

Österreich-Konvent
Ausschuss 2
12. Sitzung 24.5.2004
Tischvorlage
(3 Teile)

Johannes Schnizer

Vorschlag zur Regelung der „Staatsgrenze“

I. Einleitung

Meine Vorschläge zur Neuregelung des Komplexes „Staatsgrenze“ waren von dem Bemühen getragen, für die in der Praxis vorkommenden Grenzänderungen ein möglichst einfaches Verfahren zu schaffen (das insbesondere die Erlassung von Bundes- oder Landesverfassungsgesetzen erübrigt), ohne etwas an der verfassungsrechtlichen Substanz zu ändern. Insbesondere soll jenen wissenschaftlichen Theorien, die aus dem geltenden Art. 3 Abs. 2 wesentliche bundesstaatliche Folgerungen ziehen, nicht die Grundlage entzogen werden, auch wenn ich sie nicht teile. Gleichzeitig vertrete ich die Auffassung, dass die Gelegenheit ergriffen werden sollte, den gegenwärtigen Stand des Grenzverlaufs, der in normativer Hinsicht auf Grund der geltenden Verfassungslage nur schwierig nachvollziehbar und noch dazu in großteils nur schwer zugänglichen Dokumenten geregelt ist (wie in meinem ersten Papier dargestellt, liegen auch die Anlagen zu den neueren Staatsverträgen nur beim Bundeskanzleramt und den Ämtern der Landesregierungen auf, die Dokumente zum StV St. Germain wurden gar nicht kundgemacht), einer klaren und einfachen Regelung zu unterziehen. Beispielsweise brächte eine bloße Entkleidung des Verfassungsrangs der bisherigen Bundesverfassungsgesetze über Grenzänderungen für den Bürger überhaupt nichts an Überschaubarkeit der Rechtsordnung; gegen bloße Verfassungskosmetik spreche ich mich entschieden aus.

Ausgehend von diesen Überlegungen trete ich jedenfalls für eine Regelung ein, nach der bloß „technische Grenzänderungen“, also solche, die unter Beibehaltung der Fläche des Bundes- oder Landesgebietes der Herbeiführung eines zweckmäßigeren Grenzverlaufes dienen, möglichst einfach erfolgen, nämlich durch einen Staatsvertrag im einfachgesetzlichen Rang (im folgenden II). Diese Änderung sollte selbst dann erfolgen, wenn Art. 3 im übrigen unverändert bliebe. Vorschläge für darüber hinausgehende Änderungen (Bestands- und Gebietsveränderungen) unter Berücksichtigung bundesstaatstheoretischer Aspekte finden sich – aufbauend auf Öhlinger und die bisherigen Beratungen – unter III.; unter IV. finden sich Vorschläge zur Überleitung und Festschreibung des Bestandes.

II. Grenzänderung

Bloß technische Änderungen der Bundesgrenze sollen in Zukunft mit einem Staatsvertrag in einfach gesetzlichem Rang (der dementsprechend der Genehmigung des Nationalrates mit einfacher Mehrheit bedarf) erfolgen, der der Zustimmung des Bundesrates und der Zustimmung der betroffenen Länder bedarf.

Für die **Bundesgrenze** würde dies durch folgenden neuen Art. 3 Abs. 3 bewirkt:

Variante 1a

„Artikel 3. . . .

(3) Eine Änderung der Bundesgrenze* erfolgt durch Staatsvertrag, der der Zustimmung der Länder, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Mir scheint es nicht erforderlich, im Text dieses Art. 3 Abs. 3 den Begriff der „Grenzänderung“ näher zu definieren; in den Erläuterungen könnte näher ausgeführt werden, dass aus der unterschiedlichen Textierung gegenüber Art. 3 Abs. 2, der mit einer Ausnahme stets von „-gebiet“ spricht, ergibt, dass es sich bei diesen Grenzänderungen um solche handelt, bei denen unter Beibehaltung der Fläche des Bundesgebietes Grenzänderungen zur Herbeiführung eines zweckmäßigeren Grenzverlaufes zu verstehen sind.

Wenn man meint, dass dies besser durch eine ausdrückliche Klarstellung im Verfassungstext erfolgen sollte, böte sich folgende Formulierung an:

Variante 1b

„Artikel 3. . . .

