

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Die Implementierung des Gemeinschaftsrechts in Österreich aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise am Beispiel zweier ausgewählter EG- Richtlinien“

Verfasserin

Mag. iur. Elisabeth Fuchs

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Juli 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:
Studienrichtung lt. Studienblatt:
Betreuer:

A 300
Politikwissenschaften
Ao. Univ.- Prof. DDr. Ingrid Schütz-Müller

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Wien, im Juli 2009

.....

Anmerkung:

Die in der vorliegenden Diplomarbeit verwendeten personenbezogenen Ausdrücke gelten für Frauen und Männer gleichermaßen.

Zuerst möchte ich mich bei meiner ganzen Familie für die großartige Unterstützung während des gesamten Studiums bedanken.

Weiters bei Herrn Mag. Richard Dobetsberger, der mich vor vielen Jahren dazu ermuntert hat, das Studium der Politikwissenschaften an der Universität Wien zu beginnen.

Ebenfalls möchte ich mich bei meiner guten Freundin Mag. Judith Raffelder, sowohl für die vielen guten Ratschläge während des Studiums als auch für die schöne gemeinsame Studienzeit, bedanken.

Die vorliegende Diplomarbeit widme ich ganz besonders meiner Großmutter Frau Rosa Fuchs, die in ihren schönsten Jugendjahren die schweren Zeiten des zweiten Weltkrieges miterleben musste und dennoch immer an ihren Traum eines gemeinsamen und friedlichen Europas geglaubt hat. Dieser Traum ist nun viele Jahre später Wirklichkeit geworden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Einleitung	8
Kapitel 1: Terminologie	16
1.1. Implementation	16
1.2. Umsetzung	16
1.3. Unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht	16
Kapitel 2: Rechtliche Grundlagen	18
2.1. Grundsätzliche Unterscheidung Gemeinschaftsrecht/Unionsrecht	18
2.2. Strukturmerkmale des Gemeinschaftsrechts	19
2.2.1. Autonome Geltung des Gemeinschaftsrechts	19
2.2.2. Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts	19
2.2.3. Vorrang des Gemeinschaftsrechts- Anwendungsvorrang	19
2.2.4. Gemeinschaftskonforme Auslegung	20
2.3. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts/das Sekundärrecht	21
2.3.1. Die Verordnung	21
2.3.2. Richtlinien	21
2.3.3. Entscheidungen	22
Kapitel 3: Österreichs Weg nach Brüssel	23
3.1. Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union	23
3.2. Die politische Auseinandersetzung mit dem Beitritt zur Europäischen Union/ die Rolle der österr. Parteien:	25
3.3. Die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung	28
3.3.1. Das demokratische Prinzip	28
3.3.2. Das republikanische Prinzip	28
3.3.3. Das bundesstaatliche Prinzip	28
3.3.4. Das rechtsstaatliche Prinzip	28
3.3.5. Das gewaltenteilende und liberale Prinzip	29
3.4. Veränderungen des nationalen Verfassungsrechts durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union	29
3.5. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union	31

Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Änderungen aufgrund des Beitritts	33
4.1. Die Rolle des Gesetzgebers im Implementationsprozess	33
4.2. Das Mitwirkungsrecht des Nationalrates am „Vorhaben der EU“	34
4.3. Das Länderbeteiligungsverfahren und Beteiligungsrechte der Gemeinden	36
Kapitel 5: Implementation	37
5.1. Allgemeine Einführung	37
5.2. Elemente der Implementation	38
5.3. Bedingungen erfolgreicher Implementation	41
5.4. Faktoren der Implementation	47
5.5. Gründe für eine nichtordnungsgemäße Implementation	48
Kapitel 6: Richtlinien	50
6.1. Begriffsdefinition	50
6.2. Entstehung einer Richtlinie auf europäischer Ebene/ Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union	50
6.2.1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	50
6.2.2. Rat und Europäisches Parlament als „ Hauptgesetzgeber“ der EU/ das Verfahren der Mitentscheidung	51
6.3. Innerstaatlicher Vollzug des Gemeinschaftsrechts	53
6.3.1. Allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts	44
6.4. Rechtliche Anforderungen an die Richtlinienumsetzung in Österreich	55
6.4.1. Rechtsform	55
6.4.2. Umsetzungsfrist	56
6.4.3. Präzision der Umsetzung	57
6.4.4. Vollständigkeit der Umsetzung	58
6.4.5. Verbandskompetenz	59
6.4.6. Sanktionen	60
6.5. Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	60
6.6. Staatshaftung	52
6.7. Anforderungen an die gemeinschaftliche Rechtssetzung	63
Kapitel 7: Die Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung	

und zum beruflichen Aufstieg sowie	
in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Gleichbehandlungsrichtlinie)	65
7.1. Historische Entwicklung des Gleichheitssatzes in Österreich	65
7.2. Historische Entwicklung der Frauenbeschäftigung im Bereich des Öffentlichen Dienstes- von den Anfängen bis zum Ende der 1970er Jahre	66
7.3. Die Situation der Frauen im Öffentliche Dienst Ende der 1980er Jahre	69
7.4. Legistische Entwicklung der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Bundesdienst	70
7.5. Das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993	72
7.6. Die Umsetzung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 in die österreichische Rechtsordnung	74
7.7. Das Gleichbehandlungsgesetz 1979 und dessen Anpassung an das EG- Recht	77
Kapitel 8: Die Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und deren Umsetzung im	
Bundes- Gleichbehandlungsgesetz	81
8.1. Geltungsbereich und Zweck der Antirassismusrichtlinie	81
8.2. Die Richtlinie 2000/78/EG (Rahmengleichbehandlungsrichtlinie) und die Richtlinie 2002/73/EG (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie)	83
8.3. Die Umsetzung der „ Antidiskriminierungsrichtlinien“ in das österreichische Recht im Hinblick auf das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz	85
8.4. Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich	89
8.5. Probleme im Zuge des Implementationsprozesses	90
8.6. Die Umsetzung der „Antidiskriminierungsrichtlinien“ in Österreich auf Ebene der Länder	91
8.7. Tabellarische Darstellung der wichtigsten Antidiskriminierungsbestimmungen in Österreich	93
Zusammenfassung/Analyse/Ausblick	95
Literatur/Internetquellen	96
Verzeichnis der Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft	101
Verzeichnis der Materialien	102
Zusammenfassung	103
Abstract	104
Lebenslauf	105

Vorwort

„Europa war über Jahrhunderte eine Idee, eine Hoffnung auf Frieden und Verständigung. Diese Hoffnung hat sich erfüllt. Die europäische Einigung hat Frieden und Wohlstand ermöglicht. Sie hat Gemeinsamkeiten gestiftet und Gegensätze überwunden. Jedes Mitglied hat geholfen, Europa zu einigen und Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Der Freiheitsliebe der Menschen in Mittel- und Osteuropa verdanken wird, dass heute Europas unnatürliche Teilung endgültig überwunden ist. Wir haben mit der europäischen Einigung unsere Lehren aus blutigen Auseinandersetzungen und leidvoller Geschichte gezogen. Wir leben heute miteinander, wie es nie zuvor möglich war“.¹

„*Wir leben heute miteinander, wie es nie zuvor möglich war*“. Die Europäische Union – vor über fünfzig Jahren als eine Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, ist heute, Anfang des 21. Jahrhunderts auch zu einer Friedensgemeinschaft geworden. Noch nie zuvor war es möglich, in Europa so lange in Frieden und Freiheit „miteinander“ zu leben.

„Wir müssen Europa eine Seele geben“. (Jacques Lucien Juan Delors). Meiner Meinung nach ist die Seele Europas bereits gefunden worden. Das Miteinander - die Vielfalt der Nationen, der Völker, der Kulturen, der Traditionen, der Sprachen und der Mentalitäten gibt Europa ihre Seele. Diese „Freiheit“ zur Vielfalt ist in Europa einzigartig und sogleich die Chance und der Schlüssel für ein „friedliches Miteinander“ der kommenden Generationen. Europa und die Europäische Union stehen jedoch nicht nur für eine Wirtschafts- und Friedensgemeinschaft, sondern auch für eine Werte- und Rechtsgemeinschaft. Das „gemeinsame“ Recht als Mittel zur europäischen Integration und Sicherung der Stabilität Europas. Das „Ineinandergreifen“ von nationalem und europäischem Recht ist ein besonderes Kennzeichen der europäischen Rechtsgemeinschaft.

Ich habe das Thema „Die Implementation des Gemeinschaftsrechts in Österreich aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise am Beispiel zweier ausgewählter Richtlinien“ gewählt, um zu zeigen, wie wichtig eine Integration durch Recht ist und dass dieser Integration ein politischer Prozess gegenübersteht in dem vor allem Mitgliedstaaten und deren Willen zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsakte die maßgebenden Akteure sind.

¹ Berliner Erklärung vom 25. März 2007

Einleitung

Das Ziel der vorliegenden Diplomarbeit besteht darin, aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise, den Prozess der Implementierung des Gemeinschaftsrechts in die österreichische Rechtsordnung zu skizzieren.

Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die Darstellung der Umsetzung von EG- Richtlinien in das nationale Recht und den damit einhergehenden Veränderungen der österreichischen Rechtsordnung gelegt.

Ich möchte anhand des Beispiels des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes von 1993 den Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das österreichische Recht aus zwei Blickpunkten erläutern: Zum einen wie das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union neu erlassen wurde, um das nationale Recht an die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts anzupassen, welche eine Einbeziehung des öffentlichen Sektors in die nationale Gleichbehandlungsgesetzgebung forderten.

Zum anderen, wie ein bereits bestehendes nationales Gesetz, neuerlich das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz, im Zuge der Umsetzung von Richtlinien maßgeblich und umfassend novelliert wurde.

Das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993 wählte ich als Untersuchungsgegenstand aus, da ich mich im beruflichen Alltag beinahe täglich damit beschäftige und dadurch mein Interesse an diesem spannenden Rechtsgebiet geweckt wurde, welches einen Meilenstein in der österreichischen Frauenpolitik darstellt.

Das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 1993 wurde durch zwei EG- Richtlinien in seiner Entstehung bzw. in seiner späteren Novellierung wesentlich beeinflusst. Dies war einerseits die Richtlinie 76/207/EWG des Rates aus dem Jahr 1976, die sogenannte Gleichbehandlungsrichtlinie und andererseits die Richtlinie 2000/43/EG des Rates die sogenannte Antirassismusrichtlinie.

Im Zuge der Beitrittsverhandlungen Österreichs zur Europäischen Union mussten die nationalen Gleichbehandlungsbestimmungen an die gemeinschaftlichen Vorgaben, respektive an die Vorgaben der Gleichbehandlungsrichtlinie angepasst werden, um EU- Konformität zu erlangen.

Durch die Erlassung der Antirassismusrichtlinie auf Ebene der Gemeinschaft, wurde das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz im September 2008 umfassend novelliert, sein Geltungsbereich dadurch erweitert und unter anderem die Bestimmungen der mittelbaren und unmittelbaren Diskriminierung eingeführt.

Ich möchte diese Thematik der Implementierung des Gemeinschaftsrechts in Österreich sowohl aus politikwissenschaftlicher als auch rechtswissenschaftlicher Sichtweise darstellen. Dieser interdisziplinäre Ansatz ermöglicht es, die Problematik der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht nur einseitig aus Sicht der Rechtswissenschaften darzustellen, sondern auch die politischen Hintergründe der Umsetzungspraxis der Mitgliedstaaten zu beleuchten.

Die Mitgliedstaaten sind bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nicht nur mit rechtlichen Problemen konfrontiert, auch die politische Komponente spielt dabei eine wichtige Rolle. Eine einseitige Betrachtung wäre somit aus meiner Sicht wenig zielführend. Diese Thematik ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie sehr die beiden wissenschaftlichen Disziplinen ineinandergreifen.

Durch mein Studium der Rechtswissenschaften sowie mein Studium der Politikwissenschaften an der Universität Wien durfte ich beide Disziplinen kennenlernen. Ich hoffe, dass ich das Wissen, welches ich dadurch erlangte, sowohl im beruflichen als auch im privaten Bereich nutzen kann.

- **Methodik:**

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage der Implementation des Gemeinschaftsrechts in Österreich aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise.

Zu diesem Zweck wurde eine umfassende Dokumenten- und Literaturanalyse der einschlägigen deutschsprachigen Literatur durchgeführt.

Zur Erstellung dieser Arbeit wurde als Sekundärliteratur vorrangig einschlägige Fachliteratur zur Implementation von Gemeinschaftsrecht herangezogen. Als Primärliteratur dienen Gesetzestexte, offizielle Arbeitsdokumente des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, parlamentarische Materialien und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs.

Zusätzlich wurden für die Analyse relevante Internetquellen herangezogen.

- **Forschungsfragen und Hypothesen:**

1. Was sind die grundlegenden Voraussetzungen für eine korrekte Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in das nationale Recht?
2. Welche Faktoren beeinflussen die Implementation von Gemeinschaftsrecht?
3. Was sind die wesentlichen Bedingungen für eine erfolgreiche Implementation?
4. Inwiefern spielt die Wahl des legislativen Gestaltungsmittels (Verordnung oder Richtlinie) bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in das nationale Recht der Mitgliedstaaten eine Rolle?
5. Welche inhaltlichen Anforderungen werden an den Richtlinien text gestellt, um eine möglichst exakte und gleichmäßige Umsetzung von Gemeinschaftsvorgaben in den Mitgliedstaaten zu erreichen und zu gewährleisten?
6. Mit welchen Herausforderungen und Problemen sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht respektive von Richtlinien konfrontiert?

- **Folgende Hypothesen sollen die Basis der in der vorliegenden Diplomarbeit zu beantworteten Fragen bilden:**

1. Je klarer und verständlicher der jeweilige Inhalt der Richtlinie gestaltet ist, desto besser ist die Umsetzung ins nationale Recht gewährleistet.
2. Je enger nationale Reformwünsche mit Gemeinschaftsvorgaben korrelieren, desto höher ist der politische Wille des nationalen Gesetzgebers Gemeinschaftsvorgaben ins nationale Recht umzusetzen.
3. Je homogener ein bereits bestehendes Rechtsgefüge in den Mitgliedstaaten gestaltet ist, desto eher sind Richtlinien die effektiveren Mittel um nationale Besonderheiten zu berücksichtigen.

- **Aufbau der vorliegenden Arbeit:**

Der erste Abschnitt, untergliedert in Kapitel eins und zwei, skizziert die theoretischen Grundlagen, welche dem Leser einen Überblick über die Thematik liefern sollten.

In Kapitel eins, werden die Begriffsdefinitionen wie Implementation oder unmittelbare Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht näher erläutert, um so den Leser in die Materie einzuführen.

In Ergänzung zu Kapitel eins, erweitert Kapitel zwei den theoretischen Teil um jenen der rechtlichen Grundlagen, Hauptaugenmerk wird dabei auf die Strukturmerkmale des Gemeinschaftsrechts, wie seine Autonome Geltung, gelegt. Kapitel eins und zwei vermitteln somit die begrifflichen Grundlagen für ein besseres Verständnis der vorliegenden Arbeit.

Der zweite Abschnitt, unterteilt in Kapitel drei und vier, spannt einen Bogen vom Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 bis hin zu den damit einhergehenden Änderungen der österreichischen Bundesverfassung.

Kapitel drei beinhaltet einen historischen Abriss des österreichischen Weges nach Brüssel, von der Überreichung der formellen Beitrittsanträge Österreichs bis zur Volksabstimmung über den Beitritt zur Europäischen Union im Juni 1994.

Ferner wird ausführlich die Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung, aufgrund der wesentlichen Änderung unter anderem des demokratischen oder rechtsstaatlichen Prinzips im Zuge des Beitritts, thematisiert.

Kapitel vier behandelt eingehend die verfassungsrechtlichen Änderungen in Österreich aufgrund des Beitritts zur Europäischen Union. Näher skizziert werden dabei die Rolle des Gesetzgebers im Implementationsprozess sowie die Mitwirkungsrechte des Nationalrates „am Vorhaben der Europäischen Union“.

Kapitel fünf, welches gleichzeitig den dritten Abschnitt der vorliegenden Arbeit bildet, stellt eines der Kernkapitel dar und beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen der Implementation.

Thematiken, wie die wichtigsten Elemente der Implementation, Bedingungen für eine erfolgreiche Implementation, Faktoren der Implementation sowie Gründe für eine nicht ordnungsgemäße Implementation von Gemeinschaftsrecht werden hier detailliert dargestellt und diskutiert.

Der vierte Abschnitt, das Kapitel sechs, befasst sich mit dem Rechtssetzungsverfahren auf europäischer Ebene, genauer mit dem Verfahren der Mitentscheidung.

Diskutiert werden ferner Problematiken, wie die Anforderungen an Österreich im Hinblick auf die Umsetzung von Richtlinien sowie die inhaltliche Ausgestaltung von Richtlinien auf Ebene

der europäischen Gemeinschaft, um so eine effiziente Rechtsdurchsetzung im Europa der 27 Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Der fünfte Abschnitt, untergliedert in Kapitel sieben und acht, stellt die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Österreich anhand zweier Richtlinien am Beispiel des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes 1993 dar. Der erste Teil des Kapitels sieben, beschreibt die Entwicklung der Frauenbeschäftigung im Öffentlichen Dienst bis zur Verabschiedung des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 1993.

Danach folgt eine Darstellung des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes, welches einen Meilenstein in der österreichischen Frauenpolitik darstellt und maßgeblich die Situation der Frauen im Bundesdienst verbesserte.

Einen weiteren Schwerpunkt dieser Arbeit bildet die Beschreibung der Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/ EWG des Rates in das dadurch neu erlassene Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993. Diese Umsetzung erfolgte im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union, um das nationale Recht an die Vorgaben des EG-Rechts anzupassen, da die EG- Bestimmungen eine Einbeziehung des öffentlichen Sektors in die nationale Gleichbehandlungsgesetzgebung forderten.

Im letzten Kapitel der vorliegenden Arbeit wird anhand der Umsetzung der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG des Rates sowie der Richtlinie 2000/78/EG des Rates (Rahmengleichbehandlungsrichtlinie) und der Richtlinie 2002/73/EG des Rates (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) in das nationale Recht, sprich in das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993, detailliert aufgezeigt, wie ein bereits bestehendes Gesetz im Zuge der Umsetzung dieser drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ maßgeblich und umfassend novelliert wurde.

Theoretischer Zugang: Integrationstheorie

Die Darstellung der Autorin beschränkt sich auf eine genaue Übersicht der beiden klassischen Ansätze in der Politikwissenschaft, die sich darum bemühen, das Phänomen von Integration zu erklären, nämlich der Neofunktionalismus und der Intergouvernementalismus.

- Der Neofunktionalismus:

Ernst B. Haas, Gründungsvater des Neofunktionalismus definierte Integration als “the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their

loyalties, expectations und political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones”.

Nach Haas kann die Integration in jedem beliebigen Sektor beginnen, löst dann jedoch bestimmte ökonomische, soziale und politische Prozesse aus, welche sowohl zu einer Verbreiterung als auch Vertiefung der Integration führen. Haas nennt diesen Prozess „spill-over“.

Im Gegensatz zum Intergouvernementalismus wird im Neofunktionalismus die Möglichkeit zur Vertiefung des Integrationsprozesses bis hin zur politischen Union analytisch nicht ausgeschlossen. Haas prognostizierte Ende der 1950´er Jahre aufgrund seiner spill-over- Hypothese, dass die EWG bis Ende der 1960´er Jahre, also bereits ein Jahrzehnt später, in die Gründung eines europäischen Bundesstaates münden würde.

Dieser Gedanke des Automatismus, der die im Integrationsprozess beteiligten Staaten von der wirtschaftlichen zur politischen Integration führt, wird später von Haas wieder aufgegeben, der spill- over Prozess bleibt aber im revidierten Neofunktionalismus ein möglicher Entwicklungspfad, der unter bestimmten Voraussetzungen in einer politischen Union enden kann.

Man unterscheidet drei Aspekte des Haa´schen Schneeballeffektes: functional, political und cultivated spill-over.

Unter functional spill-over versteht man den Prozess, der durch die funktionale Verkettung des integrierten Sektors mit anderen Sektoren ausgelöst wird. Hier kann als Beispiel die „Verkettung“ von einheitlichem Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion genannt werden. Nach dieser These erzwang der Binnenmarkt eine gemeinsame Währung, da nur durch die Beseitigung des Wechselkursrisikos und der Wechselkursveränderungen gewährleistet werden kann, dass sich der Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes ohne Störungen entfalten kann.

Unter political spill-over versteht man den Prozess, wonach im Verlaufe der Integration die jeweiligen Eliten der politischen Parteien, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften ihre Erwartungshaltung immer mehr auf die supranationalen Institutionen richten. Dies beruht auf ihrer Meinung, dass ihre Interessen besser auf europäischer als auf nationaler Ebene aufgehoben sind, folglich drängen sie in verstärktem Maße auf supranationale politische Lösungen und wiederum in Folge dessen kommt es zu einer Verbreiterung und Vertiefung des Integrationsprozesses.

Der dritte Begriff des cultivated spill-over erfasst das Interesse der supranationalen Institutionen, wie der Kommission oder das Parlament, den Integrationsprozess zu vertiefen und der Versuch dieser Akteure als Initiator von Gesetzen und Vermittler in den Verhandlungen mit den Regierungen Lösungen zu finden, welche folglich einem „upgrading of the common interests“ dienen sollte.

Zentrale Kritik an dieser Theorie bezieht sich vor allem auf die Vernachlässigung der Nationalstaaten als relevante Akteure im europäischen Integrationsprozess. Weitere Kritikpunkte beziehen sich auf die Unterbelichtung von irrationalen Prozessen in der Politik, wie des Nationalismus oder die Ausblendung des Einflusses des internationalen Systems auf den Integrationsprozess.²

- Der liberale Intergouvernementalismus

Im Gegensatz zum Neofunktionalismus betrachtet diese Denkströmung die Nationalstaaten als die zentralen Akteure des Integrationsprozesses. Integration kann nach dieser Theorie nur dann stattfinden, wenn die beteiligten Nationalstaaten ein Interesse an der Übertragung von Souveränitätsrechte auf supranationale Institutionen haben.

In einem innerstaatlichen Prozess ermitteln die Regierungen zuerst, welche innerstaatlichen Präferenzen bestehen und verhandeln auf dieser Grundlage später zwischenstaatlich mit Regierungen und Partnerländer über eine mögliche Integration. Hinsichtlich zwei Politikbereichen kann es aufgrund von nationalen Präferenzen verstärkt zur Integration kommen, nämlich in den Bereichen Außenhandelspolitik und der Versorgung von öffentlichen Gütern. Eine starke institutionelle Struktur auf europäischer Ebene steht jedoch nicht im Gegensatz zum Intergouvernementalismus, denn die einzelnen Nationalstaaten sind dann am ehesten bereit ihre Autonomie einzuschränken, wenn sie dadurch ihre nationalen Politikziele besser oder überhaupt nur so erreichen können. Die Europäische Union wird als ein erfolgreiches internationales Regime gesehen, welches dazu bestimmt ist, „to manage economic interdependence through negotiated policy- co-ordination“.

Kritik an dieser Theorie, wo die Nationalstaaten als zentrale Akteure im Mittelpunkt stehen, wird vor allem durch die weitgehende Ausklammerung der Bedeutung der europäischen Institutionen wie Kommission, Parlament oder Europäischer Gerichtshof geäußert.³

² Loth, Wilfried/Wolfgang, Wessels (Hg.) (2001): Theorien europäischer Integration, 249-250

³ Loth, Wilfried/Wolfgang, Wessels (Hg.) (2001): Theorien europäischer Integration, 253-255

Aus Sicht der Autorin, passt die vorliegende Diplomarbeit in das Theoriekonstrukt des Inter-gouvernementalismus.

Gerade im Bereich von Beschäftigung und Beruf sind mitgliedstaatliche Regelungen, welche die Gleichbehandlung von Männern und Frauen gewährleisten sollen, von enormer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung für den europäischen Arbeitsmarkt.

Die Nationalstaaten haben auf diesem Gebiet starke nationale Interessen, die europäische Integration zu verstärken und voranzutreiben.

Die Gründe für eine solche Zusammenarbeit liegen vor allem, wie auch der Präambel zur Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG entnommen werden kann, in der Notwendigkeit günstigere Bedingungen für einen europäischen Arbeitsmarkt zu schaffen und dadurch ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten zu erreichen.

Mit einem hohen Beschäftigungsniveau und einem hohen sozialen Schutz innerhalb der Mitgliedstaaten gehen dann folglich die Erhöhung des Lebensstandards und der Lebensqualität einher.

Durch das starke Interesse der Nationalstaaten an einem funktionierenden Arbeitsmarkt innerhalb der Europäischen Union, welcher in weiterer Folge den Wohlstand der Mitgliedstaaten bedeutend heben kann, erklären sie sich eher bereit, Souveränitätsrechte im Bereich des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungspolitik an europäische Institutionen abzugeben.

