

ERGÄNZENDER BERICHT
DES
AUSSCHUSSES 2 – LEGISTISCHE STRUKTURFRAGEN
ZU DEN ZUSÄTZLICHEN MANDATEN

I. Arbeitsauftrag und Vorgangsweise

1. Mandat:

Das Präsidium des Österreich-Konvents hat den Ausschuss 2 in seinen Sitzungen am 29. April, 25. Mai, 14. Juli, 24. August und 1. September 2004 um die Behandlung folgender weiterer Fragen ersucht:

- Staatssymbole:

Besteht hinsichtlich der Verankerung der Staatssymbole in der Verfassung (Art. 8a B-VG) ein Änderungsbedarf?

- Einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet:

Besteht hinsichtlich der Verankerung des einheitlichen Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes in der Verfassung (Art. 4 B-VG) insbesondere im EU-Kontext ein Änderungsbedarf?

- Liberales Prinzip:

Soll das in der Bundesverfassung enthaltene, aber nicht ausdrücklich genannte liberale Prinzip als Grundprinzip der Bundesverfassung ausdrücklich verankert werden?

- Vermögenssubstanzsicherung:

Besteht hinsichtlich der im BVG Elektrizitätswirtschaft sowie im Bundesforstgesetz 1996 enthaltenen Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit der Vermögenssubstanzsicherung ein Änderungsbedarf bzw. wie könnten die betreffenden Regelungen an die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts angepasst werden?

- Völkerrecht:

Besteht hinsichtlich des Verhältnisses des innerstaatlichen Rechts zum Völkerrecht (insb. zu den in Art. 9 Abs. 1 B-VG angeführten allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts) ein Änderungsbedarf?

- Bezügebegrenzung:

Besteht hinsichtlich der im Verfassungsrang stehenden Bestimmungen im Zusammenhang mit der Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre ein Änderungsbedarf bzw. wie könnten die betreffenden Regelungen an die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts angepasst werden?

- Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht und E-Government:

Das Präsidium hat sich darauf verständigt, dass die verschiedenen, in die Universitätsorganisation und das Studienrecht betreffenden Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen („Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht“) im Ausschuss 2 erörtert werden sollen. Ferner ersucht das Präsidium den Ausschuss 2 zu prüfen, wie unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der EU ein für alle Gebietskörperschaften einheitlicher Zugang zum E-Government (elektronische Kundmachung und aktuelle Dokumentation der Rechtsvorschriften) erreicht werden kann.

- Legistische Vorschläge für das Ausscheiden von Bestimmungen aus dem Bestand des formellen Bundesverfassungsrechts:

Der Ausschuss 2 möge Textvorschläge für die konkrete rechtstechnische bzw. legistische Umsetzung der Vorschläge für das Ausscheiden von Bestimmungen aus dem Bestand des formellen Bundesverfassungsrechts erstatten (siehe „Zwischenbericht“ des Ausschusses 2 vom 11. Mai 2004, S 16 f), und zwar hinsichtlich:

- Feststellung der Nichtgeltung so genannter „Derogationsnormen“ (Sigel: „F 01“),
- Feststellung so genannter „obsolet gewordener Normen“ als gegenstandslos (Sigel: „F 02“),
- Feststellung so genannter „konsumierter Normen“ (in Kraft setzender, rezipierender, einordnender und überleitender Vorschriften) als gegenstandslos (Sigel: „F 03“),
- Vorschlag zur ersatzlosen Aufhebung von Normen (Sigel: „F 04“) und
- Vorschlag zur Entkleidung des Verfassungsrangs (Sigel: „F 11“).

- Österreichs Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen:

Der Ausschuss 2 wird ersucht, Überlegungen anzustellen, ob es zweckmäßig ist, die Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen auf verfassungsgesetzlicher Ebene zu verankern (analog zur EU-Mitgliedschaft). Gegebenen Falles ist ein Textvorschlag auszuarbeiten.

- Adelsaufhebungsgesetz und Habsburgergesetz:

Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Die Kernaussagen des Adelsaufhebungsgesetzes und des Habsburgergesetzes sollen in der Verfassungsurkunde ausdrücklich genannt werden. Weiters sollen das Adelsaufhebungsgesetz und das Habsburgergesetz in einer – im Ausschussbericht auf Seite 11 angeführten – taxativen Aufzählung der Trabanten zum Bestandteil der Bundesverfassung erklärt werden.

- Verbot der Wiederbetätigung:

Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Das Verbot der Wiederbetätigung und deren Strafbarkeit sollen in der Verfassungsurkunde ausdrücklich genannt werden. Weiters soll das Verbotsgesetz in einer – im Ausschussbericht auf Seite 11 angeführten – taxativen Aufzählung der Trabanten zum Bestandteil der Bundesverfassung erklärt werden.

- Obsoleterklärung von Normen:

Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages ersucht, der die Feststellung der Gegenstandslosigkeit obsolet gewordener Bestimmungen in Staatsverträgen („F 21“) beinhaltet.

- Art. 9 Abs. 2 B-VG – Mitwirkung der Länder:

Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Es soll sichergestellt werden, dass die berechtigten Interessen der Länder im Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten durch Staatsvertrag gemäß Art. 9 Abs. 2 B-VG im Wege eines Mitwirkungsrechtes nach dem Muster des Art. 23d B-VG gewahrt werden. Dabei soll in einer Textvariante ein Mitwirkungsrecht der Landtage vorgesehen werden.

- Art. 9 Abs. 2 B-VG – Mitwirkung des Nationalrates:

Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Dem Nationalrat soll im Zusammenhang mit Staatsverträgen, durch die Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder fremde Staaten übertragen werden bzw. die Tätigkeit von Organen fremder Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen im Inland geregelt wird, ein Mitwirkungsrecht nach dem Muster des Art. 23e B-VG eingeräumt werden.

- Art. 50 B-VG – Staatsverträge, die zu ihrer Änderung ermächtigen:

Der Ausschuss 2 wird ersucht, im Zusammenhang mit Staatsverträgen, die zu ihrer Änderung ermächtigen, Überlegungen folgenden Inhaltes anzustellen und allenfalls

Textvorschläge vorzulegen: Ausgehend von dem im Ausschuss 2 vorgeschlagenen Modell, dem Nationalrat und dem Bundesrat die Möglichkeit einzuräumen, sich ihr Genehmigungs- oder Zustimmungsrecht zu späteren Vertragsänderungen vorzubehalten, stellt sich die Frage nach den Konsequenzen eines allfälligen Unterbleibens der innerstaatlichen Genehmigung von Änderungen, die auf völkerrechtlicher Ebene ohne die Zustimmung Österreichs bereits in Kraft getreten sind. Zu erwägen ist insbesondere,

- ob in diesem Fall eine Pflicht zur Kündigung (oder Neuverhandlung) des Vertrages vorgesehen werden muss, bzw.
 - ob dem Spannungsverhältnis zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht dadurch Rechnung zu tragen ist, dass ein Staatsvertrag, der zu seiner Änderung ermächtigt, dann nicht genehmigt werden kann, wenn sich der Nationalrat die Genehmigung zukünftiger Vertragsänderungen vorbehalten möchte. (Ein Teil des Staatsvertrages – der Automatismus hinsichtlich späterer Vertragsänderungen – soll in diesem Fall von der parlamentarischen Genehmigung offensichtlich ausgenommen sein.)
- Formale Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht:

Der Ausschuss 2 wird ersucht, aufbauend auf den im Ausschussbericht auf Seite 31 angeführten Kriterien, die für eine Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Verfassungsrecht erfüllt sein müssen, einen Textvorschlag hinsichtlich der formalen Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht auszuformulieren. Ergänzend zu den vom Ausschuss 2 angeführten Bedingungen soll in dieser Regelung auch ein Verweis auf das Erfordernis einer Volksabstimmung für den Fall einer Gesamtänderung der Verfassung enthalten sein.
 - Sammelgesetze:

Der Ausschuss 2 wird ersucht, seine Überlegungen zum Thema Sammelgesetze unter folgenden Gesichtspunkten zu vertiefen und allenfalls einen Textvorschlag vorzulegen: Eine Regelung betreffend Sammelgesetze soll die Verknüpfung einzelner gesetzlicher Vorhaben, soweit diese als sinnvoll anzusehen ist, nicht

verhindern. Weiters soll eine Regelung klar zum Ausdruck bringen, anhand welcher Kriterien das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Sammelgesetzes zu beurteilen ist. Zu prüfen ist insbesondere, ob das Abstellen auf den „Grundsatz der Einheit der Materie“ geeignet ist, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, bzw. welche alternativen Formulierungen für eine Regelung betreffend Sammelgesetze herangezogen werden können.

Das Präsidium ersuchte, im Zuge der weiteren Beratungen der Ausschüsse – im Sinn des Beschlusses des Gründungskomitees des Österreich-Konvents vom 2. Mai 2003 – die Anliegen der Bürgernähe, Partizipation und Transparenz sowie einer kostengünstigen Erfüllung der Staatsaufgaben besonders zu beobachten.

2. Mitglieder des Ausschusses und deren Vertretung:

Univ. Prof. Dr. Dr. Karl Korinek (Vorsitzender)
Univ. Prof. Dr. Ewald Wiederin (stellvertretender Vorsitzender)
Univ. Prof. Dr. Peter Böhm
Univ. Prof. Dr. Clemens Jabloner
Dr. Peter Kostelka
Dr. Elfriede Mayrhofer
Univ. Prof. Dr. Theo Öhlinger
Ass. Prof. Dr. Klaus Poier
Dr. Herbert Sausgruber (vertreten durch Dr. Matthias Germann)
Dr. Johannes Schnizer
Ök.Rat Rudolf Schwarzböck (vertreten durch Dr. Klaus Wejwoda)

Der Ausschuss hat seinen Beratungen als ständige Expertin Mag^a. Andrea Martin beigezogen. Weiters wurden den Beratungen als Experten – für jeweils eine Sitzung – Frau Univ. Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer sowie Herr Univ. Prof. Dr. Michael Holoubek beigezogen.

Als Beobachter für Mitglieder des Präsidiums wirkten mit: Mag. Ronald Faber (für Dr. Peter Kostelka), Dr. Marlies Meyer und Univ. Ass. Dr. Iris Eisenberger (für Dr. Eva Glawischnig), Mag. Bernhard Rochowanski (für Herbert Scheibner), Mag^a. Isolde Thornton und Alexandra Lucius (für Univ. Prof. Dr. Andreas Khol).

Die administrative Betreuung des Ausschusses erfolgte durch Dr. Karl Megner und Brigitte Birkner; als fachliche Ausschussbetreuer fungierten Dres. Gert Schernthanner und Clemens Mayr.

3. Sitzungen des Ausschusses und Arbeitsgrundlagen:

Der Ausschuss hat die Themenstellungen, die sich aus den vom Präsidium erteilten Ergänzungsmandaten ergeben haben, in sechs halbtägigen Sitzungen beraten, und zwar am 20. September, 12. Oktober, 5. November, 12. November, 13. November und 26. November 2004.

Der Ausschuss 2 ist in seinen Beratungen über die ergänzenden Ersuchen des Präsidiums zu den nachstehend wiedergegebenen Ergebnissen gekommen.

II. Ergebnisse der Beratungen

1. Staatssymbole

Ergänzungsmandat:

„Besteht hinsichtlich der Verankerung der Staatssymbole in der Verfassung ein Änderungsbedarf?“

Im Ausschuss besteht Konsens, dass die Verankerung der Staatssymbole in Art. 8a B-VG auf folgende Regelung beschränkt werden soll:

„Die Farben der Republik Österreich sind rot-weiß-rot. Die Flagge, das Wappen, das Siegel und die Hymne sind in einem Bundesgesetz zu regeln, das erhöhten Erzeugungsbedingungen unterliegt. [Die Flagge, das Wappen, das Siegel und die Hymne sind in einem Verfassungsausführungsgesetz zu regeln.]“

Darüber hinaus soll im Verfassungsbegleitgesetz sichergestellt werden, dass bis zur Erlassung des im Textvorschlag angeführten Verfassungsausführungsgesetzes alle derzeit geltenden Regelungen über die Staatssymbole (von Art. 8a B-VG, dem Bundesgesetz über das Wappen und andere Hoheitszeichen der Republik Österreich bis hin zum Ministerratsbeschluss über die Österreichische Staatshymne) inhaltlich unverändert als Verfassungsausführungsgesetz gelten sollen.

2. Einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet

Ergänzungsmandat:

„Besteht hinsichtlich der Verankerung des einheitlichen Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes in der Verfassung (Art. 4 B-VG) ein Änderungsbedarf?“

Der Ausschuss ist überwiegend der Ansicht, dass die verfassungsrechtliche Verankerung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes beibehalten werden soll. Nach Meinung derer, die für eine Beibehaltung eintreten, sei eine derartige Bestimmung als korrespondierende Regelung zum Europäischen Binnenmarkt zweckmäßig und darüber hinaus notwendig, um allfälligen, die Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes in Frage stellenden Maßnahmen vorzubeugen.

Weiters ist der Ausschuss überwiegend der Ansicht, dass die Frage des einheitlichen Währungs- und Zollgebietes durch die EU-Mitgliedschaft Österreichs hinfällig geworden ist.

Auf diesen Umstand könnte in den Erläuterungen zur neu zu schaffenden Verfassungsbestimmung betreffend die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union (siehe dazu S 21 f des Berichtes des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004) hingewiesen werden. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Einheitlichkeit des Währungs- und Zollgebietes, die insofern ein gemeinsames rechtliches Schicksal haben sollten, ist nicht mehr erforderlich und kann daher entfallen.

3. Vermögenssubstanzsicherung

Ergänzungsmandat:

„Besteht hinsichtlich der im BVG Elektrizitätswirtschaft sowie im Bundesforstgesetz 1996 enthaltenen Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit der Vermögenssubstanzsicherung ein Änderungsbedarf bzw. wie könnten die betreffenden Regelungen an die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts angepasst werden?“

3.1. Allgemeine Überlegungen des Ausschusses

Der Ausschuss hat seinen Beratungen zu diesem Thema ein von Univ. Prof. Dr. *Michael Holoubek* und Univ. Prof. Dr. *Michael Lang* ausgearbeitetes Experten-Gutachten über „Verfassungsregelungen betreffend Vermögenssubstanzsicherung“ zugrunde gelegt (siehe Anlage I.).

Darauf basierend wurden im Wesentlichen zwei Modelle einer Einordnung der Verfassungsbestimmungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung in das B-VG diskutiert. Als erste Variante wurde eine generelle Regelung über die staatliche Vermögenssubstanzsicherung vorgeschlagen. Inhalt einer solchen Regelung wäre es, dass eine erhebliche Minderung des staatlichen Vermögens entweder durch eine qualifizierte Mehrheit beschlossen werden muss oder in Zusammenhang mit einer entsprechenden, wirtschaftlich angemessenen Substanzvermehrung stehen muss. Dadurch soll – im Interesse der Erhaltung einer Kernsubstanz staatlichen Vermögens – der Zugriff der jeweils einfachen politischen Mehrheit auf Erlöse aus einer Vermögenssubstanzeräußerung beschränkt werden. Von einem Teil der Ausschussmitglieder wird dazu allerdings angemerkt, dass eine allgemeine – nicht auf Bundesforste und Elektrizitätsunternehmen beschränkte – Regelung überschießend wäre und die Gebietskörperschaften in ihrem Gestaltungsspielraum zu stark einschränken würde.

Wenngleich einzelne Mitglieder des Ausschusses eine derartige generelle Regelung im Prinzip für wünschenswert erachten, so konnte im Ausschuss nach eingehender Diskussion

letztlich doch Einvernehmen dahingehend erzielt werden, dass eine solche allgemeine Bestimmung mit vielen Unklarheiten und Problemen verbunden und darüber hinaus wohl auch nicht konsensfähig wäre.

Der Ausschuss hat vielmehr einen grundsätzlichen Konsens darüber erzielt, durch zwei getrennte Bestimmungen die bestehenden Regelungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Bundesforste sowie der Elektrizitätsunternehmen in die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts einzubauen.

3.2. Überlegungen des Ausschusses zur Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Bundesforste

In der Diskussion über das Bundesforstegesetz wird vorab festgehalten, dass es auf Grund der legislativen Qualität dieses Gesetzes schwierig ist festzustellen, welche Inhalte dieses Gesetzes letztlich auf Verfassungsstufe stehen. Basierend auf dem im Gutachten von Univ. Prof. Dr. *Holoubek* und Univ. Prof. Dr. *Lang* (Anlage I., S 6) gemachten Formulierungsvorschlag ist der Ausschuss überwiegend der Ansicht, dass die Einordnung der Verfassungsbestimmungen aus dem Bundesforstegesetz in das B-VG durch eine Bestimmung folgenden Inhaltes erfolgen kann:

„Artikel X. (1) Der von der Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwaltete Liegenschaftsbestand ist im Eigentum des Bundes zu erhalten.

(2) Die Österreichische Bundesforste AG kann im Rahmen der dem Bundesminister für Finanzen im jährlichen Bundesfinanzgesetz eingeräumten Ermächtigungen Liegenschaften aus dem von ihr verwalteten Liegenschaftsbestand im Namen und auf Rechnung des Bundes veräußern.

(3) Erlöse aus Veräußerungen der von der Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwalteten Liegenschaften sind zum Ankauf neuer Liegenschaften oder zur sonstigen Verbesserung der Vermögenssubstanz zu verwenden.

(4) Der Österreichischen Bundesforste AG kommt an den von ihr für den Bund verwalteten Liegenschaften ein entgeltliches Fruchtgenussrecht zu, das bei Ausscheiden einer Liegenschaft aus dem Liegenschaftsbestand entschädigungslos erlischt.“

Zur Frage der Einordnung einer derartigen Bestimmung in das B-VG vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass die Bestimmung im Zusammenhang mit der Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung – wobei der Ausschuss davon ausgeht, dass in der

zukünftigen Verfassung eine Bestimmung betreffend den Umweltschutz enthalten sein wird – getroffen werden sollte.

Zu Abs. 1 wird festgehalten, dass sich die darin normierte Substanzerhaltungspflicht auf alle Liegenschaften bezieht, die sich in der Verwaltung der Österreichischen Bundesforste AG befinden.

Vereinzelt wird zu Abs. 1 gefordert vorzusehen, dass die Aktien der Österreichischen Bundesforste AG beim Bund verbleiben müssen; dem wird allerdings entgegengehalten, dass eine derartige Ausweitung der geltenden Regelung einer Vermögensaufteilung gemäß § 11 Abs. 2 ÜG 1920, die etwa durch Übertragung von Anteilen an der Österreichischen Bundesforste AG an die Länder erfolgen könnte, entgegenstehen würde.

Weiters wird vereinzelt gefordert, dass ausdrücklich festgeschrieben werden sollte, dass die Nutzung der von der Bundesforste AG verwalteten Liegenschaften auch in Zukunft im öffentlichen Interesse erfolgen muss.

Schließlich wird vereinzelt vorgebracht, dass das derzeit in § 1 Abs. 3 Bundesforstegesetz vorgesehene (mittelbare) Vetorecht des Bundesministers für Finanzen durch einen Genehmigungsvorbehalt der Bundesregierung ersetzt werden sollte. Dem wird entgegengehalten, dass in der vorgeschlagenen Regelung (Abs. 2) durch die Bezugnahme auf das Bundesfinanzgesetz ohnehin eine Befassung des Gesetzgebers vorgesehen ist, weshalb eine zusätzliche Einbindung der Bundesregierung entbehrlich erscheint.

Zu Abs. 4 wird festgehalten, dass ein Fruchtgenussrecht des Bundes an allen in der Verwaltung der Bundesforste AG stehenden Liegenschaften besteht, somit auch an solchen Liegenschaften, die erst zu einem späteren Zeitpunkt – etwa durch einen Ankauf gemäß Abs. 3 – in die Verwaltung der Bundesforste AG gelangen.

Darüber hinaus wird zur Begründung auf das o.g. Gutachten (Anlage I., S 7 ff) verwiesen.

Hingewiesen wird darauf, dass die in § 13 Abs. 4 des Bundesforstegesetzes enthaltene Verfassungsbestimmung betreffend die Kompetenz des Bundes im Bereich des Arbeitsrechts dem Ausschuss 5 zugewiesen und daher im vorliegenden Textvorschlag nicht berücksichtigt wurde.

3.3. Überlegungen des Ausschusses zur Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätsunternehmen

In der Diskussion über die Einordnung der Verfassungsbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der

Österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden, werden verschiedene Varianten einer Einordnung dieser Bestimmungen in die zukünftige Verfassung erwogen:

Als erste Möglichkeit wird vorgeschlagen, die bestehenden Regelungen lediglich insofern zu bereinigen, als mittlerweile vorgenommene Umbenennungen und Umgründungen berücksichtigt werden sollen. Darüber hinaus soll es zu keinen Änderungen kommen (siehe Anlage II.).

Kritisch angemerkt wird zu diesem Vorschlag, dass dieser zu kasuistisch sei, dass allfällige zukünftige Umbenennungen oder Umgründungen zur Notwendigkeit von Novellierungen auf Verfassungsebene führen würden und dass er hinsichtlich der Illwerke AG eine Änderung der Rechtslage herbeiführen würde.

Vom Ausschuss wird daher überwiegend die folgende Variante präferiert:

Die taxative Aufzählung der erfassten Unternehmen soll durch eine allgemeine, am Unternehmenszweck oder -gegenstand orientierte Regelung ersetzt werden, durch die der Anwendungsbereich auf den schützenswerten Inhalt reduziert wird. In diese Variante könnte auch die teilweise für wichtig erachtete geltende verfassungsrechtliche Absicherung der Illwerke-Verträge Eingang finden. Ein dahingehender Formulierungsvorschlag könnte wie folgt lauten (siehe auch die Erläuterungen in Anlage III.):

„Artikel X. (1) Von den Anteilsrechten der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (VERBUND) müssen 51 v.H. im Eigentum des Bundes verbleiben. Von den Unternehmen zur Erzeugung und Übertragung von elektrischer Energie, die sich im Zeitpunkt ... im Mehrheits- oder Alleineigentum des Bundes oder der VERBUND befinden, müssen mindestens 51 v.H. im Eigentum des Bundes oder der Verbund verbleiben.

(2) Von den Anteilsrechten der Landeselektrizitätsgesellschaften müssen 51 v.H. im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von Unternehmen verbleiben, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 v.H. beteiligt sind.

(3) Der Landesvertrag 1926 in der Fassung 1940 und der Tiroler Landesvertrag 1949 mit seiner Ergänzung 1962, das Illwerkevertragswerk 1952 und das Illwerkevertragswerk 1988 bleiben durch die Regelungen des Elektrizitätswirtschaftsrechtes unberührt.“

Hinsichtlich des Regelungsortes einer derartigen Bestimmung wird überwiegend die Ansicht vertreten, dass eine Einordnung in das Verfassungsbegleitgesetz erfolgen soll. In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass auf Grund der Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht fraglich sei, ob Regelungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätswirtschaft wie die derzeit geltenden Bestimmungen auf Dauer mit

dem Gemeinschaftsrecht – insbesondere dem Grundsatz der Kapitalverkehrsfreiheit – vereinbar sind.

Vereinzelt wird vorgeschlagen, die Bestimmung als eigenen Verfassungstrabant auszugestalten.

Einige Mitglieder des Ausschusses vertreten die Ansicht, dass neben dem oben wiedergegebenen Textvorschlag auch noch eine weitere, rein verfahrensrechtliche Lösung denkbar sei. Danach könnte der Einbau der Verfassungsbestimmungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung in das B-VG dergestalt erfolgen, dass die Veräußerung des betreffenden Vermögens an die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit gebunden und somit der Gestaltungsspielraum der einfachen Mehrheit eingeschränkt wird. Nach dem Verständnis des Ausschusses stellt eine derartige verfahrensrechtliche Lösung allerdings keine gleichwertige Alternative dar und beinhaltet insbesondere keine dem status quo entsprechende Garantiefunktion. Sollte das Präsidium der Ansicht sein, dass nicht die Vermögenssubstanz selbst, sondern nur das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für den Fall der Veräußerung garantiert werden soll, käme für eine solche „verfahrensrechtliche“ Lösung für den Bereich der Elektrizitätswirtschaft folgende Formulierung in Betracht:

„Artikel Y. (1) Rechtsgeschäfte, durch die der Anteil

- 1. des Bundes an der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (VERBUND),*
- 2. des Bundes und der VERBUND an Unternehmungen zur Erzeugung und Übertragung elektrischer Energie, die sich am ... im Allein- oder Mehrheitseigentum des Bundes oder der VERBUND befinden,*
- 3. von Gebietskörperschaften oder von Unternehmen, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 v.H. beteiligt sind, an den Landeselektrizitätsgesellschaften*

51 v.H. unterschreitet oder weiter sinkt, bedürfen der Zustimmung des Nationalrates, des Landtages oder des Gemeinderates.

(2) Zustimmungen nach Abs. 1 bedürfen der qualifizierten Mehrheit. Die Geschäftsordnung des Vertretungskörpers kann mit der Erteilung der Zustimmung einen Ausschuss betrauen.“

(3) [wie Vorschlag Artikel X Abs. 3]

Denkbar wäre es, in diesen Artikel auch eine entsprechende „verfahrensrechtliche Lösung“ für eine Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Bundesforste zu integrieren. Aus den oben dargelegten Gründen einer bloß eingeschränkten Garantiefunktion wird eine solche Lösung im Ausschuss aber überwiegend abgelehnt.

4. Völkerrecht, Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof

Ergänzungsmandat:

„Besteht hinsichtlich des Verhältnisses des innerstaatlichen Rechts zum Völkerrecht (insbesondere zu den in Art. 9 Abs. 1 B-VG angeführten allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts) ein Änderungsbedarf?“

„Der Ausschuss 2 wird ersucht, Überlegungen anzustellen, ob es zweckmäßig ist, die Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen auf verfassungsgesetzlicher Ebene zu verankern (analog zur EU-Mitgliedschaft). Gegebenen Falles ist ein Textvorschlag auszuarbeiten.“

Die von diesem Themenbereich erfassten Fragen lassen sich in folgende Bereiche untergliedern:

- *Art. 9 Abs. 1 B-VG*
- *Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen*
- *Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof, Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes*
- *Verhältnis zwischen der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge und der Volksabstimmungspflicht bei einer Gesamtänderung des B-VG*

Der Ausschuss 2 hat im Zuge seiner Beratungen zum Themenbereich „Völkerrecht“ zunächst auch erwogen, die Frage der Einordnung der Verfassungsbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG) in die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts zu erörtern. Angesichts der Tatsache, dass sich das Präsidium in seiner 25. Sitzung am 28. Juni 2004 die Entscheidung über das KSE-BVG ausdrücklich vorbehalten hat, hat der Ausschuss 2 von einer weiteren Erörterung dieses Themas abgesehen.

4.1. Überlegungen des Ausschusses zu Art. 9 Abs. 1 B-VG

Der Ausschuss ist überwiegend der Ansicht, dass die bestehende Regelung keine praktischen Probleme aufwirft und Art. 9 Abs. 1 B-VG daher unverändert bestehen bleiben soll. Dabei lässt sich der Ausschuss auch von der Überlegung leiten, dass die Konsequenzen einer allfälligen Änderung nicht absehbar wären.

4.2. Überlegungen des Ausschusses zur Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen

Der Ausschuss hat sich bei seinen Beratungen zu diesem Thema auf eine von Univ. Prof. Dr. *Theo Öhlinger* ausgearbeiteten Unterlage zur Frage der verfassungsgesetzlichen Verankerung der Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen gestützt (siehe Anlage IV.).

Als Ergebnis dieser Beratungen hat der Ausschuss Einvernehmen darüber erzielt, dass die Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen auf verfassungsgesetzlicher Ebene verankert werden soll. Da die künftige Verfassung eine Bestimmung betreffend die EU-Mitgliedschaft Österreichs enthalten wird, sollte auch eine entsprechende Regelung betreffend die UNO-Mitgliedschaft aufgenommen werden.

Überwiegend vertritt der Ausschuss dabei die Ansicht, dass eine derartige Verankerung durch die folgende Formulierung erfolgen sollte:

„Österreich ist Mitglied der Vereinten Nationen und unterstützt insbesondere die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der weltweiten Achtung der Menschenrechte.“

Durch diese Bestimmung wird klargestellt, dass Österreich Mitglied der Vereinten Nationen ist und auch in Zukunft bleiben wird sowie die Ziele der Vereinten Nationen in seiner Politik – und das nicht nur innerhalb der UNO – unterstützt.

In der Diskussion wurde vereinzelt – abweichend vom oben angeführten Textvorschlag – folgende Formulierung befürwortet:

„Österreich bekennt sich zu den Verpflichtungen, die sich aus der Satzung der Vereinten Nationen ergeben, und unterstützt insbesondere die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der weltweiten Achtung der Menschenrechte.“

Gegen diese Formulierung wurde einerseits vorgebracht, dass man sich zu – bestehenden und völkerrechtlich vereinbarten – „Verpflichtungen“ nicht „bekennen“ könne, andererseits auch, dass die damit intendierte Absicht in der schließlich gewählten Formulierung besser zum Ausdruck kommt.

4.3. Überlegungen des Ausschusses zu den Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof sowie zu den Verpflichtungen aus der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes

Der Ausschuss 2 hat sich im Zusammenhang mit dem Themenbereich „Völkerrecht“ auch mit Verfassungsbestimmungen betreffend die Beziehungen zum Internationalen Strafgerichtshof bzw. die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes befasst.

Art. IV der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie Art. 27 des Römischen Statutes des Internationalen Strafgerichtshofs sind Bestimmungen, die Abweichungen von den bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Immunität von Abgeordneten bzw. des Bundespräsidenten zum Inhalt haben. Im Ausschuss wurde dazu die Möglichkeit erwogen, im jeweiligen Sachzusammenhang (Art. 57 und 63 B-VG) einen Hinweis auf völkerrechtliche Durchbrechungen aufzunehmen (etwa durch Einfügung eines Halbsatzes mit dem Inhalt „*unbeschadet der völkerrechtlichen Verpflichtungen*“). Dies wird nach weiterer Diskussion aber verworfen, zumal überwiegend die Meinung vertreten wird, dass die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen ohnehin mit dem geltenden Verfassungsrecht vereinbar sind, da das B-VG schon in seiner jetzigen Fassung sehr „völkerrechtsfreundlich“ ist und etwa Art. 9 Abs. 1 B-VG die Geltung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als Bestandteile des Bundesrechts normiert.

Konsens wird im Ausschuss darüber erzielt, dass der oben angeführten Textvorschlag für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen um folgenden zweiten Absatz ergänzt werden soll:

„Österreich anerkennt die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs und anderer von den Vereinten Nationen eingerichteter internationaler Gerichte.“

Durch eine derartige Bestimmung wird sichergestellt, dass Durchbrechungen der bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen betreffend die Immunität, soweit sie aus den Beziehungen Österreichs zum Internationalen Strafgerichtshof resultieren, jedenfalls zulässig sind. Art. IV der Konvention und Art. 27 des Statuts des IStG könnten daher ihres Verfassungsrangs entkleidet werden („F 11“).

Art. VI der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes normiert für bestimmte Delikte die Zuständigkeit eines (ausländischen oder internationalen) Gerichtes. Im Ausschuss wurde dazu die Frage erörtert, ob ein Spannungsverhältnis zu Art. 143 B-VG besteht, wonach für bestimmte Anklagen allein der Verfassungsgerichtshof zuständig ist. Nach eingehender Diskussion wird im Ausschuss Konsens darüber erzielt, dass Art. VI der Konvention des Verfassungsranges entkleidet werden kann („F 11“), da sich bereits aus dem ersten Satz des Art. 143 B-VG in Verbindung mit dem dritten Satz ergibt, dass sich diese Bestimmung ausschließlich auf die Zuständigkeit österreichischer Gerichte bezieht; eine Zuständigkeit internationaler Gerichte ist dadurch nicht ausgeschlossen. Allerdings sollte auf einfachgesetzlicher Ebene an geeigneter Stelle – in der Strafprozessordnung – eine entsprechende Bestimmung aufgenommen werden.

Soweit die verfassungsrechtlichen Bestimmungen betreffend die Beziehungen zu internationalen Gerichten eine Durchbrechung des Auslieferungsverbotes österreichischer Staatsbürger darstellen, wird darauf verwiesen, dass in sämtlichen vom Ausschuss 4 dazu beratenen Textvorschlägen die Möglichkeit der Auslieferung auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtungen berücksichtigt wird. Eine weitere Beratung im Ausschuss 2 konnte daher unterbleiben.

4.4. Überlegungen des Ausschusses zum Verhältnis zwischen der Genehmigung völkerrechtlicher Verträge und der Volksabstimmungspflicht bei einer Gesamtänderung des B-VG

Schließlich hat sich der Ausschuss 2 im Zusammenhang mit dem Themenbereich „Völkerrecht“ noch mit der Frage nach der Notwendigkeit einer Volksabstimmung im Zuge der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zum Inhalt hat, befasst. Der Ausschuss vertritt dazu überwiegend die Ansicht, dass kein Bedarf für eine positivrechtliche Regelung auf Verfassungsebene besteht, da der Ausschuss in seinem Bericht vom 9. Juli 2004 (S 25) einhellig die Ansicht vertreten hat, dass es in Hinkunft keine verfassungsergänzenden oder -ändernden Staatsverträge geben soll. Daher kann es auch nicht mehr zu einer Gesamtänderung des B-VG durch einen völkerrechtlichen Vertrag kommen.

Anders stellt sich – so die überwiegende Meinung im Ausschuss – lediglich die Situation im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU dar, da dem unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht Anwendungsvorrang zukommt. Diesbezüglich wird auf den im Bericht des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004 enthaltenen Textvorschlag für die

verfassungsrechtliche Verankerung der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union hingewiesen (S 22); über diesen Textvorschlag hinaus sieht der Ausschuss keinen Bedarf für eine weitere verfassungsrechtliche Regelung.

