

Gutachterliche

Kurzstellungnahme

zur

Bindungswirkung der Stellungnahme 7/SEU XXV.GP des  
Ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Euro-  
päischen Union vom 3. Oktober 2017 betreffend die Ge-  
nehmigung für Glyphosat

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. (Yale)

erstellt im Auftrag des

Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regio-  
nen und Wasserwirtschaft

## I. Hintergrund und Gegenstand der Untersuchung

### A. Hintergrund

In der Sitzung vom 3. Oktober 2017 fasste der ständige Unterausschusses des Hauptausschusses des Nationalrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (iwF: „EU-Unterausschuss“) folgenden Beschluss:

#### „STELLUNGNAHME

gemäß Art. 23e Abs. 3 B-VG

des Ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Europäischen  
Union des

Hauptausschusses des Nationalrates

vom 3. Oktober 2017

1401/17

#### **Erneuerung der Genehmigung von Glyphosat/Stellungnahme Österreichs (AGES) an die EK vom Juni 2017 (154596/EU XXV.GP)**

Der zuständige Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird angewiesen, sicher zu stellen, dass sich Österreich in den EU-Gremien gegen jegliche Zulassung von Glyphosat ausspricht und gegen alle anderslautenden Vorschläge stimmt.

Der/die allfällige österreichische Vertreter/in im zuständigen EU-Gremium ist entsprechend anzuweisen.“<sup>1</sup>

Die Stellungnahme erging vor dem Hintergrund der in Aussicht genommenen Erstreckung der (seit 2002 beste-

---

<sup>1</sup> 7/SEU XXV. GP (Hervorhebungen im Original).

henden) unionsrechtlichen Genehmigung für Glyphosat mittels Durchführungsverordnung,<sup>2</sup> über die der Nationalrat durch den zuständigen Bundesminister informiert wurde.<sup>3</sup> Ungeachtet der in der Stellungnahme artikulierten Abwehrhaltung erfolgte die Erstreckung der unionsrechtlichen Genehmigung für Glyphosat.<sup>4</sup> Die derzeit geltende Genehmigungserstreckung läuft mit 15. Dezember 2023 aus.<sup>5</sup> Sie wurde kommissionsseitig mit Blick auf einen laufenden Evaluierungsprozess vorgenommen, der bis zu diesem Datum beendet werden und in eine Entscheidungsfindung über die künftige unionsrechtliche Zulassung von Glyphosat einmünden soll.<sup>6</sup>

## B. Gegenstand der Untersuchung

Vor dem Hintergrund der laufenden Evaluierung und der auf Basis ihres Ergebnisses zu treffenden Entscheidung ist auftraggeberseitig die Frage zu beantworten,

„ob der Beschluss des Ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der EU vom 3.10.2017 (7/SEU XXV. GP) den

---

<sup>2</sup> Zum Stand zum Zeitpunkt der Beschlussfassung vgl die Durchführungsverordnung (EU) 2016/1056 der Kommission vom 29. Juni 2016 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Dauer der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat. Zur rechtlichen Grundlage der Durchführungsverordnung vgl Art 78 Abs 1 lit d und 17 Abs 2 VO (EG) 1107/2009.

<sup>3</sup> Sektion II/ZRD, Schriftliche Information gemäß § 6 EU-InfoG zu Pkt. 1 und 2 der Tagesordnung des EU-Unterausschusses des Nationalrates am 03.10.2017.

<sup>4</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 der Kommission vom 12. Dezember 2017 zur Erneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission.

<sup>5</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2022/2364 der Kommission vom 2. Dezember 2022 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Verlängerung der Dauer der Genehmigung für den Wirkstoff Glyphosat

<sup>6</sup> Zum Fahrplan vgl die Darstellung auf der Website der Kommission: <[food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances/renewal-approval/glyphosate\\_de](http://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/approval-active-substances/renewal-approval/glyphosate_de)> sowie die entsprechenden Informationen auf der Website der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit: <[efsa.europa.eu/de/topics/topic/glyphosate](http://efsa.europa.eu/de/topics/topic/glyphosate)>.

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen  
und Wasserwirtschaft (BMLFRW) noch bindet“.

## II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Art 23e B-VG (idF BGBl I 57/2010) bestimmt in den Abs 1  
und 3:

„(1) Der zuständige Bundesminister hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

[...]