Kapitel 1: Terminologie

1.1. Implementation:

Unter diesem Begriff wird allgemein ein Prozess des sozialen Wandels durch Recht, oder konkreter die „Durchführung bzw. Anwendung der im Prozeß der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und andere Handlungsprogramme“ verstanden.⁴

1.2. Umsetzung:

Unter Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ist die Umformung oder inhaltliche Konkretisierung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften in die nationalen Rechtsordnungen zu verstehen. Für Richtlinien besteht ein Gebot zur Umsetzung.⁵

EG- Richtlinien sind ausschließlich an Mitgliedstaaten adressiert und bedürfen dadurch regelmäßig einer Umsetzung ins nationale Recht durch die zuständigen „innerstaatlichen Stellen“ gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV.⁶

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ist - sehr allgemein gehalten - in Art. 10 EGV normiert, welcher die Mitgliedstaaten verpflichtet, einerseits alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besondere Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben (auch sekundäres Gemeinschaftsrecht) und andererseits alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden.⁷

1.3. Unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht:

Die Regeln des Völkerrechtes verpflichten vor allem Völkerrechtssubjekte, sprich Staaten und Internationale Organisationen. Möchte ein Staat, die ihm zugerechneten Menschen aufgrund von Völkerrecht verpflichten oder berechtigen, muss er die betreffende Vorschrift in innerstaatliches Recht transformieren. Anders verhält es sich beim Gemeinschaftsrecht. Es ist bislang umstritten, ob es sich beim Gemeinschaftsrecht um eine „autonome Rechtsordnung“ (sprich *Rechtsordnung „sui generis“*) handelt. Die Ansicht der

⁴ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 12

⁵ Öhlinger, Theo/Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 95

⁶ Öhlinger, Theo/Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 96

⁷ Öhlinger, Theo/Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 91

„Eigenständigkeit“ der Rechtsordnung hat sich in der Rechtsprechung des EuGH durchgesetzt.⁸

Der EuGH hat in der Rechtssache *Costa/ENEL*⁹ diese „Eigenständigkeit“ wie folgt begründet: „Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist“.¹⁰ Mit diesem Satz sagt der EuGH zweierlei aus, zum einen stuft er die Gemeinschaftsrechtsordnung als eine vom Völkerrecht unterschiedliche Rechtsordnung ein und zum anderen spricht er ihr unmittelbare Geltung zu, ohne dass es einer Transformation bedürfe. Diese ständige Rechtsprechung des EuGH wird von den Höchstgerichten und Mitgliedstaaten gestützt. Neben dieser unmittelbaren Geltung des Gemeinschaftsrechts tritt auch die unmittelbare Anwendbarkeit.¹¹ Im Urteil *Van Gend & Loos*¹² aus dem Jahr 1963 stellt der EuGH fest, dass das primäre Gemeinschaftsrecht auch für natürliche und juristische Personen unmittelbar Rechte und Pflichten begründen kann. Alle Normen des Gemeinschaftsrechts, welche „rechtlich vollkommen“ sind, das heißt ohne jede Konkretisierung anwendbar, und unbedingt sind, die in keiner Handlungs- und Unterlassungspflicht für die Mitgliedstaaten bestehen, die keine weiteren Vollzugsmaßnahmen erfordern und den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum lassen, sind für ihre Adressaten einschließlich den Individuen unmittelbar wirksam.¹³

Diese Durchgriffswirkung begründet der EuGH im Urteil *Van Gend & Loos*¹⁴ damit, „dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenzten Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind“.¹⁵ Dieser Anwendungsvorrang kann auch für sekundäres Gemeinschaftsrecht gelten, Verordnungen sind gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Richtlinien können unter bestimmten Voraussetzungen auch unmittelbare Wirkung entfalten.¹⁶

⁸ Strainz, Rudolf: Europarecht, 47

⁹ EuGH, Rs 6/64, Slg 1964,1251,1269

¹⁰ EuGH, Rs 6/64, Slg 1964,1251,1269

¹¹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 37

¹² EuGH, Rs 26/62, Slg 1963,1,25

¹³ Strainz, Rudolf: Europarecht, 138

¹⁴ EuGH, Rs 26/62, Slg 1963,1,25

¹⁵ EuGH, Rs 26/62, Slg 1963,1,25

¹⁶ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 37

Kapitel 2 :Rechtliche Grundlagen

2.1. Grundsätzliche Unterscheidung Gemeinschaftsrecht/Unionsrecht:

„Die rechtliche Grundlage der Gemeinschaft bildet neben dem primären Gemeinschaftsrecht, das rechtliche Instrumentarium der Gemeinschaft, nämlich das sekundäre Gemeinschaftsrecht“.¹⁷

Unter primäres Gemeinschaftsrecht versteht man die Gründungsverträge der Europäischen Union einschließlich ihrer Anlagen, Anhänge und Protokolle, späteren Änderungen und Ergänzungen einschließlich der Beitrittsverträge. Ebenso gehören zum Primärrecht die Allgemeinen Rechtsgrundsätze, die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurden (hier ist zum Beispiel die Autonome Geltung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu nennen) und die Grundrechte. Hervorzuheben ist, dass das primäre Gemeinschaftsrecht keinen rechtsverbindlichen Grundrechtskatalog enthält.¹⁸

Unter sekundäres Gemeinschaftsrecht bezeichnet man, das von den Organen der EG nach Maßgabe der Gründungsverträge erlassene Recht. Die Rechtssetzungskompetenz für diese EG-Organen ergeben sich aus den Gründungsverträgen (Primärrecht), dadurch nennt man dieses Recht sekundäres oder abgeleitetes Gemeinschaftsrecht. Art. 249 EGV unterscheidet dabei zwischen Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen.¹⁹

Vom Gemeinschaftsrecht muss das Unionsrecht unterschieden werden. Unter Unionsrecht im engeren Sinn, versteht man das Recht der zweiten und dritten Säule der EU (GASP und PJZS). Auch hier ist eine Differenzierung zwischen primären und sekundären Unionsrecht möglich. Dem Unionsrecht fehlen grundsätzlich jene Eigenschaften, wie Autonome Geltung und Anwendungsvorrang, welche das Gemeinschaftsrecht als eine eigenständige Rechtsordnung neben dem Völkerrecht qualifiziert. Beim Unionsrecht handelt es sich somit um genuines Völkerrecht.²⁰

¹⁷ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 6

¹⁸ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 6

¹⁹ Strainz, Rudolf: Europarecht, 3

²⁰ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 13-14

2.2. Strukturmerkmale des Gemeinschaftsrechts:

2.2.1. Autonome Geltung des Gemeinschaftsrechts:

Ein Charakteristikum der „Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts“ ist es, dass es seine Wirkungen selbst regelt und insoweit „von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängig ist“. Das Gemeinschaftsrecht bildet eine „aus einer autonomen Rechtsquelle fließendes Recht“. Es bestimmt somit selbst, welche Vorschriften lediglich an Mitgliedstaaten gerichtet werden oder welche Vorschriften unmittelbare Wirkung entfalten sollten. Das Gemeinschaftsrecht gilt neben dem staatlichen Recht und unabhängig von diesem.²¹ Das Gemeinschaftsrecht und das staatliche Recht sind folglich verschiedene, aber eng miteinander verstränkte Rechtsordnungen.²²

2.2.2. Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts:

Der Vollständigkeit nach, wird dieser Punkt hier nochmals anführt und gleichzeitig auf die Ausführungen unter 1.3. verwiesen.

2.2.3 Vorrang des Gemeinschaftsrechts- Anwendungsvorrang:

Aufgrund der autonomen Geltung des Gemeinschaftsrechts, neben dem staatlichen Recht ist eine Regelung für den Fall erforderlich, dass sich auf ein und demselben Sachverhalt zwei sich einander widersprechende Regelungen – eine des nationalen Rechts und eine des Gemeinschaftsrechts - beziehen. Der EuGH hat in der Rechtssache *Costa/ENEL*²³ den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts bestätigt: „Aus alledem folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Rechts, wegen dieser Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll“.²⁴

Der EuGH hat damit klargestellt, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht nur gegenüber früher, sondern auch gegenüber später erlassenes innerstaatliches Recht gilt. Nach herrschender Auffassung des EuGH, besitzt das Gemeinschaftsrecht Vorrang gegenüber nationalem Recht, unabhängig von dessen Rang, somit auch gegenüber nationalem Verfas-

²¹ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 51

²² Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 90

²³ EuGH, Rs 6/64, Slg 1964,1251,1269

²⁴ EuGH, Rs 6/64, Slg 1964,1251,1269

sungsrecht. Dieser Vorrang des Gemeinschaftsrechts hat die Folge, dass entgegenstehendes innerstaatliches Recht „unanwendbar wird“. Dies bedeutet nicht, dass Gemeinschaftsrecht entgegenstehendes nationales Recht aufhebt („vernichtet“), das Gemeinschaftsrecht übt lediglich einen Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht aus.²⁵

Der EuGH führt in der Rechtssache *Costa/ENEL*²⁶ dazu weiter aus „denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzter Zeit (...) haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommenen Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen“.²⁷

2.2.4. Gemeinschaftskonforme Auslegung:

Mit dem Grundsatz der unmittelbaren Anwendung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts, geht auch die Verpflichtung der gemeinschaftskonformen Auslegung einher. Die gemeinschaftstreue Interpretation wird unter anderem gemäß Art. 10 EGV durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaftstreue begründet. Bei der gemeinschaftskonformen Auslegung stützt der Rechtsanwender seine Entscheidung nicht auf das Gemeinschaftsrecht sondern auf das innerstaatliche Recht. Diese Auslegung hat sich als Alternativlösung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht entwickelt. Der EuGH hat in der Rechtssache *Murphy*²⁸ festgestellt, dass ein nationales Organ das innerstaatliche Recht „in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden und ausulegen hat; soweit eine solche gemeinschaftskonforme Auslegung nicht möglich ist, darf es entgegenstehende innerstaatliche Vorschriften nicht anwenden“.²⁹ Eine scharfe Trennung zwischen der unmittelbaren Anwendung von Gemeinschaftsrecht und der gemeinschaftskonformen Auslegung ist jedoch nicht möglich. Die wichtigste Ausprägung dieses Grundsatzes findet sich in der richtlinienkonformen Auslegung. Nach ständiger Rechtssprechung des EuGH ergibt sich aus Art. 10 EGV die Verpflichtung, alle zur Umsetzung einer Richtlinie ge-

²⁵ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 69-70

²⁶ EuGH, Rs 6/64, Slg 1964,1251,1269

²⁷ EuGH, Rs 6/64, Slg 1964,1251,1269

²⁸ EuGH, Rs 157/86, Slg 1988,673

²⁹ EuGH, Rs 157/86, Slg 1988,673

eigneten Maßnahmen zu treffen. Dazu gehört auch, dass sich die Auslegung von innerstaatlichem Recht „soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten muss“.³⁰

2.3. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts/das Sekundärrecht:

Unter Sekundärrecht versteht man, die von den Organen, nach Maßgabe der die Europäische Union begründenden Verträge, erlassenen Rechtsakte. Nach dem Katalog der Handlungsformen gemäß Art. 249 EGV und Art. 161 EAGV sind dies Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen.

2.3.1. Die Verordnung:

Gemäß Art. 249 Abs. 2 EGV hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in all ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. In der Verordnung widerspiegelt sich der supranationale Charakter des Gemeinschaftsrechts am besten. Allgemeine Geltung der Verordnung bedeutet, dass es sich dabei um eine allgemein-abstrakte Regelung für eine unbestimmte Anzahl von Fällen und einen nicht näher bezeichneten Personenkreis handelt. Durch das Element der Verbindlichkeit in allen Teilen, grenzt sich die Verordnung von der Richtlinie ab, da die Richtlinie nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist. Unmittelbare Geltung der Verordnung in jedem Mitgliedstaat bedeutet, dass die Verordnung keinerlei mitgliedstaatlicher Umsetzung oder Transformation bedarf, sondern direkt in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingreift und dort unmittelbar anwendbar ist.³¹

2.3.2. Richtlinien:

Gemäß Art. 249 EGV ist die Richtlinie für die Mitgliedstaaten, an welche sie gerichtet ist, jedenfalls hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel. Die Richtlinie ist in ihrer Umsetzung an die Mitgliedstaaten angewiesen.

Verbindlichkeit der Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Zieles bedeutet, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine rechtlich verbindliche Zielsetzung vorgibt, welche diese zwingend verwirklichen müssen. Wie die Mitgliedstaaten zu diesem Ergebnis kommen, bleibt ihnen selbst überlassen. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch jene Formen und Mittel wählen, welche am besten geeignet erscheinen, die Wirksamkeit der Richtlinie zu gewährleisten. Trotz dieser Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich Form und Mittel der Umsetzung

³⁰ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht, 78

³¹ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 177

ergehen in der Praxis zumeist „perfekte Richtlinien“, welche so detailliert formuliert sind, dass sie den Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit einer nahezu wortgleichen Umsetzung überlassen.³² Nähere Ausführungen zur Richtlinie siehe unter Kapitel 6.

2.3.3. Entscheidungen:

Die Entscheidung ist die rechtsverbindliche Handlungsform für Einzelfälle. Sie ist an individuelle Adressaten gerichtet. Individuelle Geltung bedeutet, dass die Entscheidungen sowohl an einen oder mehreren Mitgliedstaat(en) oder auch an Privatpersonen gerichtet werden. Dieser Adressatenkreis ist entweder namentlich bezeichnet oder zumindest individualisierbar. Rechtliche Verbindlichkeit bedeutet, dass die Entscheidung erkennbar dazu bestimmt sein muss, ihren Adressaten Rechte oder Pflichten aufzuerlegen. Sie weist gegenüber ihrem Adressatenkreis unmittelbare Wirkung auf.³³

³² Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 179

³³ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 182

Kapitel 3: Österreichs Weg nach Brüssel

3.1. Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union:

In einer Erklärung vor dem Nationalrat Anfang des Jahres 1987 betonte die österreichische Bundesregierung die wichtige Bedeutung der Teilnahme Österreichs an der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses und die Wichtigkeit der vollen und umfassenden Teilnahme am, zu diesem Zeitpunkt, gerade entstehenden Binnenmarkt.

Seitens der Bundesregierung wurde eine Arbeitsgruppe für Europäische Integration eingesetzt. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe war es, die EG Regelungen auf die österreichische Gesetzeslage vergleichend zu untersuchen und konkrete Vorschläge zur Harmonisierung zu unterbreiten. Die Arbeitsgruppe kam zum Ergebnis, dass die volle Teilnahme Österreichs an der Substanz des Binnenmarktes keine unlösbaren Probleme mit sich bringen würde.

Im Jahr 1989 überreichte der damalige Außenminister Dr. Alois Mock dem damaligen Vorsitzenden des Ministerrates, dem französischen Außenminister Dumas die formellen Beitrittsanträge Österreichs. Die zwölf EG-Mitgliedstaaten stimmten der Einleitung eines Aufnahmeverfahrens Österreichs zu und der Europäische Rat beschloss, bei seiner Tagung in Maastricht im Jahr 1991, den Beginn der Beitrittverhandlungen mit Österreich, Schweden, Norwegen und Finnland. Die formelle Eröffnung dieser Beitrittverhandlungen fand 1993 statt, österreichischer Leiter der Verhandlungsdelegation war der damalige Außenminister Dr. Alois Mock von der ÖVP.³⁴

Diese Verhandlungen liefen grundsätzlich auf drei unterschiedlichen hierarchischen Ebenen ab: Auf Ebene der Außenminister wurde in Abständen von zwei bis drei Monaten Sitzungen der EG- Mitgliedstaaten und Österreich abgehalten. Diese Zusammentreffen verfolgten hauptsächlich den Zweck, die Linie der Verhandlungen vorzugeben und folglich auf politischer Ebene den Weg zu operativen Verhandlungen zu ebneten.

Im Falle von großen Meinungsverschiedenheiten zwischen den EG-Mitgliedstaaten und dem beitragswerbenden Staat oder bei „Stocken“ der Verhandlungen, sollten die Sitzungen von dem jeweiligen Außenminister wieder vorangetrieben werden.

³⁴ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 15-17

Darüber hinaus bestand das Ziel dieser Außenministersitzungen darin, große politische Lösungsansätze zu finden und somit einen Konsens zwischen EG- Mitgliedstaat und dem beitragswerbenden Staat auf breiter politischer Basis zu stellen. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen fanden insgesamt neun Verhandlungsrunden auf Ebene der Außenminister statt.

Die zweite hierarchische Ebene bildete jene der „ Ständigen Vertreter“, hier lag auch das operative Schwergewicht der Verhandlungen. Auf Ebene der Gemeinschaft verhandelten hier die Ständigen Vertreter der EG-Mitgliedstaaten mit Unterstützung vom Generalsekretariat und der Kommission.

Die österreichische Delegation wurde vom österreichischen Botschafter in Brüssel Dr. Manfred Scheich geleitet. Hier fanden insgesamt elf Verhandlungsrunden auf Ebene der „Ständigen Vertreter“ statt.

Die dritte hierarchische Ebene bildete jene der Expertengruppen. Die europäische Gemeinschaft entsandte zu diesen Verhandlungsrunden die jeweils zuständigen Beamten aus den EG- Generaldirektionen. Auf österreichischer Seite nahmen Fachexperten aus den jeweiligen Ministerien und Vertreter der Sozialpartner bei den Verhandlungsrunden teil.

Diese Expertenrunden hatten hauptsächlich zwei Aufgaben, einerseits führten sie „explorative Gespräche“, also Verhandlungen einzelner Themenkomplexe wie Landwirtschaft, Umwelt, Energie ect. , zur Vorbereitung für den offiziellen Teilverhandlungsabschluss, welcher eine hierarchische Ebene drüber, nämlich auf Botschafterebene erfolgen sollte. Andererseits führten diese Expertengruppen die sogenannte „Acquisprüfung“ durch. Diese bestand darin, das gesamte EU-Sekundärrecht einem Vergleich mit der österreichischen Rechtsordnung zu unterziehen.

Schwierigkeiten bei der Übernahme des EG- Rechtsbestandes sollten so rasch geklärt und Anpassungsschwierigkeiten der Beitrittswerber an das Gemeinschaftsrecht gelöst werden. Diese Durchsicht des gesamten Rechtsbesitzstandes erfolgte in den Monaten März bis Juni 1993. Insgesamt fanden ungefähr 130 Treffen zur „ Acquisprüfung“ statt.

Auf derselben hierarchischen Ebene wie die Expertengruppen standen auch die Arbeitsgruppen, diese traten jedoch ad hoc zusammen, sofern es strittige Sachfragen zu klären galt. Auch diese Arbeitsgruppen setzten sich aus Beamten – und Fachexperten zusammen.³⁵

³⁵ Sautner, Thomas : Österreichische Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union, 8-10

Diese so genannte „Acquisprüfung“ wurde dadurch erleichtert, dass Österreich im Rahmen der EWR-Verhandlungen bereits 60% des gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstandes überprüft hatte. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen legte die Bundesregierung im April 1994 dem Parlament einen Bericht über die Ergebnisse vor.

Die mit dem EU-Beitritt verbundenen Konsequenzen für die österreichische Rechtsordnung können als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung qualifiziert werden. Mit dem sogenannten Beitritts- BVG (BGBl. I Nr. 744/1994) wurde die Ermächtigung zum Abschluss dieses Staatsvertrages entsprechend dem erzielten Verhandlungsergebnis durch das österreichische Parlament erteilt. Sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat beschlossen dieses Beitritts- BVG mit überwältigender Mehrheit.

Dieses Beitritts- BVG wurde darüber hinaus gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG einer Volksabstimmung im Juni 1994 unterzogen. 66,58 % der österreichischen Bevölkerung stimmten dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union zu.³⁶

3.2. Die politische Auseinandersetzung mit dem Beitritt zur Europäischen Union/ die Rolle der österreichischen Parteien:

Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) war seit 1955 mit der Erlangung des Staatsvertrages und der damit verknüpften „immerwährenden“ Neutralität im Bereich der Außenpolitik durch das Konzept des „sozialistischen Internationalismus“ geprägt.

Im Bereich der Außenpolitik lag der Schwerpunkt der SPÖ folglich nicht bei der Thematik der europäischen Integration.

Ein möglicher Beitritt Österreichs zur europäischen Union wurde Mitte der 1980´er Jahre als unvereinbar mit der als unantastbar geltenden immerwährenden österreichischen Neutralität gesehen.³⁷

Erst durch die Übernahme des Parteivorsitzes durch Franz Vranitzky, erfolgten seitens der SPÖ intensivere Bemühungen in Richtung EG- Beitritt.

Diese Bemühungen verstärkten sich zusätzlich durch die Bildung einer großen Koalition mit der ÖVP im Jahr 1987.

³⁶ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 15-17

³⁷ Battis, Ulrich: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 441-442

Im Koalitionspakt vom 16. Jänner 1987 wurde festgehalten, dass „die Teilnahme an der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses für Österreich von zentraler Bedeutung ist“ und in der Regierungserklärung vom 28. Jänner 1987 hieß es, dass „der Ausbau des Verhältnisses Österreichs zur EG ein zentrales Anliegen der österreichischen Außenpolitik bildet“(...) „Österreich soll zu einem Teil des im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarktes werden“.³⁸

Mit der Forderung dieser großen Koalition nach einer umfassenden Teilnahme am europäischen Binnenmarkt gab die damalige Bundesregierung die „Politik der kleinen Schritte“ zugunsten einer offensiven und dynamischen Integrationspolitik auf.

Die Schwerpunktgebiete bei dieser Annäherung bildeten neben den vier Grundfreiheiten der EG auch Fragen bezüglich der Teilnahme am „Europäischen Währungssystem“ oder Fragen betreffend der Erreichung eines besseren Marktzuganges österreichischer Agrarprodukte uvm.³⁹

Die Außenpolitik der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) war seit Mitte der 1960´er Jahre durch einen starken „Pro Europa“- Kurs gekennzeichnet. Die ÖVP deklarierte sich früher als die übrigen Parteien klar als „Europa Partei“.

Die ÖVP setzte bereits im Oktober 1988 in ihrem „Europamanifest“ eindeutige Prioritäten für einen Beitritt zur Europäischen Union. Eine eigens, innerhalb der ÖVP eingerichtete „Europakommission“, sah bereits die Stellung eines Beitrittsantrages im Herbst 1988 vor.

Der großen Koalition aus SPÖ und ÖVP als Befürworter eines Beitritts zur Europäischen Union standen als Gegner die FPÖ, die Grünen und die Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ) gegenüber. Die FPÖ nahm anfänglich, Mitte der 1960´er Jahre, eine durchwegs sehr positive Haltung zu einem möglichen EG- Beitritt ein. Im Parteiprogramm im Jahr 1985 war eine Beitrittsoption noch explizit verankert. Am Parteitag im April 1994 unter dem Parteivorsitzenden Dr. Jörg Haider wurde jedoch gegen einen Beitritt- Österreichs zur Europäischen Union, in der damals vorgesehenen Form, gestimmt.

Die Grünen, seit 1987 im Nationalrat vertreten, lehnten ebenso wie die KPÖ einen möglichen Beitritt Österreichs zur Europäischen Union entschieden und kategorisch ab.

³⁸ Sturm, Eva- Patricia : Die Rolle der Musik in der Informationskampagne der Bundesregierung zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union,15

Hummer, Waldemar : Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG, 103

³⁹ Hummer, Waldemar : Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG, 104

Betont werden muss, dass die Beitrittsdiskussionen von allen Parteien sehr emotional geführt wurden und auch innerhalb der einzelnen Parteien starke divergierende Meinungen herrschten. Diese Spaltung in Befürworter und Gegner eines möglichen Beitritts Österreichs zur Europäischen Union widerspiegelte meiner Meinung nach gut die Disharmonie hinsichtlich eines Beitritts Österreichs innerhalb der österreichischen Bevölkerung.

Gegner eines möglichen Beitritts fanden sich sowohl im Lager sehr konservativer, vaterländisch eingestellter Gruppierungen als auch bei sozial und ökologisch sehr engagierten EU-Kritikern und ihrer, sehr markorientierten Grundausrichtung.⁴⁰

Die für die österreichische Politik eminent wichtigen Sozialpartner befassten sich ebenfalls seit Ende der 1980´er Jahre intensiv mit der Frage der möglichen Folgen einer weiteren Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften.

Die Stellungnahmen der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer, des Österreichischen Arbeiterkammertages und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes kamen in einer gemeinsamen Stellungnahme vom 1. März 1989 zu dem einstimmigen Ergebnis, dass die Vorteile eines Beitritts Österreichs zur EG langfristig gesehen, gegenüber den Nachteilen überwiegen werden.

Im Juni 1989 wurde dann mit den Stimmen der SPÖ, der ÖVP und der FPÖ, gegen die Stimmen der Grünen ein Entschließungsantrag verabschiedet, mittels dessen die Bundesregierung ersucht wird, „Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften über eine Mitgliedschaft Österreichs aufzunehmen und die zu diesem Zwecke erforderlichen Anträge bis Herbst 1989 zu stellen“.

In der Ministerratssitzung vom 4. Juli 1989 wurde schließlich von der großen Koalition der Beschluss über die Stellung eines Beitrittsantrages gefasst und der damalige Außenminister Dr. Alois Mock ermächtigt, wie bereits am Anfang des Kapitels erwähnt, den damaligen französischen Außenminister Dumas die formellen Beitrittsansuchen Österreichs zu übergeben.⁴¹

⁴⁰ Battis, Ulrich: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 443

⁴¹ Hummer, Waldemar : Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG, 105-109

3.3. Die Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung:

3.3.1. Das demokratische Prinzip:

Aus dem Gesamttext der Bundesverfassung ergibt sich, dass Österreich als repräsentativ - parlamentarische Demokratie eingerichtet ist. Das Recht der demokratischen Republik geht vom Volk aus. Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren, nämlich zum einen auf der Wahl von Volksvertretungen (Parlamenten) durch das Volk und zum anderen auf eine spezifische Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten.⁴²

3.3.2. Das republikanische Prinzip:

Der Begriff der Republik wird gewöhnlich negativ definiert, als eine Staatsform, die nicht Monarchie ist. Der wesentliche Unterschied zwischen Republik und Monarchie liegt in der Stellung des Staatsoberhauptes. Das Staatsoberhaupt der Republik ist ein direkt oder indirekt vom Volk auf Zeit gewählter Staatspräsident, der politisch und rechtlich verantwortlich ist.⁴³

3.3.3. Das bundesstaatliche Prinzip:

Wesentlichstes Element des bundesstaatlichen Prinzips ist die Verteilung der staatlichen Funktionen zwischen dem Bund und den Ländern sowie die Möglichkeit einer Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Hervorzuheben ist ferner, dass die Kompetenzen der Länder gegenüber einer einseitigen Beschränkung seitens des Bundes verfassungsrechtlich geschützt sind.⁴⁴

3.3.4. Das rechtsstaatliche Prinzip:

Dieses Prinzip ergibt sich aus dem Gesamtaufbau der österreichischen Bundesverfassung. Kern des rechtsstaatlichen Prinzips ist die Bindung der Verwaltung an das Gesetz im Sinne

⁴² Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 157

⁴³ Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 57

⁴⁴ Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 59

des Legalitätsprinzips. Darüber hinaus sind die Kontrolle der Verwaltung durch den VwGH und den VfGH und die Existenz unabhängiger Gerichte wesentliche Bestandteile des rechtsstaatlichen Prinzips.⁴⁵

3.3.5. Das gewaltenteilende und liberale Prinzip:

Ein elementarer Bestandteil jeder rechtsstaatlichen Verfassung ist die Normierung der Gewaltenteilung in Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Darüber hinaus wird von der österreichischen Verfassung eine Selbstbeschränkung des Staates festgelegt, nämlich durch die Trennung von Staat und Gesellschaft. Dies wird im Einzelnen durch die Grundrechte normiert. Die Existenz staatsbegrenzender (liberaler) Grundrechte ist damit ebenfalls ein Verfassungsprinzip.⁴⁶

3.4. Veränderungen des nationalen Verfassungsrechts durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union:

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ist die bedeutsamste Verfassungsänderung der Republik seit dem Inkrafttreten der österreichischen Bundesverfassung im Jahr 1920 bzw. 1945 verbunden. Durch den Beitrittsvertrag BGBl. Nr. 680/1996 verpflichteten sich die Beitrittswerber, den gesamten „*acquis communautaire*“ also den gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstand zu übernehmen.

Grundsätzlich unterscheidet die österreichische Bundesverfassung gemäß Art. 44 B-VG zwei Arten von Verfassungsänderungen. Eine Teiländerung der Verfassung kann vom Nationalrat gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. Solche Gesetze sind als Verfassungsgesetze ausdrücklich zu bestimmen. Für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ist gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG zusätzlich eine Volksabstimmung vorgesehen.

Unter einer Gesamtänderung der Bundesverfassung ist die Beseitigung oder wesentliche Beeinträchtigung eines ihrer Grundprinzipien zu verstehen. Wie bereits oben erwähnt, sind diese Prinzipien das demokratische, das rechtsstaatliche, das bundesstaatliche und das republikanische Prinzip. Das gewaltenteilende Prinzip sowie das liberale Prinzip sind eng mit dem rechtsstaatlichen Prinzip verknüpft.

⁴⁵ Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 60

⁴⁶ Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 61

Durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wurde besonders das *demokratische Prinzip* beeinträchtigt. Der österreichischen Bundesverfassung liegt das Konzept der repräsentativen Demokratie zugrunde. Die Verfassung enthält jedoch auch Elemente der direkten Demokratie (Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung), diese Elemente sind jedoch nur sehr schwach ausgebildet und gegenüber dem repräsentativen Prinzip eindeutig untergeordnet.

In Österreich erfolgt die generelle Rechtssetzung durch gewählte Volksvertretungen (Nationalrat, Landtage in den einzelnen Bundesländern). Dies hat sich seit dem Beitritt zur Europäischen Union schlagartig geändert, da überwiegend der Rat der Europäischen Union bzw. die Kommission als Rechtssetzungsorgane fungieren.⁴⁷ Der Rat der Europäischen Union besteht aus je einem Vertreter eines jeden Mitgliedstaates auf Ministerebene, welches befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu verhandeln. Die Vertreter der Mitgliedstaaten sind Vertreter der Regierungen (Fachminister) und nicht Vertreter der nationalen Parlamente.⁴⁸ Diese Regierungsmitglieder wurden jedoch nie direkt vom Volk gewählt. Dies widerspricht dem demokratischen Prinzip ganz klar, da die Rechtssetzung durch gewählte Volksvertretungen ein elementarer Wesenszug einer demokratischen Verfassung ist.

Das *rechtsstaatliche Prinzip* wird ebenfalls durch den Beitritt grundlegend verändert. Zu diesem Prinzip kann unter anderem in der Regel der Stufenbau der Rechtsordnung, das Gebot der Gesetzmäßigkeit der gesamten Verwaltung und deren Kontrolle durch unabhängige Instanzen wie Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts, eine unabhängige Gerichtsbarkeit sowie die verfassungsmäßige Gewährleistung von Grund- und Freiheitsrechten gezählt werden.⁴⁹

Dieser Stufenbau der Rechtsordnung wird durch den autonomen Charakter des Gemeinschaftsrechts und des daraus resultierenden Vorrang des Gemeinschaftsrechts untergraben. Nach der herrschenden Auffassung des EuGH besitzt das Gemeinschaftsrecht Vorrang gegenüber innerstaatlichem Recht, unabhängig von dessen Rang. Dies bedeutet, dass Gemeinschaftsrecht auch innerstaatlichem Verfassungsrecht vorgeht. Die Konsequenz daraus ist, dass österreichisches Verfassungsrecht nicht mehr den höchsten Rang unter den Rechtsquellen einnimmt.

⁴⁷ Battis, Ulrich: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 442

⁴⁸ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 98

⁴⁹ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 83

Einen wesentlichen Kern des rechtsstaatlichen Prinzips stellt auch das Legalitätsprinzip (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) gemäß Art. 18 B-VG dar, welches besagt, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf. Durch diese Gesetzesbindung wird die Verwaltung demokratisch legitimiert und so das Verhalten der Vollzugsorgane vorhersehbar. Durch den Beitritt zur Europäischen Union wurde dieses Prinzip teilweise durch ein gemeinschaftliches Legalitätsprinzip verdrängt.