5. Bezügebegrenzung

Ergänzungsmandat:

„Besteht hinsichtlich der im Verfassungsrang stehenden Bestimmungen im Zusammenhang mit der Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre ein Änderungsbedarf bzw. wie könnten die betreffenden Regelungen an die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts angepasst werden?“

Im Ausschuss besteht Einvernehmen darüber, dass hinsichtlich der Bezügebegrenzung im B-VG eine Ermächtigung zur Erlassung eines Verfassungsausführungsgesetzes enthalten sein soll. In seinen weitergehenden Beratungen hat sich der Ausschuss auf eine von Dr. *Clemens Mayr* ausgearbeitete Unterlage zur Frage eines Verfassungsausführungsgesetzes betreffend die Bezügebegrenzung gestützt (siehe Anlage V.). Als Ergebnis dieser Beratungen schlägt der Ausschuss 2 die Aufnahme der folgenden Bestimmung in das B-VG vor, wobei zur Formulierung des Abs. 1 kein Konsens erzielt werden konnte und daher zwei alternative Formulierungen vorgeschlagen werden.

„Artikel X. (1) Für öffentliche Funktionäre des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie für Funktionäre von Rechtsträgern, die im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art erfüllen und der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, können durch Verfassungsausführungsgesetz Obergrenzen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der Bezüge, Ruhebezüge und Versorgungsbezüge festgelegt werden.

[Variante: (1) Für öffentliche Funktionäre des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie für das höchste Organ der Oesterreichischen Nationalbank, die obersten Funktionäre der gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf Bundes- und Landesebene und die Präsidenten und Obleute der Sozialversicherungsträger können durch Verfassungsausführungsgesetz Obergrenzen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der Bezüge, Ruhebezüge und Versorgungsbezüge festgelegt werden.]

(2) Durch das in Abs. 1 genannte Gesetz können dem Rechnungshof Aufgaben im Zusammenhang mit der Anpassung der darin angeführten Bezüge übertragen werden.

(3) In dem in Abs. 1 genannten Gesetz können auch nähere Bestimmungen über die Höhe und die Kontrolle von Bezügen von öffentlich Bediensteten, die zu Mitgliedern des Nationalrates,

des Bundesrates oder des Europäischen Parlaments gewählt wurden, getroffen sowie ein Organ zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften geschaffen werden. “

Dieser Textvorschlag ist in Zusammenhang mit folgenden – in der Diskussion vorgebrachten – Anmerkungen zu sehen:

In der Ermächtigung zur Erlassung eines Verfassungsausführungsgesetzes sollen die wesentlichen Inhalte des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezügebegrenzungsBVG) sowie die dem Rechnungshof zu übertragenden Aufgaben angeführt werden. Einer Anregung des Ausschusses 3 folgend soll auch eine Ermächtigung zur Regelung der bezügerechtlichen Konsequenzen der Ausübung des Mandates durch einen öffentlich Bediensteten aufgenommen werden, wodurch Teile des Art. 59a und der Art. 59b B-VG auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene entfallen können.

Abs. 1 ist eine Kompetenznorm, die kein Präjudiz darüber darstellt, hinsichtlich welcher Funktionäre der Verfassungsausführungsgesetzgeber diese Kompetenz tatsächlich in Anspruch nimmt. So steht es den Ländern frei, für Funktionäre der Länder selbst Obergrenzen festzulegen, wenn der Bund die ihm eingeräumte Kompetenz in Bereichen, für die ansonsten eine Landeskompentenz besteht, nicht ausübt. Daneben können die Länder auch dann niedrigere Bezüge vorsehen, wenn der Bund Obergrenzen festlegt hat.

Zur Frage der Einbeziehung von Funktionären von – der Rechnungshofkontrolle unterliegenden – Rechtsträgern wurde im Ausschuss nach eingehender Diskussion letztlich Einvernehmen dahingehend erzielt, dass keine zu weitgehende Ermächtigung erfolgen soll. Insbesondere solche Rechtsträger, die erwerbswirtschaftlich auf dem Markt auftreten und in Konkurrenz zu anderen Rechtsträgern stehen, sollen von der Ermächtigung nicht erfasst sein, da für die Funktionäre derartiger Rechtsträger eine gesetzlich normierte Bezügebegrenzung überschießend wäre. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung schlägt der Ausschuss 2 zwei Varianten vor: In der ersten Variante wird – basierend auf der Formulierung des § 7 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2002 – der Kreis der erfassten Rechtsträger allgemein umschrieben. In der zweiten Variante werden die erfassten Funktionäre in Anlehnung an die derzeitige Regelung des § 10 Abs. 1 BezügebegrenzungsBVG taxativ aufgelistet.

Zur Wortfolge *„Bezüge, Ruhebezüge und Versorgungsbezüge“* wird festgehalten, dass durch die Verwendung des Plurals nicht ausgeschlossen ist, die Höhe auch nur eines Bezuges zu begrenzen.

Die Regelung des Abs. 3 basiert auf einer Anregung des Ausschusses 3 (siehe den Bericht des Ausschusses 3 zum Ergänzungsmandat vom 7. Oktober 2004, S 11). Demnach sollen die bezügerechtlichen Regelungen betreffend die Ausübung eines Mandates durch einen

öffentlich Bediensteten nicht mehr auf bundesverfassungsgesetzlicher Ebene getroffen, sondern durch eine Ermächtigung zur Erlassung eines Verfassungsausführungsgesetzes ersetzt werden. Die Regelung des Abs. 3 beinhaltet eine derartige Ermächtigung. Zum Verweis auf ein „*Organ zur Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften*“ wird festgehalten, dass dadurch die Schaffung einer Kontrollkommission, wie sie derzeit in Art. 59b B-VG vorgesehen ist, jedenfalls ermöglicht werden soll. Sollte eine derartige Ermächtigung in das B-VG aufgenommen werden, könnten Art. 59a Abs. 2 zweiter und dritter Satz, Abs. 3 zweiter Satz, Art. 59b sowie Art. 23b Abs. 1 dritter Satz und Abs. 2 zweiter Satz B-VG auf verfassungsgesetzlicher Ebene entfallen.

Darüber hinaus soll im Verfassungsbegleitgesetz sichergestellt werden, dass bis zur Erlassung des im Textvorschlag angeführten Verfassungsausführungsgesetzes die derzeit geltenden Regelungen inhaltlich unverändert als Verfassungsausführungsgesetz gelten sollen.

Eingehend erörtert werden in der Diskussion auch die Probleme betreffend die Erstellung von Einkommensberichten gemäß § 8 BezügebegrenzungsBVG sowie betreffend die Pflicht zur Offenlegung von Einkommen gemäß § 9 BezügebegrenzungsBVG. Im Zusammenhang mit § 8 Abs. 3 BezügebegrenzungsBVG, dem zufolge ein Bericht über alle Personen zu erstellen ist, die von – der Rechnungshofkontrolle unterliegenden – Rechtsträgern Bezüge in bestimmter Höhe beziehen, wird auf die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes (20.5.2003, Rs. C-465/00 ua.) sowie des Verfassungsgerichtshofes (28.11.2003, KR1/00) verwiesen. Danach ist eine Berichterstattung, bei der die Bezügeempfänger namentlich offen gelegt werden bzw. individualisierbar sind, jedenfalls ausgeschlossen. Zum Bericht über das durchschnittliche Einkommen der gesamten Bevölkerung gemäß § 8 Abs. 4 BezügebegrenzungsBVG wird von einem Teil der Ausschussmitglieder angemerkt, dass eine derartige Aufgabe besser der Statistik Austria übertragen werden sollte. Letztlich wird im Ausschuss dahingehend Konsens erzielt, dass die Ermächtigung zur Erlassung eines Verfassungsausführungsgesetzes betreffend die Bezügebegrenzung keine Regelungen betreffend die Erstellung von Einkommensberichten oder die Festlegung von Offenlegungspflichten beinhalten soll. Zum einen handelt es sich hierbei um unterschiedliche Regelungsgegenstände, die getrennt voneinander behandelt werden sollten, zum anderen fallen die Fragen der Offenlegungspflichten und der Einkommensberichte in den Zuständigkeitsbereich des Ausschusses 8 und eine Behandlung auch durch den Ausschuss 2 erscheint somit nicht zweckmäßig.

Schließlich wurde in der Diskussion auch noch die Frage des Zustimmungsrechtes der Länder zu einem Verfassungsausführungsgesetz betreffend die Bezügebegrenzung eingehend erörtert. Der überwiegende Teil des Ausschusses ist – insbesondere aus verfassungspolitischen

Gründen – der Meinung, dass es ein solches Zustimmungsrecht der Länder (in Gestalt eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses im Bundesrat) hinsichtlich aller der zukünftigen Regelung unterliegenden Funktionäre (sowohl des Bundes als auch der Länder) geben müsse; dies freilich vorbehaltlich der im Rahmen der weiteren Konventsberatungen erst noch zu treffenden Entscheidung über die zukünftige Konstruktion (Zusammensetzung und Kompetenzen) des Bundesrats. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang darauf, dass auch zum geltenden BezügebegrenzungsbVG die Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG eingeholt worden ist. Nur vereinzelt wird die Meinung vertreten, dass ein Zustimmungsrecht des Bundesrats nicht notwendig sei.

6. Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht

Ergänzungsmandat:

„Das Präsidium hat sich darauf verständigt, dass die verschiedenen, in die Universitätsorganisation und das Studienrecht betreffenden Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen („Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht“) im Ausschuss 2 erörtert werden sollen.“

Die Diskussion wurde im Ausschuss 2 auf der Grundlage eines Experten-Gutachtens von Frau Univ. Prof. Dr. *Gabriele Kucsko-Stadlmayer* zum Thema „Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht“ geführt (siehe Anlage VI.). Dem darin enthaltenen Formulierungsvorschlag liege das Ziel zugrunde, aus den zahlreichen – über verschiedene Gesetze verstreuten – Verfassungsbestimmungen die wesentlichen Inhalte herauszufiltern und in einer eigenständigen Bestimmung in allgemeiner Form zu kodifizieren; dabei beschränke sich der Formulierungsvorschlag auf eine Bereinigung bzw. Kodifikation der bestehenden Verfassungsbestimmungen im Bereich des Universitätsrechts. Bei Realisierung des Vorschlags könnten die derzeit geltenden Verfassungsbestimmungen aufgehoben bzw. ihres Verfassungsrangs entkleidet werden. Zur Begründung der jeweils vorgeschlagenen Vorgangsweise wird auf das Gutachten verwiesen (siehe Anlage VI.).

Auf der Basis dieses Gutachtens sowie der darauf aufbauenden Diskussion besteht im Ausschuss die überwiegende Meinung, dass folgende generelle Regelung für den Universitätsbereich in die neue Verfassung aufgenommen werden sollte, wobei der erste Satz des Abs. 1 aus dem Grundrechtskatalog des SPÖ-Grundrechtsforums (dort: Art. 27 Abs. 2) entstammt und – dies auch auf ausdrücklichen Wunsch von Frau Univ. Prof. Dr. *Kucsko-Stadlmayer* – um den Bereich der „Kunst“ ergänzt wurde. Insgesamt lautet der insoweit adaptierte Textvorschlag wie folgt:

„Artikel U. (1) Die öffentlichen Universitäten sind Stätten freier wissenschaftlicher Forschung, Lehre und Bildung sowie der Entwicklung, Erschließung und Lehre der Kunst mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Sie sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen weisungsfrei und autonom und können Satzungen erlassen.

(2) Die Mitglieder universitärer Kollegialorgane sind in Ausübung dieser Funktion auch innerhalb der Universität weisungsfrei.

(3) Tätigkeiten an der Universität sowie die Mitwirkung in Organen der Universität und Studierendenvertretung sind nicht nur österreichischen Staatsbürgern vorbehalten.

[Variante: (3) Tätigkeiten an der Universität sowie die Mitwirkung in Organen der Universität und Studierendenvertretung stehen auch nicht österreichischen Staatsbürgern offen.]

(4) In Dienstrechtsangelegenheiten beamteter Universitätsangehöriger geht der Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister.

(5) Abs. 1 gilt nicht für Aufgaben der Universitäten im Rahmen öffentlicher Krankenanstalten.“

Von einer Seite wurde zu Abs. 1 dieses Textentwurfs ein – auch von der Rektorenkonferenz beratener – Alternativvorschlag vorgelegt, in dem insbesondere die Wortfolge „*öffentliche Universitäten*“ durch den Ausdruck „*staatliche Universitäten*“ ersetzt wurde (siehe Anlage VII.). Dieser Vorschlag wurde aber von mehreren Ausschussmitgliedern als unscharf in Frage gestellt; eine solche Formulierung würde die Frage aufwerfen, ob bereits in der Vergangenheit vorgenommene Ausgliederungen damit wieder rückgängig gemacht werden sollten. Der Wendung „*Die öffentlichen Universitäten*“ in einem eingeschränkten Wortsinn (im Sinne der derzeit bestehenden 21 Universitäten) wird im Ausschuss überwiegend der Vorzug gegeben. Klarzustellen sei jedoch, dass damit weder ein freier Zugang zu den Universitäten noch die Gebührenfreiheit automatisch verbunden seien. Letztlich bleibt die Meinung, dass anstelle von „*öffentlichen Universitäten*“ besser von „*staatlichen Universitäten*“ gesprochen werden solle, im Ausschuss vereinzelt.

Zu der im ersten Satz enthaltenen Wortfolge „*mit dem Recht auf Selbstverwaltung*“ wird angemerkt, dass dadurch nicht jegliche Einflussnahme von staatlicher oder gesellschaftlicher Seite auf die Tätigkeit der Universitäten ausgeschlossen sein darf. Das Wort „*Autonomie*“ anstelle von „*Selbstverwaltung*“ wird im Ausschuss überwiegend abgelehnt.

Die Regelung des Abs. 3 steht in Zusammenhang mit der Frage der Zugänglichkeit von öffentlichen Ämtern gemäß Art. 3 StGG. Verschiedentlich wird angeregt, die Regelung des

Abs. 3 über die Universitäten hinaus auch auf andere Bildungseinrichtungen (Fachhochschulen, Schulen) auszudehnen und nicht mehr im Zusammenhang mit den Universitäten, sondern im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von öffentlichen Ämtern zu regeln.

Darüber hinaus wird von manchen Ausschussmitgliedern zu Abs. 4 die Auffassung vertreten, dass dem zuständigen Bundesminister in Dienstrechtsangelegenheiten auch ein Weisungsrecht zukommen sollte. Diesfalls wäre die Formulierung des Abs. 4 entsprechend anzupassen.

7. Ausscheiden von Bestimmungen aus dem Bestand des formellen Bundesverfassungsrechts – Schicksal der im Bericht des Ausschusses 2 vom 9. Juli aufgelisteten Kategorien von Verfassungsbestimmungen („F 01“ bis „F 04“, „F 11“, „F 21“, „F 22“); Verankerung des liberalen Prinzips

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 möge Textvorschläge für die konkrete rechtstechnische bzw. legistische Umsetzung der Vorschläge für das Ausscheiden von Bestimmungen aus dem Bestand des formellen Bundesverfassungsrechts erstatten (siehe „Zwischenbericht“ des Ausschusses 2 vom 11. Mai 2004, S 16 f), und zwar hinsichtlich:

Feststellung der Nichtgeltung so genannter „Derogationsnormen“ (Sigel: „F 01“),
Feststellung so genannter „obsolet gewordener Normen“ als gegenstandslos (Sigel: „F 02“),
Feststellung so genannter „konsumierter Normen“ (in Kraft setzender, rezipierender, einordnender und überleitender Vorschriften) als gegenstandslos (Sigel: „F 03“),
Vorschlag zur ersatzlosen Aufhebung von Normen (Sigel: „F 04“) und
Vorschlag zur Entkleidung des Verfassungsrangs (Sigel: „F 11“).“

„Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages ersucht, der die Feststellung der Gegenstandslosigkeit obsolet gewordener Bestimmungen in Staatsverträgen („F 21“) beinhaltet.“

„Soll das in der Bundesverfassung enthaltene, aber nicht ausdrücklich genannte liberale Prinzip als Grundprinzip der Bundesverfassung ausdrücklich verankert werden?“

a) Vorauszuschicken ist zunächst, dass die Frage der Verfassungsbereinigung bzw. deren rechtstechnischer Umsetzung ganz entscheidend davon abhängt, ob es eine völlig neue Verfassungsurkunde oder aber nur eine (allenfalls umfassende) Novelle zum jetzigen B-VG geben wird.

Bevor diese Grundsatzfrage nicht geklärt ist, ist eine abschließende Beurteilung des Umfangs der aus dem Bestand des formellen Verfassungsrechts auszuscheidenden Bestimmungen ebenso wenig möglich wie ein exakter Formulierungsvorschlag für die rechtstechnische Umsetzung dieses Ausscheidens; beides muss – nach Klärung der politischen „Vorfragen“ – dem im ursprünglichen Mandat unter Pkt. B an sich vorgesehenen „zweiten Durchgang“ der Ausschussberatungen vorbehalten bleiben. Der Ausschuss hat daher die im Papier von Univ. Prof. Dr. *Wiederin* (Anlage XII., Pkt. IV) zu diesem Problem enthaltenen Überlegungen nicht erörtert.

b) Vor diesem Hintergrund und mit diesem Vorbehalt könnte für den Fall des Zustandekommens einer neuen Verfassungsurkunde eine mögliche Lösung darin bestehen, alle zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des neuen B-VG in Geltung stehenden und vom Ausschuss 2 mit den Sigeln „F 01“ bis „F 04“ bedachten Bundesverfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, verfassungsrangigen Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und Verfassungsbestimmungen in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG „en bloc“ aufzuheben bzw. als nicht (mehr) geltend festzustellen, sofern sie in den nachfolgenden Übergangsbestimmungen nicht ausdrücklich genannt werden. Eine solche Übergangsbestimmung müsste jedenfalls auch eine taxative Aufzählung jener Regelungen enthalten, die derzeit noch im Verfassungsrang stehen, jedoch aufgrund der Ergebnisse der Beratungen des Ausschusses 2 (nur) ihres Verfassungsranges entkleidet werden sollen (Sigel „F 11“).

c) Ebenso muss auch die endgültige Behandlung der Antworten der anderen Ausschüsse auf die vom Ausschuss 2 vorgenommenen Zuweisungen dem im ursprünglichen Mandat unter Pkt. B vorgesehenen „zweiten Durchgang“ vorbehalten bleiben. Der Ausschuss hat dazu zwar eine erste „Grobprüfung“ der bisher eingelangten Antworten vorgenommen (vgl. dazu näher das Protokoll über die 18. Sitzung/Teil II vom 13. November 2004, S 3 ff); eine genauere „Durchforstung“ dieser Antworten erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt aber als unzweckmäßig, da einzelne Ausschüsse zum Teil ihre Arbeit noch nicht abgeschlossen und zum Teil keinen Konsens erzielt haben und vom Ausschuss 2 für die Erarbeitung von Vorschlägen zur Bereinigung insoweit mit zu vielen unterschiedlichen Hypothesen gearbeitet werden müsste.

Ebenfalls dem „zweiten Durchgang“ vorbehalten bleiben einige notwendig werdende Adaptionen der von Frau Mag^a. *Martin* erstellten Tabellen; darunter fallen insbesondere Revisionen, die der Ausschuss auf Grund der von Frau Abg. z. NR Dr. *Glawischnig* erhobenen Einwände hinsichtlich der rechtstechnischen Vorgangsweise bei einzelnen Normen vorgenommen hat (siehe dazu Anlage VIII. und das Protokoll über die 18. Sitzung/Teil I vom 12. November 2004, S 6 ff) sowie Vorschläge zur Behandlung von im Jahr 2004 erlassenen Verfassungsbestimmungen.

d) Schließlich ist auch die Frage nach der ausdrücklichen Verankerung und der konkreten Formulierung des liberalen Prinzips wie auch der sonstigen Baugesetze der Bundesverfassung als dem unter Pkt. B des ursprünglichen Mandats vorgesehenen „zweiten Durchgang“ zugehörig anzusehen und kann daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend geklärt werden.

8. Adelsaufhebungsgesetz, Habsburgergesetz, Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Die Kernaussagen des Adelsaufhebungsgesetzes und des Habsburgergesetzes sollen in der Verfassungsurkunde ausdrücklich genannt werden. Weiters sollen das Adelsaufhebungsgesetz und das Habsburgergesetz in einer – im Ausschussbericht auf Seite 11 angeführten – taxativen Aufzählung der Trabanten zum Bestandteil der Bundesverfassung erklärt werden.“

„Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Das Verbot der Wiederbetätigung und deren Strafbarkeit sollen in der Verfassungsurkunde ausdrücklich genannt werden. Weiters soll das Verbotsgesetz in einer – im Ausschussbericht auf Seite 11 angeführten – taxativen Aufzählung der Trabanten zum Bestandteil der Bundesverfassung erklärt werden.“

Der Ausschuss hält an seiner schon im Bericht vom 9. Juli 2004 (S 11) abgegebenen Empfehlung fest, wonach es außerhalb der eigentlichen Verfassungsurkunde, aber dennoch im Verfassungsrang stehende Regelungen als so genannte „Verfassungstrabanten“ geben sollte, die in der Urkunde selbst – etwa nach Art des derzeitigen Art. 149 Abs. 1 B-VG – taxativ aufgezählt werden sollten. Als solche „Trabanten“ schlägt der Ausschuss das Adelsaufhebungsgesetz und das Habsburgergesetz in unveränderter Form vor. Hinsichtlich

einer Verankerung des Wiederbetätigungsverbots besteht im Ausschuss nach wie vor die einhellige Auffassung, dass ein solches auch künftig Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sein sollte, dass sich aber zur Realisierung dieses Ziels verschiedene Varianten anbieten, über deren Zweckmäßigkeit die Ansichten auseinander gehen; im Einzelnen wird dazu auf den Bericht des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004, S 11, verwiesen.

Den zwischenzeitig in die Diskussion eingebrachten Vorschlag, alle drei genannten Gesetze sowohl in der Verfassungsurkunde selbst (in Gestalt der jeweiligen Kernaussagen) zu verankern als auch zu „Verfassungstrabanten“ zu erklären, hält der Ausschuss für überschießend und unzweckmäßig.

Über diese Klarstellung und die schon im Bericht enthaltenen Empfehlungen hinaus sieht der Ausschuss derzeit keinen weiteren Diskussionsbedarf zu diesem Thema.

9. Art. 50 B-VG – Innerstaatliche Genehmigung von Staatsverträgen, die zu ihrer Änderung ermächtigen

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 wird ersucht, im Zusammenhang mit Staatsverträgen, die zu ihrer Änderung ermächtigen, Überlegungen folgendes Inhaltes anzustellen und allenfalls Textvorschläge vorzulegen: Ausgehend von dem im Ausschuss 2 vorgeschlagenen Modell, dem Nationalrat und dem Bundesrat die Möglichkeit einzuräumen, sich ihr Genehmigungs- oder Zustimmungsrecht zu späteren Vertragsänderungen vorzubehalten, stellt sich die Frage nach den Konsequenzen eines allfälligen Unterbleibens der innerstaatlichen Genehmigung von Änderungen, die auf völkerrechtlicher Ebene ohne die Zustimmung Österreichs bereits in Kraft getreten sind. Zu erwägen ist insbesondere, ob in diesem Fall eine Pflicht zur Kündigung (oder Neuverhandlung) des Vertrages vorgesehen werden muss, bzw. ob dem Spannungsverhältnis zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht dadurch Rechnung zu tragen ist, dass ein Staatsvertrag, der zu seiner Änderung ermächtigt, dann nicht genehmigt werden kann, wenn sich der Nationalrat die Genehmigung zukünftiger Vertragsänderungen vorbehalten möchte. (Ein Teil des Staatsvertrages – der Automatismus hinsichtlich späterer Vertragsänderungen – soll in diesem Fall von der parlamentarischen Genehmigung offensichtlich ausgenommen sein.)“

Wie schon im Bericht des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004, S 24 f, näher ausgeführt, werfen die in multilateralen Staatsverträgen häufig vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahren spezifische Probleme auf. Nach Überzeugung des Ausschusses sollte eine neue Bundesverfassung für derartige Staatsverträge, die im Rahmen des international Üblichen liegen, einen hinreichenden Spielraum lassen. Der Ausschuss hat daher

schon im Bericht vom Juli eine Ergänzung der Bestimmungen über die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen gemäß Art. 50 B-VG in Gestalt eines neuen Abs. 2a folgenden Wortlauts vorgeschlagen:

„(2a) Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung ermächtigt, bedarf eine derartige Änderung keiner Genehmigung nach Abs. 1 [, es sei denn, dass sich der Nationalrat oder der Bundesrat dies vorbehält].“

Über die in eckiger Klammer stehende Wortfolge konnte seinerzeit keine Übereinstimmung der Auffassungen erzielt werden.

Nach Ansicht von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* geht dieser Vorschlag jedoch an der eigentlichen verfassungsrechtlichen Problematik vorbei, die nämlich darin bestehe, dass solche im Grundvertrag vorgesehenen vereinfachten Änderungsverfahren regelmäßig an Fristen gebunden seien, die im Gesetzgebungsverfahren nur schwer eingehalten werden können (meist 60 oder 90 Tage). Weil es dabei regelmäßig um technische, jedenfalls aber um unpolitische Details gehe (nur deshalb stimmen ja die Vertragsparteien einer solchen vereinfachten Abänderung oder Ergänzung zu), zielt dieser Vorschlag auch an der mit diesem Vorbehalt intendierten „Demokratisierung der Außenpolitik“ vorbei.

Aufgrund eines von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* konzipierten Textvorschlages (siehe Anlage IX.) empfiehlt der Ausschuss (mit großer Mehrheit) die Aufnahme folgender Ergänzung des Art. 50 B-VG:

„Artikel 50. (X) Der Nationalrat (und der Bundesrat) ist (sind) über den beabsichtigten Abschluss eines Staatsvertrages gemäß Abs. 1 ehest möglich zu unterrichten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

In der Diskussion über diesen Textvorschlag können vom Ausschuss – teils im Konsens, teils überwiegend oder auch nur zum Teil – folgende Festlegungen getroffen werden:

- Es besteht Konsens, dass ein Informationsrecht des Parlaments im Sinne des von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* erstatteten Textvorschlags verfassungsrechtlich verankert werden sollte.
- Der von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* erstattete und ursprünglich auf alle Staatsverträge abzielende Textvorschlag soll nach überwiegender Ansicht des Ausschusses auf die Staatsverträge gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG, also auf alle politischen, gesetzändernden und Gesetzesergänzenden Staatsverträge eingeschränkt werden. Für diese Einschränkung wird ins Treffen geführt, dass eine Informationspflicht über jeden beabsichtigten Staatsvertrag jedenfalls überschießend wäre und dazu führen müsste, dass ein Bundesminister vor jeder

aufgrund eines Staatsvertrags notwendig werdenden Erlassung einer Verordnung das Parlament zu unterrichten hätte; dies könnte die Gefahr einer partiellen Lahmlegung des Parlaments hervorrufen. Gegen diese von der überwiegenden Meinung im Ausschuss vertretene Einschränkung werden jedoch verwaltungstechnische Probleme angeführt.

- Hinsichtlich der Frage, ob nur der Nationalrat oder auch der Bundesrat über den beabsichtigten Abschluss eines Staatsvertrags ehest möglich zu unterrichten ist (sind), sind die Meinungen geteilt, es zeichnet sich keine überwiegende Meinung des Ausschusses ab.

Schließlich ist der Ausschuss bezüglich der Frage, ob sich der Nationalrat (und/oder der Bundesrat) sein (ihr) Genehmigungs- oder Zustimmungsrecht vorbehalten können solle(n), überwiegend der Ansicht, dass ein solcher – im Bericht vom 9. Juli 2004 auf S 25 in eckiger Klammer angeführter – parlamentarischer Vorbehalt – auch im Hinblick auf das umfassende Informationsrecht des Parlaments (verbunden mit dem Recht zur Abgabe entsprechender Resolutionen) – nicht notwendig sei. Sollte das Präsidium in diesem Punkt jedoch anderer Ansicht als der Ausschuss 2 sein und den – auf S 25 des Berichts des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004 in eckiger Klammer formulierten – parlamentarischen Vorbehalt verankern wollen, besteht im Ausschuss Konsens darüber, dass angesichts der kurzen Fristen im vereinfachten Änderungsverfahren (vgl. die Ausführungen von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* in Anlage IX.) die Befassung eines Ausschusses des Nationalrats, insbesondere des Hauptausschusses, (bzw. des Bundesrates) die zweckmäßigste Lösung wäre. Über die Frage, ob im Fall der verfassungsrechtlichen Verankerung eines solchen parlamentarischen Vorbehalts dieser auf eine beschlussmäßige Genehmigung oder aber auf eine bindende Stellungnahme abstellen sollte, kann im Ausschuss kein Konsens erzielt werden: ein Teil des Ausschusses ist für die erste, ein anderer Teil des Ausschusses für die zweite Variante.

Zu diesem Themenkomplex präsentierte Dr. *Meyer* ein von Univ. Ass. Dr. *Leidenmühler* verfasstes Papier (siehe Anlage X.), zu dem einerseits auf die eben getroffenen Feststellungen verwiesen werden kann; andererseits ist nach weit überwiegender Ansicht des Ausschusses dem Anliegen durch den oben wiedergegebenen Textvorschlag zu einem Art. 50 Abs. X B-VG weitgehend Rechnung getragen.

10. Art. 9 Abs. 2 B-VG – Mitwirkungsrechte bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch Staatsvertrag

10.1. Mitwirkung der Länder (nach dem Muster des Art. 23d B-VG)

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Es soll sichergestellt werden, dass die berechtigten Interessen der Länder im Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten durch Staatsvertrag gemäß Art. 9 Abs. 2 B-VG im Wege eines Mitwirkungsrechtes nach dem Muster des Art. 23d B-VG gewahrt werden. Dabei soll in einer Textvariante ein Mitwirkungsrecht der Landtage vorgesehen werden.“

In seinem Bericht vom 9. Juli 2004 (S 24) schlug der Ausschuss – einem Vorschlag von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* folgend – die nachstehende neue Formulierung des Art. 9 Abs. 2 B-VG vor:

„(2) Durch Gesetz oder Staatsvertrag können einzelne Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder fremde Staaten übertragen werden. In gleicher Weise kann die Tätigkeit von Organen zwischenstaatlicher Einrichtungen oder fremder Staaten im Inland sowie die Tätigkeit österreichischer Organe im Ausland geregelt werden. [Dabei kann auch vorgesehen werden, dass österreichische Organe der Weisungsbefugnis der Organe fremder Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen oder diese der Weisungsbefugnis österreichischer Organe unterstellt werden.]“

Aufgrund dieser vorgeschlagenen Änderung, die es ermöglichen würde, auch Hoheitsrechte der Länder mit Staatsvertrag des Bundes zu übertragen, ohne dass dieser Staatsvertrag des Verfassungsrangs bedürfte, präsentierte Dr. *Germann* zwei Textvarianten für eine Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen des Bundes (Variante 1: neuer Abs. 4 in Art. 10 B-VG; Variante 2: neue Abs. 4 und 5 in Art. 10 B-VG; im Einzelnen vgl. näher die Anlage XI.).

Folgendes Ergebnis der Beratungen kann festgehalten werden:

- Ein Teil des Ausschusses hält beide von Dr. *Germann* erstatteten Textvarianten überhaupt für überflüssig und lehnt eine Mitwirkung der Länder in diesem Bereich ab.
- Ein anderer Teil des Ausschusses hält die Normierung der Mitwirkung der Länder für notwendig und spricht sich für die Variante 1 (neuer Art. 10 Abs. 4 B-VG) in folgender – adaptierter – Fassung aus:

„(4) Liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Staatsvertrag vor, der Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung

Landessache ist, so ist der Bund beim Abschluss des Staatsvertrages an diese Stellungnahme gebunden. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außenpolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.“

- Von einigen Mitgliedern des Ausschusses wird die Variante 1, jedoch ergänzt um den folgenden, in Variante 2 enthaltenen Vorschlag für einen neuen Abs. 5 in Art. 10 B-VG (Einbeziehung der Landtage), bevorzugt:

„(4) ...

(5) Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Länder nach Abs. 4 obliegt den Landtagen. Die näheren Bestimmungen hiezu werden vom Landesverfassungsgesetzgeber getroffen.“

In der Diskussion wurde zur Variante 1 kritisiert, dass diese einen sehr weiten Anwendungsbereich eröffnen und eine sehr „kräftige Föderalisierung“ bedeuten würde; das hier vorgeschlagene Verfahren sei sehr schwerfällig. Die Hürde, dass der Bund von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder nur „aus zwingenden außenpolitischen Gründen abweichen“ dürfe, sei eine sehr hohe. Auch wenn der Bund aus bestimmten Gründen von der Stellungnahme der Länder abweichen könne, sei jedenfalls aus dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten massiver Widerstand gegen einen solchen Vorschlag zu erwarten.

Dem wurde jedoch entgegen gehalten, dass die vorgeschlagene Variante 1 zwar nach starken Veränderungen klinge, in Wahrheit aber nur marginale Dinge betreffe. Im Übrigen sei sie systemkonformer als die vorgeschlagene Variante 2 (siehe Anlage XI.), zumal der darin vorgesehene Anwendungsbereich („Übertragung von Hoheitsrechten der Länder“) sehr diffus sei.

10.2. Mitwirkung des Nationalrats (nach dem Muster des Art. 23e B-VG)

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 wird um die Ausarbeitung eines Textvorschlages folgenden Inhaltes ersucht: Dem Nationalrat soll im Zusammenhang mit Staatsverträgen, durch die Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder fremde Staaten übertragen werden bzw. die Tätigkeit von Organen fremder Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen im Inland geregelt wird, ein Mitwirkungsrecht nach dem Muster des Art. 23e B-VG eingeräumt werden.“

Der Ausschuss ist einhellig der Meinung, dass die Verwirklichung des vom Präsidium geäußerten Wunsches nach einem Mitwirkungsrecht zugunsten des Nationalrats in Form einer bindenden Stellungnahme systemwidrig wäre, da es ja der Nationalrat selbst ist, der letztlich die Entscheidung trifft; insofern „passt“ das Verfahren gemäß Art. 23e B-VG nicht. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den von Univ. Prof. Dr. *Öhlinger* konzipierten, aufgrund der Ausschussberatungen leicht adaptierten und oben unter Punkt 9. wiedergegebenen Textvorschlag für einen neuen Art. 50 Abs. X: Insoweit es dem Präsidium nämlich um eine Stärkung der Informationsrechte des Parlaments geht, wird diesem Anliegen bereits durch den genannten Textvorschlag weitgehend entsprochen.