(3) Hat der Nationalrat eine Stellungnahme zu einem Vorhaben erstattet, das auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet ist, der sich auf die Erlassung von Bundesgesetzen auf dem im Rechtsakt geregelten Gebiet auswirken würde, so darf der zuständige Bundesminister bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen. Beabsichtigt der zuständige Bundesminister, von der Stellungnahme des Nationalrates abzuweichen, so hat er den Nationalrat neuerlich zu befassen. Ist das Vorhaben auf die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet, der entweder die Erlassung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen erfordern würde oder Regelungen enthält, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten, so ist eine Abweichung jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht. Der zuständige Bundesminister hat dem Nationalrat nach der Abstimmung in der Europäischen Union unverzüglich Bericht zu erstatten und ihm gegebenenfalls die Gründe mitzuteilen, aus denen er von der

Stellungnahme abgewichen ist.“

Artikel 23k B-VG (idF BGBl I 57/2010) bestimmt in den Abs 1 und 2:

„(1) Nähere Bestimmungen zu den Art. 23e, 23f Abs. 1, 2 und 4 sowie 23g bis 23j treffen das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates und die Geschäftsordnung des Bundesrates.

(2) Die Zuständigkeiten des Nationalrates nach den Art. 23e, 23f Abs. 4, 23g und 23j Abs. 2 obliegen dessen Hauptausschuss. Das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates kann vorsehen, dass der Hauptausschuss einen ständigen Unterausschuss wählt, für den Art. 55 Abs. 3 sinngemäß gilt. Der Hauptausschuss kann diesem ständigen Unterausschuss Zuständigkeiten nach dem ersten Satz übertragen. Eine solche Übertragung kann jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden. Durch das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates können Zuständigkeiten des Hauptausschusses nach dem ersten Satz dem Nationalrat oder dem ständigen Unterausschuss des Hauptausschusses gemäß dem zweiten Satz übertragen werden.“

### III. Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Stellungnahmerechts des Nationalrats gemäß Art 23e B-VG

#### A. Rechtliche Wirkungen des Stellungnahmerechts

Der integrationsverfassungsrechtliche Komplex um Art 23e ff B-VG sichert die Ingerenzmöglichkeiten von Nationalrat und Bundesrat mit Blick auf die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union und bildet damit „die Grundlage für die demokratische Begleitung und Kon-

trolle der europäischen Integration aus österreichischer Sicht und die dadurch vermittelte Legitimation des EU-Rechts.“<sup>7</sup> Das „Kernstück“<sup>8</sup> dieses Komplexes bilden die in Art 23e B-VG niedergelegten Mitwirkungsbefugnisse im Normerzeugungsverfahren. In diesen Mitwirkungsbefugnissen verwirklicht sich eine zweifache Zwecksetzung:

Zum einen wurden schon ausweislich der Materialien

„Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten, und zwar im wesentlichen in Form eines Informations- und Stellungnahmerechtes vorgesehen[, u]m [...] die durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organe entstehenden Kompetenzverluste nationaler parlamentarischer Organe teilweise auszugleichen [...]“<sup>9</sup>

Zum anderen, und damit jenseits der in ihnen positionierten kompensatorischen Intention,<sup>10</sup> sind die in Art 23e B-VG vorgesehenen Mitwirkungsbefugnisse, wie in der Kommentarliteratur betont wird,

„unter dem Aspekt der dualen demokratischen Legitimation europäischer Rechtssetzung und europäischen Regierens zu

---

<sup>7</sup> Müller, Demokratische Legitimation des EU-Rechts und Mitwirkungsrechte des österreichischen Bundesparlaments, in Glaser/Langer (Hg), Die Verfassungsdynamik der europäischen Integration und demokratische Partizipation (2015) 95 (96).

<sup>8</sup> Neisser, Die Mitwirkungsbefugnisse des Nationalrates im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, FS Kojan (1998) 335 (342).

<sup>9</sup> 27 BlgNR XIX. GP 7. Vgl auch *id* zu Art 23e B-VG 10: „kompensatorische Bestimmungen dafür [...], daß durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union Befugnisse von den parlamentarischen Organen der Bundesgesetzgebung auf die Organe der Europäischen Union übergehen“.