Dieses europäische Legalitätsprinzip stellt jedoch viel geringere Anforderungen an die Bestimmtheit genereller Normen.⁵⁰ Auch Rechtsvorschriften des Gemeinschaftsrechts müssen, sofern sie unmittelbar anwendbar sind, ausreichend bestimmt sein. Der nach Gemeinschaftsrecht geltende Maßstab an Bestimmtheit ist aber viel großzügiger, als der vom österreichischen Verfassungsgerichtshof aus Art. 18 B-VG abgeleitete Standard. Österreichische Verwaltungsorgane haben somit Vorschriften zweierlei Rechtsordnungen nebeneinander anzuwenden, für die unterschiedliche Maßstäbe der hinreichenden Bestimmtheit gelten. Das österreichische Legalitätsprinzip wird dadurch sukzessiv aufgeweicht bzw. gelockert.⁵¹

Das *bundesstaatliche Prinzip* hat durch die Übertragung von Landeskompetenzen auf die Europäische Ebene Veränderungen erfahren. Da der Bund ein Übergewicht an Kompetenzen bündelt und der Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung sehr gering ist, ist Österreich ohnehin schon ein sehr schwach ausgebildeter Bundesstaat. Durch die Übertragung von weiteren Landeskompetenzen auf die EU-Ebene besteht die Gefahr, dass die Länder noch mehr an Einfluss verlieren und der Föderalismus zu Gunsten eines dezentralisierten Einheitsstaates zurückgedrängt wird.

Das republikanische Prinzip wurde durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union nicht berührt.

3.5. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union:

Die Rechtssetzung in der EG wird, wie bereits erwähnt, überwiegend vom Rat der Europäischen Union ausgeübt. Dieser Rat setzt sich aus den Regierungsmitgliedern (Fachministern) der jeweiligen Mitgliedstaaten zusammen, die jedoch nicht demokratisch vom Volk legitimiert sind. Es handelt sich hierbei somit um eine „Regierungsgesetzgebung“. Zieht man einen Vergleich zur Rechtssetzung in den Mitgliedstaaten, erscheint die Rechtssetzung in der EG unter Demokratie-theoretischen Gesichtspunkten mangelhaft.

⁵⁰ Grabenwarter, Christoph/ Griller, Stefan/ Holoubek, Michael: Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht I, 79

⁵¹ Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 258

Die Rechtssetzung durch gewählte Volksvertretungen ist jedoch ein elementarer Wesenszug einer demokratischen Verfassung, darin liegt grundsätzlich das „Demokratiedefizit“ der EG.

Problematisch ist dabei die Forderung nach einer stärkeren Rolle des Europäischen Parlaments, da diese Forderung teilweise im Widerspruch zum Verlangen nach Bewahrung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten steht. Es geht dabei um die Frage, inwieweit eine Legitimierung der europäischen Rechtssetzung durch das Europäische Parlament ein „europäisches Volk“ voraussetzt, welches durch das Europäische Parlament repräsentiert wird. Da es derzeit an einer kollektiven Identität der Bürger der Union noch mangelt, kann die Legitimation der europäischen Rechtssetzung nicht ausschließlich durch das Europäische Parlament vermittelt werden, sondern bedarf einer Ergänzung bzw. einer Rückkoppelung an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Die Rückkoppelung der EG-Rechtssetzung an die nationalen Parlamente setzt bei der Verantwortlichkeit der Ratsmitglieder gegenüber den Parlamenten an.⁵² In der österreichischen Bundesverfassung ist diese Verantwortung durch Art. 23e B-VG festgelegt. Gemäß Absatz 1 und 2 hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung (damit ist jener Fachminister gemeint, der Österreich im Rat vertritt) dem Nationalrat und Bundesrat über alle „Vorhaben“ zu informieren und eine Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Handelt es sich dabei um ein Vorhaben, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist (hier vor allem Richtlinien) oder das auf Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes (EG-Verordnungen) in einer in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallende Angelegenheit gerichtet ist, ist eine solche Stellungnahme des Nationalrates bindend. Der betroffene Bundesminister darf nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.⁵³

⁵² Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 30

⁵³ Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht, 103

Kapitel 4 : Verfassungsrechtliche Änderungen aufgrund des Beitritts

4.1. Die Rolle des Gesetzgebers im Implementationsprozess:

Trotz der Übermacht der supranationalen und nationalen Exekutivorgane, kommt dem nationalen Gesetzgeber im Implementationsprozess eine bedeutende Rolle zu. Primäres Gemeinschaftsrecht und EG-Verordnungen müssen vom einzelstaatlichen Gesetzgeber nicht umgesetzt werden. Anders verhält es sich bei EG-Richtlinien. Diese richten sich an den jeweiligen Mitgliedstaat, überlassen bei ihrer Umsetzung jedoch gemäß Art 249 Abs. 3 EGV den „innerstaatlichen Stellen die Wahl und Form der Mittel“. Nach einer Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Kommission/Deutschland*⁵⁴ aus dem Jahr 1985 „verlangt die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers“.⁵⁵ Im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht würde auch eine Verordnung alle Voraussetzungen für die Umsetzung einer Richtlinie erfüllen. Im Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes⁵⁶ geht der Gerichtshof jedoch davon aus, dass Richtlinien der Gemeinschaft durch ein Gesetz umzusetzen sind und begründet dies wie folgt: „Wollte man annehmen, dass Art. 18 Abs.2 B-VG durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union so modifiziert worden wäre, dass als Gesetz im Sinne dieser Verfassungsnorm auch eine unmittelbar anwendbare Vorschrift des Gemeinschaftsrechts zu verstehen wäre, die ihrerseits inhaltlich ausreichend vorherbestimmt ist, um eine Verordnung zu tragen, so führte das dazu, dass eine derartige, unmittelbar auf Gemeinschaftsrecht gegründete Verordnung der rechtlichen Kontrolle weitgehend entzogen wäre: Dem Verfassungsgerichtshof steht nämlich eine Kompetenz, generelle österreichische Rechtsnormen am Maßstab des Gemeinschaftsrechts zu prüfen nicht zu und auch der EuGH ist nicht befugt, mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen; ein Widerspruch einer generellen österreichischen Rechtsvorschrift zu gemeinschaftsrechtlichen Vorhaben führt (bloß) zu ihrer - von allen Staatsorganen incidenter wahrzunehmender – Unanwendbarkeit“.⁵⁷ Die österreichische Bundesverfassung verlangt daher explizit, dass Richtlinien in Form von Gesetzen umgesetzt werden müssen.

⁵⁴ EuGH, Rs 29/84, Slg 1985,1661

⁵⁵ EuGH, Rs 29/84, Slg 1985,1661

⁵⁶ VfSlg 15.189/1998

⁵⁷ VfSlg 15.189/1998

Die Tätigkeit des nationalen Gesetzgebers wird auch dahingehend beeinflusst, da der Gesetzgeber entsprechend dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts kein entgegenstehendes nationales Recht verabschieden darf.⁵⁸

4.2. Das Mitwirkungsrecht des Nationalrates am „Vorhaben der Europäischen Union“:

Das gemeinschaftsrechtliche Primärrecht sieht die Rolle des österreichischen Gesetzgebers überwiegend in der Umsetzung des EG-Rechts, demgegenüber enthält die österreichische Bundesverfassung Regelungen hinsichtlich der Mitwirkung des National- und Bundesrates an der Meinungsbildung auf supranationaler Ebene. Somit wurden die Befugnisse des Nationalrates und Bundesrates am „Vorhaben der EU“ mitzuwirken mit dem „EU- Begleit-BVG“ im Abschnitt B des ersten Hauptstücks des B-VG in Artikel 23e verankert. Der Hintergrund dieser Regelung liegt im weitgehenden Kompetenzverlust der mitgliedstaatlichen Parlamente, der durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaftsorgane (Rat der Europäischen Union) verursacht wurde. Um diesen Verlust wieder auszugleichen, wurden entsprechende Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates in Form von Informations- und Stellungnahmerechte in der Bundesverfassung verankert.⁵⁹ Die verfassungsrechtliche Grundlage für diese Mitwirkungsrechte findet man in Art. 23e B-VG. Hier handelt es sich um eine verbindliche Stellungnahme des Nationalrates. Voraussetzung einer bindenden Stellungnahme ist, dass es sich um ein Vorhaben im Rahmen der EU handelt, an dem österreichische Organe mitwirken. Diese Verbindlichkeit besteht jedoch nur im Innenverhältnis und ist keinesfalls gegenüber den Organen der EU wirksam. Gemäß Art. 23e B-VG, wie bereits oben erwähnt, „hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“.⁶⁰ Stellungnahmen des Nationalrates sind nur dann verbindlich, wenn es sich um solche Vorhaben handelt, die entweder durch ein Bundesgesetz umzusetzen sind zum Beispiel Richtlinien, oder auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet sind, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln sind. Nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen darf davon abgewichen werden.⁶¹

Die Bindungswirkung von Stellungnahmen des Nationalrates ist jedoch stärker, wenn gemäß Art. 23e Abs. 3 B-VG der in Vorbereitung befindliche Rechtsakt der Europäischen Union eine Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechts bedeuten würde; eine solche Abwei-

⁵⁸ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 23-24

⁵⁹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 25

⁶⁰ Art. 23e B-VG

⁶¹ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 39

chung ist jedoch zulässig, wenn ihr der Nationalrat nicht innerhalb angemessener Frist widerspricht. In diesem Fall ist das österreichische Ratsmitglied, sprich der zuständige Bundesminister, absolut an die Stellungnahme des Nationalrates gebunden.

Sofern der Nationalrat von diesem Stellungnahmerecht Gebrauch gemacht hat, hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung nach Abstimmung auf europäischer Ebene dem Nationalrat einen Bericht zu erstatten. Eine „unverzügliche“ Berichtspflicht besteht dann, wenn das zuständige Mitglied der Bundesregierung von der Stellungnahme des Nationalrates abgewichen ist.

Dem Hauptausschuss des Nationalrates obliegt grundsätzlich die Funktion der Mitwirkung in Angelegenheiten der EU. In der Geschäftsordnung des Nationalrates kann jedoch festgelegt werden, dass diese Mitwirkungsbefugnis ganz oder teilweise von einem Ständigen Unterausschuss des Hauptausschusses wahrgenommen wird. Durch § 31 GONR (BGBl Nr. 438/1996) wurde der Ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union eingerichtet. Der Hauptausschuss ist berechtigt, diesem die in Art. 23e B-VG geregelten Aufgaben zu übertragen.⁶²

Obwohl anfänglich nach der Verabschiedung des Begleit B-VG im Jahre 1994 zahlreiche Stellungnahmen vom Nationalrat verabschiedet wurden und so der Nationalrat von seinen im Verfassungsrang verankerten Mitwirkungsrechten Gebrauch gemacht hatte, ging die Anzahl der verabschiedeten Stellungnahmen im Laufe der Zeit drastisch zurück. Es können mehrere Gründe für diese mangelnde Mitwirkung des österreichischen Nationalrates an der supranationalen Gesetzgebung genannt werden. Als erster Punkt ist hier die enorme Informationsflut zu nennen. Täglich werden an die 1000 Seiten an Dokumenten von den zuständigen Bundesministerien und von der Ständigen Vertretung Österreichs in Brüssel übermittelt. Aufgrund dieser enormen Menge an Information, ist eine umfassende Behandlung aller eingehenden Materialien nicht möglich. Eine strukturierte Aufbereitung der Daten und Informationen ist aufgrund der enormen Fülle ebenfalls sehr schwierig. Dieser kaum zu bewältigende Informationsfluss kann eine Arbeiterschweren für den Nationalrat darstellen.

Zweitens bedeuten die Mitwirkungsrechte des Nationalrates gleichzeitig einen Verlust des Handlungsspielraums für die jeweilige Bundesregierung. Zuweilen führt dies zu einem Druck der Regierungsparteien auf ihre jeweiligen parlamentarischen Klubs, das Instrument der Mitwirkung nicht übermäßig stark einzusetzen.

⁶² Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 46

In der Praxis werden oftmals Stellungnahmen so vage formuliert, dass ein Verstoß des jeweiligen Ministers gleichsam „schwierig“ ist.

Ein weiteres Problem der mangelnden Mitwirkung des Nationalrates besteht auch in der mangelnden personellen Verbindung zwischen den Abgeordneten in den Fachausschüssen des Parlaments und den zuständigen EU-Ausschüssen. Dies führt dazu, dass auf der einen Seite die Abgeordneten in den Fachausschüssen nicht laufend über den gemeinschaftlichen Meinungsbildungsprozess informiert sind und auf der anderen Seite die Abgeordneten in den EU - Ausschüssen nicht über die notwendige fachliche Sensibilität eines in einem Gebiet besonders gut eingearbeiteten Abgeordneten verfügen.⁶³

4.3. Das Länderbeteiligungsverfahren und Beteiligungsrechte der Gemeinden:

Das Länderbeteiligungsverfahren ist sowohl in Artikel 23e B-VG als auch in einer Bund/Länder Vereinbarung näher geregelt. „Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen oder sonst für sie von Interesse sein können, zu unterrichten und Ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“.⁶⁴ Was unter den Begriff „Vorhaben“ zu verstehen ist, erklärt der Artikel 1 Abs. 2 der Bund/Länder - Vereinbarung (siehe BGBl. Nr. 775/1992): Unter anderem „Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes“.⁶⁵

Der Begriff Vorhaben „im Rahmen der EU“ geht über Rechtsakte der EG im engeren Sinne wie Verordnungen und Richtlinien hinaus, er umfasst auch Vorhaben im Rahmen der zweiten und dritten Säule der EU.⁶⁶ Soweit „Vorhaben im Rahmen der EU“ den eigenen Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der österreichischen Gemeinden betreffen, hat der Bund auch die Gemeinden darüber zu informieren und diesen die Möglichkeit der Stellungnahme einzuräumen. Eine Verbindlichkeit für den Bund erlangen diese Stellungnahmen der Gemeinden jedoch nicht.

Adressaten dieser Informationen sind der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund, stellvertretend für die Gemeinden.⁶⁷

⁶³ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 124-127

⁶⁴ Art. 23e B-VG

⁶⁵ BGBl. Nr. 775/1992

⁶⁶ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 32

⁶⁷ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage),38

Kapitel 5: Implementation

5.1. Allgemeine Einführung:

Der Begriff der Implementation gehört im Gegensatz zur anglo-amerikanischen Rechtsliteratur nicht zum klassischen Wortschatz der deutschen bzw. österreichischen Juristensprache. Bei Fragen der Implementation handelt es sich nicht nur um normative Betrachtungsweisen, die Untersuchung der Implementation erweitert die Perspektive und lenkt das Interesse über den bloßen Gesetzesvollzug hinaus, auf die Wirkungsbedingungen des Rechts als politisches Instrument und Gestaltungsmittel.

Unter Implementation kann allgemein ein Prozess des sozialen Wandels durch Recht oder die „Durchführung bzw. Anwendung der im Prozess der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und andere Handlungsprogramme“ verstanden werden.⁶⁸

Implementation hängt jedoch nicht nur vom Handeln der administrativen Vollzugsinstanzen ab, sondern auch von der Einstellung der betroffenen Ziel- und Adressatengruppen. Die Implementation stellt eine eigene Phase im politischen Prozess dar, lässt sich aber trotzdem nicht isoliert von den vorgelagerten Prozessen, insbesondere der Programmentwicklung betrachten. Der Implementationsprozess vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Zentral gesetztes Recht sollte durch untere, autonome Instanzen ausgestaltet, durchgeführt, angewendet und darüber hinaus von den Adressaten befolgt werden.

Die dadurch erfolgreiche Koordination der verschiedenen Handlungsabläufe und die meist zeitlich versetzt ablaufenden Realisierungsphasen lässt die Implementation als komplexer Vorgang erscheinen, der sowohl die Ebenen der Gesetzgebung, der Verwaltung als auch jene der privaten Adressaten miteinbezieht.

Eine entscheidende Rolle spielt dabei die Frage, welche Beziehungen zwischen den Instanzen auf zentraler Ebene und den Durchführungsinstanzen bestehen und welche Einwirkungsmöglichkeiten für die Durchsetzung zentral gesetzter Programme (in den Mitgliedstaaten) vorgesehen sind.⁶⁹

⁶⁸ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 12

⁶⁹ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 13-14

Grundsätzlich sollen Fragen der Implementation stets im Bezug auf die zu implementierenden Programme gesehen werden. Bereiche in denen nichts geregelt ist, in denen kann auch naturgemäß nichts implementiert werden.

Die Implementation von EG- Recht kann sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten divergieren und sie kann innerhalb eines Mitgliedstaates von Politikbereich zu Politikbereich variieren.⁷⁰ Die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Implementationsmaßnahmen, im Einzelnen durch die Europäische Kommission, verstärkte sich erst im Zuge der Vollendung des Binnenmarktprogramms 1992. Der *Sutherland Report* aus dem Jahr 1992 betonte die Notwendigkeit einer besseren und effektiveren Implementation der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften für die Erfüllung des Binnenmarktprogramms.⁷¹

Das Konzept des Gemeinsamen Marktes erfordert nicht nur die Formulierung umfassender Gesetzgebungsprogramme auf Gemeinschaftsebene, sondern darüber hinaus auch deren Umsetzung und Vollzug in den Mitgliedstaaten.⁷²

Der Sutherland Bericht aus dem Jahr 1992 sprach sich insbesondere dafür aus, dass „the rules of the Internal Market must have equivalent effect throughout the Community“ und er warnte auch davor, dass es nicht genüge „to pass laws and simply hope that they will be applied evenly in all member states“.⁷³

5.2. Elemente der Implementation:

Die drei, nach Renate Mayntz bedeutsamsten Faktorenkomplexe für die Implementation sind Programme, Durchführungsinstanzen und Zielgruppen bzw. Leistungs- und Normadressaten.⁷⁴

- Programme:

Die Programme bilden den politischen Inhalt, der letztendlich implementiert werden sollte. Der Begriff des Programms ist sehr weit zu verstehen und muss sich nicht notwendigerweise mit jenem eines Gesetzes decken. Es kann sich ebenso um eine bloße politische Absichtserklärung etc. handeln.

⁷⁰ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 7

⁷¹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 7-8

⁷² Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 15

⁷³ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 8

⁷⁴ Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 242

Für den Bereich der Implementation von Gemeinschaftsrecht in Österreich muss auch das österreichische Verfassungsrecht in die Betrachtungen einbezogen werden. Aus der Sichtweise des Gemeinschaftsrechts kommt es lediglich auf die korrekte und ordnungsgemäße Umsetzung des Gemeinschaftsrechts an, das heißt, das in der Rechtsform der Richtlinie verabschiedete Programm ist der relevante Beurteilungsmaßstab für die österreichische Legislative und Exekutive. Diese sind jedoch aufgrund der doppelten Bindung auch noch dem innerstaatlichen Verfassungsrecht unterworfen und dieses muss bei der legislativen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts beachtet werden. („doppelte Bindung des Gesetzgebers“).⁷⁵

Das Programm setzt sich in der Regel aus mehreren Regelungsinstrumenten (Programmmerkmalen) zusammen. Diese Regelungsinstrumente können folgende Kategorien enthalten:

Hauptsächlich Imperative, also an Private gerichtete Gebote und Verbote, konditionale Erlaubnisse bzw. Verbote mit Erlaubnisvorbehalt, positive und negative Anreize zum Beispiel Subventionen und Abgaben, Bereitstellung von Einrichtungen der Infrastruktur durch die öffentliche Verwaltung oder Bereitstellung von technischen und personellen Dienstleistungen (einschließlich persönlicher Hilfen) durch die öffentliche Verwaltung.

Zusätzlich können zur Beschreibung konkreter Gesetze und Planungen weitere analytische Dimensionen herangezogen werden: punktuelle versus komplexe Regelung, ursachenorientierte versus zielorientierte Regelung und problem-vermeidungsorientierte (prophylaktische) versus problem-beseitigungsorientierte (therapeutische) Regelung. Die Wahl des Regelungsinstruments (der Programmmerkmale) wird einerseits von den Merkmalen der Problemsituation und andererseits von der politischen Zielsetzung bestimmt.⁷⁶

Aufgrund der Besonderheiten der gemeinschaftlichen Rechtsetzung ist zu berücksichtigen, dass sich die Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Richtlinien, an der Mitgliedstaaten richten und hier primär an den Gesetzgeber. Dieser hat die Richtlinie in ein innerstaatliches Gesetz umzusetzen, welches dann von den nationalen Behörden vollzogen werden muss.

Dies bedeutet, dass sich Richtlinien, bedingt durch die Regulationsstruktur, zumindest mittelbar immer an mehrere Ebenen des Staates richten bzw. von diesen berücksichtigt werden müssen. In der Praxis verschwimmen die einzelnen Implementationsphasen größtenteils jedoch erheblich.

⁷⁵ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 8

⁷⁶ Mayntz ,Renate: Implementation politischer Programme,243

Im Kontext der europäischen Rechtssetzung zeigt sich, dass es häufig bei einem aus mehreren Richtlinien bestehenden Programm zu einer Überlappung von Programmentwicklung und Implementation kommt.

Vielfach ist der Gesetzgeber in der Praxis bei der Umsetzung von Richtlinien mit dem Problem konfrontiert, dass während der innerstaatliche (österreichische) Gesetzgebungsprozess im Gange war, mit dem Ziel den gemeinschaftsrechtlichen Richtlinienbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt umzusetzen, parallel zu diesem Prozess auf EG- Ebene bereits weitere Richtlinien verabschiedet wurden, die für den innerstaatlichen Gesetzgeber weitere Umsetzungsverpflichtungen auslösten.

Aufgrund dieser zeitlich verschobenen legislativen Dynamiken kann nicht mehr von der simplen Struktur „eine Richtlinie wird durch ein Gesetz umgesetzt“ gesprochen werden.⁷⁷

– Durchführungsinstanzen oder Implementationsstruktur:

Bei der Implementation eines Programms können zwei verschiedene Ausgangssituationen unterschieden werden. Zum einen, dass überhaupt keine administrative Durchführungsinstanz gegeben ist und einzig die Gerichtsbarkeit als Erzwingungsmittel fungieren kann oder zum anderen, dass die öffentliche Verwaltung mit der Durchführung befasst ist.

Wichtiger Faktor für die Analyse von Implementationsproblemen ist die Beschaffenheit der Implementationstruktur. Darunter wird die „Gesamtheit der steuernd, kontrollierend oder unmittelbar durchführend mit der Implementation eines bestimmten Programms befassten administrativen Einheiten“ verstanden.⁷⁸

Auch hier muss wiederum auf die Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems Rücksicht genommen werden. Die gemeinschaftsrechtliche Richtlinie schränkt den Handlungsspielraum des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers bereits erheblich ein. Die formelle Hierarchie der Implementation darf nicht mit der tatsächlichen Implementationsstruktur gleichgesetzt werden. Bei den Rechtssetzungsprozessen auf europäischer Ebene sind zumeist die letztlich vollziehenden Behörden beteiligt, während der innerstaatliche Gesetzgeber von diesem Willensprozess faktisch ausgeschlossen ist.⁷⁹

⁷⁷ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 9

⁷⁸ Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 245

⁷⁹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 10

- Adressaten:

Bei den Normunterworfenen interessiert hauptsächlich die „Konformitätsbereitschaft bzw. die Widerstandsneigung aufgrund des privaten Nutzerkalküls, des eigenen Problembewusstseins und des rechtlichen Empfindens“.⁸⁰

Dazu kommen situative Faktoren wie Widerstandsmöglichkeiten der Normadressaten, welche von der Machtstellung bzw. von der Verfügung über Sanktionen gegenüber dem Vollzugsträger abhängen. Die Widerstands- und Entzugsmöglichkeiten, welche von den Normadressaten wahrgenommen werden, beeinflussen wiederum die behördlichen Handlungsstrategien, wobei auch dort, wo zwingende Normen vorliegen, „unter bestimmten Bedingungen Strategien der Überzeugung, des Verhandeln und der Kompromissbereitschaft für das Tun der Vollzugsinstanzen kennzeichnender sind als ein Verhalten nach dem Schema Befehl-Kontrolle-Sanktion“.⁸¹

Aufgrund des komplexen Prozesscharakters von Implementation, ist eine isolierte Betrachtung einzelner Faktoren, welche Probleme oder Wirkungsmängel hervorrufen können, nicht möglich. Eine Beeinträchtigung der Durchführung resultiert häufig erst dann, sofern mehrere Faktoren zusammenkommen, „zum Beispiel hoher Widerstand bzw. hoher Kontrollaufwand aufgrund des Regelungstyps und unzureichende Kontrollkapazität, oder Motivation und Gelegenheit zum abweichenden Durchführungshandeln seitens des Vollzugsträgers“.⁸²

Aus diesem Grund steht fest, dass das Ergebnis nicht von einzelnen Faktoren, sondern von der „Kombination von Problemstrukturen, vom Typ des Regelungsinstruments, von der Implementationsstruktur und vom Verhalten der Adressaten abhängt“.⁸³

5.3. Bedingungen erfolgreicher Implementation:

Eine erfolgreiche Implementation hängt, wie oben erwähnt, immer von mehreren Faktoren ab. Zusätzlich muss eine Unterscheidung von drei Implementationsebenen, welche zugleich den Adressatenkreis umreißen, gemacht werden: Ebene der nationalen Gesetzgebung, Ebene der nationalen Verwaltung und Ebene von Privaten.

⁸⁰ Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 246

⁸¹ Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 246

⁸² Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 247

⁸³ Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme, 248

Auf der Ebene der nationalen Gesetzgebung muss dabei ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzungsakte gelegt werden, unter Berücksichtigung der Besonderheiten, welche sich aus föderativen Strukturen ergeben können.

Auf der zweiten Ebene, jener der nationalen Verwaltung, geht es um die konkrete Anwendung der beschlossenen Gemeinschaftsregeln, dies schließt die Frage nach einer Anpassung von vorhandenen Verwaltungsstrukturen mit ein.

Auf Ebene der Adressaten geht es um Anpassungsstrategien und deren Bereitschaft zur Durchsetzung des Programms.⁸⁴

Die Rolle des nationalen Gesetzgebers für die Implementation von Gemeinschaftsvorgaben hängt theoretisch von der Wahl der Rechtsform des Gemeinschaftsaktes ab. Aufgrund der unmittelbaren Wirkung von EG-Verordnungen in den Mitgliedstaaten, bedarf es für deren Wirkung, rein theoretisch, keine weiteren Maßnahmen des nationalen Gesetzgebers. Ihre Bestimmungen sind von der mitgliedstaatlichen Verwaltung zu vollziehen und der Adressatenkreis wird dadurch direkt angesprochen.⁸⁵

Da die EG-Richtlinie nur mittelbar in den Mitgliedstaaten wirkt, ist hier stets die Umsetzung in nationales Recht notwendig. Länge und mögliche Schwierigkeiten des Gesetzgebungsprozesses werden hier hauptsächlich von der verfahrensmäßigen Ausgestaltung und vom Inhalt der Richtlinie bestimmt.⁸⁶

Der vielfach gezogene Schluss, die Implementation werde durch den Erlass von Verordnungen anstelle von Richtlinien erleichtert, kann keine allgemeine Gültigkeit beanspruchen.⁸⁷

Richtlinien sind auf jenen Gebieten das effektivere Mittel, auf denen es gilt, die Umsetzung unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten bzw. Besonderheiten vorzunehmen. Der Vorteil der Richtlinie liegt darin, dass dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben wird, neue Regelungen unter Bewahrung der Kohärenz und der Klarheit in ein bestehendes Rechtsgefüge einzugliedern. Das Vorliegen eines einheitlichen und darüber hinaus vom nationalen Gesetzgeber erlassenen Regelungssystems, erleichtert zum einen die Voll-

⁸⁴ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 54

⁸⁵ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 56

⁸⁶ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 57

⁸⁷ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 56

ziehung durch die staatlichen Behörden und zum anderen die Befolgung durch die Wirtschaft.⁸⁸

Grundsätzlich können zwei Arten von Richtlinien unterschieden werden: Jene, die sich auf die Festlegung von Leitlinien und Zielvorgaben beschränken und jene deren Formulierung sehr detailliert ist. Die erste Kategorie von Richtlinien lässt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, was oftmals zu Implementationsproblemen führen kann. Das Problem wird oft durch unpräzise Wortwahl in den Richtlinien-texten und unterschiedlichen Formulierungen in den verschiedenen Sprachversionen verstärkt. Hier besteht die Gefahr, dass bei der Umsetzung unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden, was in weiterer Folge zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten führen kann. Zu detaillierte Regelungen auf der anderen Seite, engen den nationalen Gesetzgeber in seiner Gestaltungsmöglichkeit stark ein und es ist dann schwieriger, die Richtlinienbestimmung sowohl wortgetreu als auch systematisch korrekt in das bereits bestehende staatliche Regelungsgefüge zu integrieren bzw. einzugliedern.

