung von Vorschlägen an den Rat - der Kommission kommt ja bekanntlich ein Initiativrecht für die Rechtsakte des Rates zu, der nur wenige Beschlüsse autonom treffen kann - wobei die Kommission an die Stellungnahmen bzw. Gutachten der Ausschüsse allerdings nicht gebunden ist. Diese Ausschüsse, deren Rechtsgrundlage überaus unterschiedlicher Natur sein kann⁵²⁴), werden entweder von der Kommission selbst oder vom Rat bei der Kommission eingesetzt und lassen sich unterscheiden in solche, deren Anhörung durch die Kommission obligatorisch ist und solche, deren Anhörung im Ermessen der Kommission liegt. Durch den Kontakt mit Vertretern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten kann die Kommission dadurch bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt eventuelle Widerstände der Mitgliedstaaten gegen geplante Gemeinschaftsregelungen ausloten und diesen u.U. auch Rechnung tragen. Aus diesem Grund stellt auch die Hinzuziehung von Ländervertretern im Rahmen der nationalen Delegationen in diesem "legislativen Frühstadium" eine günstige Möglichkeit dar, Länderbelange in den Willensbildungsprozeß der Kommission einzubringen. Einer Aufnahme

⁵²⁰) "Föderale Vielfalt findet daher im Rat keinen geeigneten Nährboden". So Tomuschat, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 40. Siehe dazu auch Ehlermann, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.) 1986, S. 142; Merten, in: Seminar zum 75. Geburtstag von K. A. Bettermann, S. 31 ff., 35 f.

⁵²¹) Gemäß Art. 16 GO des Rates kann der Ausschuß der Ständigen Vertreter (Art. 4 Fusionsvertrag) Arbeitsgruppen einsetzen und diese mit der Durchführung von Arbeiten betrauen.

⁵²²) Siehe dazu Hilf 1980, S. 112.

⁵²³) Offensichtlich anderer Ansicht ist Ress, EuGRZ 1986, S. 552, demzufolge "...die Beteiligung von Ländervertretern in den Beratungsgremien - aber nicht in den Entscheidungsgremien - der EG mit Zustimmung der Vertreter der anderen Mitgliedstaaten allenfalls praeter legem möglich ist", da in den Beratungsgremien von Rat und Kommission eine Teilnahme von Ländervertretern nicht vorgesehen sei. Ähnlich auch Grabitz, EuR 1987, S. 320 f.

⁵²⁴) Beutler u.a. 1987, S. 136 f.

von Ländervertretern in die nationalen Delegationen steht aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nichts entgegen, da die Auswahl der Vertreter den Mitgliedstaaten selbst und nicht der Kommission zusteht⁵²⁵). Was nun konkret die Bestimmung jener für die Länder relevanten Gremien bei Kommission und Rat anlangt, dürfte in Anbetracht von mehr als tausend allein bei der Kommission eingerichteter ständiger und nicht ständiger Ausschüsse⁵²⁶) eine Entscheidung nicht leicht fallen⁵²⁷). Der Gesamthaushaltsplan der EG für 1988⁵²⁸) sah allein im Bereich der Kommission 243 Ständige Ausschüsse vor. Von diesen "beratenden Ausschüssen" im engeren Sinn, sind die "kontrollierenden" Ausschüsse zu unterscheiden, die den Ermessensspielraum der Kommission bei der Durchführung der vom Rat angenommenen Rechtsakte begrenzen sollen⁵²⁹). Gemäß dem durch Art. 10 EEA eingefügten Art. 145 UAbs. 3 EWGV überträgt der Rat nämlich der Kommission die Befugnis zur Durchführung der von ihm angenommenen Rechtsakte, sofern er sich dies nicht vorbehält⁵³⁰). Dabei kann sich der Einfluß dieser Ausschüsse je nach Gegenstand auf bloße Beratung oder aber auf Mitentscheidung erstrecken. In den Fällen der Mitentscheidung gelten im wesentlichen das Verwaltungsausschußverfahren und das Regelungsausschußverfahren⁵³¹). Mit dem Beschluß des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse⁵³²) wurde dem Wunsch der Kommission nach möglichst geringer Bindung weitgehend Rechnung getragen. Zur Verwirklichung des Binnenmarktes und der dafür erforderlichen Schnelligkeit und Wirksamkeit des Entscheidungsprozesses wurde nämlich dem Verfahren des "Beratenden Ausschusses" der Vorrang eingeräumt, was die rechtlichen Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten stark zurückdrängt⁵³³). Diese Entwicklung wurde von den deutschen Bundesländern mit Bedauern zur Kenntnis genommen. Einmal eröffnet die

⁵²⁵) Hilf 1980, S. 114 (Fn. 19).

⁵²⁶) Siehe dazu Hummer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 162, Rz. 34 ff.

⁵²⁷) Unter der Federführung des Landes Baden-Württemberg wurde eine in Punkt III der Bund-Länder-Vereinbarung gem. Art. 2 Abs. 6 EEAG genannte Liste zwischen den Ländern ausgearbeitet, die jetzt allerdings noch mit den Vorstellungen des Bundes koordiniert werden muß. Siehe dazu Strohmeier, DÖV 1988, S. 625; Morawitz, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 49.

⁵²⁸) ABl. 1988, Nr. L 226, S. 396 ff.

⁵²⁹) Hummer, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 155, Rz. 51; Beutler u.a 1987, S. 196; Hilf 1980, S. 122 f.

⁵³⁰) Dies war allerdings schon bisher auf der Grundlage von Art. 155 UAbs. 4 EWGV möglich. Siehe dazu im Detail Hummer, in: Grabitz, EWG - Kommentar, Art. 155, Rz. 46 ff.

⁵³¹) Zur Unterscheidung siehe Meng, ZaöRV 1988, S. 208 ff.; Bruha/Münch, NJW 1987, S. 544: "Die Stellungnahme des Beratenden Ausschusses, in dem als reinem Konsultationsgremium keine Abstimmung stattfindet, berührt die rechtlichen Befugnisse der Kommission in keiner Weise. Beim Verwaltungsausschuß kann sie (die Kommission) trotz dessen negativer oder fehlender Stellungnahme die beabsichtigten Maßnahmen treffen und sogar ausführen, muß jedoch bei Nichtübereinstimmung dem Rat Mitteilung machen, der innerhalb einer gewissen Frist mit qualifizierter Mehrheit einen anderen Beschluß fassen kann. Im Falle des Regelungsausschußverfahrens ist der Erlaß einer Kommissionsmaßnahme dagegen vom positiven Votum des Ausschusses abhängig, der, wie der Verwaltungsausschuß, mit qualifizierter Mehrheit beschließen soll".

⁵³²) ABl. 1987, Nr. L 197, S. 33 ff. Siehe dazu im Detail Hummer, in: Grabitz, Art. 155, Rz. 65 ff.; Meng, ZaöRV 1988, S. 208 ff.

⁵³³) So hat die Kommission in Zusammenhang mit der Reform der Strukturfonds einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der eine verstärkte Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die Kommission vorsieht. Nach diesem Vorschlag sollen an die Stelle bisher beschließender Verwaltungsausschüsse beratende Ausschüsse treten. Damit aber wird eine entscheidende Einflußnahme der Mitgliedstaaten und der von ihnen unter Umständen hinzugezogenen Länder-/Regionenvertreter unmöglich. Siehe dazu Schneider, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 238.

Kommissionsrechtsetzung den Ländern insgesamt geringere Einflußnahmemöglichkeiten als die Rechtsetzung seitens des Rates, wo die Länder über den deutschen Ratsvertreter Einfluß ausüben können. Hinzu kommt, daß nach den neuen Durchführungsmodalitäten die Verwaltungs- und Regelungsausschußverfahren, die bisher den nationalen Ministerialbürokratien und damit auch den allenfalls hinzugezogenen Ländervertretern⁵³⁴⁾ einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Rechtsetzungsarbeit der Kommission eingeräumt haben, an Bedeutung verloren haben⁵³⁵⁾. Nachdem die Kommission im Rahmen des Art. 145 UAbs. 3 EWGV insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes mit der technischen Harmonisierung und Normung befaßt ist, werden die deutschen Bundesländer dadurch in ihren ureigentlichsten Kompetenzbereichen getroffen⁵³⁶⁾.

Ein strittiger Verhandlungspunkt zwischen Bund und Ländern war der *Grad der Einbindung der Ländervertreter in die nationale Delegation* sowie die Frage nach dem *Umfang des Handlungsspielraumes der Ländervertreter in den EG-Gremien*.

Die diesbezüglich in Punkt III, Zif. 4 u. 5 der Bund-Länder-Vereinbarung getroffene Regelung stellt zunächst einmal klar, daß die Vertreter der Länder nach außen hin als Mitglieder der deutschen Delegation in Erscheinung treten, inhaltlich allerdings an die Stellungnahme des Bundesrates gebunden sind. Daraus ergibt sich, daß sie auch an den Sitzungsvorbesprechungen der deutschen Delegation vor Ort teilnehmen dürfen, und auf diesem Wege Länderbelange vorbringen können. Punkt III, Zif. 5 bestimmt hinsichtlich der Delegationsleitung und der Abgabe des Votums, daß die Delegationsleitung und die Sprecherrolle bei den Vertretern der Bundesregierung liegen. Ein Ländervertreter kann in Arbeitsausschüssen und -gruppen lediglich mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben⁵³⁷⁾. Damit konnte sich die Forderung der Länder, daß bei Angelegenheiten ausschließlicher Länderzuständigkeit ein Ländervertreter das Votum für die Bundesrepublik abgeben soll, da er in der Regel über mehr Fachkenntnisse verfüge, nicht durchsetzen⁵³⁸⁾. Der Widerstand der Bundesregierung gegen eine solche Regelung fußte auf der Überlegung, daß in konkreten Beratungssituationen u.U. kein einheitlicher deutscher Standpunkt zu erzielen sei und damit "die Geschlossenheit und Berechenbarkeit bundesdeutscher Verhandlungspositionen"⁵³⁹⁾ gefährdet würde.

Eine zusammenfassende Beurteilung der Regelung über die Hinzuziehung von Ländervertretern zu den Beratungen in EG-Gremien zeigt, daß die deutschen Bundesländer, ungeachtet der eben erwähnten Unzulänglichkeiten, damit über ein wirkungsvolles Instrument der Mitwirkung am EG-Rechtsetzungsprozeß verfügen, daß aber gleichzeitig die an sie und ihre Vertreter gestellten Anforderungen in fachlicher Hinsicht beachtlich sind.

⁵³⁴⁾ Nach Strohmeier, DÖV 1988, S. 634 f. haben die Länder in diesen Kommissionsausschüssen, die sich mit der näheren Ausgestaltung des Gemeinschaftsrechts oder seiner Anpassung an den technischen Fortschritt beschäftigen, allerdings kein dem Art. 2 Zustimmungsgesetz zur EEA vergleichbares förmliches Beteiligungsrecht, sondern deren Hinzuziehung beruht auf dem "good will" der Bundesregierung.

⁵³⁵⁾ Siehe zu diesem Problembereich im Detail Bruha/Münch, NJW 1987, S. 542 ff.

⁵³⁶⁾ Siehe dazu ausführlich Falke/Joerges, DVBl 1987, S. 1051 ff.

⁵³⁷⁾ Weitergehend sind die Rechte allerdings im Bildungsbereich, wo die Ländervertreter im Bildungsministerrat unter den gleichen Bedingungen Erklärungen abgeben dürfen sowie bei den "Ministertreffen der für die kulturelle Zusammenarbeit zuständigen Minister der Mitgliedstaaten" (Punkt IV, Zif. 3 der Vereinbarung)

⁵³⁸⁾ Memminger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 69.

⁵³⁹⁾ Wessels, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.) 1986, S. 184.

d) Organisatorische Aspekte

Auf die mit der Einführung des Bundesratverfahrens verbundenen organisatorischen Probleme hat der Bundesrat mit der Änderung seiner Geschäftsordnung reagiert⁵⁴⁰). Neben der Schaffung einer geeigneten Infrastruktur zur Verarbeitung der gewaltigen Informationsmengen⁵⁴¹) galt es dabei insbesondere auch dem Erfordernis der Schnelligkeit des Stellungnahmeverfahrens des Bundesrates und der Notwendigkeit der Vertraulichkeit bestimmter Informationen Rechnung zu tragen.

Hinsichtlich der Informationsverarbeitung, insbesondere des "Aussiebens" der länderrelevanten Informationen, erhofft man sich durch ein Computer-gestütztes Informationssystem, das auch die Bundesratsausschüsse und die Länder über alle Eingänge unterrichtet, einige Erleichterungen.

Dem Bedürfnis der Vertraulichkeit gewisser Informationen, insbesondere aber der Eilbedürftigkeit der Entscheidungsfindung der Länder im Bundesrat, um die Position der Bundesregierung im EG-Willensbildungsprozeß nicht allzu sehr zu schwächen⁵⁴²), dient die Einrichtung einer *entscheidungsbefugten "Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft"* (*EG-Kammer*)⁵⁴³), als Beschlußgremium des Bundesrates.

Gem. 45 b II GeschOBR haben die Beschlüsse der *EG-Kammer* die gleiche Wirkung wie Beschlüsse des Bundesratplenums, die *EG-Kammer* ist also *kein entscheidungsvorbereitendes, sondern ein entscheidendes Organ*. Allerdings entscheidet die EG-Kammer nicht über alle EG-Vorlagen, sondern lediglich bei Dringlichkeit oder Vertraulichkeit der Materie. Mitgliedschaft und Abstimmungsberechtigung in der EG-Kammer sind an die Mitgliedschaft im Bundesrat geknüpft, für die Vertretung in der EG-Kammer kommen also nur Mitglieder der Länderregierungen in Frage. Bestrebungen, zur Mitgliedschaft und Abstimmung in der EG-Kammer auch Bevollmächtigte (Beamte) der Landesregierungen zuzulassen, konnten sich wegen der Befürchtung eines allenfalls damit verbundenen politischen "Gewichtsverlust" von Stellungnahmen des Bundesrates nicht durchsetzen⁵⁴⁴). Im Unterschied zum Plenum sieht die Geschäftsordnung der EG-Kammer unter bestimmten Voraussetzungen⁵⁴⁵) die Möglichkeit von Umfragebeschlüssen vor. Hinsichtlich des Abstimmungsmodus gilt wie im Plenum das Mehrheitsprinzip, die Stimmenzahl bemißt sich ebenfalls nach dem im Plenum geltenden Schlüssel⁵⁴⁶).

⁵⁴⁰) BGBl 1988 I, S. 857. Wortlaut siehe Anhang 8. Zur Änderung der Geschäftsordnung und der neuen Aufgabenstellung des Bundesrates siehe im Detail Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 509 ff.; Risse, NJW 1988, S. 2780 f.; Borchmann, DÖV 1988, S. 627; Schmidt-Meinecke 1988, S. 67 ff.

⁵⁴¹) Risse, NJW 1988, S. 2780 rechnet mit bis zu 96 Eingängen pro Tag im Gegensatz zu bisher 150-200 EG-Vorlagen pro Jahr.

⁵⁴²) Der Sitzungsrythmus des Bundesrates (Dreiwochen-Abstände und Sitzungspausen wegen der Parlamentsferien zum Jahreswechsel, Ostern und Sommer) entspricht nicht dem Verhandlungsrythmus in den EG-Gremien. Bei sich daraus ergebender nicht rechtzeitiger Vorlage von Stellungnahmen des Bundesrates könnte die Bundesregierung die Position der Länder in Brüssel nicht berücksichtigen.

⁵⁴³) Siehe dazu ausführlich Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 513 ff.; Schütz, NJW 1989, S. 2160 ff.

⁵⁴⁴) Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 514 f.

⁵⁴⁵) Siehe dazu Oschatz/Risse, DÖV 1989, S. 517.

⁵⁴⁶) Bremen, Hamburg, Saarland: 3 Stimmen; Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein: 4 Stimmen; Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen: 5 Stimmen.

3. Die Institution des "Länderbeobachters"⁵⁴⁷⁾

Die Wurzeln der Einrichtung des "Länderbeobachters" reichen zurück bis zu den Verhandlungen über die Gründung der EWG und der EURATOM im Jahre 1956 als die deutschen Bundesländer bereits den Wunsch nach Schaffung einer "unmittelbaren Verbindungsstelle zu den Gemeinschaftsorganen"⁵⁴⁸⁾ äußerten. In der Folge wurde dann auf der Basis eines gentlemen's agreement zwischen dem Bund und den Ländern⁵⁴⁹⁾ - also ohne verbindliche rechtliche Grundlage⁵⁵⁰⁾ - der "Länderbeobachter" zu einer dauerhaften Institution erhoben. Mit dem anlässlich der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27. 10. 1988 unterzeichneten Abkommen über den Beobachter der Länder bei den EG hat diese Institution nun auch eine vertragliche Grundlage gefunden⁵⁵¹⁾.

Die Bestellung des Länderbeobachters erfolgte anfangs noch durch die Ministerpräsidentenkonferenz selbst, wurde später dann aber von der Länderwirtschaftsministerkonferenz unter nachfolgender Bestätigung durch die Ministerpräsidentenkonferenz vorgenommen. Gemäß Art. 3 des Abkommens vom 27. 10. 1988 über den Länderbeobachter werden der Länderbeobachter und seine Stellvertreter nunmehr von den Länderministern, die die einzelnen Länder im EG-Ausschuß des Bundesrates vertreten, unter dem Vorsitz des Landesministers, der Vorsitzender des EG-Bundesratsausschusses ist, für die Dauer von 4 Jahren ernannt, wobei ein Wechsel der entsendenden Länder anzustreben ist.⁵⁵²⁾

Bei der Institution des "Länderbeobachters" handelt es sich um eine von allen Ländern gemeinsam getragene Einrichtung, an deren Finanzierung sich die Länder daher anteilmäßig beteiligen⁵⁵³⁾. Der Länderbeobachter verfügt über einen Dienstsitz bei der baden-württembergischen Landesvertretung in Bonn (aus historischen Gründen) sowie über ein Außenbüro in Brüssel. Zur personellen Ausstattung dieser Einrichtung zählen neben dem Länderbeobachter und dessen haupt- und nebenamtlichem Stellvertreter noch fünf weitere Verwaltungskräfte.

Der Länderbeobachter tritt nach außen offiziell als Mitglied der deutschen Delegation bei den EG in Erscheinung⁵⁵⁴⁾ und hat in dieser Funktion - allerdings ohne Interventionsrecht - Zugang zu den Beratungen im Ministerrat, die Möglichkeit an den Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter, ja selbst an Arbeitsgruppen des Rates teilzunehmen sowie Kontakte zur EG-Kommission zu knüpfen. Im Gegensatz zu den Vertretern der "Länderbüros" hat der Länderbeobachter als Mitglied der deutschen Ratsdelegation somit also unmittelbar Zugang zu allen EG-Institutionen. Der im Zusammenhang mit den Verhand-

⁵⁴⁷⁾ Siehe dazu anstelle vieler Schmidt-Meinecke 1988, S. 35 ff., 71 ff.; Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 101 ff.; Strohmeier, DÖV 1988, S. 635; Borchmann, DÖV 1988, S. 626 f.; ders., AöR 1987, S. 590 ff., 619 ff.

⁵⁴⁸⁾ Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 103.

⁵⁴⁹⁾ Die Stellung des Länderbeobachters erfuhr insbesondere im Jahre 1979 durch ein derartiges gentlemen's agreement, nämlich den (nicht-verbindlichen) Briefwechsel zwischen Bundeskanzler Schmidt und Ministerpräsidenten Rau zur Verbesserung der Mitwirkung der Länder am Entscheidungsprozeß in Brüssel (Neuregelung des Länderbeteiligungsverfahrens) eine Aufwertung.

⁵⁵⁰⁾ Sasse 1974, S. 342 spricht in diesem Zusammenhang von einer "pragmatischen, um die verfassungsmäßige Rechtfertigung wie die saubere Zuständigkeitsverteilung wenig besorgte Vorkehrung".

⁵⁵¹⁾ Siehe Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 223, 228. Wortlaut Anhang 12.

⁵⁵²⁾ Siehe dazu Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 117 (Fn. 25 b); Borchmann, DÖV 1988, S. 626 f.

⁵⁵³⁾ Zwei Drittel des aufzubringenden Finanzbedarfes richten sich nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen und ein Drittel nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der Länder. So Schmidt-Meinecke 1988, S. 72.

⁵⁵⁴⁾ Die Mitgliedstaaten werden ja ausschließlich durch die Zentralregierungen vertreten.

lungen über eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gem. Art. 2 (6) EEAG von seiten der Länder geäußerte Wunsch, durch eine räumliche Eingliederung des Büros des Länderbeobachters in die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei den EG in den Genuß einer funktionsfähigen insbesondere administrativen Infrastruktur kommen zu können, ist an den Bedingungen des Bundes gescheitert. Die Länder waren nicht bereit, den vom Bund in diesem Zusammenhang genannten Voraussetzungen wie Abordnung des Länderbeobachters zum Auswärtigen Amt anstelle einer Bürogemeinschaft zwischen Ständiger Vertretung und Länderbeobachter, Vorlagepflicht für Berichte grundsätzlichen oder politischen Inhalts und Weisungsrecht des Leiters der Ständigen Vertretung hinsichtlich des allgemeinen Dienstbetriebes, zu akzeptieren⁵⁵⁵). Die Stellung des Länderbeobachters als Mitglied der deutschen Delegation und der dadurch ermöglichte unmittelbare Zugang zu den Organen der EG determiniert in gewisser Weise auch den Aufgabenbereich des "Länderbeobachters". Was die künftig vom Länderbeobachter wahrzunehmenden Aufgaben anlangt, gilt es darauf hinzuweisen, daß die Ablösung des "Länderbeteiligungsverfahrens" durch das "Neue Bundesratsverfahren" auch zu einer gewissen Schwerpunktverschiebung und Neudefinition des Aufgabenbereichs des "Länderbeobachters" geführt hat⁵⁵⁶). Insbesondere wird der Länderbeobachter in Zukunft von der routinemäßigen, im Zuge des Länderbeteiligungsverfahrens erfolgten Übermittlung von Kommissions- und Ratsdokumenten an die "Gemeinsamen Stellen" der Länder, die einen Schwerpunkt seiner bisherigen Arbeit ausmachten, entbunden. Diese Aufgabe kommt im Rahmen des "Neuen Bundesratsverfahrens" der Bundesregierung zu. Ungeachtet dieser neuen Schwerpunktsetzung, die insgesamt zu einer Verlagerung der Tätigkeit des Länderbeobachters nach Brüssel führen wird⁵⁵⁷), wurde die Institution als solche nicht in Frage gestellt⁵⁵⁸). Dies ist insofern nicht verwunderlich als, wie nachfolgende kurze Zusammenstellung der Aufgaben des Länderbeobachters beweist⁵⁵⁹), dieser Einrichtung insbesondere im Hinblick auf subsidiäre Informationsvermittlung weiterhin eine zentrale Funktion zukommt⁵⁶⁰):

1. Akquisition zusätzlicher (Hintergrund-) Informationen mit Relevanz für die Länder durch Kontakte mit der EG-Kommission, dem Ratssekretariat und dem Europäischen Parlament, durch die Teilnahme an den Sitzungen des EG-Ministerrates bzw. an den Verhandlungen im Rat vorgeordneten Beratungen im Ausschuß der Ständigen Vertreter. Dem Ziel der Informationsbeschaffung dienen auch enge Kontakte mit der Ständigen Vertretung in Brüssel sowie die Teilnahme an den einschlägigen Koordinierungsbesprechungen der Ressorts der Bundesregierung.
2. Die Unterstützung der Vertreter der Länder in den Beratungsgremien der EG gem. Art. 2 Abs.5 EEAG bzw., wenn vom Bundesrat für einen bestimmten Sachbereich kein

⁵⁵⁵) Siehe dazu Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 116 f. (Fn. 25 a); Strohmeier, DÖV 1988, S. 635; Borchmann, AöR 1987, S. 591; Schmidt-Meinecke 1988, S. 74.

⁵⁵⁶) Siehe dazu Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 111; Schmidt-Meinecke 1988, S. 72 f.; Borchmann, AöR 1987, S. 619 f.

⁵⁵⁷) Eine gänzliche Verlagerung der Aktivitäten des Länderbeobachters von Bonn nach Brüssel erscheint nach Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 115 aus 2 Gründen nicht als sinnvoll: Einmal bedarf es einer ständigen Kontaktnahme zwischen Bundesregierung bzw. Bundesrat und zudem stehen administrative Hindernisse einer vollständigen Verlagerung der Einrichtung des "Länderbeobachters" nach Brüssel entgegen.

⁵⁵⁸) Siehe dazu Borchmann, DÖV 1988, S. 626.

⁵⁵⁹) Siehe dazu die Aufstellung bei Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 118.

⁵⁶⁰) Siehe dazu auch Schmidt-Meinecke 1988, S. 72

Vertreter benannt wurde, die Teilnahme des Länderbeobachters an den Beratungen der Gremien bei Kommission und Rat anstelle eines eigenen Ländervertreters.

3. Weiterleitung der im Rahmen der Tätigkeiten unter 1. und 2. gesammelten Informationen in erster Linie an den Bundesrat, um diesen bei der Wahrnehmung seiner Rechte zu unterstützen, aber auch direkt an die zuständigen Länderressorts.

Für eine Beibehaltung der Einrichtung des Länderbeobachters ungeachtet der Schaffung von "Länderbüros" in Brüssel sprechen auch die von Stöger⁵⁶¹⁾ vorgebrachten Argumente. Danach obliegt dem Länderbeobachter dank seinem privilegierten Zugang insbesondere zu EG-Institutionen "die kontinuierliche, breit angelegte und fach- aber nicht länderspezifische Information" - also die Information der Länder in ihrer Gesamtheit - während demgegenüber die Verbindungsbüros der Länder "länderspezifische Informations-, "Lobby" und "Public-relations"-Funktionen" speziell für das jeweilige Bundesland wahrnehmen⁵⁶²⁾.

4. Die Informationsbüros der Länder in Brüssel⁵⁶³⁾

Unzufriedenheit mit dem Funktionieren des innerstaatlichen Länderbeteiligungsverfahrens in EG-Angelegenheiten, Unstimmigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern in der Frage der Einbindung des "Länderbeobachters" in die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei den EG⁵⁶⁴⁾ und ganz allgemein der als mangelhaft empfundene Informationsfluß in EG-Fragen⁵⁶⁵⁾ waren jene ausschlaggebenden Beweggründe, die die deutschen Bundesländer dazu veranlaßten, sich durch die Einrichtung eigener Büros am Sitz der EG-Kommission selbst die für ihre Belange notwendigen Informationen zu beschaffen⁵⁶⁶⁾. Die Vorreiterrolle nahm dabei Hamburg wahr, das bereits seit Jänner 1985 ein "Hanse-Office" unterhält und in der Folge auch noch mit der Wahrnehmung der Interessen der Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein betraut wurde. Mit der Eröffnung eines Informationsbüros am 18. 9. 1988 hat nun auch das letzte deutsche Bundesland, Hessen, eine Vertretung in Brüssel eingerichtet. Die Hauptaufgaben dieser Länderbüros können wie folgt umschrieben werden: Informationsbeschaffung und -vermittlung für Behörden, Organisationen und Unternehmen der Länder, Erläuterung der jeweiligen landespolitischen Positionen zu EG-Vorhaben, Hilfestellung für die Wirtschaft durch gezielte Informationen über Förderungsmöglichkeiten sowie Beratung bei Förderungsanträgen, Durchführung von Veranstaltungen zum Zwecke der wirtschaftlichen und kulturellen Darstellung der Länder sowie Diskussionsstätte⁵⁶⁷⁾. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten liegt dabei naturgemäß bei informellen Kontakten mit den Dienststellen der EG-Kommission und dem

⁵⁶¹⁾ Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 113 f.

⁵⁶²⁾ Zur unterschiedlichen Aufgabenstellung von "Länderbeobachter" und "Länderbüros" siehe Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 229.

⁵⁶³⁾ Siehe statt vieler Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 217 ff. mit weiteren Literaturhinweisen.

⁵⁶⁴⁾ Siehe dazu Borchmann, AöR 1987, S. 596 ff.

⁵⁶⁵⁾ Siehe dazu Vogel 1987, S. 13 ff.

⁵⁶⁶⁾ Zum chronologischen Ablauf und den Motiven für die Errichtung von Länderbüros siehe Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 224.; Borchmann, AöR 1987, S. 596 f.; Strohmeier, DÖV 1988, S. 635 f.

⁵⁶⁷⁾ Siehe dazu Hahn, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.) 1986, S. 109.; Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 229 f. Besonders umfangreich ist der Aufgabenkatalog des Informationsbüros des Freistaates Bayern ausgefallen (zitiert nach Schmidt-Meinecke 1988, S. 115):

- Beobachtung des europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sowie Sammlung und Weitergabe von Informationen unter dem Gesichtspunkt einer besonderen Relevanz für Bayern;

Ratssekretariat, eine Möglichkeit der Teilnahme der Vertreter der Länderbüros an Sitzungen von Arbeitsgruppen der Kommission besteht jedoch nicht. Zur Bewältigung dieser Aufgaben verfügen die Länderbüros teilweise über ganz beträchtliche Etats, die im Jahre 1986 von 270 000 DM (Hessen) bis zu 800 000 DM im Falle Nordrhein-Westfalens reichten⁵⁶⁸). Die personelle Ausstattung dieser Verbindungsbüros variiert zwischen 2 und 8 Personen, mit dem Herannahen des Binnenmarktes beabsichtigen manche Bundesländer wie etwa Bayern jedoch eine weitere personelle Aufstockung⁵⁶⁹). Die Informationsbüros der einzelnen Länder sind räumlich getrennt untergebracht, was im Hinblick auf eine kostensparende Ressourcennutzung sowie einen optimalen Informationsaustausch nicht unbedingt von Vorteil ist. Die bestehenden Länderrepräsentanzen sind teilweise öffentlich-rechtlich, teilweise privatrechtlich strukturiert⁵⁷⁰). Nach dem öffentlich-rechtlichen Modell, bei dem die Bundesländer als Vertragspartner nach außen auftreten - z.B. bei der Anmietung der Büroräumlichkeiten - und das Informationsbüro von Beamten der Landesregierung geleitet wird, sind die Informationsbüros der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz organisiert. Beim privatrechtlichen Modell, dessen sich die restlichen Bundesländer bedienen, tritt eine Privatperson oder eine Institution des Privatrechts als Interessenswahrer der Bundesländer in Brüssel in Erscheinung⁵⁷¹). Die Einrichtung dieser Länderbüros stieß jedenfalls zu Beginn auf teilweise heftige Kritik seitens des Bundes, der um sein Außenvertretungsmonopol gem. Art. 32 (1) GG⁵⁷²) fürchtete⁵⁷³). Insbesondere wurde von der Bundesregierung darauf hingewiesen, daß die Bundesländer über kein Gesandtschaftsrecht - auch nicht im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetz-

- Förderung der bayrischen Wirtschaft, vor allem kleinerer Unternehmen, durch gezielte Information über Förderungsmöglichkeiten;
- Unterstützung der Aktivitäten aller bayrischen Ressorts in Brüssel;
- Unterrichtung interessierter Stellen in Brüssel über die EG-relevanten Gegebenheiten in Bayern;
- Kontakte zu anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen mit Sitz in Brüssel;
- Vorbereitung von Besuchen von Mitgliedern der Staatsregierung, des persönlichen Beauftragten des Ministerpräsidenten sowie anderer Besucher aus Bayern, deren Betreuung im öffentlichen Interesse liegt;
- Öffentlichkeitsarbeit für den Freistaat Bayern.

⁵⁶⁸) Siehe dazu Schmidt-Meinecke 1988, S. 114 ff.

⁵⁶⁹) Siehe Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 233.

⁵⁷⁰) Siehe dazu Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 231 ff.

⁵⁷¹) So hat die Westdeutsche Landesbank aufgrund eines Vertrages mit der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ein Verbindungsbüro in Brüssel eingerichtet, das die Kommunikation zwischen den Institutionen der EG und dem Bundesland Nordrhein-Westfalen verbessern soll.

⁵⁷²) Art. 32 (1) GG lautet: "Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes". Fastenrath hat in einer Untersuchung zu dieser Problematik die Ansicht vertreten, daß sich die Länder im Rahmen ihrer innerstaatlichen Zuständigkeiten über ihr Vertragsschließungsrecht nach Art. 32 (3) GG hinaus außenpolitisch betätigen dürfen, insbesondere auch ihren Außenhandel durch finanzielle Unterstützungen von Unternehmen, Landesausstellungen und Ministerbesuchen im Ausland fördern dürfen. Dies deshalb, weil Art. 32 (1) GG dem Bund nur das "völkerrechtsförmliche Handeln" vorbehalte. Siehe dazu im Detail Fastenrath 1986, S. 86. A. M. Westerwelle, ZRP 1989, S. 122 ff. Zu dieser Problematik siehe auch Borchmann, Verwaltungsrundschau 1987, S. 3 ff.

⁵⁷³) Siehe dazu eine Meldung der Süddeutschen Zeitung vom 26. 3. 1986 "Bund gegen Länderbüros in Brüssel" zitiert nach Borchmann, Verwaltungsrundschau 1987, S. 1.: "Die Bundesregierung hat die Länder vor dem Versuch gewarnt, über eigene Vertretungen in Brüssel an Bonn vorbei Einfluß auf den Entwicklungsprozeß der europäischen Integration nehmen zu wollen. Die Länder müßten selbst beurteilen, ob sie sich bei einer Häufung von Büros in Brüssel gegenseitig behinderten, erklärte der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Lutz Stavenhagen (CDU), in Bonn. Der Bund würde von solchen Entwicklungen berührt, wenn Länderbüros in einer Weise auftreten würden, die mit der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre".

gebungsmaterien - verfügen⁵⁷⁴) und daß, selbst wenn die Büros nur kommerziell-fiskalische Zwecke verfolgten, die Gefahr bestehe, daß sie mit den bei den deutschen Botschaften tätigen Handelsattachés in Konkurrenz treten⁵⁷⁵). In diesem Zusammenhang wurde auch die Befürchtung geäußert, daß diese Form der "Nebenaußenpolitik"⁵⁷⁶) der Länder einer einheitlichen deutschen Europapolitik abträglich sei, und dadurch eine wirkungsvolle Vertretung deutscher Interessen verhindert werde⁵⁷⁷). Seitens der Länder wurde dazu allerdings stets betont, daß man mit der Einrichtung der Länderbüros keineswegs die Absicht verfolge, die außenpolitische und damit auch die EG-politische Kompetenz des Bundes in Frage zu stellen oder diese gar zu konterkarieren⁵⁷⁸). Den Ländern gehe es um eine effiziente Informationsbeschaffung und nicht um Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß von EG-Organen⁵⁷⁹). Inzwischen scheint sich die deutsche Bundesregierung mit der eingetretenen Entwicklung abgefunden zu haben. So verzichtete sie auf die Aufnahme eines Passus in die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 17. 12. 1987, der die Länder dazu verpflichtet hätte, die Länderbüros in privatrechtlicher Form zu betreiben sowie den Tätigkeitsbereich der Informationsbüros abschließend festzuschreiben⁵⁸⁰). Mitausschlaggebend für den Gesinnungswandel des Bundes in dieser Frage mag neben der "normativen Kraft des Faktischen" u.a. auch die Erkenntnis gewesen sein, daß die Gemeinschaftspolitik zwar formalrechtlich weiterhin zum Bereich der Außenvertretung ressortiert, daß es sich bei Fragen der europäischen Integration de-facto aber um eine Art "europäische Innenpolitik" handelt, die auch für die Länder von zentraler Bedeutung ist⁵⁸¹).