<sup>10</sup> Vgl dazu aus dem Schrifttum nur die Darstellung bei Bachmann, Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat an Vorhaben im Rahmen der EU, in Hummer/Obwexer (Hg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2007) 37.

sehen.“<sup>11</sup>

Diese doppelte Zwecksetzung wird in abgestufter Weise über verschiedene Ingerenzmöglichkeiten des Bundesparlaments realisiert:<sup>12</sup> Ganz grundsätzlich bestimmt Art 23e Abs 1 B-VG eine Unterrichtungspflicht gegenüber Nationalrat und Bundesrat, was „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ anlangt, der der zuständige BM unverzüglich nachzukommen hat.<sup>13</sup> Dieser Unterrichtungspflicht korrespondiert wiederum ein Stellungnahmerecht von Nationalrat und Bundesrat.<sup>14</sup> Dem Gegenstand der vorliegenden gutachterlichen Äußerung entsprechend, wird in weiterer Folge das Stellungnahmerecht des Nationalrats in den Blick genommen, wie es gemäß Art 23k Abs 2 B-VG iVm § 31e Abs 1 des Geschäftsordnungsgesetzes 1975 (iwF: GOG-NR)<sup>15</sup> vom EU-Unterausschuss wahrgenommen wird.<sup>16</sup>

Was die Rechtswirkungen dieser Stellungnahmen anlangt, ist der bereits angesprochenen Abstufung entsprechend – nimmt man für die Zwecke der hier vorzunehmenden Bewertung den Nationalrat in den Blick – zu differenzieren: Stellungnahmen gemäß Art 23e B-VG verhalten den zuständigen Bundesminister jedenfalls zu einer Auseinandersetzung mit den in ihnen vorgebrachten Positionen: Dergestalt trifft „den zuständigen BM [...] bei der Festle-

---

<sup>11</sup> *Öhlinger/Konrath* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hg), Bundesverfassungsrecht (17.Lfg 2022), Art 23e B-VG Rz 5 (Original mit Hervorhebungen).

<sup>12</sup> Vgl dazu insb auch die Darstellung bei *Müller* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (Stand 01.01.2021) Art 23e B-VG Rz 4 ff.

<sup>13</sup> Vgl nur *Karl*, Das österreichische Parlament als Akteur der Europäischen Integration, ALJ 2015, 157 (158 f).

<sup>14</sup> Vgl nur *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht<sup>7</sup> (2020) 31 ff.

<sup>15</sup> BGBl 410/1975 idF BGBl I 54/2023.

<sup>16</sup> Vgl näher *Jedlicka*, Über die neuen Regeln betreffend die Unterrichtung des Nationalrates über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, Jahrbuch Öffentliches Recht 2013, 321 (326 f).

gung des österr Standpunkts zumindest eine Erwägungspflicht“.<sup>17</sup>

In bestimmten Fällen entfalten Stellungnahmen gemäß Art 23e Abs 3 B-VG darüber hinaus (allenfalls auch qualifizierte) Bindungswirkung: Die Intensität der Bindung wiederum korrespondiert der Intensität der Affizierung der österreichischen Rechtsordnung: Sie hängt davon ab, ob das in Frage stehende Vorhaben Auswirkungen auf der Ebene der (einfachen) Bundesgesetzgebung haben würde oder in die Sphäre des Verfassungsrechts hineinreicht, weil das Vorhaben auf die Erlassung eines Rechtsaktes gerichtet ist, der entweder eine Änderung der Bundesverfassung erfordern würde oder Regelungen enthält, die nur durch Bundesverfassungsrecht getroffen werden könnten.<sup>18</sup>

Infolge dieser Bindungswirkung darf der zuständige Bundesminister im Fall von Auswirkungen auf die Bundesgesetzgebung „bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union“ nur aus „zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen“<sup>19</sup> von ihren Vorgaben abweichen (was dem Nationalrat im Vorfeld darzulegen ist). Im Fall qualifizierter Bindung auf Grund der potenziellen Auswirkungen des Vorhabens auf die Bundesverfassung unterliegt jede in Aussicht genommene Abweichung einer Widerspruchsmöglichkeit des Nationalrats.<sup>20</sup>

Die Geltung und damit die rechtlichen Wirkungen von Stellungnahmen nach Art 23e B-VG (und damit der Bindung nach Abs 3) sind nicht mit der Legislaturperiode begrenzt;<sup>21</sup> freilich ergeben sich sachliche Grenzen der Bin-

---

<sup>17</sup> Müller in Kahl/Khakzadeh/Schmid Art 23e B-VG Rz 7. Vgl insb auch ErläutRV 27 BlgNR XIX. GP 10.