Die unmittelbare Geltung von EG-Verordnungen kann zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen, durch das Nebeneinander von staatlichen und EG-Regelungen, was meist zu neuerlichen gesetzgeberischen Maßnahmen auf nationaler Ebene führt. EG-Verordnungen und deren unmittelbare Anwendbarkeit führen jedoch dann zur einer Erleichterung der Implementation, wenn nicht zu sehr in ein bereits bestehendes Rechtsgefüge eingegriffen wird.⁸⁹ Man ist jedoch nicht vom Problem gefeilt, dass auch die Verordnungstexte von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert werden.⁹⁰

Die Umsetzung rechtlicher Regelungen (zum Beispiel einer Richtlinie) ist umso besser gewährleistet, je klarer und verständlicher der Inhalt, sprich die Anordnung ausfällt. Auf nationaler Ebene besteht die traditionelle Aufgabe des Gesetzgebers darin, die Regelungen möglichst präzise und klar für die Exekutive zu formulieren. Im Mehrebenensystem der europäischen Gemeinschaft muss bedacht werden, dass es hier zu einer Verdoppelung dieser Faktoren kommen kann. Die EG-Richtlinie richtet sich an den Mitgliedstaat, genauer an den nationalen Gesetzgeber, aus diesem Grund kommt der legislatischen Qualität der Richtlinie ebenso eine Bedeutung zu, wie dem auf Basis der EG-Richtlinie in weiterer Folge verabschiedeten Gesetz, das sich an die nationale Verwaltung richtet. Somit kann festgestellt

⁸⁸ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 67

⁸⁹ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 68

⁹⁰ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 69

werden, dass der Erfolg der Implementation „von der Klarheit und Verständlichkeit sowohl der gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie als auch des nationalen Rechts abhängt“.⁹¹

Ein weiteres Problem auf Ebene des Gesetzgebers kann daraus resultieren, die gemeinschaftsrechtlichen Programme in das System nationaler Vorschriften zu integrieren. Schwierigkeiten resultieren hier vor allem aufgrund von Unterschieden in der jeweils verwendeten Gesetzgebungstechnik.

Weicht auf Ebene der Gemeinschaft die verwendete Technik von derjenigen des nationalen Gesetzgebers zu stark ab, so wird eine wortgetreue Übernahme von Richtlinien-texten in den Rechtsbestand der Mitgliedstaaten nicht problemlos möglich sein, da die Übersichtlichkeit und Geschlossenheit der anzuwendenden Normen beeinträchtigt werden würde.⁹²

Dies ist vor allem dann problematisch, wenn gleichlautende Begriffe gemeinschaftsrechtlich und national unterschiedlich verstanden und ausgelegt werden.

Die zweite Bedingung nach Klarheit und Verständlichkeit der Rechtsvorschriften ist der politische Wille des Mitgliedstaates bzw. der nationalen Organe.

Der politische Wille des nationalen Gesetzgebers wird erhöht, wenn eine besondere Motivation vorliegt, welche meist über das allgemeine Interesse hinausgeht, die innerstaatliche Rechtsordnung im Einklang mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu bringen. Dies liegt meist dann vor, wenn nationale Reformwünsche zu Gemeinschaftsmaßnahmen passen, „also die in einem Mitgliedstaat gegebenen Umstände bereits zu Reformbewegungen geführt haben und die Zielsetzung dieser Überlegungen mit derjenigen der umzusetzenden Gemeinschaftsmaßnahmen übereinstimmt“.⁹³

Eine dritte Bedingung ist die Kooperation aller beteiligten Akteure. Der Implementationsprozess ist ein mehrstufiger Vorgang, mit einer Vielzahl an Akteuren, oftmals mit unterschiedlichen Interessen und Zielen. Hier sind Verhandlungen, Zusammenarbeit, Kompromissbereitschaft und verstärkter Informationsaustausch besonders wichtig.⁹⁴

⁹¹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 11

⁹² Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 57-58

⁹³ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 58

⁹⁴ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 12

In föderal organisierten Mitgliedstaaten ist oftmals eine Zusammenarbeit zwischen den Ebenen des Zentralstaates, der Gliedstaaten bzw. der Regionen erforderlich, wodurch es zu zeitlichen Verzögerungen oder Erschwernissen im Umsetzungsprozess kommen kann.⁹⁵

Durch die Einbeziehung exekutiver Organe in Gesetzgebungsprozessen können Erfahrungen des Vollzugs bereits vorweg auf der legislativen Formulierungsebene vorweggenommen und dadurch im Idealfall Schwierigkeiten in der späteren Vollziehung vermieden werden.⁹⁶

Koordinationschwierigkeiten und Reibungsverluste können auch dadurch vermieden werden, dass die Verteilung der Zuständigkeit hinsichtlich der Umsetzung nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern jeweils im Zusammenspiel mit anderen Zuständigkeiten, die im Verlauf der Implementationsphasen entstehen. Das Problem besteht oftmals darin, dass der Zuständigkeitsbereich für Verhandlungen auf Gemeinschaftsebene nicht ident ist mit jenem Zuständigkeitsbereich auf staatlicher Ebene im Hinblick auf die Umsetzung und Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung von Gemeinschaftsrecht. Hier kann als praktisches Beispiel genannt werden: Beteiligung eines Beamten aus einer bestimmten Fachabteilung an den Verhandlungen in Brüssel. Aufgrund der Zuständigkeitsverteilung ist jedoch ein anderer Beamter mit der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zur Umsetzung bzw. zum Erlass der Maßnahmen betraut. Ein dritter Beamter muss in Folge die korrekte Durchführung der Vorschriften überwachen. Der ohnehin erhöhte und komplexe Koordinierungsbedarf wird so noch weiter erhöht und bewirkt eine Erschwerung der Implementation.⁹⁷

Ein wesentlicher Aspekt für die Kooperation der beteiligten Akteure ist auch deren Motivation und deren Einstellung zu den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen. Es stellt sich oftmals die Frage, ob sie aufgrund ihres know-how überhaupt in der Lage sind, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu exekutieren. Große Bedeutung für die Motivation des Verwaltungspersonals hat auch die Verständlichkeit und Transparenz der betreffenden Vorgaben.⁹⁸

Eine vierte Bedingung erfolgreicher Implementation ist die ausreichende Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen. Für die aufwendige Umsetzung eines Regelwerks sind ausreichend finanzielle Mittel sowie eine angemessene Anzahl von gut ausgebil-

⁹⁵ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 59

⁹⁶ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 12

⁹⁷ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 60-61

⁹⁸ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 62

deten und kompetenten Personen dringend notwendig. „Je besser diese Voraussetzungen erfüllt werden, desto besser wird das politische Programm implementiert werden“.⁹⁹

Fünfte Bedingung ist die notwendige strukturelle Änderung in der Verwaltungsorganisation, sprich Schaffung von Einrichtungen wie Europabüros zur Information für alle EG-Bürgerinnen und Bürgern, Einrichtung von interministeriellen Arbeitsgruppen, Koordinationsausschüssen oder EU-Lenkungsausschüsse usw. Die Aufgabe dieser Einrichtungen liegt oftmals in der Erarbeitung nationaler Standpunkte für die Verhandlungen neuer Gemeinschaftsakte oder in der Vorbereitung der nationalen Gesetzgebung im innerstaatlichen Implementationsprozess. Die (unteren) Verwaltungsinstanzen kämpfen jedoch, über ein Jahrzehnt nach dem EU-Beitritt Österreichs, noch immer mit vielfältigen Problemen: Mangel an Personal, welches mit den relevanten Gemeinschaftsvorgaben vertraut ist. Abhilfe sollen hier vor allem Austauschprogramme zwischen den Beamten (Vertragsbediensteten) der Mitgliedstaaten und den Bediensteten in Brüssel bringen, um den Informationsfluss und den Erfahrungsaustausch zu verstärken.¹⁰⁰

Es muss leider auch festgehalten werden, dass in vielen Bereichen der nationalen Verwaltung noch immer ein mangelndes Europabewusstsein vorherrscht. Dazu kommt, die ohnedies vorhandene Skepsis gegenüber Gemeinschaftsvorgaben und das vorherrschende Gefühl österreichische (nationale) Eigenheiten vor dem Einfluss der anonymen EG-Bürokratie zu schützen.¹⁰¹

Diese Probleme führen immer wieder zu Interessenskonflikten und Motivationsproblemen sowie zur Überforderung, Gemeinschaftsvorgaben umzusetzen.

Die sechste Bedingung ist einerseits Sanktionsmöglichkeiten des EuGH zu schaffen und andererseits eine verstärkte Kontrolltätigkeit seitens der Europäischen Kommission zu etablieren.

Der EG-Vertrag sieht im Artikel 228 einen Pauschalbetrag bzw. ein Zwangsgeld für jene Mitgliedstaaten vor, welche einem Urteil des EuGH, in dem ein Vertragsverstoß festgestellt wird, nicht entsprechen.

Die Kommission hat die Möglichkeit, bei einem Verstoß eines Mitgliedstaates gegen eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung (Umsetzungspflicht) nach einem mehrstufigen Verfah-

⁹⁹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 11

¹⁰⁰ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 80

¹⁰¹ Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Pollak, Christian: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 82

ren den EuGH anzurufen. Im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit kann sie jede einzelne Umsetzungsmaßnahme der Mitgliedstaaten nicht nur formell, sondern auch inhaltlich überprüfen. Dabei wird sie häufig von einzelnen Bürgern, Unternehmen und Verbänden vertreten, welche neben der innerstaatlichen Ebene auch die supranationale Ebene nützen, um ihre Interessen durchzusetzen.¹⁰²

5.4. Faktoren der Implementation:

Wie bereits schon mehrmals erwähnt, ist die Implementation von Gemeinschaftsrecht kein rein juristischer Akt, sondern zugleich auch die Verwirklichung einer bestimmten Politik.

Drei wesentliche Faktoren, nämlich institutionelle Faktoren, politische Faktoren und inhaltliche oder substantielle Faktoren beeinflussen die Implementation:

- Institutionelle Faktoren:

Diese umfassen hauptsächlich die rechtlich-politischen Strukturen der Mitgliedstaaten, ein besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Verwaltung gelegt. Diese Strukturen werden von den Verfassungen der einzelnen Mitgliedstaaten vorgeformt bzw. festgelegt und durch einfache Gesetze oder Verordnungen konkretisiert. Die Bandbreite reicht hier von den Grundzügen des Verwaltungsaufbaus, dessen Ablauf und Organisation, bis hin zur Festlegung der Bediensteten pro Ministerium und deren Aufgabengebiete. Dieses, durch eine festgelegte Struktur normierte Zusammenspiel, bildet den Rahmen, innerhalb dessen die Akteure, gewählte Politiker, Beamte oder Vertragsbedienstete den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess konkret ausgestalten.

- Politische Faktoren:

Diese haben die Möglichkeit den Implementationsprozess auf zweifache Weise zu beeinflussen bzw. zu verzögern: Die erste Möglichkeit besteht darin, dass sich der Mitgliedstaat schlichtweg weigert, das Gemeinschaftsrecht umzusetzen. In Anbetracht des Artikel 228 des EG-Vertrages, worin dem EuGH, wie schon erwähnt, die Möglichkeit eingeräumt wird, ein Zwangsgeld zu verhängen, kommt diese Strategie nur dann überhaupt in Betracht, wenn der Kommission und dem EuGH, jene Institutionen, welche für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zuständig sind, dies nicht zur Kenntnis gebracht wird. Öfter als diese absichtliche oder offensichtliche Nichterfüllung kommt die unabsichtliche und versteckte Nichterfüllung

¹⁰² Slominski, Peter: Die Implementation des EG-Telekommunikationsrechts, 11-12

lung vor, welche im Ausweichen bzw. im Abschwächen der rechtlichen Verpflichtungen und ihrer politischen und wirtschaftlichen Verflechtung besteht. Eine mögliche Strategie, im Falle von unklaren Formulierungen des Gemeinschaftsrechts, besteht oftmals darin, dass die Mitgliedstaaten den Richtlinientext einfach wortwörtlich in das nationale Recht übernehmen (so genannte „copy- out- strategy“) und in weiterer Folge die näheren Konkretisierungen den zuständigen Verwaltungsbehörden oder Gerichten der Mitgliedstaaten überlassen.¹⁰³

Auf diese Weise kann ein Mitgliedstaat die pflichtgemäße Umsetzung behaupten und dennoch dabei für sich etwaige politische bzw. wirtschaftliche Vorteile gewinnen, welche dem Mitgliedstaat aus einem jahrelangen Rechtsverfahren vor den nationalen Gerichten bzw. sogar vor dem EuGH und den damit oftmals einhergehenden Implementationsverzögerungen erwachsen.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, politische Interessen im Rahmen der Umsetzung einer Richtlinie so zu nutzen, indem sich der Mitgliedstaat für jene Umsetzungsvariante entscheidet, welche für ihn am vorteilhafteren erscheint. Dies gilt auch bei der Anwendung von EG-Verordnungen, wo im Wege der Auslegung von (unbestimmten) Rechtsbegriffen aus Gründen des politischen Interesses eine Variante gewählt und beibehalten wird.

- Inhaltliche oder substantielle Faktoren:

Diese Faktoren prägen den Implementationsprozess hauptsächlich dann, wenn bislang fremde rechtliche Konzepte in das staatliche Rechtsgefüge eingeführt werden sollen. Die Reaktion der Mitgliedstaaten kann auf der einen Seite ein Abwarten bzw. Verzögern der Implementationsverpflichtung sein oder auf der anderen Seite kann es auch zu einer „copy- out- strategy“ kommen.¹⁰⁴

5.5. Gründe für eine nichtordnungsgemäße Implementation:

Eine rechtswidrige Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht kann mehrere Gründe haben:

- absichtliche Nichterfüllung

¹⁰³ Sehrs Schön, Ulrike: Die Implementation des EG- Rechts in Österreich, 210

¹⁰⁴ Sehrs Schön, Ulrike: Die Implementation des EG- Rechts in Österreich, 211

- nicht absichtliche Nichterfüllung
- ausweichen gegen rechtliche Verpflichtung

Bei der Variante eins, der absichtlichen Nichterfüllung, entscheidet sich der Mitgliedstaat explizit und bewusst dafür, nicht den rechtlichen Anforderungen zu entsprechen. Bei Variante zwei (nicht absichtliche Nichterfüllung) liegen die Gründe jedoch nicht in einer bewussten Willensentscheidung des Staates, sondern diese Nichterfüllung ist vielmehr ein Ergebnis von „Nachlässigkeit, Desinteresse, Inkompetenz, Schwierigkeiten mit der Materie oder ungenügend finanzielle und personelle Ressourcen“.¹⁰⁵ Variante drei kann als Mittelweg verstanden werden, es gibt hier keine bewusste Nichterfüllung, sondern eine eindeutige Zusage seitens des Mitgliedstaates seinen Verpflichtungen nachzukommen, obwohl zu einem späteren Zeitpunkt dennoch ein Rechtsbruch begangen wird.

Die Mitgliedstaaten sind auf diesem Gebiet zumeist sehr erfinderisch und legen das Gemeinschaftsrecht so aus, dass Verpflichtungen vermieden bzw. umgangen werden.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 13

¹⁰⁶ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 13

Kapitel 6: Richtlinien

6.1. Begriffsdefinition:

Art. 249 EGV besagt: „Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab. Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel. Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich“.¹⁰⁷

6.2. Entstehung einer Richtlinie auf europäischer Ebene/ Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union:

6.2.1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung:

Eines der zentralen Prinzipien der Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die von den Mitgliedstaaten der EG übertragenen Kompetenzen finden sich nicht in einem geschlossenen und systematischen Katalog, sondern in, über den Gründungsverträgen, verstreuten Einzelermächtigungen. Die Gemeinschaft darf materiell und verfahrensrechtlich nur nach Maßgabe der einzelnen Ermächtigungen tätig werden.¹⁰⁸

Dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung geht aus Art. 249 Abs. 1 EGV hervor, wonach die Rechtssetzungsorgane Rat, Kommission und Europäisches Parlament und Rat gemeinsam „nach Maßgabe dieses Vertrages“ die in diesem vorgesehenen Rechtsakte erlassen. Dies bedeutet einerseits, dass die Organe nur dort tätig werden dürfen, wo die Verträge die Verbandskompetenz begründen und andererseits sie die jeweils vorgeschriebene Form des Rechtsaktes verwenden müssen, außer der Vertrag gewährt Wahlfreiheit.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Art. 249 EGV

¹⁰⁸ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 22

¹⁰⁹ Strainz, Rudolf: Europarecht, 183

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde dieses Prinzip in Art. 5 Abs. 1 EGV verankert. Mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung geht auch das Fehlen einer Kompetenz-Kompetenz einher. Die Kompetenzen der EG werden in den Gründungsverträgen festgelegt, eine Erweiterung dieser Kompetenzen bedarf zwingend einer Änderung der Verträge, für die jedoch alle Vertragsparteien, sprich Mitgliedstaaten, zustimmen müssen.

Die Kompetenz-Kompetenz liegt also bei den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird gelockert, durch die Vertragsergänzungsklauseln gemäß Art. 308 EGV danach kann der Rat, einstimmig, ohne ausdrückliche vertragliche Ermächtigung tätig werden, wenn dies erforderlich ist, um ein Ziel der Gemeinschaft im Rahmen des gemeinsamen Marktes zu verwirklichen. Eine extensive Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen wird einerseits mit dem Subsidiaritätsprinzip und andererseits mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entgegengesteuert.

Die Gemeinschaft soll in jenen Bereichen, welche nicht ausschließlich in ihre Zuständigkeit fallen, gemäß Art. 5 Abs. 2 EGV ¹¹⁰nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht kommenden Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Subsidiaritätsprinzip). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass Maßnahmen der Gemeinschaft „nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinausgehen“ sollen.¹¹¹

6.2.2. Rat und Europäisches Parlament als „Hauptgesetzgeber“ der EU/ das Verfahren der Mitentscheidung:

Das Verfahren der Mitentscheidung ist das wichtigste Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union. Es basiert auf den Grundsatz der Gleichberechtigung zwischen den direkt gewählten Europäischen Parlament und dem Rat als Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.

Das Verfahren der Mitentscheidung wurde durch den Vertrag von Maastricht eingeführt. Sein Geltungsbereich wurde mit dem Vertrag von Amsterdam und Nizza sukzessiv ausgeweitet. Heute ist das Verfahren der Mitentscheidung praktisch der Regelfall, welches dem Europäischen Parlament einen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gewährt und somit Rat und Europäisches Parlament gemeinsam als Hauptgesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft fungieren.

¹¹⁰ Art. 5 Abs. 2 EGV

¹¹¹ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 22-24

Das Verfahren der Mitentscheidung besteht grundsätzlich aus drei Abschnitten, nämlich der ersten Lesung, einer zweiten und dem Vermittlungsverfahren.

Das Verfahren der Mitentscheidung wird mit einem Vorschlag der Kommission eingeleitet. (sog. „Initiativrecht“ der Kommission). Die Kommission unterbreitet ihren Legislativvorschlag gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Innerhalb des Parlaments wird dieser Vorschlag einem Ausschuss zur Prüfung zugewiesen. Das Parlament beschließt mit einfacher Mehrheit in erster Lesung über den Vorschlag der Kommission. Es kann den Vorschlag ablehnen, ohne Änderung billigen oder den Vorschlag vorbehaltlich einer Reihe von Änderungsanträgen billigen. Sofern nun der Rat mit qualifizierter Mehrheit sämtliche Änderungsanträge des Parlaments billigt oder der Vorschlag der Kommission vom Parlament ohne Änderungswünsche gebilligt wird, kann der Rechtsakt erlassen werden.

Kann keine Übereinstimmung zwischen Rat und Parlament erzielt werden, schließt der Rat seine erste Lesung mit der Festlegung eines „Gemeinsamen Standpunktes“, welcher dem Parlament übermittelt wird.¹¹²

Nach Übermittlung des Gemeinsamen Standpunktes, hat das Europäische Parlament nun drei Monate Zeit, eine zweite Lesung vorzunehmen. Dabei bestehen wiederum drei Möglichkeiten: Billigt das Europäische Parlament den gemeinsamen Standpunkt des Rates oder fasst es überhaupt keinen Beschluss, so gilt der betreffende Rechtsakt, entsprechend diesem gemeinsamen Standpunkt als erlassen. Lehnt jedoch das Europäische Parlament den Standpunkt mit absoluter Mehrheit ab, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen und das Verfahren ist beendet.

Die dritte Möglichkeit besteht darin, dass das Parlament mit absoluter Mehrheit Abänderungen an dem gemeinsamen Standpunkt vorschlägt und diesem dem Rat und der Kommission zuleitet.

Billigt nun der Rat mit qualifizierter Mehrheit, binnen drei Monate nach Eingang der Abänderungen des Europäischen Parlaments, all diese Änderungen, so gilt der betreffende Rechtsakt in der abgeänderten Fassung des gemeinsamen Standpunktes als erlassen. Billigt der

¹¹² http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_de.pdf, 4 bis 7

Rat jedoch nicht alle Änderungen, gelangt das Verfahren der Mitentscheidung in den dritten Abschnitt, dem Vermittlungsverfahren.

Der Präsident des Rates ruft im Einvernehmen mit dem Präsident des Europäischen Parlaments binnen sechs Wochen einen Vermittlungsausschuss ein. Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern des Rates oder deren Vertreter und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen. Dieser Vermittlungsausschuss soll mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates und der Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlaments hinsichtlich des gemeinsamen Standpunktes unter Berücksichtigung der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf erzielen.

Billigt der Vermittlungsausschuss innerhalb eines Zeitraumes von sechs Wochen nach seiner Einberufung einen gemeinsamen Entwurf, so erhalten das Europäische Parlament und der Rat eine Frist von weiteren sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Entwurf zu erlassen. Hierbei sind unterschiedliche Mehrheitserfordernisse notwendig, im Europäischen Parlament die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Nimmt eines der beiden Organe innerhalb der Frist von sechs Wochen den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht an, oder billigt der Vermittlungsausschuss keinen gemeinsamen Entwurf, so gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.¹¹³

6.3. Innerstaatlicher Vollzug des Gemeinschaftsrechts:

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen direkten bzw. gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug und indirekten bzw. mitgliedstaatlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts. Bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, unterscheidet man in funktionaler Hinsicht drei Elemente, erstens die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch generelle staatliche Rechtsvorschriften, zweitens den administrativen Vollzug, sprich die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einzelfälle durch Verwaltungsorgane und drittens die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch Gerichte.

Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch Gerichte und Verwaltungsbehörden der jeweiligen Mitgliedstaaten in konkreten Fällen, wird als unmittelbarer Vollzug bezeichnet. Mittelbarer Vollzug des Gemeinschaftsrechts bedeutet hingegen die Anwendung von nationalen Rechtsvorschriften, welche in Durchführung von Gemeinschaftsrecht erlassen wurden. Wie oben bereits erwähnt, ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Ge-

¹¹³ Strainz, Rudolf: Europarecht, 187-188

meinschaftsrechts in Art. 10 EGV normiert, welcher folgendes besagt: „Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben....(...) Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden können“.¹¹⁴

Bezugnehmend auf diese Bestimmung hat der EuGH zahlreiche Regelungen entwickelt, welche diese Umsetzungsverpflichtung näher ausgestalten. Darauf möchte ich im folgenden Punkt näher eingehen.¹¹⁵

Vom mittelbaren Vollzug sind jene Vorschriften des Gemeinschaftsrechts betroffen, welche durch innerstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt werden.

Dabei sollte zwischen den Begriffen Umsetzung und Anpassung von innerstaatlichem Recht unterschieden werden. Unter Umsetzung ist die Umformung oder inhaltliche Konkretisierung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften in nationale Rechtsordnungen zu verstehen. Bei der bloßen Anpassung werden lediglich dem Gemeinschaftsrecht entgegenstehende nationale Bestimmungen beseitigt, ohne dass dieses Gemeinschaftsrecht in nationale Rechtsvorschriften übernommen oder ausgestaltet wird. Für Richtlinien besteht ein Gebot zur Umsetzung, diese stellen das klassische Instrument des mittelbaren Vollzugs des Gemeinschaftsrechts dar.¹¹⁶

6.3.1. Allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts:

Sowohl der direkte als auch der indirekte Vollzug des Gemeinschaftsrechts stellt eine Form der Anwendung des Gemeinschaftsrechts dar. Der EuGH hat im Rahmen seiner Rechtsprechung Grundsätze entwickelt, welche von jeder innerstaatlichen Behörde zu beachten sind. Sofern das nationale Recht diesen Grundsätzen entgegensteht, muss es beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts außer Acht gelassen werden.

An erster Stelle ist hier der Grundsatz der Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts zu nennen, der besagt, dass die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewendet werden sollen.¹¹⁷

¹¹⁴ Art. 10 EGV

¹¹⁵ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 101-103

¹¹⁶ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 108

¹¹⁷ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 105

An zweiter Stelle steht das Effizienzgebot, welches besagt, dass die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht dazu führen dürfen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert wird.¹¹⁸

An dritter Stelle kann der Grundsatz der Gleichwertigkeit oder Äquivalenzgrundsatz genannt werden, welcher auch eine besondere Bedeutung in der Rechtsprechung des EuGH zum indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts erfahren hat.

Beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten ist gemäß diesen Grundsatz derselbe Rechtsschutz zu gewähren, wie er im nationalen Recht, für nicht unter den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrecht fallenden Angelegenheiten eingeräumt wird, welche „ähnlich und vergleichbar“ sind. Dieser Äquivalenzgrundsatz fördert darüber hinaus auch die Einheitlichkeit und volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts.¹¹⁹

6.4. Rechtliche Anforderungen an die Richtlinienumsetzung in Österreich:

6.4.1. Rechtsform:

Richtlinien sind grundsätzlich ausschließlich an die EG- Mitgliedstaaten adressiert und bedürfen somit regelmäßig einer Umsetzung ins nationale Recht durch die zuständigen staatlichen Stellen gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV. Die Mitgliedstaaten sind vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Allgemeinen nicht zur Implementation der Richtlinie in innerstaatliches Recht verpflichtet. Dennoch entfalten die Richtlinien bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist gewisse Vorwirkungen. Die Mitgliedstaaten sind dazu angehalten, den Erlass von Vorschriften zu unterlassen, welche geeignet sind, das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel in Frage zu stellen.¹²⁰

Der nationale Gesetzgeber hat bei der Umsetzung von EG- Richtlinien sowohl gemeinschaftsrechtliche Vorschriften als auch österreichisches Verfassungsrecht zu beachten. Der Gesetzgeber unterliegt dadurch einer sogenannten „doppelten Bindung“. Durch den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen (Verfassungs-)recht, bindet das österreichische Verfassungsrecht den Gesetzgeber nur insoweit, als dass es durch das Gemeinschaftsrecht nicht verdrängt wird.¹²¹

¹¹⁸ Strainz, Rudolf: Europarecht, 202

¹¹⁹ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 106

¹²⁰ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 109

¹²¹ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 97

Art. 249 Abs. 3 EGV überlässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EG- Richtlinien die „Wahl und Form der Mittel“. In der Rechtssache *Royer/Belgien*¹²² aus dem Jahr 1976 entschied der EuGH, dass „diejenige Form und Mittel zu wählen seien, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen“.¹²³

In Österreich erfüllen sowohl Gesetze als auch Verordnungen die vom EuGH normierten Kriterien. Die Entscheidung, ob eine Umsetzung durch ein Gesetz oder durch eine Verordnung erfolgt, richtet sich nach Art. 18 B-VG, wonach eine Verordnung einer gesetzlichen Grundlage bedarf.¹²⁴

Gemäß Art. 18 Abs. 2 B-VG kann eine Richtlinie durch eine Verordnung umgesetzt werden, wenn sie eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage hat, in der alle wesentlichen Elemente der beabsichtigten Regelung enthalten sind.

Bislang ist es strittig, ob eine Richtlinie eine solche, gesetzliche Grundlage für die Verordnung bilden kann. Dafür spricht, dass der Gesetzesbegriff des Art. 18 B-VG nicht auf formelle Gesetze beschränkt ist, sondern unter anderem auch Staatsverträge umfasst. Eine Richtlinie kann somit auch durch eine Verordnung umgesetzt werden, wenn und soweit sie selbst „hinreichend bestimmt ist“. Dies kommt häufig vor, da Richtlinien oftmals sehr detaillierte Regelungen enthalten, wodurch der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten stark eingeschränkt wird.