(3) Eine Änderung der Bundesgrenze, die unter Beibehaltung der Fläche des Bundesgebietes einem zweckmäßigeren Grenzverlauf dient, erfolgt durch Staatsvertrag, der der Zustimmung der Länder, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

* In bisherigen Verfassungsvorschriften und in den Staatsverträgen wird meist der Begriff „Staatsgrenze“ verwendet, einfachgesetzlich aber auch „Bundesgrenze“ (zB Grenzkontrollgesetz). Als Gegenstück zur „Landesgrenze“ und wegen des Selbstverständnisses der Länder als „Staaten“ (für welches Selbstverständnis gerade diese Bestimmung von besonderer Bedeutung zu sein scheint), wird der Begriff „Bundesgrenze“ vorgeschlagen.

Sowohl Variante 1a als auch Variante 1b lässt noch die Änderung von Landesgrenzen innerhalb des Bundesgebietes außer Betracht. Zweckmäßigerweise sollte eine solche spiegelbildlich zur Änderung der Bundesgrenzen durch Gliedstaatsvereinbarung erfolgen. Hiefür wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

Variante 2a

„Die Änderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes erfolgt durch Vereinbarung gemäß Art. 15a zwischen dem Bund und jenen Ländern, deren Grenzen geändert werden.“

In Art. 3 Abs. 2 wäre in der Wendung „ebenso die Änderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes“ das Wort „Landesgrenze“ durch das Wort „Landesgebiet“ zu ersetzen.

Ich persönlich halte auch die Beteiligung des Bundes an einer solchen Gliedstaatsvereinbarung nicht für unbedingt erforderlich, weswegen ich mich für folgende Variante 2b ausspreche:

Variante 2b

„Die Änderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes erfolgt durch Vereinbarung gemäß Art. 15a zwischen den Ländern, deren Grenze geändert wird.“

III. Gebiets- und Bestandsänderung

Zunächst zwei Vorbemerkungen:

- Art. 3 Abs. 2 scheint mir für die bundesstaatlichen Theorien, die darauf aufbauen, in Wahrheit lediglich eine Krücke zu sein; das Anliegen dieser Theorien scheint mir durch eine entsprechende Regelung betreffend den Bestand der Bundesländer (die also im Bereich des geltenden Art. 2 angesiedelt ist) besser verwirklicht.
- Die vorgeschlagene (wörtlich gleiche) „Neuerlassung“ des Art. 2 Abs. 2 zur Erfüllung des Inkorporationsgebotes im Zusammenhang mit Gebiets- oder Grenzänderungen erscheint mir seltsam; zum einen, weil für den Normunterworfenen nicht unmittelbar einsichtig (er muss die Überlegung, dass beispielsweise die Neuerlassung des Wortes „Tirol“ sich nun auf ein anderes „Tirol“ bezieht, erst kennen, um dies zu verstehen), andererseits ergibt sich der wesentliche normative Gehalt ja doch nicht aus dieser „Neuerlassung“, sondern aus jenen normativen Anordnungen, durch die das Gebiet oder der Bestand eines Bundeslandes eine Änderung erfährt.

Für die weiteren Darlegungen werden (im Anschluss an die Darlegungen von *Poier*) folgende Unterscheidungen verwendet:

- **Änderung des Bestandes von Bundesländern:** Zusammenlegung von Bundesländern, Teilung von Bundesländern und Angliederung neuer Bundesländer
- **Gebietsänderung:** Änderungen der Fläche des Bundes- oder Landesgebietes
- **Grenzänderung:** Technische Grenzänderungen im vorhin umschriebenen Sinn unter Beibehaltung des Gebiets eines Landes bzw. des Bundes

1. Änderungen des Bestandes von Bundesländern

Mir scheint, dass für die Bundesstaatstheorien die Rechtsnormen betreffend Bestandsänderungen entscheidend sind. Daher wird folgender neuer Art. 2 Abs. 3 vorgeschlagen:

„Artikel. 2 ...