<sup>18</sup> Vgl nur Grabenwarter/Frank, B-VG (2020) Art 23e B-VG Rz 4.

<sup>19</sup> Ein denkbar unscharfes Begriffspaar, das weitreichende Handlungsspielräume eröffnet – vgl vor dem Hintergrund von Art 23e B-VG aus der Kommentarliteratur nur Muzak, B-VG<sup>6</sup> (2020) Art 23e B-VG Rz 4: „[E]s besteht ein großer Entscheidungsspielraum, eine Bindung besteht daher nur in äußersten Grenzen.“

<sup>20</sup> Ausführlich etwa Egger in Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht (14. Lfg 2014) Art 23e B-VG Rz 38 ff.

<sup>21</sup> Konrath/Posnik in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (Stand 01.01.2021) Art 27 B-VG Rz 12 bzw dies in Kahl/Khakzadeh/Schmid Art 28 B-VG Rz 7.



dung aus der notwendigen Korrespondenz von Stellungnahme und Gegenstand: Wenn und soweit das gegenständliche Vorhaben nicht länger (existiert oder) dem Inhalt der Stellungnahme entspricht, etwa weil „sich der Sachverhalt im Verhandlungsprozess wesentlich verändert und die Stellungnahme daher nicht mehr adäquat ist“<sup>22</sup>, erodiert die Bindungswirkung. Zudem kann eine einmal abgegebene Stellungnahme in weiterer Folge, sei es als Reaktion auf Entwicklungen auf unionaler Ebene, sei es auf Grund einer Änderung der politischen Einschätzung (allenfalls auch in späteren Legislaturperioden), revidiert werden. In diesem Sinn betont auch § 31d Abs 1 Z 1 GOG-NR ausdrücklich:

„Der Hauptausschuss kann zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch wiederholt Stellungnahmen gemäß Art. 23e Abs. 1 B-VG abgeben“

Dergestalt ist iVm § 31e Abs 1 GOG-NR sichergestellt, wie in der Kommentarliteratur betont wird, dass

„der Ausschuss [ie der EU-Unterausschuss], dem iS des Art 23k Abs 2 B-VG grundsätzlich die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des NR in EU-Angelegenheiten übertragen ist, die Möglichkeit [hat], in jedem Stadium des Rechtsetzungsverfahrens eine Stellungnahme – also auch mehrfach – abzugeben; hiebei können vorangegangene Stellungnahmen durch eine neue Stellungnahme ersetzt werden.“<sup>23</sup>

Macht der Nationalrat (bzw der EU-Unterausschuss) von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, bestehen die rechtlichen Wirkungen der Stellungnahme nach Art 23e B-VG – konsequent auch eine allfällige Bindungswirkung nach Abs 3 – fort.

---

<sup>22</sup> So zu Einheitlichen Stellungnahmen der Länder *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Ulrich/Martin/Zellenberg* (Hg), *Bundesverfassungsrecht* (11. Lfg 2013) Art 23d B-VG Rz 25. Die dort angestellten Überlegungen sind *mutatis mutandis* auch auf den vorliegenden Fall zur Anwendung zu bringen.

<sup>23</sup> *Zögernitz*, NR-GO<sup>4</sup> (Stand 01.01.2020) § 31d GOG Rz 2.

## B. „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ als Gegenstand des Stellungnahmerechts

Gegenstand von Berichtspflicht und Stellungnahmerecht sind „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“.<sup>24</sup> Ausweislich der Materialien findet sich

„[e]ine nähere Umschreibung der Informationen über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union. [sic!] die dem Nationalrat [...] zu übermitteln sind, [...] in Art. 1 Abs.2 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration, BGBl. Nr. 775/1992.“<sup>25</sup>

Am *loc cit* erfolgt eine demonstrative Aufzählung von Dokumenten und Berichten, mit deren Hilfe die gliedstaatsvertraglich vereinbarte (bzw verfassungsrechtlich bedungene – vgl [nunmehr] Art 23d Abs 1 B-VG iVm Art 23d Abs 4 B-VG) Unterrichtung seitens des Bundes vorzunehmen ist.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Der Begriff der „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ ist dabei, wie im Weiteren zu diskutieren ist, innerhalb des Art 23e B-VG (und darüber hinaus) kohärent. Mit Blick auf das soeben Festgehaltene (III.A.) ist dementsprechend, anders als der Wortsinn bei *Öhlinger/Konrath* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg*, Art 23e B-VG Rz 15 nahelegen könnte, nicht der „Vorhabensbegriff des Abs 3 [...] enger als jener des Abs 1“; vielmehr entfalten eben nur Stellungnahmen zu Vorhaben mit bestimmten Implikationen für die österreichische Rechtsordnung die Bindungswirkung(en) nach Art 23e Abs 3 B-VG (vgl in diesem Sinn ebd Rz 48). Zum einheitlichen Begriff des Vorhabens auch im Verhältnis zu Art 23d B-VG vgl auch *Lopatka*, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtssetzung (2020) 250.