Der Verfassungsgerichtshof entschied demgegenüber (vgl. VfSlg 15.189/1998), dass die Durchführung einer Richtlinie nur in Gesetzesform zulässig sei. Die Durchführung einer Richtlinie in Verordnungsform ist nur zulässig, sofern hierfür eine speziell formell- gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Der Verfassungsgerichtshof begründet dies mit der mangelnden demokratischen Legitimation.

Im nationalen Recht gibt es zahlreiche Verordnungsermächtigungen, welche in der Praxis zur Umsetzung von Richtlinien in Verordnungsform genützt werden.¹²⁵

6.4.2. Umsetzungsfrist:

Gemäß Art. 254 EGV werden Richtlinien „vom Präsidenten des Europäischen Parlaments und vom Präsidenten des Rates unterzeichnet und im Amtsblatt der Europäischen Union

¹²² EuGH, Rs 48/75, Slg 1976, 497

¹²³ EuGH, Rs 48/75, Slg 1976, 497

¹²⁴ Slominski, Peter: Die Implementation des EG-Telekommunikationsrechts, 99

¹²⁵ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 114

veröffentlicht. Sie treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft“. ¹²⁶

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH können Richtlinien, unter bestimmten Voraussetzungen, unmittelbare Wirkung entfalten, denn die praktische Wirksamkeit einer Richtlinie wäre dadurch erheblich beeinträchtigt, wenn der einzelne Mitgliedstaat den Eintritt der in der Richtlinie beabsichtigten Rechtswirkungen hinauszögern oder ganz vereiteln könnte, indem er mit der Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht wartet. Folge dieser unmittelbaren Wirkung der Richtlinie ist es, dass sich der Einzelne als Rechtsunterworfenen gegenüber mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte auf die jeweilige Richtlinienvorschrift berufen kann. (vertikale Wirkung der Richtlinie)¹²⁷

Ein Mitgliedstaat, der seiner Umsetzungsverpflichtungen nicht fristgerecht erfüllt hat, kann sich gegenüber dem Rechtsunterworfenen nicht darauf berufen, dass er den aus der Richtlinie erwachsenden Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist behält der Staat jedoch seine volle Handlungsfreiheit. Der Mitgliedstaat ist daher nicht verpflichtet, vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie, diese umzusetzen. Wie jedoch bereits oben erwähnt, entfalten Richtlinien Vorwirkungen, das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten dazu angehalten sind, keine Vorschriften zu verabschieden, welche, das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernstlich in Frage stellen können.¹²⁸

6.4.3. Präzision der Umsetzung:

In der Rechtssache *Kommission/ Belgien*¹²⁹ aus 1980 hat der EuGH entschieden, dass eine Richtlinie in einer Weise umgesetzt werden sollte, die den „Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustandes voll gerecht wird“. In der *Rechtssache Kommission/ Niederlande*¹³⁰ wurde festgestellt, dass „eine wörtliche Wiederholung der Richtlinie im innerstaatlichen Recht dabei nicht notwendig sei“. In der Praxis stellt sich die Frage, ob es für die Umsetzung einer Richtlinie ausreicht, wenn innerstaatliche Vorschriften vorhanden sind, welche einen weiten Ermessens- oder Beurteilungsspielraum einräumen und von den zuständigen Behörden richtlinienkonform ausgeübt werden könnten. Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass „je nach dem Inhalt der Richtlinie...ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genüge, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass – soweit die Richtlinie Ansprüche des

¹²⁶ Art. 254 EGV

¹²⁷ Strainz, Rudolf: Europarecht, 155

¹²⁸ Slominski, Peter: Die Implementation des EG- Telekommunikationsrechts, 98

¹²⁹ EuGH, Rs 102/79, Slg 1980, 1473

¹³⁰ EuGH, Rs C-190/90, Slg 1992, I-3265

Einzelnen begründen soll- die Begünstigten in der Lage sind, von all ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“.¹³¹ Entscheidend für das vom Gemeinschaftsrecht geforderte Maß an Präzision ist die Sicherstellung der Rechte der Betroffenen. Soweit diese Rechte der betroffenen Rechtsunterworfenen eingehalten werden, ist es nicht notwendig, dass die Vorschriften der Richtlinie wortwörtlich übernommen werden, die gemeinschaftsrechtlich gewährten Ansprüche müssen im nationalen Recht jedoch unzweifelhaft zum Ausdruck kommen.

Im Zusammenhang mit dieser Präzisionsproblematik stellt sich auch die Frage, ob sich die Umsetzung einer Richtlinie mit Verweisen auf diese begnügen kann. Der EuGH hat in der Rechtssache *Kommission/ Deutschland*¹³² hierzu klar festgestellt, dass eine Richtlinie, welche einzelne subjektive Rechte einräumt, jedenfalls zur Gänze durch bloßen Verweis einer innerstaatlichen Vorschrift auf das Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden kann. Hier handelt es sich lediglich um eine „allgemeine Verweisung“, welche keine Umsetzung darstellt, welche die vollständige Anwendung von Richtlinien mit subjektiven Rechten gewährleistet.¹³³

6.4.4. Vollständigkeit der Umsetzung:

Grundsätzlich sind Richtlinien, sofern sie keine Einschränkungen oder Übergangsregelungen enthalten, in allen Mitgliedstaaten in vollem Umfang umzusetzen. Nach der Judikatur des EuGH kann „das Bestehen nationaler Vorschriften die Umsetzung durch spezifische Gesetzes- oder Verordnungsmaßnahmen nur dann überflüssig machen, wenn diese Vorschriften tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationale Verwaltung garantieren“.¹³⁴

Die Frage, inwieweit dieser Grundsatz für Richtlinien gilt, welche in einem Mitgliedstaat von vornherein nicht zur Anwendung kommen, ist noch nicht restlos geklärt. Der EuGH sagt in der Rechtssache *Kommission/ Vereinigtes Königreich*¹³⁵ aus dem Jahr 2002, dass eine Richtlinie „keine Verpflichtung entstehen lässt“, wenn ihre Umsetzung „aus geographischen Gründen gegenstandslos ist“. In seiner bisherigen Rechtsprechung wurde jedoch das Erfordernis der vollständigen Umsetzung von Richtlinien in allen Mitgliedstaaten stets hervorgehoben, wenn eine Verwirklichung, der in der Richtlinie vorgesehenen Tatbestände zumindest in einem Mitgliedstaat möglich ist. Es kann nun der Umkehrschluss gezogen werden, dass eine Umsetzung von Richtlinien nicht erforderlich ist, wenn sich ein in der Richtlinie

¹³¹ EuGH, Rs C- 131/88, Slg 1991, I-825

¹³² EuGH, Rs C-96/95, Slg 1997, I-1653

¹³³ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 117-19

¹³⁴ EuGH, Rs C-102/02, Slg 2004, I-9127

¹³⁵ EuGH, Rs C-441/00, Slg 2002, I-4699

vorgesehener Tatbestand in einem Mitgliedstaat unter keinen Umständen verwirklichen kann. Erlaubt eine Richtlinie jedoch eine minimale Harmonisierung, dann wird dieser Richtlinien im Mitgliedstaat voll entsprochen, wenn im nationalen Recht keine zusätzlichen (strenger) Voraussetzungen vorgesehen sind.¹³⁶

6.4.5. Verbandskompetenz:

Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH¹³⁷ „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“. Eine solche Kompetenzverteilung „entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung sicherzustellen, dass die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in verbindliches innerstaatliches Recht mit zwingendem Charakter umgesetzt werden“.¹³⁸ In Österreich regelt die innerstaatliche Kompetenzverteilung, in wessen Gesetzgebungs- und Vollziehungsbereich, die Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie fällt. Art. 23d Abs. 5 B-VG legt fest, dass sich die Frage nach der Zuständigkeit nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung gemäß den Art. 10 bis 15 des Bundesverfassungsgesetzes richten. „Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbstständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration erforderlich werden“.¹³⁹ Die Durchführung einer Richtlinie fällt nur soweit in die Kompetenz des Bundes, sofern er zur Erlassung einer entsprechenden Regelung in Gesetzes- oder Verordnungsform eine ausdrücklich nach Art. 10 bis 15 B-VG übertragene Kompetenz besitzt. Eine ausschließliche Zuständigkeit der Länder zur Umsetzung einer Richtlinie ergibt sich in solche Angelegenheiten, welche unter Art. 15 Abs. 1 B-VG fallen. Schwierigkeiten ergeben sich in der Praxis, wenn der Inhalt einer Richtlinie nicht eindeutig einer Kompetenzregelung seitens des Mitgliedstaates zugeordnet werden kann. Hier ist ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Ländern erforderlich, sofern nicht das Problem auf verfassungsrechtlicher Ebene gelöst werden kann. Schwierigkeiten, welche sich aus der innerstaatlichen Kompetenzverteilung ergeben, dürfen nicht vom jeweiligen Mitgliedstaat als Rechtfertigung für die verspätete Umsetzung von Richtlinien herangezogen werden.¹⁴⁰

¹³⁶ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 122

¹³⁷ EuGH, Rs C-131/88, Slg 1991, I-825

¹³⁸ EuGH, Rs C-131/88, Slg 1991, I-825

¹³⁹ Art. 23d Abs. 5 B-VG

¹⁴⁰ Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 112

6.4.6. Sanktionen:

Aufgrund des Gemeinschaftsrechts besteht eine Verpflichtung zur angemessenen Sanktionierung von nicht ordnungsgemäßen Umsetzungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten. In einigen Richtlinien ist diese Sanktionierung sogar ausdrücklich vorgesehen.

Häufig ist es jedoch so, dass die Richtlinien keine Aussagen hinsichtlich Sanktionsmechanismen enthalten, welche für die Gewährleistung der Einhaltung der Umsetzungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten erforderlich wären. Für diese Fälle greift Art. 10 EGV welcher besagt, dass die Mitgliedstaaten angehalten sind, „alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der Sanktion verbleibt, darauf achten, dass die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden, die denjenigen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleichartiger Verstöße gegen nationales Recht gelten, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss“.¹⁴¹ Maßgeblich für Sanktionen sind die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Effektivität.¹⁴²

6.5. Unmittelbare Wirkung von Richtlinien:

Im Gegensatz zu Verordnungen, besitzen Richtlinien, wie bereits mehrmals erwähnt, keine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten, sondern erlangen diese erst durch eine pflichtgemäße Umsetzung in staatliches Recht. Art. 249 EGV spricht von einer Wahlfreiheit hinsichtlich Form und Mittel der Umsetzung von Richtlinien, in der Praxis ergehen meist jedoch sehr präzise formulierte Richtlinien, welche den Mitgliedstaaten wenig Gestaltungsspielraum einräumen. Den Mitgliedstaaten wird hinsichtlich der Umsetzung eine Frist eingeräumt, welche in der Regel mehrere Jahre beträgt. Durch die verbindliche Wirkung von Richtlinien sind die Mitgliedstaaten zur fristgerechten Umsetzung verpflichtet. Durch diese soll eine einheitliche und umfassende Vollziehung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten gewährleistet werden. Ist die Umsetzungsfrist abgelaufen, ergeben sich für den Mitgliedstaat wichtige Rechtswirkungen, denn unter bestimmten Voraussetzungen können Richtlinien in den jeweiligen Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung entfalten, dies bedeutet, ohne mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt innerstaatliche Rechte und Pflichten erzeugen.

Konsequenz dieser unmittelbaren Wirkung von Richtlinien ist es, dass sich der Einzelne im säumigen Mitgliedstaat gegenüber den innerstaatlichen Stellen wie Gerichte und Behörden

¹⁴¹ Art. 10 EGV

¹⁴² Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht (3. Auflage), 128

auf die jeweilige Richtlinienbestimmung berufen kann. Diese unmittelbare Wirkung von Richtlinien wird seitens des EuGH in der Rechtssache *Van Duyn*¹⁴³ dadurch begründet, dass es mit der verbindlichen Wirkung gemäß Art. 249 EGV unvereinbar wäre, wenn sich betroffene Bürgerinnen und Bürger nicht auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtungen berufen könnten. In jenen Fällen, wo die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch den Erlass von Richtlinien zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung („*effet utile*“) solcher Maßnahmen abgeschwächt werden, wenn sich der einzelne Bürger vor den jeweiligen staatlichen Gerichten nicht darauf berufen kann und die staatlichen Gerichte diese nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen würden. Behörden und Gerichte sind als Organe des Staates, an den sich die Richtlinie richtet, an diese gebunden und haben von Amts wegen das Gemeinschaftsrecht zu beachten.

Diese unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen ist dann anzunehmen und günstig, wenn der Einzelne gegenüber dem Staat begünstigt wird, weil der Staat aus seiner Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts keine Nutzen ziehen soll. Der EuGH hat im Urteil *Francovich*¹⁴⁴ festgehalten, dass „die Mitgliedstaaten zum Ersatz der den Bürgern durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie verursachten Schaden“ verpflichtet sind. Auf diese Staatshaftung möchte ich weiter unten näher eingehen.¹⁴⁵

Die unmittelbare Wirkung von Richtlinien hängt von folgenden drei Voraussetzungen ab, welche für jede Richtlinie gesondert zu prüfen sind: Erstens muss die Richtlinie hinreichend genau formuliert sein, dass daraus unmittelbare Rechte für den Einzelnen abgeleitet werden können. Ein Umsetzungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber ist dabei nicht erlaubt. Zweitens muss die in der Richtlinie festgelegte Umsetzungsfrist abgelaufen sein, ohne dass die Richtlinie im jeweiligen Mitgliedstaat vollständig und richtig umgesetzt worden ist. Ein Indikator dessen ist der Fall, wenn die von der Richtlinie gewollte Rechtsfolge vom nationalen Recht nicht gewährleistet wird. Die unmittelbare Wirkung von Richtlinie darf nicht zu einer Verpflichtung eines Einzelnen gegenüber dem Staat oder einem anderen Einzelnen führen. Betrachtet man den Wortlaut des Art. 249 Abs. 3 EGV näher, stellt diese unmittelbare Wirkung von Richtlinien eine Rechtsfortbildung seitens des EuGH dar. Diese unmittelbare Wirkung von Richtlinien bildet mittlerweile einen festen und anerkannten Bestandteil des Gemeinschaftsrechts.¹⁴⁶

¹⁴³ EuGH, Rs 41/74, Slg 1974,1337,1348

¹⁴⁴ EuGH, Rs C-6/90 und C-9/90, Slg 1991, I-5357

¹⁴⁵ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 180 sowie Strainz, Rudolf: Europarecht, 155

¹⁴⁶ Strainz, Rudolf: Europarecht, 158

Hervorgehoben werden muss, dass der Einzelne durch eine Richtlinie nicht unmittelbar verpflichtet werden kann, da sich die Richtlinie grundsätzlich nur an den jeweiligen Mitgliedstaat richtet. Ebenso wenig besteht eine horizontale Wirkung von Richtlinien, dies bedeutet, dass es keine unmittelbare Wirkung von Bestimmungen nicht umgesetzter Richtlinien im Verhältnis zwischen Privatpersonen gibt.¹⁴⁷

6.6. Staatshaftung:

Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes stellt die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts nur eine Mindestgarantie dar, die jedoch nicht ausreicht, die uneingeschränkte Anwendbarkeit der Gründungsverträge zu gewährleisten. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts stellt in allen Fällen sicher, dass der einzelne Bürger, die ihm vom Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen kann. Ein Entschädigungsanspruch seitens der Bürger ist zum Schutz der nützlichen Wirkung des Gemeinschaftsrechts notwendig und stellt die Ergänzung zum Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Gemeinschaftsnormen dar.

Der Grundsatz der Staatshaftung wurde vom EuGH aus Art. 288 EGV abgeleitet, in der Rechtssache *Brasserie du pêcheur*¹⁴⁸ spricht er davon, „dass eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung die Verpflichtung zum Ersatz des verursachten Schadens nach sich zieht“.¹⁴⁹ Die Haftpflicht des Staates ist davon unabhängig, welches staatliche Organ konkret die Gemeinschaftsrechtsverletzung begangen hat, da alle staatlichen Organe an die unmittelbar wirksamen Gemeinschaftsnormen gebunden sind. Die Staatshaftung eines Mitgliedstaates wird erstens dann begründet, wenn ein Mitgliedstaat eine Gemeinschaftsrechtsnorm verletzt, welche Rechte Einzelner begründet, zweitens muss dieser Regelverstoß hinreichend qualifiziert sein und drittens sollte ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen der Rechtsverletzung und dem eingetretenen Schaden bestehen.¹⁵⁰

Im Urteil *Dillenkofer*¹⁵¹ befasst sich der Europäische Gerichtshof erstmals mit den Voraussetzungen der Staatshaftung im Fall der versäumten Richtlinienumsetzung. Dieses Urteil erlangte vor allem wegen seiner Ausführung zur Rechtswidrigkeit besondere Bedeutung, da hier konkret festgestellt wurde, dass zur Begründung der Staatshaftung wegen einer Gemeinschaftsrechtsverletzung „immer ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorliegen muss“.

¹⁴⁷ Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz/Hafner, Christian: Europarecht, 181

¹⁴⁸ EuGH, Rs C-46/93 und C-48/93, Slg 1996, I-1029

¹⁴⁹ EuGH, Rs C-46/93 und C-48/93, Slg 1996, I-1029

¹⁵⁰ Schoißwohl, Birgit: Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung- Anspruchgrundlage und materielle Voraussetzungen, 23

¹⁵¹ EuGH, Rs C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 u. C-190/94, Slg 1996, I-4845

Weiters führt der EuGH in der Rechtssache *Dillenkofer*¹⁵² aus, dass ein Mitgliedstaat „alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um die volle Wirksamkeit der Vorschriften der Richtlinie zu gewährleisten um dadurch die Verwirklichung des von ihr beschriebenen Zieles zu sichern“.¹⁵³

Die strenge Haftpflicht für Defizite in der Richtlinienumsetzung wird in der „Staatshaftungsrichtlinie“ grundsätzlich damit begründet, dass der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Richtlinienumsetzung sehr eingeschränkt ist. Nur ein vollständiger, tatsächlicher und effektiver Schutz der in der Richtlinie begründeten Rechte, gilt als pflichtgemäße Richtlinienumsetzung des Mitgliedstaates. Gemäß Art. 249 EGV ist die Richtlinie, wie bereits oben erwähnt, für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich ihres Zieles verbindlich, den einzelnen Staaten wird die Wahl und Form der Mittel überlassen. Werden seitens des Mitgliedstaates jene Maßnahmen, welche zur Verwirklichung der Richtlinienumsetzung erforderlich sind, nicht vorgenommen, liegt ein Verstoß gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV vor. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen seitens des Mitgliedstaates sind nur dann entbehrlich, wenn das bereits geltende nationale Recht, die vollständige Anwendung der Richtlinie gewährleistet. Sofern ein Mitgliedstaat von sich aus keine Anstalten zur Richtlinienumsetzung macht, weil er im Guten Glauben ist, dass die innerstaatliche Rechtsordnung bereits hinreichend den Anforderungen der Richtlinie entspricht, vom EuGH jedoch im nachhinein festgestellt wird, dass dem nicht so ist, so ist es für den betreffenden Mitgliedstaat unmöglich, eine Haftpflicht mit dem Argument abzuwehren, dass er gutgläubig war und deshalb die Umsetzung unterlassen habe. Ebenso das Argument, die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung hindere eine effektive Umsetzung der Richtlinie, verhindert einen Haftungsanspruch nicht. Sofern sich die Frist zur Umsetzung einer Richtlinie für den Mitgliedstaat als zu kurz erweist, bleibt dem betreffenden Staat die Möglichkeit, beim zuständigen Gemeinschaftsorgan um eine Fristverlängerung anzusuchen.¹⁵⁴

6.7. Anforderungen an die gemeinschaftliche Rechtssetzung:

Eine effiziente Rechtsdurchsetzung im Europa der 27 Mitgliedstaaten ist eine grundlegende Bedingung für die Entfaltung des Europäischen Binnenmarktes, Quelle für Wachstum und Wohlstand innerhalb der Mitgliedstaaten und sie führt zusätzlich zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union.

¹⁵² EuGH, Rs C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 u. C-190/94, Slg 1996, I-4845

¹⁵³ Schoißwohl, Birgit: Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung- Anspruchgrundlage und materielle Voraussetzungen , 51

¹⁵⁴ Schoißwohl, Birgit: Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung- Anspruchgrundlage und materielle Voraussetzungen , 292-293

Eine bestmögliche Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in das nationale Recht der Mitgliedstaaten, hängt stark von der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsetzung ab. Nur durch die Gewährleistung eines hohen Standards der gemeinschaftlichen Rechtsetzung kann eine Vereinheitlichung des europäischen Gemeinschaftsrechts und in weiterer Folge eine Rechtssicherheit erreicht werden.

Bevor ein Legislativvorhaben an die Mitgliedstaaten herangetragen wird, sollten mehrere Bedingungen gewährleistet sein.

Auf gemeinschaftlicher Ebene erscheint eine Definition, sowohl der Ziele, welche in der Rechtsvorschrift erreicht werden sollten als auch eine Festlegung auf jene Rechtsakte, mit denen die Erreichung des definierten Zieles am ehesten geeignet sind, notwendig. Ergänzend dazu, ist eine mittelfristige Planung der Durchführung des Legislativvorhabens in Form von Arbeitsprogrammen oder Terminplanungen unumgänglich. Im Hinblick auf eine Verringerung des Demokratiedefizits der Europäischen Union, sollte eine Prüfung alternativer Formen von Regelungen, welche eine direkte Einbeziehung der Adressaten eines Legislativvorhabens beinhalten, angedacht werden.¹⁵⁵

Daraus resultiert zwangsläufig ein Ausbau der Mitwirkungsrechte seitens des Europäischen Parlaments am europäischen Gesetzgebungsprozess. Ferner sollte die Einführung einer verstärkten Konsultierungspflicht der am europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure an die Adressaten der Legislativvorschläge, sprich die Mitgliedstaaten, angedacht werden. Dieser Synergieeffekt könnte zu einer noch effizienteren Durchführung des Gemeinschaftsrechts führen, unter Berücksichtigung der vielfältigen Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten, der verschiedenen Rechtskulturen und der unterschiedlichen Rechtssysteme.¹⁵⁶

Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht können so durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden und den Institutionen der Gemeinschaft gelöst werden. Dabei ist es unverzichtbar, auf nationaler Ebene die nachgeordnete Körperschaften, welche Gesetzgebungsbefugnisse innehaben bzw. für die Umsetzung von Rechtsvorschriften verantwortlich sind, ebenfalls verstärkt miteinzubeziehen.¹⁵⁷

¹⁵⁵ http://eesc.europa.eu/smo/publications/2178_text_DE.pdf

Broschüre des EWSA: Die Verbesserung des Gemeinschaftsrechts in Gestaltung und Umsetzung, 9

¹⁵⁶ http://eesc.europa.eu/smo/publications/2178_text_DE.pdf

Broschüre des EWSA: Die Verbesserung des Gemeinschaftsrechts in Gestaltung und Umsetzung, 12

¹⁵⁷ http://eesc.europa.eu/smo/publications/2178_text_DE.pdf

Broschüre des EWSA: Die Verbesserung des Gemeinschaftsrechts in Gestaltung und Umsetzung, 17

Kapitel 7: Die Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Gleichbehandlungsrichtlinie)

7.1. Historische Entwicklung des Gleichheitssatzes in Österreich:

Die Idee des Gleichheitssatzes beschäftigt die Menschheit bereits seit Jahrhunderten. Schon im Altertum gab es im Bereich der Philosophie Überlegungen zum Gedanken der Gleichheit. Die Idee der Gleichheit, auf welches sich das heutige Verständnis von Gleichheit zurückführen lässt, entstand im antiken Griechenland. Ein abstrakter Gleichheitsbegriff, welcher zu einem allgemeinen Prinzip ausformuliert wurde, fand erstmals in den Bereichen Philosophie, Mathematik und Medizin Anwendung. In diesem Entwicklungsstadium fand auch die Verknüpfung zwischen dem Begriff der Gleichheit und dem Begriff der Gerechtigkeit statt.¹⁵⁸ Eng mit den philosophischen und religiösen Überlegungen zur Gleichheit, ging auch jene der Rechtswissenschaften einher. Im Zusammenhang mit dem Liberalismus fand der Gleichheitsgedanke erstmals Eingang in diverse Grundrechtskodifikationen und wurde zu einem wesentlichen Bestandteil der sich neu formierenden Gesellschaftsordnungen. Kern dieses Gleichheitsgedankens war die Forderung nach Gleichheit vor dem Gesetz und somit ganz allgemein nach gleichen politischen Rechten. Der Gleichheitssatz war in seiner ursprünglichen Bedeutung als Abwehrrecht gegenüber dem Staat konzipiert und sollte dessen Gewalt beschränken. Weiters sollte er dem einzelnen Bürger Schutz gegenüber der Staatsgewalt bieten und die Bindung der Verwaltung bewirken. Der Gleichheitssatz fand erstmals Niederschlag in Artikel 2 des Staatsgrundgesetzes der im Bereich des Zivilrechts, des Strafrechts und des Öffentlichen Rechts zum Zug kam. Der Gleichheitssatz, konzipiert als Gewährleistung der persönlichen Freiheit und zur Abschaffung von Standesunterschieden, erfuhr in Österreich im Laufe der Zeit eine Ausweitung. 1920 trat Artikel 7 Abs. 1 der Bundesverfassung in Kraft, welcher folgendes besagt: „Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleis-

¹⁵⁸ Rosenkranz, Sigmund: Das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz, 21

ten“.¹⁵⁹ Im gegebenen Zusammenhang ist vor allem die Betonung der Gleichheit der Geschlechter relevant.¹⁶⁰

In den letzten Jahrzehnten hat vor allem die höchstgerichtliche Auslegung des Gleichheitssatzes das rechtliche Verständnis der Gleichheit der Geschlechter geprägt. Dabei wird diese Auslegung hauptsächlich von den Wechselwirkungen zwischen Gesellschaft und Rechtsprechung beeinflusst. Es ist unbestritten, dass allgemeine gesellschaftliche Wertvorstellungen das Denken der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes prägen als auch durch die Rechtsprechung umgekehrt, Bewusstsein geschaffen wird und geschlechterspezifische Wertvorstellungen bestätigt oder geändert werden.¹⁶¹

7.2. Historische Entwicklung der Frauenbeschäftigung im Bereich des Öffentlichen Dienstes von den Anfängen bis zum Ende der 1970er Jahre:

Mit Verordnung vom April 1869 über die „Zulassung von Frauenspersonen zur Erlernung und Ausübung des Postdienstes bei nicht-äranischen Postämtern“ wurde den Frauen erstmals die Möglichkeit geschaffen, sowohl als Postmeisterin wie als Expedito und als unselbstständige Gehilfin des Postinhabers in den Postdienst einzutreten. Diese Möglichkeit war jedoch nur für Frauen vorgesehen, welche zum „Hausstande des Postmeisters“ gehörten. Verheiratete Frauen waren nunmehr in nicht-äranischen Postämtern durchwegs vertreten, die Beschäftigung im Telegrafendienst der äranischen Postanstalten war jedoch auf „unverheiratete Frauenspersonen“ beschränkt. Die versuchsweise Verwendung von Frauen in Staatstelegrafendienst wurde in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Einsparungsmöglichkeit von Personalkosten eingeführt. Es muss nicht extra hervorgehoben werden, dass Frauen in diesen Bereichen in allen Aspekten des Dienstverhältnisses gegenüber ihren männlichen Kollegen schlechter gestellt waren, sei es in finanzieller oder in rechtlicher Hinsicht, unter anderem durch die wesentlich kürzeren Kündigungsfristen.