Variante 3a

(3) Änderungen dieses Artikels bedürfen der Abstimmung des gesamten

Variante 3b

Bundesvolkes. Änderungen im Bestand der Länder bedürfen überdies [der Erlassung von] Verfassungsgesetze[n] der betroffenen Länder, die einer Abstimmung des Landesvolkes zu unterziehen sind.“

Abgesehen von der Absicherung der „Drei-Kreise-Theorie“ bietet diese Formulierung – über die Verwirklichung des Inkorporationsgebotes hinaus – folgende „bundesstaatstheoretischen“ Vorteile:

- Es wird der Begriff des „Landesvolkes“ eingeführt, sodass das zweite neben dem Landesgebiet für einen Staat (abgesehen von der „Staatsgewalt“) wesentliche Merkmal eines Staates ausdrücklich Erwähnung findet.
- Es wird klargestellt, dass auch eine Änderung des Art. 2 einschließlich des Abänderungsverfahrens in Abs. 3 einer Volksabstimmung bedarf (bisher ist es umstritten, ob eine Änderung des Art. 3 Abs. 2 übereinstimmender Bundes- und Landesverfassungsgesetze bedarf bzw. wo die Grenze einer Gesamtänderung bei Änderungen des bundesstaatlichen Prinzips liegt.)

2. Gebietsänderung

Gebietsänderungen des Bundesgebietes bzw. des Gebietes von Ländern sind zwar nicht wahrscheinlich, doch nicht völlig auszuschließen, sodass sich ein einfacheres Normerzeugungsverfahren empfiehlt als die Bestandsänderung.

Es bietet sich daher an, Gebietsänderung und Grenzänderung in Art. 3 zusammenzufassen. Dabei gehe ich davon aus, dass Konsens über folgende beide Punkte besteht:

- Die Ausnahme für Friedensverträge im geltenden Art. 3 Abs. 2 kann entfallen;
- die in Art. 3 Abs. 2 angelegte Möglichkeit einer Änderung des Bundesgebietes, die nicht zugleich einer Änderung eines Landesgebietes ist (indem „bundesunmittelbares“ Gebiet dazukommt), kann ebenfalls entfallen; das bedeutet, dass neues Bundesgebiet entweder einem Land zuzuschreiben oder zu einem neuen Land zu machen ist, was allerdings ein Fall des vorgeschlagenen Art. 2 (Änderung des Bestandes an Bundesländern) wäre.

Dies bedeutet, dass jede Änderung des Bundesgebietes gleichzeitig eine Änderung zumindest eines Landesgebietes ist, und dass Änderungen innerhalb des Bundesgebietes zumindest die Gebietsänderung zwischen zwei Ländern ist (Auflösung und Neuschaffung von Ländern sind ja Fälle des Art. 2).

Es bietet sich daher auch für derartige Änderungen die Rechtsform eines Staatsvertrages bzw. von Gliedstaatsvereinbarungen an. Entsprechend dem Rang des bisherigen Normerzeugungsverfahrens (Bundes- bzw. Landesverfassungsgesetze) sollten derartige Verträge einer Zweidrittelmehrheit bedürfen (ich bin aber auch für jede andere Lösung offen).

Dementsprechend schlage ich für Art. 3 folgende Formulierungen vor:

Art. 3 Abs. 1 bleibt unverändert:

Variante 4a

„Artikel 3. (1) Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Bundesländer.“*

* Sollte der geltende Grenzbestand in eine Anlage aufgenommen werden, könnte der Verweis auf diese Anlage nicht nur wie unter IV. vorgeschlagen in das Begleitgesetz aufgenommen werden, sondern auch in diese Bestimmung, etwa mit der Formulierung „und ergibt sich aus Anlage 1“. Angesichts des Widerstandes von einzelnen Ausschußmitgliedern gegen Anlagen an sich wird eine solche Formulierung für den Stammtext des B-VG nicht prioritär vorgeschlagen, obwohl ich sie im Interesse der Rechtsklarheit bevorzugen würde und

Abs. 2 und 3 lauten:

Variante 4b

“(2) Eine Änderung des Bundesgebietes erfolgt mit Staatsvertrag, der einer mit Verfassungsgesetz zu erteilenden Zustimmung der Länder, deren Gebiet geändert wird [Variante: betroffenen Länder] bedarf. Der Staatsvertrag bedarf der bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates.