<sup>25</sup> AB 58 BglNR XIX. GP 4. Vgl insb auch mit Blick auf die Anpassungen bei Art 23e B-VG vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon EräutRV 827 BglNR XXIV. GP 11: „Der Bericht des Verfassungsausschusses (58 d.B. XIX. GP) verweist zur näheren Umschreibung des Begriffs „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ auf die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration, BGBl. Nr. 775/1992. Diese Vereinbarung enthält in Art. 1 Abs. 2 eine demonstrative Aufzählung der von der Informationsverpflichtung umfassten Dokumente. Im Sinne der Ausführungen von *Griller* (Verfassungsfragen der österreichischen EU Mitgliedschaft, *ZfVR* 1995, 89 [103]) sind darunter alle entscheidungsvorbereitenden Dokumente zu subsumieren; darunter fallen etwa auch Tagesordnungen, die für die Vorbereitung von Nationalrat und Bundesrat besonders bedeutsam sind.“

<sup>26</sup> Die Unterrichtung erfolgt insbesondere durch Übersendung der dem Bund vorliegenden

Diese Dokumente und Berichte (und andere – vgl hier nur die einschlägigen Vorgaben des EU-Informationsgesetzes, [BGBl I 113/2011] iVm § 31b Abs 2 GOG-NR) indes den „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ gleichzusetzen, über die sie Auskunft geben, griffe, wie auch im Schrifttum betont wird, zu kurz:<sup>27</sup> Denn die in Frage stehende Bestimmung nennt zwar „einzelne Arten von Dokumenten, definier[t] aber den Vorhabensbegriff selbst nicht in abstrakter Weise“.<sup>28</sup> Konsequentermaßen sprechen nicht nur die Materialien selbst („Informationen über [!] Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“), sondern auch § 31b Abs 3 – Abs 6 GOG-NR von „Vorlagen, Dokumente[n], Berichte[n], Informationen und Mitteilungen zu [!] Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“, also von Manifestationen derartiger „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“, um durch deren Nennung, wie die Kommentarliteratur verdeutlicht, „alle Erscheinungsformen [!] von Unterlagen zu Vorhaben im Rahmen der EU abzudecken“.<sup>29</sup>

Wenn auch nicht mit den „Vorhaben“ selbst gleichzusetzen, geben die so umschriebenen „Erscheinungsformen von Unterlagen zu Vorhaben im Rahmen der EU“ als deren Manifestation mit dem einschlägigen Schrifttum eine Indikation der Weite des Vorhabensbegriffs selbst,<sup>30</sup> wie sie nicht zuletzt

---

a) Dokumente; Berichte und Mitteilungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,

b) Dokumente, Berichte und Mitteilungen über informelle Ministertreffen und Gremien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, der Europäischen Freihandelsassoziation und des Europäischen Wirtschaftsraumes,

c) Dokumente und Informationen über Verfahren vor Europäischen Gerichten und Streitbeilegungseinrichtungen, an denen die Republik Österreich beteiligt ist, sowie

d) Berichte der Österreichischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften.

<sup>27</sup> Auch, wenn Stellen im Schrifttum so gedeutet werden könnten. Vgl etwa *Bachmann*, Mitwirkung 38 oder *Storr*, Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Gesetzgebung der Union, in Griller/Kahl/Kneihls/Obwexer (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 315 (327).

<sup>28</sup> *Öhlinger/Konrath* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Art 23e B-VG Rz 16.

<sup>29</sup> *Zögernitz*, NR-GO<sup>4</sup> § 31b GOG Rz 7.