Wie die Einrichtung ähnlicher Informationsbüros durch derzeit 4 spanische Autonome Gemeinschaften, nämlich das Baskenland, Katalonien, Galizien und die Kanarischen Inseln

⁵⁷⁴) So auch Westerwelle, in: ZRP 1989, S. 124: "Folglich ist die bestehende Länderpraxis, offizielle Länderrepräsentanzen bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel zu eröffnen, unabhängig von ihren jeweiligen Tätigkeiten, eine unzulässige Kompetenzanmaßung". Nach Westerwelle, ZRP 1989, S. 124 spielt es dabei keine Rolle, ob sich die Länder bei der Errichtung der Länderbüros des privatrechtlichen oder des öffentlich-rechtlichen Modells bedienen, "da für die verfassungsrechtliche Betrachtung nicht die zufällig gewählte Rechtsform, sondern das Moment der Außenfunktion" entscheidend sei.

⁵⁷⁵) Siehe dazu Ress, EuGRZ 1987, S. 366. Ress spricht sich in diesem Beitrag für eine institutionelle Regelung dieser Frage zwischen Bund und Ländern aus "um einem Wildwuchs vorzubeugen". Es bestehe die Gefahr, daß "die Dezentralisierung der Wahrnehmung der Außenvertretungsbefugnis der Bundesrepublik Deutschland durch geduldete Inanspruchnahme von Außenvertretungsbefugnissen der Länder außenpolitisch und völkerrechtlich dazu führen könnte, daß Drittstaaten derartige Außenvertretungsbefugnisse durch Länder der Bundesrepublik selbst als dafür verantwortlich zurechnen könnten".

⁵⁷⁶) Zu diesem Begriff siehe Nass, EA 1986, S. 619 ff.

⁵⁷⁷) Siehe dazu Hrbek 1988, S. 24: "Einander widersprechende deutsche Stimmen in Brüssel können für die Wahrnehmung und Durchsetzung deutscher Interessen, auch solcher der Länder, nur abträglich sein". Überhaupt negativ zur Einrichtung von Länderbüros äußert sich Hellwig, EA 1987, S. 302: "Die Ständige Vertretung ist nach Art. 32 Abs. 1 GG allein befugt, für die Bundesrepublik aufzutreten. Es dient weder dem Ansehen der Bundesrepublik noch der Durchsetzung seiner gebündelten Ziele, wenn Ländervertretungen neben der offiziellen Vertretung "Wirtschaftsförderung" betreiben. Daraus kann sich für die Brüsseler Kommission alsbald das widersprüchliche Bild von Deutschland ergeben, daß einerseits eine innerdeutsche Länderblockade durch ihre übereinstimmenden Stellungnahmen im Bundesrat die europäische Gesetzgebung behindert, andererseits die Länder als einzelne im Wettlauf um die Subventionstöpfe weit weniger geschlossen, jeder gegen jeden, in Brüssel agieren".

⁵⁷⁸) Siehe dazu Vogel 1987, S. 13 ff.

⁵⁷⁹) So Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 231.

⁵⁸⁰) Siehe dazu Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 230 f.

⁵⁸¹) Siehe dazu Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 231. Kritisch zum Begriff "Europäische Innenpolitik" als Rechtfertigung für die Länderbüros Westerwelle, ZRP 1989, S. 123. Die Vorstellung, daß es sich bei der

zeigt⁵⁸²⁾, hat das Beispiel der deutschen Bundesländer offensichtlich bereits Schule gemacht. Es liegt daher nahe, bei einer allfälligen österreichischen EG-Mitgliedschaft die Einrichtung derartiger Ländervertretungen in Brüssel ins Kalkül zu ziehen.

IV. Einflußnahmemöglichkeiten der österreichischen Bundesländer auf die EG-Beitrittsverhandlungen bzw. den europäischen Integrationsprozeß

1. Einflußnahmemöglichkeiten der Länder im Stadium der Beitrittsvorbereitungen bzw. Beitrittsverhandlungen

Nach Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG fallen äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland⁵⁸³⁾ in die Zuständigkeit des Bundes. Die Verhandlungsführung sowie der Abschluß der Beitrittsverträge mit den Europäischen Gemeinschaften sind daher Sache des Bundes. Daran ändert auch das den österreichischen Bundesländern mit der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 eingeräumte "Länderstaatsvertragsrecht"⁵⁸⁴⁾ nichts, da gem. Art. 16 B-VG potentielle Verhandlungs- und Vertragspartner der Länder nur Nachbarstaaten bzw. deren Teilstaaten sind, ein hoheitliches Auftreten der Länder gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten, etwa internationalen Organisationen wie den Europäischen Gemeinschaften, damit nach wie vor nicht möglich ist⁵⁸⁵⁾.

Gemeinschaftspolitik um eine Art "europäische Innenpolitik" handelt, dürfte auch Hintergrund für den Art. 24 (1) der vom Europäischen Parlament verabschiedeten Gemeinschaftscharta der Regionalisierung sein, demzufolge der Gesamtkomplex der gemeinschaftlichen Politiken der EG nicht als auswärtige Beziehungen im Sinne des klassischen Völkerrechts eingestuft werden kann. Wortlaut siehe Anhang 9.

⁵⁸²⁾ Siehe dazu und den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problemen Da Silva Ochoa 1989, S. 13, 29.

⁵⁸³⁾ Zu den auswärtigen Angelegenheiten zählt der Verkehr mit ausländischen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten einschließlich zwischenstaatlicher Organisationen also auch den Europäischen Gemeinschaften.

⁵⁸⁴⁾ BGBl. 685/1988. Aufgrund dieser in zentralen Bereichen mit 1. 1. 1989 in Kraft getretenen Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle sind die österreichischen Bundesländer nun ähnlich wie die Schweizer Kantone und die deutschen Bundesländer befugt, "in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten zu schließen. Siehe dazu im Detail Thaler, ÖJZ 1988, S. 353 ff.; Burtcher, ÖZöRV 1988, S. 137 ff.; Walter, in: Walter (Hrsg.) 1989, S. 9 ff. Damit wurden die österreichischen Bundesländer zu partiellen Völkerrechtssubjekten. Der Umstand, daß die Landesstaatsverträge vom Bundespräsidenten abgeschlossen werden, berechtigt nicht zu einer Interpretation, wonach es sich bei den Landesstaatsverträgen lediglich um "territorial begrenzte Staatsverträge" des Bundes handelt. So aber Berchtold, in: ÖZöRV 40 (1989), S. 217 ff. In der Schweiz, wo ebenfalls ein Bundesorgan, nämlich der Bundesrat, die Verträge für die Kantone abschließt, zieht jedenfalls niemand aus der mangelnden völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit der Kantone den Schluß, daß es den Kantonen an einer partiellen Völkerrechtssubjektivität fehlt. Siehe dazu Schindler, in: Aubert u. a. (Hrsg.) 1989, Art. 10, Rz. 24: "Sobald sie (die Kantone) aber in völkerrechtlichen Verkehr mit anderen Staaten treten und völkerrechtliche Verträge mit anderen Staaten schließen, werden sie Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten und damit Völkerrechtssubjekte. Hat der Bund die Verträge in ihrem Namen abzuschließen, kommt ihnen nur die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit zu."

⁵⁸⁵⁾ Damit ist die vom Tiroler Landeshauptmann gegenüber der APA geäußerte Hoffnung, er könne sich im Falle eines EG-Beitritts die Wahrung der Tiroler Interessen in Form eines Einzelvertrages mit der Gemeinschaft vorstellen, schon aus verfassungsrechtlichen, ganz abgesehen von gemeinschaftsrechtlichen Erwägungen, nicht realisierbar. Siehe dazu die Pressemeldung in der Neuen Tiroler Zeitung vom 9.11.1988, S. 5.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht verbleibt den österreichischen Bundesländern somit nur die in Art. 10 Abs. 3 B-VG eingeräumte Partizipationsmöglichkeit. Danach ist den Ländern vor dem Abschluß von Staatsverträgen, die Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Art. 16 B-VG erforderlich machen oder die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren, die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben⁵⁸⁶). Bezogen auf den EG-Beitritt würde dies bedeuten, daß den Ländern nach streng verfassungsrechtlicher Lesart vor Abschluß der Beitrittsverträge lediglich die Möglichkeit zur (den Bund in keiner Weise bindenden) Stellungnahme zu geben wäre. Im Hinblick auf die mit einem EG-Beitritt verbundene Verpflichtung zur Übernahme des "acquis communautaire" - auch die Länder wären verpflichtet, innerhalb der Übergangszeit, ihre Rechtsordnung EG-konform zu gestalten⁵⁸⁷) - kann eine derartige Lösung nicht befriedigen. Unter Bedachtnahme auf die Auswirkungen eines EG-Beitritts für die Länder hat der Bund aber seine Bereitschaft zu erkennen gegeben, entsprechend der bereits bisher bei internationalen Vertragsverhandlungen geübten Praxis⁵⁸⁸), Ländervertreter zu den Beitrittsverhandlungen mit den EG hinzuzuziehen, wenn deren Kompetenzen bzw. wichtigen Interessen betroffen sind⁵⁸⁹). Diese Bereitschaft seitens des Bundes fand auch Eingang in die "Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik⁵⁹⁰". Unter Punkt "I. Verhandlungsführung und Koordination" wird zunächst klargestellt, daß die Verhandlungsführung der Bundesregierung ist. Zur Beratung der Bundesregierung wird aber ein Rat für Integrationsfragen⁵⁹¹) eingesetzt. Dem Rat gehören u.a. zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten) an. Darüber hinaus wird für die interne Koordination (Bundesministerien, Bundesländer, Gemeinden und Sozialpartner) und für die Vorbereitung der grundlegenden inhaltlichen Verhandlungspositionen der Bundesregierung gegenüber der EG im Bundeskanzleramt eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Für eine umfassende und rechtzeitige Einbindung der Länder und Gemeinden in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß sprach sich auch der Bundesrat in einer von den Bundesräten Schambeck und Strutzenberger initiierten Entschließung aus⁵⁹²).

Was letztlich die tatsächliche Berücksichtigung der Länderstandpunkte durch den Bund in den Verhandlungen mit den EG betrifft, sei darauf hingewiesen, daß die Länder mit Art. 50 Abs. 3 B-VG iVm Art. 44 Abs. 2 B-VG *zumindestens theoretisch* über ein gewisses Druckmittel verfügen. Gem. Art. 50 Abs. 3 bedarf es nämlich bei verfassungsändernden Staatsverträgen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung eingeschränkt wird, der Zustimmung des Bundesrates im Sinne des Art. 44 Abs. 2 B-VG. Daß es sich jedenfalls beim EWG-Beitrittsvertrag um eine derartige verfassungsändernde Regelung handelt, bedarf, allein schon ob der erwähnten vielfachen Eingriffe in Länder-

⁵⁸⁶) Siehe dazu Bartscher, ÖZöRV 1988, S. 143 ff.

⁵⁸⁷) Allein am Beispiel des Ausländergrundverkehrs kann man die Bedeutung der Beitrittsverhandlungen für die Länder ermessen.

⁵⁸⁸) Siehe dazu die Beispiele bei Bartscher, ÖZöRV 1988, S. 166 ff.

⁵⁸⁹) Siehe so zuletzt die Hinzuziehung eines Vertreters der Tiroler Landesregierung zu den Transitverhandlungen mit den EG, Tiroler Tageszeitung vom 25. 4. 1989, S. 5.

⁵⁹⁰) Der Wortlaut der EG-Parteienvereinbarung findet sich in der Wiener Zeitung vom 29.6.1989.

⁵⁹¹) Die Einsetzung des Rates erfolgte durch Bundesgesetz vom 29. Juni 1989 über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik, BGBl. 368/1989. Wortlaut siehe Anhang 13.

⁵⁹²) Siehe dazu StenProtBR, 515. Sitzung vom 11. Mai 1989, S. 22993 ff.

kompetenzen, wohl keiner gesonderten Beweisführung. Aber selbst bei anderweitiger rechtlicher Qualifikation des EWG-Beitrittsvertrages käme dem Bundesrat gemäß dem durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 neuformulierten Art. 50 Abs. 1 S. 2 ein Zustimmungsrecht zu⁵⁹³), da durch diesen Vertrag zweifellos Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder geregelt werden. Der Bundesrat als Interessensvertretung der Bundesländer könnte also etwa bei grober Mißachtung von Länderinteressen im Zuge der Beitrittsverhandlungen durch die Bundesregierung einen österreichischen EG-Beitritt zumindest theoretisch scheitern lassen⁵⁹⁴).

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, daß ein Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 2 B-VG, also durch einen Staatsvertrag im einfachen Gesetzesrang, schon alleine deshalb nicht möglich ist, weil der Bund gemäß dieser Bestimmung lediglich zur Übertragung *einzelner Hoheitsrechte des Bundes*, auf internationale Organisationen befugt ist.⁵⁹⁵) Damit unterscheidet sich Art. 9 Abs. 2 B-VG wesentlich von Art. 24 GG, der wiederholt als die *“offene Flanke des deutschen Föderalismus”* bezeichnet wurde, da der Bund gemäß dieser Bestimmung auch zur Übertragung von Hoheitsrechten der Länder ermächtigt ist⁵⁹⁶). Eine Revision dieser von den Ländern bereits desöfteren kritisierten Bestimmung konnte bisher allerdings noch nicht durchgesetzt werden⁵⁹⁷.)

2. Mitwirkungsmöglichkeiten der österreichischen Bundesländer am EG-Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bei bestehender Mitgliedschaft

Trotz der noch darzustellenden teilweise unterschiedlichen Verfassungsrechtslage, insbesondere was die Stellung des Bundesrates anlangt, erscheint im Hinblick auf allfällige Partizipationsmöglichkeiten der österreichischen Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß, eine Orientierung an den von den deutschen Bundesländern in einem Zeitraum von mehr als 30 Jahren entwickelten Modellen zweckmäßig. D. h. es ist einmal ein Verfahren zu institutionalisieren, das den Ländern auf nationaler Ebene das Recht einräumt, die Haltung der Vertreter der österreichischen Bundesregierung im EG-Ministerrat zu beeinflussen, in bestimmten Fällen auch zu determinieren. D. h. aber auch dafür Vorsorge zu treffen, daß die Länder unter Bedachtnahme auf die gemeinschafts- und verfassungs-

⁵⁹³) Siehe dazu Rack, AVR 1989, S. 41.

⁵⁹⁴) Im Hinblick auf die starke parteipolitische Ausrichtung des Bundesrates, die vielfach seine Aufgabe als Interessensvertretung der Bundesländer in den Hintergrund drängt, ist im Falle eines von beiden großen Parteien befürworteten EG-Beitritts wohl kaum damit zu rechnen, daß allenfalls übergangene Länderinteressen den Bundesrat zu einem derartigen Schritt bewegen würden. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch die Rolle eines *“Aschenbrödel”*, die dem Bundesrat bei der Beschlußfassung über den österreichischen Beitrittsantrag spielte. Während die Bundesregierung aufgrund einer Entschließung des Nationalrates vom 29. 6. 1989 bereits den Brief nach Brüssel formulierte, diskutierte die *“Länderkammer”* noch über das *“ob”* eines solchen Schrittes. Siehe dazu Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung, Juli/August 1989, S.3.

⁵⁹⁵) Siehe dazu im Detail Burtscher, in: Huber/Esterbauer (Hrsg.) 1988, S. 100 f.; Schreuer, ZaöRV 1982, S. 95; Seidl-Hohenveldern, in: Börner u.a. (Hrsg.) 1984, S. 502; Walter, ÖZöRV 1988, Suppl. 10, S. 131 ff.; Griller 1989, S. 246 ff., 265 ff.

⁵⁹⁶) Zu einem Vergleich zwischen Art. 9 Abs. 2 B-VG und Art. 24 GG siehe Seidl-Hohenveldern, in: Börner u.a. (Hrsg.) 1984, S. 501 f.

⁵⁹⁷) Siehe dazu Schwan 1982, S. 54 ff.; Ress, EuGRZ 1986, S. 554 f.

rechtlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung eines vollständigen Informationsflusses, aktiv werden können. Was die Ausgestaltung des nationalen Verfahrens anlangt, kommt, wie in der Folge zu zeigen sein wird, der Frage, welche Institution die Koordination der Länderstandpunkte in EG-Fragen übernehmen und einen allfälligen gemeinsamen Länderstandpunkt der Bundesregierung gegenüber vertreten soll, entscheidende Bedeutung zu.

a) *Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf die Willensbildung des Bundes in den den Kompetenz- bzw. Interessensbereich der Länder betreffenden EG-Angelegenheiten*

(1) *Verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes zur Beachtung der Länderstandpunkte*

Bevor auf die inhaltliche Ausgestaltung jenes Verfahrens näher eingegangen werden soll, daß es den Bundesländern - etwa im Wege eines verbindlichen Stellungnahmerechts - gegenüber der Bundesregierung ermöglichen soll, auf ihre Kompetenz- bzw. Interessenssphäre betreffende EG-Entscheidungen Einfluß zu nehmen, scheint es angebracht, kurz einige Gedanken zur verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Bundes zur Beachtung der Länderinteressen bei der EG-Rechtsetzung anzustellen.

Bereits in der Regierungsvorlage zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1974 (BGBl. 1974/444)⁵⁹⁸), die zur Aufnahme des Art. 10 Abs. 3 B-VG geführt hat, wurde außer Zweifel gestellt, daß der Bund aufgrund des *bundesstaatlichen Prinzips verpflichtet ist*⁵⁹⁹), den Ländern vor dem Abschluß von Staatsverträgen, die *Durchführungsmaßnahmen im Sinne des Art. 16 B-VG erforderlich machen* oder die den *selbständigen Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berühren*, *Gelegenheit zur Stellungnahme* zu geben⁶⁰⁰). Durchführungsmaßnahmen nach Art. 16 B-VG sind nach einem Gutachten des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes (BKA-VD) dann notwendig, wenn der künftige Vertrag durch ein Landesgesetz zu erfüllen ist oder wenn Verwaltungsmaßnahmen der Länder in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Erfüllung des Staatsvertrages erforderlich sind. Auch für den Fall, daß die durch den Staatsvertrag zu regelnde Materie nur *teilweise in den selbständigen Wirkungsbereich* der Länder fällt, ist diesen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Nach der Rechtsansicht des BKA-VD ist, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, der *selbständige Wirkungsbereich der Länder in anderer Weise berührt*, wenn z. B.

- Staatsverträge zwar in Gesetzgebung und /oder Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen, aber keine Durchführungsmaßnahmen seitens der Länder erfordern (z. B. Fremdenverkehrsabkommen);
- Staatsverträge Angelegenheiten regeln, die kompetenzrechtlich zwar Bundessache sind, aber eng mit Landeskompetenzen verknüpft sind (z.B. Sozialversicherungsabkommen im Hinblick auf die Sozialhilfe der Länder);

⁵⁹⁸) BlgStenProt, XIII GP, 182.

⁵⁹⁹) "In der vorgeschlagenen Regelung kann daher die ausdrückliche verfassungsgesetzliche Verankerung einer Rechtspflicht des Bundes gesehen werden, die schon nach der bisherigen Rechtslage aus den allgemeinen Prinzipien der Bundesstaatlichkeit abgeleitet werden konnte.

⁶⁰⁰) Siehe dazu Burtscher, ÖZöRV 1988, S.143 ff.

- wenn Abkommen von begrenztem innerstaatlichem Geltungsbereich oder sonstiger regionaler Relevanz sind.

Für die Frage eines Rechtsanspruches der Länder auf Mitwirkung bei der innerstaatlichen Willensbildung in Fragen der *sekundärrechtlichen EG-Rechtsetzung*, etwa in Form eines Stellungnahmerechts, ergibt sich daraus folgendes :

Wie bereits aufgezeigt wurde, können das primäre Gemeinschaftsrecht⁶⁰¹⁾ sowie das gemeinschaftsrechtliche Sekundärrecht, insbesondere in Form von Verordnungen und Richtlinien, zu einer gravierenden Beschneidung von Landeskompetenzen führen. Für die von den EG erlassenen Verordnungen im Bereich von Ländergesetzgebungskompetenzen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht sind, ist der Substanzverlust offensichtlich. Aber auch dort, wo sich die EG des Mittels der Richtlinien bedienen, eine Verbindlichkeit also nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels besteht, nicht aber hinsichtlich der Wahl der Mittel, bleibt den Ländern bei der Umsetzung dieser Richtlinien nur ein sehr geringer Spielraum⁶⁰²⁾. Das Ausmaß des Hineinwirkens von gemeinschaftsrechtlichem Sekundärrecht in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder ist daher viel umfassender als dies bei einem singulären Staatsvertrag mit Bezug zu Länderkompetenzen der Fall ist. Je nach Umfang und Regelungsdichte der auf Gemeinschaftsebene erlassenen Vorschriften⁶⁰³⁾, kann dies zu einer vollständigen Beschneidung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums der Länder führen. Bei einem derartigen Grad an Einwirkungen auf Länderkompetenzen muß sich aber aus genau diesem Prinzip der Bundesstaatlichkeit eine Rechtspflicht des Bundes zur Berücksichtigung der Länderstandpunkte in EG-Fragen jedenfalls im Bereich ihres selbständigen Wirkungsbereiches ergeben⁶⁰⁴⁾.

Bei jeder anderen Lösung drohte den österreichischen Bundesländern für den Fall einer EG-Mitgliedschaft im Bereich ihrer ohnehin bereits spärlichen Legislativkompetenzen, die Versenkung in der gesetzgeberischen Bedeutungslosigkeit. Wenn auch, wie das deutsche Beispiel zeigt, Mitwirkungsrechte etwa in Form eines verbindlichen Stellungnahmerechts gegenüber der Bundesregierung keine Gewähr vor Überstimmung im EG-Ministerrat bieten, so wird doch zumindestens sichergestellt, daß der Bund auf Gemeinschaftsebene in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder nicht frei disponieren kann.

⁶⁰¹⁾ Wie bereits erwähnt, verfügen die österreichischen Bundesländer im Gegensatz zu den deutschen Bundesländer mit Art. 9 (2) B-VG iVm Art. 44 (2) B-VG über einen gewissen Schutz vor ihren Kompetenzbereich betreffenden Änderungen des primären Gemeinschaftsrechts.

⁶⁰²⁾ Siehe dazu Haas, DÖV 1988, S.614.

⁶⁰³⁾ Siehe dazu das von Jacques Delors, Präsident der EG-Kommission, in Aussicht gestellte Szenarium: "Ich habe den Eindruck, daß man im allgemeinen in vielen nationalen Parlamenten die stille Revolution ignoriert, die sich gerade ereignet und die dazu führen wird, daß 1993 80 % der Wirtschafts- Finanz- und vielleicht Sozialgesetzgebung auf Gemeinschaftsebene erfolgen wird". Rede vor dem EP am 15.6. 1988, Verhandlungen des EP, Anhang 2, Nr. 2-366/172.

⁶⁰⁴⁾ Zu dem Ergebnis, daß das Recht der Autonomen Gemeinschaften auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Position der Zentralregierung in ihren Kompetenzbereich betreffenden EG-Fragen trotz fehlender verfassungsrechtlicher Verankerung, eine originäre Kompetenz der Autonomen Gemeinschaften ist kommt auch Pueyo Loasa, Revista de instituciones europeas 1989, S. 37.: "planteamiento por el que, en efecto, se vendría a caracterizar este derecho de participación como una auténtica competencia material...". Zur "Bundsratsmitsprache" der deutschen Länder als Konkretisierung des Grundsatzes der Bundestreue siehe Kruis, in: Faller u. a. (Hrsg.) 1989, S. 155. ff.

- (2) Institutionen zur Koordination und Vertretung der Länderstandpunkte gegenüber dem Bund in den den Kompetenz- bzw. Interessensbereich der Länder betreffenden EG-Fragen

In Zusammenhang mit der Diskussion um allfällige Auswirkungen einer österreichischen EG-Mitgliedschaft auf das Bundesstaatsprinzip, wurden auch schon Überlegungen angestellt, welcher (innerstaatliche) institutionelle Rahmen sich am besten für ein Mitspracherecht der Länder gegenüber der Bundesregierung in sie betreffenden EG-Fragen eigne. Offensichtlich inspiriert vom deutschen Modell wurde dabei der Bundesrat zu jenem Gremium erkoren, das sich aufgrund seiner Funktion als "Länderkammer" geradezu für diese Aufgabe anbiete⁶⁰⁵). So heißt es in dem von der Untergruppe "Außenpolitik und Bundesverfassung" ausgearbeiteten Bericht der Europa-Kommission der ÖVP⁶⁰⁶):

"Analog deutschem Muster ist für das Vertretungsorgan der Länder ein besonderes Zustimmungsverfahren vorzusehen: Entscheidungsvorhaben der EG, welche die Bundesländer berühren sollen vor Zustimmung des Bundesorgans im EG-Organ einem *besonderen Ausschuss des Bundesrates* ("EG-Kammer") zur vorherigen Zustimmung vorgelegt werden, in einem Eilverfahren. Der Bundesrat bildet auf diese Weise eine *EG-Kammer* zur Verhandlung und Beschlußfassung über eilbedürftige oder vertrauliche Vorlagen, welche Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft betreffen. Die Beschlüsse einer solchen EG-Kammer haben die Wirkung von Beschlüssen des Bundesrates".

Demgegenüber scheint Bundesminister Neisser eher die "Landeshauptmännerkonferenz", also eine Vertretung der Länderexekutive, als Plattform für eine allfällige innerstaatliche Beteiligung der Länder in EG-Fragen zu favorisieren⁶⁰⁷), eine Meinung, die auch in der Literatur Unterstützung findet⁶⁰⁸). Bevor im einzelnen auf die Vor- und Nachteile dieser beiden in Diskussion befindlichen Institutionen eingegangen werden soll, bedarf es aber einer kurzen, exkursorischen Darstellung der Unterschiede zwischen dem österreichischen und dem deutschen Bundesrat, Unterschiede, die für die Frage, welches Gremium sich für die Funktion des Interessensvertreter der Länder in EG-Angelegenheiten besser eignet, von zentraler Bedeutung sind.

(a) *Besonderheiten des deutschen Bundesrats im Vergleich zum österreichischen Bundesrat*⁶⁰⁹)

Gem. Art. 50 GG wirken die Länder durch das "Bundesorgan" Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.

Abgesehen von der ungleich stärkeren Stellung des deutschen Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren⁶¹⁰), unterscheidet sich diese Institution vom österreichischen Bundesrat insbesondere auch durch ihre Zusammensetzung. Gem. Art. 51 GG rekrutieren sich die Mitglieder des Bundesrates nämlich aus Vertretern der Landesregierungen. Aus diesem

⁶⁰⁵) Vgl. dazu verschiedene Pressemeldungen: "Länderrechte bei EG-Beitritt stärken. Khol für echten Bundesrat als Europakammer", Tiroler Tageszeitung vom 8. 11. 1988, S. 3; "Die Länder wollen bei EG-Beitritt mitreden", Interview mit dem Vizepräsidenten des Bundesrates, Schambeck, Kurier vom 30. 10. 1988.

⁶⁰⁶) Marboe 1988, S. 29.

⁶⁰⁷) Referat von Bundesminister Neisser anlässlich der Enquete des Bundesrates vom 4. Mai. 1988 über "Föderalismus und Parlamentarismus", in: Stenographisches Protokoll, S. 12 f.

⁶⁰⁸) Öhlinger 1988, S. 82 f.

⁶⁰⁹) Siehe dazu im Detail Esterbauer, BayVB1 1980, S. 225 ff.

⁶¹⁰) Auf diesen Aspekt soll hier nicht näher eingegangen werden. Siehe dazu Esterbauer, BayVB1 1980, S. 226.

Recht der Landesregierungen, ihre Vertreter im Bundesrat nominieren und abrufen zu können, resultiert auch ein Weisungsrecht der Landesregierungen gegenüber den Mitgliedern des Bundesrates⁶¹¹). Gerade diese dadurch bewirkte enge Bindung der Bundesratsmitglieder an die Beschlüsse ihrer Landesregierungen - und nicht so sehr an die Interessen der jeweiligen Parteizentralen⁶¹²) - macht den deutschen Bundesrat zu einem effektiven Instrument der Wahrnehmung der Länderinteressen im nationalen Gesetzgebungsprozeß insgesamt und bei der Willensbildung des Bundes in EG-Fragen im besonderen. In Österreich hingegen werden die Mitglieder des Bundesrates von den Landtagen gewählt. Ihre Rechtsstellung ist verfassungsrechtlich gekennzeichnet durch das Prinzip des freien Mandates, wonach sie bei der Ausübung ihrer Funktionen nicht an Aufträge der Länder, sei es der Landtage oder der Landesregierungen, gebunden werden können⁶¹³). Diesen gravierenden Unterschied sollte man sich vor Augen halten, wenn man in Österreich, in Anlehnung an das deutsche Beispiel, ebenfalls ein "Bundesratsverfahren" zur Wahrnehmung der Länderinteressen im innerstaatlichen "EG-Willensbildungsprozeß" favorisiert. Nicht ohne Grund dürfte nämlich in der Bundesrepublik sowohl nach dem Länderbeteiligungsverfahren 1979 als auch nach dem Bundesratsverfahren 1986 die Länderexekutive de facto mit der Wahrnehmung der Länderinteressen in EG-Fragen betraut worden sein.

(b) Bundesrat oder Landeshauptmännerkonferenz als Plattform für die Bildung und Artikulation der Länderstandpunkte gegenüber der Bundesregierung in EG-Fragen ?

Es stellt sich nun also die Frage, welche dieser Institutionen am geeignetsten erscheint, um in einem ersten Schritt die Haltung der Länder in einer bestimmten EG-Frage festzulegen⁶¹⁴) und die so erzielte Länderstellungnahme dem Bund gegenüber zu vertreten.

Eine Entscheidung für den Bundesrat könnte damit begründet werden, daß der Bundesrat, obwohl als "Bundesorgan" eigentlich nur Vertreter der Länderinteressen *im Rahmen der Bundesgesetzgebung*⁶¹⁵), im Wege einer quasi rechtsgeschäftlichen Vertretung der Länder ermächtigt wird, durch die Ausarbeitung und Abgabe von Länderstellungnahmen gegenüber dem Bund, den Ländern ein Mitspracherecht in EG-Angelegenheiten zu sichern. Für die Betrauung des Bundesrates mit der Wahrnehmung der Länderinteressen in EG-Angelegenheiten könnte schließlich auch der Umstand sprechen, daß dank dessen bereits vorhandener Infrastruktur, insbesondere aber dank des in diesem Gremium geltenden Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen, für eine rasche Abgabe von Länderstellungnahmen gesorgt wäre.

Neben diesen Überlegungen sprechen eine Reihe anderer Gründe gegen die Wahl des Bundesrats zum Sprachrohr der Länder in EG-Angelegenheiten. Gegen den Bundesrat in seiner derzeitigen Form spricht neben seiner starken parteipolitischen Ausrichtung insbe-

⁶¹¹) Siehe dazu Leibholz/Rinck 1975, S. 662 f.

⁶¹²) Vgl. Esterbauer, BayVBl. 1980, S. 8 f.

⁶¹³) Vgl. Kathrein, in: Schambeck (Hrsg.) 1986, S. 345.

⁶¹⁴) Darüber, daß es im Hinblick auf das politische Gewicht zu einem einzigen Länderstandpunkt und nicht etwa wie bei Art. 10 (3) B-VG zu einer Stellungnahme der einzelnen Bundesländer kommen soll, dürfte wohl kein Zweifel bestehen.

⁶¹⁵) Diese Überlegung, nämlich daß mit dem Bundesrat eigentlich ein Bundesorgan für den Verlust der Länderrechte mit einem Mitspracherecht in EG-Angelegenheiten ausgestattet wurde, war einer jener Kritikpunkte, die in Deutschland zur Ablösung des "Alten Bundesratsverfahrens" und zur Einführung des Länderbeteiligungsverfahrens führte. Zur diesbezüglichen Kritik am "Neuen Bundesratsverfahren" siehe ausführlich Bethge, in: Kremer (Hrsg.) 1989, S. 47. A. M. Kruis, in: Faller u. a. (Hrsg.) 1989, S. 155 ff., 174 f.

sondere die mangelnde direkte Einflußnahmemöglichkeit der Länder - etwa in Form eines Weisungsrechts - auf das Abstimmungsverhalten der Mandatäre im Bundesrat, ein Ergebnis des Prinzips des freien Mandats. Ein indirektes "Disziplinierungsinstrument" könnte allenfalls im Nominierungsrecht der Landtage gesehen werden. Hält man sich aber vor Augen, daß das deutsche Bundesratsverfahren gerade dank der Zusammensetzung aus weisungsgebundenen Vertretern der Länderexekutive funktioniert, bestehen wohl berechtigte Zweifel an der Eignung des österreichischen Bundesrates für diese Funktion. Hinzu kommt, daß im Hinblick auf die äußerst komplizierten Fragen, die EG-Rechtssetzungsakte aufwerfen können, an die Bundesräte auch hohe fachspezifische Anforderungen gestellt würden, die zwangsläufig ein ständiges informelles "Rückkoppeln" zu den Ländern erforderlich machen würden. Auch diese Probleme der "Sachkompetenz" und des "Informationsflusses" stellen sich im deutschen Bundesratsverfahren wegen der bereits angesprochenen Zusammensetzung des Bundesrates nicht. Diese Bedenken werden offensichtlich auch von prominenten Vertretern des Bundesrates geteilt. So sprach sich etwa der Vizepräsident des Bundesrates, Prof. Schambeck, dafür aus, im Hinblick auf eine konsequente Vertretung der Länderinteressen, in einer allenfalls zu bildenden EG-Kammer des Bundesrates vom freien Mandat der Bundesräte abzugehen und stattdessen eine Bindung der Bundesräte an die Wünsche des jeweiligen Bundeslandes (bestimmt von Landtagen und Landesregierungen) ins Auge zu fassen⁶¹⁶). Schließlich sei auch noch auf den ähnlich gelagerten Fall des Stellungnahmerechts gem. Art. 10 Abs. 3 B-VG hingewiesen, wo nicht der Bundesrat, also ein Bundesorgan, sondern die Länder selbst für ihren Kompetenzverlust mit der Einräumung eines Stellungnahmerechts entschädigt werden. Sollte der Bundesrat nicht zur Plattform für die Artikulation der Länderinteressen im europäischen Integrationsprozeß werden, so wäre eine "Entschädigung" des Bundesrates für seine "EG-bedingten" Kompetenzverluste im Bereich des nationalen Gesetzgebungsprozesses in der Form denkbar, daß ein aus Vertretern des Nationalrates und des Bundesrates bestehender EG-Ausschuß⁶¹⁷), ähnlich dem dänischen Marktausschuß, geschaffen wird, der von der Bundesregierung in wichtigen EG-Angelegenheiten zu hören ist.