11. Formale Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 wird ersucht, aufbauend auf den im Ausschussbericht auf Seite 31 angeführten Kriterien, die für eine Erlassung, Abänderung oder Aufhebung von Verfassungsrecht erfüllt sein müssen, einen Textvorschlag hinsichtlich der formalen Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht auszuformulieren. Ergänzend zu den vom Ausschuss 2 angeführten Bedingungen soll in dieser Regelung auch ein Verweis auf das Erfordernis einer Volksabstimmung für den Fall einer Gesamtänderung der Verfassung enthalten sein.“

Festzuhalten ist zunächst – wie schon im Bericht des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004 (vgl. S 30 ff) –, dass die Erlassung, Abänderung und Aufhebung von Verfassungsrecht nur zulässig sein sollte, wenn dies im Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen wird (qualifizierte Mehrheit), das Erfordernis der entsprechenden Mitwirkung des Bundesrats eingehalten wird, entweder die Verfassungsurkunde selbst oder das Verfassungsbegleitgesetz geändert wird und schließlich ein für jede Änderung des Bestands an Verfassungsrecht notwendiges, eigenes Gesetz erlassen wird; dieses muss (ausschließlich) den Text der Verfassungsurkunde oder des Verfassungsbegleitgesetzes ausdrücklich ändern.

Weiters besteht Konsens darüber, dass die zukünftige Verfassung nach dem vom Ausschuss 2 vorgeschlagenen Konzept nur mehr aus drei verschiedenen Kategorien von Verfassungsrecht bestehen sollte, nämlich der Stammurkunde, dem Verfassungsbegleitgesetz und den „Trabanten“, die in einem „Art. 149 B-VG neu“ taxativ aufgezählt werden sollten. Als mögliche Beispiele für solche Trabanten wurden bereits das Adelsaufhebungsgesetz, das Habsburgergesetz und das Verbotsgesetz genannt. Ob darüber hinaus noch weitere Bundesverfassungsgesetze zu Trabanten werden sollten, wird ganz wesentlich von den in den

anderen Ausschüssen (insbesondere im Ausschuss 4) erzielten und im Präsidium konsentierten Ergebnissen abhängen. Formell sollte auch das Verfassungsbegleitgesetz in die Liste der Trabanten aufgenommen werden; auf diese Weise wären alle Rechtsvorschriften des Bundes, denen Verfassungsrang zukommt, in der Urkunde selbst angeführt.

Basierend auf den oben wiedergegebenen Festlegungen und gestützt auf eine von Univ. Prof. Dr. *Ewald Wiederin* ausgearbeitete Unterlage (siehe Anlage XII.) schlägt der Ausschuss nach eingehender Diskussion folgende Formulierung für die Normierung der formalen Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht vor:

„Artikel X. (1) Dieses Bundes-Verfassungsgesetz kann nur durch ein Bundesgesetz geändert werden, das sich darauf beschränkt, dessen Text abzuändern oder zu ergänzen.

(2) Ein solches Gesetz kann vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

(3) Sofern ein solches Gesetz die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung einschränkt, bedarf es überdies der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.

(4) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist vor ihrer Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen.“

„Artikel Y. Folgende Gesetze sind Bestandteil dieses Bundes-Verfassungsgesetzes:

1. das Gesetz vom 3. April 1919, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, StGBI. Nr. 209 i.d.F. BGBl. I Nr. 194/1999;

2. das Gesetz vom 3. April 1919, über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden, StGBI. Nr. 211 i.d.F. StGBI. Nr. 484/1919;

3. Artikel I des Verbotsgesetzes 1947, StGBI. Nr. 13/1945 i.d.F. BGBl. Nr. 148/1992;

...

X. das Bundesverfassungsgesetz betreffend den Übergang zum Bundes-Verfassungsgesetz 200 ■ (Verfassungsübergangsgesetz 200 ■ – VÜG), BGBl. I Nr. ■.“

Zu Art. X Abs. 1 wird festgehalten, dass nach dem Verständnis des Ausschusses durch die Wortfolge „*abzuändern oder zu ergänzen*“ auch der gesamte Austausch des Textes erfasst ist.

Zu Art. X Abs. 2 und 3 wird von einigen Ausschussmitgliedern vorgeschlagen, das erhöhte Beschlussquorum (2/3-Mehrheit) als „qualifizierte Mehrheit“ zu bezeichnen, es an einer Stelle im B-VG zu definieren und ansonsten – etwa im Zusammenhang mit der Ermächtigung zur Erlassung von Verfassungsausführungsgesetzen – nur auf das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit zu verweisen. (Siehe die Ausführungen in Anlage XII. zu Art. Z, der bei der oben angeführten Fassung des Art. X entbehrlich ist.)

Zu Art. X Abs. 3 wird festgehalten, dass dieser Vorschlag lediglich die geltende Rechtslage widerspiegelt und keine Aussage darüber treffen soll, wie die Mitwirkung des Bundesrates bzw. der Länder in der Gesetzgebung des Bundes in Hinkunft ausgestaltet sein soll.

Eingehend wurde die Frage diskutiert, wie die „Verfassungstrabanten“ in Zukunft geändert und neue „Trabanten“ erlassen werden könnten.

Dazu erzielt der Ausschuss schließlich Einvernehmen in folgender Richtung:

Die Abänderung eines Trabanten erfolgt dergestalt, dass der Text des Trabanten, der ja nach dem vorgeschlagenen Konzept Bestandteil des Bundes-Verfassungsgesetzes ist, geändert oder ergänzt wird und mit demselben Bundesgesetz die Zitierung in der betreffenden Ziffer des Art. Y geändert wird.

Die Neuerlassung eines Trabanten erfolgt dergestalt, dass zum einen die Aufzählung der Trabanten im vorgeschlagenen Art. Y um eine weitere Ziffer ergänzt wird und im selben Bundesgesetz der Trabant erlassen wird. Nach dem Verständnis des Ausschusses stellt auch die Erlassung eines neuen Trabanten, der ja nach dem Eingangssatz des Art. Y Bestandteil des Bundes-Verfassungsgesetzes wird, ebenso wie die Änderung eines bestehenden Trabanten lediglich eine Ergänzung des Textes des Bundes-Verfassungsgesetzes dar; es kommt daher zu keiner Abweichung von dem in Art. X Abs. 1 normierten Verbot für Verfassungsänderungen in Sammelgesetzen.

Schließlich hat sich der Ausschuss in diesem Zusammenhang – ebenfalls gestützt auf die von Univ. Prof. Dr. *Wiederin* vorgelegte Unterlage (Anlage XII.) – mit einer Definition der Erzeugungsbedingungen für Verfassungsausführungsgesetze befasst.

Nach eingehender Diskussion erzielt der Ausschuss Einvernehmen über die folgende Formulierung:

„Artikel Z. Verfassungsausführende Bundesgesetze können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden; sie sind unter Anführung des ausgeführten Artikels ausdrücklich zu bezeichnen.“

Aus Gründen der Transparenz und der nachträglichen Überprüfbarkeit erachtet der Ausschuss eine Bezeichnungspflicht für verfassungsausführende Gesetze als zweckmäßig.

Festgestellt wird, dass das erhöhte Beschlussquorum auch für die Abänderung eines verfassungsausführenden Gesetzes maßgeblich ist.

Der Ausschuss ist überwiegend der Ansicht, dass die Frage der Mitwirkung des Bundesrates bei der Erlassung eines verfassungsausführenden Gesetzes nicht generell geregelt werden kann, sondern im jeweiligen Sachzusammenhang zu entscheiden ist.

12. Verbot von Sammelgesetzen

Ergänzungsmandat:

„Der Ausschuss 2 wird ersucht, seine Überlegungen zum Thema Sammelgesetze unter folgenden Gesichtspunkten zu vertiefen und allenfalls einen Textvorschlag vorzulegen: Eine Regelung betreffend Sammelgesetze soll die Verknüpfung einzelner gesetzlicher Vorhaben, soweit diese als sinnvoll anzusehen ist, nicht verhindern. Weiters soll eine Regelung klar zum Ausdruck bringen, anhand welcher Kriterien das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Sammelgesetzes zu beurteilen ist. Zu prüfen ist insbesondere, ob das Abstellen auf den „Grundsatz der Einheit der Materie“ geeignet ist, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, bzw. welche alternativen Formulierungen für eine Regelung betreffend Sammelgesetze herangezogen werden können.“

Im Ausschuss wird die derzeitige Praxis, wonach in so genannten „Sammelgesetzen“ sehr viele (manchmal einige Dutzend) Gesetze und Gesetzesnovellen verschiedensten Ursprungs und verschiedensten Inhalts zusammengefasst werden, als verfassungslegistisch unbefriedigend und für den einzelnen Rechtsanwender unzumutbar bezeichnet.

Einigkeit besteht im Ausschuss darüber, dass man das Problem der Sammelgesetze sowohl unter materiellrechtlichen als auch unter formalrechtlichen Gesichtspunkten angehen könne:

- In materiellrechtlicher Hinsicht könnte man etwa anordnen, dass in Sammelgesetzen nur solche Gesetzesänderungen zusammengefasst werden dürfen, die einen sachlichen Bezug zueinander haben (Grundsatz der „Einheit der Materie“); im Ausschuss besteht jedoch weitgehend Übereinstimmung, dass ein derartiger materiellrechtlicher Ansatz

weitere Probleme aufwerfe (etwa die mangelnde Judizierbarkeit) und eine solche Abgrenzung jedenfalls unscharf sei.

- In formaler Hinsicht könnte die Erlassung von Sammelgesetzen zumindest erschwert werden: So könnte man anordnen, dass in Sammelgesetzen jedenfalls keine Verfassungsrechtsänderungen vorgenommen werden dürfen oder – darüber hinaus – auch keine neuen Gesetze (Stammgesetze) erlassen werden dürfen. Ein anderer Ansatz wäre, dass nur solche Gesetzesentwürfe zu einem Sammelgesetz zusammengefasst werden dürfen, die demselben Bundesministerium entspringen oder aber von demselben parlamentarischen Ausschuss behandelt werden. Schließlich könnte man auch anordnen, dass sich im Titel der Gesetzesnovelle der Inhalt widerspiegeln müsse („Ehrlichkeit des Titels“), oder überhaupt ein eigenes „Bundeslegistikgesetz“ erlassen. Einigkeit besteht im Ausschuss dahingehend, dass den zuletzt genannten Möglichkeiten der formalen Beschränkung des Gesetzgebers der Vorzug gegenüber materiellrechtlichen Schranken zu geben sei, wiewohl auch dadurch die Praxis der Sammelgesetzgebung nur erschwert, aber nicht verhindert werden kann.

Nach eingehender Diskussion besteht im Ausschuss große Skepsis gegenüber einer positivrechtlichen Regelung betreffend das Verbot von Sammelgesetzen. Vielmehr wird mehrheitlich die Ansicht vertreten, dass das zugrunde liegende Problem ein solches der rechtspolitischen Kultur darstellt. Einzelne Mitglieder des Ausschusses treten dem Anliegen, den Nationalrat durch eine positivrechtliche Beschränkung gleichsam zu binden, entschieden entgegen. Aus diesem Grund kann ein Konsens für einen bestimmten Formulierungsvorschlag im Ausschuss nicht erzielt werden. Sollte der Wunsch nach einer ausdrücklichen Regelung bestehen, wird auf die in den Anlagen XII. und XIII. enthaltenen, größtenteils auf einem formalen Ansatz basierenden Formulierungsvorschläge betreffend die Beschränkung von Sammelgesetzen verwiesen.

Hinsichtlich der Sanktionsfolgen wird überwiegend die Meinung vertreten, dass eine entgegen einem allfälligen Verbot von Sammelgesetzen erlassene Bestimmung nicht schlichtweg nichtig, sondern vielmehr bloß anfechtbar bzw. vernichtbar (durch Erkenntnis des VfGH) wäre.

Wien, am 3. Dezember 2004

Univ. Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Korinek e.h.

(Vorsitzender des Ausschusses 2)

ÖSTERREICH-KONVENT
ERGÄNZUNGSBERICHT DES AUSSCHUSSES 2
ANHANG

- I. *Michael Holoubek / Michael Lang*, Gutachten über Verfassungsregelungen betreffend Vermögenssubstanzsicherung

- II. *Johannes Schnizer*, Diskussionsvorschlag: Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätsunternehmen

- III. *Matthias Germann / Karl Korinek*, Eigentumsverhältnisse in der Elektrizitätswirtschaft und Illwerke-Verträge [Textvorschlag unter Berücksichtigung eines von Karl Korinek in der 18. Sitzung erstellten Vorschlages]

- IV. *Theo Öhlinger*, Überlegungen zur Frage, ob die Mitgliedschaft Österreichs in den Vereinten Nationen verfassungsgesetzlich verankert werden soll

- V. *Clemens Mayr*, Bezügebegrenzung und Bundesverfassung

- VI. *Gabriele Kucsko-Stadlmayer*, Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht

- VII. *Klaus Poier*, Diskussionsvorschlag: Verfassungsbestimmungen im Universitätsbereich

- VIII. *Eva Glawischnig*, Einwände gegen einzelne Vorschläge des Ausschusses 2 hinsichtlich der rechtstechnischen Vorgangsweise bei einzelnen Normen

- IX. *Theo Öhlinger*, Alternativvorschlag zum Recht des Nationalrats und des Bundesrats, sich die Genehmigung der Änderung eines Staatsvertrags im vereinfachten Vertragsabschlussverfahren vorzubehalten
- X. *Franz Leidenmühler*, Zur Reform des Art. 50 B-VG
- XI. *Matthias Germann*, Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen des Bundes – Neuregelung im Zusammenhang mit der Neufassung des Art. 9 Abs. 2 B-VG
- XII. *Ewald Wiederin*, Textvorschläge zur Verfassungsänderung, zu verfassungsausführenden Gesetzen und zur Beschränkung von Sammelgesetzen
- XIII. *Clemens Jabloner*, Vorschläge für verfassungsrechtliche Vorkehrungen gegen legislatische Missstände

*Univ.Prof. Dr. Michael Holoubek
Institut für Österreichisches und
Europäisches Öffentliches Recht
Wirtschaftsuniversität Wien*

*Univ.Prof. Dr. Michael Lang
Institut für österreichisches und
Internationales Steuerrecht
Wirtschaftsuniversität Wien*

Herrn
Univ.Prof.
Dr. Karl Korinek
Präsident des Verfassungsgerichtshofes
Vorsitzender des Ausschusses 2 des
Österreich-Konvents
Judenplatz 11
A-1010 Wien

Wien, den 14. September 2004

Betrifft: Verfassungsregelungen betreffend Vermögenssubstanzsicherung

Sehr geehrter Herr Präsident!

In Beantwortung Deines Schreibens vom 19. Juli 2004 dürfen wir uns erlauben, folgende Überlegungen zur Frage, wie im Rahmen einer künftigen Verfassung die beiden derzeit geltenden Verfassungsregelungen betreffend Vermögenssubstanzsicherung Behandlung finden sollten, vorzulegen:

I. Allgemeine Überlegungen

1. *Folgende Verfassungsbestimmungen sind Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen:*
 - a) das Bundesverfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden (BGBl 143/1998)
 - b) die §§ 1 Abs 1 und 3, 2 Abs 3, 4 Abs 1, 7 Abs 1, 13 Abs 4 und 18 Abs 1 des Bundesgesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste und Errichtung einer Aktiengesellschaft zur Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ (Bundesforstegesetz 1996), BGBl 793/1996 idF BGBl I 142/2000¹.

Diese Verfassungsbestimmungen haben jeweils einen sehr spezifischen, auf konkrete Sachverhalte bezogenen Regelungsgehalt:

¹ Die Verfassungsbestimmung des § 13 Abs 4 des Bundesforstegesetzes 1996 – sie enthält eine spezielle Kompetenzregelung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und hat keine „vermögenssubstanzsichernde“ Zielsetzung – wird hier zwar angesprochen und in den Vorschlag einbezogen, könnte aber auch im Kontext der Kompetenzvorschriften geregelt werden.

ad a: Das B-VG, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmungen der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden, löste die Regelungen des so genannten zweiten Verstaatlichungsgesetzes ab. Dieses zweite Verstaatlichungsgesetz ursprünglich aus dem Jahr 1947² sah in seiner Stammfassung als einfaches Gesetz die Verstaatlichung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Rahmen eines viergliedrigen Systems öffentlicher Unternehmen vor: kommunale Energieversorgungsunternehmen (insbesondere für die Landeshauptstädte), Landesgesellschaften (für jedes Bundesland eine Landesgesellschaft), die übergeordnete Aufgaben erfüllende Verbundgesellschaft und die Sondergesellschaften zur Errichtung und zum Betrieb bestimmt Großkraftwerke.

Mit der im Range eines Bundesverfassungsgesetzes erlassenen Novelle BGBl 321/1987 zum zweiten Verstaatlichungsgesetz wurde zum einen der Grundsatz einer weitgehend verstaatlichten Elektrizitätswirtschaft in Österreich beseitigt; zum Zweiten wurden die sondergesellschaftsrechtlichen Bestimmungen des zweiten Verstaatlichungsgesetzes über die Eigentumsverhältnisse dahingehend abgeändert, dass die zwingend dem Bund bzw Gebietskörperschaften vorbehaltenen Kapitalanteile an den erfassten Gesellschaften der Elektrizitätswirtschaft auf die heute noch im BVG über die Eigentumsverhältnisse an der Elektrizitätswirtschaft enthaltenen Grenzen abgesenkt und so die Voraussetzungen für die in der Folge auch tatsächlich vollzogene Teilprivatisierung von Energieversorgungsunternehmen geschaffen wurden.

Das BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft hob schließlich 1998 das zweite Verstaatlichungsgesetz zur Gänze auf, übernahm jedoch die sondergesellschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Eigentumsverhältnisse voll inhaltlich in das neue Bundesverfassungsgesetz. Damit wurde das in der Novelle zum zweiten Verstaatlichungsgesetz 1987 festgelegte Mindestmaß des staatlichen Eigentums an der Verbundgesellschaft bzw der erfassten Landes- und Sondergesellschaften beibehalten. Keine einschlägigen verfassungsrechtlichen Regelungen bestehen seit dem BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft freilich mehr für kommunale Energieversorgungsunternehmen.

Das BVG betreffend die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft legt in Form eines „Anteilsbegrenzungsmodells“ fest, dass 51 % bzw in manchen Fällen 50 % der Gesellschaftsanteile an der Verbundgesellschaft, an in eigenen Anlagen zu diesem BVG taxativ aufgeführten Sondergesellschaften und Landesgesellschaften im Eigentum des Bundes respektive der Verbundgesellschaft bzw von Gebietskörperschaften oder von Unternehmungen, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 % beteiligt sind, stehen müssen. Zusätzlich enthält das BVG eine Stimmrechtsbeschränkung für private Beteiligungen an der Verbundgesellschaft auf maximal 5 % der Stimmrechte in der Hauptversammlung.

Im Ergebnis wird damit bei den erfassten Gesellschaften eine Privatisierungsschranke errichtet, die direkt oder indirekt letztlich „dem Staat“ die Hälfte bzw die Mehrheit der Kapitalanteile vorbehält. Bei der Verbundgesellschaft wird durch die erwähnte Stimmrechtsbegrenzung noch zusätzlich verhindert, dass private Aktionäre einzeln in der Hauptversammlung maßgeblichen Einfluss ausüben können.

Das BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft wirft eine Reihe von Interpretationsproblemen auf, denen vor dem Hintergrund anhaltender Bestrebungen einiger der im BVG geregelten Unternehmungen, zum Zweck eines einheitli-

² BGBl 81/1947.

chen Marktauftritts einen Konzern zu bilden oder ausländische Unternehmen als Gesellschafter aufzunehmen, erhebliche wirtschafts- und energiepolitische Bedeutung zukommen.

Im Hinblick auf die Zielsetzung der „Vermögenssubstanzsicherung“ kann festgehalten werden, dass die Regelungen des BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft auf gewisse technische Schwierigkeiten stoßen, wie sie Anteilsbegrenzungsregelungen immanent sind (vgl nur die Diskussion zur Frage, ob und inwieweit es zulässig ist, Geschäftstätigkeiten einschließlich der dazu erforderlichen Mittel und Anlagevermögen auf Tochtergesellschaften oder sonstige Dritte auszulagern³). Das BVG sichert nur die Erhaltung der Mindestanteile der Gebietskörperschaften und damit den Bestandsschutz der vom BVG erfassten Unternehmungen, nach herrschender Auffassung nicht aber bestimmte Aufgaben, Funktionen oder Sachmittel der vom BVG erfassten Unternehmungen.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass gegen die Stimmrechtsbegrenzung des § 1 Abs 1 zweiter Satz des BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft im Hinblick auf die Kapitalverkehrsfreiheit und die einschlägige Rechtsprechung des EuGH⁴ gemeinschaftsrechtliche Bedenken vorgebracht werden können.

ad b: Das BundesforsteG regelte die Neuordnung des Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesforste und die Errichtung einer Aktiengesellschaft zur Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“. Die zuvor bestehende Rechts- und Organisationsform der Österreichischen Bundesforste – als Wirtschaftskörper des Bundes – wurde den Anforderungen einer modernen, unabhängigen und eigenverantwortlichen Unternehmensführung nicht gerecht (428 BlgNR, XX. GP, 115). Als Bundesbetrieb kam den Österreichischen Bundesforsten keine eigene Rechtspersönlichkeit zu, sie hatten kein eigenes Vermögen und waren dem BMLF unterstellt. Der zur Leitung berufene Vorstand war an die Weisungen des BMLF gebunden (428 BlgNR, XX. GP, 116).

Das BundesforsteG 1996 sah vor, dass die im früheren Wirtschaftskörper Österreichische Bundesforste zusammengefassten Liegenschaften weiterhin im Eigentum des Bundes verblieben und dieses Vermögen seiner Substanz nach zu erhalten war. Für die Verwaltung des Vermögens und die Fortführung des Betriebes wurde ein selbständiges, von der staatlichen Verwaltung und vom Bundeshaushalt losgelöstes Unternehmen in Form einer Aktiengesellschaft gegründet. Durch die damit gegebene unabhängige Geschäftsführung, insbesondere die Verantwortung des Vorstands für die Leitung der Gesellschaft und des Aufsichtsrats für deren Kontrolle, sollte eine ausschließlich an den Zielen des Unternehmens ausgerichtete Geschäftspolitik gewährleistet sein.

Einzelne Vorschriften des BundesforsteG wurden in Verfassungsrang erhoben. Offensichtlicher Zweck dieser Vorgangsweise war es, die besonderen Aufgaben, die die Bundesforste AG als Verwalter des Vermögens des Bundes zu übernehmen hatten, ebenso wie damit zusammenhängende Rechte und Pflichten, einem erhöhten Bestandsschutz zu unterwerfen und der Ingenrenz des einfachen Bundesgesetzgebers zu entziehen. Gleiches gilt für die Verpflichtung, das Eigentum des Bundes generell zu erhalten und im Falle von Veräußerungen den Erlös in bestimmter Weise zu verwenden. Diese Eigentumserhaltungspflicht und Erlösverwendungspflicht wird oft – wie zB in der Überschrift zu § 1 BundesforsteG – zusammenfassend als Substanzerhaltungspflicht bezeichnet.

³ Siehe dazu *Pauger/Pichler*, Das österreichische Elektrizitätsrecht, 2000, 150 f; *Mayer*, Organisationsprobleme

⁴ Siehe EuGH 13.5.2003, Rs C-98/01, Kommission/Vereinigtes Königreich und Rs C-463/00, Kommission/Spanien; *Pauger/Pichler*, Elektrizitätsrecht, 150.

2. Angesichts des oben kurz wiedergegebenen spezifischen Inhalts der hier in Rede stehenden Verfassungsbestimmungen einerseits und der möglichen doch weitreichenden Auswirkungen jeder Änderung im Wortlaut dieser Bestimmungen andererseits halten wir folgende Varianten, wie im Rahmen einer künftigen Verfassung mit diesen Verfassungsregelungen umgegangen werden soll, für grundsätzlich möglich:

a) Entscheidet man sich für eine Beibehaltung der derzeitigen Regelungen und gegen eine allgemeiner formulierte Verfassungsregelung betreffend die staatliche Vermögenssubstanzsicherung, dann sollte unseres Erachtens versucht werden, die derzeitigen Verfassungsregelungen möglichst „wortgleich“ in eine künftige Verfassung zu übernehmen. Wenn keine inhaltliche Änderung gewollt ist, bergen Änderungen an Formulierungen angesichts des jeweils komplexen Regelungsgefüges die Gefahr, zu „ungewollten“ Änderungen im Inhalt der Verfassungsregelungen zu führen. Für diesen Fall erscheint es allerdings nicht sinnvoll, diese Verfassungsregelungen in eine künftige Verfassungsurkunde selbst aufzunehmen, weil sie eben keinen allgemeinen, sondern nur einen auf ganz spezifische Sachverhalte und in einem begrenzten Kontext bedeutsame Regelungen enthalten.

In diesem Fall würden wir also vorschlagen, die derzeitigen Regelungen möglichst wortgetreu zu übernehmen und als weiterhin eigenständige Regelungen in ein Verfassungsbegleitgesetz aufzunehmen. Dies ist beim BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmungen der Elektrizitätswirtschaft allerdings leichter zu bewerkstelligen als bei den Regelungen im Bundesforstegesetz 1996, weil der Sinngehalt der letztgenannten Regelungen sich erst im Rahmen ihres jeweils einfachgesetzlichen Kontexts erschließt.

Wir machen unter Punkt II Formulierungsvorschläge, wie im Falle dieser Variante die Regelungen unseres Erachtens weitgehend ohne Inhaltsänderung formuliert werden könnten.

b) Entschließt man sich, in die Verfassung eine allgemeine Regelung über die staatliche Vermögenssubstanzsicherung aufzunehmen, dann hat dies auf die hier in Rede stehenden Verfassungsbestimmungen folgende Auswirkungen: Die Regelungen des BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmungen der Elektrizitätswirtschaft könnten unseres Erachtens dann vollständig entfallen, wenn man auf Sonderregelungen für den Energiebereich verzichten will (und nicht etwa trotz einer allgemeinen Regelung noch Sondervorschriften etwa im Hinblick auf eine Stimmrechtsbindung oder ganz konkrete Privatisierungsschranken im Hinblick auf einzelne derzeit vom BVG erfasste Gesellschaften aufrechterhalten will). Sollten derartige Sonderregelungen für den Bereich der Energiewirtschaft weiterhin gewollt sein, sollten diese aber des systematischen Zusammenhangs wegen unmittelbar als Spezialregelung zur allgemeinen Grundsatzregel in der Verfassungsurkunde selbst erfolgen.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Regelungen im Bundesforstegesetz 1996 ist zu differenzieren: Spezifisch auf eine staatliche Vermögenssubstanzsicherung gerichtete Regelungen können auch durch eine allgemeine Bestimmung in der Verfassungsurkunde „abgelöst“ werden. Diese Verfassungsbestimmungen enthalten aber auch Regelungen, die spezifisch auf die Unternehmensgestion des Unternehmens „Österreichische Bundesforste“ Auswirkungen haben. Hier bietet sich unseres Erachtens die Lösung an, diese Vorschriften auch im Falle einer allgemeinen Vermögenssubstanzsicherungsregel in der Verfassungsurkunde in einem Verfassungsbegleitgesetz weiter in Geltung zu belassen, wenn gegenüber dem Status quo keine inhaltliche Änderung vorgenommen werden soll.

Wir machen im Folgenden unter Punkt III auch einen Formulierungsvorschlag für eine derartige allgemeine „Vermögenssubstanzsicherungsregel“, weisen dort aber auch auf die beachtli-

chen Probleme hin, die eine solche allgemeine Bestimmung inhaltlich und in ihrer legislativen Ausgestaltung aufwirft und gegen diese Lösung sprechen.

II. Unveränderte Beibehaltung der bisherigen Regelung – Formulierungsvorschläge für ihre Aufnahme in ein Verfassungsbegleitgesetz

1. BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft

In dieser Variante ergibt sich für das in Rede stehende BVG kaum ein textlicher Änderungsbedarf. Dieser betrifft allenfalls die §§ 3 und 4 dieses Bundesverfassungsgesetzes: § 3 des BVG enthält die Vollzugsklausel, die die Bundesregierung mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes betraut. Wir gehen jetzt hier von der Annahme aus, dass eine solche Vollzugsklausel in einem künftigen Verfassungsbegleitgesetz allgemein und nicht speziell für jede Einzelregelung erfolgen würde. Dasselbe gilt für die derzeitige Inkrafttretensregelung des § 4 Abs 1 des BVG; die Anordnung des § 4 Abs 2 des BVG, wonach mit dessen Inkrafttreten das zweite Verstaatlichungsgesetz außer Kraft tritt, muss nicht mehr aufgenommen werden.

Um der besseren Lesbarkeit der Verfassungsregelung willen erscheint es zweckdienlich, die derzeit in drei Anlagen geregelte Aufzählung der vom BVG erfassten Unternehmungen in den Text des BVG selbst zu integrieren.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende Formulierung für die Übernahme in ein Verfassungsbegleitgesetz vor:

„Bundesverfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden

Art 1 (1) Vom Aktienkapital der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (Verbundgesellschaft) muss mindestens 51 vH im Eigentum des Bundes stehen. Mit Ausnahme von Gebietskörperschaften und Unternehmungen, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 vH beteiligt sind, ist das Stimmrecht jedes Aktionärs in der Hauptversammlung mit 5 vH des Grundkapitals beschränkt.

(2) Von den Anteilsrechten an den Sondergesellschaften

- a) Österreichische Donaukraftwerke Aktiengesellschaft, Wien;*
- b) Österreichische Draukraftwerke Aktiengesellschaft, Klagenfurt;*
- c) Osttiroler Kraftwerkegesellschaft m.b.H., Innsbruck;*
- d) Tauernkraftwerke Aktiengesellschaft, Salzburg;*
- e) Verbundkraft Elektrizitätswerkegesellschaft m.b.H., Wien*

müssen mindestens 51 vH im Eigentum des Bundes oder der Verbundgesellschaft stehen.

(3) Von den Anteilsrechten an den Sondergesellschaften

- a) Donaukraftwerk Jochenstein Aktiengesellschaft, Passau;*
- b) Ennskraftwerke Aktiengesellschaft, Steyr;*
- c) Österreichisch-Bayerische Kraftwerke Aktiengesellschaft, Simbach/Inn*

müssen mindestens 50 vH im Eigentum des Bundes oder der Verbundgesellschaft stehen.

Art 2 Von den Anteilsrechten an den Landesgesellschaften

- a) *Burgenländische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft für das Bundesland Burgenland;*
- b) *Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft für das Bundesland Kärnten;*
- c) *EVN Energieversorgung Niederösterreich Aktiengesellschaft für das Bundesland Niederösterreich;*
- d) *Oberösterreichische Kraftwerke Aktiengesellschaft für das Bundesland Oberösterreich;*
- e) *Salzburger Aktiengesellschaft für Energiewirtschaft für das Bundesland Salzburg;*
- f) *Steirische Wasserkraft- und Elektrizitäts-Aktiengesellschaft für das Bundesland Steiermark;*
- g) *Tiroler Wasserkraftwerke Aktiengesellschaft für das Bundesland Tirol;*
- h) *Vorarlberger Kraftwerke Aktiengesellschaft für das Bundesland Vorarlberg;*
- i) *Wiener Stadtwerke Elektrizitätswerke Wienstrom für das Bundesland Wien*

müssen mindestens 51 vH im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von Unternehmungen stehen, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 vH beteiligt sind.“

2. Vermögenssubstanzsichernde Verfassungsregelungen des Bundesforstgesetzes 1996

I. Vorschlag zur Vorgangsweise

1. Erlassung folgender Verfassungsbestimmungen:

„Bundesverfassungsgesetz ...“

(1) Der von der Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwaltete Liegenschaftsbestand ist im Eigentum des Bundes zu erhalten.

(2) Die Österreichische Bundesforste AG kann im Rahmen der dem Bundesminister für Finanzen im jährlichen Bundesfinanzgesetz eingeräumten Ermächtigungen Liegenschaften aus dem von ihr verwalteten Liegenschaftsbestand im Namen und auf Rechnung des Bundes veräußern.

(3) Erlöse aus Veräußerungen der von der Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwalteten Liegenschaften sind zum Ankauf neuer Liegenschaften oder zur sonstigen Verbesserung der Vermögenssubstanz zu verwenden.

(4) Der Österreichischen Bundesforste AG kommt an den von ihr für den Bund verwalteten Liegenschaften ein entgeltliches Fruchtgenussrecht zu, das bei Ausscheiden einer Liegenschaft aus dem Liegenschaftsbestand entschädigungslos erlischt.

(5) Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und des Arbeiter- und Angestelltenschutzes ist hinsichtlich der Arbeitnehmer der Österreichischen Bundesforste AG der Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig.

2. Das BundesforsteG bleibt erhalten, wobei die dort derzeit vorgesehenen Verfassungsbestimmungen zu einfachgesetzlichen Bestimmungen werden sollen. Allerdings sollte darauf verzichtet werden, die kompetenzrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und des Arbeiter- und Angestelltenschutzes – nochmals – einfachgesetzlich zu normieren. Dies wäre nämlich nicht nur überflüssig, sondern bei Kompetenzvorschriften auch

unüblich. Allenfalls könnte auch überlegt werden, die – nach diesem Vorschlag – künftig einfachgesetzliche Regelung des § 1 BundesforsteG neu zu ordnen, da die Regelungen des § 1 Abs 1 und des § 1 Abs 3 BundesforsteG durch die hier vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen weitgehend entbehrlich würden. Auf § 1 Abs 1 und § 1 Abs 3 BundesforsteG könnte daher großteils – wenn man zB von der Regelung über die Eintragung im Grundbuch absieht – verzichtet werden.

3. Erläuterungen

1. Das BundesforsteG kennt derzeit eine Vielzahl von Verfassungsbestimmungen, die in die einzelnen Vorschriften des BundesforsteG eingestreut sind. Mitunter sind nicht einmal ganze Paragraphen, sondern nur einzelne Absätze in Verfassungsrang.. Dementsprechend schwierig ist es, zu klären, welche Inhalte des BundesforsteG letztlich auf Verfassungsstufe stehen und welche nur auf einfachgesetzlicher Stufe stehen, da durch die im Verfassungsrang vorgesehenen impliziten Verweise auf andere Vorschriften auf andere Regelungen als die verfassungsgesetzlich erlassenen Regelungen keinen oder nur beschränkten Eingriffen des einfachen Gesetzgebers unterliegen können.