<sup>30</sup> Vgl etwa *Egger*, in Kneihls/Lienbacher, Art 23e B-VG Rz 19 sowie insb die Diskussion bei *Lenzhofer*, Hätten der Nationalrat, der Bundesrat oder die Länder die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verhindern können?, ZÖR 2006, 83 (91).

auch in den Materialien betont wird.<sup>31</sup> Vor dem Hintergrund dieses weiten Begriffsverständnisses definieren etwa *Theo Öhlinger* und *Michael Potacs* als „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ (auch) iSd Art 23e B-VG

„alle Initiativen und Vorgänge im Rahmen der EU, die einerseits zu Handlungsentscheidungen führen können und andererseits Informationen über das Handeln von Organen und Gremien geben und damit im Sinne von Kontrolle und Grundlegung politischer Entscheidungen handlungsrelevant sein können.“<sup>32</sup>

In vergleichbarer Stoßrichtung lässt sich mit *Heinz Peter Rill*, der der Frage schon vor der Anpassung des Integrationsverfassungsrechts im Zuge des Vertrags von Lissabon eine eigenständige Abhandlung gewidmet hat, dem Grunde nach festhalten:

„Vorhaben‘ [lassen sich] nach der allgemeinen Übung der Verwendung dieses Ausdrucks als Inaussichtnehmen oder Planen einer Maßnahme (im weitesten Sinn des Wortes) begreifen. Im Regelungszusammenhang der Art 23s bis 23f B-VG wird man ‚Vorhaben‘ nicht im engsten Sinne, nicht im Sinne eines schon näher konkretisierten Projekts zu verstehen haben. Auch die Absicht, eine Frage im Rahmen der EU zu erörtern und Ansätze zu ihrer Lösung zu entwickeln, ist unter ‚Vorhaben‘ zu subsumieren.“<sup>33</sup>

Auf den Punkt gebracht: „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ sind eben das, was die Europäische Union vorhat.<sup>34</sup> Und was die Europäische Union vorhat, manifestiert sich in den vorgenannten Berichten und Dokumenten, ohne sich darin zu erschöpfen. Dem Gesagten (und dem Begriff)

---

<sup>31</sup> ErläutRV 827 BlgNR XXIV. GP 11: „Die umfassende Bereitstellung dieser Informationen ermöglicht Nationalrat und Bundesrat eine effektive Ausübung der Mitwirkungsrechte sowie der Vollziehung von Art. 23e B-VG. In diesem Zusammenhang ist lediglich zur Klarstellung auf den auch in der Literatur weit verstandenen Begriff des ‚Vorhabens‘ in Art. 23e Abs. 1 B-VG hinzuweisen“.

<sup>32</sup> *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 25. Ähnlich in der Stoßrichtung, wenn auch in der Tendenz enger *Kröll*, Nationalrat und Bundesrat im Europäischen Parlamentsverbund, in FS Korinek 2010, 333 (352 f).

<sup>33</sup> *Rill*, Was ist ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“?, in FS Kojas (1998) 391 (394). IdS insb auch *Lenzhofer*, EU-Beitrittsverhandlungen 95.

<sup>34</sup> Eine eingängige und für den gegebenen Zusammenhang auch nicht verfälschende Zuspitzung – für den Stand der Diskussion – zur Reichweite jenseits des hier unmittelbar Relevanten vgl mit unterschiedlichen Schwerpunkten *Öhlinger/Konrath* in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Art 23e B-VG Rz 17 ff oder *Egger* in Kneihls/Lienbacher, Art 23e B-VG Rz 23 ff.

entsprechend besteht ein „Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union“ freilich nur *solange* es die Europäische Union vorhat, solange es also auf Ebene der Europäischen Union verfolgt wird: „Ein ‚Vorhaben im Rahmen der EU‘ liegt vor, solange die Beratung darüber auf EU-Ebene andauert und der (endgültige) Beschluss durch Organe der EU noch nicht erfolgt ist.“<sup>35</sup>