Die gegen eine Wahl des Bundesrates zum Koordinationsgremium der Länderinteressen in EG-Fragen vorgebrachten Bedenken, nämlich mangelnde direkte Einflußmöglichkeiten der Länder, mangelnder Informationsfluß, Erfordernis detaillierter Sachkenntnis, treffen bei der Betrauung der "Landeshauptmännerkonferenz" bzw. einem von dieser delegierten Gremium (z. B. Landesamtsdirektorenkonferenz oder "Fachbeamtenkonferenzen"), mit dieser Aufgabe nicht zu. Allerdings bedürfte es vielfacher Änderungen in organisatorischer Hinsicht. So müßte einmal der Sitzungsrythmus der Landeshauptmännerkonferenz dem Entscheidungsfindungsprozeß auf europäischer Ebene angepaßt werden, allenfalls die Einführung eines Umfragebeschlußverfahrens in Betracht gezogen werden. Von zentraler Bedeutung für das Funktionieren eines "österreichischen" Länderbeteiligungsverfahrens wäre auch die Frage, ob sich die Landeshauptmännerkonferenz, deren Beschlußfassung gegenwärtig vom Grundsatz der Einstimmigkeit getragen ist, bei der Beschlußfassung über die Abgabe von EG-Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung zur Mehrheitsentscheidung durchringen wird können. Wie bereits erwähnt hat nämlich insbesondere dieser

⁶¹⁶) Vgl. Tiroler Tageszeitung vom 13. 4. 1989, S. 2 "Schambeck: Bundesräte an Länderwünsche binden".

⁶¹⁷) Zum Machtverlust der nationalen Parlamente im Zuge des Integrationsprozesses am Beispiel des Deutschen Bundestages siehe Brück, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1988, S. 220 ff.

Zwang zur Einstimmigkeit zum Scheitern des deutschen Länderbeteiligungsverfahrens geführt.

Als gravierender Einwand gegen eine Länderbeteiligung in EG-Fragen durch die Länderexekutive könnte sich das Argument erweisen, daß den Landtagen, die ja von der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung am meisten betroffen sind, keinerlei Mitwirkungsmöglichkeit am nationalen Willensbildungsprozeß in EG-Fragen eingeräumt wird. An dieser Stelle sei auf die diesbezügliche Diskussion in Deutschland verwiesen, wo die Landesparlamente zwar die zentrale Rolle des Bundesrates - letztlich also der Länderexekutive - in Fragen der nationalen Willensbildung in EG-Fragen akzeptiert haben, mit dem Hinweis auf die Entmachtung der Landesparlamente im Zuge des europäischen Integrationsprozesses allerdings ihren Anteil am staatlichen "Kompensationsmodell" gefordert haben⁶¹⁸). Ausdruck fanden diese Bestrebungen in einer von den Landtagspräsidenten verabschiedeten Entschließung vom 4. November 1986⁶¹⁹), in der folgende Forderungen aufgestellt wurden:

- "die Landesregierung unterrichtet den Landtag über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von Interesse sein könnten;
- die Landesregierung gibt dem Landtag vor ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen oder dessen wesentliche Interessen berühren, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme. Für Eilfälle ist ein besonderes Verfahren vorgesehen;
- falls die Landesregierung von der Stellungnahme des Landtages abweicht, teilt sie diesem die dafür maßgeblichen Gründe mit".

Abgesehen davon, daß im Falle der Einbindung der Landesparlamente in den nationalen EG-Willensbildungsprozeß - so gerechtfertigt dies aus parlamentarisch-demokratischer Sicht erscheinen mag - die Liste der bei EG-Vorhaben zu konsultierenden Gremien um eine weitere Station erweitert wird, was im Hinblick auf die oft sehr kurzfristige Terminsetzung problematisch erscheint, stoßen nach Haas jedenfalls bindende Empfehlungen der Landesparlamente an die Landesregierungen auch auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken⁶²⁰). Ein interessanter Lösungsansatz, was die Beteiligung der österreichischen Landtage am "EG-Willensbildungsprozeß" auf nationaler Ebene anlangt, könnte die Bildung eines aus Vertretern der Länderexekutive und der Landtage zusammengesetzten, gewaltenübergreifenden Gremiums sein, dem die Ausarbeitung der Länderstimmungen zu EG-Vorhaben und deren Vertretung gegenüber der Bundesregierung zukäme⁶²¹).

Was die organisatorische Struktur eines derartigen Länderbeteiligungsverfahrens anlangt, kann auf die deutschen Erfahrungen und Modelle verwiesen werden. Ein Einbau bereits bestehender Einrichtungen zur Koordination von Länderinteressen wie etwa der Verbindungsstelle der Bundesländer, die z.B. die Aufgabe der "Gemeinsamen Stelle" nach dem deutschen Länderbeteiligungsverfahren übernehmen könnte, liegt nahe. Ferner wird es im

⁶¹⁸) Siehe dazu im Detail Rösslein, in: Pernthaler (Hrsg.) 1989, S. 77 ff.; Haas, DÖV 1988, S. 620 ff.; Borchmann, AöR 1987, S. 621. Zur Rolle der Landtage bei der EG-Rechtsetzung siehe Rudolf, in: Börner u. a. (Hrsg.) 1984, S. 757 ff.; Rösslein, in: Pernthaler (Hrsg.) 1989, S. 83 ff.

⁶¹⁹) Der Wortlaut dieser Entschließung sowie weitere Dokumente betreffend das Verhältnis der deutschen Landesparlamente zu den EG finden sich im Anhang des Beitrages von Rösslein, in: Pernthaler (Hrsg.) 1989, S. 91 ff.

⁶²⁰) Haas, DÖV 1988, S. 620 ff.

⁶²¹) Siehe dazu den Diskussionsbeitrag von Hofrat Brandtner, in: Pernthaler (Hrsg.) 1989, S. 122.

Falle eines österreichischen EG-Beitritts unabdingbar sein, in den einzelnen Landesregierungen entsprechende institutionelle und personelle Vorkehrungen zu treffen, um auf diese Weise auch die "Europafähigkeit" der Länder zu gewährleisten. Als Beispiel sei auf die von der bayerischen Staatsregierung ausgearbeitete Europakonzeption verwiesen, die die Einrichtung von EG-Referaten in allen Staatsministerien, die Bildung einer EG-Arbeitsgruppe unter der Leitung der Staatskanzlei sowie die Bildung einer Europaabteilung im Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten vorsieht. Auch im Saarland verfügt jedes Ressort über einen Europabeobachter, die sich regelmäßig treffen⁶²²).

(3) Die inhaltliche Ausgestaltung des nationalen Mitwirkungsverfahrens

Entsprechend den in der "Gemeinschaftscharta der Regionalisierung" des Europäischen Parlaments erhobenen Forderungen sowie entsprechend dem deutschen Modell, kann die Mitwirkung der österreichischen Bundesländer am nationalen Willensbildungsprozeß bei ihren Interessens- und Kompetenzbereich betreffen EG-Vorhaben durch die Verankerung eines umfassenden Informationsanspruches, eines die Bundesregierung bindenden Stellungnahmerechts sowie durch die Aufnahme von Ländervertretern in die nationalen EG-Delegationen⁶²³) abgesichert werden. Die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Ländermitwirkungsrechte könnte etwa in einem Bund-Länder-Staatsvertrag gem. Art. 15 a B-VG erfolgen.

(a) Informations- und Stellungnahmerecht der Bundesländer

Was Umfang und Zeitpunkt der den Ländern zur Verfügung zu stellenden, weil länderrelevanten Informationen anlangt, kann auf den in Punkt I der deutschen Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987 aufgezählten Dokumentenkatalog verwiesen werden. Je nachdem, welche Institution letztlich mit der Interessensvertretung der Länder gegenüber der Bundesregierung in EG-Angelegenheiten betraut wird, käme eine Verpflichtung des Bundes zur Weiterleitung besagter Informationen an den Bundesrat oder die Verbindungsstelle der Bundesländer in Frage, die ihrerseits Vorkehrungen für eine Verständigung der einzelnen Länder zu treffen hätten. Mit der Akquisition zusätzlicher länderrelevanter Informationen könnte ein dem deutschen Länderbeobachter nachgebildeter "Ländervertrauensmann"⁶²⁴) betraut werden.

Auch was die inhaltliche Ausgestaltung des Stellungnahmerechts der Länder anlangt, erscheint eine Orientierung am Modell des "Neuen Bundesratsverfahrens" durchaus zweckmäßig. Danach hätten die Länder gegenüber der Bundesregierung in EG-Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen oder deren wesentliche Interessen berühren, *vor* der Beschlußfassung im EG-Ministerrat Anspruch auf Abgabe einer Stellungnahme. Strittig könnte zwischen Bund und Ländern die Frage nach der Bindungswirkung dieser Länderstellungnahme, insbesondere deren Vereinbarkeit mit der ausschließlichen Bundeskompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten⁶²⁵), werden. Auch in dieser Frage wäre eine dem Art. 2 Abs. 3 des deutschen Zustimmungsgesetzes

⁶²²) Vgl. dazu Zurnschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 235.

⁶²³) Hier handelt es sich zwar de-facto bereits um eine Form der Mitwirkung der Länder am EG-Willensbildungsprozeß auf europäischer Ebene, die aber einer verfassungsrechtlichen Absicherung bedarf.

⁶²⁴) Siehe dazu S. 124 f.

⁶²⁵) Um diesbezügliche Zweifel zu beseitigen, müßte die Verankerung des "Ländermitwirkungsmodells" jedenfalls im Verfassungsrang erfolgen.

zur EEA nachgeformte Regelung denkbar, derzufolge ein Abweichen von der Länderstellungnahme jedenfalls bei EG-Projekten, *die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen*, nur aus "unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen" zulässig ist.

(b) Aufnahme von Vertretern der Bundesländer in die nationalen Delegationen bei EG-Gremien

Unter Bedachtnahme auf die oben kurz dargestellte bedeutende Rolle, die den Stellungnahmen der verschiedenen bei Kommission und Rat eingesetzten Ausschüsse und Arbeitsgruppen im Rechtsetzungsprozeß der EG zukommt, ist für den Fall eines österreichischen EG-Beitritts jedenfalls rechtlich Vorsorge dafür zu treffen, daß die Länder, sofern ihr selbständiger Wirkungsbereich betroffen oder ihre wesentlichen Interessen berührt sind, unter den Bedingungen des Gemeinschaftsrechts, ein Anspruch auf Benennung von Ländervertretern in EG-Gremien zusteht.

Es ist den österreichischen Bundesländern schon bisher nicht verborgen geblieben, daß die im Rahmen internationaler Organisationen wie Europarat, EFTA und GATT betriebene "Integrationspolitik", insbesondere im Bereich der Rechtsharmonisierung, Auswirkungen auf ihre autonomen Kompetenzen gezeitigt hat, weshalb sie in Punkt 14 b des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer vom 2. Juli 1985 folgende Forderung erhoben haben⁶²⁶):

"In zwischenstaatlichen Einrichtungen, deren Aufgabenbereich Interessen der Länder berührt, sollen auch die Länder vertreten sein. Sofern dies durch das Statut der zwischenstaatlichen Einrichtung ausgeschlossen ist, sollen sonstige Möglichkeiten zur wirksamen Vertretung der Länderinteressen vorgesehen werden".

Der Bund hat diesem Wunsch der Länder in der jüngsten "Föderalismus-Verfassungsnotvelle" mit dem Hinweis darauf, daß die Entsendung von Ländervertretern in zwischenstaatliche Gremien bereits jetzt praktiziert werde⁶²⁷), nicht Rechnung getragen und sich allenfalls dazu bereit erklärt, diese Praxis im Rahmen einer Vereinbarung nach 15 a B-VG festzuschreiben.

Unabhängig davon, in welcher rechtlichen Form dies im Detail geschieht, müßte im Fall eines österreichischen EG-Beitritts, ein derartiges Mitwirkungsrecht von Ländervertretern im Rahmen der österreichischen Delegation verankert werden, wobei inhaltlich - natürlich unter Bedachtnahme auf österreichische Besonderheiten - eine Orientierung an dem durch Art. 2 (5) EEAG und Punkt III der Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987 geschaffenen deutschen Modell in Betracht zu ziehen ist.

Hinsichtlich der Kompetenz zur Benennung der Ländervertreter sollte wohl kein Zweifel an der diesbezüglichen Zuständigkeit der Länder - entweder durch die Landeshauptmännerkonferenz, oder, sollte sich der Bundesrat als Plattform für die Mitbeteiligung der Länder an der innerstaatlichen "EG-Willensbildung" herauskristallisieren, der Bundesrat auf verbindlichen Vorschlag der Landeshauptmännerkonferenz - bestehen, wobei aller-

⁶²⁶) Siehe dazu Bartscher, ÖZöRV 1988, S. 164 ff.

⁶²⁷) So finden sich etwa Ländervertreter in den Leitungsausschüssen des Europarates für Regional- und Gemeindeangelegenheiten, für Naturschutz, Architektur und Denkmalschutz. Siehe ausführlich dazu Bartscher, ÖZöRV 1988, S. 166 ff. In diesen Fällen werden Organwalter der Länder funktional nicht als Organe der Länder sondern als Bundesorgane tätig. Siehe dazu Thaler, ÖJZ 1988, S. 359.

dings auf eine ausgewogene regionale Verteilung zu achten wäre. Eine Hinzuziehung von Ländervertretern seitens der Bundesregierung hätte dann zu erfolgen, wenn die in den einzelnen EG-Gremien zu behandelnden Agenden wesentliche Interessen bzw. den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen. Entsprechend dem deutschen Beispiel wäre zwischen Bund und Ländern eine Liste jener Arbeitsausschüsse und -gruppen bei Kommission und Rat auszuarbeiten, die für die Teilnahme von Ländervertretern in Frage kommen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit käme allein bei schneller Durchsicht der bei der EG-Kommission eingerichteten Ausschüsse⁶²⁸⁾ eine Beteiligung von Ländervertretern in folgenden Ausschüssen bzw. Themenbereichen in Frage: Ständiger Ausschuß für Normen und technische Vorschriften, Ständiger Tierzuchtausschuß, Beratender Ausschuß für Fragen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik, Ständiger Ausschuß für das landwirtschaftliche, gartenbauliche und forstliche Saat- und Pflanzgutwesen, Beratender Ausschuß für den Fremdenverkehr, Ausschuss zur Erhaltung wildlebender Vogelarten, Ausschuß für Regionalpolitik (seine Konsultation durch die Kommission ist im Gegensatz zum Beratenden Ausschuß für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften obligatorisch), Ausschuß des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, Bauwesen, Ausschuß für Verkehrsinfrastrukturen usw. Einer Klärung bedürften schließlich auch die in der Bundesrepublik zwischen Bund und Ländern kontroversiellen Fragen nach der Delegationsleitung sowie der Möglichkeit der Abgabe von Erklärungen durch die Vertreter der Bundesländer. Eine Übernahme der in Punkt III Abs.4 der Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987 getroffenen Lösung, wonach die Delegationsleitung und die Sprecherrolle bei der Bundesregierung liegen und Vertreter der Bundesländer nur mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben können, erscheint jedenfalls nicht zwingend. Es ist nämlich nicht einsichtig, weshalb, wenn Fragen auf der Tagesordnung stehen, die etwa den ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder betreffen, nicht ein Ländervertreter die Rolle des Delegationsleiters übernehmen kann bzw. den Ländervertretern ein originäres Recht zur Abgabe von Erklärungen eingeräumt wird. Gewisse Ansätze für eine solche Regelung finden sich bereits im Bereich der von Österreich praktizierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ein Beispiel hierfür ist das Bundesverfassungsgesetz vom 25. 11. 1973 über nasse Grenzen zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland und über die österreichische Delegation in der ständigen gemischten Grenzkommision⁶²⁹⁾. § 8 dieses Gesetzes sieht nämlich vor, daß in die Grenzkommision je ein Vertreter der Länder Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg aufzunehmen ist und eine Erklärung des Bevollmächtigten der Republik Österreich an die Zustimmung sämtlicher österreichischer Delegierter, also auch der Ländervertreter, gebunden ist. Eine noch deutlichere Ausformung hat diese Praxis in der internen Geschäftsordnung der österreichischen Delegation bei der Österreichisch-Deutschen Raumordnungskommission erfahren. Danach sind die Willensäußerungen der österreichischen Delegation, der als Vertreter der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg die Landeshauptmänner und 2 weitere von diesen Ländern einvernehmlich bestimmte Mitglieder angehören, vor ihrer Abgabe grundsätzlich einvernehmlich festzulegen. Kann ein Einvernehmen nicht erzielt werden, so soll bei Verhandlungsgegenständen, die weder dem Kompetenzbereich des Bundes noch dem der Länder

⁶²⁸⁾ ABl. 1988, Nr. L.226, S. 396 ff.

⁶²⁹⁾ BGBl. 491/1975.

ausschließlich zugeordnet werden können, keine Erklärung abgegeben werden; andernfalls entscheidet in Verhandlungsgegenständen, die verfassungsmäßig Bundessache sind, der Standpunkt des Bundes, in Verhandlungsgegenständen, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, der Standpunkt der von der Sache berührten Länder. Können sich die Länder untereinander nicht einigen, so entscheidet die Mehrheit der Länder.

b) Interessensvertretung der Bundesländer auf europäischer Ebene

(1) Der Beirat für regionale und lokale Gebietskörperschaften

Für die österreichischen Bundesländer wäre dieser Beirat - Österreich würde in diesem Gremium wahrscheinlich 2 Vertreter stellen können, von denen einer Ländervertreter und einer Repräsentant der lokalen Gebietskörperschaften sein müßte - zweifelsohne eine institutionelle Plattform zur Artikulation ihrer Interessen im Bereich der gemeinschaftsrechtlichen Regionalpolitik aber auch im Bereich "anderer Politiken der Gemeinschaften mit regionalen und lokalen Auswirkungen" (Regionalplanung und Raumordnung, Umweltschutz, industrielle Umstellung etc.). Für eine Beurteilung der Effizienz dieser Einrichtung müssen allerdings noch entsprechende Erfahrungen abgewartet werden. Ungeachtet der Präsenz eines österreichischen Länderververtreters im Beirat für regionale und lokale Gebietskörperschaften, wäre aber eine Hinzuziehung eines Vertreters der Bundesländer durch den Bund zu den Beratungen in anderen bei der Kommission eingerichteten "Regionalaus-schüssen", deren Anhörung durch die Kommission im Gegensatz zum Beirat obligatorisch ist, anzustreben.

(2) Schaffung der Institution eines "Ländervertrauensmannes"

Unabhängig davon, für welche Form der Mitwirkung der Länder am nationalen Willensbildungsprozeß in EG-Angelegenheiten man sich im Falle eines österreichischen EG-Beitritts entscheidet, erscheint die Einrichtung einer zentralen Anlaufs- und Informationsvermittlungsstelle für alle Bundesländer mit Sitz in Brüssel zweckmäßig. Zu diesem Erkenntnis sind offensichtlich auch die spanischen "Autonomen Gemeinschaften" gelangt, die, inspiriert vom deutschen Modell, ebenfalls die Schaffung der Stelle eines "Beobachters der Autonomen Gemeinschaften bei den Europäischen Gemeinschaften" anstreben⁶³⁰). Betreffend die konkrete inhaltliche und rechtliche Ausgestaltung dieser Institution stehen verschiedene Möglichkeiten offen. Außer Streit sollte allerdings stehen, daß die Kompetenz zur Ernennung eines "Ländervertrauensmannes" ausschließliche Prärogative der Länder sein muß, wobei als nominierungsberechtigtes Gremium die Landeshauptmännerkonferenz in Frage käme⁶³¹). Sollte sich der Bundesrat entgegen der eingangs geäußerten Bedenken zum zentralen Forum der Länderbeteiligung am EG-Willensbildungsprozeß auf

⁶³⁰) Ein vom spanischen Minister für Öffentliche Verwaltung 1987 vorgelegter Abkommensentwurf sieht die Einrichtung einer derartigen Institution vor. Siehe dazu Montoro Chiner, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 165 ff. Ein von der Regierung von Katalonien ausgearbeiteter Gegenvorschlag sieht hingegen die Schaffung einer "Delegation der Autonomen Gemeinschaften für Europäische Angelegenheiten vor", die aus sechs Mitgliedern bestehen sollte, von denen 2 zu Mitgliedern der Ständigen Vertretung Spaniens in der EG - ohne einem Weisungsrecht unterworfen zu sein - zu ernennen sind. Zu Person und Aufgaben des spanischen Länderbeobachters siehe ausführlich Pueyo Loaysa, *Revista de instituciones europeas* 1989, S. 64 ff.

⁶³¹) Um allfälligen Rivalitäten zwischen den Ländern vorzubeugen, wäre, entsprechend dem deutschen Beispiel, jedenfalls eine Rotation der Amtsinhaber vorzusehen.

staatlicher Ebene entwickeln, wäre eine Lösung dergestalt denkbar, daß die Bestellung des "Ländervertrauensmannes" durch dieses Gremium auf Vorschlag etwa der Landeshauptmännerkonferenz erfolgt.

Nachdem lediglich Vertretern der Mitgliedstaaten der Zugang zu den verschiedenen EG-Gremien offensteht, müßte der österreichische Ländervertrauensmann jedenfalls nach außen hin als Mitglied der österreichischen Delegation in Erscheinung treten. Da der "Ländervertrauensmann" ja grundsätzlich als "Akquisiteur" von Informationen und nicht als Akteur im Sinne einer Einflußnahme⁶³²⁾ auftreten sollte - der deutsche Länderbeobachter verfügt ja über kein Interventionsrecht in den EG-Gremien, sondern ist dort lediglich Beobachter -, dürfte die Schaffung einer derartigen Einrichtung einer "einheitlichen österreichischen Europapolitik" nicht im Wege stehen. Schwieriger ist allerdings - wie das bundesdeutsche Beispiel zeigt - die Frage zu beantworten, in welchem Verhältnis der österreichische "Ländervertrauensmann" zur Ständigen Vertretung Österreichs bei den EG stehen sollte. Aus organisatorischen (bessere administrative Infrastruktur, Kostenersparnis) aber auch aus Gründen eines besseren Informationsflusses zwischen Bund und Ländern wäre eine Eingliederung des "Länderbeobachters" in die Ständige Vertretung zu befürworten⁶³³⁾. Es steht aber zu befürchten, daß ähnliche Gründe wie in der Bundesrepublik (Notwendigkeit des Eintritts in den auswärtigen Dienst, Weisungsrecht) eine derartige Lösung verhindern könnten. Natürlich wäre im Interesse eines funktionierenden Informationsflusses auch Vorsorge für die Möglichkeit der Teilnahme des "Ländervertrauensmannes" an der Entscheidungsfindung in EG-Fragen auf nationaler Ebene zu treffen.

(3) Einrichtung von "Informationsbüros" durch die österreichischen Bundesländer in Brüssel⁶³⁴⁾

Nach Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG fallen äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland⁶³⁵⁾, insbesondere der Abschluß von Staatsverträgen, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art. 16 Abs. 1 B-VG⁶³⁶⁾, in die ausschließliche Kompetenz des Bundes.

Allfällige Intentionen der Länder, im Falle eines österreichischen Beitritts zu den EG in Brüssel Länderbüros einzurichten, müßten an dieser, das Außenvertretungsmonopol des Bundes⁶³⁷⁾ normierenden Verfassungsbestimmung gemessen werden.

Nach einer langen Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der von den Bundesländern im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelten eigenständigen "Außenaktivitäten" (ARGE ALP, ARGE ALPEN - ADRIA), wird heute

⁶³²⁾ Stöger, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 114.

⁶³³⁾ Der oben erwähnte spanische Abkommensentwurf sieht die Aufnahme des Beobachters der "Autonomen Gemeinschaften" in die Ständige Vertretung Spaniens bei den EG vor. Siehe dazu Montoro Chiner, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 177.

⁶³⁴⁾ Vgl. dazu auch die Ausführungen zu den Informationsbüros der deutschen Bundesländer in Brüssel.

⁶³⁵⁾ Zu den "auswärtigen Angelegenheiten" zählt der Verkehr mit ausländischen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten einschließlich zwischenstaatlichen Organisationen, also auch der EG.

⁶³⁶⁾ Aufgrund der mit 1. 1. 1989 in Kraft getretenen Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle sind die Länder nun ähnlich wie die deutschen Bundesländer und die schweizerischen Kantone berechtigt, "in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten zu schließen. Siehe dazu S. 112.

⁶³⁷⁾ Das Außenvertretungsmonopol des Bundes hat, was den Abschluß von Staatsverträgen anlangt, durch die bereits erwähnte Verfassungsnovelle 1988 eine kleine Einschränkung zugunsten der Länder erfahren.

der Bundeskompetenztatbestand "auswärtige Angelegenheiten" restriktiv interpretiert⁶³⁸). Danach sind nicht sämtliche Kontakte österreichischer Länderorgane mit ausländischen Staaten bzw. zwischenstaatlichen Organisationen als den Bundeskompetenztatbestand "auswärtige Angelegenheiten" verletzende Kompetenzanmaßungen der Länder zu qualifizieren, sondern lediglich jene Aktivitäten, die der staatlichen Hoheitsverwaltung zuzurechnen sind⁶³⁹). Diesbezüglich hat sich allerdings mit der Bundes - Verfassungsgesetz - Novelle 1988 insofern eine Änderung zugunsten der Länder ergeben, als diese nun im Rahmen des Art. 16 B-VG auch zur Vornahme der dort vorgesehenen staatlichen Hoheitsmaßnahmen (etwa im Rahmen der Vorbereitung von Verhandlungen, der Verhandlungen selbst, und bei zweistufigen Vertragsabschlußverfahren die Unterzeichnung) gegenüber den dort erwähnten potentiellen Vertragspartnern berechtigt sind⁶⁴⁰). Dies gilt aber nur im Verhältnis zu den in Art. 16 B-VG angesprochenen Nachbarstaaten und deren Teilstaaten, nicht aber etwa im Verhältnis zu anderen Völkerrechtssubjekten wie internationalen Organisationen (z.B. die EG), denen gegenüber ein "hoheitliches" Auftreten der Länder auch nach der Verfassungsnovelle ausgeschlossen ist.

Schließlich könnte die Errichtung von Informationsbüros der Länder auch auf Art. 17 B-VG gestützt werden, wonach Aktivitäten von Bund und Ländern im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, nicht den Kompetenzvorschriften der Art. 10 - 15 B-VG unterliegen⁶⁴¹). Die Unterscheidung in Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt dabei anerkanntermaßen nicht nach dem Inhalt der Aktivitäten, sondern nach der Form der verwendeten Instrumente (Bescheid, Verordnung = Hoheitsverwaltung). Dies hat zur Folge, daß die Länder berechtigt sind, auch öffentliche Aufgaben, wie Wirtschafts- und Förderungsverwaltung, kulturelle Pflege, Informationstätigkeit, nichtverbindliche Absprachen und Planungen sowie Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vorzunehmen. Für die "auswärtigen Aktivitäten" der Länder bedeutet dies, daß sie, sofern sie sich der Formen der Privatwirtschaftsverwaltung bedienen, unmittelbaren Kontakt mit "ausländischen Stellen" aufnehmen können⁶⁴²). Vergleicht man die eben er-

⁶³⁸) Siehe dazu im Detail Pernthaler, in: Köchler (Hrsg.) 1973, S. 31 ff.; Öhlinger, in: de Guttry /Ronzitti (Hrsg.) 1987, S. 71 ff.; Kicker, ÖZP 1988, S. 133 ff.; Burtscher, ÖZöRV 1988, S. 150 f.

⁶³⁹) Pernthaler, in: Köchler (Hrsg.) 1973, S. 36: "Wenn die Kontaktaufnahme von österreichischen Staatsorganen im weiteren Sinne - also insbesondere auch von Landes- und Selbstverwaltungsorganen - mit ausländischen bzw. zwischenstaatlichen Staats- oder Vertretungsorganen weder vom Standpunkt der österreichischen Rechtsordnung einen hoheitlichen Staatsakt darstellt, noch im Sinne des Völkerrechts als solcher zu qualifizieren wäre, kann daher von "äußeren Angelegenheiten" im Sinne des Art. 10 Abs. 1 Z (2) B-VG keine Rede sein".

⁶⁴⁰) Thaler, ÖJZ 1988, S. 358 f.: "Das allerdings schließt nicht aus, daß die Länder insoweit zum Verkehr mit dem Ausland befugt sind, als dieser im Zusammenhang mit der Schließung von Staatsverträgen mit an Österreich angrenzenden Staaten in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder erfolgt".

⁶⁴¹) Öhlinger, in: de Guttry/Ronzitti (Hrsg.) 1987, S. 78 ; Zur deutschen Rechtslage, wo sich die Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt durch eine "Flucht ins Privatrecht" nicht umgehen läßt, siehe Westerwelle, ZRP 1989, S. 124.

⁶⁴²) Siehe dazu Pernthaler, in: Köchler (Hrsg.) 1973, S. 38. Aus verschiedenen Äußerungen von Bundesstellen im Zusammenhang mit der Einräumung des Länderstaatsvertragsrechts zieht Hammer allerdings den Schluß, daß der Bund in Zukunft der extensiven Interpretation der Privatwirtschaftsverwaltung im Bereich der "auswärtigen Beziehungen" durch die Länder entgegenreten und versuchen könnte, die Länderaktivitäten auf die in Art. 16 B-VG eingeräumten Möglichkeit zum Abschluß von Verträgen einzuengen : "Eine Argumentation nach Inkrafttreten der Novelle, wonach zumindest für jede intraregionale Kooperation mit hoheitlichem Bezug nur mehr der Abschluß von Bundes- oder Landesstaatsverträgen zur Verfügung stünde und auch bestehende formlose Absprachen dieses Inhalts dementsprechend zu "sanieren" wären, ließe sich jedenfalls durchaus denken".

wählten Aufgaben, die von den Ländern bereits im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung bewältigt werden, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Förderungsverwaltung, mit dem Aufgabenkatalog der deutschen Länderbüros, so kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Einrichtung und der Betrieb von Verbindungsbüros durch die österreichischen Bundesländer im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung rechtlich zulässig wäre.⁶⁴³⁾ Auch direkte Kontakte von Landesorganen mit EG-Stellen sind - sofern sie sich im nichthoheitlichen Bereich abspielen - bei dieser Rechtslage möglich⁶⁴⁴⁾.

Abgesehen von dieser rechtlichen Betrachtungsweise ist es allerdings nicht ausgeschlossen, daß es in der Praxis zu Unstimmigkeiten zwischen den Ländern und dem Bund kommen kann. Denkbar wären etwa Koordinationsschwierigkeiten im wirtschaftlichen Bereich zwischen den Länderbüros und den Außenhandelsdelegierten der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, wie dies im Zusammenhang mit den deutschen Länderbüros bereits eingetreten ist. Solange jedoch deutlich ist, daß es sich bei den österreichischen Ländervertretungen in Brüssel nicht um "hoheitliche" Einrichtungen handelt und sich die Tätigkeit der Büros auf Informationsbeschaffung, Wirtschaftsförderung im weitesten Sinn oder Betreuung von EG-Projekten in den Bundesländern beschränkt und die einheitliche Europapolitik nicht beeinträchtigt wird, ist gegen die Schaffung derartiger Einrichtungen aus verfassungsrechtlicher Sicht wohl nichts einzuwenden⁶⁴⁵⁾.

Abgesehen von rechtlichen Überlegungen wäre bei der Einrichtung derartiger Länderbüros auch auf ökonomische Gesichtspunkte etwa in der Form Bedacht zu nehmen, daß aus Kostenersparnisgründen "Bürogemeinschaften" der Länder geschaffen werden⁶⁴⁶⁾. Dabei gilt es aber auch zu bedenken, daß die Länderbüros bei der Wahrnehmung ihrer Interessen (Partizipation an den Strukturfonds, Förderung spezifischer Wirtschaftsjunkte usw.) durchaus auch miteinander in Konkurrenz treten können.

⁶⁴³⁾ Im Hinblick auf die "äußeren Angelegenheiten" der Länder sah Pernthaler, in: Köchler (Hrsg.) 1973, S. 38 bereits im Jahre 1973 folgende grenzüberschreitenden Betätigungsmöglichkeiten der Länder: Presse- und Informationswesen, nichtformelle Kontakte mit ausländischen (zwischenstaatlichen) Stellen, kulturelle und wirtschaftliche Außenbeziehungen, Entwicklungshilfe...".

⁶⁴⁴⁾ Zur diesbezüglichen Praxis deutscher Länderpolitiker siehe Ehlermann, in: Hrbek/Thaysen (Hrsg.) 1986, S. 144 f.

⁶⁴⁵⁾ Nach einer Pressemeldung des Kurier vom 19. 2. 1989 beabsichtigt Tirol als erstes österreichisches Bundesland die Installierung eines "Botschafters" in Brüssel, in der Person des Ges. Dr. Simon Hausberger.

⁶⁴⁶⁾ Kritisch zur derzeitigen räumlich getrennten Unterbringung der deutschen Länderbüros Zumschlinge, Die Verwaltung 1989, S. 234, der als Ideallösung die Unterbringung sowohl der Ständigen Vertretung als auch des Länderbeobachters sowie der Länderbüros in einem Gebäude ansieht.