2. Aus den genannten Gründen ist es auch nicht möglich, die derzeit bestehenden Verfassungsbestimmungen des BundesforsteG dem Wortlaut nach völlig unverändert in die Verfassungs-urkunde oder in ein Verfassungsbegleitgesetz aufzunehmen. Die einzelnen Vorschriften würden vielfach zusammenhanglos neben einander stehen. Ihr Sinn ist derzeit vielfach nur unter Heranziehung der einfachgesetzlichen Vorschriften, in die sie eingebettet sind, zu ermitteln. Dennoch sind die hier unternommenen Bemühungen von der Zielsetzung gekennzeichnet, den Wortlaut der bestehenden Verfassungsbestimmungen nach Möglichkeit ohne große Veränderungen zu übernehmen, da Veränderungen des Wortlauts immer die Frage aufwerfen können, ob damit auch eine Änderung des Inhalts verbunden ist.

3. Anders als in der derzeitigen Verfassungsbestimmung des § 1 Abs 1 BundesforsteG vorgesehen, erscheint es nicht mehr notwendig, den von der Österreichischen Bundesforste AG verwalteten Liegenschaftsbestand auf Verfassungsebene näher zu umschreiben. Von der bisher vorgesehenen Eigentumerhaltungspflicht und Erlösverwendungspflicht abgesehen, die gemeinsam – entsprechend der Überschrift des bisherigen § 1 Abs 1 BundesforsteG – oft als „Substanzerhaltungspflicht“ bezeichnet werden, erscheint es nicht mehr notwendig, auch die seinerzeitigen in § 2 Abs 3 BundesforsteG vorgesehenen Ausnahmeregelungen sowie die Besonderheiten die durch BGBl 794/1996 (Bundesversuchswirtschaften Gesellschaft mbH) bedingt waren, ausdrücklich zu bezeichnen. Von der „Substanzerhaltungspflicht“ sollen jedenfalls alle Liegenschaften erfasst sein, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung in der Verwaltung der Österreichischen Bundesforste AG (für die Republik Österreich) befinden. Auf welche Weise die Liegenschaften in die Verwaltung der Österreichischen Bundesforste AG übertragen wurden, spielt dem gegenüber keine Rolle. Daher kann die Vorschrift unseres Erachtens auch kürzer als bisher formuliert werden. Der wesentliche Inhalt der Vorschriften, die Verwaltung der Liegenschaften des Bundes durch die Österreichische Bundesforste AG, die Einräumung des Fruchtgenussrechts und die Eigentumerhaltungs- und Erlösverwendungsverpflichtung weiterhin dem Eingriff des einfachen Gesetzgebers zu entziehen, kann auch auf diese Weise gesichert werden.

4. Nicht erforderlich ist es unseres Erachtens auch, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass auch zusätzliche Liegenschaften – wie zum Beispiel nach § 1 Abs 2 BundesforsteG – in die Verwaltung der Österreichischen Bundesforste AG übertragen werden können. Eine derartige

Übertragung erscheint auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung zulässig. Der Wortlaut der Vorschrift in der vorgeschlagenen Form soll auch gewährleisten, dass alle künftig in die Verwaltung der Österreichischen Bundesforste AG übertragenen Liegenschaften ebenfalls der beschriebenen „Substanzerhaltungspflicht“ unterliegen. Dies war nach der bisherigen Rechtslage so vorgesehen. Dies soll auch nicht verändert werden.

5. Nicht erforderlich schien es, durch eine Verfassungsvorschrift ausdrücklich festzulegen, dass das Eigentumsrecht des Bundes im Grundbuch durch den Vermerk „Republik Österreich (Österreichischen Bundesforste AG)“ ersichtlich zu machen ist. Die bisherige Regelung des § 1 Abs 1 Satz 2 BundesforsteG kann daher auf Verfassungsebene entfallen. Es genügt, dies einfachgesetzlich anzuordnen.

6. Nicht erforderlich scheint es auch, die Ausnahmebestimmung des § 1 Abs 3 Z 2 ausdrücklich im Verfassungsrang anzuordnen. Wenn die Österreichische Bundesforste AG sogar Veräußerungshandlungen vornehmen darf, das Vermögen verwalten darf und Maßnahmen zur „Verbesserung der Vermögenssubstanz“ vornehmen darf – und dies ohnehin durch eine Verfassungsvorschrift abgesichert ist –, gebietet bereits der Größenschluss, dass die Österreichische Bundesforste AG auch Belastungen vornehmen kann. Die Möglichkeit, Veräußerungen oder Belastungen im Zusammenhang mit der Ablösung oder Umwandlung von Nutzungsrechten im Sinne BGBl 103/1951 vorzunehmen, ist daher von der erwähnten allgemeinen Aussage gedeckt und bedarf daher nicht der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelung.

7. Aus den vorhin beschriebenen Gründen erscheint es nicht notwendig, § 2 Abs 3 BundesforsteG weiterhin in Verfassungsrang zu behalten, da die seinerzeitige Sacheinlage in die Österreichischen Bundesforste AG bereits abgewickelt ist.

8. Auf den Verfassungsrang des § 4 Abs 1 BundesforsteG kann unseres Erachtens ebenfalls verzichtet werden. Die Zuständigkeit, die Verwaltung des Liegenschaftsbestandes für den Bund vorzunehmen und auch Liegenschaftstransaktionen nach § 1 Abs 2 und Abs 3 BundesforsteG vorzunehmen, erscheint auch durch die hier vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen ausreichend gesichert. Eine ausdrückliche Regelung, wonach der Österreichischen Bundesforste AG die Fortführung des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ obliegt, erscheint im Verfassungsrang ebenfalls entbehrlich. Selbst wenn der Entfall des Verfassungsrangs dieser Vorschrift zur Konsequenz haben könnte, dass der Betrieb der „Österreichischen Bundesforste“ nicht unmittelbar in der Österreichischen Bundesforste AG bleiben muss, sondern der einfache Gesetzgeber zum Beispiel auch anordnen könnte, dass dieser Betrieb im Wege einer Sacheinlage in eine Tochtergesellschaft ausgegliedert wird oder allenfalls auch veräußert wird, ist dies im Vergleich zur Verwalterstellung der Österreichischen Bundesforste AG für die im Eigentum des Bundes stehenden Liegenschaften, die ja nicht Bestandteil des Betriebes „Österreichische Bundesforste“ sind, von bloß untergeordneter Bedeutung. Nach der hier vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung ist jedenfalls weiterhin gesichert, dass der Liegenschaftsbestand, den die Österreichischen Bundesforste AG für den Bund verwaltet, von der Österreichischen Bundesforste AG verwaltet werden muss.

9. Die bisherige Verfassungsbestimmung des § 7 Abs 1 BundesforsteG findet sich in verkürzter Form in der vorgeschlagenen Regelung. Um sicher zu stellen, dass der Fruchtgenuss einzuräumen ist, erscheint die Verfassungsbestimmung erforderlich, da offenbar intendiert war, diese wichtige Rahmenbedingung des BundesforsteG dem Eingriff des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Die Höhe des Fruchtgenussentgelts ist derzeit schon nur auf einfachgesetzlicher Ebene angeordnet. Daher ist es nicht notwendig, diesbezüglich eine eigene Verfassungsbestimmung vorzusehen. Klar ist, dass die Höhe des Fruchtgenussentgelts auch vom

einfachen Gesetzgeber wohl nicht beliebig festgelegt werden kann, da weder die Rechtsposition des Bundes noch die der Österreichischen Bundesforste AG durch den einfachen Gesetzgeber entwertet werden darf. Dies ist vom Sinngehalt der hier vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung durchaus mitgetragen.

10. Der hier gemachte Vorschlag enthält weiterhin eine Verfassungsbestimmung für die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes und des Arbeiter- und Angestelltenschutzes. Der Hintergrund ist, dass ohne eine derartige Verfassungsbestimmung, diese Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung sicherstellt, die Kompetenzlage zersplittert wäre und die Österreichischen Bundesforste AG sich bei Vereinbarung ihrer arbeitsrechtlichen Regelungen nach verschiedenen landesgesetzlichen Regelungen orientieren müsste. Wenn man die derzeitige Kompetenzlage unverändert beibehalten will, ist es daher erforderlich, auch weiterhin eine derartige Verfassungsbestimmung zu haben. Ob eine derartige Verfassungsbestimmung aber im Kontext der hier vorgeschlagenen Regelungen vorgesehen sein soll, oder aber den Kompetenzvorschriften angegliedert sein soll, hängt von der Gesamtkonzeption des verfassungsrechtlichen Normenbestandes ab.

11. Derzeit ist auch durch eine Verfassungsbestimmung abgesichert, dass ein Mitglied des Aufsichtsrats vom Bundesminister für Finanzen entsendet wird und der Bundesminister für Finanzen auch ein Vetorecht hat (§ 1 Abs 3 BundesforsteG). Der hier gemachte Vorschlag geht davon aus, dass die Absicherung dieser Mitgliedschaft im Aufsichtsrat und des Vetorechts nicht unbedingt auf Verfassungsebene erforderlich ist. Dementsprechend wäre dieses Vetorecht in Hinkunft bloß auf einfachgesetzlicher Ebene weiter abgesichert, wie dies ja auch beim Vetorecht der Vertreter des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Fall ist (§ 1 Abs 2 BundesforsteG). Wenn man die Mitgliedschaft des Vertreters des BMF im Aufsichtsrat und dessen Vetorecht weiterhin verfassungsrechtlich absichern will, müsste man dies auch weiterhin zusätzlich verankern. Hinzuweisen ist allerdings, dass schon die derzeit vorgesehene Verfassungsbestimmung lediglich vorsieht, dass ein Mitglied des Aufsichtsrats vom Bundesminister für Finanzen zu entsenden ist und dass dieses Aufsichtsratsmitglied diesbezüglich weisungsgebunden ist. Auf Verfassungsebene ist nicht angeordnet, wie groß der Aufsichtsrat ist. Daher hätte es der einfache Gesetzgeber schon jetzt bis zu einem gewissen Grad in der Hand, die Mitwirkung des Vertreters des BMF durch Vergrößerung des Aufsichtsrats leicht zu entwerten. Verfassungsrechtlich abgesichert ist auch nicht die Eigentümerstruktur der Österreichischen Bundesforste AG. Daher hat es schon nach der derzeit bestehenden Verfassungsrechtslage der einfache Gesetzgeber in der Hand, nach Maßgabe der sonst bestehenden Verfassungsbestimmungen auch die Veräußerung der Aktien an der Österreichischen Bundesforste AG zu ermöglichen. Die derzeit bestehenden Verfassungsbestimmungen stellen lediglich sicher, dass die Österreichischen Bundesforste AG – in wessen Eigentum sich ihre Aktien auch immer befinden – die entsprechenden Zuständigkeiten bei der Verwaltung des Liegenschaftsbestandes für den Bund hat. Ausgangspunkt der hier angestellten Überlegungen war, dass dies auch in Zukunft nicht verändert werden soll. Überlegt werden könnte allenfalls, ob es der verfassungsrechtlichen Absicherung des Vetorechts des Vertreters des BMF bedarf, um eine sonst möglicherweise existierende Verfassungswidrigkeit zu vermeiden, die man dadurch als gegeben ansehen könnte, dass das Vetorecht des Vertreters des BMF – so wie auch jenes der Vertreter des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (§ 1 Abs 2 BundesforsteG) – die sonst geltenden aktienrechtlichen Vorschriften für die Österreichische Bundesforste AG durchbricht. Der Umstand, dass die Rolle der Österreichischen Bundesforste AG insofern eine besondere ist, als ihr eben die Verwalterstellung für das Bundesvermögen zukommt, ist aber uE durchaus geeignet, die besondere Ingerenz der Organe des Bundes zu rechtfertigen. Dieses Argument muss man wohl derzeit schon ins Treffen führen, wenn man das auf einfachgesetzlicher Ebe-

ne angeordnete Vetorecht der Vertreter des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz rechtfertigen will.

12. Auf eine eigene Verfassungsbestimmung, in der die Vollziehung des Bundesgesetzes durch die verschiedenen Bundesminister geregelt ist, kann unseres Erachtens verzichtet werden.

III. Allgemeine Verfassungsbestimmung betreffend eine staatliche Vermögenssubstanzsicherung

1. Vorbemerkung

Eine allgemeine Verfassungsregelung, die eine staatliche „Vermögenssubstanzsicherung“ vor Augen hat, ist aus mehreren Gründen schwierig. Zunächst ist festzuhalten, dass auf Grund der im Einzelnen doch sehr unterschiedlichen Regelungsinhalte der bestehenden einschlägigen Verfassungsregelungen im BVG über die Eigentumsverhältnisse an Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft und im Bundesforstegesetz 1996 der Weg nicht zielführend erscheint, aus diesen Verfassungsregelungen allgemeine Grundsätze abzuleiten, die in einer entsprechend allgemeinen Verfassungsbestimmung ihren Niederschlag finden können. Wenn, dann kann unseres Erachtens nur der Weg beschritten werden, eine gegenüber dem derzeitigen positiven Verfassungsrechtsbestand neue und neuartige allgemeine verfassungsrechtliche Regelung zu erarbeiten.

Eine derartige Regelung kann vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der bestehenden einschlägigen Regelungen und einschlägiger rechtspolitischer Diskussionen unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen: In Frage kommen eine grundsätzliche Erhaltungspflicht bestimmten staatlichen Eigentums oder sonstiger dinglicher Rechte, eine Erhaltungspflicht staatlicher Vermögenssubstanz oder die Sicherung staatlichen Einflusses in bestimmten derzeit (zumindest zu einem qualifizierten Anteil) im direkten oder indirekten Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Unternehmungen oder Einrichtungen. Von diesen Zielsetzungen scheint uns wenn, dann diejenige einer staatlichen Vermögenssubstanzsicherung geeignet, als Leitlinie für eine entsprechende allgemeine Verfassungsregelung geeignet zu sein. Eine allgemeine Eigentumerhaltungspflicht scheint nicht sinnvoll, weil sie entweder zu einer viel zu weitgehenden Festschreibung bestehender Eigentumsverhältnisse führen würde oder voraussetzte, dass eine dann notwendig nicht zu umfangreiche Liste jener dinglichen oder sonstigen Rechte erstellt wird, die als staatliches „Kerneigentum“ erhalten bleiben müssen. Es scheint schwer, für eine solche „Liste“ in irgendeiner Weise konsistente Gesichtspunkte festzulegen.

Die Festschreibung staatlichen Einflusses an Unternehmungen und Einrichtungen setzt vergleichbar zum einen einen einheitlichen Gesichtspunkt voraus, in welchen Bereichen solcher staatlicher Einfluss erhalten bleiben soll; zum anderen scheint es im Hinblick auf die tatsächlichen Entwicklungen, wie sie aus der derzeitigen Diskussion um Erfüllungs- oder Gewährleistungsverantwortung in den Bereichen der so genannten „Daseinsvorsorge“ oder „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ bekannt sind, nicht zweckmäßig, staatlichen Einfluss auf Unternehmen oder Einrichtungen in bestimmten Bereichen auf Verfassungsebene festzuschreiben⁵.

⁵ Eine derartige Festschreibung ist von der Frage, ob es sinnvoll ist, auf Verfassungsebene bestimmte Kategorien staatlicher Verantwortung für bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge bzw Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse zu verankern, zu unterscheiden. Eine Festschreibung staatlichen Einflusses auf Un-

Eine allgemeine staatliche Vermögenssubstanzsicherung erscheint grundsätzlich, das heißt wenn diese Zielsetzung rechtspolitisch bejaht wird, geeignet, als Leitlinie für eine allgemeine Verfassungsbestimmung zu dienen. Sie gibt – knapp und pointiert zusammengefasst – den Gedanken wieder, dass im Interesse der Erhaltung einer Kernsubstanz staatlichen Vermögens für künftige Generationen der Zugriff der jeweiligen einfachen politischen Mehrheit auf Erlöse aus einschlägigen Vermögensveräußerungen beschränkt wird. Insbesondere die Verwendung so genannter „Einmalerlöse“ wird damit an einen Konsens gebunden, wie er auch für Verfassungsänderungen vorgesehen ist. Eine solche Regelung ist Ausdruck der Kontinuitäts- und Konsensfunktion einer Verfassung.

Es ist allerdings nicht zu übersehen, und wir weisen darauf ausdrücklich hin, dass eine solche allgemeine Bestimmung über eine staatliche Vermögenssubstanzsicherung dennoch schwierig bleibt und eine Reihe von Problemen aufweist:

- Es ist jedenfalls unseres Erachtens nicht angemessen möglich, auf Verfassungsebene eine abschließende Umschreibung dessen vorzunehmen, was das zu sichernde „staatliche Vermögen“ und seine „Substanz“ ausmacht. Es muss hier ebenso bei in der Folge auslegungsbedürftigen und für den einfachen Gesetzgeber konkretisierungsfähigen allgemeinen Grundsätzen bleiben wie bei der Umschreibung, wann ein Eingriff in die „Vermögenssubstanz“ vorliegt. Vergleichbares gilt für die Frage, wann einer „Vermögensminderung“ eine entsprechende und damit den Anforderungen an die Vermögenssubstanzhaltungspflicht genügende „Substanzvermehrung“ gegenübersteht und ob und inwieweit ein erforderlicher Zusammenhang zwischen den einschlägigen Transaktionen besteht.
- Die Regelung darf nicht zu einer starren Festschreibung bestehender Verhältnisse, insbesondere bestehender Eigentumsverhältnisse und damit zu einer weitgehenden „Knebelung“ des einfachen Gesetzgebers und der staatlichen Gebarung, insbesondere der Vermögensgestion führen.
- Auch eine derartige allgemeine verfassungsrechtliche Vermögenssubstanzsicherung schützt „künftige Generationen“ nicht vor Belastungen, die der einfache Gesetzgeber respektive die jeweilige politische Mehrheit „auf Rechnung in die Zukunft“ eingehen, wie das Beispiel staatlicher Schuldenaufnahme zeigt.
- Regelungen wie die vorliegende werden in konkreten Einzelfällen immer zu Konstruktionen geradezu „herausfordern“, die versuchen, je nach Einschätzung Auslegungsspielräume „kreativ“ zu nutzen oder bestehende Regelungen „zu umgehen“. Verfassungsrechtliche Streitfragen sind damit zwangsläufig „vorprogrammiert“. Es kann auch unseres Erachtens nie ausgeschlossen werden, dass derartige Regelungen auch vom heutigen Standpunkt aus im Einzelfall zukünftig unzweckmäßige Auswirkungen haben und damit wiederum Auslegungsprobleme aufwerfen.
- Ein besonders gravierendes Problem stellt die Tatsache dar, dass im Einzelfall sehr schwer in irgendeiner Weise nachweisbar ist, ob zwischen Vermögenssubstanzminder-

ternehmen kann als Instrument zur Wahrnehmung einer bestimmten Kategorie staatlicher Verantwortung, nämlich staatlicher Erfüllungsverantwortung dienen, wenn das sonstige Regelungsumfeld entsprechend gestaltet ist. Er kann aber im Hinblick auf eine einschlägige staatliche Verantwortung völlig neutral gestaltet sein. Dass wir die Sicherung staatlichen Einflusses auf derzeit „öffentliche“ Unternehmungen oder Einrichtungen als Leitlinie für die hier in Rede stehende allgemeine Verfassungsbestimmung nicht für sinnvoll erachten, sagt nichts über die Zweckmäßigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung staatlicher „Daseinsvorsorgeverantwortung“ oder unsere Auffassung dazu aus.

rung auf der einen und Vermögenssubstanzvermehrung auf der anderen Seite ein Zusammenhang besteht. Da die Erlöse aus der Vermögenssubstanzminderung zunächst einmal in den meisten Fällen in Geld bestehen werden, ist – da „Geld kein Mascherl“ hat – nicht nachweisbar, ob diese Mittel für eine erforderliche Vermögenssubstanzvermehrung verwendet werden. Und ein Regelungssystem, das sozusagen jeweils ein Sonderkonto für diese Mittel verlangt, würde zu einer viel zu weitgehenden Knebelung wirtschaftlich notwendiger Prozesse führen. Dem kann nur eingeschränkt dadurch begegnet werden, dass man einen „Eingriff“ in die Vermögenssubstanz erst ab einer gewissen deutlich qualifizierten Schwelle annimmt und damit die entsprechende Vermögenssubstanzminderung erst ab dann „zum Thema“ macht.

- Eine derartige Regelung kann nur – wie bereits dargelegt – äußerst unbestimmt sein. Die dadurch entstehenden Auslegungsfragen würden letztlich vom VfGH zu entscheiden sein, sodass der VfGH in Hinkunft über Fragestellungen zu entscheiden hätte, die derzeit weitgehend auf politischer Ebene zu entscheiden sind.
- Interpretationsbedürftig ist insbesondere der Begriff der „Substanz“. Wenn Liegenschaften oder Beteiligungen zB in Forderungswertpapiere oder liquide Mittel „umgeschichtet“ werden, könnte argumentiert werden, dass dies keine Minderung der Substanz darstellt. Eine substanzsichernde Regelung könnte daher auch so ausgelegt werden, dass sie bloß jene Zahlungen beschränkt, denen keine Anschaffungen von Vermögensgegenständen entgegenstehen, wie dies zB regelmäßig im Sozialbereich der Fall ist.

Im Hinblick auf die im Schreiben vom 19. Juli 2004 formulierte Aufforderung legen wir im Bewusstsein der mit einer solchen Bestimmung verbundenen Probleme und der Schwierigkeiten ihrer Formulierung einen Vorschlag vor, weisen aber ausdrücklich auf die erwähnten Schwierigkeiten hin, die gegen diese Lösung sprechen:

2. Formulierungsvorschlag

„Artikel XX Erhaltung staatlicher Vermögenssubstanz

(1) Bund, Länder und Gemeinden haben das staatliche Vermögen in seiner Substanz zu erhalten. Substanzminderungen wie insbesondere Veräußerungen von unbeweglichem staatlichem Vermögen, von direktem oder indirektem staatlichen Eigentum an Unternehmungen und Einrichtungen oder von sonstigem beweglichem staatlichem Vermögen von erheblichem Wert, beispielsweise von Kunst- und Kulturgegenständen, dürfen nur im Zusammenhang mit entsprechenden Substanzvermehrungen erfolgen.

(2) Näheres regeln Bundes- und Landesgesetze. Von der Vermögenssubstanzerhaltungspflicht des Absatz 1 abweichende Regelungen können nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats oder des Landtags und mit einer Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. Bundes- oder landesgesetzliche Ermächtigungen zu Maßnahmen der Vollziehung, die von der Vermögenssubstanzerhaltungspflicht des Absatz 1 abweichen, sind nur zulässig, wenn sie die konkrete Maßnahme von einem zustimmenden Beschluss des zuständigen allgemeinen Vertretungskörpers abhängig machen, zu dessen Zustandekommen die Anwesenheit der Hälfte seiner Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erforderlich ist.“

3. Erläuterungen

- *Zu Absatz 1*

Abs 1 Satz 1 statuiert den Grundsatz. Verpflichtet sind die Gebietskörperschaften, nicht aber Selbstverwaltungseinrichtungen, Universitäten oder Sozialversicherungsträger. Was unter „staatlichem Vermögen in seiner Substanz“ zu verstehen ist, wird durch die demonstrative Aufzählung, welche Maßnahmen eine Verminderung in der Vermögenssubstanz bewirken, näher konkretisiert. Die Wendung, dass das staatliche Vermögen „in seiner Substanz“ zu erhalten ist, soll auch deutlich machen, dass es nicht auf die konkreten Vermögenswerte als solche ankommt. Allgemein bringt Satz 1 zum Ausdruck, dass die Gebietskörperschaften und ihre Organe nicht wie ein privater Eigentümer über „ihr“, sondern nur über treuhändig für die Allgemeinheit anvertrautes Vermögen disponieren.

Satz 2 konkretisiert die „Vermögenssubstanzminderungspflicht“: Erlöse aus Substanzminderungen müssen für entsprechende Substanzvermehrungen verwendet werden. Keine Einschränkung besteht dahingehend, in welchem Bereich die Substanzvermehrung erfolgt. Privatisierungserlöse können zum Ankauf von Kunstgegenständen oder zum Ankauf von unbeweglichem Vermögen, Erlöse aus Grundstücksveräußerungen zum Erwerb von Unternehmenseigentum genutzt werden. Insoweit wird die rechtspolitische Gestaltungsfreiheit des einfachen Gesetzgebers respektive der zuständigen Vollzugsorgane nicht beschränkt.

Der Begriff der „Substanzminderung“ wird durch die nachfolgenden demonstrativen Beispiele konkretisiert. Nicht jede Veräußerung von staatlichem Vermögen ist daher eine Substanzminderung, für die die nachfolgende Rechtsfolge gilt, sondern nur Veräußerungen von bestimmten Vermögenswerten und dann nur, wenn sie von „erheblichen Wert“ sind.

Die Vermögenssubstanzminderungspflicht des Abs 1 ist in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Ausgestaltungsmöglichkeit durch den einfachen Gesetzgeber zu sehen. Dieser kann zum einen die unbestimmten Tatbestände konkretisieren, also beispielsweise den Begriff der „Substanzminderung“. Und er kann von der Vermögenssubstanzminderungspflicht abweichen, wenn er eine verfahrensrechtliche Voraussetzung, nämlich die Erlassung einer abweichenden Regelung mit qualifizierter Mehrheit, einhält. Nähere inhaltliche Determinanten für eine Abweichung bestehen nicht. Das bedeutet, dass bei Substanzminderungen folgende Alternativen zur Wahl stehen:

- Der Substanzminderung steht eine entsprechende Substanzvermehrung gegenüber. Unerheblich ist, ob die Substanzvermehrung genau aus den Erlösen der Substanzminderung finanziert wird. Bloße Geldmittel (also beispielsweise Forderungen gegen eine Bank) stellen aber keine „Substanzvermehrung“ dar. Es kommt auf die Erhaltung jener Vermögenswerte an, die Abs 1 umschreibt.

In diesem Fall enthält die vorliegende Verfassungsbestimmung keine spezifischen Beschränkungen, welche Rechtsgrundlagen für eine solche Substanzverminderung erforderlich sind bzw welches Verfahren dabei einzuhalten ist. Es gelten die einschlägigen Bestimmungen der Finanz- und Haushaltsverfassung.

- Der Gesetzgeber sieht mit qualifizierter Mehrheit eine Ausnahme von der Substanzerhaltungspflicht vor. Beschließt also eine qualifizierte Mehrheit des zuständigen allgemeinen Vertretungskörpers eine Ausnahme von der Vermögenssubstanzminderungspflicht, dann können Erlöse aus Substanzminderungen ohne durch die vorliegende Verfassungsbe-

stimmung beschränkt zu sein, verwendet werden. Über die Anforderung einer qualifizierten Mehrheit hinaus bestehen dann keine inhaltlichen Beschränkungen etwa der Zwecke, für die diese Erlöse verwendet werden dürfen.

Zu einzelnen Formulierung in Abs 1 Satz 2:

- Die Wendung „Veräußerungen von unbeweglichem *staatlichem* Vermögen“ bringt im Anschluss an Satz 1 zum Ausdruck, dass das Vermögen von Bund, Ländern und Gemeinden erfasst ist. Die Veräußerung von sonstigem unbeweglichem Vermögen ist, auch wenn dafür spezifische Bundes- oder Landesgesetze erforderlich sind, durch diese Verfassungsbestimmung nicht determiniert.
- „Veräußerungen von ‚direktem oder indirektem staatlichem Eigentum an Unternehmungen und Einrichtungen‘“: Erfasst ist das staatliche Eigentum *an* Unternehmungen und Einrichtungen, nicht aber das Eigentum dieser Unternehmungen und Einrichtungen selbst. Öffentliche Unternehmen beispielsweise unterliegen also gemäß Abs 1 keiner Vermögenssubstanzerhaltungspflicht. Als „Substanzminderung“ sollen aber alle Formen der Veräußerung staatlichen Eigentums an Unternehmungen und Einrichtungen erfasst sein, unabhängig welcher Art und Weise diese erfolgen (also sowohl durch Veräußerung im Wege eines „share deals“ wie im Wege eines „asset deals“, durch Verschmelzungen etc). Die konkrete Abgrenzung, wann beispielsweise ein „asset deal“ und wann eine bloße Vermögensveräußerung des Unternehmens vorliegt, bleibt dem konkretisierenden einfachen Gesetzgeber oder der Auslegung vorbehalten.
- „In einem Zusammenhang“: In dieser Wendung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass im angemessenen Umfang der Erlöse aus der Substanzminderung einer Substanzvermehrung erfolgen soll. Eine „zufällig“ gleichzeitig erfolgende Substanzvermehrung aus anderen Gründen reicht zur Erfüllung der Vermögenssubstanzerhaltungspflicht nicht aus. Auf die Probleme, die der Nachweis dieses Zusammenhangs in der Praxis aufwerfen kann, sei nochmals hingewiesen.
- „*Entsprechende* Substanzvermehrungen“: In dieser Wendung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen der Substanzminderung und der Substanzvermehrung bestehen muss. Auch hier bleibt die Abgrenzung im Einzelnen der Auslegung bzw näherer Konkretisierung durch den einfachen Gesetzgeber vorbehalten. Klargestellt ist damit, dass es nicht um eine „lineare“, „betragsmäßige“ Relation, sondern um eine angemessene wirtschaftliche Relation von Substanzminderung und Substanzvermehrung geht.

- *Zu Absatz 2*

Satz 1 enthält eine ausdrückliche Ermächtigung an den jeweils zuständigen Bundes- oder Landesgesetzgeber, die Vermögenssubstanzerhaltungspflicht des Abs 1 näher auszuführen. Satz 2 enthält den spezifischen verfahrensrechtlichen Gesetzesvorbehalt, der zur einfachgesetzlichen Abweichung von der Grundregel des Abs 1 mit qualifizierter Mehrheit ermächtigt. Dabei besteht sowohl die Möglichkeit, im Gesetz selbst eine entsprechende Abweichung vorzunehmen, also etwa bestimmte Privatisierungserlöse von der Vermögenssubstanzerhaltungspflicht mit qualifizierter Mehrheit auszunehmen, als auch die Möglichkeit, die jeweils zuständigen Vollzugsorgane zur Vornahme von solchen Maßnahmen zu ermächtigen, wenn sie vor

Setzung der konkreten Maßnahmen einen Beschluss des Nationalrats, des Landtags oder des Gemeinderats mit entsprechend qualifizierter Mehrheit einholen.

Die Regelung des Abs 2 Satz 2 bewirkt, dass Abweichungen von der Vermögenssubstanzerhaltungspflicht des Abs 1 nur auf Grund eines Gesetzes oder auf Grund entsprechender gesetzlicher Ermächtigung und auf Grund eines entsprechenden Beschlusses des zuständigen allgemeinen Vertretungskörpers zulässig sind. Insoferne geht die vorliegende Regelung über die bestehende gesetzliche Bedingtheit von Vermögensveräußerungen hinaus.

Mit herzlichen Grüßen

Michael Holoubek

Michael Lang

Johannes Schnizer

Diskussionsvorschlag
**Vermögenssubstanzsicherung
Elektrizitätsunternehmen**

„Bundesverfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden

Artikel 1

(1) Vom Aktienkapital der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (VERBUND) muss mindestens 51 vH im Eigentum des Bundes stehen. Mit Ausnahme von Gebietskörperschaften und Unternehmungen, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 vH beteiligt sind, ist das Stimmrecht jedes Aktionärs in der Hauptversammlung mit 5 vH des Grundkapitals beschränkt.

(2) Von

a) den Anteilsrechten an der Gesellschaft zur Erzeugung von elektrischer Energie aus Wasserkraft VERBUND Austrian Hydro Power Aktiengesellschaft, Wien,

b) der Beteiligung an der Firma zur Erzeugung elektrischer Energie in VERBUND Austrian- Thermal Power Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Co KG (vormals Aktiengesellschaft), Graz, sowie

c) den Anteilsrechten an der Gesellschaft zur Errichtung, Betreibung von elektrischen Leitungsanlagen und dem Regelzonenführer der VERBUND- Austrian Power Grid Aktiengesellschaft, Wien,

müssen mindestens 51 vH im Eigentum des Bundes oder des VERBUND stehen.

(3) Von den Anteilrechten an den Sondergesellschaften

a) Donaukraftwerk Jochenstein Aktiengesellschaft, Passau;

b) Ennskraftwerke Aktiengesellschaft, Steyr;

c) Österreichisch- Bayerische Kraftwerke Aktiengesellschaft, Simbach/Inn

DVR 0636746

T:\A02\Materialien\Vermögenssubstanzsicherung.doc

A02 17. Sitzung

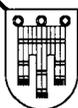
müssen mindestens 50 vH im Eigentum des Bundes oder des VERBUND stehen.

Artikel 2

Von den Anteilsrechten an den Landesgesellschaften

- a) Burgenländische Elektrizitätswirtschafts- Aktiengesellschaft für das Bundesland Burgenland;
- b) Kärntner Elektrizitäts- Aktiengesellschaft für das Bundesland Kärnten;
- c) EVN Energieversorgung Niederösterreich Aktiengesellschaft für das Bundesland Land Niederösterreich;
- d) Energie Aktiengesellschaft Oberösterreich für das Bundesland Oberösterreich;
- e) Salzburg Aktiengesellschaft für das Bundesland Salzburg;
- f) STEWEAG- STEG Gesellschaft mit beschränkter Haftung für das Bundesland Steiermark;
- g) Tiroler Wasserkraft Aktiengesellschaft sowie Tiroler Regelzonen Aktiengesellschaft für das Bundesland Tirol;
- h) Illwerke Aktiengesellschaft, Vorarlberger Kraftwerke (VKW) Aktiengesellschaft sowie die VKW- Übertragungsnetz Aktiengesellschaft für das Bundesland Vorarlberg;
- i) Wienstrom Gesellschaft mit beschränkter Haftung für das Bundesland Wien

müssen 51 vH im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von Unternehmungen stehen, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 vH beteiligt sind.“



Amt der Vorarlberger Landesregierung

Zahl: PrsG-019.13

Bregenz, am 16.11.2004

Herrn
Präsident des Verfassungsgerichtshofes Univ.Prof.
DDr. h.c. Karl Korinek
Judenplatz 11
1010 Wien
SMTP: s.langer@vfgg.gv.at

Auskunft:
Dr. Matthias Germann
Tel: +43(0)5574/511-20210

Betreff: Ö-Konvent; Ausschuss 2; Eigentumsverhältnisse in der
Elektrizitätswirtschaft und Illwerke-Verträge

Sehr geehrter Herr Präsident,

im Ausschuss 2 wird derzeit u.a. die Frage der verfassungsrechtlichen Regelung der Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft diskutiert. Aus meiner Sicht ergeben sich dazu folgende Bemerkungen und Anregungen:

1. Es liegen derzeit Textvorschläge von Dr. Schnizer und von Ihnen vor. Beide Vorschläge verfolgen das Ziel, die von der Veräußerungsbeschränkung aktuell betroffenen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft zu erfassen.