Bei der Postsparkasse wurden Frauen ab ihrer Eröffnung Ende des 19. Jahrhunderts als Kalkulantinnen und Arbeiterinnen angestellt, jedoch ausschließlich zur Verrichtung von manueller Arbeit. Wiederum war die rechtliche Absicherung dieser Arbeiterinnen eine äußerst schlechte. Ihre Anstellung erfolgte nur aufgrund eines Bedarfsalles und das Dienstverhältnis war besonders unsicher, da sie ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist gekündigt werden konnten. Voraussetzung für die Aufnahme in der österreichischen Postsparkasse war die österreichische Staatsbürgerschaft, die strafrechtliche und moralische Unbescholtenheit und

¹⁵⁹ Art. 7 Abs. 1 B-VG

¹⁶⁰ Rosenkranz, Sigmund: Das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 37

¹⁶¹ Rosenkranz, Sigmund: Das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 56

die Angehörigkeit zu einem Staatsbeamten oder Offizier. Gänzlich ausgeschlossen waren verheiratete Frauen, da diese finanziell ohnehin durch die Berufstätigkeit des Ehemannes abgesichert waren. Sowohl bei der Postsparkasse als auch bei den österreichischen Staatsbahnen, wo ab 1883 vereinzelt weibliche Bedienstete aufgenommen worden sind, wurde die Aufnahme von Frauen aufgrund von finanziellen Aspekten forciert. Um die Jahrhundertwende wurden Frauen erstmals bei den Zentralstellen und ihren Unterbehörden aufgenommen, wie zum Beispiel 1907 im Unterrichtsministerium in der Funktion als Taglohnschreiberinnen und Vermittlungsbeamtinnen. Als weibliches Hilfspersonal gesehen, unterlagen diese Bediensteten zahlreichen Diskriminierungen, was im Ergebnis unter anderem dazu führte, dass die männlichen Kanzleihilfen nach dreijähriger Dienstzeit die selben Bezüge erhielten wie weibliche Bedienstete nach dreizehn- bis siebzehnjähriger Dienstzeit. Im Jahr 1914 brachte eine Verordnung des Gesamtministeriums betreffend das Kanzleihilfspersonal bei den staatlichen Behörden, Ämtern und Anstalten geringe Verbesserungen, wie das Recht auf einen jährlichen Erholungsurlaub oder das Recht auf Abfertigung im Falle der Verhehlung bei einer Dienstzeit von mindestens zehn Jahren. Diese Besserstellungen wurden hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der kriegsbedingten Notwendigkeit der Verwendung von Frauen in Ämtern usw. gesehen. Während des Ersten Weltkrieges änderte sich die Situation der Frauen insofern schlagartig, als dass das Kriegsministerium nicht nur weibliche Schreibkräfte in die Etappen schickte, Frauen wurden in allen Bereichen, wie zum Beispiel als Schaffnerinnen, im Zustelldienst oder bei den Straßenbahnen eingesetzt. An der Bezahlung änderte sich jedoch weiterhin nichts.

Nach Ende des Ersten Weltkrieges wurden diese Errungenschaften der Frauen bei den öffentlichen Behörden wieder sukzessiv zurückgedrängt und somit die Weiterbeschäftigung von zahlreichen Frauen und Mädchen wieder sehr umstritten. Im Jahr 1921 kam es zu einem bedeutenden gesetzlichen Durchbruch: Die Besoldungsordnung aus dem Jahr 1921 besagt, dass eine verschiedene Behandlung der Bundesangestellten männlichen und weiblichen Geschlechts aufgrund der Bestimmungen dieses Gesetzes nur insofern stattfindet, als dies ausdrücklich festgesetzt ist. Dieser Wortlaut wurde drei Jahre später auch im Gehaltsgesetz wörtlich übernommen. Hier kam es zumindest auf dem Papier erstmals zu einer formellen Gleichbehandlung von weiblichen und männlichen Bediensteten. Von faktischer Gleichbehandlung konnte jedoch zu diesem Zeitpunkt noch keine Rede sein, da weibliche Kanzleibeamtinnen von Aufstiegsmöglichkeiten ausgeschlossen waren, nach wie vor in der Entlohnung deutlich schlechter gestellt waren und somit Kanzleileiterposten prinzipiell nicht mit Frauen besetzt wurden. Frauen mit einer Reifeprüfung durften zwar den Dienst in der Verwaltung versehen, wurden jedoch nicht zur Fachprüfung für die Höhere Verwendung zu-

gelassen und blieben somit im Hinblick auf den sozialen und finanziellen Status den Kanzleibeamtinnen zugerechnet.

Trotz dieser Entwicklungen kam es nach dem Ersten Weltkrieg zu einem sprunghaften Anstieg von Frauen in der öffentlichen Verwaltung. Die Volkszählungsergebnisse aus dem Jahr 1910 und 1923 belegen diesen sprunghaften Anstieg: In der Kategorie „Öffentlicher Dienst und Freie Berufe“ waren im Jahr 1910 23.656 Frauen beschäftigt, dies bedeutet eine Frauenquote von 21%. (vergleiche dazu 112.753 männliche Bedienstete). Im Jahr 1923 betrug der Frauenanteil jedoch schon 32% mit 33.321 beschäftigten Frauen. Schon im Jahr 1924, im Rahmen einer ersten großen Abbauwelle im Öffentlichen Dienst, um den Staatshaushalt nachhaltig zu sanieren, wurden 100.000 Beamte abgebaut, aufgrund des mangelhaften Kündigungsschutzes waren hiervon vor allem Frauen betroffen. 1931 kam es zu einer zweiten Abbauwelle im Öffentlichen Dienst, die den verringerten Personalbedarf der vereinfachten Verwaltung Rechnung tragen sollte. Auch von dieser Abbauwelle waren wiederum verstärkt die Frauen betroffen, da diese selten pragmatisiert waren. Die Errungenschaft der Beschäftigung auch verheirateter Frauen nach den Jahren des Ersten Weltkrieges, wurde unter dem Druck der ökonomischen Krise der dreißiger Jahre wieder fallengelassen. Mit Verordnung im Jahr 1934 endete ex lege für verheiratete Frauen, welche im Bundesdienst standen, mehr als 340 Schilling brutto verdienten und deren Ehegatte ebenfalls beim Bund beschäftigt war, das Dienstverhältnis. Weiters wurde auch die Verehelichung als Kündigungsgrund gesehen, eine Lebensgemeinschaft ohne Eheschließung stellte ein Dienstvergehen dar, das mit Entlassung geahndet wurde. Diese Maßnahmen wurden unter dem Aspekt der Teillösung gegen die hohe Arbeitslosigkeit beschlossen und standen im krassen Widerspruch zum oben genannten Artikel 7 der österreichischen Bundesverfassung (Gleichheitsgrundsatz).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Anfang des 20. Jahrhunderts die Frauenbeschäftigung im Öffentlichen Dienst eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung und Situation und den finanziellen Zwängen der öffentlichen Verwaltung verknüpft war. Die Lockerung von Berufszugangsbeschränkungen und die Verbesserung der dienstrechtlichen Stellung der Frauen standen im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, Frauen verstärkt für den Öffentlichen Dienst heranzuziehen, da im Zuge des Ersten Weltkrieges und in den Jahren danach ein akuter Arbeitskräftemangel herrschte. Mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre und der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit wurden Frauen wiederum unter anderem durch die oben beschriebenen „Zölibatserlässe“ aus dem Öffentlichen Dienst massiv zurückgedrängt.¹⁶²

¹⁶² Dorrer, Rosemarie: Die Situation der Frau im Bundesdienst, 7-11

Die Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg waren gekennzeichnet durch die ständige Zunahme des Anteils an weiblichen Bediensteten im Öffentlichen Dienst. 1947 trat das Gehaltsübergangsgesetz in Kraft, welches im Wesentlichen eine Neufassung des Gehaltsgesetzes aus dem Jahr 1927 war. Dieses beinhaltete wiederum die Feststellung, dass männliche und weibliche Bedienstete gleich zu behandeln sind. § 1 Abs. 2 des Gehaltsüberleitungsgesetz von 1927 lautete: „Die Bundesbeamten männlichen und weiblichen Geschlechts sind in ihrer dienstrechtlichen Behandlung grundsätzlich gleichgestellt. Eine verschiedene Behandlung findet nur insoweit statt, als hier ausdrücklich bestimmt ist“. Es kam also wiederum nur zu einer formlosen Gleichheitsbestimmung. Anhand der Entwicklung des Gehaltsgefüges lassen sich Rückschlüsse über die finanzielle Situation der weiblichen Beschäftigten machen.

Zwischen 1947 und 1951 gab es insgesamt fünf Lohn- und Preisabkommen, bei denen die Bezüge der öffentlich Bediensteten mit fixen Teuerungsabgeltungen angehoben wurden. Die Folge war eine starke Nivellierung im Gehaltsgefüge. Diese Nivellierungen wirkten sich hauptsächlich auf die weiblichen Bediensteten positiv aus, da sich die Mehrheit der Frauen zu dieser Zeit in den niedrigsten Verwendungsgruppen und Dienstklassen befanden. Über die zahlenmäßige Entwicklung der weiblichen und männlichen Bediensteten zu dieser Zeit lassen sich keine genauen Angaben machen, daher müssen behelfsmäßig die Volkszählungsergebnisse (Wirtschaftsklasse: Einrichtungen der Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger, Interessensvertretungen) herangezogen werden: Im Jahr 1951 waren bereits 26,5 %, im Jahr 1961 28,7% und im Jahr 1971 bereits 30,9% der in dieser Wirtschaftsklasse gezählten Beschäftigten Frauen.

Deutlich hervorgehoben werden muss, dass weibliche Bedienstete, trotz Zunahme der Frauenbeschäftigung vorwiegend in den unteren hierarchischen Ebenen tätig waren, im wesentlich geringerem Ausmaß öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse aufwiesen und in den Akademiker- Maturantenposten deutlich unterrepräsentiert waren.¹⁶³

7.3. Die Situation der Frauen im Öffentliche Dienst Ende der 1980er Jahre:

Die Situation der Frauen im Bundesdienst Ende der 1980er Jahre stellte sich wie folgt dar: An der Unterrepräsentation der Frauen im Öffentlichen Dienst änderte sich auch Ende der 1980er Jahre nicht sehr viel. Im Jahr 1989 waren nur 25,3 % aller Beschäftigten im Bundes-

¹⁶³ Dorrer, Rosemarie: Die Situation der Frau im Bundesdienst, 11 und 33

dienst Frauen. Der Frauenanteil an den Beamten und Beamtinnen war mit 15 % nach wie vor äußerst gering. Wie bereits oben erwähnt, war der Frauenanteil in bestimmten Bereichen jedoch höher als in anderen. So betrug der Frauenanteil im Unterrichtsministerium 43,2% und auch der Frauenanteil im Bundeskanzleramt war mit 38,3% überdurchschnittlich hoch. Hingegen betrug der Frauenanteil im Wirtschaftsministerium nur 12,5%. Dieses Gefälle lässt sich so erklären, dass es Ressorts mit „typischen Frauenangelegenheiten“ gab und solche, von denen Frauen traditionell ausgeschlossen blieben, wie zum Beispiel bei Wirtschaft oder Verkehr. Im Laufe des Jahrzehnts kam es zu einem deutlichen Anstieg an Beamtinnen, dies dürfte eine Konsequenz des im Jahr 1981 in Kraft getretenen Förderungsprogramms für Frauen im Bundesdienst sein.

Eine Betrachtung und Analyse der Verwendungs- und Entlohnungsgruppen führte zu dem Ergebnis, dass die höheren, qualifizierten Positionen nach wie vor mehrheitlich den Männern vorbehalten waren und Frauen weniger oft befördert wurden als Männer. In den zwei höchsten Verwendungs-/Entlohnungsgruppen (A/a, B/b) waren im Jahr 1989 rund 19.000 Männer und nur 9.000 Frauen tätig. Der Frauenanteil in A/a war mit 21,2% deutlich niedriger als in B/b mit 35,6%.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Der Frauenanteil im Bundesdienst wuchs ebenso kontinuierlich wie der Frauenanteil bei den Beamtinnen und Beamten, trotz Frauenförderungsprogramme blieb jedoch eine strikte Segmentierung in frauentypische und nicht-frauentypische Ressorts.¹⁶⁴

In diesem Teilabschnitt erlaubte ich mir, den statistischen Hintergrund kurz darzulegen und so die Situation darzustellen, wie sie vor dem Erlass des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes 1993 in Österreich herrschte.

7.4. Legistische Entwicklung der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Bundesdienst:

Seit dem Jahr 1947 mit dem Gehaltsübergangsgesetz sind Frauen und Männer rein formal in dienstrechtlichen Belangen hinsichtlich Bezahlung und Aufstiegschancen gleichgestellt. Initiativen zur Verbesserung der Situationen von Frauen wurden in Österreich mit dem Internationalen Jahr der Frau und dem gleichzeitigen Beginn des UN- Frauenjahrzehnts eingeleitet. Im Zuge der von den Vereinten Nationen einberufenen Weltfrauenkonferenzen wurden zahlreiche internationale Übereinkommen ratifiziert, durch deren Ratifizierung sich auch der österreichische Nationalrat zu rechtlichen Schritten in Richtung Gleichbehandlung von Mann

¹⁶⁴ Wiederschwinger, Margit: Frauenbericht 1995, 241

und Frau verpflichtete. Diese internationalen Bestrebungen wurden erstmals durch das sogenannte Gleichbehandlungsgesetz in Österreich umgesetzt. 1979 wurde das Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann bei der Festsetzung des Entgeltes (Gleichbehandlungsgesetz - GBG), BGBl. Nr. 108/1979, beschlossen. Dieses sogenannte Gleichbehandlungsgesetz wurde in den letzten Jahren mehrmals überarbeitet und dessen Geltungsbereich sukzessiv erweitert.¹⁶⁵

Das Gleichbehandlungsgesetz nimmt jedoch Arbeitsverhältnisse des Öffentlichen Dienstes ausdrücklich von seinem Geltungsbereich aus. Diese Ausnahme ist dadurch zu erklären, dass das Gleichbehandlungsgebot hinsichtlich der Entgeltfestsetzung im Öffentlichen Dienst besoldungsrechtlich bereits verankert war. Sowohl das Beamten- Dienstrechtsgesetz 1979 als auch das Vertragsbedienstetengesetz 1948 sieht für die Aufnahme, Ernennung, Beförderung sowie für die Entlohnung eine formale Gleichheit zwischen den Geschlechtern vor. 1980 unterzeichnete Österreich die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und ratifizierte sie 1982 (BGBl. Nr. 443/1982) und verpflichtete sich damit, durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, für die tatsächliche Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung zu sorgen.¹⁶⁶

Im Herbst 1981 wurde seitens des Ministerrates das „Förderungsprogramm für Frauen im Bundesdienst“ beschlossen, in denen die Ressorts aufgefordert wurden, ressortspezifische Aktionspläne zu erarbeiten. Einer der wesentlichen Punkte, waren Maßnahmen zur stärkeren Besetzung qualifizierter und leitender Funktion mit Frauen. Weiters enthielt das Programm auch eine Forderung nach Bevorzugung von Frauen bei der Besetzung leitender Funktionen, sofern sie die gleiche Qualifikation wie ihre männlichen Bewerber aufweisen. Erst 1989 wurde mit dem Ausschreibungsgesetz eine vollkommene geschlechtsneutrale Ausschreibung von Dienststellen gesetzlich verankert.¹⁶⁷

Später wurde durch den EWR- Vertrag und den bevorstehenden Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Rechtsanpassung notwendig, weil die Einbeziehung des öffentlichen Sektors in die nationale Gleichbehandlungsgesetzgebung immer mehr gefordert wurde. Darüber hinaus verpflichtete sich Österreich durch die Ratifizierung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung zu einer Gleichbehandlungspolitik, welche eine Transformation der Bestimmungen auch für den öffentlichen Bereich notwendig machte. Neben diesen Gründen, für ein eigenes Gleichbehandlungsgesetz des Bundes, trugen auch empirische Tatsachen zu dessen Etablierung bei. Acht Jahre nach Beschluss des Frauen-

¹⁶⁵ Frauenbericht 1996: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 12

¹⁶⁶ Frauenbericht 1996: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, 13

¹⁶⁷ Schermann- Richter, Ulrike: Frauen im Bundesdienst oder: Der gläserne Plafond, 11

Förderungsprogramms hatten sich die Verhältnisse, wie bereits beschrieben, nicht entscheidend verändert. Der Frauenanteil im Bundesdienst betrug 1989 für die Gesamtressorts nur 25%. Unter den pragmatisierten Beamten waren lediglich 15% weiblich. Frauen waren also völlig unterrepräsentiert. Nur in jenen Ressorts, welche mit typischen Frauenangelegenheiten in Verbindung gebracht wurden, wie Soziales oder Familienangelegenheiten war der Frauenanteil höher, jedoch galt immer noch, je höher die Hierarchieebene, desto geringer der Frauenanteil. Acht Jahre nach Etablierung des Frauenförderungsprogrammes war der Frauenanteil in schlecht bezahlten Verwendungen überproportional hoch, Akademikerinnen jedoch stark unterrepräsentiert.

Durch Erlass des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 1993 sah man eine Möglichkeit, den Anteil der Frauen im Bundesdienst sichtlich zu erhöhen und gleichzeitig die Schwerpunkte der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau auf gesetzlicher Ebene zu verankern.¹⁶⁸

7.5. Das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993 (B-GIBG):

Ziel dieses Gesetzes war die Verankerung des Grundsatzes des Gleichbehandlungsgebotes sowie besondere Förderungsmaßnahmen für Frauen im Bereich des Öffentlichen Dienstes. Da das Gleichbehandlungsgesetz 1979, wie bereits oben erwähnt, Arbeitsverhältnisse des Öffentlichen Dienstes ausdrücklich aus seinem Geltungsbereich ausnimmt, bestand dringender Handlungsbedarf, da insbesondere im Hinblick auf den EWR-Vertrag und den beabsichtigten Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Anpassung des österreichischen Gleichbehandlungsrechts an das EG- Recht erforderlich war. So sieht Artikel 6 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vor, an welche das Gleichbehandlungsgesetz des Bundes angepasst werden musste, um EG-Konformität zu erlangen, dass die Mitgliedstaaten innerstaatliche Vorschriften zu erlassen habe, welche notwendig sind, damit jeder, der sich wegen Nichtanwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Sinne der Art. 3,4 und 5 der Richtlinie aus seiner Person für beschwert hält, nach etwaiger Befassung anderer zuständiger Stellen, seine Rechte gerichtlich geltend machen kann. Dies führte in Österreich unter anderem zur Einführung der Bundesgleichbehandlungskommission im Bundeskanzleramt. Diese Rechtsanpassung des österreichischen Rechts im Hinblick auf das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993 ist ein Beispiel dafür, wie im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union zahlreiche Gesetze und Vorschriften an die EG- Rechtslage angepasst wurden. Darüber hinaus forderten die EG- Bestimmungen eine Einbeziehung des öffentlichen Sektors in die nationale Gleichbehandlungsgesetzgebung. Artikel 4 dieser Richtlinie

¹⁶⁸ Schermann- Richter, Ulrike: Frauen im Bundesdienst oder: Der gläserne Plafond, 12

sieht weiters vor, dass „die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zu allen Arten und Stufen der Berufsberatung, der Berufsbildung, der beruflichen Weiterbildung und Umschulung beinhaltet, dass die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften beseitigt werden“.¹⁶⁹ Zweiter ausschlaggebender Grund für die Erlassung des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes war die Ratifizierung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (BGBl. Nr. 443/1982). Österreich hatte sich darin verpflichtet, durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung zu sorgen und mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen. Ein weiterer entscheidender Punkt für die Erlassung des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes bestand in der besonderen Vorbildwirkung des Bundes im Bereich der Förderungsmaßnahmen für Frauen. Der Bund als Dienstgeber hat ja die Möglichkeit, sich selbst zu Frauenförderungsmaßnahmen zu verpflichten. Mit dem bereits oben erwähnten Förderungsprogramm für Frauen im Bundesdienst aus dem Jahr 1981 wurde bereits diese besondere Vorbildfunktion des Bundes hinsichtlich der Förderung der Gleichbehandlung hervorgehoben und dokumentiert. Aufgrund dieser Begründungen wurde schließlich das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz im Jahr 1993 erlassen, welches die Stellung der Frau im Bundesdienst verbessern und einen Meilenstein in der österreichischen Frauenpolitik darstellen sollte.¹⁷⁰

Das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz, welches mit 12. Februar 1993 in Kraft getreten ist, wurde von der damaligen Bundesregierung unter Bundeskanzler Franz Vranitzky im Rahmen eines sogenannten „Gleichbehandlungspaketes“ verabschiedet.

Dieses Gleichbehandlungspaket, welches neben der Einführung eines eigenen Gleichbehandlungsgesetzes für den Bundesdienst auch Novellierungen unter anderem zum Arbeitsverfassungsg und ArbeitszeitG brachte, stellte einen neuerlichen Fortschritt in Sachen Gleichbehandlung der Geschlechter dar.¹⁷¹

Federführend beteiligt an der Erlassung des Bundes- Gleichbehandlungsgesetz war die damalige Ministerin für Frauenangelegenheiten Johanna Dohnal von der SPÖ.

In einer Rede vor dem Nationalrat am 1. Dezember 1992 zum Gleichbehandlungspaket der Regierung äußerte sich Johanne Dohnal zur geplanten Einführung eines Gleichbehandlungsgesetzes für den Bundesdienst wie folgt: „ Heute, jetzt im Anschluss, werde ich dem Ministerrat ein Bundesgesetz über Gleichbehandlung und Frauenförderung im Bereich des Bundesdienstes zur Beschlussfassung vorlegen. (...)

¹⁶⁹ Art. 4 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates

¹⁷⁰ ErläutRV 857 BlgNR 18 GP 16

¹⁷¹ Rosenkranz, Sigmund: Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 157

Viele Forderungen des Gleichbehandlungspaketes waren naturgemäß Forderungen an die Arbeitgeberseite, und mit Recht wurde in diesen Verhandlungen immer wieder von der Arbeitgeberseite verlangt und gefordert- und nicht nur in den Verhandlungen um das Gleichbehandlungspaket, sondern auch in internationalen Dokumenten wurden immer wieder konkrete Empfehlungen ausgesprochen, dass die öffentliche Hand als größter Dienstgeber beispielgebend sein sollte. Das ist mit Fug und Recht zu verlangen, das ist völlig richtig.

Ich glaube, dass mit diesem Gesetz, das einem konkreten Auftrag zur aktiven Frauenförderung enthält- das gibt es noch in keinem einzigen Gesetz: Auftrag zur aktiven Frauenförderung- nicht nur der Bund den privaten Arbeitgebern ein Vorbild sein wird, sondern dass damit Österreich auch international ein vorzeigbares Signal zur Herstellung einer tatsächlichen Chancengleichheit setzt“.¹⁷²

7.6. Die Umsetzung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 in die österreichische Rechtsordnung:

Wie bereits oben erwähnt, wurde die Richtlinie 76/207/EWG des Rates durch das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 1993 in die österreichische Rechtsordnung umgesetzt. Dies wurde notwendig, da durch den beabsichtigten Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Anpassung des österreichischen Gleichbehandlungsrechts an der EG- Recht erforderlich war. Das Ziel der Richtlinie wird in Artikel 1 der Richtlinie folgendermaßen definiert: „Diese Richtlinie hat zum Ziel, dass in den Mitgliedstaaten der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, einschließlich des Aufstiegs, und des Zugangs zur Berufsbildung sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und in Bezug auf die soziale Sicherheit (...) verwirklicht wird“.¹⁷³ Dieser Grundsatz wird im folgenden als „Grundsatz der Gleichbehandlung“ bezeichnet.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Richtlinie handelt es sich meiner Meinung nach um eine sogenannte Rahmenrichtlinie. Sie beschränkt sich in ihren Formulierungen auf die Festlegungen von Leitlinien und Zielvorgaben und lässt den nationalen Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Umsetzung. Nach der Rechtssprechung des EuGH „steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält (...)“.¹⁷⁴ Wie bereits erwähnt, regelt in Österreich die Kompetenzverteilung, festgelegt im Bundesverfassungsgesetz, in wessen Gesetzgebungs- und Vollziehungsbereich die Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie fällt. Gemäß Artikel 10 Abs. 1

¹⁷² Dohnal, Johanna: Zum Gleichbehandlungspaket. Wien/Parlament, Sitzung des Nationalrates vom 1.12.1992

¹⁷³ Art. 1 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates

¹⁷⁴ EuGH, Rs 97/81, Slg. 1982

Z. 16 B-VG ergibt sich, dass Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung das Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten ist. Kompetenzrechtlich ist also der Bund für die Vollziehung und Gesetzgebung zuständig. Gemäß § 1 Abs. 1 des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes 1993 in der ursprünglichen Fassung findet das B-GIBG sowohl für Bedienstete, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen Anwendung als auch für Bedienstete, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen. Auch auf Landesebene kam es relativ rasch zu Bestrebungen, die Gleichbehandlung im Landes – und Gemeindedienst rechtlich zu verankern und damit zu verwirklichen. Diese Landes-Gleichbehandlungsgesetze wie jene aus Kärnten, orientieren sich sehr stark am Bundes-Gleichbehandlungsgesetz. So definiert § 1 K-LGBG das Ziel „im Landes- und Gemeindedienst jede mittelbare und unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und jede Belästigung und sexuelle Belästigung zu vermeiden“.

Nun werden einzelne Abschnitte des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes herausgegriffen: Wesentlich und besonders erwähnenswert ist vor allem die Legaldefinition in § 2 Abs. 6 des B-GIBG. Demnach wird unter Diskriminierung folgendes verstanden: „Diskriminierung ist jede benachteiligende Differenzierung, die ohne sachliche Rechtfertigung vorgenommen wird“. Aus den Erläuterungen der Regierungsvorlage ist zu entnehmen, dass der Begriff der Diskriminierung im Sinne der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG des Rates und in Anlehnung an das Gleichbehandlungsgesetz 1979 definiert wurde. Zur Diskriminierung ist es demnach nicht nötig, dass eine Differenzierung ausdrücklich auf das Geschlecht Bezug nimmt. Es sind somit auch mittelbare Diskriminierungen erfasst. Ausschlaggebendes Kriterium ist dabei, ob sich eine Maßnahme für eine Gruppe benachteiligend auswirkt und es darüber hinaus an der sachlichen Rechtfertigung mangelt. Grundsätzlich kann zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung unterschieden werden.

Unter unmittelbarer Diskriminierung wird im Allgemeinen die ausdrückliche Benachteiligung auf Grund des Geschlechts verstanden. Hierbei handelt es sich vorwiegend um biologische Charakteristika wie das Merkmal der „Schwangerschaft“, welches ja nicht alle Frauen treffen würde. Da nach Auffassung des EuGH eine Schwangerschaft zu den wesentlichen Lebensumständen gehört, werden daran anknüpfende Maßnahmen oder auch Regelungen als unmittelbar diskriminierend gewertet.¹⁷⁵

Laut den Erläuterungen der Regierungsvorlage zum Bundes-Gleichbehandlungsgesetz liegt eine mittelbare Diskriminierung vor allem dann vor (unter Einbeziehung der Rechtsprechung des EuGH), „wenn Kriterien, die de facto ausschließlich oder überwiegend nur Ange-

¹⁷⁵ Rosenkranz, Sigmund: Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 169-170

hörige eines Geschlechtes treffen, bei der Auswahl zwischen Bewerberinnen und Bewerbern herangezogen werden“.¹⁷⁶

Dieses Diskriminierungsverbot ist gleich am Anfang des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes, unter der Überschrift des ersten Abschnittes „Gleichbehandlungsgebot“ festgelegt. Der Gesetzgeber wollte anstatt des negativ klingende „Diskriminierungsverbot“ das positiv klingenden „Gleichbehandlungsgebot“ statuieren. Mit dieser Definition, folgte der Gesetzgeber auch der EG-Richtlinie, welche in Artikel 1 das „Diskriminierungsverbot“ als „Grundsatz der Gleichbehandlung“ bezeichnet.¹⁷⁷

Artikel 3 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates besagt, dass die „Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung beinhaltet, dass bei den Bedingungen des Zugangs – einschließlich der Auswahlkriterien- zu den Beschäftigungen oder Arbeitsplätzen – unabhängig vom Tätigkeitsbereich oder Wirtschaftszweig- und zu allen Stufen der beruflichen Rangordnung keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts erfolgt“.