D. DIE BETEILIGUNG DER LÄNDER BEI DER INNER-STAATLICHEN DURCHFÜHRUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

I. Problemstellung

Da sich die Gemeinschaftsorgane in den meisten Bereichen auf die Normsetzung beschränken, wird das Gemeinschaftsrecht überwiegend von den Mitgliedstaaten vollzogen. Bei der innerstaatlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts kann zwischen der Ausführung durch Organe der Gesetzgebung und dem Vollzug durch Organe der Verwaltung unterschieden werden⁶⁴⁷). Insbesondere wenn Rechtsakte der EG, wie im Fall von Richtlinien, der legislativen Umsetzungen durch innerstaatliche Gesetzgebungsorgane bedürfen, können, wie das Beispiel Italiens beweist, Unstimmigkeiten zwischen der Zentralregierung und den regionalen gesetzgebenden Körperschaften über die Zuständigkeit zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts entstehen. Mit dem Hinweis auf seine völkerrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber der EG bei nicht korrekter Umsetzung von Richtlinien beanspruchte dort der Zentralstaat die Kompetenz zur gesetzgeberischen Durchführung des Gemeinschaftsrechts auch in jenen Sachgebieten, die gemäß innerstaatlicher Kompetenzverteilung zu den ausschließlichen legislativen Zuständigkeiten der Regionen zählten⁶⁴⁸). Inzwischen wurde zwar die Berechtigung der Regionen zur Durchführung von EG-Richtlinien anerkannt, allerdings haben sie sich dabei an die vom Zentralstaat im Interesse einer einheitlichen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erlassenen Durchführungsgesetze und die darin enthaltenen Grundsätze zu halten⁶⁴⁹). Der aufgrund des oft hohen Determinierungsgrades von Richtlinien ohnehin nur mehr geringe Gestaltungsspielraum der regionalen Gesetzgeber bei der Umsetzung derartiger EG-Rechtsvorschriften, wird dadurch zusätzlich eingeschränkt. Daß eine solche Vorgangsweise nicht mit dem Hinweis auf gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen begründet werden kann, zeigt neben den folgenden Ausführungen auch die in der Bundesrepublik⁶⁵⁰) geübte Praxis, wo kein Zweifel an der Kompetenz der Länder besteht, Richtlinien, die im Hinblick auf die geregelte Materie in ihren Gesetzgebungsbereich fallen, umzusetzen⁶⁵¹). Auch die in Spanien zwischen Zentralregierung und Autonomen Gemeinschaften bestehenden Differenzen über die Kompetenz zur Umsetzung von EG-Richtlinien, sind, soweit die Richtlinien ihren selbständigen Wirkungsbereich betreffen, zugunsten der Autonomen Gemeinschaften gelöst worden⁶⁵²). Da auch in der österreichischen Diskussion bereits die Frage aufgeworfen wurde, ob es nicht zweckmäßig wäre,

„über die derzeitige geltende Regelung des Art. 16 B-VG hinaus, welche die Länder zur Durchführung von Staatsverträgen verpflichtet, die ihren Wirkungsbereich betreffen, Vorsorge

⁶⁴⁷) Rengeling, DVBl 1986, S. 307.

⁶⁴⁸) Siehe dazu statt vieler Pocar, in: Magiera/Merten (Hrsg.) 1988, S. 151 ff.

⁶⁴⁹) Zu den jüngsten Entwicklungen siehe Salerno, in: Rivista di Diritto Internazionale 1989, S. 65 ff.

⁶⁵⁰) Siehe statt vieler Schwan 1982, S. 138 ff.; Grabitz, AöR 1986, S. 1 ff.

⁶⁵¹) Zu den besonderen Problemen der Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts in einem Bundesstaat anhand des deutschen Beispiels siehe jüngst Kössinger 1989.

⁶⁵²) Siehe dazu Aurrecoechea, ICLQ 1989, S. 74 ff.; Da Silva Ochoa 1989; Pérez Gonzáles, in: Kremer (Hrsg.) 1989, S. 56 ff.

für eine bundeseinheitliche Koordination der Durchführung der mit einem EG-Beitritt verbundenen bzw. daraus resultierenden Rechtsvorschriften und Maßnahmen zu treffen⁶⁵³⁾,

soll in der Folge untersucht werden, ob im Gefolge eines EG-Beitritts im Hinblick auf die legislative Ausführung des Gemeinschaftsrechts eine Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes notwendig wäre. Daneben soll auch kurz der Frage nachgegangen werden, ob der verwaltungsmäßige Vollzug des Gemeinschaftsrechts, eine Änderung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung im Bereich der Vollziehung erforderlich machen würde.

II. Die Kompetenzen der Länder bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch Gesetz

1. Notwendigkeit der legislativen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

Da die rechtsetzende Ausführung des primären Gemeinschaftsrechts zum ganz überwiegenden Teil den Organen der EG zukommt⁶⁵⁴⁾, soll im folgenden lediglich kurz untersucht werden, in welchem Maße sekundäres Gemeinschaftsrecht einer Umsetzung in die innerstaatliche Rechtsordnung bedarf.

Ob das durch die EG-Organe geschaffene sekundäre Gemeinschaftsrecht einer rechtsetzenden Ausführung durch die Mitgliedstaaten bedarf, hängt davon ab, ob, wie im Falle der Verordnung, eine grundsätzlich abschließende Regelung vorliegt, die in den Mitgliedstaaten gem. Art. 189 Abs. 2 EWGV unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugt und daher in der Regel keines mitgliedstaatlichen Legislativaktes mehr bedarf⁶⁵⁵⁾, oder ob, wie im Falle der Richtlinie, eine nähere Ausführung erforderlich ist. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen die gemeinschaftliche Verordnung, obgleich in allen ihren Teilen verbindlich und in jedem Mitgliedstaat gültig, nationaler ausführender Rechtsetzungsakte bedarf. Die Notwendigkeit nationaler ausführender Akte ergibt sich in diesem Fall zum einen daraus, daß den Gemeinschaften nur eine begrenzte Rechtsetzungskompetenz zusteht und die mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden das Gemeinschaftsrecht unter Anwendung nationaler Form- und Verfahrensvorschriften zu vollziehen haben. Zum anderen kann sich die Notwendigkeit nationaler Rechtsetzungsakte daraus ergeben, daß die Verordnung in ihren materiellen Regelungen verpflichtend oder ermächtigend ein Tätigwerden des nationalen Gesetzgebers vorsieht. Richtlinien hingegen bedürfen immer nationaler ausführender Legislativakte, da sie gem. Art. 189 Abs. 3 EWGV für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind und den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel überlassen. Richtlinien erlangen daher im Gegensatz zu den Verordnungen erst mit dem Tätigwerden des nationalen Gesetzgebers innerstaatliche Geltung. Allerdings können nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch Richtlinien, unter der Voraussetzung, daß von einem Mitgliedstaat die fristgerechte Umsetzung versäumt wurde und die Richtlinie so hinreichend bestimmt ist, daß sie zu ihrer Anwendung eines nationalen Ausführungsaktes nicht mehr bedarf, für Gemeinschaftsbürger "unmittelbare Wirkung" entfalten⁶⁵⁶⁾.

⁶⁵³⁾ So Azizi, in: Glatz/Moser (Hrsg.) 1989, S. 241 ff., S. 278.

⁶⁵⁴⁾ Magiera, in: Delbrück u. a. (Hrsg.) 1975, S. 625.

⁶⁵⁵⁾ Siehe dazu Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 24 f.

⁶⁵⁶⁾ Zur unmittelbaren Anwendbarkeit von EG-Richtlinien siehe ausführlich statt vieler Schilling, ZaöRV 1988, S. 637 ff.

Im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage, ob Bund oder Länder zur rechtsetzenden Durchführung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet sind, gilt es nun zu klären, ob gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen jene staatlichen Behörden nennen, die zur Durchführung im besonderen der EG-Richtlinien verpflichtet sind.

2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben hinsichtlich der rechtsetzenden Ausführung des Gemeinschaftsrechts

Mit dem Hinweis auf den in Art. 5 EWGV verankerten Grundsatz der Gemeinschaftstreue haben verschiedene Autoren bezugnehmend auf die deutsche Situation versucht, eine Kompetenz des Bundes zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu begründen.⁶⁵⁷⁾ Da der Bund im Vergleich zu den Ländern besser in der Lage sei, das Gemeinschaftsrecht in einer den Gemeinschaftszielen entsprechenden Art und Weise zeitgemäß durchzuführen, stehe diesem, unabhängig von der innerstaatlichen Aufgabenverteilung, die diesbezügliche Durchführungskompetenz zu⁶⁵⁸⁾. Diese Rechtsansicht findet aber im Gemeinschaftsrecht keine Bestätigung. Art. 5 Abs. 1 EWGV verpflichtet die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit zu einer gemeinschaftskonformen Ausführung des Gemeinschaftsrechts, ohne die hierfür zuständigen innerstaatlichen Organe zu bezeichnen. Die Bestimmung dieser Organe obliegt vielmehr weiterhin der innerstaatlichen Rechtsordnung, im speziellen der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Dies hat auch der EuGH wiederholt bestätigt⁶⁵⁹⁾:

„Wenn die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen haben, die sich aus dem Vertrag ergeben, haben sie auch die Organe zu bestimmen, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung für diese Maßnahmen zuständig sind. Auf die erste Frage ist daher zu antworten, daß ausschließlich das Verfassungssystem des einzelnen Mitgliedstaates bestimmt, in welcher Weise der Staat die Ausübung beziehungsweise Erfüllung der sich für ihn aus Vertrags- oder Verordnungsvorschriften ergebenden Befugnisse oder Pflichten zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen kann“⁶⁶⁰⁾.

Für das Gemeinschaftsrecht ist also lediglich von Relevanz, daß der Zielsetzung der Richtlinie auf innerstaatlicher Ebene Rechnung getragen wird. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof im übrigen wiederholt darauf hingewiesen, daß Richtlinien in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen sind, bloße gemeinschaftskonforme Verwaltungspraktiken also nicht ausreichen⁶⁶¹⁾.

Daß die Benennung der für die rechtsetzende Durchführung des Gemeinschaftsrechts zuständigen Organe eine Angelegenheit der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, beweist auch der Wortlaut des Art. 189 Abs. 3 EWGV, der den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen die Wahl der Form und Mittel und damit also auch die Bestimmung der zuständigen Organe überläßt.

Auch das Europäische Parlament hat sich in Art. 26 seiner „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“⁶⁶²⁾ klar zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die innerstaatlich zuständigen Gebietskörperschaften bekannt:

⁶⁵⁷⁾ Siehe die Nachweise bei Grabitz, AöR 1986, S. 10, Fn. 39.

⁶⁵⁸⁾ Zu den Argumenten dieser Autoren siehe im Detail, Schwan 1982, S. 139 f.

⁶⁵⁹⁾ Siehe dazu Aurrecoechea, ILCQ 1989, S. 78 ff. mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des EuGH.

⁶⁶⁰⁾ Rs. 51 - 54/71, Rspr. 1971, S. 1116.

⁶⁶¹⁾ Schweitzer, in: Kremer (Hrsg.) 1988, S. 25.

⁶⁶²⁾ ABl. 1988, Nr. C 326, S. 300.

“Die Staaten sorgen dafür, daß der Ausbau und die Ausführung des Rechts sowie die Gemeinschaftspolitiken *unter Beachtung der internen Aufteilung der Zuständigkeiten und damit der Befugnisse der Regionen erfolgen*”.

Das Gemeinschaftsrecht erfordert also im Hinblick auf die Gewährleistung der rechtsetzenden Durchführung der EG-Richtlinien keine Verlagerung der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen zum Zentralstaat. Zu beachten ist allerdings, daß der Gesamtstaat als Völkerrechtssubjekt bei Säumigkeit oder gemeinschaftswidriger Umsetzung von EG-Richtlinien durch die regionalen gesetzgebenden Körperschaften gegenüber der Europäischen Gemeinschaft völkerrechtlich verantwortlich wird. Erst vor kurzem wurde etwa Belgien wegen Nichtumsetzung einer Reihe von EG-Richtlinien im Bereich der Abfallwirtschaft durch die hierfür sachlich zuständigen Regionen verurteilt). Die Regierung des Gesamtstaates versuchte sich mit dem Hinweis auf die mangelnde Kompetenz, die Regionen zur Durchführung der Richtlinien zu zwingen, einer Verurteilung durch den EuGH zu entziehen. Hiezu traf der EuGH folgende Feststellung⁶⁶³):

“...steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Diese Kompetenzverteilung entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden”.

Eine Möglichkeit, die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen in innerstaatliches Recht durch regionale gesetzgebende Körperschaften sicherzustellen und damit allenfalls eine Verurteilung des Gesamtstaates durch den EuGH zu verhindern, bietet das in verschiedenen Verfassungen verankerte Instrument der Ersatzvornahme der vom Gemeinschaftsrecht gebotenen Maßnahmen durch den Zentral- (Bundes-) staat.

Anschließend gilt es nun zu untersuchen, ob und unter welchen Bedingungen die österreichischen Bundesländer zur rechtsetzenden Durchführung von Gemeinschaftsrecht in ihrem selbständigen Wirkungsbereich befugt wären. Besondere Bedeutung kommt dabei der Frage zu, ob Art. 16 (4) B-VG, der den Ländern die Verpflichtung zur Durchführung von Staatsverträgen in ihrem selbständigen Wirkungsbereich auferlegt, gleichzeitig dem Bund aber auch die Möglichkeit der Ersatzvornahme im Falle der Säumigkeit der Länder bei der Durchführung von Staatsverträgen einräumt, analog auf die Durchführung von Gemeinschaftsrecht anwendbar ist. In diesem Zusammenhang gilt es auch auf bereits geäußerte Forderungen nach einer die Länderrechte noch einschränkenderen Regelung für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht hinzuweisen. So klingt etwa im Gutachten des BKA-VD über verfassungsrechtliche Grundfragen eines österreichischen EG-Beitritts an, daß sich im Hinblick auf Art. 16 B-VG eine bundeseinheitliche Koordination der Durchführung - darunter dürfte wohl eine Art harmonisierende “Richtliniengesetzgebung” des Bundes zu verstehen sein, die den Ländern die bei der Ausführung von EG-Richtlinien zu beachtenden Grundsätze vorgibt - als zweckmäßig erweisen könnte. Eine solche Vorgangsweise ist aber weder aus verfassungsrechtlicher noch aus europarechtlicher Sicht geboten.

⁶⁶³) Urteil des Gerichtshofes vom 14. I. 1988 in der Rs. 227-230/85, Rspr. 1988, S. 1 ff. Siehe dazu auch die bei Aurrecochea, ICLQ 1989, S. 90 zitierten Hinweise auf die Rechtsprechung des EuGH.

3. Schlußfolgerungen für die Kompetenz der Länder zur Durchführung von EG-Recht durch Gesetz

Im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz, das die Zuständigkeit zur rechtsetzenden Durchführung von Staatsverträgen im allgemeinen und dem Gemeinschaftsrecht im besonderen nicht ausdrücklich regelt - mit dem Ergebnis, daß die Frage, wer für die innerstaatliche Durchführung von Völker- und Gemeinschaftsrecht, das den Gesetzgebungsbereich der Länder betrifft, zuständig ist, Gegenstand unterschiedlicher Auffassungen ist⁶⁶⁴), ist das österreichische B-VG jedenfalls hinsichtlich der Durchführung von Staatsverträgen klar:

“Artikel 16 (4) Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Eine gemäß dieser Bestimmung vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat”.

Mit der Aufnahme dieser Bestimmung sollte ein gewisser Ausgleich zu der in Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG verankerten ausschließlichen Bundeskompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt, insbesondere der Möglichkeit des Bundes Staatsverträge auch im selbständigen Wirkungsbereich der Länder abschließen zu dürfen, geschaffen werden⁶⁶⁵). Die Länder sollten wenigstens auf die Art und Weise der Durchführung der vom Bund in ihrem selbständigen Wirkungsbereich eingegangenen Staatsverträge Einfluß nehmen können. Kritisch anzumerken an dieser Bestimmung ist allerdings der Umstand, daß sie typischer Ausdruck jener einheitsstaatlichen Vorstellungen ist, wonach der “Bund” identisch ist mit dem “Staat” und damit mit dem Völkerrechtssubjekt “Republik Österreich”. Dogmatisch betrachtet kann aber aus der Handlungsermächtigung des Bundes für das Völkerrechtssubjekt “Republik Österreich” ein solches Aufsichtsrecht des Bundes, wie dies Art. 16 (4) B-VG vorsieht, nicht abgeleitet werden⁶⁶⁶). Sowohl der Bund als auch die Länder sind zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge in ihrem Wirkungsbereich verpflichtet. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, tritt völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Völkerrechtssubjekts “Republik Österreich” ein⁶⁶⁷).

⁶⁶⁴) Eine Übersicht über diese Diskussion bieten Schwan 1982, S. 144 ff.; Kössinger 1989, S. 39 ff.; Grabitz, AöR 1986, S. 13 ff. Trotz mangelnder ausdrücklicher grundgesetzlicher Verankerung ist aber auch in der Bundesrepublik herrschende Meinung, daß die Landesgesetzgeber zum Erlass von Ausführungsgesetzen sowohl zu völkerrechtlichen Verträgen als auch zu Gemeinschaftsrechtsakten befugt sind, sofern ihr Gesetzgebungsbereich betroffen ist.

⁶⁶⁵) Siehe dazu Berchtold, JBl. 1967, S. 244 ff., 249: “Dem Verfassungsgesetzgeber lag bei der Regelung des Art. 16 (2) B-VG offenbar der Gedanke zugrunde, daß den Ländern, wenn ihnen schon kein eigenes Vertragsschließungsrecht eingeräumt werde, wenigstens die Durchführung der Staatsverträge in eigenen Angelegenheiten überlassen werden sollte”.

⁶⁶⁶) Diesen Schluß läßt auch das deutsche Grundgesetz zu, das eine derartige “Ersatzvornahme” durch den Bund, so “praktisch” dies in Einzelfällen sein mag, nicht kennt. So Schwan 1982, S. 167. Zu den anderen innerstaatlichen Möglichkeiten des Bundes, die Länder zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts anzuhalten (Bundesaufsicht, Bundeszwang, Anrufung des Bundesverfassungsgerichts) siehe ausführlich Kössinger 1989, S. 150 ff.

⁶⁶⁷) Theoretisch könnte als mit gleichem Recht ein Aufsichtsrecht der Länder bei Nichtdurchführung völkerrechtlicher Bestimmungen durch den Bund gefordert werden.

Damit steht also außer Zweifel, daß die gesetzgebende Ausführung von Staatsverträgen, die Materien betreffen, die zur ausschließlichen Landesgesetzgebung zählen bzw. Bereiche berühren, die hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung Ländersache sind, der Landesgesetzgebung obliegt⁶⁶⁸).

Was nun die Frage anlangt, ob Art. 16 (4) B-VG im Falle einer österreichischen EG-Mitgliedschaft analog auf die legislative Durchführung von Gemeinschaftsrecht Anwendung findet, ist zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht zu unterscheiden. Für gesetzgeberische Maßnahmen, die sich im Hinblick auf die Durchführung des primären Gemeinschaftsrechts, im besonderen des EWG-Vertrages, als notwendig erweisen, müßte konsequenterweise Art. 16 (4) B-VG einschließlich des dort vorgesehenen Rechts des Bundes zur Ersatzvornahme zur Anwendung kommen, da es sich hierbei um Maßnahmen zur Durchführung von Staatsverträgen handelt. Für die Zuständigkeit zur legislativen Umsetzung des von den EG geschaffenen Sekundärrechts, insbesondere von Richtlinien, fehlt es hingegen an einer einschlägigen Verfassungsbestimmung, was aus rechtshistorischen Gründen leicht erklärbar ist. Das Fehlen einer solchen spezifischen Regelung betreffend die Zuständigkeit zur Durchführung von supranationalem Recht stellt somit eine echte Lücke im Sinne der Rechtsprechung des VfGH dar, eine analoge Anwendung der Bestimmung des Art. 16 (4) B-VG auf die Zuständigkeit zur Durchführung von sekundärem Gemeinschaftsrecht ist daher aus dogmatischer Sicht nicht zulässig. Eine Lösung, wonach Bund und Länder - die Länder aber nicht unter den einschränkenden Bedingungen des Art. 16 (4) B-VG - jeweils zur Durchführung des sekundären Gemeinschaftsrechts in ihrem selbständigen Wirkungsbereich berechtigt und verpflichtet sind, widerspricht daher weder dem Verfassungs- noch dem Europarecht. Dies kommt - was die europarechtliche Seite anlangt - besonders deutlich in der bereits zitierten Gemeinschaftscharta der Regionalisierung zum Ausdruck, in der die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, dafür Sorge zu tragen, daß die Ausführung des Gemeinschaftsrechts unter Beachtung der internen Aufteilung der Zuständigkeiten zu erfolgen hat. Gegen eine analoge Anwendung des Art. 16 (4) B-VG, insbesondere die dort vorgesehene Möglichkeit der Ersatzvornahme durch den Bund, spricht auch der Umstand, daß die Europäischen Gemeinschaften über ein durchgebildetes Rechtsschutzsystem verfügen, eine innerstaatliche der Überwachung durch die Gemeinschaftsorgane vorgeschaltete Kontrollinstanz in der "Person" des Bundes daher entbehrlich erscheint.

Sollte man sich entgegen der geäußerten Bedenken dennoch zu einer analogen Anwendung des Art. 16 (4) B-VG auf die Zuständigkeit zur Durchführung von sekundärem Gemeinschaftsrecht entschließen, so wären damit - insbesondere was die Möglichkeit der Ersatzvornahme durch den Bund anlangt⁶⁶⁹) - eine Reihe von Problemen verbunden. In der Folge sollen kurz einige mögliche Konfliktsituationen zwischen Bund und Ländern, die bei der legislativen Durchführung von Gemeinschaftsrecht auftauchen können, aufgezeigt werden. Kaum zu unterschiedlichen Ansichten dürfte es zwischen Bund und Ländern über die Rechtzeitigkeit der Durchführungsmaßnahmen kommen, da insbesondere die umzusetzenden EG-Richtlinien klar den Zeitpunkt nennen, bis zu dem den gemeinschaftsrechtlichen

⁶⁶⁸) Öhlinger 1988, S. 74 f.; Berchtold, JBl 1967, S. 245.

⁶⁶⁹) Zum deutschen Grundgesetz, daß eine Rechtspflicht der Länder zur Ausführung von Gemeinschaftsrecht nicht kennt und folglich auch ein Recht des Bundes auf Ersatzvornahme nicht ausdrücklich vorsieht, siehe Schwan 1982, S. 157 ff.; Grabitz, AöR 1986, S. 29 ff. Zu den sonstigen Möglichkeiten des Bundes, die Länder zu einem gemeinschaftsrechtskonformen Verhalten zu bewegen, siehe Kössinger 1989, S. 150 ff.

Verpflichtungen Rechnung zu tragen ist. Für den Fall der nicht zeitgemäßen Umsetzung einer EG-Richtlinie durch ein Land könnte also der Bund von der Möglichkeit der Ersatzvornahme Gebrauch machen und die entsprechenden Maßnahmen setzen, die allerdings außer Kraft treten würden, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Ein möglicher Konfliktpunkt zwischen Bund und Ländern könnten aber Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Maßnahmen sein. In diesem Fall ist es, wie dies Bächtold bereits im Zusammenhang mit der Ausführung von Staatsverträgen festgestellt hat⁶⁷⁰⁾, der Einschätzung des Landesgesetzgebers überlassen, ob überhaupt bzw. welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen erforderlich sind. Für den Fall, daß der Bund die Rechtsansicht der Länder nicht teilt, verfügt dieser weder über ein Weisungsrecht⁶⁷¹⁾ noch kann er, mangels Säumnigkeit, zu einer Ersatzvornahme schreiten. Da aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht, jedenfalls bei der Umsetzung von EG-Richtlinien, lediglich den darin genannten Zielvorstellungen Rechnung zu tragen ist, entbehren auch die eingangs genannten Forderungen nach einer bundeseinheitlichen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Länderbereich, einer gemeinschaftsrechtlichen Grundlage. Ein Zweifelsfall könnte allerdings dann vorliegen, wenn nach Rechtsansicht eines Bundeslandes, die bestehende Gesetzeslage bereits den Anforderungen etwa einer Richtlinie entspricht, ein legislatives Tätigwerden also nicht erforderlich erscheint, der Bund hingegen die entgegengesetzte Ansicht vertritt. In diesem Fall liegt zwar formell gesehen Säumnigkeit vor, inhaltlich handelt es sich aber um eine unterschiedliche Einschätzung der aus der Richtlinie resultierenden Verpflichtungen, sodaß der Bund wohl auch in diesem Fall kein Recht auf Ersatzvornahme hätte.

Von zentraler Bedeutung im Zusammenhang mit der Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch die Länder ist auch die Frage, ob der Bund, abgesehen von der Ersatzvornahme bei Säumnigkeit der Länder, die Möglichkeit hätte, in Ausführung von Gemeinschaftsrecht ergangene Landesgesetze wegen angeblicher Gemeinschaftsrechtswidrigkeit beim Verfassungsgerichtshof gem. Art. 140 B-VG iVm Art. 16 (4) B-VG anzufechten. Eine derartige Lösung hat Bächtold bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern im Zusammenhang mit der Durchführung von Staatsverträgen befürwortet⁶⁷²⁾. Der Verfassungsgerichtshof hätte in diesem Fall darüber zu entscheiden, ob ein Land die sich etwa aus einer Richtlinie ergebenden Verpflichtungen erfüllt hat.

Im Hinblick auf die überaus effiziente Überwachung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten durch die EG-Kommission, die sich nicht scheut, bei Vertragsverletzungen den EuGH im Rahmen von Aufsichtsklagen gem. Art. 169 EWGV⁶⁷³⁾ anzurufen, erscheint eine derartige Lösung nicht zweckmäßig. Hat ein Bundesland bei der Umsetzung etwa einer Gemeinschaftsrichtlinie tatsächlich gegen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben verstoßen, so sollte die Wahrnehmung dieser Vertragsverletzung in erster Linie den zuständigen Gemeinschaftsorganen obliegen.

⁶⁷⁰⁾ Bächtold, JBl 1967, S. 248.

⁶⁷¹⁾ So Bächtold, JBl 1967, S. 248: "Ein "Weisungsrecht" des Bundes in dieser Angelegenheit ist als Eingriff in die Landesgesetzgebung unzulässig".

⁶⁷²⁾ Bächtold, JBl 1967, S. 248.

⁶⁷³⁾ Schweitzer/Hummer 1985, S. 123.

Bejaht man dennoch eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs zur Prüfung von in Ausführung sekundärer Gemeinschaftsrechtsakte ergangener Landesgesetze auf ihre Gemeinschaftsrechtskonformität, stellt sich die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof in solchen Fällen unter den Voraussetzungen des Art. 177 EWGV nicht dazu verpflichtet wäre, das Verfahren auszusetzen, und die Rechtsfrage dem EuGH zur Entscheidung vorzulegen⁶⁷⁴). Zwar ist die "Vereinbarkeit einer Maßnahme des innerstaatlichen Rechts mit dem Vertrag"⁶⁷⁵), im Gegensatz etwa zu einer Aufsichtsklage der Kommission gem. Art. 169 EWGV, keine vorlagefähige Frage, der Gerichtshof hat allerdings derartige Fragestellungen in der Vergangenheit nicht als unzulässig zurückgewiesen, sondern durch Umformulierung der Fragestellung, Schlußfolgerungen für die Gemeinschaftsrechtskonformität des fraglichen Rechtsaktes ermöglicht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Bundesländer in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur rechtsetzenden Ausführung von Gemeinschaftsrecht zuständig wären und, jedenfalls was die Umsetzung sekundären Gemeinschaftsrechts anlangt, die Möglichkeit einer Ersatzvornahme durch den Bund in analoger Weise zu Art. 16 (4) B-VG oder gar einer bundeseinheitlichen Koordinierung weder einer verfassungs- noch europarechtlichen Notwendigkeit entspricht.

III. Die Beteiligung der Länder bei der verwaltungsmäßigen Durchführung des Gemeinschaftsrechts

Ebenso wie bei der legislativen Ausführung des Gemeinschaftsrechts stellt sich auch bei dessen verwaltungsmäßigem Vollzug die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht eine Änderung der nationalen Kompetenzverteilung im Bereich der Vollziehung zugunsten des Bundes erforderlich macht. Diese Frage ist deshalb von Relevanz, weil das Gemeinschaftsrecht, wie erwähnt, zum größten Teil von nationalen Behörden vollzogen wird. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht kann hiezu festgestellt werden, daß sich die Frage, welche nationale Behörde für den Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts verantwortlich ist, ausschließlich nach den Kompetenznormen des jeweiligen Mitgliedstaates richtet⁶⁷⁶). Damit steht außer Zweifel, daß auch für die Zuständigkeit zum Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung gilt. Ebenso wie bezüglich der Zuständigkeit zur rechtsetzenden Ausführung sekundären Gemeinschaftsrechts liegen aber auch hinsichtlich der Zuständigkeit zum verwaltungsmäßigen Vollzug des sekundären Gemeinschaftsrechts keine zwingenden verfassungs- oder europarechtlichen Gründe für eine analoge Anwendung des Art. 16 (5) B-VG vor, wonach dem Bund bei der (administrativen) Durchführung völkerrechtlicher Verträge durch die Länder ein Überwachungsrecht zusteht und dieser über die gleichen Rechte wie bei der mittelbaren Bundesverwaltung verfügt⁶⁷⁷).

⁶⁷⁴) Zum Vorabentscheidungsverfahren siehe im Detail, Wohlfahrt, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 177. Für eine derartige Vorlagepflicht des Bundesverfassungsgerichts bei der Prüfung, ob ein Bundesland durch den Erlaß einer Ausführungsnorm gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, spricht sich Kössinger 1989, S. 158, aus.

⁶⁷⁵) Wohlfahrt, in: Grabitz, EWG-Kommentar, Art. 177, Rz. 25.

⁶⁷⁶) Schiller, RIW 1985, S. 36. Für Deutschland siehe Schwan 1982, S. 168 ff.; Scheuing, EuR 1985, S. 249 f.; Papier, in: Seminar zum 75. Geburtstag von K. A. Bettermann 1989, S. 51 ff., 59 f.

⁶⁷⁷) Vgl. dazu auch Öhlinger 1988, S. 75 f.

E. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Wie im ersten Teil der Arbeit nachgewiesen wurde, hätten die österreichischen Bundesländer im Falle einer EG-Mitgliedschaft mit teilweise erheblichen Eingriffen in ihren selbständigen Wirkungsbereich zu rechnen. Dieser mit der Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften verbundenen "Gefahr der schleichenden Entföderalisierung durch Kommunitarisierung"⁶⁷⁸⁾ von Länderkompetenzen wäre durch effiziente institutionelle Vorkehrungen, die den Bundesländern sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Mitwirkungsmöglichkeiten am EG - Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in ihren Kompetenzbereich betreffenden EG-Fragen einräumen, entgegenzuwirken. Zwar könnten solche Partizipationsmöglichkeiten den Verlust von autonomen Entscheidungsbefugnissen nur teilweise aufwiegen⁶⁷⁹⁾, aber, wie das Beispiel der deutschen Bundesländer zeigt, negative Entwicklungen doch in Grenzen halten. In diesem Zusammenhang sollten auch neuere Tendenzen in der Gemeinschaftspolitik nicht ganz außer Acht gelassen werden, die eine Aufwertung der Rolle der Regionen beim europäischen Aufbauwerk erkennen lassen und Anzeichen dafür sind, daß sich die gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Mitwirkung subnationaler Einheiten am europäischen Integrationsprozeß in Zukunft bessern könnten⁶⁸⁰⁾.

Nachdem sich die vorliegende Studie lediglich mit den Auswirkungen eines Vollbeitritts zu den Europäischen Gemeinschaften auf den bundesstaatlichen Charakter Österreichs befaßt, noch ein Wort zu den anderen Optionen für eine intensivere Teilnahme Österreichs am europäischen Integrationsprozeß und deren Bedeutung für die Bundesländer. Auch für den Fall, daß sich die österreichischen Bemühungen um eine Vollmitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften nicht als erfolgreich erweisen und eine verstärkte Einbindung Österreichs in den Prozeß der europäischen Integration im Wege einer Assoziation mit der EWG, einer Dynamisierung des Verhältnisses EG-EFTA⁶⁸¹⁾ bzw. der Freihandelsabkommen mit EGKS und EWG erfolgen sollte⁶⁸²⁾, hätten die österreichischen Bundesländer mit einem Abbau ihrer eigenverantwortlichen Gestaltungsmacht zu rechnen. Bereits beim jetzigen Stand der österreichischen Integrationsverflechtungen wie sie sich aus den Freihandelsabkommen oder der Mitgliedschaft in Europarat und EFTA ergeben, unterliegen die Länder nämlich etwa im Bereich des technischen Harmonisierungswesens, des Beihilfewesens und des öffentlichen Auftragswesens einem gewissen Anpassungsdruck⁶⁸³⁾. In Zusammenhang mit der Verwirklichung des von der EFTA und den EG angestrebten "Europäischen Wirtschaftsraumes"⁶⁸⁴⁾, ist eine weitere Zunahme dieses Anpassungsdruckes zu erwarten. Ausgangspunkt für die Verhandlungen zur Schaffung eines EWR, auf deren baldige Aufnahme sich die achtzehn EFTA - und EG - Staaten am 19. 12. 1989

⁶⁷⁸⁾ So sinngemäß der deutsche Staatsrechtler Weber, DVBl 1986, S. 806.

⁶⁷⁹⁾ Kritisch auch Kruis, in: Faller u. a. (Hrsg.) 1989, S. 155 ff., 172.

⁶⁸⁰⁾ In diesem Zusammenhang werden auch in den möglichen Beitritt eines weiteren Bundesstaates, Österreich, große Hoffnungen gesetzt. Siehe dazu Rudolf, in: Jekewitz u.a. (Hrsg.) 1988, S. 357.

⁶⁸¹⁾ Siehe dazu Senti, Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 4/1987, S. 1 ff.; Curzon Price, European Yearbook 1986, S. 109 ff.

⁶⁸²⁾ Zu den Vor- und Nachteilen dieser verschiedenen Optionen siehe Hafner, ÖZöRV 1989, S. 1 ff.

⁶⁸³⁾ Siehe dazu Urlesberger, ÖZöRV 1988, Suppl. 10, S. 124 ff.; Burtscher, ÖZöRV 1988, S. 146 f., 170 f. mit Beispielen aus dem Bereich des Europarates.

⁶⁸⁴⁾ Siehe dazu EFTA-Bulletin, 3/1988, S. 2 ff.

geeinigt haben⁶⁸⁵), ist nämlich die Übernahme des rechtlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) der EG insbesondere im Bereich der vier Freiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen, Kapital) sowie im Bereich des Wettbewerbsrechts (staatliche Beihilfen, öffentliches Auftragswesen) durch die EFTA-Staaten. Die Verpflichtung zur Übernahme des „*acquis communautaire*“ in diesen zentralen Bereichen würde die Bundesländer aber einem nahezu gleichen Anpassungsdruck wie eine EG-Vollmitgliedschaft aussetzen⁶⁸⁶). Auch im Falle des Abschlusses eines Assoziierungsabkommens Österreichs mit der EWG wäre die Wahrscheinlichkeit, daß es zu ähnlichen Beeinträchtigungen des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder kommt, wie im Falle einer Vollmitgliedschaft, gegeben. Dies hängt aber im einzelnen von der inhaltlichen Ausgestaltung eines solchen Assoziierungsabkommens ab⁶⁸⁷).