Bei der letzten Sitzung des Ausschusses 2 habe ich darauf hingewiesen, dass die Illwerke AG nicht zu diesen Unternehmen gehört. Es handelt sich bei der Illwerke AG nicht um eine Landesgesellschaft (im Sinne des 2. Verstaatlichungsgesetzes) und sie ist nicht – obwohl sie natürlich schon lange existiert – vom derzeitigen BVG über die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft erfasst. Der neue Text soll der Sache nach keine neuen Veräußerungsbeschränkungen bringen, sodass die Illwerke AG insofern nicht anzuführen sind.

2. In diesem Zusammenhang möchte ich allerdings auch auf die bisherige Regelung des § 70 Abs. 2 ElWOG hinweisen. Mit dieser Regelung werden die Illwerke-Verträge verfassungsrechtlich abgesichert. Sie lautet:

„(2) Der Landesvertrag 1926 in der Fassung 1940 und der Tiroler Landesvertrag 1949 mit seiner Ergänzung 1962, das Illwerke-Vertragswerk 1952 und das

Illwerke-Vertragswerk 1988 bleiben durch die Regelungen dieses Bundesgesetzes unberührt.“

Im Bericht des Ausschusses 2 vom Juli 2004 ist zu dieser Verfassungsbestimmung ausgeführt, dass sie in das Verfassungsbegleitgesetz (Übergangsrecht) zu übernehmen ist. Der Tabellenteil I, Lfd Z 355 enthält dazu folgende Anmerkung: „Sondersituation Illwerke; Vertrag verfassungsrechtlich abzusichern, weil sonst möglicherweise Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes“.

Die genannte Bestimmung ist für Vorarlberg von größter Wichtigkeit. Die Bestimmung dient der Absicherung einer historisch gewachsenen Sonderstellung. Die betroffene Kraftwerksgruppe gehört physikalisch zur Regelzone der Energie-Baden-Württemberg AG und damit zum deutschen Regelblock. Das Vertragswerk beinhaltet einen langfristigen Liefervertrag über Regel- und Spitzenenergie auf Jahreskostenbasis; über die zu verrechnenden Jahreskosten an die vertraglich gebundenen Stromabnehmer erfolgt die (langfristige) Finanzierung der Kraftwerksanlagen und deren Betrieb. Aufgrund der Verfassungsbestimmung des § 70 Abs. 2 ElWOG gehen die Bestimmungen des Illwerke-Vertragswerkes etwaigen entgegen stehenden Elektrizitätswirtschaftsrechtlichen Bestimmungen (die sich bei Erlassung der Bestimmung im Jahr 1998 allesamt im ElWOG befanden) vor. Das gilt z.B. für Regelungen über die Systemnutzungstarife oder die Zuordnung zu Bilanzgruppen.

Der Vorschlag des Ausschusses 2, die Bestimmung des § 70 Abs. 2 ElWOG ins Verfassungsbegleitgesetz zu übernehmen, wird daher nochmals ausdrücklich begrüßt. Festzuhalten ist aber, dass man sich bisher noch nicht konkret mit der Art und Weise der legislatischen Überleitung ins Verfassungsbegleitgesetz befasst hat. Eine wortgleiche Übernahme wird nicht möglich sein, weil die Wortfolge „durch die Regelungen dieses Bundesgesetzes“ nur im Kontext des ElWOG, nicht aber im Kontext des neu zu schaffenden Verfassungsbegleitgesetzes einen Sinn macht. Die genannte Wortfolge sollte daher durch die Wortfolge „durch die Regelungen des Elektrizitätswirtschaftsrechts“ ersetzt werden.

3. Mir erscheint es sinnvoll, dem Präsidium einen gemeinsamen Textvorschlag zu machen, der sowohl die Eigentumsverhältnisse als auch die Absicherung der Illwerke-Verträge umfasst. Das Verfassungsbegleitgesetz wird nämlich im Großen und Ganzen nur Übergangsrecht und technisches Verfassungsrecht enthalten, sodass die isolierte Einfügung der Bestimmung über die Absicherung der Illwerke-Verträge legislatisch Probleme bereiten könnte. Von daher dürfte es zweckmäßiger sein, die Bestimmung dem sachlich nächstgelegenen Regelungsbereich anzufügen, und das ist die Regelung über die Eigentumsverhältnisse.

Der Textvorschlag könnte dann lauten wie folgt:

„(1) Von den Anteilsrechten der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (VERBUND) müssen 51 v.H. im Eigentum des Bundes verbleiben. Von den Unternehmen zur Erzeugung und Übertragung von elektrischer Energie, die sich zum Zeitpunkt im Mehrheits- oder Alleineigentum des Bundes oder der VERBUND befinden, müssen mindestens 51 v.H. im Eigentum des Bundes oder der VERBUND verbleiben.

(2) Von den Anteilsrechten der Landeselektrizitätsgesellschaften müssen 51 v.H. im Eigentum von Gebietskörperschaften oder von Unternehmen verbleiben, an denen Gebietskörperschaften mit mindestens 51 v.H. beteiligt sind.

(3) Der Landesvertrag 1926 in der Fassung 1940 und der Tiroler Landesvertrag 1949 mit seiner Ergänzung 1962, das Illwerkevertragswerk 1952 und das Illwerkevertragswerk 1988 bleiben durch die Regelungen des Elektrizitätswirtschaftsrechtes unberührt.“

Aus meiner Sicht könnte diese Regelung dabei entweder ins Verfassungsbegleitgesetz eingefügt oder aber auch als eigener Trabant erlassen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Matthias Germann

Überlegungen zur Frage, ob die Mitgliedschaft Österreichs in den Vereinten Nationen verfassungsgesetzlich verankert werden soll

1. Rechtsqualität der UN-Satzung aus verfassungsrechtlicher Sicht

Österreich wurde im Dezember 1955 in die Vereinte Nationen (VN) aufgenommen. Die Genehmigung durch den Nationalrat gemäß Art 50 B-VG erfolgte bereits im Jahr 1952 (siehe StenProtNR, 6. GP, 3634 ff; StenProtBR, 1635). Dieser Beitritt und seine parlamentarische Behandlung geschahen damit in einer Zeit, als das Theorem über den verfassungsändernden Gehalt der Übertragung von Hoheitsrechten auf Internationale Organisationen noch nicht bekannt war. (Dieses Theorem wurde erst im Zusammenhang mit der Errichtung der EFTA 1960 entwickelt; siehe 156 BlgNR 9. GP, S. 318). Die Satzung der VN wurde daher vom Nationalrat als gesetzändernder Staatsvertrag genehmigt und steht seitdem in der österreichischen Rechtsordnung auf der Rangstufe eines einfachen Bundesgesetzes.

Die merkwürdige Diskrepanz, dass in der österreichischen Rechtsordnung völkerrechtliche Verträge mit geringfügiger politischer Bedeutung partiell auf Verfassungsstufe stehen, dagegen nicht ein so zentraler völkerrechtlicher Vertrag wie die UN-Satzung, besteht seit den sechziger Jahren bis heute und konnte bekanntlich auch durch die 1981 geschaffene Ermächtigung des Art 9 Abs 2 B-VG nicht endgültig gelöst werden. Der Versuch, dieses Problem durch ein "Staatsverträge-Sanierungsgesetz" (1971, siehe die RV eines "Ersten Staatsverträge-Sanierungsgesetzes" 122 BlgNR 13. GP) zu bereinigen, kam nicht zustande (dazu ausführlicher *Öhlinger*, Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht, 1973, 202 ff). Die UN-Satzung war allerdings in dieser RV – anders als noch im zur Begutachtung ausgesandten Entwurf des BKA-VD GZ 44.760-2d/7c vom 11.5.1971 – nicht enthalten (vermutlich wegen offener Neutralitätsfragen); sie sollte einem "Zweiten Staatsverträge-Sanierungsgesetz" vorbehalten bleiben (siehe 122 BlgNr 13. GP, S. 6).

2. Die UNO-Charta als "Weltverfassung"

Die VN nehmen heute unter allen weltweiten Internationalen Organisationen zweifellos eine herausragende Stellung ein. Ihre Satzung ist die Grundlage einer umfassenden Weltorganisation und einer neuen universellen Ordnung des Völkerrechts (siehe *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl 1984, 72). Diese Satzung hat daher in einem nicht nur ganz allgemeinen Sinn Verfassungscharakter. Sie bildet ein wesentliches Element in dem bereits oft konstatierten Prozess einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Sie enthält Verpflichtungen, die nicht nur zwischen den Mitgliedern bestehen, sondern einen Anspruch auf absolute Geltung gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft erheben. Dazu gehören das zwischenstaatliche Gewaltverbot (Art 2 Z 4 UN-Satzung) sowie die Achtung der sich aus der Würde des Menschen ergebenden grundlegenden Menschenrechte (siehe *Verdross/Simma*, aaO, 75 ff). Nach Art 103 UN-Satzung haben die Pflichten aus der Satzung Vorrang vor anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Das Potential der UN-Satzung ist bislang – vor allem durch die wechselseitigen Blockaden der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und ihres Veto-Rechts – nicht vollständig ausgeschöpft worden. Potentiell bildet aber die UN-Satzung so etwas wie eine "Weltverfassung" (*Tomuschat*, *Vereinte Nationen*, in: *Seidl-Hohenveldern* (Hrsg), *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2001, 454), auf deren Grundlage sich die VN aus einer weltweiten zwischenstaatlichen Organisation zu einem "Organ der Menschheit" (so *Verdross/Simma*, aaO, 79) entwickeln könnten (zur UN-Satzung als "Verfassung der Weltgemeinschaft" siehe auch *Ress*, in: *Simma* [Hrsg], *Charta der Vereinten Nationen*, Kommentar [1991] XLVII, LXIII).

Eine solche Entwicklung hätte durchaus auch Rückwirkungen auf die nationalen Verfassungen, die nicht ihrem Umfang, aber ihrer Qualität nach mit jenen der Mitgliedschaft Österreichs in der EU vergleichbar sind. So gibt es auch bereits in der völkerrechtlichen Literatur Ansätze, die den Beschlüssen des Sicherheitsrates unmittelbare Wirkung und Vorrang innerhalb der staatlichen Rechtsordnungen zuerkennen (vgl etwa *Dicke*, *Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems auf universaler und regionaler Ebene sowie gegenläufige Renationalisierungstendenzen*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Bd 39 (2000) 13

[36]; sehr weitgehend in diese Richtung und so zweifellos noch nicht konsensfähig A. *Balthasar*, Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips, noch unveröffentlichte Wiener Habilitationsschrift [2004]).

Mit einer Verankerung der UN-Mitgliedschaft in der Bundesverfassung würde sich Österreich solchen Entwicklungen gegenüber öffnen. Potentielle Konflikte mit österreichischem Verfassungsrecht wären von vornherein reduziert und auf Interpretationsfragen eingegrenzt.

3. Vereinte Nationen und dauernde Neutralität Österreichs

Ein spezifischer Zusammenhang besteht zwischen der Mitgliedschaft Österreichs in den VN und dem verfassungsrechtlichen Status eines dauernd neutralen Staates.

Der potentielle Widerspruch zwischen dauernder Neutralität und den in der UN-Satzung verankerten Pflichten der kollektiven Sicherheit wurde in Österreich zunächst im Sinne eines Vorrangs der Neutralitätspflichten gelöst, die von der VN mit der widerspruchslosen Aufnahme Österreichs als dauernd neutraler Staat im Sinne der sog. "Verdross-Doktrin" implizite anerkannt worden seien (vgl. *Verdross/Simma*, aaO, 147): Die Organe der VN übernahmen mit dieser vorbehaltlosen Aufnahme Österreichs "die Verpflichtung, Österreich nie zu neutralitätswidrigen Zwangsmaßnahmen heranzuziehen" (*Hummer*, in: *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd 1, Rz 2859). Anlässlich des ersten, auf einem Sicherheitsratsbeschluss basierenden Irakkrieges 1991 wurde diese Doktrin von der herrschenden Lehre und Praxis in Österreich mit unterschiedlichen, aber im Ergebnis einhelligen Begründungen "umgedreht": Die Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft in den VN gehen den Neutralitätspflichten vor.

Eine Verankerung der UN-Mitgliedschaft in der Bundesverfassung und damit auf gleicher rechtlicher Ebene wie die Neutralität könnte diesem – aus verfassungsrechtlicher Sicht doch sehr überraschenden (siehe dazu *Öhlinger*, BVG Neutralität, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, Kommentar, Rz 9) – Interpretationswandel eine verfassungsrechtliche Grundlage geben.

4. Rechtsvergleichende Hinweise

In rechtsvergleichender Sicht ist anzumerken, dass sich in europäischen Verfassungen explizite Hinweise auf die VN kaum finden. Ein seltenes Beispiel bildet Sektion 1 der Verfassung von Malta, das eine Ausnahme vom neutralitätsrechtlich bedingten Verbot der Nutzung militärischer Anlagen für Aktionen des Sicherheitsrates vorsieht.

Häufig sind jedoch Bekanntnisse zu Frieden und internationaler Zusammenarbeit.
Siehe etwa folgende Beispiele:

Art 11 der Italienischen Verfassung:

Italien verwirft den Krieg als Mittel des Angriffs auf die Freiheit anderer Völker und als Mittel zur Lösung internationaler Streitfragen. Unter der Bedingung der Gleichstellung mit den anderen Staaten stimmt es Souveränitätsbeschränkungen zu, die für eine Ordnung notwendig sind, welche den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Nationen gewährleistet. Es fördert und begünstigt internationale Organisationen, die diesem Zweck dienen.

Art 2 Abs 2 der Griechischen Verfassung:

Griechenland ist bestrebt, unter Beachtung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, den Frieden, die Gerechtigkeit und die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Völkern und Staaten zu fördern.

Art 29 Abs 1 der Irischen Verfassung:

Irland bekräftigt seine Ergebenheit gegenüber dem Ideal des Friedens und der freundschaftlichen Zusammenarbeit unter den Völkern auf der Grundlage internationaler Gerechtigkeit und Moral.

Art 7 Abs 2 der Portugiesischen Verfassung:

Portugal unterstützt die Abschaffung des Imperialismus, des Kolonialismus und jeglicher anderer Form der Aggression, der Beherrschung und der Ausbeutung unter den Völkern ebenso wie die allgemeine ausgewogene und kontrollierte Abrüstung, die Auflösung der militärisch-politischen Blöcke und die Einrichtung eines internationalen Sicherheitssystems zur Schaffung einer internationalen Ordnung, die den Frieden und die Gerechtigkeit in den Beziehungen zwischen den Völkern zu gewährleisten imstande ist.

Art 7 Abs 3 der Slowakischen Verfassung (idF 2002):

The Slovak Republic may for purpose of maintaining peace, security and democratic order, under conditions established by an international treaty, join an organization of mutual collective security.

§ 1 Abs 2 der Finnischen Verfassung vom 11.6.1999:

Finnland beteiligt sich an der internationalen Zusammenarbeit in der Absicht, Frieden und Menschenrechte sicherzustellen, und in der Absicht, die Gesellschaft zu entwickeln.

Siehe ferner die Präambeln des Bonner Grundgesetzes und der Spanischen Verfassung.

5. Zusammenfassung und Vorschlag einer Formulierung

Ein dringender Bedarf nach einer verfassungsgesetzlichen Verankerung der Mitgliedschaft in den VN lässt sich nicht feststellen, doch gibt es Argumente, die dafür sprechen (siehe zuvor 2. und 3.). Sollte eine solche Verankerung erfolgen, könnte die Formulierung lauten:

Österreich ist Mitglied der Vereinten Nationen und unterstützt deren Ziele, insbesondere der Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der weltweiten Achtung der Menschenrechte.

Oder:

Österreich bekennt sich zu den Verpflichtungen, die sich aus der Satzung der Vereinten Nationen ergeben, und unterstützt insbesondere die Ziele der Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit sowie der weltweiten Achtung der Menschenrechte.

Bezügebegrenzung und Bundesverfassung Diskussionsgrundlage und Textvorschläge

Das Präsidium des Österreich-Konvents hat den Ausschuss 2 um Prüfung ersucht, ob hinsichtlich der im Verfassungsrang stehenden Bestimmungen im Zusammenhang mit der Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre ein Änderungsbedarf besteht bzw. wie die betreffenden Regelungen an die zu schaffende Struktur des Bundesverfassungsrechts angepasst werden können.

Der Ausschuss 2 hat sich in seinen Beratungen über das erste an ihn gerichtete Mandat mit dem BVG über die Begrenzung von Bezügen oberster Organe, BGBl. Nr. 281/1987, sowie mit dem BVG über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre, BGBl. I Nr. 64/1997, (im Folgenden: BezBegrBVG) befasst und dazu im Tabellenteil I zum Bericht des Ausschusses 2 vom 9. Juli 2004 Folgendes festgehalten: „Vom Ausschuss 2 wird für beide Gesetze empfohlen, in die Verfassungsurkunde eine Ermächtigung zur Regelung von Bezügen und deren Begrenzungen einzubauen, nicht jedoch Detailregelungen. Für Detailregelungen sollte ein „2/3-Gesetz“ erwogen werden. Sofern diese Regelungen auch für die Bundesländer gelten, müsste für eine entsprechende Mitwirkung der Länder (über den Bundesrat) im Gesetzgebungsverfahren gesorgt werden.“

Im Zuge der Beratung über das zweite Ergänzungsmandat in der 13. Sitzung am 1. Juli 2004 hat der Ausschuss 2 erneut festgehalten, dass eine Ermächtigung für den Gesetzgeber, ein Verfassungsausführungsgesetz zu erlassen, angestrebt werden soll.

Eine derartige Ermächtigung könnte wie folgt lauten:

„**Artikel X.** (1) Für öffentliche Funktionäre auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sowie für Funktionäre von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, können durch Verfassungsausführungsgesetz Obergrenzen hinsichtlich der Höhe und der Anzahl der zu leistenden Bezüge festgelegt werden. Für Mitglieder einer gesetzgebenden Körperschaft kann darüber hinaus die Pflicht zur Offenlegung ihrer Einkommen normiert werden.

(2) Durch das in Abs. 1 genannte Gesetz können dem Rechnungshof Aufgaben im Zusammenhang mit der Anpassung der darin angeführten Bezüge übertragen werden. Weiters kann der Rechnungshof in diesem Gesetz mit der Erstellung eines Berichtes über die Bezüge, die von den seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträgern geleistet werden, sowie mit der Erstellung eines Berichtes über das durchschnittliche Einkommen der gesamten Bevölkerung beauftragt werden.

(3) Das in Abs. 1 genannte Verfassungsausführungsgesetz bedarf der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.“

In der Ermächtigungsnorm sollen in möglichst knapper Form lediglich diejenigen Aspekte des zu schaffenden Verfassungsausführungsgesetzes, die in einem Spannungsverhältnis zu bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen stehen, ausdrücklich angeführt werden.

Zu Abs. 1:

Die Ermächtigung zur Erlassung eines Verfassungsausführungsgesetzes betreffend bezügerechtliche Regelungen erstreckt sich auf öffentliche Funktionäre aller Gebietskörperschaften, somit auch auf jene Funktionäre, für die ansonsten eine Kompetenz des Landesgesetzgebers

besteht. Weiters sind die Funktionäre all jener Rechtsträger erfasst, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen (demgegenüber findet sich derzeit in § 10 BezBegrBVG nur eine auf bestimmte Funktionäre beschränkte Regelung.) Diese weit gefasste Ermächtigung trägt dem Umstand Rechnung, dass eine Auflistung einzelner erfasster Funktionäre mit der Zielsetzung einer möglichst knappen Ermächtigungsnorm in Widerspruch stünde. Dem Verfassungsausführungsgesetzgeber soll es aber – in Entsprechung der geltenden Rechtslage – freistehen, die Ermächtigung nur hinsichtlich bestimmter Kategorien von Funktionären in Anspruch zu nehmen; gegebenen Falles sollte dies in den Erläuterungen klar gestellt werden.

Zum Begriff des Verfassungsausführungsgesetzes siehe sogleich unten.

Um – insbesondere – den Ländern wie bisher die Festsetzung niedrigerer Bezüge zu ermöglichen, soll in der Ermächtigung explizit von Obergrenzen die Rede sein. Durch den Verweis auf die Anzahl der Bezüge soll auch die in § 4 BezBegrBVG enthaltene Regelung über die Stilllegung von Bezügen erfasst werden.

Das BezBegrBVG enthält auch Regelungen betreffend Ruhe- und Versorgungsbezüge; gegebenen Falles sollte in den Erläuterungen klar gestellt werden, dass sich die Ermächtigung auch auf Regelungen betreffend Ruhe- und Versorgungsbezüge erstreckt.

Im letzten Satz ist die Möglichkeit zur Einführung einer Offenlegungspflicht für Abgeordnete vorgesehen. In § 9 BezBegrBVG werden demgegenüber auch den Präsidenten des Nationalrates, des Bundesrates bzw. der Landtage Aufgaben übertragen (Führung von öffentlich aufzulegenden Listen). Inwieweit diesen Organen derartige Aufgaben durch Verfassungsausführungsgesetz zugewiesen werden können, ohne dass diese in der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung ausdrücklich angesprochen werden, könnte fraglich sein.

Zu Abs. 2:

Die Übertragung von weiteren, nicht im B-VG enthaltenen Aufgaben an den Rechnungshof bedarf einer bundesverfassungsgesetzlichen Regelung. Abgesehen von der (bereits erfüllten) Verpflichtung, allen Landtagen über alle bezügerechtlichen landesgesetzlichen Regelungen zu berichten, wurden dem Rechnungshof durch das BezBegrBVG folgende Aufgaben übertragen: Ermittlung und Kundmachung des Anpassungsfaktors, Erstellung eines Einkommensberichts betreffend bestimmte Bedienstete von – der Rechnungshofkontrolle unterliegenden – Rechtsträgern, Erstellung eines Berichts über das durchschnittliche Einkommen der gesamten Bevölkerung. Diese Aufgaben sollen in der Ermächtigung gemäß Abs. 2 explizit angesprochen werden.

In § 8 BezBegrBVG finden sich neben der Verpflichtung zur Erstellung von Einkommensberichten auch Mitteilungspflichten (von Rechtsträgern an den Rechnungshof bzw. von Personen, die Bezüge beziehen, an die Rechtsträger). Angesichts des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 28. November 2003, KR 1/00, wurde eine Verpflichtung zur namentlichen Offenlegung – über die Offenlegungspflicht von Abgeordneten gemäß Art. X Abs. 1 zweiter Satz hinaus – nicht in die Ermächtigung aufgenommen. Vielmehr wird in der entsprechenden Ermächtigung auf einen Bericht über zu leistende Bezüge (und nicht über Personen, die bestimmte Bezüge beziehen) abgestellt.

Zu Abs. 3:

Da das BezBegrBVG ein gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG zustimmungspflichtiges Verfassungsgesetz darstellt, soll auch das künftig an dessen Stelle tretende Verfassungsausführungsgesetz demselben Zustimmungserfordernis unterliegen. Der vorgeschlagene Wortlaut lehnt sich an die Formulierung des Art. 44 Abs. 2 B-VG an.

Ausdehnung der Ermächtigung auf die in den Art. 59a und 59b B-VG enthaltenen bezügerechtlichen Regelungen betreffend die Ausübung eines Mandates durch einen öffentlich Bediensteten:

Der Ausschuss 3 hat sich in seinen Beratungen über das Ergänzungsmandat mit den Art. 59a und 59b B-VG (Sonderregelungen für öffentlich Bedienstete im Zusammenhang mit ihrer Stellung als Nationalratsabgeordnete) befasst. Im Bericht über das Ergänzungsmandat (Seite 11) wurde dazu festgehalten, dass diejenigen Bestimmungen, welche die bezügerechtlichen Konsequenzen der Ausübung eines Mandates durch einen öffentlich Bediensteten regeln (Art. 59a Abs. 2 zweiter und dritter Satz, Abs. 3 zweiter Satz, Art. 59b B-VG) nicht zwingend auf verfassungsgesetzlicher Ebene getroffen werden müssen. Diesfalls sollte in die Verfassung lediglich eine Ermächtigung aufgenommen werden, Näheres durch ein mit qualifizierter Mehrheit zu beschließendes Gesetz (Verfassungsausführungsgesetz) zu regeln. Weiters wird im Bericht auf die Beratungen des Ausschusses 2 zum Thema Bezügerecht verwiesen und angeregt, die oben genannte Ermächtigung in die für den Bereich Bezügebegrenzung zu schaffende Ermächtigungsnorm einzubauen. Wenn man dieser Anregung Rechnung tragen will, könnte dies durch die Einfügung eines neuen Absatzes nach Art. X Abs. 2 erfolgen, der wie folgt lautet:

„(2a) In dem in Abs. 1 genannten Gesetz können auch nähere Bestimmungen über das Ausmaß der Dienstleistung sowie über die Höhe und die Kontrolle von Bezügen von öffentlich Bediensteten, die zu Mitgliedern des Nationalrates, des Bundesrates oder des Europäischen Parlaments gewählt wurden, getroffen werden.“

Eine Einbeziehung von Bediensteten, die zu Mitgliedern des Europäischen Parlaments gewählt wurden, erscheint zweckmäßig; anders stellt sich dies für öffentlich Bediensteten dar, die zu Abgeordneten eines Landtages gewählt wurden (siehe Art. 95 Abs. 4 B-VG).

Nach dem vorliegenden Textvorschlag wären die genannten Regelungsinhalte in einem einheitlichen Verfassungsausführungsgesetz zu normieren, das als ganzes – auch hinsichtlich der eben genannten Inhalte – der Zustimmungspflicht durch den Bundesrat unterliegt.

Zur Kategorie des Verfassungsausführungsgesetzes:

Zwar können gemäß Art. 31 B-VG abweichende Beschlussquoren auch in der Geschäftsordnung des Nationalrates normiert werden, eine nähere Determinierung der Erzeugungsbedingungen für Verfassungsausführungsgesetze im B-VG selbst erscheint aber – insbesondere da der neu zu schaffenden Artikel den Begriff „Verfassungsausführungsgesetz“ enthält – zweckmäßig. Da es wohl mehrere Verweise auf Verfassungsausführungsgesetze im B-VG geben wird (Bezügerecht, Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, Unvereinbarkeitsgesetz, Staatssymbole), sollen die Erzeugungsbedingungen nicht in jeder Bestimmung erneut normiert werden, sondern in einer eigenständigen – an den Wortlaut des Art. 44 Abs. 1 B-VG betreffend die Erzeugungsbedingungen von Verfassungsgesetzen angelehnten – Bestimmung erfolgen.

Eine derartige Bestimmung könnte wie folgt lauten:

Variante 1:

„**Artikel Y.** Verfassungsausführungsgesetze können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden; sie sind als solche („Verfassungsausführungsgesetz“) ausdrücklich zu bezeichnen.“

Variante 2:

„**Artikel Y.** Verfassungsausführungsgesetze sind einfache Gesetze, die vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden können; sie sind als solche („Verfassungsausführungsgesetz“) ausdrücklich zu bezeichnen.“

Hinsichtlich Variante 1 könnte überlegt werden, ob in den Erläuterungen klargestellt werden sollte, dass Verfassungsausführungsgesetze nur erhöhten Erzeugungsbedingungen unterliegen, nicht aber Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sind.

Als Alternative zum Begriff „Verfassungsausführungsgesetz“ könnte auch der Begriff „Bundesgesetz, das erhöhten Erzeugungsbedingungen unterliegt“, der sich im Vorschlag des Ausschusses 2 betreffend die Neuregelung der Staatssymbole findet, verwendet werden.

Verfassungsbestimmungen

im

Universitätsrecht

verfasst für den Österreich Konvent

Ausschuss II – Legistische Strukturfragen

von Gabriele Kucsko-Stadlmayer

September 2004

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Prämissen.....	3
BG v 25. Jänner 1979 über die Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten.....	4
§ 2 Abs 2 UOG 1993.....	5
§ 4a Abs 1 UOG 1993.....	6
§ 7 Abs 1 UOG 1993.....	7
§ 9 Abs 6 UOG 1993.....	8
§ 13 Abs 2 UOG 1993.....	9
§ 13 Abs 3 UOG 1993.....	10
§ 39 Abs 2 UOG 1993.....	12
§ 40 Abs 7 UOG 1993.....	13
§ 61 Abs 3 UOG 1993.....	14
§ 70 Abs 4 UOG 1993.....	15
§ 89 Abs 2 UOG 1993.....	16
§ 89 Abs 4 UOG 1993.....	16
§ 89 Abs 5 UOG 1993.....	16
§ 2 Abs 2 KUOG.....	17
§ 5 Abs 1 KUOG.....	17
§ 8 Abs 1 KUOG.....	18
§ 10 Abs 6 KUOG.....	18
§ 14 Abs 2 KUOG.....	18
§ 14 Abs 3 KUOG.....	19
§ 40 Abs 7 KUOG.....	20
§ 78 Abs 3 KUOG.....	21
§ 78 Abs 5 KUOG.....	21
§ 78 Abs 7 KUOG.....	21
§ 5 UniStG.....	22
§ 11a Abs 3 UniStG.....	24
§ 44 UniStG.....	25
§ 74 Abs 2 UniStG.....	26
§ 74 Abs 7 UniStG.....	26
§ 74 Abs 9 UniStG.....	26
§ 75 Abs 4 UniStG.....	27
§ 75a Abs 5 UniStG.....	27
§ 35 Abs 2 HochschülerschaftsG.....	28
§ 56 Abs 2 HochschülerschaftsG.....	29
Abkommen zwischen der Republik Österreich und der italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Universitäten, BGBl. 1983/423.....	30
§ 25 Abs 1 StaatsbürgerschaftsG.....	32
Ergebnis.....	33
Formulierungsvorschlag.....	34

Allgemeine Prämissen

1. Die Verfassungsbestimmungen des UOG 1993, des KUOG und des UniStG sind nach der Aufhebung der einfachgesetzlichen Normen dieser Gesetze „Rumpf-Bestimmungen“, die schon als solche gesetzestechnisch bereinigt werden müssen. So weit sie den Universitäten jene Sonderstellung in der Staatsorganisation einräumen, die für ihre zentrale Rolle in Österreichs Forschung, Kunst und Bildung unverzichtbar ist, sollten die betreffenden Inhalte in die Verfassungsurkunde integriert werden. Der Bedeutung der Universitäten angemessen wäre es, ihnen dabei einen eigenen, von der geltenden einfachgesetzlichen Rechtslage möglichst losgelösten Verfassungsartikel zu widmen. In diesem sollten alle erforderlichen Regelungen konzentriert werden. Aufgehoben werden kann dagegen eine Reihe von Bestimmungen, die sich durch die Rechtslage als überholt erweisen oder deren Verfassungsrang bei ihrer Erlassung zu wenig reflektiert wurde.
2. In erster Linie ist es die Universitätsautonomie, die – im selben Umfang, wie sie im UOG 1993 erstmals verfassungsrechtlich normiert wurde – in der Verfassungsurkunde verankert werden muss. Die Neuregelung sollte eine umfassende Garantie dieser Autonomie, einschließlich der Bindung des einfachen Gesetzgebers, enthalten.
3. Eine Reihe der geltenden Verfassungsbestimmungen sichert die Einbindung der Universitäten in die internationale Forschung, Kunst und Lehre, indem – abweichend von Art 3 Abs 2 StGG – die Mitwirkung von Ausländern an hoheitlichen Tätigkeiten der Universität ermöglicht wird. Diese sind grundsätzlich sinnvoll, aber verstreut, kompliziert und kasuistisch. Eine Neuregelung sollte hier Übersichtlichkeit schaffen, vor allem aber auch ermöglichen, qualifizierte Forscher, Künstler, Lehrer und Studierende unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft in die universitäre Aufgabenerfüllung einzubeziehen.
4. Eine grundsätzliche Problematik liegt darin, dass das einfachgesetzliche Universitätsrecht derzeit in besonderer Weise und auf allen Ebenen der Rechtssetzung hoheitliche und privatrechtliche Gestaltungsformen vermischt. Nach ihrer Umgestaltung zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewegt sich die Tätigkeit der Universitäten somit in einer verfassungsrechtlich unspezifizierbaren Grauzone zwischen hoheitlicher und privater Verwaltung. Diese Systemproblematik wird durch die unklaren Konturen des verfassungsrechtlichen Verwaltungsbegriffs verstärkt. Sie kann nicht im Weg einer punktuellen Verfassungsänderung gelöst werden.

BG v 25. Jänner 1979 über die Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten

§ 2

Text:

„Personen nach § 1 [Südtiroler] können zu Außerordentlichen Universitätsprofessoren und zu Universitäts(Hochschul)-assistenten ernannt werden.“

Kommentar:

Diese Bestimmung ist gegenstandslos, weil Ernennungen zu Ao. Universitätsprofessoren und Universitäts- bzw Hochschulassistenten in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse nach geltendem Dienstrecht nicht mehr vorgesehen sind. Die Bestimmung ist überdies im Hinblick auf Art 39 EGV so gut wie gegenstandslos, weil „Südtiroler“ iSd Definition des Gesetzes regelmäßig italienische oder andere EU-Staatsbürgerschaft haben. Sie kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

§ 3

Text:

„§ 21 Abs. 3 des Universitäts-Organisationsgesetzes, BGBl. Nr. 258/1975, steht einer Bestellung von Personen nach § 1 zu Vertretern in einem Kollegialorgan nicht entgegen.“

Kommentar:

Diese Bestimmung war ursprünglich eine für Südtiroler notwendige Ausnahme zu Art 3 Abs 2 StGG (und zu dem diesem entsprechenden § 21 Abs 3 UOG 1975). Dagegen wurden im UOG 1993 und im KUOG eigene Verfassungsbestimmungen betreffend die Mitgliedschaft von Ausländern in Kollegialorganen geschaffen (§ 13 Abs 3 UOG 1993, § 14 Abs 3 KUOG); Unionsbürgern wurde diese Mitgliedschaft wie Inländern ermöglicht. Diese Bestimmungen gelten noch immer (vgl unten). § 21 Abs 3 UOG 1975 wurde derogiert.