Variante 4c

(3) Die Änderung von Landesgebieten erfolgt durch Vereinbarung gem. Art. 15a zwischen dem Bund und den Ländern, deren Gebiet geändert wird [Variante: betroffenen Ländern]; Abs. 2 ist sinngemäß anzuwenden.“

Variante 4d

Variante 4e

Für die Grenzänderung folgt der Text des Art. 3 Abs. 3 wie oben vorgeschlagen (Variante 1a oder b) als Abs. 4

IV. Überleitung / Ersichtlichmachung des Bestandes

Im Prinzip losgelöst von der Neuregelung des Komplexes „Staatsgrenzen“, vor dem Hintergrund der Verfassungsbereinigung bzw. der Inkorporationsbemühungen aber damit verknüpft, ist die Frage der Überleitung der bestehenden, die Staatsgrenze regelnden Dokumente und die Kundmachung der bestehenden Grenzen und künftiger Grenzänderungen.

Wie aus meinem früheren, nochmals beigeschlossenen Papier betreffend die Staatsgrenzen ersichtlich ist, ergibt sich der Grenzbestand einerseits aus Staatsverträgen, andererseits aus Bundesverfassungsgesetzen, die selbst großteils auf (nicht selbst verfassungsrangige) Anlagen zu Staatsverträgen verweisen. Die Staatsverträge regeln entweder den Grenzverlauf selbst oder verweisen hiezu auf Anlagen bzw. auf Dokumente, die von zwischenstaatlichen Kommissionen erstellt worden sind. Die Anlagen sind überwiegend nur durch Auflage im Bundeskanzleramt bzw. den Ämtern der Landesregierung kundgemacht, die sonstigen Dokumente (im Zusammenhang mit dem Staatsvertrag von St. Germain) liegen überhaupt nur in Archiven auf.

internationale Dokumente bis hin zum Verfassungsvertrag der EU sehr wohl so vorgehen, ohne dass dies deren Solemnität abträglich wäre.

Für den Rechtsunterworfenen ist daher der Normenbestand, der den tatsächlichen Verlauf der Staatsgrenze regelt, so gut wie nicht zugänglich, auch wenn dies von großer praktischer Bedeutung sein kann.

Eine bloße Entkleidung des Verfassungsrangs der bisherigen Bundesverfassungsgesetze und Staatsverträge betreffend die Staatsgrenze vermindert zwar den Bestand an formellem Verfassungsrecht, bringt aber überhaupt kein Mehr an Rechtsklarheit und Rechtszugänglichkeit, was aber die für den Bürger entscheidenden Anliegen sind; die entscheidenden Normen stehen halt nur nicht mehr im Verfassungsrang, was kein Wert an sich ist.

Anzustreben ist daher eine Aufhebung der bisherigen Bundesverfassungsgesetze, verbunden mit einer klaren Regelung, woraus sich der derzeitige Stand der Staatsgrenze ergibt. Praktisch ließe sich dies durch beispielsweise folgende Bestimmungen im Begleitgesetz einfach herbeiführen:

„Zu Art.[2 und] 3 B-VG:

Variante 5a

(1) Der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes geltende Verlauf der Staatsgrenze ergibt sich aus der Anlage .. .

In der Anlage werden die Anlagen zu den sieben Staatsverträgen in der geltenden Fassung (elektronisch) kundgemacht sowie für für die Grenze zu Italien die Anlage zum noch nicht ratifizierten Staatsvertrag und für die zu Slowenien eine nach dem Muster dieser Anlagen erstellte Beschreibung des Grenzverlaufes.

Variante 5b

[Variante: Der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes geltende Verlauf des Staatsvertrages ergibt sich aus folgenden Staatsverträgen sowie aus der Anlage betreffend den Grenzverlauf gegenüber Italien und der Anlage betreffend den Grenzverlauf gegenüber Slowenien: *]

Variante 5c

(2) Folgende Bundesverfassungsgesetze betreffend die Staatsgrenze werden aufgehoben: ** BGBI. Nr. 230/1966, 233/1972, 345/1975, 491/1975, 586/1976, 389/1979, 657/1990, 634/1993, I 40/1997.

* Es folgen die Fundstellen der Staatsverträge in der geltenden Fassung.