Bei all diesen alternativen Optionen steht aber zu befürchten, daß den Ländern, trotz materieller Betroffenheit, kaum Mitwirkungsmöglichkeiten zukommen würden, da selbst der Bund, dem bei all diesen Alternativlösungen die Rolle eines „*Extraneus*“ im Verhältnis zu den EG-Mitgliedstaaten zukäme⁶⁸⁸), nur in beschränktem Maße über tatsächliche Einflußmöglichkeiten verfügen würde. Besonders deutlich kam dies anläßlich des bereits erwähnten Beschlusses der 18 Außenminister der EG - und EFTA - Staaten vom 19. 12. 1989 zur Aufnahme von Verhandlungen zur Schaffung des EWR im Frühjahr 1990 zum Ausdruck, dem die Vertreter der Mitgliedstaaten der EG nur unter der Bedingung des vollen Ausschlusses der EFTA - Staaten vom Entscheidungsmechanismus der EG ihre Zustimmung erteilten. Derzeit ist die EG - Kommission lediglich dazu bereit, den EFTA - Staaten unverbindliche Konsultationsrechte (*decision shaping*) einzuräumen, nicht aber die Möglichkeit der Teilnahme am EG-Entscheidungsmechanismus selbst, was natürlich die Gefahr der „*Satellisierung*“ der EFTA - Staaten heraufbeschwört.

⁶⁸⁵) Siehe dazu Die Presse vom 20. 12. 1989, S. 5; Der Standard vom 20. 12. 1989, S. 15; NZZ vom 21. 12. 1989, S. 13.; Euro Echo. Informationsbrief der Europäischen Gemeinschaften für Österreich, Nr. 6/7, Februar 1990.

⁶⁸⁶) Man denke nur an die Folgen der Personen- und Kapitalverkehrsfreiheit für die Ausländergrunderwerbsbeschränkungen oder die Folgen des Beihilfenverbots und der Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung öffentlicher Aufträge für die Privatwirtschaftsverwaltung. Allerdings dürften die Chancen für die Aushandlung von Ausnahmen bzw. günstigen Übergangsregelungen größer sein als bei einer EG-Vollmitgliedschaft. Siehe dazu auch Hafner, ÖZöRV 1989, S. 5.

⁶⁸⁷) Gegenstand eines solchen Assoziierungsabkommens könnten die Rechtsangleichung und Kooperation im Bereich der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, die Verwirklichung des Personen- Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und eine gemeinsame Forschungs- Technologie- und Umweltpolitik sein. Aufzählung nach Hafner, ÖZöRV 1989, S. 19.

⁶⁸⁸) Siehe dazu Hafner, ÖZöRV 1989, S. 21 ff.



ANHANG

1. Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenzen zur Teilnahme an der Europäischen Integration vom 4. Juni 1987, 13. November 1987, 15. April 1988 und 25. November 1988 (Auszüge)

a) Beschluß der LH-Konferenz vom 4. 6. 1987

Die Landeshauptmännerkonferenz begrüßt die von der Bundesregierung eingeleiteten Schritte im Hinblick auf die europäische Integration.

Da hierbei auch wesentliche Interessen der Länder berührt werden, wird die Bundesregierung ersucht, die Länder laufend zu informieren und sie bei Behandlung derartiger Fragen entsprechend in den Entscheidungsprozeß einzubinden.

b) Beschluß der LH-Konferenz vom 13. 11. 1987

1. Die Landeshauptmännerkonferenz ersucht die Bundesregierung, die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.
2. Das Bundeskanzleramt wird ersucht, zu den in Aussicht genommenen Beratungen über das Vergabewesen die Länder einzuladen.
3. Länderintern wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche Vorschläge erarbeiten soll, inwieweit technische Vorschriften der Länder an europäische Vorschriften und Richtlinien angepaßt werden sollen.

c) Beschluß der LH-Konferenz vom 15. 4. 1988

Die Landeshauptmännerkonferenz bestätigt ihren Beschluß vom 13. November 1987, die Teilnahme am gemeinsamen Markt so rasch wie möglich anzustreben.

In Bezug auf technische Vorschriften und das Beschaffungswesen sind die aus der Mitgliedschaft Österreichs bei der EFTA und beim GATT sich ergebenden Maßnahmen durch Experten klarzustellen.

Der Landeshauptmännerkonferenz ist zu berichten,

- welche dieser Maßnahmen durch die Länder sofort zu treffen sind und
- welche Maßnahmen durch die Länder im Zuge der weiteren Integration und einer Mitgliedschaft Österreichs bei der EG in der Folge zu ergreifen sind.

Der vor dem Sommer 1988 zu erwartende Zwischenbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe für europäische Integration sollte Anlaß sein, dann auch Grundsatzfragen eingehend zu prüfen.

Die Landeshauptmännerkonferenz richtet deshalb an die Bundesregierung das Ersuchen, so wie bisher die Länder an den Vorbereitungen für eine Annäherung Österreichs an die EG zu beteiligen. Auf die Bundesstaatlichkeit soll jedenfalls Bedacht genommen werden.

d) Beschluß der LH-Konferenz vom 25. 11. 1988

1. Die Landeshauptmännerkonferenz bekräftigt ihre am 13. November 1987 an die Bundesregierung gerichtete Anregung, die Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen

Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben.

Das Ziel, Österreich an die EG anzunähern, ist von solcher Tragweite, daß es nur mit einem breiten politischen Konsens verwirklicht werden sollte.

Die Landeshauptmännerkonferenz richtet deshalb an die Bundesregierung den Appell, bei der Realisierung dieses Zieles weiterhin den Konsens mit den Ländern zu suchen und der Bundesstaatlichkeit Österreichs Rechnung zu tragen.

Vor allem ist bei den einzelnen Vorbereitungsschritten eine angemessene Beteiligung der Länder unerlässlich.

Die Einbindung der Länder in den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß müßte über die Landeshauptmännerkonferenz erfolgen. Für alle diesbezüglichen Verhandlungen auf politischer Ebene nominiert die Landeshauptmännerkonferenz die Herren

Landeshauptmann Dr. Josef Ratzenböck,

Landeshauptmann Dr. Martin Purtscher und

Landeshauptmann-Stellvertreter Hans Mayr

als gemeinsame Ländervertreter.

In alle hierfür erforderlichen Vorbereitungen auf Beamtenebene sind jedoch alle Länder einzubeziehen.

Der erste Bericht der Arbeitsgruppe "Föderalismus und EG" wird zur Kenntnis genommen.

Quelle: Protokolle der Landeshauptmännerkonferenzen

2. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 21. bis 23. Oktober 1987 über Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft

- I. Die Regierungschefs der Länder bekennen sich zur Einigung Europas als Voraussetzung für eine dauerhafte europäische Friedensordnung in Freiheit. Entsprechend der feierlichen Deklaration der Staats- und Regierungschefs vom 19. Juni 1983 in Stuttgart werden sie daher auch in der Zukunft im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit aller Kraft die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften in Richtung auf eine Europäische Union unterstützen.

Ihr Ziel ist ein Europa mit föderativen Strukturen, die die Erhaltung der kulturellen Eigenarten, der gesellschaftlichen Vielfalt, eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung und die Bürgernähe der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten gewährleisten.

Auch wenn das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte eine verstärkte Beteiligung der Länder an der innerstaatlichen Willensbildung in EG-Angelegenheiten gebracht hat, stellen sie mit Sorge fest, daß durch die fortschreitende Zentralisierung von Aufgaben bei den Europäischen Gemeinschaften die notwendigen eigenen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder in der Bundesrepublik Deutschland immer geringer werden. Im Interesse sachgerechter und bürgernaher Regelungen erwarten sie, daß bei der weiteren Einigung Europas folgende Grundsätze zur Erhaltung des politischen Gestaltungsspielraums der Länder beachtet werden:

1. Wahrung der vertraglichen Grundlagen

Mit dem EWG-Vertrag wurden Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten und damit auch Kompetenzen der Länder auf die EG übertragen. Die Regelungen des EWG-Vertrages bestimmen

daher die Grundlagen und Grenzen der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Die Regierungschefs der Länder bekräftigten ihre bei der Jahreskonferenz vom 1. bis 3. Oktober 1986 getroffene Feststellung, daß jede Rechtsetzungsbefugnis der EG eine konkrete Ermächtigung im EWG-Vertrag voraussetzt.

Die Mitgliedstaaten müssen darauf vertrauen können, daß die Organe der EG nach diesem Grundsatz verfahren. Bei Auslegung und Handhabung der vertraglichen Kompetenzen ist auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland Rücksicht zu nehmen.

2. Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips

Die Europäische Gemeinschaft soll neue Aufgaben nur übernehmen, wenn ihre Erfüllung auf europäischer Ebene im Interesse der Bürger unabweisbar notwendig ist und ihre volle Wirksamkeit nur auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann. Den Ländern der Bundesrepublik Deutschland muß neben dem Verwaltungsvollzug ein Kern eigener Aufgaben verbleiben wie beispielsweise die Kultur-, Erziehungs- und Bildungspolitik, die regionale Strukturpolitik, die Gesundheitspolitik. Auch künftig sollen die Länder alle Fragen regeln, die von ihnen sachgerechter, bürgernäher und besser gelöst werden können.

3. Föderalismus statt Zentralismus

Zur Wahrung der Vielfalt Europas ist die Gemeinschaftspolitik an föderalen Grundsätzen zu orientieren. Auch der künftige Ausbau der Europäischen Gemeinschaft muß an bundesstaatlichen Regeln ausgerichtet werden. Der bundesstaatlichen Gliederung einzelner Mitgliedstaaten ist durch eine Beschränkung der Gemeinschaftstätigkeit auf die Gestaltung der notwendigen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

4. Sicherung der Bildungs- und Kulturhoheit der Länder

Zur europäischen Identität gehört auch die Erhaltung der reichen Vielfalt des nationalen kulturellen Lebens. Die Kulturhoheit der Länder, die den Kernbereich ihrer Eigenstaatlichkeit ausmacht, darf nicht im Wege der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG angetastet werden. Die Zusammenarbeit im Bildungsbereich muß sich auf die in den Verträgen vorgesehenen Bereiche beschränken und die Traditionen jedes Landes sowie die Vielfalt der Bildungspolitik und der Bildungssysteme berücksichtigen. Die von der Kultusministerkonferenz am 12. Juni 1987 beschlossenen "Vorschläge zur Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der Bildungs- und Kulturpolitik zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten" sind für die Beurteilung künftiger Maßnahmen der EG, die den Bildungs- und Kulturbereich berühren, heranzuziehen.

5. Wahrung der Rundfunkhoheit der Länder

Die Regierungschefs der Länder bekräftigten ihren Beschluß vom 1. bis 3. Oktober 1986 und stellen fest, daß der Vorschlag der EG-Kommission für eine Rundfunkrichtlinie der EG im Gemeinschaftsrecht keine ausreichende rechtliche Grundlage findet und als ein für die Länder nicht hinnehmbarer Eingriff in den Kernbereich ihrer Rundfunkhoheit abzulehnen ist. Soweit für Regelungen des grenzüberschreitenden Rundfunks ein Bedarf besteht, werden zwischenstaatliche Vereinbarungen – etwa im Europarat – angestrebt.

6. Sicherung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft

Die Europäische Gemeinschaft muß durch eine Neuorientierung ihrer Agrarpolitik sicherstellen, daß die Landwirtschaft auch künftig im europäischen Wettbewerb bestehen kann. Dazu müssen vor allem die Agrarmärkte wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Situation der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten der EG ist durch unterschiedliche Bedingungen und Anforderungen geprägt. Das gilt auch für die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland. Mit der Neuorientierung der Agrarpolitik der EG muß erreicht werden, daß ländliche Räume leistungsfähig und attraktiv bleiben und eine Landbewirtschaftung im Einklang mit Natur und Umwelt weiterhin möglich ist.

7. Sicherung einer eigenständigen regionalen Strukturpolitik der Länder

Auch künftig muß den deutschen Ländern ein größtmöglicher Handlungsspielraum verbleiben, damit sie ihren verfassungsmäßigen Auftrag erfüllen können, regionalen Unterschieden durch eine eigenständige und effektive Wirtschaftsförderung entgegenzuwirken. Die Regierungschefs der Länder nehmen Bezug auf ihren Beschluß vom gleichen Tage zur Sicherung einer eigenständigen regionalen Strukturpolitik der Länder.

8. Wahrung wichtiger Qualitäts- und Verbraucherstandards

Wichtige Qualitäts- und Verbraucherstandards dürfen nicht auf den niedrigsten europäischen Nenner nivelliert werden. Es ist darauf hinzuwirken, daß bei der Angleichung der Rechtsvorschriften in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz hohe Standards erreicht werden. Diese Verpflichtung aus der Einheitlichen Europäischen Akte ist konsequent zu verwirklichen.

9. Notwendigkeit mittelstandsfreundlicher Rahmenbedingungen

Die Europäische Gemeinschaft sollte die Bemühungen der Länder zur mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung der wirtschaftlichen, rechtlichen, sozialen und steuerlichen Rahmenbedingungen wirksam unterstützen und sinnvoll ergänzen.

Vor allem darf die Liberalisierung des überwiegend mittelständisch strukturierten Verkehrsmarktes nur bei gleichzeitiger Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen erfolgen, damit die Chancengleichheit der Verkehrsträger gewahrt und Marktstörungen vermieden werden. Für die einzelnen Schritte ist ein genauer Zeitplan einzuhalten.

Die Schaffung eines Förderinstrumentariums und eines Netzes besonderer Hilfseinrichtungen für den Mittelstand auf Gemeinschaftsebene widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip und ist abzulehnen.

10. Subsidiarität in der Forschungspolitik

Die in der EG verfügbaren Mittel müssen vorrangig auf Programme und Projekte konzentriert werden, deren Durchführung auf EG-Ebene mit zusätzlichen wirtschaftlichen und technischen Vorteilen verbunden ist. Nur so kann sichergestellt werden, daß die Eigenständigkeit der Forschung in den Ländern auch in dieser Hinsicht gewährleistet bleibt und andererseits auch die Bundesrepublik Deutschland an den Programmen der EG in angemessenem Umfang partizipieren kann.

- II. Die Regierungschefs der Länder werden dafür Sorge tragen, daß diese Grundsätze bei der Wahrnehmung der Mitspracherechte der Länder bei der Willensbildung in europäischen Fragen mit Nachdruck verfolgt und die im Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehenen Mitwirkungsrechte ausgeschöpft werden.
- III. Die Regierungschefs der Länder fordern die Bundesregierung auf, diese Grundsätze bei den Beratungen und Abstimmungen in den Gremien der Europäischen Gemeinschaft konsequent zu vertreten und darauf hinzuwirken, daß die föderalen Belange beim weiteren Ausbau der Europäischen Gemeinschaft angemessen berücksichtigt werden. Hierzu sollte die Bundesregierung vor allem auch die deutsche Ratspräsidentenschaft im 1. Halbjahr 1988 nutzen.
- IV. Die Regierungschefs der Länder beauftragen die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder, bis Mai nächsten Jahres auf der Grundlage dieser Grundsätze die Grenzen der EG-Kompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten allgemein und für die einzelnen Politikbereiche zu konkretisieren und die Handlungsmöglichkeiten der Länder zur Wahrung der föderalen Belange in der Europäischen Gemeinschaft aufzuzeigen sowie darüber hinaus zu prüfen, ob weitere Politikbereiche einzubeziehen sind. Sie beabsichtigen, ihre Vorstellungen dann in einer Besprechung mit dem Bundeskanzler zu erörtern.

Protokollnotiz Niedersachsens zum TOP 5 a

Niedersachsen verweist zu Punkt I 5 auf seine Protokollnotiz zum Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 1. bis 3. Oktober 1987. Danach bestreitet Niedersachsen nicht die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften zur Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs, auch soweit es den Rundfunk betrifft. Es ist allerdings der Auffassung, daß bei dem Richtlinienvorschlag der EG-Kommission von dieser Kompetenz ein zu weitgehender Gebrauch gemacht wird.

3. Beschluß der Kommission vom 24. Juni 1988 zur Einsetzung eines Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften – gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in Erwägung nachstehender Gründe: Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sind stärker als bisher an der Ausarbeitung und der Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft zu beteiligen; dies umfaßt auch die regionalen und lokalen Auswirkungen der anderen Politiken der Gemeinschaft.

Zu diesem Zweck ist es erforderlich, daß die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften von der Kommission im Rahmen eines Gremiums angehört werden können, das den in den Mitgliedstaaten auf den verschiedenen Ebenen bestehenden Gebietskörperschaften offensteht.

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 13. April 1984 dem Wunsch Ausdruck gegeben, daß die Kommission ihre Beziehungen zu Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften institutionalisiert – beschließt:

Artikel 1

Bei der Kommission wird ein Beratender Ausschuß unter der Bezeichnung "Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" – nachstehend "Beirat" genannt – eingesetzt.

Artikel 2

Der Beirat kann von der Kommission zu allen Fragen der regionalen Entwicklung und insbesondere der Ausarbeitung und Durchführung der Regionalpolitik der Gemeinschaft, einschließlich der regionalen und lokalen Auswirkungen der anderen Politiken der Gemeinschaft, angehört werden.

Artikel 3

(1) Der Beirat besteht aus 42 Mitgliedern, die auf regionaler oder lokaler Ebene ein Wahlmandat innehaben. Sie werden in persönlicher Eigenschaft bestellt. Die Hälfte der Mitglieder wird aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse und Erfahrungen in bezug auf die mit der Entwicklung der Regionen zusammenhängenden Probleme bestellt, die andere Hälfte aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse und Erfahrungen in bezug auf die mit der Entwicklung der Gemeinden und der auf der Ebene zwischen den Gemeinden und Regionen bestehenden Gebietskörperschaften (Département, Kreise, Nomos usw.) zusammenhängenden Probleme.

(2) Die Mitglieder des Beirats werden von der Kommission auf gemeinsamen Vorschlag der Versammlung der Regionen Europas, des Internationalen Gemeindeverbands und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas für einen Zeitraum von drei Jahren bestellt. Die Sitzverteilung erfolgt nach Maßgabe des im Anhang aufgeführten Schlüssels. Die Wiederbestellung der Mitglieder ist zulässig.

(3) Für jedes Mitglied des Beirats wird ein Stellvertreter bestellt; die Absätze 1 und 2 finden insoweit entsprechende Anwendung. Die Stellvertreter nehmen nur im Falle der Verhinderung der Mitglieder, die sie vertreten, an den Sitzungen teil.

(4) Das Verzeichnis der Mitglieder und der Stellvertreter wird informationshalber im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

(5) Die im Beirat ausgeübte Tätigkeit erfolgt ehrenamtlich.

Artikel 4

(1) Der Beirat wählt unter seinen Mitgliedern einen Vorsitzenden für einen Zeitraum von 18 Monaten. Die Wahl erfolgt mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Der Beirat kann in gleicher Weise einen oder mehrere stellvertretende(n) Vorsitzende(n) wählen. Eine Wiederwahl ist zulässig.

(2) Die Vorsitzenden der in Artikel 5 genannten Fachgruppen sind von Amts wegen stellvertretende Vorsitzende des Beirats.

(3) Der Vorsitzende und die stellvertretenden Vorsitzenden bilden den Vorstand des Beirats.

Artikel 5

- (1) Innerhalb des Beirats werden zwei Fachgruppen gebildet, von denen die eine mit Vertretern der Regionen, die andere mit Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften besetzt wird.
- (2) Der Beirat kann aus seiner Mitte einen Ausschuß der auf der Ebene zwischen den Gemeinden und Regionen bestehenden Gebietskörperschaften einsetzen.
- (3) Jede Fachgruppe wählt unter ihren Mitgliedern einen Vorsitzenden für einen Zeitraum von 18 Monaten. Die Wahl erfolgt mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Eine Wiederwahl ist zulässig.
- (4) Die Kommission kann entweder den Beirat in seiner Gesamtheit mit einer Frage befassen oder, nach Stellungnahme des Vorstands, eine der Fachgruppen.
- (5) Der Vorstand kann die Kommission ersuchen, den Beirat oder eine Fachgruppe zu einer Angelegenheit seines Zuständigkeitsbereichs zu hören.
- (6) Jedes Mitglied einer Fachgruppe kann auf Einladung oder auf eigenen Antrag an einer Sitzung der anderen Fachgruppe ohne Stimmrecht teilnehmen.

Artikel 6

Gegenstand der Beratungen des Beirats oder seiner Fachgruppen sind die von der Kommission beantragten Stellungnahmen.

Die einvernehmlich abgegebenen Stellungnahmen oder gegebenenfalls die unterschiedlichen Meinungen werden vom Sitzungsbericht des Beirats oder seinen Fachgruppen beigelegt.

Artikel 7

- (1) Der Beirat sowie die Fachgruppen und gegebenenfalls der gemäß Artikel 5 Absatz 2 gebildete Ausschuß werden von der Kommission einberufen; sie treten am Sitz der Kommission zusammen. Der Vorstand wird vom Vorsitzenden im Einvernehmen mit der Kommission einberufen.
- (2) Die Vertreter der zuständigen Dienststellen der Kommission und die Generalsekretäre der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Organisationen oder ihre Stellvertreter nehmen an den Sitzungen des Beirats, der Fachgruppen und des Vorstands teil.
- (3) Die Dienststellen der Kommission nehmen die Sekretariatsgeschäfte des Beirats, der Fachgruppen und des Vorstands wahr.

Artikel 8

Unbeschadet der Bestimmung von Artikel 214 des Vertrages sind die Mitglieder des Beirats, die Generalsekretäre oder die Stellvertreter der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Organisationen verpflichtet, Auskünfte, von denen sie durch die Arbeiten des Beirats Kenntnis erhalten haben, nicht preiszugeben, wenn die Kommission dem Beirat mitteilt, daß sich die beantragte Stellungnahme auf eine vertrauliche Angelegenheit bezieht. In diesem Fall nehmen nur die Mitglieder des Beirats oder ihre Stellvertreter und die in Artikel 7 Absatz 2 genannten Personen an den Sitzungen teil.

Artikel 9

Dieser Beschluß tritt am 1. August 1988 in Kraft.

Brüssel, den 24. Juni 1988

Für die Kommission
Peter SCHMIDHUBER
Mitglied der Kommission

Anhang

Sitzverteilung im Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften

Belgien:	2 Sitze
Deutschland:	6 Sitze
Dänemark:	2 Sitze
Griechenland:	2 Sitze
Frankreich:	6 Sitze
Irland:	2 Sitze
Italien:	6 Sitze
Luxemburg:	1 Sitz
Niederlande:	2 Sitze
Spanien:	5 Sitze
Portugal:	2 Sitze
Vereinigtes Königreich:	6 Sitze
Insgesamt:	42 Sitze

Quelle: ABl. 1988, Nr. L 247, S. 23 ff.

4. Gemeinschaftscharta der Regionalisierung vom 18. November 1988

Kapitel I

Definition, Institutionalisierung und Grenzen der Regionen

Artikel 1

1. Im Sinne dieser Charta versteht man unter Region ein Gebiet, das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber ein gleichartiger Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Eigenheiten bewahren und weiterentwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben.

2. Unter "gemeinsamen Elementen" einer bestimmten Bevölkerung versteht man gemeinsame Merkmale hinsichtlich der Sprache, der Kultur, der geschichtlichen Tradition und der

Interessen im Bereich der Wirtschaft und des Verkehrswesens. Es ist nicht unbedingt erforderlich, daß alle diese Elemente immer vereint sind.

3. Die verschiedenen Bezeichnungen und die rechtlich-politische Stellung, die diese Einheiten in den verschiedenen Staaten haben können (Autonome Gemeinschaften, Länder, Nationalitäten, usw.) schließen sie nicht aus den in dieser Charta niedergelegten Überlegungen aus.

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft werden aufgefordert, unter Berücksichtigung des Bevölkerungswillens, der geschichtlichen Tradition und der Notwendigkeit einer effizienten und ihren Aufgaben entsprechenden Verwaltung (besonders im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklungsplanung) auf ihren Hoheitsgebieten Regionen im Sinne von Artikel 1 dieser Charta zu institutionalisieren bzw. beizubehalten, wo sie bereits bestehen.

Artikel 3

1. Die Institutionalisierung der Regionen wird in den internen Rechtsordnungen der Staaten festgelegt.

2. Diese Regelung erfolgt gemäß den Grundprinzipien der Verfassung oder mangels dieser auf der rechtlich höchstmöglichen Ebene der internen Rechtsvorschriften jedes Staates.

3. Die Regionen haben volle Rechtspersönlichkeit.

Artikel 4

1. Die Grenzen der Regionen sollen unter Berücksichtigung des Bevölkerungswillens festgesetzt werden.

2. Bei der Festsetzung der regionalen Grenzen sollen eine Mindestzahl von Einwohnern und eine räumliche Dimension zugrundegelegt werden, die den zu bewältigenden Aufgaben entsprechen.

3. Es sind demokratische Mechanismen vorzusehen, die eine Änderung der regionalen Grenzen im Laufe der Zeit unter Berücksichtigung der etwaigen neuen Umstände und insbesondere des Bevölkerungswillens ermöglichen.

Kapitel II

Institutionen der Regionen

Artikel 5

1. Die Regionalstatuten stellen die institutionellen Grundnormen jeder Region dar und sind Bestandteil der nationalen Rechtsordnung auf der höchstmöglichen Ebene. Darin werden zumindest die regionalen Institutionen und die jeweiligen Befugnisse festgelegt.

2. Die Reform des Regionalstatuts erfordert zumindest die Zustimmung des Staates und der Institutionen der Regionen gemäß dem in den Statuten selbst festzulegenden Verfahren.

Artikel 6

1. Die Regionen sollen zumindest über folgende Institutionen verfügen:
 - a) eine Regionalversammlung
 - b) eine Regionalregierung mit einem Präsidenten.

Artikel 7

1. Die Regionalversammlung wird insgesamt in freier, allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl gewählt.
2. Die Regionalversammlung kann über Gesetzgebungsbefugnisse im Rahmen der nationalen Rechtsordnung verfügen.
Ferner verfügt sie über die Befugnisse, die im Regionalstatut festgelegt werden, insbesondere über die Kontrolle der regionalen Exekutive und die Verabschiedung des Haushaltsplans der Region.

Artikel 8

1. Die Regionalregierung nimmt unter der Leitung eines Präsidenten exekutive und administrative Aufgaben wahr.
2. Die Regionalregierung bzw. ihr Präsident sind für ihre Politik der Regionalversammlung verantwortlich.
3. Den Regionalregierungen steht eine eigene Verwaltung, eigenes Vermögen und eigenes Personal zur Verfügung.

Artikel 9

Der Präsident der Regionalregierung wird unmittelbar von der Regionalversammlung oder von den Mitgliedern der Regionalregierung innerhalb dieser gewählt.

Artikel 10

Im Regionalstatut kann die Einsetzung weiterer regionaler Organe mit beratender Funktion (für kulturelle Fragen, soziale Fragen, für die Wirtschaftsplanung usw. zuständige Ausschüsse) oder zur Kontrolle der Exekutive vorgesehen werden. Falls es solche Organe gibt, müssen im Statut ihre Zusammensetzung, ihre Befugnisse und ihre Beziehungen zu den Institutionen der Region festgelegt werden.

Kapitel III

Befugnisse

Artikel 11

1. Die Regionen sind berechtigt, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu verwalten.
2. Den Regionen, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, stehen drei Arten von Zuständigkeiten zu:
 - a) Allzuständigkeit, in deren Rahmen die Regionen die gesetzgebende und die ausführende Gewalt ausüben.

- b) Nachgeordnete legislative und exekutive Zuständigkeiten auf der Grundlage von vorausgegangenen Gesetzen des Staates.
- c) Durchführungsbefugnisse.

Artikel 12

1. Die Regionen verfügen über ausreichende Befugnisse für die Organisation ihrer eigenen Institutionen, zur Förderung und Ausrichtung der regionalen Wirtschaftsentwicklung sowie für Interventionen im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen. Insbesondere beziehen sich diese Befugnisse auf folgende Bereiche: Regionalpolitik, Raumordnung, Landwirtschaft, Verkehrswesen, Fremdenverkehr, öffentliche Werke, Sozialfürsorge, Handwerk, Kultur, Sport und Freizeit, Schulwesen, Gesundheitswesen, Wasserwirtschaftspolitik, usw.
2. Im Falle von Regionen, die über Gesetzgebungsbefugnisse verfügen, haben diese Befugnisse den Charakter der Allzuständigkeit (im Sinne von Artikel 11 Absatz 2). In diesen Fällen werden die Befugnisse vorbehaltlich der von den supranationalen Institutionen wahrgenommenen Zuständigkeiten ausgeübt. Unter Berücksichtigung der Befugnisse des Staates können die Zuständigkeiten der Regionen gemeinsam oder konkurrierend mit dem Staat ausgeübt werden.
3. Die Zuweisung der in Absatz 1 genannten Zuständigkeiten an die Regionen erfolgt unter Beachtung der Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften, in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht und den Grundsätzen der "Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung" (vom Europarat initiiertes Übereinkommen)¹⁾.
4. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Artikel 13

1. Die interne Rechtsordnung der Staaten und vorzugsweise die Verfassung bestimmt und grenzt die Befugnisse ein, die wegen ihrer besonderen Natur vom Staat ausgeübt werden.
2. Neben den in Artikel 12 dieser Charta genannten Befugnissen können weitere Befugnisse in das Regionalstatut aufgenommen werden, die gemäß dem vorangegangenen Absatz nicht ausschließlich dem Staat vorbehalten sind.

Artikel 14

1. Um Doppelarbeit und fehlende Koordinierung in der Tätigkeit der verschiedenen Verwaltungen zu vermeiden, ist es angebracht, den Grundsatz einer regionalen Durchführung der Maßnahmen anzustreben, die in den Zuständigkeitsbereich des Staates fallen und deren Beschaffenheit es erlaubt.
2. Zwecks Wahrung des Grundsatzes der Dezentralisierung ist es empfehlenswert, daß die Regionen einen möglichst umfassenden Gebrauch von der Übertragung von Befugnissen – in ihren verschiedensten Rechtsformen – zugunsten der kommunalen Körperschaften machen und daß der Staat seinen Beitrag zugunsten der Regionen leistet.

¹⁾ Das Übereinkommen liegt seit Oktober 1985 zur Unterzeichnung auf.

Artikel 15

Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Staat und Region oder den Regionen untereinander müssen von eigenständigen und den beiden Parteien unabhängigen Instanzen, vorzugsweise rechtsprechenden Instanzen auf höchster Ebene, gelöst werden. In den Staaten, in denen es ein Verfassungsgericht gibt, wird dieses für die Lösung dieser Konflikte sowie für die Verfassungsmäßigkeit der regionalen Gesetze zuständig sein.

Artikel 16

1. Es werden allgemeine und/oder sektorielle Mechanismen zur Konzertierung und Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und regionalen Behörden geschaffen, um das mögliche Auftreten von Interessenkonflikten zu vermeiden und die Tätigkeit aller Verwaltungen zu koordinieren.
2. Der Rückgriff auf diese Mechanismen erfolgt nur, wenn dies absolut notwendig ist, wobei ihre übermäßige Zunahme zu vermeiden ist.

Kapitel IV

Finanzmittel

Artikel 17

Die Regionen verfügen über eine finanzielle Eigenständigkeit und eigene Mittel, die der umfassenden Wahrnehmung ihrer Befugnisse angemessen sind.

Artikel 18

1. Die finanziellen Mittel der Regionen können im wesentlichen aus eigenen Steuern und Abgaben, Steuern, die ganz oder teilweise vom Staat abgetreten werden, Zuschlägen auf die staatlichen Steuern und staatlichen Transfers bestehen. Es ist zwar wünschenswert, daß alle diese Abgaben in Frage kommen, es müssen jedoch mindestens zwei zur Verfügung gestellt werden.
2. Die Regionen können den Staat bei der Einziehung, Verwaltung und Feststellung seiner Steuermittel unterstützen bzw. in seinem Auftrag handeln.

Artikel 19

1. Die Finanzquellen der Regionen müssen flexibel und ausbaufähig sein, damit diese den Schwankungen der tatsächlichen Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Befugnisse gerecht werden können.

Artikel 20

1. Der Staat und die Regionen sehen Finanzausgleichsmechanismen vor, um die ungleiche Verteilung der Steuermittel und vor allem die Ungleichgewichte zwischen den Regionen auszugleichen.
2. Diese Mechanismen können vertikal (vom Staat auf die Regionen) und horizontal (zwischen den Regionen untereinander) sein, sie entsprechen objektiven Kriterien und

beruhen auf dem Grundsatz der Solidarität, wobei versucht wird, in gewisser Weise einheitliche Lebensbedingungen auf dem gesamten Hoheitsgebiet des Staates zu gewährleisten.

3. Um die regionale Eigenständigkeit zu erhalten, werden die staatlichen Transfers (Subventionen) für Aufgaben der regionalen Zuständigkeit vorzugsweise globaler Art sein und nicht der Finanzierung von einseitig vom Staat vorgegebenen Vorhaben oder Dienstleistungen zugeführt.

Artikel 21

Im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen können die Regionen zur Finanzierung ihrer Investitionen Kreditoperationen vereinbaren.

Artikel 22

Jede Erweiterung oder Übertragung neuer Befugnisse auf die Regionen muß mit einer gleichzeitigen und angemessenen Aufstockung ihrer Haushaltsmittel einhergehen.

Kapitel V

Interregionale grenzübergreifende Zusammenarbeit

Artikel 23

1. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und ihre Regionen fördern die grenzübergreifende Zusammenarbeit auf allen Ebenen und insbesondere zwischen den Regionen gemäß den Leitlinien der Gemeinschaftsinstitutionen²⁾.

2. Diese Zusammenarbeit äußert sich insbesondere in der Koordinierung der regionalen Entwicklungsprogramme und der Aktionsprogramme der Randgebiete sowie in der gemeinsamen Ausarbeitung von grenzübergreifenden Programmen für die Grenzgebiete. Bei der Prüfung, Planung und Finanzierung dieser Aktionen nutzen die Staaten und Regionen die von den Strukturfonds der Gemeinschaft gebotenen Möglichkeiten vollständig aus.

3. Unter Beachtung der internen Aufteilung der Befugnisse verpflichten sich die Staaten, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den regionalen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten in den Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich dieser Behörden fallen, zu ermöglichen und zu fördern, wobei diese Beziehungen als nachbarliche Beziehungen und nicht als auswärtige Beziehungen zu betrachten sind.

4. Die Mitgliedstaaten, die dies bisher versäumt haben, sowie die Kommission werden aufgefordert, das vom Europarat ausgearbeitete Europäische Rahmenübereinkommen über

²⁾ Empfehlung der Kommission (ABl. Nr. L 321 vom 10. 11. 1981). Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments (ABl. Nr. C 293 vom 13. 12. 1976, ABl. Nr. C 140 vom 5. 6. 1979, ABl. Nr. C 327 vom 15. 12. 1980, ABl. Nr. C 149 vom 14. 6. 1982, ABl. Nr. C 13 vom 17. 1. 1983, ABl. Nr. C 127 vom 14. 5. 1984 und ABl. Nr. C 99 vom 13. 4. 1987) sowie Artikel 11.2. f. und 12. EFRE-Verordnung (EWG) Nr. 1784/884 vom 19. 6. 1984 (ABl. Nr. L 169 vom 28. 6. 1984).

die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften vom 21. März 1980³⁾ zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

5. Die Mitgliedstaaten, die das genannte Übereinkommen bereits ratifiziert haben, und ihre Regionen werden aufgefordert, diesen Rechtsrahmen umfassend zu nutzen.