Die vorliegende Bestimmung ist somit überflüssig geworden und kann ersatzlos aufgehoben werden.

§ 2 Abs 2 UOG 1993

Text:

„Die Universitäten sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen sowie nach Maßgabe der Budgetzuweisungen gemäß § 17 Abs. 4 zur weisungsfreien (autonomen) Besorgung ihrer Angelegenheiten befugt.“

Kommentar:

Diese Bestimmung ist inhaltlich von zentraler Bedeutung für die Universitäten (vgl auch VfGH 23.1.2004, G 359/02; *Kucsko-Stadlmayer*, Kommentierung § 2 Abs 2 UOG 1993 in: Korinek/Holoubek [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 8 ff mwN). Sie ist die – einzige – verfassungsrechtliche Grundlage für

1. die Zulässigkeit der Weisungsfreiheit der Universitäten gegenüber dem Staat, in Abweichung zu Art 20 B-VG;
2. die institutionelle Garantie der universitären Selbstverwaltung, in die auch der einfache Gesetzgeber nicht eingreifen darf, sowie
3. die Lockerung des Legalitätsprinzips im Verhältnis zu Art 18 B-VG.

Auch das heute geltende UG 2002 basiert daher auf dieser Bestimmung und nimmt ausdrücklich auf sie Bezug (§ 5 UG).

Der Verweis auf § 17 Abs 4 UOG 1993 ist allerdings durch die Neuregelung der Universitätsfinanzierung im UG 2002 gegenstandslos geworden. Diese hat nun mit dem Instrument der Leistungsvereinbarung zu erfolgen, deren gesetzliche Regelung (§ 13 UG 2002) in die Autonomie nicht eingreift. Der Verweis sollte daher entfallen.

Das Merkmal „autonom“ sollte künftig nicht mehr in Klammer gesetzt werden. Dies würde klarstellen, dass die Freiheit von staatlicher Ingerenz nicht nur den Ausschluss staatlicher Weisungen erfasst (dies wurde in der rechtspolitischen Diskussion der Vergangenheit so mehrfach vertreten), sondern etwa auch Instanzenzüge an staatliche Organe oder die Mitgliedschaft staatlich bestellter Funktionäre in universitären Kollegialorganen. Die in der universitären Selbstverwaltung traditionellen Aufsichtsbefugnisse des BM sollen dagegen – angesichts der nach wie vor staatlichen Universitätsfinanzierung – aufrecht bleiben. Auch dies wird mit dem Begriff der „Autonomie“ klargestellt. Zusätzliche Überlegungen könnten dahin angestellt werden, ob die verfassungsrechtliche Verankerung der Universitäten auch als Bestandsgarantie für diese Institutionen verstanden werden soll.

Die Bestimmung sollte daher entsprechend neu gefasst und in die Verfassungsurkunde aufgenommen werden.

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 1 B-VG:

"(1) Die Universitäten sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen weisungsfrei und autonom."

§ 4a Abs 1 UOG 1993

Text:

„Die Universitäten sind ermächtigt, mit Genehmigung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr Vereinbarungen mit anderen Rechtsträgern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Lehre abzuschließen. Die betreffenden Studien und Prüfungen können zur Gänze oder zum Teil auch außerhalb des österreichischen Staatsgebietes abgehalten werden, wenn dies im Hinblick auf die Erfordernisse der internationalen Zusammenarbeit erforderlich und sinnvoll ist.“

Kommentar:

Die Befugnis der Universitäten zum Abschluss solcher Vereinbarungen (§ 4a Abs 1 1. Satz) ist heute grundsätzlich von der Vollrechtsfähigkeit erfasst (vgl zB § 13 Abs 2 Z 1 lit e, § 51 Z 27 UG 2002).

Die Abhaltung von Lehre und Prüfungen außerhalb des Staatsgebiets (§ 4a Abs 1 2. Satz) kann auf Grund von Art 9 Abs 2 B-VG einfachgesetzlich geregelt werden. Dies wurde bei der Erlassung von § 4a Abs 1 UOG 1993 offenbar übersehen (RV 692 BlgNR 20. GP, 7; vgl inzwischen auch die einfachgesetzliche Bestimmung § 4 Abs 4 DUK-Gesetz 2004, BGBl I 2004/22). Die für den Verfassungsrang der Bestimmung ursprünglich ins Treffen geführten Argumente sind somit weggefallen bzw obsolet. Eine entsprechende einfachgesetzliche Grundlage kann schon derzeit in § 13 Abs 2 Z 1 lit e bzw § 51 Z 27 UG 2002 gesehen werden.

Die Bestimmung kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

§ 7 Abs 1 UOG 1993

Text:

„Jede Universität hat durch Verordnung (Satzung) die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ordnungsvorschriften für die innere Organisation sowie für die Tätigkeit ihrer Organe und der Universitätsangehörigen im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen selbst zu erlassen.“

Kommentar:

Soweit für die Erlassung der Satzung eine Lockerung des Legalitätsprinzips im Verhältnis zu Art 18 B-VG normiert wird ("...im Rahmen der Gesetze ..."), ist dies auch durch § 2 Abs 2 UOG 1993 abgedeckt und überflüssig.

§ 7 Abs 1 kann aber auch als Garantie eines inneruniversitären Verordnungsrechts und insoweit als Ausschluss der ministeriellen Verordnungsermächtigung nach Art 18 Abs 2 B-VG verstanden werden. Dies ist ein wesentlicher Inhalt der universitären Autonomie. Die nähere Umschreibung des möglichen Satzungsinhalts war schon bisher diffus („Ordnungsvorschriften für die innere Organisation sowie für die Tätigkeit ihrer Organe und der Universitätsangehörigen“) und wurde deshalb schon in § 8 Abs 1 KUOG nicht mehr übernommen (dort: „zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Vorschriften“). Sie sollte daher entfallen.

In den Erläuterungen sollte überdies klargestellt werden, dass sich die Satzungsautonomie der Universitäten nicht nur auf das Rechtsinstrument „Satzung“ im eingeschränkten Sinn des UG 2002 bezieht, sondern diese auch die heute als „Organisationsplan“, „Entwicklungsplan“ und „Prüfungsordnung“ bezeichneten Verordnungen mit umfasst.

Eine in die Verfassungsurkunde aufzunehmende Bestimmung sollte daher etwa folgenden Inhalt haben:

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 1 B-VG):

"(1) Die Universitäten sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen weisungsfrei und autonom. *Sie können eine Satzung erlassen.*“

§ 9 Abs 6 UOG 1993

Text:

„Auf die Dienstrechtsangelegenheiten der in einem einer Universität zugeordneten öffentlich-rechtlichen Bundesdienstverhältnis stehenden Universitätsangehörigen ist das Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984, BGBl. Nr. 29, anzuwenden. In diesen Angelegenheiten geht der administrative Instanzenzug gegen Entscheidungen des Rektors an den Bundesminister für Wissenschaft und Forschung.“

Kommentar:

Die Anwendbarkeit des DVG muss nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich normiert werden (vgl § 1 Abs 1 DVG und § 125 Abs 1 UG). Der erste Satz der Regelung sollte daher ersatzlos aufgehoben werden.

Die Normierung eines Instanzenzuges an den BM verfolgt das Ziel, trotz der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Rektors (vgl nun auch § 125 Abs 1 UG) die Diensthoheit eines obersten Organs (Art 21 Abs 3 B-VG) iSd Judikatur des VfGH zu wahren (VfSlg 14.896/1997, 15.946/2000). Dies könnte zwar grundsätzlich auch einfachgesetzlich geregelt werden (wie dies derzeit in § 125 Abs 1 UG 2002 schon der Fall ist); dem steht jedoch derzeit die Universitätsautonomie nach § 2 Abs 2 UOG 1993 entgegen. Da diese aufrecht bleiben soll, bedarf es für den Instanzenzug in Dienstrechtsangelegenheiten weiterhin einer ausdrücklichen Regelung. Wichtig ist freilich, dass dabei die verfassungsrechtlich garantierte Weisungsfreiheit in diesen Angelegenheiten aufrecht bleibt. Damit würde mehr als bisher manifest, dass die in § 125 Abs 1 UG nur einfachgesetzliche Weisungsbindung des Rektors verfassungswidrig ist (so *Kucsko-Stadlmayer* in Mayer [Hrsg], Kommentar zu § 125 UG, II.4).

§ 9 Abs 6 zweiter Satz UOG 1993 sollte somit in die Verfassungsurkunde aufgenommen werden.

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 4 B-VG:

"(4) In Dienstrechtsangelegenheiten beamteter Universitätsangehöriger geht der Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister.“

§ 13 Abs 2 UOG 1993

Text:

„Die Mitglieder von Kollegialorganen sind bei der Ausübung dieser Funktion an keine Weisungen oder Aufträge gebunden.“

Kommentar:

Diese Weisungsfreistellung der Mitglieder von Kollegialorganen bezieht sich nur auf universitätsinterne Weisungen, weil gegenüber den staatlichen Organen ohnedies § 2 Abs 2 UOG 1993 gilt. Nach wie vor notwendig ist sie

1. als Ausnahme zu Art 20 Abs 1 B-VG (Weisungsbefugnis in der Verwaltungshierarchie) und
2. als verfassungsrechtliche Garantie für die weisungsfreie Geschäftsführung der Kollegialorgane (insb Habilitationskommissionen, Berufungskommissionen, Schiedskommissionen, Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen).

Es sollte daher eine entsprechende Regelung in der Verfassungsurkunde geschaffen werden.

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 2 B-VG:

"(2) Die Mitglieder universitärer Kollegialorgane sind in Ausübung dieser Funktion auch innerhalb der Universität weisungsfrei.

§ 13 Abs 3 UOG 1993

Text:

„In folgenden Fällen können Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft – unbeschadet anderer in diesem Bundesgesetz geregelter Voraussetzungen – Organfunktionen im Rahmen von monokratischen und kollegialen Universitätsorganen übernehmen:

1. Personen, die in einem der Universität zugeordneten Dienstverhältnis oder sonstigen Rechtsverhältnis zum Bund stehen, und denen auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages dieselben Rechte für den Berufszugang zu gewähren sind wie österreichischen Staatsbürgern, für sämtliche Universitätsorgane:
2. Vertragsprofessoren gemäß § 21 Abs. 1 dieses Bundesgesetzes in Verbindung mit § 57 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 für sämtliche Universitätsorgane;
3. Wissenschaftler als Mitglieder von Berufungskommissionen und Habilitationskommissionen.“

Kommentar:

Diese Bestimmung normiert – indem sie Ausländern die Übernahme universitärer Organfunktionen ermöglicht – Ausnahmen zu Art 3 Abs 2 StGG. Dies ist grundsätzlich notwendig, weil die Judikatur des VfGH den Begriff des "öffentlichen Amtes" so versteht, dass er alle Funktionen mit hoheitlichen Befugnissen erfasst, wenn die Bestellung hoheitlich erfolgt (näher *Kucsko-Stadlmayer*, Kommentierung Art 3 StGG in: Korinek/Holoubek, Rz 10 ff). Keine Abhilfe dagegen schafft heute mehr § 25 Abs 5 StbG, der an die Bestellung zum Universitätsprofessor an einer österreichischen Universität den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft knüpft: Diese Bestimmung gilt nicht für Vertragsprofessoren und läuft nach der „Privatisierung“ der professoralen Dienstverhältnisse heute fast vollständig leer. Für EU- und EWR-Bürger gilt zwar im Universitätsbereich die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art 39 EGV, Art 28 EWR-Abkommen); diese bezieht sich jedoch nicht auf die Tätigkeit in Kollegialorganen, für die nach der Judikatur des EuGH der Vorbehalt zugunsten der "öffentlichen Verwaltung" wirkt (Art 39 Abs 4 EGV).

Die in § 13 Abs 3 Z 2 enthaltene Eingrenzung auf Vertragsprofessoren nach § 57 VBG ist jedenfalls zu eng, weil Bestellungen nach dieser Bestimmung heute nicht mehr erfolgen und Universitätsbedienstete überhaupt nur noch vertraglich angestellt werden. Auch auf Nichtprofessoren müsste die Ermächtigung somit erstreckt werden.

Auch die Z 3 der Bestimmung passt heute nicht mehr, weil Berufungs- und Habilitationskommissionen nicht mehr zwingend externe Mitglieder enthalten; hingegen könnten die externen Gutachter und – angesichts der privatrechtlichen Dienstverhältnisse – überhaupt alle Mitglieder von Kollegialorganen nun leicht unter Art 3 Abs 2 StGG fallen.

Ein ähnliches Problem stellt sich bei der Heranziehung von Universitätslehrern ohne österreichische Staatsbürgerschaft zur Lehre einschließlich der Abhaltung von Prüfungen. Auch diese ist derzeit sehr differenziert geregelt (vgl näher unten zu § 44 UniStG).

Insgesamt ist zur vorliegenden Problematik festzuhalten: Im Zuge der Internationalisierung der Universitäten werden heute zunehmend ausländische Wissenschaftler in Österreich tätig. Vor allem mit der Umstellung des Universitätslehrer-Dienstrechts auf ein reines Vertragsbedienstetenrecht wurde die Aufnahme von Ausländern auch von Staaten außerhalb der EU ohne Einschränkungen möglich. Diese von der universitären Hoheitsverwaltung völlig auszuschließen, wie dies Art 3 Abs 2 StGG grundsätzlich verlangt, erscheint anachronistisch. § 13 Abs 3 UOG 1993 (vgl auch § 14 Abs 3 KUOG, § 44 UniStG) trifft zwar bereits heute abweichende Regelungen; diese beinhalten aber fragwürdige Differenzierungen. Für die Zukunft wäre es wichtig, hier nicht nur Diskriminierungen zwischen Österreichern und Bürgern von EU- bzw EWR-Mitgliedstaaten abzuschaffen, sondern ohne Unterschied auch andere Ausländer in die universitäre Aufgabenerfüllung einzubeziehen. Zwar haben jene nach unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht derzeit zT weitergehende subjektive Rechte; gerade im Bereich der universitären Aufgabenerfüllung sollte dies jedoch im Ergebnis keine Rolle mehr spielen.

Statt die auf diesem Gebiet geltenden Regelungen nur punktuell zu adaptieren, sollte eine Gesamtlösung ins Auge gefasst werden. Am zweckmäßigsten wäre es, Differenzierungen zwischen In- und Ausländern bei der Heranziehung zu hoheitlichen universitären Tätigkeiten überhaupt zu beseitigen und damit insb auch die Beiziehung von Ausländern zur Mitwirkung in universitären Organen (monokratisch oder kollegial) ohne weitere Voraussetzung zu ermöglichen. Diese Arten der Mitwirkung an universitären Tätigkeiten sollte ausschließlich nach Maßgabe der Qualifikation – und allenfalls unter der Bedingung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses zur Universität – erfolgen. Dem einfachen Gesetzgeber bliebe es unbenommen, sachliche Kriterien für die Zulässigkeit dieser Mitwirkung zu normieren, die nicht nur für Ausländer gelten (zB Bestehen eines Dienstverhältnisses).

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 3 B-VG:

„(3) Tätigkeiten der Lehre sowie die Mitwirkung in Organen der Universität sind nicht österreichischen Staatsbürgern vorbehalten.“

§ 39 Abs 2 UOG 1993

Text:

„Vorübergehende Sondermaßnahmen von Universitätsorganen zur beschleunigten Herbeiführung der de facto Gleichberechtigung von Mann und Frau im Sinne des Art. 4 der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, BGBl. Nr. 443/1992 [richtig: 443/1982], gelten nicht als Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 7 Abs. 1 B-VG.“

Kommentar:

Diese Bestimmung sollte zum Zeitpunkt ihrer Schaffung im Jahr 1982 "positive Aktionen" im Frauenförderungsplan ermöglichen und so dazu beitragen, die Unterrepräsentation von Frauen an Universitäten zu beseitigen. Sie ist inzwischen jedoch durch die Erlassung von Art 7 Abs 2 B-VG (BGBl I 1998/68) entbehrlich geworden: Dieser hat die Zulässigkeit solcher Maßnahmen im Systemzusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz verankert. Diese Bestimmung kann auch als Umsetzung von Art 4 der UN-Konvention betrachtet werden. In das KUOG wurde eine solche Regelung daher gar nicht mehr aufgenommen.

§ 39 Abs 2 UOG 1993 kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

§ 40 Abs 7 UOG 1993

Text:

„Die Mitglieder des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen sind in Ausübung ihrer Tätigkeit selbständig und unabhängig.“

Kommentar:

Die Unabhängigkeit der Mitglieder der Arbeitskreise für Gleichbehandlungsfragen sollte dessen Funktionsfähigkeit durch den Ausschluss universitätsinterner Weisungen, insb jener des Rektors, sichern. Diese Garantie ist allerdings - da die Arbeitskreise Kollegialorgane sind - ohnedies auch in § 13 Abs 2 UOG 1993 enthalten. Die oben für die Verfassungsurkunde vorgeschlagene Neufassung dieser Bestimmung schließt die Arbeitskreise mit ein. § 40 Abs 7 UOG 1993 könnte im Fall der Schaffung einer solchen Bestimmung aufgehoben werden. In den EB sollte jedoch ausdrücklich klargestellt werden, dass diese Aufhebung nichts an der Garantie der Unabhängigkeit für diese Arbeitskreise ändert.

§ 61 Abs 3 UOG 1993

Text:

„Die Aufgaben im Rahmen einer öffentlichen Krankenanstalt und die allfälligen Aufgaben im Rahmen des Gesundheitswesens sind von § 2 Abs 2 ausgenommen.“

Kommentar:

Die Spitalsaufgaben der Medizinischen Universitäten sind unter der Verantwortung des Rechtsträgers der Krankenanstalt zu besorgen. Diese Rechtsträger können „staatliche“, nach geltendem Recht insb die Länder, sein (dzt allerdings nur Wien; in Tirol Landeskrankenanstalten GmbH; in Stmk Krankenanstalten GmbH). Man kann die Auffassung vertreten, dass diese Spitalsaufgaben ohnedies von der Autonomie nicht erfasst sind, weil diese sich nur auf die „universitären“ Aufgaben beziehe und die Medizinischen Universitäten bei der Krankenbehandlung in einem anderen Funktionsbereich tätig werden. Dem kann aber entgegengehalten werden, dass die in § 2 Abs 2 UOG 1993 verankerte Autonomie den „Universitäten“ als Institutionen eingeräumt ist, sich auf ihren gesamten Wirkungsbereich bezieht und nicht auf bestimmte Funktionen beschränkt ist. Es erscheint daher zweckmäßig, die Zulässigkeit von Weisungen der Leitungsorgane der Krankenanstalten im Spitalsbetrieb ausdrücklich verfassungsrechtlich zu verankern.

Die Weisungsgebundenheit für die Aufgaben im Bereich des Gesundheitswesens (zB Vergiftungszentrale; vgl § 29 Abs 6 UG 2002) ist dagegen dem System der vollrechtsfähigen Universität nicht adäquat. Schon derzeit besteht hier eine Pflicht zum Kostenersatz (vgl früher § 63 Abs 2 UOG 1993; jetzt § 29 Abs 6 UG 2002). Derartige Angelegenheiten könnten in Zukunft mittels Vertrags zwischen BM und Universität, insb eine Auftrags gem § 27 UG, geregelt werden.

Die oben vorgeschlagene Autonomiebestimmung sollte daher nur in folgender Weise ergänzt werden:

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 5 B-VG:

"(5) Abs 1 gilt nicht für Aufgaben der Universitäten im Rahmen öffentlicher Krankenanstalten.“

§ 70 Abs 4 UOG 1993

Text:

„Die tierärztlichen Aufgaben im Rahmen des Tierspitals sind von § 2 Abs. 2 ausgenommen.“

Kommentar:

Diese Verfassungsbestimmung ist allem Anschein nach erlassen worden, um für das Tierspital der Veterinärmedizinischen Universität Wien – ebenso wie für die Spitalsaufgaben der medizinischen Universitäten – in Abweichung von § 2 Abs 2 UOG 1993 „Weisungen von Organen des Bundes außerhalb der Universität“ zu ermöglichen (*Bast*, UOG 1993², 1998, 253; vgl oben die Ausführungen zu § 61 Abs 3 UOG 1993). Das Tierspital der VU Wien bildet innerhalb dieser Universität eine Organisationseinheit (§ 36 UG 2002).

Die Notwendigkeit dieser Verfassungsregelung war schon von Anfang an fraglich. So weit ersichtlich, wurde in der Praxis von dieser Weisungsbefugnis gegenüber der VU Wien auch niemals Gebrauch gemacht. Selbst ohne diese Regelung könnte der Bund sein Aufsichtsrecht über die Universitäten (vgl insb § 45 UG) jederzeit auch zur Kontrolle des Tierspitals nutzen. Eine allenfalls zusätzliche gesundheitsbehördliche Kontrolle könnte im notwendigen Ausmaß – so wie auch bei privaten Tierspitälern – im TierärzteG geregelt werden (vgl § 16 TierärzteG). Zur Erlassung der Anstalts- und Honorarordnung des Tierspitals hat das Rektorat ohnedies die Genehmigung des Universitätsrates einzuholen (§ 36 Abs 2 UG 2002); eine Bindung an staatliche Weisungen, insb des BMBWK, erscheint dabei nicht notwendig und in der vollrechtsfähigen Universität auch nicht systemadäquat.

Die Regelung sollte daher ersatzlos entfallen. Der Betrieb des Tierspitals wäre dann auch von der Universitätsautonomie erfasst. Soweit notwendig, könnten einfachgesetzliche Begleitregelungen eine zusätzliche gesundheitsbehördliche Kontrolle sicher stellen.

§ 89 Abs 2 UOG 1993

Text:

„Die Verfassungsbestimmungen dieses Bundesgesetzes (§ 2 Abs. 2, § 7 Abs. 1, § 9 Abs. 6, § 13 Abs. 2 und 3, § 39 Abs. 2, § 40 Abs. 7, § 61 Abs. 3, § 70 Abs. 4 und § 89 Abs. 2 und 4) treten ebenfalls ab dem 1. Oktober 1994 in Kraft.“

Kommentar:

Diese Bestimmungen über das Inkrafttreten der Verfassungsbestimmungen des UOG 1993 sollten mit den Bestimmungen selbst aufgehoben werden

§ 89 Abs 4 UOG 1993

Text:

„Die im UOG enthaltenen Verfassungsbestimmungen (§ 21 Abs. 4 und § 106a Abs. 2) treten nach Maßgabe des Wirksamwerdens dieses Bundesgesetzes außer Kraft.“

Kommentar:

Als Derogationsnorm (bezogen auf die im UOG 1975 enthaltenen Verfassungsbestimmungen) hat diese Bestimmung ihren normativen Gehalt erschöpft und kann nicht aufgehoben werden.

Nicht ausdrücklich genannt sind andere Verfassungsbestimmungen des UOG 1975: § 2a Abs 2 (idF BGBl 1996/655), § 21 Abs 4 (idF BGBl I 1997/109), § 106a Abs 11 (idF BGBl 1990/364 und 1993/249). Da diesen jedoch die Verfassungsbestimmungen der § 4a Abs 1, § 13 Abs 3 und § 40 Abs 7 UOG 1993 im Wesentlichen entsprechen, wird - auch im Hinblick auf den kodifikatorischen Charakter des UOG 1993 - angenommen werden können, dass sie die vorangehenden Vorschriften "ersetzen" und ihnen daher materiell derogieren sollen.

§ 89 Abs 5 UOG 1993

Text:

„Die Verfassungsbestimmung des § 13 Abs. 3 tritt mit 1. Oktober 1997 in Kraft.“

Kommentar:

Mit § 13 Abs 3 UOG 1993 müsste auch diese - besondere - Inkrafttretensbestimmung aufgehoben werden.

§ 2 Abs 2 KUOG

Text:

„Die Universitäten der Künste sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen sowie nach Maßgabe der Budgetzuweisungen gemäß § 18 Abs. 4 zur weisungsfreien (autonomen) Besorgung ihrer Angelegenheiten befugt.“

Kommentar:

Die Verfassungsbestimmungen innerhalb des KUOG normieren für die Kunstuniversitäten weitgehend das Gleiche wie jene des UOG 1993 für die wissenschaftlichen Universitäten. Diese Rechtstechnik ist angesichts des UG 2002 nicht mehr aufrecht zu erhalten.

Inhaltlich ist § 2 Abs 2 KUOG gerade auch für die Universitäten der Künste von großer Bedeutung. Die in die Verfassungsurkunde aufzunehmende Universitätsautonomie sollte daher auch die Kunstuniversitäten erfassen. Dies ist in der oben vorgeschlagenen Formulierung für einen Art U Abs 1 B-VG der Fall.

§ 5 Abs 1 KUOG

Text:

„Die Universitäten der Künste sind ermächtigt, mit Genehmigung der Bundesministerin oder des Bundesministers Vereinbarungen mit anderen Rechtsträgern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Lehre abzuschließen. Die betreffenden Studien und Prüfungen können zur Gänze oder zum Teil auch außerhalb des österreichischen Staatsgebietes abgehalten werden, wenn dies im Hinblick auf die Erfordernisse der internationalen Zusammenarbeit erforderlich und sinnvoll ist.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 4a Abs 1 UOG 1993 Ausgeführte. Die Regelung kann ersatzlos aufgehoben werden.

§ 8 Abs 1 KUOG

Text:

„Jede Universität der Künste hat in Ergänzung zu diesem Bundesgesetz durch Verordnung (Satzung) die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorschriften im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen selbst zu erlassen.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 7 Abs 1 UOG 1993 Ausgeführte. Die oben für die Verfassungsurkunde vorgeschlagene Formulierung erfasst auch die Satzungen der Kunstuniversitäten.

§ 10 Abs 6 KUOG

Text:

„Auf die Dienstrechtsangelegenheiten der in einem einer Universität der Künste zugeordneten öffentlich-rechtlichen Bundesdienstverhältnis stehenden Universitätsangehörigen ist das Dienstrechtsverfahrensgesetz 1984, BGBl. Nr. 29, anzuwenden. In diesen Angelegenheiten geht der administrative Instanzenzug gegen Entscheidungen der Rektorin oder des Rektors an die Bundesministerin oder den Bundesminister.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 9 Abs 6 UOG 1993 Ausgeführte. Die oben für die Verfassungsurkunde vorgeschlagene Formulierung erfasst auch die Satzungen der Kunstuniversitäten.

§ 14 Abs 2 KUOG

Text:

„Die Mitglieder von Kollegialorganen sind bei der Ausübung dieser Funktion an keine Weisungen oder Aufträge gebunden.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 13 Abs 2 UOG 1993 Ausgeführte. Die oben für die Verfassungsurkunde vorgeschlagene Formulierung erfasst auch die Organe der Kunstuniversitäten.

§ 14 Abs 3 KUOG

Text:

„In den folgenden Fällen können Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft – unbeschadet anderer in diesem Bundesgesetz geregelter Voraussetzungen – Organfunktionen im Rahmen von monokratischen und kollegialen Universitätsorganen übernehmen:

1. Personen, die in einem der Universität der Künste zugeordneten Dienstverhältnis oder sonstigen Rechtsverhältnis zum Bund stehen und denen auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages dieselben Rechte für den Berufszugang zu gewähren sind wie österreichischen Staatsbürgern, für sämtliche Universitätsorgane;
2. Vertragsprofessorinnen und Vertragsprofessoren gemäß § 22 Abs. 1 dieses Bundesgesetzes in Verbindung mit § 57 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 für sämtliche Universitätsorgane;
3. Künstlerinnen und Künstler oder Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als Mitglieder von Berufungskommissionen und Habilitationskommissionen.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 13 Abs 3 UOG 1993 Ausgeführte. Die oben für die Verfassungsurkunde vorgeschlagene Formulierung erfasst auch die Organe der Kunstuniversitäten.

§ 40 Abs 7 KUOG

Text:

„Die Mitglieder des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen sind in Ausübung ihrer Tätigkeit selbständig und unabhängig.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 40 Abs 7 UOG 1993 Ausgeführte. Die Sonderbestimmung für die Arbeitskreise kann entfallen, wenn eine Bestimmung wie die oben vorgeschlagene über die Weisungsfreiheit aller Mitglieder von Kollegialorganen in die Verfassungsurkunde integriert wird.

§ 78 Abs 3 KUOG

Text:

„Die Verfassungsbestimmungen dieses Bundesgesetzes (§ 2 Abs. 2, § 5 Abs. 1, § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 6, § 14 Abs. 2 und 3, § 40 Abs. 7) treten ebenfalls mit dem 1. Oktober 1998 in Kraft.“

Kommentar:

Es gilt das oben zu § 89 Abs 2 UOG 1993 Ausgeführte. Diese Bestimmungen über das Inkrafttreten der Verfassungsbestimmungen des UOG 1993 sollten mit den Bestimmungen selbst aufgehoben werden.

§ 78 Abs 5 KUOG

Text:

„Die im Akademie-Organisationsgesetz und Kunsthochschul-Organisationsgesetz enthaltenen Verfassungsbestimmungen (§§ 16 Abs. 4, 25a Abs. 2 und 11, 27 Abs. 4a des Akademie-Organisationsgesetzes und §§ 9 Abs. 2, 14b Abs. 2 und 11 des Kunsthochschul-Organisationsgesetzes) treten nach Maßgabe des Wirksamwerdens dieses Bundesgesetzes außer Kraft.“

Kommentar:

Da es sich um eine Derogationsnorm handelt, hat sie ihren normativen Gehalt erschöpft und kann nicht aufgehoben werden.

§ 78 Abs 7 KUOG

Text:

„§ 78 Abs. 3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 132/1999 tritt mit 1. Jänner 2000 in Kraft.“

Kommentar:

Diese Bestimmung kann mit § 78 Abs 3 KUOG - auf den sie sich bezieht - ersatzlos aufgehoben werden.

§ 5 UniStG

Text:

„Durch Bundesgesetz kann die Verwendung von Fremdsprachen bei der Abhaltung von Lehrveranstaltungen und Prüfungen, bei der Abfassung von wissenschaftlichen Arbeiten, bei der Festlegung von Bezeichnungen für die Absolventinnen und Absolventen von Universitätslehrgängen und Lehrgängen universitären Charakters, von akademischen Graden sowie bei der Abfassung von Urkunden über deren Verleihung und bei der Ausstellung von Zeugnissen und Abgangsbescheinigungen vorgesehen werden.“

Kommentar:

Die Bestimmung wurde in Verfassungsrang erlassen, weil sie wegen Art 8 Abs 1 B-VG „erforderlich“ erschien (RV 588 BlgNR, 19. GP). Nach Art 8 B-VG ist – unbeschadet von Minderheitenrechten – Staatssprache die deutsche Sprache. Es ist aber sehr zweifelhaft, ob bzw inwieweit diese Bestimmung die Verwendung von Fremdsprachen auch im Rahmen der universitären Lehre überhaupt ausschließt:

„Staatssprache“ ist nach hL u Rspr jene offizielle Sprache, in der die Anordnungen der Staatsorgane zu ergehen haben und in der diese untereinander sowie mit den Parteien zu verkehren haben (VfSlg 4092/1961, 9233/1981, 9744/1983, 9801/1983, 13.998/1994; *Kelsen/Froehlich/Merkl*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 1922, 75; *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹, 2000, Rz 207; *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁵, 2003, Rz 230; *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 25; *Mayer*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht³, 2002, 13). Art 8 Abs 1 B-VG ordnet somit die Verwendung der deutschen Sprache bei Akten der Gesetzgebung, der Gerichtsbarkeit und der Hoheitsverwaltung an. Die Privatwirtschaftsverwaltung ist ausgeklammert (näher *Kolonovits*, Sprachenrecht in Österreich, 1999, 34 ff).

Bezieht sich die Anordnung zur Verwendung der deutschen Sprache nur auf die staatlichen Hoheitsakte, so ist die universitäre Lehre davon jedenfalls nicht in ihrer Gesamtheit erfasst. Zwar ist diese vielfach mit der Erlassung von Hoheitsakten verknüpft (zB Studienzulassungsbescheide, Anerkennung von Prüfungen, Ausstellung von Zeugnissen), weshalb sie von der Judikatur ganz generell zur „Vollziehung der Gesetze“ iSd Amtshaftungsrechts gezählt wird (näher *Kucsko-Stadlmayer*, Amtshaftung für Universitätsorgane, Welser FS 2004, 601 ff). Diese Qualifikation hat freilich ausschließlich haftungsrechtliche Bedeutung; sie ist überdies umstritten und in ihrer Abgrenzung fragwürdig (dazu *Schragel*, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz³, 2003, Rz 78, 338). Festzuhalten ist dagegen, dass gerade im Unterricht an Universitäten die Verwendung von (toten oder lebenden) Fremdsprachen, insb auch fremdsprachiger wissenschaftlicher Literatur, seit jeher üblich und oft geradezu notwendig war. Dies wurde niemals problematisiert; vor dem Hintergrund dieser Praxis hielt im Gegenteil der VfGH noch im Jahr 1981 fest, es sei dem Gesetzgeber durch Art 8 B-VG keinesfalls verwehrt, „eine Studienberechtigung von der Kenntnis einer – sei es lebenden, sei es toten – Fremdsprache abhängig (zu) machen“ (VfSlg 9233/1981). Auch die Verwendung „branchenüblicher“ lateinischer Fachausdrücke in Rechtsvorschriften wurde nicht als Problem erachtet (VfSlg 4092/1961).