Mit Blick auf so (weit) verstandene „Vorhaben“ besteht die in Art 23e Abs 1 B-VG bestimmte Berichtspflicht unter Beibringung der relevanten (und jeweils den aktuellen Stand der Vorhaben veranschaulichenden)<sup>36</sup> Unterlagen und das Stellungnahmerecht, wobei die Ausübung des letzteren unter den Kautelen des Abs 3 mit (allenfalls auch qualifizierter) Bindungswirkung einhergeht. Insofern ist die eingangs angesprochene Ingerenzmöglichkeit des Nationalrats von Initiativen auf Ebene der Europäischen Union abhängig und diesen nachgeschaltet, eben um dergestalt die „demokratische Begleitung und Kontrolle der europäischen Integration aus österreichischer Sicht und die dadurch vermittelte Legitimation des EU-Rechts“<sup>37</sup> sicherzustellen: Stellungnahmerechte nach Art 23e B-VG sind insofern konsekutive und dependente Instrumente als sie nur bestehen, wenn, soweit und solange entsprechende Vorhaben auf Europäischer Ebene existieren. Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union sind dergestalt sowohl Voraussetzung als auch Grenze des Stellungnahmerechts des Nationalrats. Eine eigeninitiative Formulierung politischer Desiderata ist dementsprechend kein zulässiger Inhalt einer Stellungnahme gemäß Art 23e B-VG, ebenso wie überschießende Stellungnahmen, die inhaltlich über das jeweilige Vorhaben hinausgehen, die rechtlichen Wirkungen des Art 23e B-VG in Anspruch nehmen können.

Gleichsam im Gegenzug aber korrespondiert der Weite des Vorhabensbegriffs ein weiter (weil und soweit verfassungsrechtlich nicht näher eingegrenzter) Spielraum des Nationalrats (also typischerweise des EU-Unterausschuss – vgl oben III.A) dahingehend, wie vom Stellungnahmerecht Gebrauch zu machen ist: Existiert ein Vorhaben im Rahmen der Europäischen

---

<sup>35</sup> Öhlinger/Potacs, EU-Recht 26.

<sup>36</sup> Öhlinger/Konrath in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg, Art 23e B-VG Rz 19.

<sup>37</sup> Müller, Demokratische Legitimation 96.

Union im vorgenannten Sinn, liegt es damit am Nationalrat (am EU-Unterausschuss), wie er damit umgeht: Er kann sich zu konkreten Vorschlägen, wie sie in den Berichten und Dokumenten enthalten sind, die ihm als Manifestationen des Vorhabens zugehen, oder auch nur zu einzelnen Aspekten dieser Vorschläge äußern, so, wie es ihm offensteht, grundlegend zu bestimmten Vorhaben Stellung zu nehmen.

Zwar ist Stimmen aus der Literatur wie jener *Neissers* dahingehend beizupflichten, dass es – aus der Perspektive *politischer* Raison betrachtet – ebenso Augenmaß und konstruktiven Gestaltungswillen braucht, um eine effektive Mitwirkung des Nationalrats an konkreten unionalen Entscheidungsprozessen sicherzustellen, und etwa

„[e]ine völlige Einengung des Spielraumes des österreichischen Vertreters im Rat [...] im Regelfall kontraproduktiv sein wird[, weil man] jene Flexibilität berücksichtigen [wird] müssen, die zur Erreichung von Kompromissen nötig ist“.<sup>38</sup>

Damit ist freilich nicht gesagt, dass der Nationalrat dort, wo er politisch keine Kompromisse innerhalb eines konkreten Vorschlags sucht, weil er bestimmte Vorhaben grundlegend und rundweg ablehnt, *rechtlich* nicht ebendiese Ablehnung zum Inhalt einer Stellungnahme nach Art 23e B-VG machen könnte.

#### IV. Rechtliche Würdigung

Die in Aussicht genommene Entscheidungsfindung über die (künftige) unionsrechtliche Zulassung von Glyphosat (oben I.A.) ist – um das Offenkundige zu betonen – auf „die Erlassung eines verbindlichen Rechtsaktes gerichtet [...], der sich auf die Erlassung von Bundesgesetzen auf dem im Rechtsakt geregelten Gebiet auswirken würde“ (vgl insb Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG). Stellungnahmen des Nationalrats gemäß Art 23e B-VG entfalten dementsprechend Bindungswirkung iSd Art 23e Abs 3 B-VG (oben III.A.).

Nachdem die gutachtensgegenständliche Stellungnahme des EU-Unterausschusses nicht formal gemäß § 31d Abs 1

---

<sup>38</sup> *Neisser*, Mitwirkungsbefugnisse 354.

Z 1 GOG-NR revidiert wurde, ist im Weiteren die Frage nach den sachlichen Grenzen der mit ihr bewirkten Bindung zu stellen: Dem Gesagten entsprechend (oben III.A.) ergeben sich sachliche Grenzen der Bindung aus der Korrespondenz von Stellungnahme und Gegenstand.