6. Die Regionen fördern die Einsetzung von Verbänden zur Zusammenarbeit zwischen Grenzgebieten oder Gebieten mit gemeinsamen Interessen und Problemen (Regionen in Insellage, Regionen mit rückläufiger Industrieentwicklung, usw.) als Mittel zur Institutionalisierung eines ständigen Instrumentariums der gemeinsamen Information, Planung und Aktion.

Kapitel VI

Beteiligung der Regionen an den Entscheidungen der Staaten und der Europäischen Gemeinschaft

Artikel 24

1. Der Gesamtkomplex der gemeinsamen Politiken der Europäischen Gemeinschaft kann nicht als "auswärtige Beziehungen" im Sinne des klassischen Völkerrechts eingestuft werden, weshalb es angebracht ist, sie nicht ausschließlich der Zuständigkeit der Staaten zuzuweisen.

2. Die Regionen sind berechtigt, angemessen an der Erfüllung der Aufgaben des Staates, insbesondere derjenigen, die auf ihrem Gebiet durchgeführt werden, beteiligt zu werden.

3. Diese Beteiligung muß über angemessene verfassungsmäßige Institutionen oder Institutionen auf der höchstmöglichen Rechtsebene gewährleistet werden. In den Regionalstatuten und den staatlichen Rechtsvorschriften werden diese Grundprinzipien ausgebaut.

4. Diese Intervention muß auf dem Grundsatz eines kooperativen Regionalismus beruhen, der auf dem Konzept der horizontalen Koordinierung basiert, das an die Stelle des traditionellen vertikalen Konzepts der zentralistischen Staaten tritt.

Artikel 25

1. Die Regionen werden an der Ausarbeitung des Standpunktes, den die Staaten in den Gemeinschaftsinstanzen vertreten, im Rahmen ihrer Befugnisse oder wenn die zu behandelnden Themen direkt ihre Interessen berühren, beteiligt.

2. Die Staaten stellen sicher, daß die Regionen rasch und umfassend über die Gemeinschaftsvorhaben unterrichtet werden, und zwar vorzugsweise durch die Institutionalisierung der Vertretung der Regionen.

3. Die Staaten und Regionen stellen sicher, daß ein flexibles und effizientes Instrumentarium für die sektorielle Konzertierung geschaffen wird, um eine unverzügliche und angemessene Reaktion der Regionen auf die Konsultationen zu gewährleisten.

³⁾ Die folgenden 8 Mitgliedstaaten hatten zum 1. Mai 1988 dieses Rahmenübereinkommen unterzeichnet und ratifiziert: Belgien, Luxemburg, Frankreich, Dänemark, Italien, Bundesrepublik Deutschland, Niederlande und Irland. Das Europäische Parlament hatte in seinen Entschließungen von 1984 und 1987 die Kommission aufgefordert, dieses Übereinkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

4. Die Mitgliedstaaten versuchen, die von den Regionen unter den in Absatz 1 festgelegten Bedingungen geäußerten Standpunkte in ihren Verhandlungen im Rahmen der Gemeinschaftsinstanzen zu berücksichtigen.

5. Die in diesem Artikel niedergelegten Grundsätze sollten ihren Niederschlag vorzugsweise in einem Rechtstext finden.

Artikel 26

Die Staaten sorgen dafür, daß der Ausbau und die Ausführung des Rechts sowie die Gemeinschaftspolitik unter Beachtung der internen Aufteilung der Zuständigkeiten und somit der Befugnisse der Regionen erfolgen.

Artikel 27

1. Die Regionen beteiligen sich aktiv an den beratenden Instanzen oder sonstigen Instanzen, die die Gemeinschaftsinstitutionen zu diesem besonderen Zweck einsetzen.

2. Solange keine Revision der Gründungsverträge der Gemeinschaften erfolgt, versuchen die Staaten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Präsenz der Regionen und ihrer Experten in den Beratenden Ausschüssen, den Fach- und Verwaltungsausschüssen der Gemeinschaft⁴⁾ über ihre Teilnahme an den nationalen Delegationen zu erleichtern. Dies ist nur dann möglich, wenn es die Natur dieser Ausschüsse erlaubt und die zu behandelnden Themen unmittelbar und speziell die Befugnisse oder Interessen der Regionen berühren.

Quelle: ABl. 1988, Nr. C 326, S. 296 ff.

5. Gesetzesbeschluß des deutschen Bundestages vom 5. 7. 1957 zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Den in Rom am 25. März 1957 unterzeichneten Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft nebst ihren Anhängen und den ihnen beigefügten Protokollen und dem gleichzeitig unterzeichneten Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften einschließlich der am 17. April 1957 in Brüssel unterzeichneten Protokolle über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Atomgemeinschaft, die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Atomgemeinschaft wird zugestimmt. Die Verträge, ihre Anhänge, die ihnen beigefügten Protokolle und das Abkommen werden nachstehend veröffentlicht.

⁴⁾ Beratende Ausschüsse (BA), Beratende Ausschüsse für die Verwaltung von Demonstrationsvorhaben (BAVDV), Beratende Programmausschüsse (BPA), Verwaltungsausschüsse (VA), Beratende Ausschüsse für die Durchführung und Koordinierung (BADK), Ständige Ausschüsse (SA), Wissenschaftliche und technische Ausschüsse (WTA), Fachausschüsse (FA), Paritätische Gruppen (PG), Arbeitsgruppen (AG) und Fachgruppen (FG).

Artikel 2

Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluß eines Rats innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rats erfolgen.

6 a. Schreiben des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19. September 1979 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,

zu den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten erkläre ich Ihnen folgendes:

I. Der Bund betont, daß bei EG-Vorhaben, soweit sie ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, Bund und Länder auf Grund des wechselseitigen Treueverhältnisses zu einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit verpflichtet sind.

II. Auf dieser Grundlage gibt er folgende Erklärung ab:

1. Der Bund unterrichtet die Länder rechtzeitig und umfassend über die Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften.
2. Soweit EG-Vorhaben ganz oder in einzelnen Bestimmungen innerstaatlich in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen würden, erhalten die Länder die Möglichkeit, ihren Standpunkt eingehend und umfassend darzustellen. Der Bund erwartet, daß die Länder dabei eine einheitliche Haltung anstreben und diese – mit Rücksicht auf den zeitlichen Verhandlungsablauf in Brüssel – in angemessener Frist mitteilen werden.

Der Bund geht davon aus, daß sich die Länder bemühen, ihren Beitrag in die außen- und integrationspolitischen Zielsetzungen und Notwendigkeiten des Bundes einzuordnen. Der Bund bemüht sich, mit den Ländern zu einem einvernehmlichen Standpunkt zu gelangen und diesen im Laufe der Verhandlungen soweit wie möglich einzubringen und durchzusetzen. Der Bund wird vom Standpunkt der Länder nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Weicht der Bund vom Standpunkt der Länder ab, so teilt er den Ländern die für seine abweichende Entscheidung maßgeblichen Gründe mit.

Betrifft die beabsichtigte Maßnahme eine ausschließliche Landeskompetenz, so wird der Bund auf Verlangen zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates zwei Vertreter der Länder hinzuziehen, soweit ihm dies möglich ist.

3. Bei EG-Vorhaben, die wesentliche Interessen der Länder berühren, wird der Bund die Länder anhören. Bei solchen Maßnahmen wird der Bund die sich aus dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik ergebenden Verpflichtungen beachten; dies gilt insbesondere auch, wenn finanzielle Interessen der Länder berührt werden.

4. Koordinierungsabsprachen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EG, aber im Rahmen ihrer Organe oder im Zusammenhang mit Beschlüssen ihrer Organe über Vorhaben getroffen werden, die innerstaatlich in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, werden nach den unter Ziffern 1 – 3 genannten Grundsätzen behandelt.

III. Das Verfahren der Zusammenarbeit wird in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien im Benehmen mit den Ländern geregelt werden. In der GGO werden u. a. Verfahrensregelungen über die von den Bundesministerien zu übernehmenden Informationsverpflichtungen und die Hinzuziehung von Ländervertretern in die Verhandlungsdelegation des Bundes aufgenommen werden.

Ich gehe davon aus, daß die Länder bei den Erörterungen über eine Verbesserung des Verfahrens bei der Behandlung von EG-Vorlagen im Bundesrat das hier erzielte Ergebnis miteinbeziehen.

Mit freundlichen Grüßen
Schmidt

Quelle: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, Bonn 1988, Dok. 28 a)

6 b. Antwortschreiben des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler,

ich bestätige dankend den Eingang Ihres Schreibens vom 19. September 1979 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in EG-Angelegenheiten. Ich freue mich, Ihnen im Namen der Regierungschefs der Länder das Einverständnis mit der von Ihnen abgegebenen Erklärung – unbeschadet der während der Verhandlungen gegenseitig vorgetragenen Rechtsauffassungen von Bund und Ländern – erklären zu können.

Mit freundlichen Grüßen
Johannes Rau

7. Schema zum Länderbeteiligungsverfahren gebilligt von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 7./8. 2. 1980

Schema für ein Verfahren der Länder bei Maßnahmen der EG auf Gebieten, die zur Gesetzgebungskompetenz der Länder gehören oder deren wesentliche Interessen berühren, vom 7./8. Februar 1980

I. Informationsphase

1. Der Beobachter der Länder übermittelt das ihm von den Bundesministerien zur Verfügung gestellte Material an die Landesvertretungen in Bonn oder über die Landesvertretungen an die sonst in den Ländern bestimmten Stellen (Anlaufstelle). Dabei bezeichnet er die jeweils zuständige Gemeinsame Stelle der Länder an Hand eines nach Sachgebieten aufgeschlüsselten Plans (siehe unten Nr. II 1 Abs. 3).

Bei offensichtlich unbedeutendem Informationsmaterial oder bei Informationsmaterial von größerem Umfang aber offensichtlich geringer Bedeutung, kann sich der Beobachter der Länder auf die Mitteilung beschränken, daß dieses Material bei ihm vorliegt.

2. Die Anlaufstellen bezeichnen das federführende Ressort über die mitbeteiligten Ressorts in ihren Ländern und übermitteln das Informationsmaterial sowie die Mitteilung nach Nr. 1 Abs. 2 an diese; die Verpflichtung des federführenden Ressorts, die mitbetroffenen Ressorts von sich aus zu beteiligen, bleibt dabei unberührt. In besonders dringenden Fällen kann der Beobachter der Länder einen Abdruck auch unmittelbar an die federführenden Ressorts der Länder übersenden.

II. Meinungsbildungsphase

1. Das federführende Ressort in jedem Land führt die Meinungsbildung seines Landes für dieses Verfahren herbei.

Hält ein Land eine gemeinsame Stellungnahme der Länder für zweckmäßig, teilt das federführende Ressort die Auffassung seines Landes der vom Beobachter der Länder bezeichneten Gemeinsamen Stelle und den federführenden Ressorts der übrigen Länder mit.

Die Landesminister in jeder Fachministerkonferenz bestimmen einen Fachminister als Gemeinsame Stelle. In den Fachministerkonferenzen bleibt die Möglichkeit unberührt, die Vorbereitung der gemeinsamen Stellungnahmen unter den Ländern nach Sachgebieten zu verteilen.

2. Ist ein Land der Auffassung, daß der Beobachter der Länder die Gemeinsame Stelle nicht den bestehenden Zuständigkeiten entsprechend bezeichnet hat, teilt es dies spätestens mit seiner Stellungnahme der vom Beobachter der Länder bezeichneten Gemeinsamen Stelle mit.

Besteht bei der Mehrheit der Länder die Meinung, daß eine andere Gemeinsame Stelle federführend sein soll, gibt die vom Beobachter der Länder bezeichnete Stelle die Angelegenheit an die andere Gemeinsame Stelle ab und teilt dies dem Beobachter der Länder mit. Kommt keine Mehrheit über die Zuständigkeit einer Gemeinsamen Stelle zustande, verbleibt die Federführung bei der vom Beobachter der Länder bezeichneten Stelle.

3. Erhält die Gemeinsame Stelle die Stellungnahme eines Landes, wird die Abstimmung je nach Zweckmäßigkeit vorgenommen. Wird die Entsendung von Ländervertretern für erforderlich gehalten, erstreckt sich das Abstimmungsverfahren auch auf die Frage, welche Vertreter dem zuständigen Bundesressort benannt werden sollen.

4. Ist das Abstimmungsverfahren beendet, übermittelt die Gemeinsame Stelle die Auffassung der Länder dem zuständigen Bundesressort. Abdrucke erhalten der Beobachter der Länder und die federführenden Landesressorts.

Ist keine einheitliche Stellungnahme zustandegekommen, wird dies den zuständigen Bundesressorts unter Darstellung des Meinungsstandes mitgeteilt.

III. Verhandlungsphase

In der Verhandlungsphase obliegt den Ländervertretern bei den Verhandlungen in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften unmittelbar der Verkehr mit den einzelnen

federführenden Landesressorts. Im übrigen behält die Gemeinsame Stelle die Führung des weiteren Verfahrens; sie ist Anlaufstelle für weitere Informationen des Bundes, gibt diese an die übrigen Länder weiter, sorgt für eine etwa erforderliche weitere Koordinierung unter den Ländern, übermittelt noch veranlaßte Stellungnahmen der Länder an den Bund und unterrichtet den Beobachter der Länder.

IV. Verhältnis zum Bundesrat

Soweit Maßnahmen der EG auf Gebieten der ausschließlichen Landeskompetenzen ergehen, liegt die Willensbildung verfassungsrechtlich bei den Ländern und nicht beim Bundesorgan Bundesrat.

Bei Maßnahmen der EG im Bereich der Bundeskompetenz, die wesentliche Interessen der Länder berühren, sollen nach der Zuleitung der Ratsdokumente an den Bundesrat weitere Stellungnahmen der Länder außerhalb des Bundesrats unterbleiben, es sei denn, daß ein Land die Weiterführung des Verfahrens über die Gemeinsame Stelle für zweckmäßig erklärt.

V. Schlußbemerkung

Zweck des Verfahrens ist es, den Ländern die Möglichkeit an die Hand zu geben, dem Bund eine rechtzeitige gemeinsame Stellungnahme zu übermitteln; die Länder sind daneben nicht gehindert, ihren Standpunkt, falls sie das für erforderlich erachten, auch außerhalb dieses Verfahrens geltend zu machen. Insbesondere werden auch unmittelbare Kontakte der Fachressorts von Bund und Ländern durch das Verfahren nicht ausgeschlossen.

Quelle: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, Bonn 1988, Dok. 29.

8. Gesetzesbeschluß des deutschen Bundestages vom 5. 12. 1986 zum Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Der in Luxemburg am 17. Februar 1986 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte und der Schlußakte vom 28. Februar 1986 wird zugestimmt. Die Einheitliche Europäische Akte und die Schlußakte werden nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat unbeschadet des Artikels 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753) umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, die für die Länder von Interesse sein könnten.

(2) Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der Europäischen Gemeinschaften, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist.

(3) Die Bundesregierung berücksichtigt diese Stellungnahme bei den Verhandlungen. Soweit eine Stellungnahme ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Im übrigen bezieht sie die vom Bundesrat vorgetragenen Länderbelange in ihre Abwägung ein.

(4) Im Falle einer Abweichung von der Stellungnahme des Bundesrates zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder und im übrigen auf Verlangen teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe mit.

(5) Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind, unbeschadet der bereits bestehenden Regelungen, auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzuzuziehen, soweit der Bundesregierung dies möglich ist.

(6) Einzelheiten der Unterrichtung und Beteiligung bleiben einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vorbehalten.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt auch im Land Berlin, sofern das Land Berlin die Anwendung dieses Gesetzes feststellt.

Artikel 4

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem die Einheitliche Europäische Akte nach ihrem Artikel 33 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und wird im Bundesgesetzblatt verkündet.

Bonn, den 19. Dezember 1986

Quelle: BGBl. II 1986, S. 1102

9. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften vom 18. Dezember 1987

Bundesregierung und Regierungen der Länder bekennen sich zur Europäischen Einigung auf der Grundlage der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften einschließlich deren Folgerecht sowie zu den sich daraus ergebenden Informations- und Handlungspflichten in wechselseitigem Treueverhältnis. Sie arbeiten deshalb bei Vorha-

ben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eng und vertrauensvoll zusammen. Zur Durchführung der diese Zusammenarbeit regelnden Bestimmungen des Art. 2 EEAG vereinbaren sie folgendes:

I. Unterrichtung des Bundesrats (Art. 2 Abs. 1 EEAG)

1. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundesrat laufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, die für die Länder von Interesse sein könnten. Dies geschieht insbesondere durch Übersendung von der Bundesregierung vorliegenden

a) Dokumenten

- der Kommission und ihrer Dienststellen, soweit sie an den Rat gerichtet oder der Bundesregierung auf sonstige Weise offiziell zugänglich gemacht worden sind,
- des Europäischen Rats, der informellen Ministertreffen und der Ratsgremien;

b) Berichten und Mitteilungen von Organen der Europäischen Gemeinschaften über Sitzungen

- des Europäischen Rates, des Rates und der informellen Ministertreffen.
- des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie sonstiger Ausschüsse oder Arbeitsgruppen, des Rates,
- der Beratungsgremien der Kommission;

c) Berichten der Ständigen Vertretung über

- Sitzungen des Rats, der informellen Ministertreffen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter,
- Entscheidungen der Kommission, wobei der Bundesrat dafür Sorge trägt, daß diese Berichte nur an einen begrenzten Personenkreis in den jeweils zuständigen obersten Landesbehörden weitergeleitet werden;

d) Dokumenten und Informationen über förmliche Initiativen, Stellungnahmen und Erläuterungen der Bundesregierung für Organe der Europäischen Gemeinschaften;

e) Dokumenten und Informationen über Verfahren vor den Europäischen Gerichten, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist.

Die Unterrichtung bezieht sich auch auf Vorhaben, die auf Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.

Im übrigen oder ergänzend erfolgt die Unterrichtung mündlich in ständigen Kontakten. Die Unterrichtung wird auch in den Parlamentsferien aufrechterhalten.

2. Die Bundesregierung übersendet die Unterlagen dem Bundesrat zum frühestmöglichen Zeitpunkt und auf dem kürzesten Weg in jeweils zwei Exemplaren.

3. Die Ministerien des Bundes und der Länder eröffnen sich untereinander und dem Bundesrat im Rahmen der geltenden Datenschutzvorschriften Zugang zu ressortübergreifenden Datenbanken zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Die Bundesregierung wird sich bemühen, EG-Datenbanken, die den Regierungen der Mitgliedstaaten zugänglich sind, auch dem Bundesrat und den Regierungen der Länder zugänglich zu machen. Einzelheiten müssen gesondert geregelt werden.

II. Stellungnahme des Bundesrats (Art. 2 Abs. 2 bis 4 EEAG)

1. Um die rechtzeitige Abgabe einer Stellungnahme zu ermöglichen, informiert die Bundesregierung den Bundesrat unbeschadet der Unterrichtung nach Teil I dieser Vereinbarung bei allen Vorhaben, die erkennbar ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, über den zeitlichen Rahmen der Behandlung in den Ratsgremien. Dies gilt grundsätzlich auch für Vorhaben, die nach Auffassung des Bundesrates ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren.
Je nach Verhandlungslage teilt die Bundesregierung dem Bundesrat auch mit, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme wegen der sich aus dem Verfahrensablauf der Europäischen Gemeinschaften ergebenden zeitlichen Zwänge, insbesondere nach dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament, noch berücksichtigt werden kann.
2. Der Bundesrat kann seine Stellungnahme im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften anpassen und ergänzen. Zu diesem Zweck unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat durch ständige Kontakte – in einer der Sache jeweils angemessenen Form – über wesentliche Änderungen bei den Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften.
3. Stellungnahmen des Bundesrates sind auch solche, die von einem Beschlußgremium des Bundesrates abgegeben werden, sofern der Bundesrat ein solches Gremium errichtet.
4. Weicht die Bundesregierung von einer Stellungnahme des Bundesrats zu einer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterie der Länder ab, so teilt die Bundesregierung dem Bundesrat die dafür maßgeblichen Gründe in der Regel schriftlich mit.
In den übrigen Fällen erhält der Bundesrat vom Abschluß eines Vorhabens Kenntnis durch Berichte der Ständigen Vertretung nach Teil I, 1 c. Verlangt der Bundesrat eine Begründung, so gibt die Bundesregierung sie mündlich im Plenum oder im Beschlußgremium des Bundesrats.

III. Hinzuziehung von Ländervertretern zu Verhandlungen in Beratungsgremien der Europäischen Gemeinschaften (Art. 2 Abs. 5 EEAG)

1. Werden in Beratungsgremien des Rates oder der Kommission Vorhaben behandelt, zu denen dem Bundesrat vor Zustimmung der Bundesregierung zu Beschlüssen der zuständigen Organe der Europäischen Gemeinschaften Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, so unterrichtet die Bundesregierung den Bundesrat unverzüglich über den Ort, den Zeitpunkt und die Beratungsgegenstände der Sitzungen dieser Gremien.
2. Unbeschadet der gesetzlichen Regelung des Art. 2 Abs. 5 EEAG stellen Bundesregierung und Regierungen der Länder gemeinsam eine Liste der Arbeitsausschüsse und -gruppen bei Kommission und Rat auf, an denen Vertreter der Länder teilnehmen können, soweit ausschließliche Gesetzgebungsmaterien oder wesentliche Interessen der Länder betroffen sind. Diese Liste kann bei Bedarf einvernehmlich geändert werden, ohne daß es einer förmlichen Änderung dieser Vereinbarung bedarf.
3. Der Bundesrat benennt der Bundesregierung die Ländervertreter bzw. die die Vertreter entsendenden Länder. Für die in der Liste erfaßten Gremien kann dies ebenfalls

listenmäßig für einen bestimmten Zeitraum erfolgen. Werden Ländervertreter im Einzelfall außerhalb oder in Änderung der listenmäßig benannten Vertreter bestellt, teilt dies der Bundesrat vor den Verhandlungen mit.

Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung mindestens eines Länderververtreters, bei ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder von zwei Länderver Vertretern, entsprechen, soweit ihr das möglich ist.

Die Bundesregierung wird dem Verlangen auf Hinzuziehung von zwei Länderver Vertretern zu Ratstagungen entsprechen, soweit ihr das möglich ist und ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen sind.

Nimmt in den Fällen des Art. 2 Abs. 5 EEAG kein benannter Ländervertreter teil, gilt der Beobachter der Länder als benannter Vertreter.

4. Vertreter der Länder sind Mitglieder der deutschen Delegation. Sie sind inhaltlich an Stellungnahmen des Bundesrats gebunden. Sie können an Delegationsbesprechungen vor Ort teilnehmen, die zur Vorbereitung der Sitzungen durchgeführt werden. Vorausgehende gemeinsame Vorbereitungen, die auch von den Länderver Vertretern angeregt werden können, bleiben unberührt.
5. Delegationsleitung und Sprecherrolle liegen bei der Bundesregierung. Ein Ländervertreter kann in Arbeitsausschüssen und -gruppen mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

IV. Schlußbestimmungen

1. Art. 2 EEAG und diese Vereinbarung ersetzen das Verfahren nach dem Briefwechsel zwischen dem Bundeskanzler und dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz vom 19./26. September 1979.
2. Diese Vereinbarung gilt auch für Vorhaben, die auf Beschlüsse des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet sind.
3. Unbeschadet des obigen Verfahrens werden ergänzende Formen der fachlichen Zusammenarbeit und Fachkontakte zwischen Bund und Ländern fortgeführt.
Die bisherige Praxis* in den Bildungsministerräten sowie die Rechte und Pflichten aus der Erklärung des Bundeskanzlers vom 19. Mai 1983 zu den Ministertreffen der für die kulturelle Zusammenarbeit zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten bleiben unberührt.
Die Ländervertreter können zu Lasten des EG-Haushalts Verpflichtungen nur mit Zustimmung der Bundesregierung eingehen.
4. Die Informations- und Beteiligungsmöglichkeit des Beobachters der Länder gegenüber der Bundesregierung und den Gremien der Europäischen Gemeinschaften bleiben unberührt.

Anlage 1: Protokollnotiz zu Abschnitt I der Vereinbarung

1. Die Unterlagen der Europäischen Gemeinschaften werden im allgemeinen unabhängig von ihrer EG-internen Qualifizierung offen weitergegeben.

* Ländervertreter können in Bildungsministerräten mit Zustimmung des Delegationsleiters Erklärungen abgeben.

Eine eventuell nach Ziffer I 1 des Rundschreibens des Bundesministers des Innern vom 10. Oktober 1983 vorzunehmende nationale VS-Einstufung wird vor Versendung an den Bundesrat vom Bundesminister für Wirtschaft – oder den sonst zuleitenden Ministerien – vorgenommen.

Unabhängig davon werden Mitteilungen der EG-Organen über eine besondere Vertraulichkeit vom Bundesrat beachtet.

2. Das jeweils federführende Ressort in der Bundesregierung trägt dafür Sorge, daß bei Vorhaben, die ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen berühren, dem Bundesrat auch dem Ressort vorliegende vorbereitende Papiere der Kommission zur Verfügung gestellt werden, die für die Meinungsbildung der Länder von Bedeutung sein können.

Quelle: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, Bonn 1988, Dok. 51 a)

10. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zu der Bestellung von Ländervertretern nach Art. 2 Abs. 5 EEAG

Die Regierungschefs der Länder beschließen, bei der Benennung von Ländervertretern gemäß Art. 2 Abs. 5 EEAG nach folgenden Grundsätzen zu verfahren:

1. Der Bundesrat benennt der Bundesregierung namentlich Vertreter oder die Länder, deren Vertreter zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien hinzuzuziehen sind.
2. Beabsichtigt der Bundesrat eine Stellungnahme nach Art. 2 Abs. 2 EEAG, soll eine Benennung für den konkreten Fall in der Regel mit der Stellungnahme erfolgen. Im übrigen können die Ländervertreter oder entsendende Länder für bestimmte Sachgebiete oder Gremien auch unabhängig vom Einzelfall (z. B. in Listen) benannt werden.
3. Bei der Entstehung von Vertretern sind alle Länder angemessen zu berücksichtigen. Dementsprechend sollen nach Ablauf von drei Jahren die Ländervertreter bzw. die entsendenden Länder neu benannt werden. Wenn die Fachministerkonferenzen Vorschläge unterbreiten, sollen sie entsprechend verfahren.
4. Die Ländervertreter sind inhaltlich an Stellungnahmen und sonstige Weisungen des Bundesrates gebunden. Sie haben dem Bundesrat jeweils unmittelbar im Anschluß an die Sitzungen über den Verlauf der Beratungen zu berichten.
5. Soweit in den Fällen des Art. 2 Abs. 5 EEAG Ländervertreter nicht benannt worden sind oder im Einzelfall nicht tätig werden, nimmt diese Aufgabe der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften wahr. Insofern gilt er als Vertreter der Länder.
6. Die Regierungschefs der Länder gehen davon aus, daß
 - Einzelheiten – insbesondere zu den Ziffern 2 und 3 – einer Regelung in der Geschäftsordnung des Bundesrates vorbehalten bleiben und
 - im Bundesrat regelmäßig über die Erfahrungen mit dem neuen Bestellungsverfahren – auch soweit es die Zahl und Verteilung der Ländervertreter betrifft – berichtet wird.

Quelle: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, Bonn 1988, Dok. 51 b)

11. Ergänzung der Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juni 1988 (Auszug)

1. Zu § 23

Abs. 4 wird wie folgt ergänzt:

Hinter dem Wort "abläuft" werden der Punkt gestrichen und die Worte angefügt:
»oder daß es sich um eine eilbedürftige EG-Vorlage gemäß § 45 d Abs. 1 handelt.«

2. Nach § 45 wird folgender Abschnitt IV a eingefügt:

IV a. Das Verfahren in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften

§ 45a Zuweisung von Unterrichtungen über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften an die Ausschüsse

(1) Der Präsident wählt aus den Unterrichtungen über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften diejenigen aus, welche für eine Beratung im Bundesrat in Betracht kommen, und weist sie den Ausschüssen zu. Der Präsident kann den Direktor mit der Auswahl und der Zuweisung der Unterrichtungen beauftragen. Jedes Land und jeder Ausschuß können verlangen, daß weitere Unterrichtungen den Ausschüssen zugewiesen werden.

(2) Die Beteiligung mehrerer Ausschüsse an der Beratung einer Unterrichtung soll möglichst beschränkt werden. Dies gilt insbesondere für Unterrichtungen, deren Eilbedürftigkeit (§ 45d Abs. 1) bereits zum Zeitpunkt der Zuweisung absehbar ist.

(3) Jedes Land kann im Hinblick auf den Fortgang der Verhandlungen in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften verlangen, daß eine Unterrichtung, zu der der Bundesrat bereits Beschluß gefaßt hat, den Ausschüssen erneut zugewiesen wird. Unter den gleichen Voraussetzungen kann dies ein Ausschuß beantragen, dem die Unterrichtung bereits früher zugewiesen war.

§ 45b Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften

(1) Der Bundesrat bildet eine EG-Kammer zur Verhandlung und Beschlußfassung über eilbedürftige oder vertrauliche Vorlagen, die Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften betreffen (EG-Vorlagen).

(2) Beschlüsse der EG-Kammer haben die Wirkung von Beschlüssen des Bundesrates.

(3) Jedes Land entsendet ein Mitglied oder ein stellvertretendes Mitglied des Bundesrates als Mitglied in die EG-Kammer. Seine weiteren Mitglieder und seine stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates sind stellvertretende Mitglieder der EG-Kammer.

(4) Die Regierungen der Länder teilen dem Präsidenten den Zeitpunkt der Bestellung und Abberufung des Mitgliedes der EG-Kammer schriftlich mit. Die Mitteilung wird der EG-Kammer bekanntgegeben.

§ 45c Vorsitzende der EG-Kammer

(1) Der Bundesrat wählt ohne Aussprache den Vorsitzenden, den ersten, den zweiten und den dritten stellvertretenden Vorsitzenden der EG-Kammer für ein Jahr aus der Mitte der Mitglieder der EG-Kammer.

(2) Endet das Amt eines Vorsitzenden oder eines stellvertretenden Vorsitzenden vorzeitig, so soll für den Rest seiner Amtszeit ein Nachfolger gewählt werden.

§ 45d Zuweisung von EG-Vorlagen an die EG-Kammer

(1) Stellt der Präsident fest, daß die Beschlußfassung des Bundesrates zu einer EG-Vorlage im Hinblick auf den Beratungsstand in den zuständigen Gremien der Europäischen Gemeinschaften keinen Aufschub bis zur nächsten bereits einberufenen Sitzung des Bundesrates duldet (eilbedürftige EG-Vorlagen), weist er die EG-Vorlage zur Verhandlung und Beschlußfassung der EG-Kammer zu, wenn er nicht den Bundesrat einberuft.

(2) Der Präsident weist der EG-Kammer alle als vertraulich bezeichneten EG-Vorlagen zur Beschlußfassung zu.

(3) Der Präsident kann die EG-Kammer mit der Entgegennahme von Berichten der Bundesregierung zu EG-Vorlagen gemäß Artikel 2 Abs. 4 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte betrauen, wenn die Bundesregierung Gelegenheit zur vertraulichen Berichterstattung wünscht.

(4) Der Präsident kann den Direktor damit beauftragen, EG-Vorlagen der EG-Kammer zuzuweisen und diese mit der Entgegennahme von Berichten nach Absatz 3 zu betrauen. Der Direktor handelt in diesen Fällen im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften.

(5) Die Zuweisung einer EG-Vorlage an die EG-Kammer steht bis zu deren Beschlußfassung der Beratung in den Ausschüssen und der Verhandlung und Beschlußfassung durch den Bundesrat nicht entgegen.

§ 45e Einberufung, Frist, vorläufige Tagesordnung

(1) Der Vorsitzende beruft die EG-Kammer außer im Fall des § 45i ein, wenn ihr Zusammentreten erforderlich wird. Jedes Land kann die Einberufung der EG-Kammer zu einer ihr zugewiesenen EG-Vorlage verlangen.

(2) Die Einberufungsfrist beträgt eine Woche. Sie kann in Eilfällen so verkürzt werden, wie es der Beratungsstand eilbedürftiger EG-Vorlagen in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften erfordert. Die Einberufung erfolgt durch Übermittlung der vorläufigen Tagesordnung.

§ 45f Öffentlichkeit

(1) Die EG-Kammer verhandelt öffentlich. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden. Soweit die EG-Kammer nach § 45d Abs. 2 oder 3 tätig wird, beschließt sie über den Ausschluß der Öffentlichkeit. Im übrigen ist § 17 entsprechend anzuwenden.

(2) Beschlüsse der EG-Kammer zu vertraulich zu behandelnden EG-Vorlagen und ihre Begründungen werden veröffentlicht, soweit die EG-Kammer nichts anderes beschließt.

§ 45g Teilnahme an den Verhandlungen

An den Verhandlungen der EG-Kammer können auch die Staatssekretäre des Bundes und Beauftragte der Länder teilnehmen, die ständige Vertreter eines Mitgliedes oder stellvertretenden Mitgliedes der EG-Kammer sind; andere Personen nur, soweit der Vorsitzende dies zuläßt.

§ 45h Anzahl der Stimmen, Beschlußfähigkeit, Beschlußfassung

(1) Die Anzahl der Stimmen der Länder in der EG-Kammer richtet sich nach Artikel 51 Abs. 2 des Grundgesetzes. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich durch ein Mitglied oder stellvertretendes Mitglied der EG-Kammer abgegeben werden, das, außer im Fall des § 45i, bei der Sitzung der Kammer anwesend sein muß.

(2) Die EG-Kammer ist beschlußfähig, wenn die Mehrheit ihrer Stimmen vertreten ist. Bei Beschlußunfähigkeit hat der Vorsitzende die Sitzung aufzuheben.

(3) Die EG-Kammer faßt ihre Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit ihrer Stimmen.

(4) Kommt im Zuge einer Abstimmung ein Beschluß nicht mit der nach Abs. 3 vorgeschriebenen Mehrheit zustande und besteht Grund zu der Annahme, daß dies darauf zurückzuführen ist, daß nicht alle Länder in einer zur Abstimmung berechtigenden Weise vertreten sind, so leitet der Vorsitzende nach Abschluß der Beratungen ein Umfrageverfahren (§ 45i) ein.

§ 45i Umfrageverfahren

(1) Hält der Vorsitzende die mündliche Beratung einer EG-Vorlage für entbehrlich, so kann die Beschlußfassung im Wege der Umfrage herbeigeführt werden. Über die Umfrage ist ein Bericht zu fertigen.