Die ersten Verfassungsbestimmungen auf diesem Gebiet wurden erst 1985 bzw 1989 im Zug der verstärkten Internationalisierung der Studien erlassen (BGBl 1985/523 - § 18 Abs 2 ReWStG; BGBl 1989/2 u 3 - § 13c AHStG u § 16b KHStG). Der politische Konsens darüber war leicht gefunden; der Verfassungsrang wurde daher beim ersten Mal überhaupt nicht begründet (BGBl 1985/523; die Verfassungsbestimmung wurde erst im Plenum des Nationalrates eingefügt), beim zweiten Mal räumten sogar die Erläuterungen die Unklarheit der Verfassungsrechtslage ein (vgl insb 535 BlgNR, 17. GP, 7). Mit gutem Grund meint daher *Öhlinger*, die Praxis sehe „fälschlicherweise“ in der Verwendung von Fremdsprachen bei Lehrveranstaltungen, Prüfungen und der Abfassung von wissenschaftlichen Arbeiten etc an Universitäten einen Verstoß gegen Art 8 B-VG; die Verfassungsbestimmung des § 5 UniStG sei daher unnötig gewesen (Verfassungsrecht⁵, Rz 230). Wenn zu ihrer Rechtfertigung ins Treffen geführt wird, Art 8 Abs 1 B-VG sehe als Ausnahme von der deutschen Staatssprache nur den Minderheitenschutz vor (so *Marko*, Komm von Art 8 Abs 1 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* [Hrsg], Bundesverfassungsrecht, Rz 35), so verkürzt dies die Problematik und lässt dies dessen engen historischen und systematischen Zusammenhang mit dem StV v St. Germain außer Acht (näher *Kelsen/Froehlich/Merkl* 75).

Die Bedenken *Öhlingers* gegen den Verfassungsrang dieser Bestimmung bestätigen sich bei näherer Betrachtung der in § 5 UniStG geregelten Tatbestände. Bei den erfassten Tätigkeiten, für die Fremdsprachen verwendet werden können, handelt es sich lediglich um Unterricht (Abhaltung von Lehrveranstaltungen und Prüfungen, Abfassung von wissenschaftlichen Arbeiten), um international übliche Fachbegriffe (Festlegung von Bezeichnungen für die Absolventen von Universitätslehrgängen und Lehrgängen universitären Charakters, Festlegung von akademischen Graden) und um die Übersetzung deutschsprachiger Urkunden in andere Sprachen (Ausstellung von Zeugnissen und Abgangsbescheinigungen; vgl §§ 40 u 47 UniStG; §§ 69 Abs 1 u 75 Abs 4 UG 2002). Weder aus dem Text, noch aus dem systematischen Zusammenhang oder der Entstehungsgeschichte von Art 8 B-VG ist ableitbar, dass dies dem Charakter der deutschen Sprache als Staatssprache zuwiderläuft. Für solche Regelungen sind – unter der Voraussetzung ihres Sachzusammenhangs mit den universitären Aufgaben und Zielen – daher der einfache Gesetzgeber bzw die Universitäten selbst zuständig.

Eine besondere Bestimmung zu diesem Gegenstand in der Verfassungsurkunde ist daher mE entbehrlich. Die einfachgesetzliche Regelung ist möglich und nicht verfassungswidrig (vgl derzeit §§ 54 Abs 10, 58, 69 Abs 1, 75 Abs 4 UG 2002). § 5 UniStG könnte daher ersatzlos aufgehoben und durch eine Feststellung in den EB ergänzt werden, dass die Verwendung von Fremdsprachen in der universitären Lehre einschließlich des Prüfungswesens für die universitäre Aufgabenerfüllung notwendig ist und – bei sachlicher Ausgestaltung – nicht gegen die Verfassung verstößt.

§ 11a Abs 3 UniStG

Text:

„Die Erlassung der Verordnung gemäß Abs. 2 setzt voraus, daß die zuständige Studienkommission sich nicht dagegen ausspricht.“

Kommentar:

Abs 2 dieser Bestimmung regelt die Umwandlung eines durch V eingerichteten Diplomstudiums in ein Bakkalaureats- und darauf aufbauendes Magisterstudium. Die Umwandlung hat durch V des BM zu erfolgen. Die Bestimmung steht im Systemzusammenhang des UniStG, das die verschiedenen Studienangebote der Universitäten in einer Anlage enthält und für deren nähere Regelung – darauf aufbauend – die Erlassung von Verordnungen des BM vorsieht (vgl noch § 11 UniStG).

Im UniversitätsG 2002 wurde die Einrichtung von Studien hingegen systematisch völlig neu gestaltet: Sie erfolgt nicht mehr durch Verordnung des BM, sondern durch Leistungsvereinbarungen zwischen BM und Universität (§ 13 UG 2002), in der Folge durch die Curricula des Senats (§ 25 Z 10 UG). Die Umwandlung von Diplom- in Bakkalaureats- und Magisterstudien steht den Universitäten dabei völlig frei (§ 54 UG). Eine Verordnung "gemäß Abs. 2" des § 11a UniStG kann somit nicht mehr erlassen werden, weshalb auch die Verfassungsbestimmung § 11a Abs 3 UniStG leerläuft.

Die Bestimmung ist daher ersatzlos aufzuheben.

§ 44 UniStG

Text:

„Bei Bedarf ist es zulässig, als Prüferinnen oder Prüfer und Beurteilerinnen oder Beurteiler wissenschaftlicher Arbeiten und künstlerischer Diplomarbeiten auch Personen, die weder Staatsangehörige einer Vertragspartei des EU-Beitrittsvertrages noch einer anderen Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sind, heranzuziehen, wenn sie die sonstigen in diesem Bundesgesetz genannten Voraussetzungen erfüllen.“

Kommentar:

Diese Bestimmung wurde als Ausnahme zum Inländervorbehalt des Art 3 Abs 2 StGG erlassen. Dieser bezieht sich auf alle "öffentlichen Ämter" und erfasst nach der Judikatur des VfGH alle hoheitlichen Funktionen, in die Personen hoheitlich bestellt werden. Diese weite Definition erfasste früher jedenfalls auch die Prüfungs- und Beurteilungstätigkeit an Universitäten durch Ausländer, weil die Heranziehung hierzu durch Bescheid des Studiendekans erfolgte. Nur für Unionsbürger und EWR-Bürger galt – auf Grund der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art 39 EGV, Art 28 EWR-Abk) – anderes. Der Verfassungsrang dieser Bestimmung war somit für andere Ausländer notwendig.

Auf Basis des UG 2002 ist die Qualifikation der Prüfungstätigkeit als „öffentliches Amt“ nicht mehr so eindeutig. Wer als Prüfer herangezogen werden kann und mit welchem Rechtsakt dies zu erfolgen hat, ist nicht mehr gesetzlich geregelt, sondern Inhalt der vom Senat zu erlassenden Prüfungsordnung (§ 51 Abs 2 Z 25 UG). Hier kommen auch privatrechtliche Verträge in Betracht (insb für externe Prüfer). Zumindest universitätsintern können aber wohl auch hoheitliche Bestellungen, insb auch Weisungen vorgesehen werden. Da die Prüfungs- und Beurteilungstätigkeit nach wie vor eine "hoheitliche Funktion" iSd VfGH-Judikatur zu Art 3 StGG darstellt, erscheint die Beibehaltung einer Sonderregelung für Ausländer notwendig. Bei Bestehen eines Arbeits- oder Dienstverhältnisses zur Universität sollte allerdings kein besonderer „Bedarf“ mehr vorausgesetzt werden.

Die Problematik ist leicht damit zu lösen, dass – unter Weglassung des „Bedarfskriteriums“ – die Heranziehung aller ausländischen Wissenschaftler und Künstler zu Lehr- und Prüfungstätigkeiten ermöglicht wird. Der Gesetzgeber und die autonome Universität wären nicht gehindert, dabei ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit Qualifikationskriterien aufzustellen (zB Angehörigkeit zur jeweiligen Universität, bei Bedarf auch andere Personen).

Die oben (zu § 13 Abs 3 UOG 1993) vorgeschlagene Bestimmung (Art U Abs 3 B-VG) würde die hier erforderliche Regelung beinhalten.

§ 74 Abs 2 UniStG

Text:

„Die Verfassungsbestimmungen dieses Bundesgesetzes treten mit 1. August 1997 in Kraft.“

Kommentar:

So weit die mit dieser Bestimmung in Kraft gesetzten Normen inzwischen novelliert wurden (§ 44 UniStG), bezieht sie sich auf nicht mehr geltende Fassungen und ist daher gegenstandslos. Im Übrigen kann sie - da die noch relevanten Verfassungsbestimmungen in die Verfassungsurkunde aufgenommen werden sollen - aufgehoben werden.

§ 74 Abs 7 UniStG

Text:

„§ 44, § 75 Abs. 4 und § 75a Abs. 5 in der Fassung des Bundesgesetzes BBGl. I Nr. 131/1998 treten mit 1. August 1998 in Kraft.“

Kommentar:

Diese Bestimmung bezieht sich auf die mit dieser Novelle neu gefassten §§ 44 und 75 Abs 4 UniStG sowie auf den neu erlassenen § 75a Abs 5 UniStG. Die Bestimmung kann mit der Aufnahme der noch relevanten Bestimmungen in die Verfassungsurkunde aufgehoben werden.

§ 74 Abs 9 UniStG

Text:

„§ 11a Abs. 3 und § 74 Abs. 9 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 167/1999 treten mit 1. September 1999 in Kraft.“

Kommentar:

Diese Bestimmung bezieht sich auf den mit dieser Novelle neu erlassenen § 11a Abs 3 UniStG (inzwischen nicht mehr anwendbar; vgl oben). Sie kann daher mit diesem aufgehoben werden.

§ 75 Abs 4 UniStG

Text:

„In § 75 Abs. 4 entfällt die Wortfolge ´oder Hochschule´.“

Kommentar:

Dies ist eine Derogationsnorm, die sich auf die sukzessive Aufhebung von Bestimmungen des AHStG und der besonderen Studiengesetze bezieht (Außerkräfttreten mit dem jeweiligen Inkrafttreten neuer Studienpläne). Sie hat ihren normativen Gehalt erschöpft und kann nicht aufgehoben werden.

§ 75a Abs 5 UniStG

Text:

„Die Verfassungsbestimmung des § 16b KHStG tritt mit Ablauf des 31. Juli 1998 außer Kraft.“

Kommentar:

Diese Derogationsnorm bezieht sich auf eine Verfassungsbestimmung des KHStG. Sie ist inhaltlich inzwischen auch deshalb obsolet, weil an ihre Stelle § 5 UniStG getreten ist, der denselben Gegenstand für den Systemzusammenhang des UniStG auch für Kunstuniversitäten etwas abweichend regelt. Ihr normativer Gehalt ist somit jedenfalls erschöpft, sie kann jedoch als Derogationsnorm nicht aufgehoben werden.

§ 35 Abs 2 HochschülerschaftsG

Text:

„Das passive Wahlrecht für Organe der österreichischen Hochschülerschaft und der Hochschülerschaften an den Universitäten sowie die Funktionsausübung der in die universitären Kollegialorgane sowie deren Kommissionen und Unterkommissionen entsendeten Studierendenvertreterinnen und Studierendenvertreter erstreckt sich auf die Staatsangehörigen der Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, BGBl. Nr. 909/1993.“

Kommentar:

Das Hochschülerschaftsgesetz ist nach wie vor in Geltung. In seinem Systemzusammenhang ist diese Bestimmung ist als Ausnahme zu Art 3 Abs 2 StGG notwendig: Nach VfSlg 14.299/1995 sind Funktionen in Hochschülerschaftsorganen regelmäßig "öffentliche Ämter". Sie sind danach – ebenso wie Funktionen in universitären Kollegialorganen – Studierenden mit österreichischer Staatsbürgerschaft vorbehalten.

Die Bestimmung ist auch in Hinblick auf Art 4 EWR-Abkommen bzw Art 12 EGV nicht entbehrlich: Der darin normierte Diskriminierungsschutz von Unions- bzw EWR-Bürgern bezieht sich nur auf den "Anwendungsbereich des Vertrags"; zu diesem gehören hoheitliche Tätigkeiten in Hochschülerschaftsorganen und kollegialen Universitätsorganen wohl nicht. Dieser Anwendungsbereich ist zwar vor allem auf dem Gebiet der Bildung nicht völlig klar abgegrenzt; nach der bisherigen Judikatur des EuGH zu Art 12 EGV bezieht er sich jedoch nur auf die Studienzulassung selbst, allfällige soziale Unterstützungen und das Aufenthaltsrecht Studierender. Für die Mitwirkung an der Hoheitsverwaltung sollte daher eine Sonderbestimmung geschaffen werden. Sie sollte jedoch legislatisch in Art 3 StGG integriert und von den spezifischen Regelungen des HSG möglichst losgelöst werden, um dessen Änderung zu ermöglichen.

Bei dieser Gelegenheit wäre es zweckmäßig, auch anderen ausländischen Studierenden die Mitgliedschaft in Hochschülerschaftsorganen sowie in universitären Kollegialorganen zu ermöglichen.

Die oben vorgeschlagene Formulierung für einen Art U Abs 3 B-VG sollte daher entsprechend ergänzt werden.

Formulierungsvorschlag für Art U Abs 3 B-VG:

„(3) Tätigkeiten der Lehre sowie die Mitwirkung in Organen der Universität *und Studierendenvertretung* sind nicht österreichischen Staatsbürgern vorbehalten.“

§ 56 Abs 2 HochschülerschaftsG

Text:

„§ 35 Abs. 2 tritt mit 1. Februar 1999 in Kraft.“

Kommentar:

Diese Bestimmung könnte mit § 35 Abs 2 HSG aufgehoben werden.

Abkommen zwischen der Republik Österreich und der italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Universitäten, BGBl. 1983/423

Art 1

Text:

Die Universitäten der beiden Vertragsstaaten werden ermächtigt, Vereinbarungen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Lehre und wissenschaftlichen Forschung (im folgenden „Vereinbarungen“ genannt) zu schließen.“

Kommentar:

In den EB wird zum Verfassungsrang dieser Bestimmung ins Treffen geführt, dass damit den Rektoren die Befugnis zum Abschluss von Staatsverträgen eingeräumt werde (RV 1195 BlgNR, 15. GP, 6). Dies ist aber bei Verträgen zwischen Universitäten – spätestens seit ihrer Vollrechtsfähigkeit – nicht mehr der Fall: Hier wird jedenfalls auf österreichischer Seite nun ein eigener Rechtsträger tätig. Eine besondere verfassungsrechtliche Regelung ist daher nicht erforderlich.

Das für den Verfassungsrang der Genehmigung in den EB weiters angeführte Argument, dass durch solche Vereinbarungen die Zuständigkeit hinsichtlich der Erlassung von Studienplänen geändert und auf die Rektoren übertragen wird, ist ebenfalls nicht überzeugend: Diese Zuständigkeit war schon damals im AHStG und KHStG – ebenso wie heute im UG 2002 – nur einfachgesetzlich geregelt; sie wird durch das Abkommen nur inneruniversitär verschoben. Eine besondere verfassungsrechtliche Verankerung wäre schon damals nicht notwendig gewesen.

Abkommen zwischen der Republik Österreich und der italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Universitäten, BGBl. 1983/423

Art 5

Text:

„Die Universitätslehrer jeder Universität, welche im Sinne des Artikel 3 mit der Abhaltung von Lehrveranstaltungen an der anderen Universität beauftragt sind, sind im Rahmen des Geltungsbereiches dieses Abkommens Mitglieder der Prüfungskommissionen und können Betreuer für Diplomarbeiten und Dissertationen sein.“

Kommentar:

Die Bestimmung ermächtigt in Abweichung von Art 3 Abs 2 StGG Lehrer italienischer Universitäten dazu, mit innerstaatlicher Rechtswirksamkeit zu prüfen und wissenschaftliche Arbeiten zu beurteilen. Da hiezu kein besonderer "Bedarf" erforderlich ist, handelt es sich derzeit – sofern die Prüfer nicht Angehörige eines EU- oder EWR-Mitgliedsstaates sind – um eine Abweichung von § 44 UniStG – VerfBest, die heute aber wohl auch durch § 4a Abs 1 UOG 1993 und § 5 Abs 1 KUOG abgedeckt wäre (vgl oben). Die Neuregelung sollte einheitlich erfolgen.

„Prüfungskommissionen“ – die alle Prüfer eines Fachgebiets erfassen – sind gesetzlich nicht mehr vorgesehen.

Der oben konzipierte Formulierungsvorschlag (Art U Abs 3 B-VG) erfasst auch den Regelungsgegenstand des vorliegenden Abkommens. Dessen besondere Erwähnung ist daher nicht notwendig.

§ 25 Abs 1 StaatsbürgerschaftsG

Text:

„Ein Fremder, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzt, dessen Angehörigen Österreich auf Grund eines Staatsvertrages im Rahmen der Europäischen Integration dieselben Rechte für den Berufszugang zu gewähren hat wie österreichischen Staatsbürgern, erwirbt die Staatsbürgerschaft durch den Eintritt in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis als Universitäts(Hochschul-)professor (§ 154 Z 1 lit. a und Z 2 lit. a des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979, BGBl. Nr. 333) an einer inländischen Universität, an der Akademie der bildenden Künste in Wien oder an einer inländischen Kunsthochschule.“

Kommentar:

Diese Bestimmung bezieht sich noch auf das Universitätslehrerdienstrecht vor dessen Neufassung im Jahr 2001 (BGBl I 2001/87): Sie basiert auf dem dienstrechtlichen Konzept der Ernennung von Universitätsprofessoren durch Hoheitsakt und sollte dabei Ausländern - abweichend von Art 3 Abs 2 StGG - die Übernahme von Professuren ermöglichen. Heute ist die Bestimmung kaum noch anwendbar, weil die hoheitliche Ernennung von Professoren nur noch für Planstellen vorgesehen ist, die vor dem 1.9.2001 ausgeschrieben wurden (§ 162 BDG). Solche – noch immer offenen – Ernennungsverfahren gibt es heute nur mehr ganz vereinzelt (zB an der Universität Wien).

Für Unions- und EWR-Bürger gilt die Bestimmung ohnedies - auf Grund der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art 39 EGV, Art 28 EWR-Abk) - nicht. Selbst bei den noch immer offenen Ernennungsverfahren kommt sie somit nur für andere Ausländer, also etwa Schweizer oder US-Bürger, zur Anwendung.

Neue Stellen werden nur noch vertraglich besetzt. Diese sind daher keine "öffentlichen Ämter" iSd Art 3 Abs 2 StGG mehr und daher auch Ausländern unbeschränkt zugänglich.

Die ganz vereinzelt im Anwendungsbereich dieser Bestimmung noch verbleibenden Fälle rechtfertigen es nicht, diese aufrecht zu erhalten. Sie ist auch nicht mehr notwendig, wenn eine verfassungsrechtliche Ausnahmebestimmung zu Art 3 Abs 2 StGG ganz allgemein sicherstellt, dass die Befugnis zum Prüfen sowie zur Mitwirkung in Kollegialorganen nicht österreichischen Staatsbürgern vorbehalten bleibt. Dies ist für vertraglich angestellte Universitätslehrer ohnedies nötig. Eine solche Bestimmung wurde daher oben (zu § 13 Abs 3 UOG 1993) vorgeschlagen (Art U Abs 3 B-VG).

Festzuhalten ist überdies, dass sich der ex-lege-Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Übernahme einer Professur noch nie als besonderer Anreiz für qualifizierte Bewerber erwiesen hat.

Jedenfalls muss einfachgesetzlich abgesichert sein, dass bei der Bestellung von Ausländern ohne Staatsangehörigkeit eines EU- oder EWR-Mitgliedstaates zu Vertragsprofessoren nach UG 2002 keine Probleme iZm dem Fremden- und Ausländerbeschäftigungsrecht entstehen.

ERGEBNIS

Erfordert Regelungen in der Verfassungsurkunde

§§ 2 Abs 2, 7 Abs 1, 9 Abs 6, 13 Abs 2 u 3, 61 Abs 3 UOG 1993
§§ 2 Abs 2, 8 Abs 1, 10 Abs 6, 14 Abs 2 u 3 KUOG
§ 44 UniStG
§ 35 Abs 2 HSG

Aufhebung möglich

§§ 2 u 3 BG Südtirol
§§ 4a Abs 1, 39 Abs 2, 40 Abs 7, 70 Abs 4, 89 Abs 2 u 5 UOG 1993
§§ 5 Abs 1, 40 Abs 7, 78 Abs 3 u 7 KUOG
§§ 5, 11a Abs 3, 74 Abs 2, 7 u 9 UniStG
§ 56 Abs 2 HSG
§ 25 Abs 1 StbG

Derogationsnormen

§ 89 Abs 4 UOG 1993
§ 78 Abs 5 KUOG
§§ 75 Abs 4, 75a Abs 5 UniStG

Formulierungsvorschlag

Art U B-VG

(1) Die Universitäten sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen weisungsfrei und autonom. Sie können eine Satzung erlassen.

(2) Die Mitglieder universitärer Kollegialorgane sind in Ausübung dieser Funktion auch innerhalb der Universität weisungsfrei.

(3) Tätigkeiten der Lehre sowie die Mitwirkung in Organen der Universität und Studierendenvertretung sind nicht österreichischen Staatsbürgern vorbehalten.

(4) In Dienstrechtsangelegenheiten beamteter Universitätsangehöriger geht der Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister.

(5) Abs 1 gilt nicht für Aufgaben der Universitäten im Rahmen öffentlicher Krankenanstalten.

Klaus Poier

Verfassungsbestimmungen im Universitätsbereich

Art. U B-VG

(1) Die staatlichen Universitäten sind Stätten der freien wissenschaftlichen Forschung, Entwicklung und Erschließung der Künste, Lehre und Bildung mit dem Recht auf Autonomie. Sie sind im Rahmen der Gesetze und Verordnungen weisungsfrei und können Satzungen erlassen.

Abg. Dr. Eva Glawischnig
per email

Wien, am 4. Oktober 2004

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Fiedler,

die Detailprüfung der Tabellen des Berichts des Ausschusses 2 veranlasst uns, gegen vereinzelte Erledigungsvorschläge „Einsprüche“ zu erheben bzw. nähere schriftliche Erläuterungen in den Tabellen zu erbitten:

Einsprüche:

88. Schiedsstelle/Weisungsfreiheit (Art III § 4 Abs 2 Urheberrechtsgesetznovelle 1980)

Einspruch gegen F 04, solange keine Entscheidung über Art 20 Abs 2 B-VG getroffen worden ist. Weiterleitung an A 07.

343. Auskunfts- und Einsichtsrechte der Behörden und Energie-Control GmbH gegenüber Elektrizitätsunternehmen (§ 10 ElWOG)

Einspruch gegen F 04. Eine gänzliche Aufhebung wäre wohl gemeinschaftsrechtswidrig. Die Regulierungsbehörde muss über jene Instrumente verfügen, die ihr die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten ermöglicht (Elektrizitätsbinnenmarktlinie RI 2003/54/EG).

63. Gebührenrechtliche Begünstigung bei Verhandlungen in einer Volksgruppensprache (§ 22 Abs 2 Volksgruppengesetz)

Einspruch gegen F 11. Bei Wegfall des Verfassungsranges wäre nicht sichergestellt, dass die Länder gebührenrechtliche Begünstigungen bei Verhandlungen in einer Volksgruppensprache gewährleisten.

65. Diskriminierungsverbot; Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen betreffend Gleichbehandlungsrecht (§ 10 Abs 1b Gleichbehandlungsgesetz)

Einspruch gegen F 11, solange nicht explizit sichergestellt ist, dass der in § 10 Abs 1b Gleichbehandlungsgesetz normierte Diskriminierungsschutz durch die allgemeinen Tatbestände des Diskriminierungsverbotes umfasst ist.

408. Ausschlussgrund für den Präsenzdienst: zweijähriger Entwicklungshilfedienst im Ausland (§ 25 Abs 2 Wehrgesetz)

Einspruch gegen F 11. Die Parallelbestimmung im ZDG (§ 12a ZDG, Lfd Z 149) wurde an A 04 überwiesen. Vorschlag der Weiterleitung an das Präsidium, das sich die Frage der Wehrpflicht vorbehalten hat.

428. Förderungsbeitrag/Landesteil (§ 22 Abs 4 Ökostromgesetz)

Einspruch gegen F 11, solange es in A 10 keine Ergebnisse zur Frage der verbundenen Förderungen gibt.

429. Übergangsbestimmung (§ 30 Ökostromgesetz)

Einspruch gegen teilweises F 11, solange nicht geklärt ist, welche Teile ins ÜGR kommen und welche Teile einfachgesetzlich weiter bestehen sollen.

Klärungsbedürftige Punkte:

Bei einigen Bestimmungen, für die F 11 vorgesehen ist und bei denen der Gesetzgeber ursprünglich davon ausgegangen ist, dass sie einfachgesetzlich verfassungswidrig wären, waren neue Sachlichkeitserwägungen ausschlaggebend für die Entkleidung des Verfassungsranes. Es sollte ein diesbezüglicher Hinweis in den jeweiligen Erläuterungen aufgenommen werden. Jedenfalls sollte explizit bei folgenden Bestimmungen ein Hinweis aufgenommen werden, warum die Regelungen verfassungskonform sind und daher keines Verfassungsranes bedürfen.

131. Antragstellung Beibehaltung österreichischer Staatsbürgerschaft bei österreichischer Vertretungsbehörden im Ausland (§ 40 Staatsbürgerschaftsgesetz)

133. Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Anzeige ehemals politisch Verfolgter bei österreichischer Vertretungsbehörde im Ausland (§ 58c Abs 3 Staatsbürgerschaftsgesetz)

216. Förderungsempfänger/Gleichstellung in Südtirol gelegener Fachhochschulen und Universitäten (§ 3 Abs 2 Z 2 Studienförderungsgesetz)

423. Bindung österreichischer Gerichte im Schadenersatzprozess an Urteil des IStGH (§ 43 BG über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof)

Ich schlage eine Beratung der erwähnten Punkte im Präsidium vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eva Glawischnig e.h.

Alternativvorschlag

zum Recht des Nationalrats, und des Bundesrats, sich die Genehmigung der Änderung eines Staatsvertrages im vereinfachten Vertragsabschlussverfahren vorzubehalten.

Der Ausschuss 2 hat in seinem Vorschlag zur Änderung des Art 50 B-VG (neuer Abs 2a) alternativ die Möglichkeit vorgesehen, dass sich der NR oder der BR die Genehmigung bzw. Zustimmung zu einer in einem Staatsvertrag vorgesehenen vereinfachten Abänderung vorbehält. Dieser Vorschlag geht jedoch an der eigentlichen verfassungsrechtlichen Problematik vorbei, die darin besteht, dass solche im Grundvertrag vorgesehenen vereinfachten Änderungsverfahren regelmäßig an Fristen gebunden sind, die im Gesetzgebungsverfahren nur schwer eingehalten werden können. Weil es dabei regelmäßig um technische, jedenfalls aber um unpolitische Details geht – nur deshalb stimmen ja die Vertragsparteien einer solchen vereinfachten Abänderung oder Ergänzung zu –, zielt dieser Vorschlag auch an der mit diesem Vorbehalt intendierten Demokratisierung der Außenpolitik vorbei. (EG-Recht einschließlich der der EG zuzurechnenden völkerrechtlichen Verträge – wie das WTO-Abkommen – liegen von vornherein außerhalb des Anwendungsbereiches dieses Vorbehalts.)

Es wird daher folgende Alternative vorgeschlagen:

Artikel 50 Absatz ... Der Nationalrat (und der Bundesrat) ist (sind) über den beabsichtigten Abschluss eines Staatsvertrages ehestmöglich zu unterrichten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

Dieses Informationsrecht des Parlaments bezieht sich auf Staatsverträge aller Art, zumal im Stadium der Vertragsverhandlungen der politische oder gesetzesändernde Charakter nicht schon immer feststeht. Es erstreckt sich selbstverständlich auch auf die beabsichtigte Änderung eines gesetzesändernden Staatsvertrages in einem vereinfachten Verfahren.

Ein Recht zur Stellungnahme ist in diesem Informationsrecht inkludiert und braucht nicht explizit angeordnet zu werden. Die Befugnis zu einer verbindlichen Stellungnahme in Analogie zu Art 23e Abs 2 und 3 B-VG ist nicht erforderlich, weil der NR und der BR politischen sowie gesetzändernden und –ergänzenden Staatsverträgen ohnehin im Verfahren nach Art 50 B-VG zustimmen müssen.

In den Geschäftsordnungen kann vorgesehen werden, dass die Information einem Ausschuss (außenpolitischer Ausschuss oder Fachausschuss) zu geben ist. Es kann auch eine allenfalls gebotene Vertraulichkeit geregelt werden.

"Ehestmöglich" ist schwächer als "unverzüglich" (so Art 23e Abs 1 B-VG), dürfte aber im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen in Betracht zu ziehenden Fallkonstellationen angemessen sein.



Dr. Franz Leidenmühler

Staff Scientist

Zur Reform des Art. 50 B-VG

Gegen eine weitere Entdemokratisierung der Außenpolitik

- Stellungnahme -

Inhaltsübersicht

- Aufgabenstellung
- I. Ausgangssituation: Der Status quo
 - a) Art. 50 B-VG idgF.
 - b) Würdigung
- II. Der Änderungsvorschlag
 - a) Der Vorschlag v. 8. Juli 2004
 - aa) Regelungsbedarf
 - bb) Der Vorschlag
 - b) Würdigung
 - aa) Kritik 1: Weitere Entdemokratisierung der Außenpolitik
 - bb) Kritik 2: Legistische Ausgestaltung
- III. Zwischenergebnis
- IV. Zum Vorschlag des Vorbehalts eines Genehmigungs- bzw. Zustimmungsrechts durch den Nationalrat bzw. Bundesrat
 - a) Der Ergänzungsvorschlag
 - b) Würdigung
- V. Lösungsvorschlag
 - a) Vorschlag
 - b) Kommentierung

Aufgabenstellung

Im Zuge der Beratungen des Ausschuss II "Legistische Strukturfragen" des Österreich-Konvents wird erwogen, Art. 50 B-VG zu ergänzen, um dieserart die Problematik der in multilateralen völkerrechtlichen Verträgen fallweise vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahren einer befriedigenden verfassungsrechtlichen Lösung zuzuführen. Im Auftrag des Grünen Klubs im Parlament soll im folgenden eine Würdigung des vorläufigen Beratungsergebnisses vorgenommen werden. Insbesondere ist die vorgeschlagene Lösung dabei im Lichte der Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Informationsrechte zu beleuchten.

I. Ausgangssituation: Der Status quo

a) Art. 50 B-VG idgF.

Gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG bedarf der Abschluss politischer, gesetzändernder oder Gesetzesergänzender völkerrechtlicher Verträge der vorangehenden Genehmigung durch den Nationalrat. Zu den letzten beiden Gruppen gehören auch die völkerrechtlichen Verträge verfassungsändernden oder verfassungsergänzenden Inhalts.¹

Soweit ein genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Vertrag Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Länder regelt, bedarf er überdies der Zustimmung des Bundesrates.

b) Würdigung

Art. 50 B-VG ist zwar mit "Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Vollziehung des Bundes" betitelt, bei der Genehmigung gesetz- bzw. verfassungsergänzender und -ändernder völkerrechtlicher Verträge handelt es sich jedoch materiell um legislative Tätigkeit, schließlich haben verfassungsändernde völkerrechtliche Verträge den Rang und die daran geknüpften Rechtswirkungen von Bundesverfassungsgesetzen und gesetzändernde völkerrechtliche Verträge den Rang von einfachen Bundesgesetzen, also etwa auch Gesetzescharakter iSv. Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG.²

Diesem legislativen Charakter des Abschlusses von Staatsverträgen korreliert aber nach dem System des B-VG keine entsprechende umfassende Kompetenz des Parlamentes bei der Erzeugung dieser Normen. Nationalrat und Bundesrat sind an der Erzeugung von Rechtsnormen der Rechtssatzform "völkerrechtlicher Vertrag" nicht kreativ – etwa schon an der Vorbereitung und Aushandlung – beteiligt, sondern nur sanktionierend. Der in Art. 50 Abs. 1 B-VG verwendete Begriff der "Genehmigung" als Bedingung des Eintritts der rechtlichen Verbindlichkeit bestimmter völkerrechtlicher Verträge macht deutlich, dass das Parlament einen ihm vorgelegten völkerrechtlichen Vertrag nur entweder insgesamt ablehnen oder dessen Abschluss mit oder ohne Erfüllungsvorbehalt genehmigen kann. Die Einflussnahme auf den Inhalt eines solchen Vertrages ist nicht möglich. Vielmehr kommen Nationalrat und Bundesrat erst am Endpunkt einer mitunter umfangreichen außenpolitischen Aktivität der Bundesregierung zum Zug, sofern sich diese in einem Vertrag konkretisiert hat, und auch dann nur ohne gestalterische Einflussmöglichkeit.

Diese nicht sehr umfangreiche Ausgestaltung der Kompetenzen des österreichischen Nationalrates und Bundesrates, wie im übrigen diejenigen vieler Parlamente anderer Staaten im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge, ist historisch darauf zurückzuführen, dass die Außenpolitik traditionell die Prerogative des Monarchen war. Zwar brachte die mit der zunehmenden Demokratisierung verbundene Aufwertung der Parlamente insgesamt auch eine Reduktion der Allmacht der Monarchen bei der Gestaltung der Außenpolitik ihrer Staaten – so enthielten schon Verfassungen des 19. Jhdts. das Modell der parlamentarischen Genehmigung der

¹ Vgl. *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl. (2000), S. 105.

² Vgl. *Öhlinger*, Verfassungsrecht, 5. Aufl. (2003), S. 74 .

vom Monarchen geschlossenen völkerrechtlichen Verträge –, doch hat sich daran im Grunde genommen bis heute nichts mehr geändert.³

Neben dieser bloßen Genehmigungs- bzw. Ablehnungskompetenz im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf das Wirken der Bundesregierung in Internationalen Organisationen begrenzt. So unterliegt etwa das Abstimmungsverhalten von Regierungsvertretern in den Organen der Internationalen Organisationen keiner Kontrolle durch das Parlament, wenn dies nicht gesondert gesetzlich verankert wurde.

So hat etwa gemäß Art. 23 e B-VG das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Im Zuge einer solchen Stellungnahme können sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat dem jeweiligen Mitglied der Bundesregierung auch Vorgaben für das Abstimmungsverhalten erteilen, von denen nur unter zwingenden Umständen abgewichen werden darf, worüber aber unverzüglich Bericht zu erstatten ist. Damit hat das Parlament immerhin im Rahmen der EU-Politik die Möglichkeit, auch gestalterisch zu intervenieren.