Hiezu ist festzuhalten: Die Stellungnahme (oben I.A.) bringt in kaum zu überbietender Deutlichkeit eine grundlegend ablehnende Haltung zum Ausdruck, indem sie den „zuständige[n] Bundesminister [anweist], sicher zu stellen, dass sich Österreich in den EU-Gremien gegen jegliche Zulassung von Glyphosat ausspricht und gegen alle anderslautenden Vorschläge stimmt.“<sup>39</sup>

Der apodiktische Charakter der Stellungnahme, der die Position der Beschlussmehrheit auch der Diskussion im Unterausschuss nach klar widerspiegelt,<sup>40</sup> wird durch zwei Umstände unterstrichen: Da ist zum einen der Umstand, dass in der „Schriftlichen Information“, die dem EU-Unterausschuss zum Tagesordnungspunkt zur Verfügung gestellt wurde,<sup>41</sup> eine bedingte unionsrechtliche Genehmigung von Glyphosat bis zum 15. Dezember 2027 ventiliert wurde; der Mehrheit im EU-Unterausschuss dementsprechend eine ablehnende Grundposition gerade auch in Anbetracht einer mittelfristigen Zulassung (weit auch über den heutigen Tag hinaus) zuzusinnen ist. Und da ist zum anderen der Umstand, dass gleich zwei alternative – differenzierte – Anträge auf Stellungnahme keine Mehrheit im EU-Unterausschuss fanden, darunter insbesondere auch jener,

„dass sich Österreich der Position der AGES folgend in den EU-Gremien gegen den derzeit vorliegenden Vorschlag zur Zulassung von Glyphosat ausspricht“.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> 7/SEU XXV. GP (Hervorhebungen CB).

<sup>40</sup> V-30 Blg StProt NR XXV. GP, Beratungen des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union, 3.10.2017 (auszugsweise Darstellung).

<sup>41</sup> Sektion II/ZRD, Schriftliche Information gemäß § 6 EU-InfoG zu Pkt. 1 und 2 der Tagesordnung des EU-Unterausschusses des Nationalrates am 03.10.2017.

<sup>42</sup> V-30 Blg StProt NR XXV. GP, Beratungen des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union, 3.10.2017 (auszugsweise Darstellung) 7.

Gerade dieser Kontrast zeigt klar auf, dass es dem EU-Unterausschuss eben nicht darum bestellt war, auf einen konkreten Vorschlag anhand der vorgelegten Dokumente einzugehen, sondern das Vorhaben, als „Initiative[...] im Rahmen der EU, die [...] zu Handlungsentscheidungen führen“<sup>43</sup> sollte (und es weiterhin tut – oben I.A.), insgesamt rundweg (und ungeachtet künftig unterbreiteter gleichlaufender Vorschläge) abzulehnen.

Dass das Vorhaben der unionsrechtlichen Zulassung von Glyphosat (in seinen einzelnen Manifestationen) als Gegenstand der Stellungnahme nicht im vorgenannten Sinn abgeschlossen ist (oben III.B), erweist gerade der derzeit laufende Evaluierungsprozess (oben I.A.) eindrücklich. Der Umstand, dass gerade dieser Evaluierungsprozess, bedingt durch neue Erkenntnisse um die Gefahren und Möglichkeiten des Pestizids, inhaltliche Änderungen am Status Quo in Gestalt neuer Regelungsvorschläge innerhalb des Vorhabens mit sich bringt, vermag für sich betrachtet weder etwas an der ablehnenden Grundhaltung der Stellungnahme, noch an ihrer Bindungswirkung zu ändern. Ändert der Nationalrat (der EU-Unterausschuss) seine Haltung zum Vorhaben, steht ihm jederzeit die Möglichkeit offen, seine Position zu revidieren. Soweit und solange er das nicht tut, belässt er die Stellungnahme in Geltung und hält ihre Bindungswirkung gegenüber dem BMLFRW als (nunmehr) zuständigem Bundesminister (§ 2 Abs 1 Z 1 lit a BMG iVm der Anlage zu § 2 BMG Teil 2 Abschnitt K Z 3 idF BGBl I 98/2022) aufrecht.

---

<sup>43</sup> *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht 25.



Christoph Bezemek

V. Ergebnis

Der Beschluss des Ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der EU vom 3.10.2017 (7/SEU XXV. GP) bindet den BMLFRW.

19. September 2023

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials 'Cb' followed by a horizontal line.

(Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, BA, LL.M. [Yale])