Im Bundes-Gleichbehandlungsgesetz findet sich in § 6 das Gebot, bei Ausschreibungen von Planstellen und Funktionen, darauf zu achten, dass die Formulierung nicht zu einer Diskriminierung führt. Die Ausschreibungen sind gemäß der Regierungsvorlage so zu formulieren, dass Frauen und Männer gleichermaßen betroffen sind, es sie denn, ein bestimmtes Geschlecht ist eine unverzichtbare Voraussetzung für die Ausübung der vorgesehenen Tätigkeit. Darüber hinaus darf die Ausschreibung keine zusätzlichen Anforderungen enthalten, welche auf ein bestimmtes Geschlecht schließen lassen.¹⁷⁸

Das Ziel besteht darin, Ausschreibungen möglichst geschlechtsneutral zu formulieren und so dafür zu sorgen, dass Frauen nicht bereits schon bei der Bewerbung abgeschreckt und diskriminiert werden.¹⁷⁹

Laut den Erläuterungen zur Regierungsvorlage wird an der Bedingung der „unverzichtbaren Voraussetzung“ ein sehr strenger Maßstab angelegt. Ausdrücklich wird festgehalten, dass das Vorliegen lediglich traditioneller Wertvorstellungen den Ausnahmetatbestand nicht erfüllt, da etwa der Hinweis, dass ein abgeleiteter Präsenz- oder Zivildienst eine Voraussetzung für eine Bewerbung ist, in der Regel Frauen ausschließt. Zusätzlich wird ausdrücklich festgehalten, sofern Frauenförderungsmaßnahmen geboten sind, in der Ausschreibung auf

¹⁷⁶ ErläutRV 857 BlgNR 18 GP 14

¹⁷⁷ Rosenkranz, Sigmund: Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 171

¹⁷⁸ RV 857 BlgNR 18 GP 3

¹⁷⁹ Rosenkranz, Sigmund: Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 171

folgenden Umstand hinzuweisen ist; „Das Bundesministerium ist bemüht, den Anteil von Frauen in Leitungsfunktionen zu erhöhen und lädt daher ausdrücklich Frauen zur Bewerbung ein. Darüber hinaus sollte jede Ausschreibung den Passus enthalten, dass Frauen die gleich geeignet wie männliche Bewerber sind, bei der Besetzung der Planstelle/ Funktion bevorzugt werden“.¹⁸⁰

Zum Schluss möchte ich noch die §§ 42 und 43 B-GIBG herausgreifen. Diese Bestimmungen ordnen an, dass Frauen bei gleicher Eignung wie ihre männlichen Mitbewerber solange bevorzugt in den Bundesdienst aufzunehmen bzw. für (höherwertige) Funktionen zu bestellen sind, als für die angestrebten Verwendungen (Funktionen) Förderungsmaßnahmen geboten sind. Diese Bevorzugung gilt jedoch nur, wenn die Frau nicht weniger geeignet ist als der bestgeeignetste Mitbewerber. Die Dauer dieser Bevorzugung beträgt jedenfalls diesen Zeitraum, welcher zur Erreichung der Grenze von 40% Frauenanteil benötigt wird. Fällt später der Frauenanteil in der betreffenden Verwendungsgruppe im Wirkungsbereich der jeweiligen Dienstbehörde wieder unter 40 %, so tritt die Regelung erneut in Kraft.¹⁸¹

In diesem Abschnitt habe ich lediglich die wichtigsten Bestimmungen dieses Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes 1993 herausgegriffen, jene mit welchen die Ziele - Gleichbehandlung von Frauen und Männern in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verhältnis zum Bund, vorübergehende Förderung von Frauen zur Herstellung der beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern bzw. Verbot der Diskriminierung auf Grund des Geschlechts - verwirklicht wurden bzw. deren Verwirklichung zumindest in greifbarer Nähe gerückt ist.¹⁸²

7.7. Das Gleichbehandlungsgesetz 1979 und dessen Anpassung an das EG- Recht:

Im folgenden Kapitel möchte ich das Gleichbehandlungsgesetz 1979 (GBG) und dessen Anpassung an das EG-Recht kurz skizzieren. Ich habe dieses Gesetz zum einen wegen der fachlichen Nähe zum Bundes-Gleichbehandlungsgesetz ausgewählt und zum anderen bietet das Gleichbehandlungsgesetz 1979 (GBG) ein gutes Beispiel dafür, wie ein bereits bestehendes Gesetz, im Gegensatz zum Bundes- Gleichbehandlungsgesetz, an die EG- Rechtslage kurz vor dem Beitritt Österreichs angepasst wurde.

¹⁸⁰ ErläutRV 857 BlgNR 18 GP 19

¹⁸¹ Rosenkranz, Sigmund: Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, 247

¹⁸² RV 857 BlgNR 18 GP 14

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Arbeit war im Gleichbehandlungsgesetz aus dem Jahr 1979 nur sehr oberflächlich geregelt. In der ursprünglichen Fassung trug das Gesetz noch den Titel „Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frau und Mann bei der Festsetzung des Entgelts“. Wie dem Titel entnommen werden kann, beschränkt sich das Gleichbehandlungsgesetz auf die Festsetzung des Entgelts. Im Gesetz wurde ein sogenanntes Gleichbehandlungsgebot verankert, welches eine Diskriminierung untersagte. Diskriminierung wurde als jede benachteiligende Differenzierung definiert, welche ohne sachliche Rechtfertigung vorgenommen wird.

Eine erste Novelle im Jahr 1985 führte zu einer Ausdehnung des Gleichbehandlungsgebotes auf die Gewährung freiwilliger Sozialleistungen, welche kein Entgelt darstellen und auf Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung auf betrieblicher Ebene.¹⁸³

Dem Bericht des Ausschusses¹⁸⁴ für soziale Verwaltung vom Juni 1985 ist zu entnehmen, dass der Grund für die Ausdehnung darin bestand, dass die Diskriminierung bei der Entgeltfestsetzung nur eine Form der Diskriminierung darstelle. Darüber hinaus sieht die Novelle ein Verbot von geschlechtsspezifischen Stellenausschreibungen vor.

Trotz dieser Verbesserungen ist dem Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung vom 16. Juni 1990¹⁸⁵ zu entnehmen, dass ein Vergleich mit den meisten westeuropäischen und nordischen Staaten zeige, dass in Österreich der gesetzliche Diskriminierungsschutz weit unter internationalem Standard liege. Der Bericht führt dabei aus: „für die den europäischen Gesellschaften angehörenden Staaten sind vor allem der Standard der Richtlinie vom 10. Februar 1975 über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (Lohngleichbehandlungsrichtlinie) (75/117/EWG) und der Richtlinie vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie im Bezug auf die Arbeitsbedingungen (Gleichbehandlungsrichtlinie) (76/207/EWG) maßgebend“.¹⁸⁶ Der Bericht stellt weiters fest, dass im Falle eines Beitritts Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft, Österreich zur sofortigen Angleichung der Gleichbehandlungsbestimmungen an die EG- Richtlinien verpflichtet wäre.

Von dieser Feststellung ausgehend, erfolgten die ersten Anpassungsschritte an das EG-Recht bereits drei Jahre vor der formellen Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Eu-

¹⁸³ Eichinger, Julia: EU- Rechtsangleichung und österreichisches Frauenarbeitsrecht, 13

¹⁸⁴ AB 671 BlgNR 16.GP 1

¹⁸⁵ AB 1411 BlgNR 17. GP 1

¹⁸⁶ AB 1411 BlgNR 17.GP 1

ropäischen Gemeinschaft. Eine von der Bundesregierung im Jahr 1987 eingesetzte Arbeitsgruppe für Europäische Integration hatte bereits schon vor der Übergabe der offiziellen Beitrittsanträge im Juli 1989 eine umfassende und vergleichende Untersuchung der österreichischen Gesetzeslage und der EG-Regelungen vorgenommen.

Ergänzend dazu, musste auch im Zuge der Verhandlungen über die Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraumes, die Vereinbarkeit der österreichischen Rechtsvorschriften mit dem „*acquis communautaire*“ ermittelt werden. In diesen Untersuchungen wurden auch die Vorschriften zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben miteinbezogen, sodass für diesen Rechtsbereich sehr früh ein Angleichungsbedarf an das EG-Recht ermittelt werden konnte.¹⁸⁷

Dieser Anpassungsbedarf an das EG-Recht wurde im Gleichbehandlungsgesetz mit der zweiten Novelle 1990 Rechnung getragen. Sowohl im Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung vom 19.6.1990¹⁸⁸ als auch im Initiativantrag zur zweiten GBG-Novelle zeigt sich ganz klar, dass das Bemühen um eine Anpassung der österreichischen Gesetzeslage an das Niveau der Gleichbehandlungsbestimmungen des EG-Rechts einer der ausschlaggebenden Punkte für das Tätigwerden des Gesetzgebers zum Ausbau der nationalen Gleichbehandlungsvorschriften war. Aus dem Vorblatt des Initiativantrages kann hinsichtlich der Problemstellung entnommen werden, dass das EG-Recht auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Frau und Mann weitgehendere Regelungen als das österreichische Recht vorsehe.¹⁸⁹

Aus den Erläuterungen des Ausschussberichts für soziale Verwaltung¹⁹⁰ zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs geht ebenfalls eindeutig hervor, dass sich vor allem die inhaltliche Erweiterung des gesetzlichen Gleichbehandlungsgebotes gemäß § 2 des Gleichbehandlungsgesetzes an der EG-Gleichbehandlungsrichtlinie orientiert. Daraus zeigt sich, dass bereits 1990 eine weitgehende Angleichung der österreichischen Rechtslage an die gemeinschaftlichen Gleichbehandlungsvorschriften erreicht wurde, obwohl es zu dem damaligen Zeitpunkt noch keine dahingehende Verpflichtung der österreichischen Rechtssetzungsorgane gab. Nun entsprach die österreichische Gesetzeslage in wesentlichen Bereichen den Anforderungen des EG-Rechts. Dennoch wurde keine gänzliche Übereinstimmung erzielt. Je näher jedoch das Wirksamwerden des EWR-Abkommens rückte und je greifbarer die EG-

¹⁸⁷ Eichinger, Julia: EU- Rechtsangleichung und österreichisches Frauenarbeitsrecht, 17

¹⁸⁸ AB 1411 B1gNR 17.GP 2

¹⁸⁹ IA 427/A,II- 11433 B1gNR 17.GP 14

¹⁹⁰ AB 1411 B1gNR 17.GP 2

Mitgliedschaft für Österreich wurde, wurde eine dritte Novelle zum Gleichbehandlungsgesetz unerlässlich.¹⁹¹

Aus dem Vorblatt der Regierungsvorlage zur dritten Novelle¹⁹² kann folgendes entnommen werden: „Im Hinblick auf den EWR- Vertrag, durch den Österreich verpflichtet ist, weite Bereiche des EG- Rechts zu übernehmen, und den beabsichtigten EG-Beitritt Österreichs ist eine Anpassung des österreichischen Gleichbehandlungsrechts an das - einen weitreichenden Diskriminierungsschutz vorsehende - EG Recht erforderlich“.¹⁹³

Ziel der neuerlichen Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes war es nun, eine „vollkommene EG- Konformität“ der österreichischen Rechtslage auf dem Gebiet der Gleichbehandlung zu erreichen.

¹⁹¹ Eichinger, Julia: EU-Rechtsangleichung und österreichisches Frauenarbeitsrecht, 21

¹⁹² RV 735 BlgNR 18.GP

¹⁹³ RV 735 BlgNR 18.GP

Kapitel 8: Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und deren Umsetzung im Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993

In diesem Kapitel möchte ich aufzeigen, wie ein bereits bestehendes Gesetz (Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 1993) durch drei EG- Richtlinien maßgeblich novelliert wurde, um somit den Anforderungen des EG- Rechts gerecht zu werden.

Mit der Novelle des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes im September 2008 sind drei EG- Richtlinien, nämlich die Richtlinie 2000/43/EG (Antirassismusrichtlinie), die Richtlinie 2000/78/EG (Rahmgleichbehandlungsrichtlinie) und die Richtlinie 2002/73/EG (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) umgesetzt worden. Mein Hauptaugenmerk möchte ich auf die Antirassismusrichtlinie legen, da diese maßgeblich zur Novellierung des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes 1993 beigetragen hat.

8.1. Geltungsbereich und Zweck der Antirassismusrichtlinie:

Auf einer Tagung in Tampere im Oktober 1999 ersuchte der Europäische Rat die Kommission, so bald wie möglich, Vorschläge zur Durchführung des Artikels 13 EG- Vertrag im Hinblick auf die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzulegen. Der Zweck bestand darin, „günstigere Bedingungen für die Entstehung eines Arbeitsmarktes zu schaffen, der soziale Integration fördert. Dies soll durch ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen geschehen, die darauf abstellen, Diskriminierungen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, wie ethnische Minderheiten, zu bekämpfen“.¹⁹⁴

Der Artikel 13 des EG- Vertrages normiert, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen kann, „um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Art. 7 und 8 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates

¹⁹⁵ Art. 13 EG- Vertrag

Der Rat der Europäischen Kommission führt weiters in seinen Erwägungen zur Erlassung der Richtlinie gemäß Absatz 9 aus, dass „Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft die Verwirklichung der im EG-Vertrag festgelegten Ziele unterminieren können, insbesondere die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus, eines hohen Maßes an sozialem Schutz, die Hebung des Lebensstandards und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie die Solidarität“.¹⁹⁶

Explizit wird hervorgehoben, dass in dieser Richtlinie 2000/43/EG des Rates lediglich Mindestanforderungen festgelegt werden und es den Mitgliedstaaten selbstverständlich freisteht, günstigere Vorschriften einzuführen. Betont wird in Absatz 26, dass die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für den Fall vorsehen sollen, dass gegen die in der Richtlinie dargelegten Vorschriften und Prinzipien verstoßen wird.

Der Geltungsbereich dieser Richtlinie umfasst gemäß Artikel 3 alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich der öffentlichen Stellen, in Bezug auf die Bedingungen für den Zugang zu unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit, Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung, die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisation, den Sozialschutz, die sozialen Vergünstigungen, die Bildung und den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zu Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum.¹⁹⁷

Der Zweck der Richtlinie besteht in der „Schaffung eines Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten“.¹⁹⁸

„Gleichbehandlungsgrundsatz“ im Sinne dieser Richtlinie bedeutet, dass es keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft geben darf.

Eine unmittelbare Diskriminierung liegt dann vor, „wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde“.

¹⁹⁶ Art.9 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates

¹⁹⁷ Art. 3 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates

¹⁹⁸ Art.1 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates

Demgegenüber wird eine mittelbare Diskriminierung so definiert, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich“.¹⁹⁹

Betont werden muss, dass der Begriff der Diskriminierung sehr weit gefasst ist, jedoch die Diskriminierungsgründe auf jene der Rasse oder ethnischen Herkunft beschränkt sind und darüber hinaus der Schutz vor dieser Art von Diskriminierung nur im Bereich der Arbeitswelt umfassend gewährleistet ist. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Richtlinie handelt es sich meiner Meinung nach wiederum um eine sogenannte Rahmenrichtlinie. Sie beschränkt sich in ihren Formulierungen auf die Festlegung von Leitlinien und Zielvorgaben und lässt den nationalen Gesetzgeber auch hier einen weiten Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Umsetzung ins nationale Recht. Ein gutes Beispiel für die Festlegung von Zielvorgaben ist der Artikel 15 der Antirassismusrichtlinie, worin geregelt wird, dass die Mitgliedstaaten die Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Anwendung dieser Richtlinie zu verhängen sind und die Mitgliedstaaten darüber hinaus, alle geeigneten Maßnahmen treffen, um deren Durchsetzung zu gewährleisten.²⁰⁰

Diese Antirassismusrichtlinie hätte gemäß Artikel 17 bis zum Juli 2003 durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen. In Österreich ist diese Richtlinie nicht fristgerecht ins nationale Recht umgesetzt worden, worauf die Kommission der Europäischen Gemeinschaft ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich gemäß Art. 226 EG einleitete. Auf diese Thematik möchte ich weiter unten eingehen.

8.2. Die Richtlinie 2000/78/EG des Rates (Rahmengleichbehandlungsrichtlinie) und die Richtlinie 2002/73/EG des Rates (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie)

Der Rat der Europäischen Union hat fünf Monate nach Erlassung der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG eine weitere Richtlinie erlassen, mit dem Ziel einen allgemeinen Rahmen für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf festzulegen. Da in der Antirassismusrichtlinie, wie oben erwähnt, die Diskriminierungsgründe auf jene der Rasse oder der ethnischen Herkunft beschränkt waren, kam es nun im Zuge dieser Rahmengleichbehandlungsrichtlinie zu einer Ausweitung der Diskriminierungsgründe. Der Zweck dieser Richtlinie besteht nun in der „ die Schaffung eines allgemeinen Rahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des

¹⁹⁹ Art.2 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates

²⁰⁰ Art. 15 der Richtlinie 2000/43/EG des Rates

Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf; die Richtlinie dient der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten“.²⁰¹

Auch die Begriffe der mittelbaren und unmittelbaren Diskriminierung werden ähnlich, unter Bezugnahme der erweiterten Diskriminierungsgründe, definiert.

Die Antirassismusrichtlinie und die Rahmgleichbehandlungsrichtlinie weisen grundsätzlich einen nahezu deckungsgleichen sachlichen Geltungsbereich auf, wobei sich die Rahmgleichbehandlungsrichtlinie auf den Bereich der Arbeitswelt beschränkt.

Auch diese Rahmgleichbehandlungsrichtlinie 2000/78/EG des Rates bedurfte einer Umsetzung ins nationale Recht bis zum Dezember 2003, hierbei war die Republik Österreich ebenfalls säumig, was wiederum zu einer Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens auf Seiten der Kommission führte.

Die spätere Novelle zum Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 2008 wurde ebenso durch die Richtlinie 2002/73/EG des Rates (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) beeinflusst, welche in Artikel 2 festlegt, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung in Sinne der nachstehenden Bestimmungen beinhaltet, „dass keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts- insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand erfolgen darf“.²⁰²

In dieser geänderten Gleichbehandlungsrichtlinie werden die Begriffe unmittelbare und mittelbare Diskriminierung in Anlehnung an die Antirassismusrichtlinie und die Rahmgleichbehandlungsrichtlinie definiert. Gemäß Artikel 2 liegt eine unmittelbare Diskriminierung dann vor, „wenn eine Person aufgrund ihres Geschlechts in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstigere Behandlung erfährt, als eine andere Person, erfahren hat oder erfahren würde“; eine mittelbare Diskriminierung liegt wiederum dann vor, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einem Geschlecht angehören, in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechts benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zu Erreichung des Ziels angemessen und erforderlich“.²⁰³

²⁰¹ Art. 12 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates

²⁰² Art. 2 der Richtlinie 2002/73/EG des Rates

²⁰³ Art. 2 der Richtlinie 2002/73/EG des Rates

Im Zuge dieser Richtlinie wurden wiederum die Diskriminierungsgründe um jene des Geschlechts erweitert.

Unterstrichen werden sollte, dass in diesen drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ die Begriffe unmittelbare und mittelbare Diskriminierung erstmalig definiert wurden. Artikel 2 der Richtlinie 2002/73/EG des Rates (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) ist zwar ident mit Artikel 2 der Richtlinie 76/207/EWG des Rates (Gleichbehandlungsrichtlinie) aus dem Jahr 1976, präzisiert jedoch die Begriffe der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass diese Richtlinien richtungweisend für die Antidiskriminierungspolitik der Europäischen Union sind und einen Bestandteil des gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstandes darstellen, welcher von den Mitgliedstaaten zwangsläufig übernommen werden musste.

8.3. Die Umsetzung der „Antidiskriminierungsrichtlinien“ ins österreichische Recht im Hinblick auf das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993:

Das Ziel der Novelle des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes im September 2008 bestand darin, eine umfassende Anpassung des nationalen EG-Rechts, vor allem an die Richtlinie 2000/43/EG (Antirassismusrichtlinie) sowie an die Richtlinie 2000/78/EG (Rahmengleichbehandlungsrichtlinie) mit Ausnahme des Diskriminierungstatbestandes der Behinderung und an die Richtlinie 2002/73/EG (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) zu erreichen. Bei diesen drei Richtlinien handelt es sich um Rahmenrichtlinien, Zielvorgaben und Leitlinien lassen hier dem nationalen Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Der Inhalt der Richtlinien ist ebenfalls sehr klar und verständlich strukturiert. Die Novelle beinhaltete eine Ausweitung der bisherigen Diskriminierungstatbestände, da das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz bis dato lediglich Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts im Zusammenhang mit einem Dienst- und Ausbildungsverhältnis bzw. Arbeitsverhältnis verboten hatte. Der Diskriminierungstatbestand der Behinderung, in der Richtlinie 2000/78/EG, wurde nicht in die Novelle eingearbeitet, sondern hierfür wurde ein eigenes Bundes- Behindertengleichstellungsgesetz geschaffen. Dieser Umstand wird so erklärt, dass im österreichischen Recht bis dato eine gesonderte Umsetzung hinsichtlich Regelungen für behinderte Arbeitsnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Arbeitswelt in einer eigenen Rechtsquelle erfolgt ist (Behinderteneinstellungsgesetz).²⁰⁴

²⁰⁴ ErläutRV 285 BlgNR 22 GP 2

Die Neuschaffung des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes ist ein gutes Beispiel dafür, wie der nationale Gesetzgeber versuchte, sowohl den Bestimmungen der Rahmengleichbehandlungsrichtlinie gerecht zu werden als auch versuchte, diese Bestimmungen wortgetreu und systematisch korrekt in das nationale Rechtsgefüge einzugliedern.

Bestimmungen der drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ finden sich im nationalen Recht, im Bereich der öffentlichen Verwaltung, in folgenden Gesetzen:

- Bundes- Gleichbehandlungsgesetz,
- Bundes- Behindertengleichstellungsgesetz,
- Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft und im
- Bundessozialamtsgesetz.

Im Zuge der Novelle 2008 des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes kam es zu einer Aufnahme der Begriffe der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung in das Gesetz.

Diese Begriffe wurden im § 4a des B-GIBG näher ausgestaltet, der wie folgt lautet:

§ 4a (1) Eine *unmittelbare Diskriminierung* liegt vor, wenn eine Person auf Grund ihres Geschlechtes in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.

(2) Eine *mittelbare Diskriminierung* liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, Personen, die einem Geschlecht angehören, in besonderer Weise gegenüber Personen des anderen Geschlechtes benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich.²⁰⁵

Bei näherer Betrachtung dieses § 4a B-GIBG zeigt sich, dass sich der österreichische Gesetzgeber hier der so genannten „*copy- out- strategy*“ bediente, da er den Richtlinien text der Richtlinie 2002/73/EG (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) einfach wortwörtlich in das nationale Recht, sprich das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz, übernahm.

Die Diskriminierungstatbestände der Antirassismusrichtlinie und der Rahmengleichbehandlungsrichtlinie sind ebenfalls, im Zuge der Novelle, in das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz eingeflossen.

²⁰⁵ § 4a B-GIBG

Das zweite Hauptstück lautet wie folgt:

„Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit,
der Religion oder der Weltanschauung, des Alters oder der
sexuellen Orientierung (Antidiskriminierung)“

§ 13 (1) Auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung darf im Zusammenhang mit einem Dienst- oder Ausbildungsverhältnis gemäß § 1 Abs. 1 niemand unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden (...).

§ 13a (1) Eine *unmittelbare Diskriminierung* liegt vor, wenn eine Person auf Grund eines in § 13 genannten Grundes in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung erfährt, als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.

(2) Eine *mittelbare Diskriminierung* liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer ethnischen Gruppe angehören, oder Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung, eines bestimmten Alters oder mit einer bestimmten sexuellen Orientierung gegenüber anderen Personen in besonderer Weise benachteiligen können, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Zieles angemessen und erforderlich.

(3) Eine Diskriminierung liegt auch bei Anweisung einer Person zur Diskriminierung vor.²⁰⁶

Die Umsetzung dieser Diskriminierungstatbestände, ist hier nicht durch die „copy-out-strategy“ geschehen, da der Artikel 2 der Antirassismusrichtlinie bzw. der Artikel 2 der Rahmgleichbehandlungsrichtlinie nicht wortwörtlich in den österreichischen Gesetzestext übernommen worden sind, es handelt sich hierbei jedoch um eine nahezu wortgleiche Umsetzung.

Den Materialien der Regierungsvorlage ist zu entnehmen, dass es im Zuge der Novelle auch zu einer Ausweitung der Zuständigkeit der mit der Gleichbehandlung befassten Institutionen, speziell der Gleichbehandlungskommission, auf die Diskriminierungstatbestände der beiden Richtlinien kam.²⁰⁷

²⁰⁶ §§ 13 und 13a des B-GIBG

²⁰⁷ ErläutRV 285 BlgNR 22 GP I

Dabei lautet der § 22a folgendermaßen:

(Abs. 1) Die Kommission hat in Senaten zu entscheiden. Die beiden einzurichtenden Senate sind für folgende Bereiche zuständig:

- Senat I für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern
- Senat II für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder der Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung

(Abs. 2) Betrifft ein von der Kommission zu behandelnder Fall sowohl die Gleichbehandlung von Frauen und Männern als auch die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung, so ist Senat I zuständig. Er hat dabei auch die Bestimmungen über die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung (I. Teil, 2. Hauptstück) anzuwenden.²⁰⁸

Alle drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ sehen vor, dass die Mitgliedstaaten „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Sanktionen, für den Fall vorsehen sollten, dass gegen die Verpflichtungen der Richtlinien im Hinblick auf die Gleichbehandlung verstoßen wird.²⁰⁹

Im österreichischen Bundes- Gleichbehandlungsgesetz wurden diese Schadenersatzregelungen in die §§ 17 bis 19 aufgenommen. Wobei ich hauptsächlich den § 19 B-GIBG hervorheben möchte, da hier Schadenersatzregelungen für die Diskriminierungstatbestände der sexuellen Belästigung, der Belästigung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung normiert sind.²¹⁰

Das österreichische Gesetz normiert hierbei bei Verstößen gegen § 19 B-GIBG eine Schadenersatzmindestgrenze von 400 Euro, kritisch hinterfragt werden sollte jedoch dabei, ob eine Geldstrafe von 400 Euro, jenen Anforderungen der Richtlinie „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Maßnahmen zu erlassen, wirklich gerecht wird, oder ob nicht eine Anhebung dieser Schadenersatzgrenze angedacht werden sollte.

²⁰⁸ § 22a B-GIBG

²⁰⁹ Abs. 35 der Richtlinie 2000/78/EG de Rates

²¹⁰ ErläutRV 285 BlgNR 22 GP 14

8.4. Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich:

Durch die nicht fristgerechte Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG (Antirassismusrichtlinie) in das österreichische Recht, leitete die Europäische Kommission im Dezember 2003 das dreistufige Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EG ein.

Im Februar 2004 folgte im Rahmen einer Stellungnahme der Kommission eine Aufforderung an Österreich binnen zwei Monate alle erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie zu ergreifen. Die österreichischen Behörden teilten daraufhin der Kommission mit, dass alle erforderlichen Umsetzungsakte noch vor dem Sommer 2004 verabschiedet werden würden und noch im zweiten Quartal 2004 in Kraft treten würden. Eine weitere Nachricht seitens der österreichischen Behörden, dass alle Umsetzungsmaßnahmen nun durchgeführt worden sind- erfolgte jedoch nicht. Die Europäische Kommission erhob daraufhin Klage beim EuGH.

In der Klageschrift wurde festgehalten, dass Österreich gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hatte, da die Republik bis dato nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hatte, um so die Bestimmungen bzw. die Verpflichtungen der Richtlinie ins nationale Recht umzusetzen. Die Richtlinie hätte bereits bis zum Juli 2003 ins österreichische Recht umgesetzt werden sollen.