** Unter genauer Anführung der jeweiligen Gesetzestitel.

Variante 5d

(3) Folgende Staatsverträge sind ab Inkrafttreten dieses Bundesverfassungsgesetzes nicht mehr unmittelbar anwendbar; soweit sie im Verfassungsrang stehen, werden sie des Verfassungsrangs entkleidet:

Es folgt die Zitierung der derzeit geltenden Staatsverträge samt Fundstellen. Im Falle der Variante 5b bezieht sich Abs. 3 auf die in Abs. 1 zitierten Staatsverträge. Hiefür wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

Variante 5e

[Variante: (3) Die in Abs. 2 genannten Staatsverträge sind ab Inkrafttreten dieses Bundesverfassungsgesetzes nicht mehr unmittelbar anwendbar; soweit sie im Verfassungsrang stehen, werden sie des Verfassungsrangs entkleidet.]

Variante 5f

(4) Folgende Bundesverfassungsgesetze betreffend die Änderung von Landesgrenzen werden aufgehoben (BGBl. Nr. 110/1954, 291/1958, 246/1967, 411/1968, 335/1971, 62/1973, 176/1974, 389/1977, 193/1981, 159/1987)*.

Der Verlauf der Landesgrenzen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes ergibt sich aus den entsprechenden Verfassungsgesetzen der Länder. Die künftige Änderung der Landesgrenzen erfolgt gemäß Art. 3 B-VG.“

* Unter genauer Anführung der jeweiligen Gesetzestitel.

Gesamtvorschlag Art. 2 und 3 B-VG ohne Varianten

Artikel 2. (1) Österreich ist ein Bundesstaat.

(2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

(3) Änderungen dieses Artikels bedürfen der Abstimmung des gesamten Bundesvolkes. Änderungen im Bestand der Länder bedürfen überdies der Erlassung von Verfassungsgesetzen der betreffenden Länder, die einer Abstimmung des Landesvolkes zu unterziehen sind.

Artikel 3. (1) Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Bundesländer.

(2) Eine Änderung des Bundesgebietes erfolgt mit Staatsvertrag, der einer mit Verfassungsgesetz zu erteilenden Zustimmung der betreffenden Länder und der bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(3) Die Änderung von Landesgebieten erfolgt durch Vereinbarung gem. Art. 15a zwischen dem Bund und den betreffenden Ländern; Abs. 2 ist sinngemäß anzuwenden.

(3) Eine Änderung der Bundesgrenze erfolgt durch Staatsvertrag, der der Zustimmung der Länder, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Änderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes erfolgt durch Vereinbarung gemäß Art. 15a zwischen jenen Ländern, deren Grenzen geändert werden.“

Gesamtvorschlag Art. 2 und 3 B-VG mit Varianten

Artikel 2. (1) Österreich ist ein Bundesstaat.

(2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

(3) Änderungen dieses Artikels bedürfen der Abstimmung des gesamten Bundesvolkes. Änderungen im Bestand der Länder bedürfen überdies [der Erlassung von] Verfassungsgesetze[n] der betroffenen Länder, die einer Abstimmung des Landesvolkes zu unterziehen sind.

Variante 3a

Variante 3b

Artikel 3. (1) Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Bundesländer [und ergibt sich aus Anlage ..].

Variante 4a

(2) Eine Änderung des Bundesgebietes erfolgt mit Staatsvertrag, der einer mit Verfassungsgesetz zu erteilenden Zustimmung der Länder, deren Gebiet geändert wird [Variante: betroffenen Länder] bedarf. Der Staatsvertrag bedarf der bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates.

Variante 4b

Variante 4c

(3) Die Änderung von Landesgebieten erfolgt durch Vereinbarung gem. Art. 15a zwischen dem Bund und den Ländern, deren Gebiet geändert wird [Variante: betroffenen Ländern]; Abs. 2 ist sinngemäß anzuwenden.

Variante 4d

Variante 4e

(3) Eine Änderung der Bundesgrenze, [die unter Beibehaltung der Fläche des Bundesgebietes einem zweckmäßigeren Grenzverlauf dient,] erfolgt durch Staatsvertrag, der der Zustimmung der Länder, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Änderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes erfolgt durch Vereinbarung gemäß Art. 15a zwischen [dem Bund und] jenen Ländern, deren Grenzen geändert werden.“

Variante 1a, b

Variante 2a, b