(2) Außer im Fall des § 45h Abs. 4 kann jedes Land der Beschlußfassung im Umfrageverfahren widersprechen.

§ 45j Vertreter in Gremien der Europäischen Gemeinschaften

Benennt der Bundesrat Vertreter zu Verhandlungen in Gremien der Europäischen Gemeinschaften, so sind diese Vertreter an Stellungnahmen oder sonstige Weisungen des Bundesrates gebunden. Die Vertreter berichten im Anschluß an eine Sitzung des jeweiligen Gremiums über die die Länder insbesondere interessierenden Gesichtspunkte in der Regel schriftlich. Die Ausschüsse des Bundesrates können verlangen, daß sie Berichte auch in anderer Form erhalten.

§ 45k Anwendung von Verfahrensvorschriften

§ 15 Abs. 3 und 5, §§ 16, 18 Abs. 2, § 19 Abs. 1, §§ 20, 21, 22, 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 5, § 26 Abs. 3, §§ 29, 30, 32 und 34 sind entsprechend anzuwenden."

Quelle: Sekretariat des Bundesrates (Hrsg.), Bundesrat und Europäische Gemeinschaften. Dokumente, Bonn 1988, Dok. 53

12. Abkommen über den Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften vom 27. Oktober 1988

Artikel 1

1. Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften (Länderbeobachter) wird als Gemeinsame Einrichtung der Länder geführt.
2. Er wird bei dem Landesminister eingerichtet, der Vorsitzender des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften ist.

Artikel 2

1. Der Länderbeobachter hat die Aufgabe, den Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner Rechte nach Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (BGBl. II S. 753) und Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 (BGBl. II S. 1102) zu unterstützen und die Länder über für sie bedeutsame Vorgänge im Bereich der Europäischen Gemeinschaften zu informieren.
2. Dem Länderbeobachter obliegt vor allem,
 - a) an den Tagungen des Rates, des Ausschusses der Ständigen Vertreter und anderer Gremien der Europäischen Gemeinschaften sowie den vorbereitenden Besprechungen der Bundesregierung teilzunehmen und zu berichten,
 - b) ergänzend zu der Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung aufgrund unmittelbarer Kontakte zu den Gremien der Europäischen Gemeinschaften, zur Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften und zur Bundesregierung weitere Informationen zu beschaffen,
 - c) die Tätigkeit der Ländervertreter nach Artikel 2 Abs. 5 EEAG zu unterstützen und selbst als Ländervertreter zur Verfügung zu stehen, wenn kein benannter Ländervertreter an den Beratungen teilnimmt.

Artikel 3

1.
 - a) Der Leiter der Einrichtung und die weiteren haupt- und die nebenamtlichen Beamten werden unter dem Vorsitz des Landesministers, der Vorsitzender des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften ist, von den Landesministern, die die einzelnen Länder in diesem Ausschuß vertreten, benannt.
 - b) Die Benennung erfolgt für vier Jahre.
 - c) Wiederbenennung ist möglich.
 - d) Ein Wechsel der entsendenden Länder ist anzustreben.
2.
 - a) Die hauptamtlichen Beamten werden an das Ministerium des Landes, bei dem der Länderbeobachter eingerichtet ist, abgeordnet.
 - b) Die nebenamtlichen Beamten des Länderbeobachters bleiben Dienstkräfte des entsendenden Landes.

3. Die übrigen Dienstkräfte werden auf Vorschlag des Leiters der Einrichtung eingestellt.
4. Dem Land, das einen Beamten für eine hauptamtliche Tätigkeit abordnet, zahlen die übrigen Länder für die Abordnungszeit nach dem Schlüssel des Art. 4 Nr. 1 einen Versorgungszuschlag in der Höhe von 30 v. H. der jeweils zustehenden ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge zuzüglich der anteiligen jährlichen Sonderzuwendung.
5. Die Dienst- und Fachaufsicht führt der Landesminister, der Vorsitzender des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften ist.
6. a) Die Dienstkräfte des Länderbeobachters erhalten die oberstbehördliche Stellenzulage nach den für das Land, bei dem der Länderbeobachter eingerichtet ist, maßgebenden Vorschriften.
b) Die Dienstkräfte des Länderbeobachters mit dienstlichem Wohnsitz in Brüssel erhalten Auslandsdienstbezüge nach dem 5. Abschnitt des Bundesbesoldungsgesetzes.

Artikel 4

1. a) Die Länder tragen den Finanzbedarf des Länderbeobachters gemeinsam.
b) Zwei Drittel des Finanzbedarfs werden nach dem Verhältnis der Steuereinnahmen, ein Drittel nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der Länder aufgebracht.
c) Als Steuereinnahmen gelten die im Länderfinanzausgleich zugrundegelegten Steuereinnahmen der Länder.
d) Die Steuereinnahmen erhöhen oder vermindern sich um die Beträge, welche die Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs von anderen Ländern erhalten oder an andere Länder abführen.
e) Maßgebend sind die Steuereinnahmen und die vom Statistischen Bundesamt für den 30. Juni festgestellte Bevölkerungszahl des dem Haushaltsjahr zwei Jahre vorhergehenden Haushaltsjahres.
2. a) Das Land, das den Vorsitzenden des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften stellt, nimmt den Länderbeobachter in seinen Haushaltsplan auf. Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Länderbeobachters sind die Vorschriften des Landes maßgebend, das den Vorsitzenden des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften stellt.
b) Der vom Länderbeobachter vorgelegte Entwurf für den Haushaltsplan bedarf der Zustimmung der Landesminister, die die einzelnen Länder im Bundesratsausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften vertreten, und der Finanzminister der Länder mit Zweidrittel-Mehrheit.
3. a) Die Anteilsbeträge der Länder werden im Laufe eines jeden Haushaltsjahres in zwei Teilbeträgen zum 1. Januar und zum 1. Juli nach den Ansätzen des Haushaltsplanes fällig.
b) Über- und Minderzahlungen gegenüber dem sich nach der Jahresrechnung ergebenden Finanzbedarf werden bei dem zweiten Teilbetrag des folgenden Haushaltsjahres angeglichen.

4. a) Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Länderbeobachters unterliegt der Prüfung des Rechnungshofes des Landes, das den Vorsitzenden des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften stellt.
- b) Nach Abschluß der Rechnungsprüfung wird der Prüfungsbericht den Landesministern, die die einzelnen Länder im Bundesratsausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften vertreten, und den Finanzministern der Länder vorgelegt.

Artikel 5

1. Dieses Abkommen wird auf unbestimmte Zeit geschlossen.
2. Es kann mit einer Frist von einem Jahr zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Die Kündigung erfolgt durch schriftliche Erklärung gegenüber den anderen Ländern.
3. In diesem Fall bleibt das Abkommen unter den übrigen Vertragsschließenden in Kraft.

Artikel 6

Dieses Abkommen tritt am 1. Januar 1989 in Kraft.

Protokoll - Notiz bezüglich Art. 3 Abs.1

Bei der Benennung der Beamten des höheren Dienstes soll nach Möglichkeit der Wechsel aller Bediensteten zum gleichen Zeitpunkt vermieden werden.

13. Bundesgesetz vom 29. Juni 1989 über die Errichtung eines Rates für Fragen der österreichischen Integrationspolitik

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel 1

§ 1. (1) Beim Bundeskanzleramt wird ein Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers eingerichtet.

(2) Dem Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik (im folgenden kurz Rat genannt) gehören an:

1. der Bundeskanzler, der Vizekanzler und der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten;
2. Vertreter der parlamentarischen Klubs im National- und Bundesrat, wobei die stimmenstärkste Fraktion des Nationalrates vier, die zweitstärkste drei und jede andere im Hauptausschuß vertretene Fraktion je einen Vertreter entsenden;
3. zwei Vertreter der Landeshauptmännerkonferenz und zwei Vertreter der Landtage (Landtagspräsidenten);
4. je ein Vertreter der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, des Österreichischen Arbeiterkammertages, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer Österreichs sowie des Österreichischen Gewerkschaftsbundes;
5. je ein Vertreter des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes.

(3) Mitglieder der Bundesregierung, soweit sie nicht ohnedies gemäß Abs. 2 Mitglied des Rates sind, werden vom Bundeskanzler zu jenen Sitzungen eingeladen, in denen in ihren Wirkungsbereich fallende Angelegenheiten beraten werden sollen; ihnen kommt eine beratende Stimme zu.

(4) Der Rat konstituiert sich innerhalb von sechs Monaten nach Beginn jeder Legislaturperiode des Nationalrates. Vor der Konstituierung hat der Bundeskanzler die zur Nominierung von Mitgliedern berechtigten Einrichtungen zeitgerecht aufzufordern, ihre Vertreter zu bestellen.

(5) Für jedes von einem parlamentarischen Klub (Abs. 2 Z 2) entsendete Mitglied ist ein ständiges Ersatzmitglied namhaft zu machen. Das Ersatzmitglied hat im Falle der Verhinderung des Mitgliedes an der Teilnahme an einer Sitzung des Rates an dessen Stelle zu treten. Jedes Mitglied kann sich in einer Sitzung des Rates vertreten lassen. Mitglieder der Bundesregierung werden gemäß den Bestimmungen des B-VG vertreten.

§ 2. (1) Der Rat dient der Beratung der Bundesregierung in Fragen der österreichischen Integrationspolitik, der Erörterung und Koordination integrationspolitischer Entscheidungen und der gegenseitigen Information auf diesem Gebiet.

(2) Der Rat ist in allen Angelegenheiten der österreichischen Integrationspolitik und ihrer Auswirkungen zu hören, soweit diese von grundsätzlicher Bedeutung sind.

§ 3. (1) Der Rat ist vom Bundeskanzler so einzuberufen, daß zwischen den einzelnen Sitzungen ein Zeitraum von längstens sechs Monaten liegt. Zu den Sitzungen des Rates ist ein Beamter der Präsidentschaftskanzlei als Beobachter einzuladen.

(2) Begehren drei Mitglieder des Rates dessen Einberufung unter Angabe einer Tagesordnung, so hat der Bundeskanzler eine Sitzung anzuberaumen, die innerhalb von drei Wochen stattzufinden hat.

§ 4. (1) Schon vor einer Sitzung des Rates können Vertreter politischer Parteien über Fragen, zu deren Behandlung der Rat einberufen worden ist oder über andere vom Rat zu beratende Fragen (§ 2 Abs. 2) im Wege des Bundeskanzlers oder des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten die ihnen erforderlich erscheinenden Informationen einholen. Derartige Informationen sind jedenfalls bis zur nächstfolgenden Sitzung des Rates vertraulich zu behandeln.

(2) Der Rat kann in Erfüllung seiner Aufgaben (§ 2):

1. Ausschüsse zur Beratung bestimmter Fragen einrichten, die ihrerseits Auskunftspersonen und Sachverständige beiziehen können;
2. zur Beratung besonderer Fragen zu den Sitzungen sachkundige Personen beiziehen;
3. Bundesministerien, Länder sowie die gesetzlichen Interessenvertretungen um Vorlagen gutachtlicher Äußerungen ersuchen und
4. seine Ansichten zu bestimmten Fragen der österreichischen Integrationspolitik in Empfehlungen zusammenfassen.

§ 5. (1) Die Beratungen des Rates oder Teile von ihnen können durch Beschluß des Rates für vertraulich erklärt werden.

(2) Für Beratungen im Rat ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder erforderlich. Beschlüsse faßt der Rat in Verfahrensfragen mit einfacher Mehrheit, ansonsten mit zwei Drittel der abgegebenen Stimmen.

§ 6. Die Mitglieder des Rates, der Beobachter der Präsidentschaftskanzlei sowie die allenfalls beigezogenen sachkundigen Personen üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus.

§ 7. Die Geschäftsordnung des Rates, in der vor allem nähere Bestimmungen über Aufgaben des Vorsitzenden, über die Einberufung der Sitzungen und über die Vorgangsweise bei den Beratungen zu treffen sind, erläßt die Bundesregierung durch Verordnung, die der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates bedarf.

Artikel II

(1) Dieses Bundesgesetz tritt mit 1. Oktober 1989 in Kraft.

(2) Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist hinsichtlich des § 4 Abs. 1 der Bundeskanzler bzw. der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern betraut.

Waldheim

Vranitzky

Quelle: BGBl. 368/1989

Literaturverzeichnis*

- ABELLAN, V., La integracion de Espana en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autonomas, 1985.
- ADAMOVICH, L./FUNK, B., Österreichisches Verfassungsrecht, 1985.
- AICHLREITER, J., Miete und Ausländergrundverkehr, in: Der Staatsbürger, 1979, S. 57 f.
- ANDRE, A., Die Demokratisierung der Regionalpolitik in der Gemeinschaft und Gründung eines Rates der Regionen. Bericht im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung über die Regionalpolitik der Gemeinschaft und die Rolle der Regionen, in: PE DOK A 2-218/88 B.
- ARBELOA MURU, V.M., Die Beziehungen zwischen den Institutionen der Gemeinschaft und den regionalen und kommunalen Körperschaften. Bericht im Namen des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung über die Regionalpolitik der Gemeinschaft und die Rolle der Regionen, in: PE DOK A 2-218/88 B.
- AURRECOECHEA, I., The Role of the Autonomous Communities in the Implementation of European Community Law in Spain, in: ICLQ 1989, S. 74 ff.
- AZIZI, J., Verfassungsrechtliche Aspekte eines österreichischen EG-Beitritts, in: GLATZ, H./MOSER, H. (Hrsg.), Herausforderung EG-Binnenmarkt, 1989, S. 241 ff.
- BARNSTEDT, E. L., Die Praxis der Ausführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt an Beispielen aus der Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation, in: HECKMANN/MESSERSCHMIDT (Hrsg.), Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts. Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration. Objektives Recht und subjektive Rechte. Information als Staatsfunktion, 1988, S. 83 ff.
- BAYERISCHE STAATSRGIERUNG, Antwort auf die Interpellation der Abgeordneten Tandler, Wünsche, Leeb, Matschl vom 28.9.1987, 1988.
- BERCHTOLD, K., Über die Durchführung von Staatsverträgen der Länder, in: JBl 1967, S. 244 ff.
- BERCHTOLD, H., Zur völkerrechtlichen Vertragsabschlußkompetenz der Länder, in: ÖZöRV 40 (1989), S. 217 ff.
- BETHGE, H., Die Rolle der Länder im deutschen Bundesstaat und ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die nationale Gemeinschaftspolitik, in: KREMER, H. A. (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 - Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im europäischen Integrationsprozeß, 1989, S. 22 ff.
- BEUTLER/BIEBER/PIPKORN/STREIL, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik, 1987.
- BEUTLER/BLECKMANN/CAPOTORTI (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, 1982.
- BIRKE, H. E., Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, 1973.

* Ob ihrer Bedeutung für die Problemstellung wurden in das Literaturverzeichnis auch einzelne Titel aufgenommen, die in der Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

- BLANKE, H.-J., Die Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration. Beteiligungsformen bei Entstehung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts, in: HECKMANN/MESSERSCHMIDT (Hrsg.), Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts. Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration. Objektives Recht und subjektive Rechte. Information als Staatsfunktion, 1988, S. 53 ff.
- BLECKMANN, A., Zur Dogmatik des Niederlassungsrechts im EWG-Vertrag, in: Wirtschaftsverwaltung 1987, S. 119 ff.
- BLUMENWITZ, D., Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Angleichung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts der freien Berufe, in: NJW 1989, S. 621 ff.
- BORCHMANN, M., Auswärtige Aktivitäten der Bundesländer - Recht und Realität, in: Verwaltungsrundschau 1987, S. 1 ff.
- BORCHMANN, M., Bundesstaat und europäische Integration - Die Mitwirkung der Bundesländer am Entscheidungsprozeß der EG, in: AöR 1987, S. 586 ff.
- BORCHMANN, M., Die Europäischen Gemeinschaften im Brennpunkt politischer Aktivitäten der Bundesländer, in: DÖV 1988, S. 623 ff.
- BÖRNER u.a. (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. FS für K. Carstens, 1984.
- BREUSS, F./STANKOVSKY, J., Österreich und der EG-Binnenmarkt, 1988.
- BRUHA, T./MÜNCH, W., Stärkung der Durchführungsbefugnisse der Kommission, in: NJW 1987, S. 542 ff.
- BRÜCK, A., Europäische Integration und Entmachtung des Deutschen Bundestages. Ein Unterausschuß ist nicht genug, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1988, S. 220 ff.
- BURTSCHER, W., The Federal Structure of Austria and Switzerland - An Obstacle to European Integration ?, in: HUBER, S./ESTERBAUER, F. (Hrsg.), The European Neutrals, the Council of Europe and the European Communities, 1988., S. 97 ff.
- BURTSCHER, W., Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden "Außenkompetenzen" anderer Mitgliedstaaten, in: ÖZöRV 1988, S. 137 ff.
- BURTSCHER, W., Ausländergrundverkehr und EG-Beitritt, in: Economy, 8/1989, S. F2 ff.
- CAEMMERER/SCHLOCHAUER/STEINDORFF (Hrsg.), Probleme des europäischen Rechts. FS Hallstein, 1966, S. 248 ff.
- CAPOTORTI/HILF/JACOBS/JACQUE (Hrsg.), Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union. Kommentar zum Entwurf des Europäischen Parlaments, 1986.
- CARBONE, S., Internationale Beziehungen, Gesetzgebung der EWG und Befugnisse der Regionen, in: Aggiornamenti 1981, S. 103 ff.
- CASPARI, M., Die Beihilfenregelung des EWG-Vertrages und ihre Anwendung, in: MESTMÄCKER u.a. (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Gröben, 1987, S. 69 ff.
- CHITI-BATELLI, A., Die Europäische Integration und die Befugnisse der Länder, in: INTEREG (Hrsg.), Regionalismus in Europa, Bd.IV, 1983.
- COLINET, C., Regionalisation et droit communautaire: le problème d'application du droit communautaire par les regions - leçons à tirer de l'expérience italienne, in: Cahiers de droit européen 1980, S. 75 ff.

- CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA (Hrsg.), *Comunità europee e ruolo delle regioni*, 1981.
- CONSTANTINESCO, V., *Comunidades Europeas, estados, regiones: El impacto de las estructuras descentraizadas o Federales del estado en la construccion comunitaria*, in: *Rivista de Instituciones Europeas* 1989, S. 11 ff.
- CURZON PRIZE, V., *EFTA and the European Communities: What Future for "Greater Europe" ?*, in: *European Yearbook*, 1986, S. 109 ff.
- DA SILVA OCHOA, J. C., *El ordinamiento juridico europeo y el derecho de las Comunidades Autonomas*, *Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes*, Nr. 96, 1989.
- DE GUTTRY, A./RONZITTI, N. (Hrsg.), *I rapporti di vicinato tra Italia e Austria*, 1987.
- DE WITTE, B., *The Reform of the European Regional Development Fund*, in: *CMLR* 1986, S. 419 ff.
- DELBRÜCK, J. u.a. (Hrsg.), *Recht im Dienste des Friedens*. FS für E. Menzel, 1975.
- DORN, D. W., *Art. 235 EWGV - Prinzipien der Auslegung. Die Generalermächtigung zur Rechtsetzung im Verfassungssystem der Gemeinschaften*, 1986.
- DUSCHANEK, A., *Dienstleistungsfreiheit*, in: *Economy*, 3/1989, S. 51.
- EBERS, M., *Die Europäischen Gemeinschaften. Ihre institutionelle Struktur, Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren und Finanzen*, in: *WiSt* 1989, S. 357 ff.
- EHLERMANN, C. D., *Die Einflußnahme der deutschen Länder auf den Entscheidungsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft aus Brüsseler Sicht*, in: HRBEK/THAYSEN (Hrsg.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, 1986, S. 139 ff.
- EHM, H., *Auf dem Wege zum europäischen Binnenmarkt im Bauwesen*, in: *Bundesbaublatt* 1988, S. 502 ff.
- EINERT, E., *EG-Entwicklung unter Ländervorbehalt*, in: HRBEK/THAYSEN (Hrsg.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, 1986, S. 41 ff.
- ERBGUTH, W., *Vorgaben der EG-Richtlinie für die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in das deutsche Recht*, in: *Verwaltungsrundschau* 1988, S. 5 ff.
- ERGECE, R., *De quelques avatars des compétences internationales des communautés et des regions belges*, in: *Revue belge de droit international* 1984/85, S. 547 ff.
- ESTERBAUER, F., *Die institutionelle Sackgasse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Weg zur Föderation*, in: ESTERBAUER, F.u.a. (Hrsg.), *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa*. FS für Adolf Gasser, 1983.
- ESTERBAUER, F., *Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich*, in: *BayVBl* 1980, S. 225 ff.
- ESTERBAUER, F.u.a. (Hrsg.), *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa*. FS für Adolf Gasser, 1983.
- EVERLING, U., *Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts*, in: *EuR* 1987, S. 214 ff.
- FALKE, J./JOERGES, C., *Folgeprobleme der Europäisierung technischer Vorschriften und Normen für die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, in: *DVBl* 1987, S. 1051 ff.
- FASTENRATH, U., *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, 1986.
- FLEISCHMANN, E., *Budgetäre Aspekte eines EG-Beitritts*, in: *Economy* 3/1989, S. 54 ff.

- FRENKEL, M., Föderalismus und Bundesstaat (Bd. II), 1986.
- FUNK, B. C. (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreichs, 1988.
- FUNK, B. C., Die neuen Umweltschutzkompetenzen des Bundes, in: WALTER, R. (Hrsg.), Verfassungsänderungen 1988, 1989, S. 63 ff.
- GANTZER, P., Spanisches Immobilienrecht, 1989.
- GEIGER, R., Die Stellung der Bundesländer im europäischen Gemeinschaftsrecht und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Akte der Gemeinschaft, in: KREMER, H. A. (Hrsg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, 1988, S. 51 ff.
- GEISEN, B., Unbekannte Zukunft für Europas Lehrer, in: EG-Magazin, 11/1989, S. 10.
- GILSDORF/PRIEBE, in: GRABITZ, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 40.
- GLADT, K. W., Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz - ein trojanisches Pferd im Rechtsstaat ?, in: ÖZW, 4/1989, S. 97 ff.
- GLATZ, H./MOSER, H. (Hrsg.), Herausforderung EG-Binnenmarkt, 1989.
- GOERLICH/BRÄTH, Europäische Freizügigkeit und nationaler Ämterzugang, in: DÖV 1987, S. 1038 ff.
- GÖTZ, V., Anmerkung zu den EuGH-Urteilen in den Rs. 68/86 und 131/86 vom 23.2.1988, in: EuR 1988, S. 298 ff.
- GRABITZ, E., Die deutschen Länder in der Gemeinschaft - Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Grundgesetzes, in: EuR 1987, S. 310 ff.
- GRABITZ, E., Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, in: AöR 1986, S. 1 ff.
- GRABITZ, E., Handlungsspielräume der EG-Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Umweltschutzes, in: RIW 1989, S. 623 ff.
- GRABITZ, E., Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblattsammlung.
- GREWE, W., Zum Verfassungsrecht der auswärtigen Gewalt, in: AöR 1986, S. 521 ff.
- GRILLER, S., Das Österreichische Normungsinstitut im Geflecht internationaler Beziehungen, in: ÖZöRV 1988, S. 237 ff.
- GRILLER, S., Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, 1989.
- GUIMEZANES, N., Conditions des étrangers en France, in: Jurisclasseur, Fasc. 525-B-4, 1988.
- HAAS, E., Die Mitwirkung der Länder bei EG-Vorhaben, in: DÖV 1988, S. 613 ff.
- HACKSPIEL, S., Opferentschädigung und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in: NJW 1989, S. 2166 ff.
- HAFNER, G., Die Möglichkeit der Entwicklung der Rechtsbeziehungen zwischen Österreich und der EWG außerhalb einer Mitgliedschaft, in: ÖZöRV 1989, S. 1 ff.
- HAHN, O., EG-Engagement der Länder: Lobbyismus oder Nebenaußenpolitik ?, in: HRBEK/THAYSEN (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986, S. 105 ff.
- HAILBRONNER, K., Der "nationale Alleingang" im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für Pkw, in: EuGRZ 1989, S. 101 ff.

- HASENBICHLER, C., Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft, in: STEGER, H. (Hrsg.), Bauernopfer ? Die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft, 1988, S. 29 ff.
- HENNECKE, F., Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Länder, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 217 ff.
- HILF, M., Die Organisationsstruktur der EG, 1980.
- HILF, M., Rechtsprechungsbericht des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, 2. Halbjahr 1984, in: EuGRZ 1985, S. 344.
- HOCHBAUM, I., Politik und Kompetenz der europäischen Gemeinschaften im Bildungswesen, in: BayVBl 1987, S. 481 ff.
- HOISCHEN, S., Die Beihilfenregelung in Artikel 92 EWGV, 1989.
- HÖLSCHIEDT, S., Das Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: DÖV 1989, S. 537 ff.
- HRBEK, R., Bundesländer und Regionalismus in der EG, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 127 ff.
- HRBEK, R., Die Beteiligung der Deutschen Länder an den innerstaatlichen Beratungen und Entscheidungen in EG-Angelegenheiten (insbesondere im Licht von Art. 2 EEA - Gesetz und der Bund-Länder-Vereinbarung), Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 117, 1988.
- HRBEK, R./THAYSEN, U., Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986.
- HUBER, S./ESTERBAUER, F. (Hrsg.), The European Neutrals, the Council of Europe and the European Communities, 1988.
- HUMMER, W./SCHWEITZER, M., Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, 1987.
- HUMMER, W./SCHWEITZER, M., Das Problem der Neutralität - Österreich und die EG-Beitrittsfrage, in: Europa-Archiv 1988, S. 501 ff.
- HUMMER, W./WAGNER, G. (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956 - 1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, 1988.
- INTEREG (Hrsg.), Regionalismus in Europa, Bd. IV, 1983.
- IPSEN, H. P., Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: CAEMMERER/SCHLOCHAUER/STEINDORFF (Hrsg.), Probleme des europäischen Rechts, 1966, S. 248 ff.
- JACOT-GUILLARMOD, O., Consequences, sur le fédéralisme suisse, d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, in: Revue de droit suisse, Beiheft, erscheint voraussichtlich April 1990.
- JACOT-GUILLARMOD, O., Die europäische Integration und ihre Auswirkungen auf den schweizerischen Föderalismus, in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, Heft IV, erscheint voraussichtlich Mai 1990.
- JANSEN, B., in: GRABITZ, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 119.
- JASPERT, G., Die Beteiligung des Bundesrates an der Europäischen Integration, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 87 ff.

- JOOSS, G./SCHEURLE, K.-D., Die bundesstaatliche Ordnung im Integrationsprozeß - unter besonderer Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung und der Rechtsschutzmöglichkeiten der Länder, in: EuR 1989, S. 226 ff.
- KATHREIN, I., Der Bundesrat, in: SCHAMBECK, H. (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System, 1986, S. 337 ff.
- KHOL, A., Fragen und Antworten zur EG-Integration, 1989.
- KICKER, R., Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer, in: ÖZP 1988, S. 133 ff.
- KLEIN, F., Die Ausgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern nach Art. 104 a GG, in: FALLER, H. J. u. a. (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Freiheit: die Verfassung als wertbestimmte Ordnung; FS für W. Geiger, 1989, S. 501 ff.
- KLINGE, G., Europäisches Niederlassungsrecht im Handwerk, in: Wirtschaftsverwaltung 1987, S. 137 ff.
- KNAPP, H., Fallen künftig die Würfel in Brüssel ? Einige Binnenmarktaspekte am Beispiel des Burgenlandes, in: Finanznachrichten 11/1989.
- KORINEK, K. (Hrsg.), Beiträge zum Wirtschaftsrecht. FS für K. Wenger, 1983.
- KORINEK, K., Das Konzept der Regierungsvorlage zu einem Vergabegesetz und seine rechtsstaatliche sowie bundesstaatliche Bedeutung, in: KORINEK/RILL (Hrsg.), Zur Reform des Vergaberechts, 1985.
- KORINEK, K./RILL, H. P. (Hrsg.), Zur Reform des Vergaberechts, 1985.
- KÖCHLER, H. (Hrsg.), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion, 1973.
- KÖSSINGER, W., Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat, 1989.
- KRÄMER, L., Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Länder, dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 189 ff.
- KREMER, H. A. (Hrsg.), Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, 1988.
- KREMER, H. A. (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 - Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im europäischen Integrationsprozeß, 1989.
- KREUZER, K., Der Wandel der Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Spiegel normativer Akte - von der ökonomisch orientierten zur umweltvertraglichen Agrarpolitik, in: AgrarR 1989, S. 169 ff.
- KRUIS, K., Variationen zum Thema Kompetenzkompensation. Eine verfassungsrechtliche Bewertung der Bundesratsmitsprache nach Art. 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986, in: FALLER, J. u. a. (Hrsg.) Verantwortlichkeit und Freiheit: die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift für W. Geiger, 1989, S. 155 ff.
- KUPKA, P., Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr in der gewerblichen Wirtschaft, in: ZfV 1988, S. 489 ff.
- LANG, W., Internationaler Umwelt- und Naturschutz - die Rolle des Europarates, in: HUMMER/WAGNER (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956 - 1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, 1988, S. 273 ff.

- LANGEHEINE, B., Rechtsangleichung unter 100 a EWGV - Harmonisierung vs. nationale Schutzinteressen, in: EuR 1988, S. 235 ff.
- LANGER, E., Die vergaberechtlichen Regelungen auf Landesebene, in: Information Nr. 40 BWK, 1983.
- LANNER, S., Bleibt Bauernland in Bauernhand ?, in: Salzburger Nachrichten vom 9.5.1989, S. 3.
- LEBITSCH, G., Zur Rechtsstellung der Ausländer nach österreichischem Recht, in: FROWEIN, J. A./STEIN, T. (Hrsg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht, 1987.
- LECHER, H., Der nationale öffentliche Dienst und der Europäische Binnenmarkt, in: BayVBl 1989, S. 417 ff.
- LEHNE, G., Auswirkungen der EG auf die Gemeinden, in: Österreichische Gemeindezeitung, 12/1988, S. 14 ff.
- LEIBHOLZ/RINCK, Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1975.
- LEIBROCK, G., Vereinbarkeit eines Regionalförderprogramms mit dem Gemeinschaftsrecht, in: NJW 1989, S. 1416 ff.
- LIEHR/STAUDIGL, NÖ Grundverkehrsgesetz, in: FUNK, B.-C. (Projektleiter), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel Niederösterreich, 1988, S. 165 ff.
- MAGIERA, S., Als Bundesstaat in der Europäischen Gemeinschaft - Einführung in das Tagungsthema, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 11 ff.
- MAGIERA, S., Bundesstaat und EG-Finanzordnung, in: DELBRÜCK, J. u.a. (Hrsg.), Recht im Dienste des Friedens. FS für E. Menzel, 1975, S. 621 ff.
- MAGIERA, S./MERTEN, D. (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988.
- MARBOE, P. (Hrsg.), Österreich und Europa. Bericht der Europa-Kommission der ÖVP: Österreichs Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, 1988.
- MARCIC, R. u.a. (Hrsg.), Internationale Festschrift für Alfred Verdross, 1971.
- MARIN LOPEZ, A., Las competencias de las comunidades Autonomas y la Comunidad Europea, in: Liber Amicorum. Colección de Estudios Juridicos en Homenaje al Prof. Dr. D. José Pérez Montero, Bd. II, S. 845 ff.
- MATTHIES, H., Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus EG-rechtlicher Sicht, in: ZHR 1988, S. 442 ff.
- MAYER-RAVENSTEIN, D., "Bejagung" der Rabenvögel - Ausnahme-Verordnung in Niedersachsen, in: AgrarR 1987, S. 342 ff.
- MEIER, G., Die Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften - ein Ende der Diskussion, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1987, S. 288 ff.
- MEMMINGER, G., Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 61 ff.
- MEMMINGER, G., Bedeutung des Verfassungsrechtsstreits zur EG-Rundfunkrichtlinie, in: DÖV 1989, S. 846 ff.
- MENG, W., Die Neuregelung der Verwaltungsausschüsse. Streit um die "Comitologie", in: ZaöRV 1988, S. 208 ff.

- MERTEN, D., Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutschen Gerichtsbarkeit. Seminar zum 75. Geburtstag von Karl August Bettermann, 1989, S. 31 ff.
- MESTMÄCKER u.a. (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Gröben, 1987.
- MIEHSLER, H., Ausländergrundverkehr in Österreich, in: MARCIC, R. u.a. (Hrsg.), Internationale Festschrift für Alfred Verdross, 1971, S. 307 ff.
- MÖGELE, K., Grundzüge der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, in: BayVBl. 1989, S. 577 ff.
- MOMBAUER, P. M./LENNEP, H. G., Die deutsche kommunale Selbstverwaltung und das Europarecht, in: DÖV 1988, S. 988 ff.
- MONTAG, F., Umweltschutz, Freier Warenverkehr und Einheitliche Europäische Akte, in: RIW 1987, S. 935 ff.
- MONTORO CHINER, M. J., Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften Spaniens an den Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, S. 165 ff.
- MONTORO CHINER, M. J., Spanien als Staat der Autonomen Gemeinschaften, in: DÖV 1987, S. 85 ff.
- MORATA, F., Autonomia Regional i Integració Europea, 1987.
- MORAWITZ, R., Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Wahrnehmung von EG-Aufgaben. Erfahrungen und Reformbestrebungen, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 45 ff.
- MORSCHER, S., Die Gewerbekompetenz des Bundes, 1987.
- MORSCHER, S., Die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit des Liegenschaftsverkehrs in Österreich, in: EuGRZ 1983, S. 515 ff.
- MOSER, B. (Hrsg.), Unser Weg in die Europäische Gemeinschaft, 1988.
- MOSER, E., Das Finanzierungssystem der EG, in: Economy, 8/1989, S. F14 ff.
- MUNOZ MACHADO, S., El estado el derecho interno y la comunidad europea, 1986.
- NASS, K. O., "Nebenaußenpolitik" der Bundesländer, in: Europa-Archiv 1986, S. 619 ff.
- NEUPERT, H., Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlage, Verknüpfungen, Grenzen, 1986.
- NIEDOBITEK, M., Pläne und Entwicklung eines Europas der Bürger, 1989.
- OBERTHÜR, K., Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG, in: Integration 1978, S. 58 ff.
- OFFERMANN-CLAS, C., Die Klärschlammverordnung in europäischer und deutscher Sicht - Eine Bestandsaufnahme zum Europäischen Umweltjahr, in: DVBl 1988, S. 328 ff.
- OSCHATZ, G. B./RISSE, H., Bundesrat und Europäische Gemeinschaft - Neue Verfahrensregeln der Bundesrats-Geschäftsordnung für EG-Vorlagen -, in: DÖV 1989, S. 509 ff.
- OSCHATZ, G. B./RISSE, H., Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Europa-Archiv 1988, S. 9 ff.
- ÖHLINGER, T., Europäische Integration und Bundesverfassung, in: JBl 1968, S. 169 ff.