Die österreichische Bundesregierung machte in der Klagebeantwortung geltend, dass die Probleme der Umsetzung aus der zwischenstaatlichen Zuständigkeitsverteilung resultieren. Jene Bereiche, welche die Richtlinie regelt, fallen aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder sowohl in den Zuständigkeitsbereich des Bundes als auch in jenen der Länder, wobei der Bund nicht befugt ist, die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen an Stelle der Länder zu treffen. Die österreichischen Behörden gaben weiter an, dass auf Seiten des Bundes die Richtlinie zum einen durch das Bundesgesetz über die Gleichbehandlung und die Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben (BGBl. I 66/2004), was der Kommission im Juli und im September 2004 mitgeteilt wurde, und zum anderen durch die Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichbehandlung (BGBl. I 65/2004), der Kommission ebenfalls notifiziert im September 2004, umgesetzt wurde. Aus diesem Grunde erfolgte seitens der österreichischen Bundesregierung die Beantragung auf teilweiser Abweisung der Klage.²¹¹

Der EuGH führte dabei jedoch aus, dass nach ständiger Rechtsprechung²¹² ein Mitgliedstaat sich nicht auf die Zuständigkeitsverteilung, welche sich aus dem bundesstaatlichen Aufbau

²¹¹ EuGH, Rs C-335/04, Slg. 2005

²¹² EuGH, Rs C- 111/00, Slg. 2001, I-000

ergibt, berufen kann, um die Nichteinhaltung, die in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen. Begründet wird dieses Vorgehen durch die Verantwortung des Mitgliedstaates gemäß Art. 226 EG gegenüber den anderen Mitgliedstaaten auf Einhaltung jener Verpflichtungen, welche sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben. Das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist anhand des Zeitpunktes zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der damaligen Stellungnahme der Kommission gesetzt worden war. Somit können spätere Korrekturen seitens des EuGH nicht berücksichtigt werden. Der EuGH führte daher in seinem Urteil wie folgt aus: „Die Republik Österreich hat ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht erfüllt, da zum einen bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Zweimonatsfrist in bestimmten Ländern, noch nicht alle zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen getroffen waren und zum anderen, was den Bund angeht, die bereits getroffenen Maßnahmen der Kommission erst am 28.7 und am 1.9.2004 und damit nach Ablauf dieser Zweimonatsfrist notifiziert worden sind“. ²¹³

Im Falle der Richtlinie 2000/78/EG des Rates (Rahmgleichbehandlungsrichtlinie) verhielt es sich ähnlich. Gegen Österreich wurde erneut ein Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie eingeleitet und folglich urteilte der EuGH im Februar 2006: „ Die Republik Österreich hat dadurch ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf verletzt, da sie nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die notwendig sind, um auf Bundesebene den Bestimmungen über die Diskriminierung wegen Behinderung und auf Landesebene mit Ausnahme der Länder Wien und Niederösterreich allen Bestimmungen der Richtlinie nachzukommen“. ²¹⁴

8.5. Probleme im Zuge des Implementationsprozesses:

Probleme im Implementationsprozess auf Seiten des österreichischen Gesetzgebers werden durch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Republik wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Antirassismusrichtlinie und der Rahmgleichbehandlungsrichtlinie sichtbar.

Die Gründe für die nicht ordnungsgemäße Implementation liegen meiner Meinung nach beide Male im Ausweichen gegen eine rechtliche Verpflichtung. Es hat seitens der Republik

²¹³ EuGH, Rs C-335/04, Slg. 2005

²¹⁴ EuGH, Rs C-133/05, Slg.2006

Österreich nicht eine bewusste Nichterfüllung der Verpflichtungen aus der Richtlinie gegeben sondern jedes Mal gab es eine eindeutige Zusage, den Verpflichtungen nachzukommen, jedoch erst lange nach Ende der Umsetzungsfrist. Schwierigkeiten ergaben sich besonders aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, da die Richtlinien Materien behandelten, die sowohl in den Zuständigkeitsbereich des Bundes als auch in jenen der Länder fielen.

Ich denke, diese beiden Richtlinien sind ein gutes Beispiel dafür, wie der Grundsatz „ eine Richtlinie wird durch ein Gesetz umgesetzt“ widerlegt werden kann. Der österreichische Gesetzgeber wurde hier mit dem Problem konfrontiert, dass parallel zum innerstaatlichen Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der Antirassismusrichtlinie zwei weitere Richtlinien, nämlich die Rahmgleichbehandlungsrichtlinie 2000 und die geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie 2002 auf Ebene der Gemeinschaft erlassen wurden, welche ähnliche und vielfach ineinandergreifende Materien regeln und weitere Umsetzungspflichten auslösten.

Hervorzuheben ist, dass sich der Gesetzgeber im Bereich der Begriffsdefinitionen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung der so genannten „ copy-out-strategy“ bediente und den Richtlinientext wortwörtlich in das nationale Recht übernommen hatte. Diese Strategie wird oftmals bei unklaren Formulierungen in den Richtlinientexten seitens des Gesetzgebers angewendet.

Kritisch hinterfragt werden sollte, ob der österreichische Gesetzgeber den Anforderungen der „Antidiskriminierungsrichtlinien“ „ wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Maßnahmen im Falle der Erfüllung der Diskriminierungstatbestände zu erlassen, mit einer Schadensmindestgrenze von 400 Euro wirklich genügt getan hat oder ob es sich hierbei eher um eine Art der Schadensbegleichung handelt.

Um hier den präventiven Charakter noch mehr hervorzuheben, sollte meiner Meinung nach über eine Anhebung der Geldstrafe auf mindestens 1500 Euro nachgedacht werden.

8.6. Die Umsetzung der „Antidiskriminierungsrichtlinien“ in Österreich auf Ebene der Länder:

Aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes fielen Bereiche, welche von den drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ geregelt wurden, sowohl in den Zuständigkeitsbereich des Bundes als auch in jener der einzelnen Bundesländer.

Exemplarisch kann hier aufgezeigt werden, wie wichtig es ist, Regelungen in Richtlinien möglichst klar und präzise auf Ebene der europäischen Gemeinschaft zu formulieren, da die Gefahr besteht, dass die Umsetzung sowohl zwischen den Mitgliedstaaten teils erheblich divergiert als auch innerhalb des Mitgliedstaates, hier am Beispiel Österreichs, zwischen der Gesetzgebung des Bundes und jener der Länder beträchtliche Unterschiede bestehen.

Eine erhöhte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren des Bundes und der Länder ist vor allem in föderal organisierten Mitgliedstaaten wichtig, da mangelnde Kooperation unter anderem zu einer zeitlichen Verzögerung des Umsetzungsprozesses führen kann.

Auch in Österreich wurden die drei „ Antidiskriminierungsrichtlinien“ sehr unterschiedlich auf Ebene des Bundes und der Länder umgesetzt. Zusätzlich divergierte auch die Umsetzungsmethode zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich.

Diese uneinheitliche Vorgangsweise führte teils zu gravierenden zeitlichen Verzögerungen in der Umsetzung der Richtlinien in die jeweiligen Gleichbehandlungsgesetze der Länder, was in weiterer Folge zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich wegen nicht fristgerechter Umsetzung nach sich zog.

In allen neun Bundesländern wurden die jeweiligen Landes- Gleichbehandlungsgesetze im Zuge der Umsetzung der „ Antidiskriminierungsrichtlinien“ weitreichend novelliert und um die Diskriminierungstatbestände Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Diskriminierung erweitert. Aus der beiliegenden Tabelle ist gut ersichtlich, dass nicht in allen Bundesländern alle Diskriminierungstatbestände umgesetzt worden sind. Die Bundesländer Oberösterreich und Burgenland erließen neue Antidiskriminierungsgesetze²¹⁵, in denen sie alle Diskriminierungstatbestände der Richtlinien einschließlich jener der Behinderung aufnahmen. Hervorzuheben sind die zeitlichen Unterschiede von teilweise mehr als ein Jahr bei der Umsetzung dieser Richtlinien, das Salzburger Gleichbehandlungsgesetz²¹⁶ trat unter anderem erst im März 2006 in Kraft und somit lange nach der normierten Umsetzungsfrist der Antirassismusrichtlinie und der Rahmen-gleichbehandlungsrichtlinie und ein Monat nach Urteil des EuGH im Zuge des Vertragsverletzungsverfahrens.

²¹⁵ Oö.ADG, LGBl.Nr. 50/2005 und Bgld.ADG, LGBl. Nr. 84/2005

²¹⁶ S.GBG, LGBl. Nr. 31/2006

8.7. Tabellarische Darstellung der wichtigsten Antidiskriminierungsbestimmungen in Österreich:

Verfassungsbestimmung	Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung im Bereich des Öffentlichen Dienstes	Abgedeckte Gründe
Artikel 7 Bundesverfassungsgesetz Artikel 2 Staatsgrundgesetz EMRK ist Teil des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes	Bundes- Gleichbehandlungsgesetz	Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Alter und sexuelle Orientierung
	Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft	Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Alter und sexuelle Orientierung
	Bundes- Behindertengleichstellungsgesetz	Behinderung
	Steirisches Gleichbehandlungsgesetz	Geschlecht, Rasse oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Behinderung eines Verwandten, Alter, sexuelle Orientierung
	Wiener Gleichbehandlungsgesetz	Rasse, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Alter, sexuelle Orientierung
	Niederösterreichisches Gleichbehandlungsgesetz	Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Orientierung
	Kärntner Antidiskriminierungsgesetz	Geschlecht, ethnische

		Herkunft, Religion o- der Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Orientierung
	Vorarlberger Gesetz über das Verbot der Diskriminierung	Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion o- der Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Orientierung
	Oberösterreichisches Antidiskriminie- rungsgesetz	Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion o- der Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Orientierung
	Salzburger Gleichbehandlungsgesetz	Alle in den Richtlinien genannten Gründe
	Burgenländisches Antidiskriminierungs- gesetz	Alle in den Richtlinien genannten Gründe

Quelle: Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa; ein Vergleich in den 25 Mitgliedstaaten (Manu-
skript)

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit

Stand: Juli 2007²¹⁷

217

http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KE7807323DEC_002.pdf&eubphfUid=636100&catalogNbr=KE-78-07-323-EN-C

Zusammenfassung, Analyse und Ausblick

Im Zuge dieser Arbeit wurde die Implementierung des Gemeinschaftsrechts in die österreichische Rechtsordnung am Beispiel zweier ausgewählter Richtlinien, nämlich der Gleichbehandlungsrichtlinie aus dem Jahr 1976 und der Antirassismusrichtlinie aus dem Jahr 2000 aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise dargestellt. Aufgrund dieses interdisziplinären Blickwinkels ist es gelungen, die Problematik der Richtlinienumsetzung und der damit einhergehenden Probleme aus zweierlei Gesichtspunkten zu sehen, wichtig war mir aufzuzeigen, dass nicht nur rechtliche Aspekte bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht eine Rolle spielen sondern der politische Faktor ebenso eine gewichtige Stellung einnimmt.

Ich hoffe, es ist mir mit der vorliegenden Arbeit ebenfalls gelungen darzustellen, wie das Recht als politisches Instrument und Gestaltungsmittel für die jeweilige Politik der Mitgliedstaaten fungieren kann.

Die grundlegende Voraussetzung für eine korrekte Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ist auf Ebene der Gemeinschaft, die legislativen Gestaltungsmittel zum Beispiel die EG- Richtlinien inhaltlich klar und verständlich zu konzipieren, um Schwierigkeiten und Reibungsverluste im Umsetzungsprozess zu vermeiden.

Meine Annahme, je klarer und verständlicher der jeweilige Inhalt der Richtlinie gestaltet ist, desto besser ist die Umsetzung ins nationale Recht gewährleistet, kann daher verifiziert werden.

Bei der Umsetzung der drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ in das Bundes- Gleichbehandlungsgesetz 1993 wurde im Rahmen der vorliegende Arbeit aufgezeigt, dass sich der österreichische Gesetzgeber vor allem im Bereich der Begriffsdefinitionen, mittelbare und unmittelbare Diskriminierung, der erwähnten „copy- out- Strategie“ bedient hatte und den Richtlinienentext der Richtlinie 2002/73/EG (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) wortwörtlich in das nationale Recht übernahm. Durch diese wortgleiche Umsetzung der zentralen Begriffsdefinitionen mittelbare und unmittelbare Diskriminierung im Zuge der Novelle zum Bundes- Gleichbehandlungsgesetz im Jahr 2008 wurde in diesem Bereich den Vorgaben seitens der Gemeinschaft vollinhaltlich Rechnung getragen.

Klare und verständliche Regelungen in Richtlinien sind auch deshalb von enormer Bedeutung, da sonst die Gefahr besteht, dass die Umsetzung von EG- Richtlinien sowohl zwischen

den Mitgliedstaaten erheblich divergiert, als auch innerhalb des einzelnen Mitgliedstaates zwischen der Gesetzgebung des Bundes und der Länder erhebliche Unterschiede bestehen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten spielt der politische Wille des nationalen Gesetzgebers eine große Rolle, um Gemeinschaftsvorgaben in das nationale Recht umzusetzen. Die politische Motivation ist umso höher, je mehr die nationalen Reformwünsche mit jenen der Gemeinschaftsvorgaben korrelieren. Dies konnte ebenfalls sehr gut am Beispiel der Erlassung des Bundes- Gleichbehandlungsgesetzes durch Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG des Rates aufgezeigt werden, da hier die Motivation des österreichischen Gesetzgebers, aufgrund markanter Defizite des damaligen nationalen Gleichbehandlungsgesetzes, besonders groß war, die Gemeinschaftsvorgaben zu erfüllen und dadurch nationale Reformwünsche und Gemeinschaftsvorgaben in Einklang standen.

Meine Annahme, je enger nationale Reformwünsche mit Gemeinschaftsvorgaben korrelieren, desto höher ist der politische Wille des nationalen Gesetzgebers Gemeinschaftsvorhaben ins nationale Recht umzusetzen, kann folglich ebenfalls allgemein bejaht werden.

Die Wahl des legislativen Gestaltungsmittels hängt stark von der jeweiligen Struktur der nationalen Rechtsordnung ab. Richtlinien sind auf jenen Gebieten die effektiveren Mittel, wo es gilt, die Umsetzung unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und der föderalen Strukturen vorzunehmen. Der nationale Gesetzgeber hat so die Möglichkeit, gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, unter Wahrung der Kohärenz und Homogenität der staatlichen Rechtsordnung, in das nationale Rechtsgefüge einzugliedern. Diese Homogenität erleichtert auch den jeweiligen staatlichen Behörden das nationale Recht zu vollziehen, ohne dass es zu allzu großen Systembrüchen kommt.

EG- Verordnungen sind sicher dann das effektivere Mittel, wo nicht allzu sehr in ein bereits bestehendes Rechtsgefüge eingegriffen wird. Ein Nebeneinander von staatlichem Recht und EG-Verordnungen kann jedoch zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit im jeweiligen Mitgliedstaat führen.

Die Annahme je homogener ein bereits bestehendes Rechtsgefüge in den Mitgliedstaaten gestaltet ist, desto eher sind Richtlinien die effektiveren Mittel um nationale Besonderheiten zu berücksichtigen, bestätigte sich ebenfalls.

Für die gemeinschaftlichen Vorgaben hinsichtlich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen wurde seitens der EG als legislatives Gestaltungsmittel die Richtlinie gewählt, um so nationale Besonderheiten im Hinblick auf die Gleichbehandlungsgesetzgebung der Mitglied-

staaten zu berücksichtigen und den föderalen Strukturen einzelner Mitgliedstaaten wie Österreich, wo aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung Bereiche, welche zum Beispiel von den drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ geregelt wurden, sowohl in den Zuständigkeitsbereich des Bundes als auch jener der Länder fiel, Rechnung zu tragen.

Für eine erfolgreiche Implementation spielt die Kooperation aller beteiligten Akteure eine große Rolle. In föderal organisierten Mitgliedstaaten ist eine Zusammenarbeit zwischen dem Zentralstaat und den jeweiligen Gliedstaaten unerlässlich. Eine effektive Zusammenarbeit wird durch einen optimalen Informationsfluss zwischen den staatlichen und den Akteuren auf Gemeinschaftsebene sowie durch eine ausreichende Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen weiter forciert.

Strukturelle Änderungen hinsichtlich der Verwaltungsorganisation in den Mitgliedstaaten, wie die Einrichtung von Europabüros zur Information für alle EU- Bürgerinnen und Bürger oder die Einrichtung von Arbeitsgruppen oder EU- Lenkungsausschüssen sind ebenfalls notwendig, um eine gute Zusammenarbeit zwischen „Brüssel“ und dem jeweiligen Mitgliedstaat zu gewährleisten.

Sanktionsmöglichkeiten und eine verstärkte Kontrollmöglichkeit seitens der Europäischen Union sind ebenfalls unerlässlich, um eine effiziente Rechtsdurchsetzung im Europa der 27 Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Die bestmögliche Umsetzung von Gemeinschaftsrecht hängt aber auch stark von der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtssetzung ab. Nur so kann eine Vereinheitlichung des europäischen Gemeinschaftsrechts und in weiterer Folge eine Rechtsicherheit erreicht werden.

Um eine bestmögliche Qualität des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, scheint eine Definition sowohl der Ziele, welche in der Rechtsvorschrift erreicht werden sollten, als auch eine Festlegungen jener Rechtsakte, mit denen diese vordefinierten Ziele am besten erreicht werden können, sinnvoll. Ergänzend dazu, sollten wenn möglich, legislative Gestaltungsmittel herangezogen werden, welche eine direkte Einbeziehung der Adressaten eines Legislativvorhabens beinhalten. Auch über einen weiteren Ausbau der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments und über eine Einführung einer verstärkten Konsultierungspflicht der am europäischen Gesetzgebungsverfahren beteiligten Akteure an die Mitgliedstaaten sollte nachgedacht werden, um auch hier die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und jenen auf Ebene der Gemeinschaft zu verbessern.

Probleme bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht ergeben sich unter anderem aufgrund von sehr detailliert ausgestalteten Richtlinien, welche dem nationalen Gesetzgeber wenig Gestaltungsspielraum einräumen und es ihm dadurch erschweren, diese Richtlinien systematisch korrekt in ein bereits bestehendes staatliches Rechtsgefüge einzugliedern.

Schwierigkeiten ergeben sich auch dann, wenn die verwendete Gesetzgebungstechnik auf Ebene der Gemeinschaft, stark von jener der Mitgliedstaaten abweicht, da es hier zu Systembrüchen kommen kann, welche die Übernahme von Richtlinien texten in den nationalen Rechtsbestand erheblich erschweren oder gänzlich unmöglich machen.

Ich hoffe, ich konnte beim Leser meiner Diplomarbeit das Interesse an dieser spannenden Thematik wecken und aufzeigen, wie wichtig das Recht für eine europäische Integration ist und darstellen, dass dieser Integration durch Recht ein politischer Prozess gegenübersteht in dem vor allem die Mitgliedstaaten aber auch jeder einzelne Bürger die maßgebenden Akteure sind.

Letztendlich liegt es nämlich an jedem einzelnen Bürger dieses vereinten Europas, für dieses „miteinander leben“, wie es nie zuvor möglich war, einzutreten und so auch den künftigen Generationen Frieden und Wohlstand in Europa zu ermöglichen.

Literatur

Literaturverzeichnis:

Battis, Ulrich (Hrsg.) (1995): Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Dohnal, Johanna: Zum Gleichbehandlungspaket. Wien/Parlament, Sitzung des Nationalrates vom 1.12.1992.

Dorrer, Rosemarie (1979): Die Situation der Frau im Bundesdienst, Wien: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

Eichinger, Julia (1995): EU-Rechtsangleichung und österreichisches Frauenarbeitsrecht, Wien: Orac Verlag.

Grabenwarter, Christoph/ Griller, Stefan/ Holoubek, Michael (2008): Europäisches und öffentliches Wirtschaftsrecht, Wien: Springer Verlag.

Hummer, Waldemar (Hrsg.) (1990): Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG, Wien: Orac Verlag.

Loth, Wilfried/Wolfgang, Wessels (Hrsg.) (2001): Theorien europäischer Integration, Opladen: Leske und Budrich.

Mayntz, Renate (1980): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Verlagsgruppe Athenaum, Hain, Scriptor, Hanstein.

Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael (2001): Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, Wien: Orac Verlag.

(2. Auflage)

Öhlinger, Theo/ Potacs, Michael (2006): Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, Wien: Orac Verlag.

(3. Auflage)

Rosenkranz, Sigmund (1997): Bundes-Gleichbehandlungsgesetz, Wien: Orac Verlag.

Sautner, Thomas (1995): Österreichs Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union, Wien.

Scherrmann- Richter, Ulrike (1996): Frauen im Bundesdienst oder: Der gläserne Plafond, Wien: Grüne Bildungswerkstatt.

Schoißwohl, Birgit (2002): Staatshaftung wegen Gemeinschaftsrechtsverletzung. Anspruchsgrundlage und materielle Voraussetzungen, Wien: Springer Verlag.

Schwarze, Jürgen / Becker, Ulrich /Pollak, Christian (1993): Implementation von Gemeinschaftsrecht. Untersuchungen zur Gesetzgebung und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Baden- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Sehrschön, Ulrike (2004): Die Implementierung des EG- Rechts in Österreich. Das Berufszugangsrecht, Wien: Manz Verlag.

Slominski, Peter (2002): Die Implementation des EG- Kommunikationsrechts aus rechts- und politikwissenschaftlicher Sichtweise, Wien: Manz Verlag.

Strainz, Rudolf (2005): Europarecht, Heidelberg: C. F. Müller Verlag.

Sturm, Eva- Patricia (2005): Die Rolle der Musik in der Informationskampagne der Bundesregierung zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, Wien.

Öhlinger, Theo (2007): Verfassungsrecht, Wien: Facultas Verlag.

Thun- Hohenstein, Christoph / Cede, Franz/ Hafner, Gerhard (2005): Europarecht, Wien: Manz Verlag.

Wiederschwinger, Margit (1995): Bericht über die Situation der Frauen in Österreich, Frauenbericht, Wien: Bundesministerium für Frauenangelegenheiten/ Bundeskanzleramt.

Internetquellen:

- Darstellung Mehrebenenverfahren:

http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_de.pdf

- Broschüre des EWSA: Die Verbesserung des Gemeinschaftsrechts in Gestaltung und Umsetzung:

http://eesc.europa.eu/smo/publications/2178_text_DE.pdf

- Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa; ein Vergleich in den 25 Mitgliedstaaten (Manuskript) Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit /Stand Juli 2007:

http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KE7807323DEC_002.pdf&eubphfUid=636100&catalogNbr=KE-78-07-323-EN-C

Verzeichnis der Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft:

EuGH, Rs C- 131/88 (*Kommission/Deutschland*), Slg 1991, I-825

EuGH, Rs C-102/02 (*Kommission/Italien*), Slg 2004, I-9127

EuGH, Rs 6/64 (*Costa/Enel*), Slg 1964,1251, 1269

EuGH, Rs 26/62 (*Van Gend & Loos*), Slg 1963,1,25

EuGH, Rs 157/86 (*Murphy*), Slg 1988,673

EuGH, Rs 29/84 (*Kommission/Deutschland*), Slg 1985,1661

EuGH, Rs 48/75 (*Royer/Belgien*), Slg 1976, 497

EuGH, Rs 102/79 (*Kommission/Belgien*), Slg 1980, 1473

EuGH, Rs C-190/90 (*Kommission/Niederlande*), Slg 1992, I-3265

EuGH, Rs C-96/95 (*Kommission/Deutschland*), Slg 1997, I-1653

EuGH, Rs C-102/02 (*Kommission/Italien*), Slg 2004, I-9127

EuGH, Rs C-441/00 (*Kommission/Vereinigtes Königreich*), Slg 2002, I-4699

EuGH, Rs 41/74 (*Van Duyn*), Slg 1974, 1337, 1348

EuGH, Rs C-6/90 und C-9/90 (*Frankovich*), Slg 1991, I-5357

EuGH, Rs C-46/93 und C-48/93 (*Brasserie du pecheur*, Slg 1996, I-1029

EuGH, Rs C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 u. C-190/94 (*Dillenkofer*), Slg 1996, I-4845

EuGH, Rs C-335/04 (*Kommission/Österreich*), Slg 2005

EuGH, Rs C-133/05 (*Kommission/Österreich*), Slg 2006

EuGH, Rs 97/81 (*Kommission/Niederlande*), Slg 1982

Verzeichnis der Materialien:

Ausschussberichte:

AB 671 BlgNR 16 GP

AB 1411 BlgNR 17 GP

Initiativantrag:

IA 427/A,II- 11433 BlgNR 17 GP

Erläuterungen/Regierungsvorlagen:

ErläutRV 857 BlgNR 18 GP

ErläutRV 285 BlgNR 22 GP

RV 857 BlgNR 18 GP

RV 735 BlgNR 18 GP

Zusammenfassung

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit dem Thema „Die Implementierung des Gemeinschaftsrechts in Österreich aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise am Beispiel zweier ausgewählter Richtlinien“.

Die Autorin skizziert anhand des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes 1993 (BGBl. Nr. 100/1993) die Umsetzung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates (Gleichbehandlungsrichtlinie) aus dem Jahr 1976 und der Richtlinie 2000/43/EG des Rates (Antirassismusrichtlinie) aus dem Jahr 2000 anhand der zentralen Fragestellungen: Was sind die grundlegenden Voraussetzungen für eine korrekte Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in das nationale Recht bzw. mit welchen Herausforderungen und Problemen sind die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EG-Richtlinien konfrontiert?

Am Beispiel der Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG des Rates in das nationale Recht, unter anderem durch Neuerlassung des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes 1993, wird ausführlich dargestellt, wie das nationale Recht im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union an die Vorgaben des EG-Rechts angepasst wurde, um so Gemeinschaftskonformität zu erlangen, da die EG-Bestimmungen eine Einbeziehung des öffentlichen Sektors in die nationale Gleichbehandlungsgesetzgebung forderten.

Im letzten Kapitel der vorliegenden Arbeit wird anhand der Umsetzung der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG des Rates sowie der Richtlinie 2000/78/EG des Rates (Rahmengleichbehandlungsrichtlinie) und der Richtlinie 2002/73/EG des Rates (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) in das nationale Recht, sprich in das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 1993, detailliert aufgezeigt, wie ein bereits bestehendes Gesetz im Zuge der Umsetzung dieser drei „Antidiskriminierungsrichtlinien“ maßgeblich und umfassend novelliert wurde.

Ferner werden anhand dieses Beispiels, etwaige Probleme im Zuge des Verfahrens der Umsetzung dieser Richtlinien in das nationale Recht aufgezeigt und ausführlich erörtert.

Ergänzend dazu, skizziert die Autorin die Situation der Frauen im Öffentlichen Dienst vor und nach Erlassung des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 1993, welches einen Meilenstein in der österreichischen Frauenpolitik darstellt.

Abstract

This thesis deals with the topic ‚Die Implementierung des Gemeinschaftsrechts in Österreich aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sichtweise am Beispiel zweier ausgewählter Richtlinien‘. (The implementation of community law in Austria considered from a political science and a jurisprudential viewpoint based on the example of two selected directives)

Under consideration of the federal equal treatment law of 1993 (BGBl. Nr. 100/1993), the author outlines the implementation of the council’s directive 76/207/EWG (equal treatment act) from 1976 as well as the council’s directive 2000/43/EC (anti-discrimination law) from 2000 in regard to the following central question:

What are the basic prerequisites for the correct transformation of the community law into national law or with which challenges and problems are member states confronted when implementing EC directives?

It is demonstrated in detail by the example of the transformation of the council’s equal treatment law 76/207/EEC into national law, among others by re-enacting the federal equal treatment law of 1993, how the national law was adapted according to the guidelines of EC law in the course of the accession to the European Union. This happened in order to achieve communal conformity since the EC regulations require an involvement of the public sector in the national equal treatment legislation.

In the last chapter of this thesis it is explicitly illustrated by means of the transformation of the council’s anti-racism directive 2003/43/EC and the council’s directive 2002/73/EC (amended equal treatment directive) into national law, in other words, the federal equal treatment law of 1993, how an already established law has been significantly and comprehensively amended with respect to the three anti-discrimination directives.

Furthermore, this example is used to show and extensively discuss the possible problems which may occur in the course of the proceedings transforming these directives into national law.

In addition, the author elaborates on the situation of women in the public service before and after the remittal of the federal equal treatment act of the year 1993 which represents a milestone in the Austrian women’s politics.

Curriculum Vitae

Geboren: am 16.10.1983 in Schärding am Inn
Familienstand: ledig
Staatsbürgerschaft: Österreich

STUDIUM

Seit 10/02 – dato Diplomstudium der Politikwissenschaften an der Universität
Wien

Seit 10/03 – 04/07 Diplomstudium der Rechtswissenschaften an der Universität
Wien

Seit Oktober 2007 Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften

SCHULAUSBILDUNG

09/94 - 06/02 Neusprachliches Bundesgymnasium, 4780 Schärding,
Reifeprüfung im Juni 2002

BERUFSERFAHRUNG

03/09/07- dato Vertragsbedienstete/ juristische Sachbearbeiterin

STUDIENBEGLEITENDE TÄTIGKEITEN

Seit 03/06 - dato Mitarbeiterin der Fakultätsvertretung Jus
Doktoratsberatung

Seit 03/06 – dato Mitglied der Aktionsgemeinschaft Jus
Projektmanagement
Organisation von Podiumsdiskussionen und
Abendveranstaltungen

ZUSATZQUALIFIKATIONEN

Sprachen: Englisch fließend in Wort und Schrift

Spanisch Maturaniveau
Italienisch Maturaniveau
Latein (6 Jahre Gymnasium)

EDV: MS Office
Advokat
Perfekte Maschinenschreibkenntnisse

INTERESSEN

Sport: Reiten, Joggen, Schwimmen, Volleyball

PERSÖNLICHKEIT

Kreativ, selbständig, verlässlich, flexibel, anpassungsfähig