- ÖHLINGER, T., Le competenze dei Länder e dei Comuni austriaci in tema di attività internazionale, in: DE GUTTRY, A./RONZITTI, N. (Hrsg.), I rapporti di vicinato tra Italia e Austria, 1987.
- ÖHLINGER, T., Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, 1988.
- PAPIER, H.-J., Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das nationale Verwaltungs- und Verfahrensrecht, in: Die Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutschen Gerichtsbarkeit. Seminar zum 75. Geburtstag von Karl August Bettermann, 1989, S. 51 ff.
- PECHSTEIN, M., Austria ante portas: Österreichs Neutralität als Hindernis für einen EG-Beitritt ?, in: EuR 1989, S. 54 ff.
- PECHSTEIN, M., Die Mitgliedstaaten als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses", 1987.
- PEREZ GONZALES, M., Die Rolle der Comunidades Autónomas im spanischen Staat und ihre rechtlichen Einflußmöglichkeiten auf die nationale Gemeinschaftspolitik, in: KREMER, H. A. (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 - Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im europäischen Integrationsprozeß, 1989, S. 51 ff.
- PERNICE, I., Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts, in: Die Verwaltung 1989, S. 1 ff.
- PERNTHALER, P., Die föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken für die Länder, 1988.
- PERNTHALER, P., Die Zuständigkeit der Länder zum Verkehr mit ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten und deren Vertretungsbehörden in Österreich, in: KÖCHLER, H. (Hrsg.), Transnationale Zusammenarbeit in der Alpenregion , 1973, S. 31 ff.
- PERNTHALER, P., Österreichische Finanzverfassung, 1984.
- PERNTHALER, P., Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen, 1987.
- PERNTHALER, P., Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989.
- PIEPER, A., Der Griff der Gemeinschaften nach dem Rundfunk, in: EG-Magazin, 11/1989, S. 9.
- PLEMEL, B./LEHAR, G., Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf das Tiroler Verkehrs- und Fremdenverkehrsgewerbe. Studie des Instituts für Verkehr und Tourismus im Auftrag der Tiroler Handelskammer, 1989.
- POCAR, F., Die Beziehungen zwischen Regionen und Europäischer Gemeinschaft, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und die Europäische Gemeinschaft, S. 151 ff.
- POCAR, F., Regionalautonomie und Einhaltung der gemeinschaftlichen Verpflichtungen, in: Aggiornamenti 1981, S. 89 ff.
- POHL, B., Die Südtiroler Landwirtschaft im Rahmen der EG, in: Agrarische Rundschau 6/1988, S. 20 ff.
- PUEYO LOAYSA, J., Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el gobierno central y las Comunidades Autonomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, in: Revista de Instituciones Europeas 1989, S. 29 ff.

- RACK, R., Österreichs Länder und das Völkerrecht, in: AVR 1989, S. 31 ff.
- RAINER, K., Europa - Gefahr oder Chance für unsere Autonomie ?, in: Aggiornamenti 1981, S. 127 ff.
- RANDELZHOFFER, A., in: GRABITZ, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 48 ff., Art. 52 ff.
- RASCHAUER, B., Das Beihilfenverbot nach den Globalabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften, in: ÖZW 1974, S. 112 ff.
- RASMUSSEN, H., On Law and Policy in the European Court of Justice, 1986.
- RASMUSSEN, H., Über die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in Dänemark, in: EuR 1985, S. 66 ff.
- RENGELING, H.-W., Grundlagen des Subventionsrechts und Kompetenzen aus der Sicht von Bund und Ländern, in: ZHR 1988, S. 465 ff.
- RENGELING, H.-W., Die Zusammensetzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates, in: DVBl 1985, S. 600 ff.
- RENGELING, H.-W., Das Zusammenwirken von Europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem, insbesondere deutschem Recht - Zu verwaltungsrechtlichen und prozeßrechtlichen Fragen, in: DVBl 1986, S. 306 ff.
- RESS, G., in: GRABITZ, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 67.
- RESS, G., Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte - Ein Schritt zur "Föderalisierung" der Europapolitik, in: EuGRZ 1987, S. 361 ff.
- RESS, G., Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, in: EuGRZ 1986, S. 549 ff.
- RISSE, H., Vorlagen der Europäischen Gemeinschaft im Bundesrat - Zur Ergänzung der Bundesratsgeschäftsordnung, in: NJW 1988, S. 2780 f.
- RÖSSLEIN, T., Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Landesparlamente in der Bundesrepublik Deutschland, in: PERNTHALER, P. (Hrsg.), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989, S. 77 ff.
- ROUBALIS, G.N., Stellungnahme zum Urteil des EuGH aus griechischer Sicht, in: Economy, 8/1989, S. F12 ff.
- RUDOLF, W., Bundesländer und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in: v. MÜNCH, I. (Hrsg.), Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht. FS für H. J. Schlochauer, 1981, S. 117 ff.
- RUDOLF, W., Mitwirkung der Landtage bei völkerrechtlichen Verträgen und bei der EG-Rechtsetzung, in: BÖRNER u.a. (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. FS für K. Carstens, 1984, S. 757 ff.
- RUDOLF, W., Die deutschen Bundesländer und die Europäischen Gemeinschaften nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: JEKEWITZ, J. u.a. (Hrsg.), Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung. FS für K. J. Partsch, 1988, S. 357 ff.
- RUDOLF, W., Bundesstaat und Völkerrecht, in: AVR 1989, S. 1 ff.
- RUPPE, H. G., Österreich und das EG-Steuerrecht, 1988.
- SALERNO, F., Quale "leale cooperazione" tra Stato e Regioni per l' attuazione dei regolamenti comunitari?, in: Rivista di Diritto Internazionale 1989, S. 65 ff.
- SASSE, M., Bundesrat und Europäische Gemeinschaft, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, 1974, S. 333 ff.
- SCHAMBECK, H. (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System, 1986, S. 337 ff.

- SCHELLHOSS, H. W., Freiverkehr für Baustoffe und Bauteile in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Zur Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, 1988, S. 254 ff.
- SCHERER, J., Europäisches Niederlassungsrecht für Freiberufler, in: Wirtschaftsverwaltung 1987, S. 159 ff.
- SCHEUING, D., Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: EuR 1985, S. 229 ff.
- SCHILLER, K., Weisungsrecht der EG nach dem EWG-Vertrag bei nationalem Verwaltungsvollzug von EG-Recht ?, in: RIW 1985, S. 36 ff.
- SCHILLING, T., Zur Wirkung von EG-Richtlinien, in: ZaöRV 1988, S. 637 ff.
- SCHINDLER, D., in: AUBERT, J. u. a. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, 1987 Art. 10.
- SCHMIDHUBER, P. M., Bei der EG-Reform einen Verfassungskonflikt vermeiden! Die EG-Kommission muß bei ihren Vorschlägen die Hoheitsrechte der Länder respektieren, in: EG-Magazin, 3/1986, S. 5.
- SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, 1983.
- SCHMIDT-MEINECKE, S., Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988.
- SCHNEIDER, M., Einwirkungen der EG-Kommission auf die Zuständigkeiten der Länder, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 233 ff.
- SCHNEIDER, M., Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt, 1989.
- SCHNORR, G., Öffentlicher Dienst und Europäische Gemeinschaft, in: DRdA 1989, S. 253 ff.
- SCHREUER, C., Der neue Art. 9 Abs. 2 der Österreichischen Bundesverfassung: Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale und ausländische Organe. in: ZaöRV 1982, S. 93 ff.
- SCHUMANN, W., Föderative Struktur und Europäische Integration, in: EG-Magazin, 6-7/1987, S. 12 ff.
- SCHUTT, W./STEFFENS, J., EuGH-Entscheidung zu Verpackungsvorschriften in Dänemark, in: RIW 1989, S. 447 ff.
- SCHÜTZ, H.-J., Die EG-Kammer - Delegationsbefugnis und Geschäftsordnungsautonomie des Bundesrates, in: NJW 1989, S. 2160 ff.
- SCHWAN, H. H., Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften, 1982.
- SCHWARZE, J., Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 1988.
- SCHWARZE, J./BIEBER, R. (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, 1984.
- SCHWARZER, S., Die neuen Luftreinhaltungskompetenzen des Bundes, in: ÖZW 1989, S. 47 ff.
- SCHWEITZER, M., Bringt der einheitliche EG-Binnenmarkt das "Aus" für das Berufsbeamtentum, in: Die Deutsche Postgilde, 3/1989, S. 13 ff.
- SCHWEITZER, M., Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten, in: KREMER, H. A. (Hrsg.), Die Landesparla-

- mente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, 1988, S. 20 ff.
- SCHWEITZER, M., Föderalismus und europäische Integration - Was erwartet die österreichischen Bundesländer in der EG, in: SCHWIND, F. (Hrsg.), Österreichs Stellung heute in Europarecht IPR und Rechtsvergleichung, 1989, S. 29 ff.
- SCHWEITZER, M./HUMMER, W., Europarecht, 2. Auflage 1985, 3. Auflage 1990.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (Hrsg.), Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß vom 24.8.1988.
- SEIDL-HOHENVELDERN, I., Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach österreichischem und deutschem Verfassungsrecht, in: BÖRNER u.a. (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. FS für K. Carstens, 1984, S. 497 ff.
- SELMER, P., Zur bundesstaatlichen Lastenverteilung bei der Anwendung von Geldleistungsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, in: BEUTLER/BLECKMANN/CAPOTORTI (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, 1982, S. 229 ff.
- SENTI, R., Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen EFTA und EG, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 4/1987, S. 1 ff.
- SIEDENTOPF, H., Europäische Gemeinschaft und kommunale Beteiligung, in: DÖV 1988, S. 981 ff.
- SIEVEKING, K., Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer, in: ZULEEG, M., Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa, 1987, S. 110 ff.
- STADLER, G., Auswirkungen einer Teilnahme an der EG für die österreichische Industrie, in: Wirtschaft und Gesellschaft 1988, S. 43 ff.
- STAMPFER, B., Recht der Abfallwirtschaft in Österreich, 1986.
- STEGER, G. (Hrsg.), Bauernopfer? Die Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die österreichische Landwirtschaft, 1988.
- STEGER, G., Budgetäre Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft, in: STEGER, G. (Hrsg.), Bauernopfer? Die Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die österreichische Landwirtschaft, 1988., S. 47 ff.
- STEINDORFF, E., Reichweite der Niederlassungsfreiheit, in: EuR 1988, S. 19 ff.
- STOIBER, E., Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv 1987, S. 543 ff.
- STOLZLECHNER, H., Mittelstandsförderung, in: KORINEK, K. (Hrsg.), Beiträge zum Wirtschaftsrecht. FS für K. Wenger, 1983, S. 665 ff.
- STÖGER, F., Aufgaben und Tätigkeit des Beobachters der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 101 ff.
- STREINZ, R., Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, in: HECKMANN/MESSERSCHMIDT (Hrsg.), Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts. Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration. Objektives Recht und subjektive Rechte. Information als Staatsfunktion, 1988, S. 15 ff.
- STROHMEIER, R., Möglichkeiten der Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften durch die Deutschen Bundesländer nach Einrichtung von Länderbüros in Brüssel, in: DÖV 1988, S. 633 ff.

- THALER, M., Die Vertragsschlußkompetenz der Länder, in: ÖJZ 1988, S. 353 ff.
- THALLER, R., Unterliegt die Jagdpacht durch einen Ausländer den Bestimmungen des Salzburger Grundverkehrsgesetzes ?, in: Österreichische Notariatszeitung 1987, S. 388 f.
- TIROLER LANDESREGIERUNG (Hrsg.), Wirtschaftsförderung in Tirol, 1988.
- TOMUSCHAT, C., Bundesstaats- und Integrationsprinzip in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: MAGIERA/MERTEN (Hrsg.), Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 1988, S. 21 ff.
- TÖDTLING-SCHÖNHOFER, H., Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Regionalpolitik, in: GLATZ, H./MOSER, H. (Hrsg.), Herausforderung EG-Binnemarkt, 1989, S. 135 ff.
- TÖDTLING-SCHÖNHOFER, H., EG-Beitritt Österreichs: Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsförderung, in: Economy 1989, S. 61 ff.
- UECHTRITZ, M., Freizügigkeit und Personalvertretungsrecht, in: BayVBl 1988, S. 743 ff.
- UNTERPERTINGER, F., Verfassungsrechtliche Aspekte des Ausländergrundverkehrs, in: ÖJZ 1985, S. 641 ff.
- URLESBERGER, F., Einheitliches Wirtschaftsgebiet und Europäische Integration, in: ÖZöRV 1988, Suppl.10, S. 111 ff.
- v. WALLENBERG, G., in: GRABITZ, Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 92 ff.
- v. MÜNCH, I. (Hrsg.), Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht. FS für H. J. Schlochauer, 1981.
- VERSCHRAEGEN, B., Gesamtevaluierung der Europaratskonventionen aus österreichischer Sicht - mit Prüfung der bisher von Österreich noch nicht ratifizierten Übereinkommen, in: HUMMER/WAGNER (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956 - 1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, 1988, S. 433 ff.
- VIEHWEIDER, G., Auch in der EG den Ausverkauf der Heimat unterbinden, in: Dolomiten, Wirtschaftskurier vom 4.5.1989.
- VOGEL, B., Gibt es eine Außenpolitik der Länder ? Eine Klarstellung aus der Sicht des Ministerpräsidenten, hektographiertes Manuskript, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Außenpolitik, 1987.
- WAGNER, H., Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, 1965.
- WALTER, R., Der Einfluß des Art 9 Abs 2 B-VG auf Art 3 und 4 B-VG, in: ÖZöRV 1988, Suppl. 10, S. 131 ff.
- WALTER, R., Die Vertragsabschlußkompetenzen der österreichischen Bundesländer, in: WALTER, R. (Hrsg.), Verfassungsänderungen 1988, 1989, S. 9 ff.
- WALTER/MAYER, Besonderes Verwaltungsrecht, 1987.
- WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 1988.
- WEBER, A., Die Bundesländer und die Reform der Gemeinschaftsverträge, in: DVBl 1986, S. 800 ff.
- WENGLER, W., Gedanken zum Mantelgesetz betreffend die Einheitliche Europäische Akte, in: FIEDLER, W./RESS, G. (Hrsg.) Gedächtnisschrift für W.K. Geck, 1989, S. 947 ff.

- WESSELS, W., Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik, in: HRBEK/THAYSEN (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986, S. 181 ff.
- WESTERWELLE, G., Auswärtiger Dienst der Länder ?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1989, S. 121 ff.
- WIEDERKEHR, E., Föderalistische Schweiz - Europäische Integration, 1978.
- WIMMER, N./ARNOLD, K., Wirtschaftsverwaltungsrecht in Österreich, 1987.
- WOHLFAHRT, J., in: GRABITZ, EWG-Kommentar, Art. 177.
- ZILLER, G., Die EG-politische Mitwirkung des Bundesrates, in: HRBEK/THAYSEN (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986, S. 89 ff.
- ZOKLITS, M., Die Agrarpolitik der EG - Konsequenzen für Österreich, in: STEGER, G. (Hrsg.), Bauernopfer? Die Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die österreichische Landwirtschaft, 1988., S. 8 ff.
- ZULEEG, M., Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa, 1987.
- ZULEEG, M., Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes, in: NVwZ 1987, S. 284 ff.
- ZULEEG, S., Zur Einwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1987, S. 342 ff.
- ZUMSCHLINGE, K., Die Informationsbüros der Bundesländer in Brüssel, in: Die Verwaltung 1989, S. 217 ff.
- ZUR HAUSEN, G.-E., Die deutschen Länder als Souffleure auf der Brüsseler Bühne ? - Das Ratifizierungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte aus Brüsseler Sicht, in: EuR 1987, S. 322 ff.

Sachregister

A

- Abfallwirtschaft 55 f.
 - Abwässer 56
 - gefährliche Abfälle 55
 - Hausmüll 55
 - Klärschlamm 55 f.
- Agrarpolitik (EG) 46 f., 52 f., 80 ff.
 - Agrarstruktureffizienzverordnung 81 ff.
 - Berggebiete 81 ff.
 - Umweltschutz 82 f.
- Arge-Alp 125
- Assoziation (EG) 136
- Aufenthaltsrecht (EG) 30 ff.
 - für Erwerbstätige 30 ff., 62
 - für Nichterwerbstätige 31, 34, 37 f.
 - Rentner 31, 37 f.
 - Studenten 31, 37 f.
 - Touristen 34
- Ausgleichszulage 82 f.
- Ausländergrunderwerb 23 ff.
 - Spanien 37
 - Irland 32, 41
 - Dänemark 28 f., 33, 35
 - Griechenland 23 ff., 28, 33 f., 36
 - Frankreich 40
 - Österreich s. Ausländergrundverkehr
- Ausländergrundverkehr (Österreich) 20 ff.
 - EFTA 22, 137
- EG - Mitgliedschaft 23 ff.
 - allgemeines Aufenthaltsrecht 21, 37 f.
 - Dienstleistungsfreiheit 28 f.
 - Diskriminierungsverbot 33 f.
 - Enteignung 31 f.
 - Freizügigkeit der Arbeitnehmer 25
 - Kapitalverkehrsfreiheit 34 ff.
 - Mindestaufenthaltsdauer 30 ff.
 - Neutralität 36 f.
 - Niederlassungsfreiheit 25 ff.
 - Umgehungsgeschäfte 30 f., 36
 - Wohnsitzerfordernis 30
- Europäische Niederlassungsübereinkommen 22

- Ausschüsse (EG) 103 f.
 - beratende Ausschüsse 104
 - Beteiligung von Ländervertretern 101 ff., 122 ff., 153
 - Regelungsausschüsse 104
 - Verwaltungsausschüsse 104
- Ausschuß der Ständigen Vertreter 103, 108
- auswärtige Gewalt 110 f., 112 ff., 125 ff.
 - Bundesländer (BR Deutschland) 110 f.
 - Bundesländer (Österreich) 112 ff., 125 ff.
 - grenzüberschreitende Zusammenarbeit 125 f.
 - Informationsbüros (Brüssel) 125 ff.
 - Privatwirtschaftsverwaltung 126 f.
 - Staatsverträge 112 ff., 115 f., 132
- Autonome Gemeinschaften (Spanien) und EG 15, 89, 111 f., 128
 - Durchführung des Gemeinschaftsrechts 128
 - EG - Beobachter 89

B

- Baurecht 44 ff.
 - Bauprodukterichtlinie 44 ff.
 - Zulassung von Baustoffen 44 f.
 - Sicherheitserfordernisse 45 f.
- Bayern 39, 83, 109 f.
 - Raumordnung 39
 - Kulturlandschaftsprogramm 83
 - Länderbüro (Brüssel) 109 f.
- Bedarfsprüfung 43
- Beamtendienstrechtsgesetz 56
- Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften 16, 89, 92 ff., 124
- benachteiligte Gebiete 71, 81 ff.
- Bergführer 41
- Berggebiete, Schutz der 81 ff.
- Berufsbeamtentum 56
- Blindenbeihilfengesetz (Tirol) 61
- Bundesländer (BR Deutschland) 15, 62, 65 f. 68 ff.
 - auswärtige Gewalt 110 f.

- Durchführung des Gemeinschaftsrechts 128, 130, 132 ff.
- EG-Eingriffe in Bildungs- und Kulturhoheit 18, 100 f., 141
- EG-Rundfunkrichtlinie 19, 100 f. 141
- Einheitliche Europäische Akte (EEA) 62, 95, 98 ff., 155 ff.
- “Gemeinsame Stelle” 96, 108
- Kulturhoheit 18, 141
- Mitwirkungsmöglichkeiten in EG-Fragen 95 ff.
 - Bundesratsverfahren 98 ff., 155 ff.
 - Bundesverfassungsgericht 101, 135
 - Informationsbüros 109 ff., 127
 - Länderbeobachter 107 ff., 166 ff.
 - Länderbeteiligungsverfahren 95 ff., 154 ff.
 - Ländervertreter in EG-Ausschüssen 101 ff., 162 f.
- Nebenaußenpolitik 111
- Bundesländer (Österreich) 15 ff.
- Durchführung des Gemeinschaftsrechts 132 f.
- EG-Ländervertrauensmann 124 f.
- Informationsbüros (Brüssel) 125 ff.
- Informationsrecht 121 f.
- Koordination der Länderstandpunkte 117 ff.
 - Bundesrat 117 ff.
 - Landeshauptmännerkonferenz 118 ff.
- Mitwirkungsmöglichkeiten in EG-Fragen 112 ff.
 - auf nationaler Ebene 115 ff.
 - auf europäischer Ebene 124 ff.
 - Beitrittsverhandlungen 112 ff.
- Staatsverträge 112 ff., 115 f., 125
- Stellungnahmerecht 115 f., 121 f.
- Bundesrat (BR Deutschland) 117 f.
- EG-Kammer 106, 117, 163 ff.
- Stellungnahmerecht 99 ff.
- Weisungsrecht 118
- Zusammensetzung 117
- Bundesrat (Österreich) 117 f.
- Abschluß völkerrechtlicher Verträge 113 f.
- freies Mandat 118

- Haltung zum EG-Beitritt 16, 113
- Kompetenzverlust 16 f.
- Unterschied zum deutschen Bundesrat 117 f.
- Wahrnehmung der Länderinteressen in EG-Fragen 117 ff.
- Bundesverfassungsgericht 101, 135

C

“Cowan” - Fall 29

D

- Dänemark 28, 33, 35, 100
- Ausländergrunderwerbsbeschränkungen 28, 33, 35
- Kapitalverkehrsfreiheit 35
- Zweitwohnsitze 33
- Delors, Jacques 16, 116
- “de-minimis”-Regel 70, 79
- Dienstleistungsfreiheit (EG) 28 f.
 - Ausländergrundverkehr 28 f.
 - gewerbeähnliche Tätigkeiten 43 f.
- Diplome 42 f.
 - Anerkennung 42 f.
 - Äquivalenzprüfung 42
 - Hochschuldiplomrichtlinie 42
- Diskriminierungsverbot 33 ff.
 - allgemeines 33 ff.
- Ausländergrunderwerbsbeschränkungen 25 ff., 33 ff.
- Inländergleichbehandlungspflicht 25 ff., 41 f.
- Mann und Frau 60

E

- EFTA 22, 78, 137
- EG 44, 136 f.
- Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) 136 f.
- Einkaufszentren 38 f.
- Einzelermächtigung, Prinzip der 18
- ERASMUS 18

Europa der Bürger 37 f.
 – allgemeines Aufenthaltsrecht 37 f.
 – kommunales Wahlrecht 37
 Europarat 22, 122
 Europäische Gemeinschaften 15 ff.
 – Einzelermächtigung, Prinzip der 18
 – Gemeinschaftstreue 99 f., 130
 – Organe 18
 – Regelungsbefugnisse 18 f.
 – Regionalismus 15 f., 89 ff.
 Europäische Umweltagentur 50
 Europäische Union 91 f.
 – Unionsregionalrat 91 f.
 – Rolle der Gebietskörperschaften 91
 Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) 136 f.
 Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung (CENELEC) 45
 Europäisches Komitee für Normung (CEN) 45

F

“Fearon“-Fall 32
 Flächenwidmung 38
 Freihandelsabkommen (Österreich - EWG/EGKS) 78, 136
 Freizügigkeit der Arbeitnehmer 25
 – Ausländergrundverkehr 25, 31
 – Berufsbeamtentum 56
 – Lehrer 59
 – Sozialhilfe 60 ff.
 – Zugang zum öffentlichen Dienst 56 ff.
 Fremdenpolizeigesetz 62

G

Gebietsschutzregelung 43
 Gemeinschaftscharta der Regionalisierung 90, 94 f., 111 f., 130 f., 146 ff.
 Gemeinschaftsrecht 18 ff., 62 ff., 128 ff.
 – Dienstleistungsfreiheit 28 f.
 – Durchführung 62 f., 128 ff.
 – Zuständigkeit 128 ff.
 – rechtsetzende 129 ff.
 – vollziehende 135

– Freizügigkeit der Arbeitnehmer 25
 – Kapitalverkehrsfreiheit 34 ff.
 – Mitwirkungsmöglichkeiten regionaler Gebietskörperschaften am Rechtsetzungsprozeß 15 f., 85 ff.
 – Niederlassungsfreiheit 25 ff.
 – Rechtsangleichung 19, 65
 – Vollzug 62 f.
 – direkter 62
 – indirekter 62
 – Weisungsrecht 63
 Gemeinschaftstreue 99 f., 130
 grenzüberschreitende Zusammenarbeit 123, 125 f.
 Griechenland 23, 28, 33 f., 36, 41 f.
 – Ausländergrunderwerbsbeschränkungen 23 ff., 28, 33 f., 36
 – Tanzschulen 41 f.
 Grundverkehr 20 ff.
 – Ausländergrundverkehr s. dort
 – land- und forstwirtschaftlicher Grundverkehr s. dort

H

Haushaltsrecht 64 ff.
 – EG 64 f.
 – Länder 64 ff.
 – EG - Kostenteilung zwischen Bund und Ländern 65 ff.
 “Heynsel“- Fall 42
 Hoheitsrechte, Übertragung von 114, 122
 – BR Deutschland 114
 – Österreich 114, 122

I

Immobilienengeschäfte 26 f.
 – EG-Richtlinie 27
 – grenzüberschreitende 38
 – Kapitalverkehrsfreiheit 34 f.
 – Nachfrage 37, 39 f.
 – Spanien 37
 Informationsbüros (Brüssel) 109 ff., 125 ff.
 – Bundesländer (BR Deutschland) 109 ff., 127
 – Bundesländer (Österreich) 125 ff.

Inländergleichbehandlungspflicht 25 ff., 41 f.

Internationaler Gemeindeverband 93

Irland 32, 41

– Ausländergrunderwerb 32, 41

– “Fearon”-Fall 32

J

Jagdpacht 29

Jagdrecht 50 ff.

– EG-Vogelschutzrichtlinie 50 f.

– Schonzeiten 51

– jagdbare Vogelarten 50 f.

K

Kapitalverkehrsfreiheit 34 ff.

– Ausländergrundverkehr 34 ff.

– Zweitwohnsitze 34 f.

Klärschlamm 55 f.

Kleinere und Mittlere Unternehmen (KMU) 75, 80

Kommunalwahlrecht 37

Kommission (EG) 51, 62 ff., 68 ff., 72 ff., 86 ff.

– Ausschüsse s. dort

– Durchführungsbefugnisse 62 ff., 74 ff., 104

– Kontrollbefugnisse 51, 68 ff.

– Beihilfen 68 ff., 72 ff.

– öffentliches Beschaffungswesen 86 ff.

– Umwelt- und Tierschutz 51

L

land- und forstwirtschaftlicher Grundverkehr 40 f.

– Irland 41

– Frankreich 40

– Österreich 40 f.

– Wohnsitzerfordernis 32

Landesamtsdirektorenkonferenz 119

Landesdienstrecht 56 ff.

– öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse 56, 58

– privatrechtliche Dienstverhältnisse 56, 58

– Lehrer 59

– Personalvertretungsrecht 58

– Gleichbehandlung von Mann und Frau 60

– Zugang von Gemeinschaftsbürgern zum öffentlichen Dienst 56 ff.

Landesfinanzreferentenkonferenz 67

Landeshauptmännerkonferenz 117, 118 ff., 122, 125, 139 ff.

– Einstimmigkeitsprinzip 119

– Haltung zum EG-Beitritt 16, 139 ff.

– Wahrnehmung der Länderinteressen in EG - Fragen 117, 118 ff., 122, 125

Landtage (Österreich) 120

– Kompetenzverluste durch EG-Mitgliedschaft 120

– Mitwirkungsmöglichkeiten an der Integration 120

Landwirtschaft 46 f., 52 f., 64, 80 ff.

– Agrarabschöpfungen 64

– Alpengprämien 83

– benachteiligte Gebiete 81 ff.

– Berggebiete 81 ff.

– Direktzahlungen 82

– Flächenbewirtschaftungsprämien 83

– Viehabsatzförderung 83

“Lawrie-Blum” - Fall 59

Luftreinhaltung 47 ff.

M

mittelbare Bundesverwaltung 63

N

Naturschutz 51 f.

– Einrichtung von Schutzgebieten 52

– Richtlinie zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten 51 f.

Niederlassungsfreiheit (EG) 25 ff., 30, 41 ff.

– Ausländergrundverkehr 25 ff., 30

– Bedarfsprüfung 41, 43

– gewerbeähnliche Tätigkeiten 41 ff.

– juristische Personen 25 ff.

- land- und forstwirtschaftlicher Grundverkehr 40 f.
- physische Personen 25 ff.

O

- Öffentlicher Dienst 56 ff.
- Berufsbeamtentum 56
- Zugang von Gemeinschaftsbürgern 56 ff.
- öffentliches Beschaffungswesen 84 ff.
- Bauaufträge 84 ff.
- Bestbieterprinzip 84
- EFTA 137
- Europäischer Wirtschaftsraum 137
- Kontrollverfahren 86 ff.
- Lieferaufträge 84 ff.
- ÖNORM 2050 A 87
- Rechtsschutzmöglichkeiten 86 f.
- regionale Präferenzierung 85, 88
- Schadenersatz 86 f.
- Österreich 15
- EG - Beitrittsantrag 15
- Neutralität und EG 15
- Österreichisch - Deutsche Raumordnungskommission 123

P

- Personalvertretungsrecht 58 f.
- Privatwirtschaftsverwaltung 67 ff., 126 f.

R

- Rat der Gemeinden und Regionen Europas 93
- Rat für Integrationsfragen 113, 168 ff.
- Raumordnung 27, 38 f. 51 f.
- und EG 38 f.
- Bayern 39
- Südtirol 39
- Frankreich 38 f.
- Österreich 38 f., 51
- Rechtsschutzmöglichkeiten 19, 74, 101, 135
- der Länder gegen EG 19, 74, 135
- des Bundes gegen EG 19, 101

- regionale Gebietskörperschaften 15 f., 19, 68 f., 73 f., 76 ff., 89 ff., 92 ff., 130 f.
- Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften 92 ff.
- EG-Integration 15 f., 89 ff.
- Gemeinschaftscharta der Regionalisierung 90, 94 f., 111 f., 130 f., 146 f.
- Gemeinschaftsrecht 130 f.
- Regionalbeihilfen 68 f., 73 f., 76 ff.
- Rechtsschutzmöglichkeiten 19, 74, 135
- regionale Wirtschaftsförderung 67 ff.
- benachteiligte Gebiete 71, 81 ff.
- “de-minimis” - Regelung 70, 79
- EG-Förderungsinstrumente 74 ff.
- Formen 68 f., 74 ff., 78 f., 81, 88
- gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit 68 ff.
- Infrastrukturförderung 69
- Kleinere und Mittlere Unternehmen 75, 80
- Kontrollverfahren 72 ff.
- Notifizierungspflicht 72 ff.
- Regionalpolitik (EG) 74 ff.
- Ausschuß für Regionalpolitik 78, 123 f.
- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung 75 ff.
- Mittelaufteilung 74 f.
- Mitwirkung der Gebietskörperschaften 76 ff.
- Österreich 78 ff.
- Strukturfonds 75 f.
- Regionen (Italien) und EG 15, 19, 128
- Rundfunkrichtlinie 19, 100 f., 141

S

- Schischulwesen 41, 43 f.
- Schweiz und EG 15
- Sozialhilfe 60 ff.
- Spanien 37
- Ausländergrunderwerbsbeschränkungen 37
- Immobilienboom 37
- Staatsverträge 112 ff., 125, 132 ff.
- Länder 112, 125
- Bund 112 ff., 115 f., 125, 132 ff.

Steuerharmonisierung (EG) 65

- Mehrwertsteuer 65
 - Verbrauchssteuern 65
 - Auswirkungen auf Länderhaushalte 65
- Strukturfonds (EG) 74 ff.
- Aufteilung der Mittel 76 ff.
 - Österreich 65, 79 f.
 - Ziele 74 ff.
- Subsidiarität 47, 90, 141
- Südtirol 39, 81
- Raumordnung 39
 - Landwirtschaft 81

T

- Tanzschulwesen 41 f.
- technische Handelshemmnisse 44, 136
- Teilzeiteigentum 38
- Tierschutz 52 ff.
- Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Schlachttieren 52
 - Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in der landwirtschaftlichen Tierhaltung 52
 - Intensivtierhaltung 52 ff.
 - Käfigbatteriehaltung (Hühner) 52 f.
 - nationale Sonderregeln 53 f.
 - Vogelschutz 50 f.
- Tierzucht 46 f.
- Intensivtierhaltung 52 ff.
 - Rinder 46 f.
 - Schweine 46 f.
- time - sharing s. Teilzeiteigentum
- Transit 17, 113
- Traunsteiner Modell 39

U

- Umweltschutz 47 ff.
- Abfallwirtschaft 55 f.
 - Aktionsprogramm der EG 47
 - Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm 83
 - Berggebiete, Schutz der 82 f.
 - Europäische Umweltagentur 50
 - freier Warenverkehr 48 f.
 - Informationsanspruch (Umweltdaten) 50
 - Klärschlamm 55 f.
 - Luftreinhaltung 47 ff.
 - nationale Sonderregelungen 48 f.
 - "Pfandflaschenurteil" 48
 - Schutzklauseln 48 f.
 - Subsidiaritätsprinzip 47
 - Umweltverträglichkeitsprüfung 50, 52
- Unionsregionalrat 91 f.

V

- Verkehrspolitik (EG) 17
- Versammlung der Regionen Europas 93
- Verwaltungskompetenzen (Länder) und EG 62
- hoheitliche 62 ff.
 - nichthoheitliche 67 ff., 126 f.
 - Privatwirtschaftsverwaltung 67 ff., 126 f.
 - mittelbare Bundesverwaltung 63
- Vogelschutz 50 f.

W

- Wirtschaftsförderungsgesetze 67 f., 78, 80 f.
- Wohnbauförderung 25 f.
- Wohnsitzerfordernis 30 ff.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,-)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,-)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,-)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,-)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,-)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,-)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,-)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,-)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,-)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,-)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,-)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,-)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich 1979. (S 168,-)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,-)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,-)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,-)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,-)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,-)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,-)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,-)

- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz, Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,-)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,-)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,-)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,-)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,-)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,-)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,-)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,-)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,-)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,-)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,-)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,-)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. (S 455,-)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,-)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. (S 720,-)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. (S 660,-)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,-)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,-)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,-)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. (S 180,-)

- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,-)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,-)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,-)
- Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,-)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik, 1988. (S 250,-)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich, 1989. (S 340,-)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs, 1989. (S 290,-)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG- Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs, 1990.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. (S 360,-)
- Bd. 2 **Helmut Schwamberger**, Tiroler Agrarrecht II (im Druck)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler, Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg: Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990.

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Franz ENDER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.