In vielen Fällen gewährleistet aber lediglich das so genannte „Misstrauensvotum“ gemäß Art. 74 Abs. 1 B-VG den Zusammenhalt zwischen den Zielvorstellungen der Mehrheit der Abgeordneten im Nationalrat und der Tätigkeit der Bundesregierung im außenpolitischen Bereich. Ansonsten bleibt der eigentliche Souverän im parlamentarisch-demokratischen System, die Bürgerinnen und Bürger, vertreten durch die Abgeordneten, ungehört.

Diesen wie dargelegt ohnehin schon sehr schwach ausgestalteten Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments droht nunmehr eine weitere Verschlechterung durch den vorliegenden Änderungsvorschlag.

II. Der Änderungsvorschlag

a) Der Vorschlag v. 8. Juli 2004⁴

aa) Regelungsbedarf

Zahlreiche multilaterale völkerrechtliche Verträge enthalten neben einem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren auch ein so genanntes vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren, wonach durch schlichten Beschluss der Organe oder der Vertragspartner Teile des Vertrages abgeändert werden können.

Sieht ein solches vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren einen Mehrheitsbeschluss vor – besteht also keine Blockademöglichkeit durch Österreich – so wird dies von der österreichischen Praxis als durch Art. 9 Abs. 2 B-VG abgedeckte Übertragung von Hoheitsrechten angesehen⁵ und auf eine Genehmigung des Vertrags im Verfassungsrang verzichtet. Kann ein solcher Beschluss aufgrund eines Einstimmigkeitserfordernisses aber von Österreich blockiert werden, so wird eine Verfassungsbestimmung bei Genehmigung des Vertrages für erforderlich erachtet, um vom

³ Zu der regelmäßig erhobenen Forderung nach einer Demokratisierung der Außenpolitik vgl. nur *Krippendorff*, Kritik der Außenpolitik (2000), S. 189 ff.; *Sibley*, Can Foreign Policy Be Democratic?, in: *Goldwin* (Hrsg.), Readings in World Politics, 2. Aufl. (1970), S. 233 ff.

⁴ Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 24 f.; vom Präsidium am 1. September 2004 übernommen.

⁵ Art. 9 Abs. 2 B-VG bestimmt, dass durch einen gemäß Art. 50 Abs. 1 *leg. cit.* zu genehmigenden Staatsvertrag einzelne Hoheitsrechte des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe übertragen werden können. Als solche zwischenstaatliche Einrichtung wird auch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten eines multilateralen Vertrages, der die Kompetenz zur Vertragsrevision übertragen wurde, angesehen (vgl. dazu *Griller*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (1989), S. 281).

Erfordernis der parlamentarischen Genehmigung künftiger (vereinfachter) Vertragsänderungen, die aus Zeitgründen nicht möglich ist, zu dispensieren.⁶

Nach Überzeugung der Mitglieder des Ausschuss II sollte eine neue Bundesverfassung für die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren hinreichend Spielraum lassen. Da im Hinblick auf die mögliche Verankerung eines Inkorporationsgebots in der neuen Verfassung künftig Verfassungsbestimmungen im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen möglichst zu vermeiden sind, schlägt der Ausschuss II eine generell-abstrakte Lösung durch Ergänzung der Bestimmungen über die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen in Art. 50 B-VG vor.

bb) Der Vorschlag

Die vom Ausschuss II vorgeschlagene Ergänzung des Art. 50 B-VG um einen Abs. 2 a lautet:

“Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung ermächtigt, bedarf eine derartige Änderung keiner Genehmigung nach Abs. 1“.

b) Würdigung

aa) Kritik 1: Weitere Entdemokratisierung der Außenpolitik

Hintergrund der Rechte des Nationalrates bzw. des Bundesrates aufgrund von Art. 50 B-VG ist, zu verhindern, dass auf einem Umwege – nämlich durch die Schaffung von neuem Recht im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages – die Rechtslage verändert und dieserart das Gesetzgebungsmonopol des Nationalrates als der gewählten Volksvertretung ausgehöhlt wird.⁷

Der vorliegende Änderungsvorschlag verleiht dagegen der Bundesregierung mit dem Argument der “Schaffung von Spielraum [...] für vereinfachende Instrumente, die im Rahmen des international Üblichen liegen“⁸ im Bereich der vereinfachten Vertragsänderungsverfahren einen gänzlich unbegrenzten Freiraum.

Sofern nicht speziell verankert, ist – wie ausgeführt – eine rechtlich geregelte Einflussnahme des Parlaments auf die Willensbildung im Vorfeld nicht möglich, und nach dem vorliegenden Text soll nun auch das Erfordernis der Genehmigung ohne Möglichkeit einer Einzelfallprüfung entfallen.

Damit wäre für weite Bereiche eine verbindliche Einflussnahme des Nationalrates und des Bundesrates auf die Erzeugung von in Österreich geltenden Rechtsnormen nicht mehr möglich, ja nicht einmal eine Unterrichtung der beiden Organe über in vereinfachten Verfahren vorgenommene Vertragsänderungen ist im Vorschlag vorgesehen.

Nach derzeit geltender Verfassungsrechtslage entscheidet sich der Nationalrat in jedem Einzelfall mit qualifizierter Mehrheit⁹ – sozusagen in einem bewussten Akt durch den Erlass einer Verfassungsbestimmung – für den Verzicht auf sein Genehmigungserfordernis im Falle vereinfachter Vertragsänderungsverfahren. Damit ist es einer qualifizierten Minderheit (1/3 + 1) der Abgeordneten möglich, zu verhindern, dass sich das Parlament seiner Gesetzgebungshoheit, niedergeschlagen im Genehmigungserfordernis, partiell begibt.

Der vorliegende Vorschlag dagegen sieht einen generellen Genehmigungsverzicht durch den Nationalrat und auch den Bundesrat vor. Eine Entscheidung im Einzelfall käme dem Parlament nicht mehr zu. Wollte der Nationalrat im Falle einer Realisierung dieser Verfassungsänderung künftig seine Gesetzgebungshoheit wahren, bliebe ihm nur die generelle Nichtgenehmigung eines

⁶ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 24.

⁷ Siehe dazu *Koja*, Einführung in das öffentliche Recht (1998), S. 18.

⁸ Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 24.

⁹ Im Fall, dass das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren von Österreich blockiert werden kann (siehe oben).

völkerrechtlichen Vertrages, der ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren enthält. Einer qualifizierten Minderheit wäre es dann aber nicht mehr möglich, auf die Vorgehensweise Einfluss zu nehmen.

Durch diesen generell-abstrakten Verzicht auf das Genehmigungserfordernis im Falle vereinfachter Vertragsänderungsverfahren würden sich der Nationalrat und der Bundesrat der Rechtsnormerzeugungshoheit in möglicherweise ganz zentralen Bereichen begeben, wie folgende Beispiele zeigen sollen.

So wäre etwa nach derzeit in Geltung stehendem Gemeinschaftsrecht der Übergang der EU zu einem Verteidigungsbündnis in einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren zu beschließen (vgl. Art. 17 Abs. 1 EUV).

Und nach dem – noch nicht in Geltung stehenden – künftigen Verfassungsvertrag für eine Europäische Union könnten überhaupt alle Änderungen “betreffend die internen Politikbereiche der Union“ in einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren beschlossen werden (vgl. Art. IV-7b Verfassungsvertrag). Diese in einem solchen vereinfachten Verfahren zu ändernden Bereiche des Teil III Titel III des Verfassungsvertrages sind beispielsweise sämtliche Vertragsbestimmungen über den Binnenmarkt (Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht, Steuerliche Vorschriften), die Wirtschafts- und Währungspolitik, sowie eine Reihe anderer Politiken wie etwa Beschäftigung, Landwirtschaft, Umwelt oder Energie, und nicht zuletzt die Bestimmungen über die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit.

Zwar enthalten sowohl Art. 17 EUV als auch Art. IV-7b des Verfassungsvertrages einen Hinweis auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen – doch sähen gerade diese nach der Ergänzung um den vorgeschlagenen Art. 50 Abs. 2 a B-VG keine Einbindung des Nationalrates und des Bundesrates mehr vor!

Auch die im Ausschuss II erwogene *lex specialis* im B-VG für künftige Änderungen der Verträge über die Europäische Union¹⁰ würde nach der derzeit vorliegenden Formulierung für die im vereinfachten Verfahren vorgenommenen Vertragsänderungen keine Anwendung finden. In der Textierung des Ausschussberichts werden durch den betreffenden Artikel zwar Art. 50 Abs. 2 und 3 für nicht anwendbar erklärt,¹¹ es fehlt aber ein diesbezüglicher Ausschluss für Art. 50 Abs. 2 a. Wird ein solcher nicht ergänzt, so fände die Regelung über den Entfall der Genehmigung vereinfachter Vertragsänderungen auch im Bereich der die EU begründenden Verträge Anwendung.

Eine weiteres Beispiel für eine weittragende Möglichkeit der Vertragsänderung in einem vereinfachten Verfahren soll aus dem Bereich der WTO entnommen werden. Gemäß Art. X Abs. 8 WTO-Übereinkommen 1994 können durch schlichten (konsensuellen¹²) Beschluss der Ministerkonferenz die Vorschriften über das Streitbeilegungsverfahren geändert werden.

Alleine diese Beispiele lassen den völligen Verzicht auf die parlamentarische Genehmigung von in vereinfachten Verfahren herbeizuführenden Änderungen völkerrechtlicher Verträge im Hinblick auf die erforderliche Wahrung der Gesetzgebungshoheit von Nationalrat und Bundesrat inakzeptabel erscheinen.

bb) Kritik 2: Legistische Ausgestaltung

Neben einer materiellen Kritik des Änderungsvorschlages im Lichte der Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte ist hinsichtlich seiner legistischen Ausgestaltung noch eine – sicherlich nicht in der Intention der Verfasser liegende – vom Wortlaut des Änderungsvorschlages aber mit umfasste Auslegungsalternative aufzuzeigen, die zu geradezu dramatischen Konsequenzen führt.

¹⁰ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 21 f.; sowie auch schon 8/AUB-K - Ausschussergebnis, S. 55-58.

¹¹ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 22.

¹² Damit liegt ein Fall eines vereinfachten Verfahrens vor, in dem Österreich (sofern das Stimmrecht nicht gemäß Art. IX Abs. 1 WTO von der EU ausgeübt wird) eine Blockademöglichkeit eingeräumt ist.

Der Wortlaut der von Ausschuss II vorgelegten Formulierung ("Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung ermächtigt") erfasst nämlich nicht nur die so genannten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, sondern sämtliche Änderungsverfahren, mithin auch die ordentlichen, die in völkerrechtlichen Verträgen vorgesehen sind.

So wäre etwa auch das derzeit geltende allgemeine Vertragsänderungsverfahren des EU-Vertrages (Art. 48 EUV) ein Anwendungsfall für den Art. 50 Abs. 2 a B-VG in der vorgelegten Fassung, da auch durch diese Bestimmung in dem dort vorgesehenen Verfahren ein "Staatsvertrag zu seiner Änderung ermächtigt". Selbst der Hinweis in Art. 48 EUV auf das Erfordernis der Ratifizierung durch die Vertragsstaaten "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" würde nicht zum Erfordernis einer Genehmigung durch den Nationalrat führen, da eben die österreichischen verfassungsrechtlichen Vorschriften (*in concreto* Art. 50 Abs. 2 a B-VG) diese ausschließen.

Aus diesem Grunde bedarf der vorgelegte Änderungsvorschlag einer sprachlichen Präzisierung, um tatsächlich nur die so genannten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren zu erfassen.

Vorschlag:

*"Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung **in einem vereinfachten Verfahren** ermächtigt, bedarf eine derartige Änderung keiner Genehmigung nach Abs. 1".*

III. Zwischenergebnis

Das derzeit in Geltung stehende Erfordernis der "Genehmigung" völkerrechtlicher Verträge durch den Nationalrat beziehungsweise der möglicherweise – mit qualifizierter Mehrheit – vorgenommene Verzicht auf eine solche Genehmigung im Falle eines in einem bestimmten Vertrag vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens stellen ein demokratiepolitisches Minimum an parlamentarischer Mitwirkung an der Herbeiführung der innerstaatlichen rechtlichen Verbindlichkeit völkerrechtlichen Vertragsrechts dar.

Eine darüber hinausgehende verfassungsrechtliche generell-abstrakte Präsomption eines Verzichts der gesetzgebenden Organe auf die nach der geltenden Rechtslage im Falle vereinfachter Vertragsänderungsverfahren zumindest mögliche Herbeiführung einer dem Einzelfall adäquaten Lösung, stellte eine Konterkarierung demokratisch getragener Außenpolitik dar.

IV. Zum Vorschlag des Vorbehalts eines Genehmigungs- bzw. Zustimmungsrechts durch den Nationalrat bzw. Bundesrat

a) Der Ergänzungsvorschlag

Nach dem Ergänzungsvorschlag einiger Mitglieder des Ausschuss II¹³ könnte zur Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte die Änderung so ausgestaltet werden, dass sich Nationalrat und Bundesrat im Einzelfall ihr Genehmigungsrecht auch im Falle von Änderungen völkerrechtlicher Verträge in einem vereinfachten Verfahren vorbehalten können.

Art. 50 Abs. 2 a B-VG sollte demnach lauten:

*"Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung [in einem vereinfachten Verfahren] ermächtigt, bedarf eine derartige Änderung keiner Genehmigung nach Abs. 1 [, es sei denn, dass sich der **Nationalrat oder der Bundesrat dies vorbehält**]"*.

¹³ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 24 f.

b) Würdigung

Ein solcher Vorbehalt sollte nach der Auffassung seiner Protagonisten ähnlichen Regeln unterliegen wie ein Erfüllungsvorbehalt nach Art. 50 Abs. 2 B-VG.¹⁴ Damit wäre die Intention dieses Vorschlags, dass im Falle eines entsprechenden Vorbehalts durch den Nationalrat oder Bundesrat die im Zuge des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens beschlossenen Änderungen unabhängig von ihrem völkerrechtlichen Inkrafttreten grundsätzlich zunächst keinerlei innerstaatlichen Rechtswirkungen hätten. Erst nach Genehmigung durch den Nationalrat käme den Änderungen Wirkung im innerstaatlichen Bereich zu.

Was sich Nationalrat und Bundesrat vorbehalten können sollen, wäre also ein Genehmigungsrecht im Nachhinein.

Diese hinter dem Ergänzungsvorschlag stehende Intention findet aber keine Entsprechung in der vorgeschlagenen Textierung:

Nach dem Wortlaut des Ergänzungsvorschlags soll es dem Nationalrat bzw. dem Bundesrat offenstehen, sich "eine Genehmigung nach Abs. 1" (arg.: die Verwendung von "dies" im Ergänzungstext verweist auf den ersten Satzteil) vorzubehalten.

Diese Genehmigung nach Art. 50 Abs. 1 B-VG hat aber dem Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages voranzugehen, also vor dem Eingehen der völkerrechtlichen Verpflichtung zu erfolgen, um eine Völkerrechtsverletzung im Falle der Nichtgenehmigung zu vermeiden.

Ein entsprechendes Genehmigungsrecht im Ergänzungsvorschlag wäre daher als ein Recht zur Genehmigung von Vertragsänderungen ebenfalls vor Beschlussfassung des Organs bzw. der Gesamtheit der Mitgliedstaaten eines multilateralen Vertrages, der die Kompetenz zur Vertragsrevision im vereinfachten Verfahren übertragen wurde, zu verstehen – und nicht als ein Genehmigungsrecht im Nachhinein, wie von den Verfassern des Ergänzungsvorschlags wohl intendiert.

Das entscheidende Problem dieses Ergänzungsvorschlags liegt jedoch im Bereich jener vereinfachten Vertragsänderungsverfahren, die eine Entscheidung durch Mehrheitsbeschluss vorsehen.

Eine Genehmigung wäre in diesem Falle technisch regelmäßig nur im Nachhinein möglich, im Falle der Versagung der Genehmigung wäre aber durch Österreich bereits eine völkerrechtliche Bindung eingegangen worden, deren Umsetzung in die innerstaatliche Rechtsordnung dann jedoch unterbliebe. Denn dann stellte sich die Frage nach den Konsequenzen eines allfälligen Unterbleibens der innerstaatlichen Genehmigung von völkerrechtlich bereits in Kraft getretenen Änderungen. Aus diesem Grunde wurde zu Recht von der überwiegenden Ansicht im Ausschuss II die vom Ergänzungsvorschlag angestrebte Wahrung der parlamentarischen Genehmigungsbefugnisse in jenen Konstellationen als problematisch erachtet, in denen eine Vertragsänderung durch Mehrheitsbeschluss erfolgen und daher auch ohne Zustimmung Österreichs zustande kommen kann.¹⁵

V. Lösungsvorschlag

a) Vorschlag

Basierend auf den dargelegten Erwägungen wird nunmehr ein eigener Vorschlag für eine Ergänzung des Art. 50 B-VG um zwei neue Absätze vorgelegt:

Art. 50 Abs. 2 a

¹⁴ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 24 f.

¹⁵ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 25.

“Soweit ein Staatsvertrag zu seiner Änderung in einem vereinfachten Verfahren ermächtigt, bedarf eine derartige Änderung keiner Genehmigung nach Abs. 1, es sei denn, dass sich der Nationalrat oder der Bundesrat dies vorbehält. Ein solcher Vorbehalt ist nicht möglich bei Staatsverträgen, die zu ihrer Änderung in einem vereinfachten Verfahren durch Mehrheitsbeschluss ermächtigen.”

Abs. 2 b

“Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben zu Änderungen von Staatsverträgen gemäß Abs. 2 a zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.”

b) Kommentierung

Falls sich der Nationalrat und/oder der Bundesrat die Genehmigung einer in einem vereinfachten Verfahren, das Einstimmigkeit vorsieht, herbeigeführten Vertragsänderung vorbehalten, so kann daraus keine Diskrepanz zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlicher Umsetzung resultieren. Da eine solche Genehmigung gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG vor der österreichischen Zustimmung im vereinfachten Verfahren zu erfolgen hat, wird eine völkerrechtliche Verpflichtung ohne entsprechende Genehmigung gar nicht eingegangen.

Bei vereinfachten Vertragsänderungsverfahren dagegen, die einen Mehrheitsbeschluss vorsehen, soll nach hier präsentiertem Vorschlag kein Genehmigungsvorbehalt möglich sein. Eine Genehmigung wäre in diesem Falle regelmäßig ohnehin nur im Nachhinein möglich – und daher keine Genehmigung iSd Art. 50 Abs. 1 –, zudem bestünde die Gefahr einer Diskrepanz zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und innerstaatlicher Umsetzung im Falle der Nichtgenehmigung, wie auch schon von Mitgliedern des Ausschusses II festgestellt wurde.¹⁶

Haben der Nationalrat bzw. der Bundesrat Bedenken aufgrund der Tragweite von in vereinfachten Vertragsänderungsverfahren mit Mehrheitsentscheidung möglicherweise herbeigeführten Weiterentwicklungen des Vertrags, so bleibt nur der Nichtabschluss des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags.

Durch die in Art. 50 Abs. 2 b vorgesehene Informationspflicht wird schließlich sichergestellt, dass Nationalrat und Bundesrat über Vorhaben zu Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren sowohl im Falle der vorgesehenen Einstimmigkeit als auch des Mehrheitsbeschlusses unterrichtet werden und, falls nicht in ersterem Falle ohnehin die Genehmigung vorbehalten wurde, zumindest Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

(Linz, am 11. Oktober 2004)

¹⁶ Vgl. den Bericht Ausschuss II v. 8. Juli 2004 (11/AUB-K), S. 25.

**Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen des Bundes -
Neuregelung im Zusammenhang mit der Neufassung des Art. 9 Abs. 2 B-VG**
(Unterlage für die Sitzung des Ausschusses 2 am 12. Oktober 2004)

Variante 1: Dem Art. 10 wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) Liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben nach Abs. 3 vor, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Landessache ist, so ist der Bund beim Abschluss des Staatsvertrages an diese Stellungnahme gebunden. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außenpolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.“

Variante 2: Dem Art. 10 wird folgender Abs. 4 [werden folgende Abs. 4 und 5] angefügt:

„(4) Liegt dem Bund eine einheitliche Stellungnahme der Länder zu einem Vorhaben nach Abs. 3 vor, mit dem Hoheitsrechte der Länder übertragen werden sollen, so ist der Bund beim Abschluss des Staatsvertrages an diese Stellungnahme gebunden. Der Bund darf davon nur aus zwingenden außenpolitischen Gründen abweichen. Der Bund hat diese Gründe den Ländern unverzüglich mitzuteilen.

[(5) Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Länder nach Abs. 4 obliegt den Landtagen. Die näheren Bestimmungen hiezu werden vom Landesverfassungsgesetzgeber getroffen.]“

Bemerkungen zu Variante 1:

I. Allgemeines:

1. Der bisherige Art. 9 Abs. 2 B-VG sieht (u.a.) vor, dass durch einen vom Nationalrat zu genehmigenden Staatsvertrag einzelne „Hoheitsrechte des Bundes“ auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe übertragen werden können. Aufgrund dieser seit 1981 bestehenden Ermächtigung war es seither nicht mehr erforderlich, einen entsprechenden Staatsvertrag als verfassungsändernd zu behandeln.

Die bisherige Regelung des Art. 9 Abs. 2 B-VG erlaubte jedoch nicht die Übertragung von „Hoheitsrechten der Länder“. Staatsverträge, mit denen Hoheitsrechte der Länder übertragen wurden, waren daher als verfassungsändernd zu behandeln und bedurften sowohl im Nationalrat als auch

im Bundesrat erhöhter Anwesenheits- und Beschlussquoren (Art. 50 Abs. 3 iVm Art. 44 Abs. 1 und 2 B-VG).

Aufgrund der nunmehr vorgeschlagenen Änderung des Art. 9 Abs. 2 B-VG (s. Bericht des Ausschusses 2 vom Juli dJ und den dort angeschlossenen Textvorschlag Prof. Öhlingers) wäre es möglich, auch Hoheitsrechte der Länder mit Staatsvertrag des Bundes zu übertragen, ohne dass dieser Staatsvertrag des Verfassungs-rangs bedurfte.

2. Auf Grund des Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG ist der Bund zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Staatsverträge) berufen. Diese Kompetenz des Bundes umfasst auch den Abschluss solcher Staatsverträge, die in inhaltlicher Hinsicht Angelegenheiten zum Gegenstand haben, die in der Gesetzgebung Landessache sind. Durch Staatsvertrag des Bundes können daher Landesgesetze geändert werden, ohne dass die Länder diesbezüglich ein inhaltliches Mitspracherecht haben. Den Bund trifft diesfalls (ebenso wie in den weiteren Fällen des Art. 10 Abs. 3 B-VG) lediglich die – auch in der Bundesstaatlichkeit begründete (s. 182 BlgNR, 13. GP, S 15) – verfassungsrechtliche Pflicht, die Länder in diesen Angelegenheiten zu hören.

Aufgrund der beabsichtigten Neuregelung des Art. 9 Abs. 2 B-VG wird es für den Bund in einem (relativ schmalen) Segment jener Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung Landessache sind, leichter als bisher, diese Angelegenheiten zu regeln: Eine Übertragung einzelner Hoheitsrechte der Länder durch Staatsvertrag bedarf in Zukunft keines Verfassungs-ranges und daher auch keiner qualifizierten Mehrheit von Nationalrat und Bundesrat mehr.

Aus Anlass dieser – im Hinblick auf das angestrebte Inkorporationsgebot sinnvollen und zur Vermeidung von Verfassungsrecht außerhalb des B-VG nötigen, die Stellung der Länder aber schwächenden – Änderung sollen die Mitwirkungsrechte der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen, die die Interessen der Länder besonders berühren, gestärkt werden. Dies erscheint nicht nur aus Gründen der Bundesstaatlichkeit sachlich gerechtfertigt, sondern auch deshalb, weil bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union entsprechende Mitwirkungsrechte schon vorgesehen sind (vgl. Art. 23d B-VG) und nicht ersichtlich ist, warum dem Bund in Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung Landessache sind, beim Abschluss von Staatsverträgen ein größerer Gestaltungsfreiraum zukommen soll als bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union.

3. Aufgrund obiger Überlegungen und des ergänzenden Mandats des Präsidiums des Österreich-Konvents vom 1. September d.J. wurde daher – in Anlehnung an das Mitwirkungsrecht nach Art. 23d B-VG – der eingangs angeführte Vorschlag formuliert.

II. Zum Formulierungsvorschlag:

Zu Abs. 4: Eine „einheitliche Stellungnahme der Länder“ setzt voraus, dass alle Länder an der Willensbildung beteiligt waren. Das bedeutet aber nicht, dass die Willensbildung einstimmig erfolgen muss. Die Willensbildung der Länder muss für den Bund zweifelsfrei nachvollziehbar sein.

Die Frage, welche Organe auf Seite der Länder an dieser Willensbildung teilnehmen, ist den Ländern zur Regelung überlassen. Dies könnte etwa durch landesverfassungsrechtliche Vorschriften oder durch eine Vereinbarung der Länder untereinander gemäß Art. 15a B-VG erfolgen.

„Zwingende außenpolitische Gründe“, die ausnahmsweise die Abweichung rechtfertigen können, liegen vor, wenn dies zur Wahrnehmung wichtiger österreichischer Interessen im völkerrechtlichen Verkehr unabweisbar ist. Diese Gründe sind den Ländern unverzüglich mitzuteilen. Das liegt im Interesse einer frühzeitigen Information.

Bemerkungen zu Variante 2:

Die Variante 2 unterscheidet sich von der Variante 1 in zwei Punkten: Erstens betrifft das beabsichtigte Mitwirkungsrecht nicht generell Angelegenheiten, „in denen die Gesetzgebung Landessache ist“, sondern lediglich jene Vorhaben, mit denen „Hoheitsrechte der Länder“ übertragen werden (Abs. 4). Zweitens soll die Willensbildung nur unter Einbindung der Landtage möglich sein (Abs. 5).

Zu Abs. 4: Die Anknüpfung an jene Staatsverträge, mit denen Hoheitsrechte der Länder übertragen werden, trägt dem Umstand Rechnung, dass gerade in diesem Bereich mit der beabsichtigten Neuregelung des Art. 9 Abs. 2 B-VG die Position des Bundes zu Lasten jener der Länder verbessert wird und sich insofern der Ausgleich in Form eines Mitwirkungsrechtes der Länder auf diesen Bereich beschränken könnte.

Sachlicher erscheint es jedoch, nicht nur in diesem Teilsegment ein Mitwirkungsrecht der Länder vorzusehen, sondern in allen Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung Landessache ist (s. Variante 1). Die Übertragung einzelner Hoheitsrechte dürfte in der Regel keine gravierendere Belastung für ein Land bedeuten als sonst die Fremdbestimmung in einer Angelegenheit, die Sache des Landesgesetzgebers ist.

Zu Abs. 5: Mit dieser Bestimmung, die lediglich als (Sub)Variante formuliert ist, wird der Spielraum der Länder in der Frage, welches Organ das Mitwirkungsrecht wahrnehmen soll, eingeschränkt. Die Willensbildung zur einheitlichen Stellungnahme bedarf demnach der Befassung der Landtage. Die näheren Bestimmungen dazu, auch z.B. zur Frage, ob die Befassung eines bestimmten Landtagsausschusses genügt, bleibt dem Landesverfassungsgesetzgeber vorbehalten.

Textvorschläge zur Verfassungsänderung, zu verfassungsausführenden Gesetzen und zur Beschränkung von Sammelgesetzen

I. Vorbemerkungen

Um Bestimmungen über die Änderung der neuen Verfassung textieren zu können, muss ihr Titel bekannt sein. In weiterer Folge wird die neue Verfassung wie die derzeit geltende als „Bundes-Verfassungsgesetz“ bezeichnet und mit „B-VG 200■“ abgekürzt, ohne damit die auf politischer Ebene zu fallende Entscheidung präjudizieren zu wollen.

Die Wahl des Titels verfügt jedoch auch über eine verfassungsrechtliche Dimension. Auch eine neue Verfassung muss sich an den Rechtserzeugungsregeln der alten Verfassung messen lassen, wenn sie nicht auf revolutionärem Wege ergeht, sondern unter Wahrung der Rechtskontinuität in Kraft treten will. Nach Art. 44 Abs. 1 B-VG sind Verfassungsgesetze ausdrücklich als solche zu bezeichnen. Diese Regel schließt es aus, die neue Verfassung in aller Schlichtheit als „Bundesverfassung der Republik Österreich“ zu benennen, sofern man mit der völlig herrschenden Auffassung eine formelle Deutung des Begriffs „Gesamtänderung“ in Art. 44 Abs. 3 ablehnt.

Das eben Gesagte gilt auch für das Verfassungsbegleitgesetz. Es wird in weiterer Folge in Fortführung der österreichischen Tradition als „Bundesverfassungsgesetz betreffend den Übergang zum Bundes-Verfassungsgesetz 200■“ bezeichnet und mit „Verfassungsübergangsgesetz 200■ – VÜG“ abgekürzt.

II. Erzeugungsbedingungen für Verfassungsrecht

Variante 1: Orientierung an den Vorbildern

Die klassische Formulierung des Inkorporationsgebots ist jene in Art. 79 Abs. 1 GG. Fügt man sie mit Art. 44 B-VG zusammen und baut man das Verbot von Verfassungsänderungen in Sammelnovellen in den Text ein, so ergibt sich folgende Fassung (Varianten in eckigen Klammern):

Art. X. (1) Dieses Bundes-Verfassungsgesetz kann nur durch ein Bundesgesetz geändert werden, das seinen Text – und ausschließlich diesen [und nur seinen Text] – ausdrücklich ändert oder ergänzt.

(2) Ein solches Gesetz kann vom Nationalrat nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Sofern es die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung einschränkt, bedarf es überdies der mit qualifizierter Mehrheit zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.

(3) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung nur, wenn dies von einer qualifizierten Minderheit im Nationalrat oder im Bundesrat verlangt wird, ist vor ihrer Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen.

Diese Formulierung stellt einzig auf die Stammurkunde ab. Dass auch das Verfassungsbegleitgesetz und die Trabanten zur Verfassung zählen und Verfassungsänderungen auch im Wege der Textänderung von Verfassungsbegleitgesetz und Trabanten erfolgen können, wird durch folgende Bestimmung sichergestellt:

Art. Y. Folgende Gesetze gelten [in jeder Hinsicht] als Bestandteil dieses Bundes-Verfassungsgesetzes:

1. das Gesetz vom 3. April 1919, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, StGBI. Nr. 209 i.d.F. BGBl. I Nr. 194/1999;
2. das Gesetz vom 3. April 1919, über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden, StGBI. Nr. 211 i.d.F. StGBI. Nr. 484/1919;
3. Artikel I des Verbotsgesetzes 1947, StGBI. Nr. 13/1945 i.d.F. BGBl. Nr. 148/1992;
4. das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl. 211;
5. das Bundesverfassungsgesetz betreffend den Übergang zum Bundes-Verfassungsgesetz 200 ■ (Verfassungsübergangsgesetz 200 ■ – VÜG), BGBl. I Nr. ■.

Alternativ könnte auch bereits in Art. X Abs. 1 auf die Trabanten (unter Einschluss des Verfassungsbegleitgesetzes) Bezug genommen werden. Dazu müsste allerdings der „Bonner Eingang“ („Dieses Grundgesetz ...“) durch eine neutralere Fassung ersetzt werden:

Art. X. (1) Änderungen der Verfassung erfolgen durch ein Gesetz, das sich darauf beschränkt, den Text dieses Bundes-Verfassungsgesetzes oder der in Art. Y genannten Gesetze ausdrücklich abzuändern oder zu ergänzen.

In Art. X Abs. 2 ist zudem vorausgesetzt, dass die Begriffe qualifizierte Mehrheit und qualifizierte Minderheit an anderer Stelle der Verfassung entsprechend definiert werden. Hiefür und für die sonstigen Quorenregelungen böten sich folgende Formulierungen an:

Art. Z. (1) Sofern nicht anders bestimmt, bedürfen Beschlüsse allgemeiner Vertretungskörper [von Kollegialorganen] der Anwesenheit von mindestens einem Drittel ihrer Mitglieder und der unbedingten Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

(2) Wenn dieses Bundes-Verfassungsgesetz für Beschlüsse die qualifizierte Mehrheit verlangt, ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und die Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich.

(3) Eine qualifizierte Minderheit liegt vor, wenn wenigstens ein Drittel der abgegebenen Stimmen auf den Antrag entfällt.

Variante 2: Ein Alternativweg

Die Formulierung des Grundgesetzes hat jedoch den Nachteil, dass der Begriff „Änderung“ in ihr ambivalent verwendet wird: einmal materiell als Verfassungsänderung, einmal formell als Änderung der Urkunde. Diese Sinnverschiedenheit wird zwar dadurch offengelegt, dass die Änderung in der zweiten Bedeutung neben die Ergänzung gestellt wird („Dieses Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz *geändert* werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich *ändert oder ergänzt*.“); es bleibt aber eine terminologische Unsauberkeit. Vor allem aber: Die Ersetzung des Grundgesetzes durch eine neue deutsche Verfassung wird durch Art. 79 nicht erfasst und wäre deshalb unzulässig, gäbe es nicht den Art. 146 GG, der einen solchen Übergang ohne Bruch der Rechtskontinuität ausdrücklich eröffnet.

Der folgende Vorschlag versucht, beide Probleme dadurch zu lösen, dass der Begriff „Verfassungsänderung“ strikt materiell verwendet und bestimmten Textmanipulationen, in deren Wege Verfassungsänderungen bei sonstigem Scheitern des Erzeugungsversuchs ausschließlich erfolgen können, gegenübergestellt wird. Als solche Manipulationen kommen die Ergänzung, die Streichung und der Austausch von Text in Frage. Der Austausch wird deshalb eigens angeführt, um den Wechsel der Urkunde – oder, um es treffender zu sagen: die Gesamtänderung – zu ermöglichen. Denn ein solcher Wechsel lässt sich gedanklich nicht mehr in Streichungen und Ergänzungen ein und derselben Urkunde aufspalten.

Außerdem sieht der folgende Vorschlag in Abweichung von der geltenden Rechtslage ein generelles Zustimmungsrecht des Bundesrates zu Verfassungsänderungen vor. Das entspricht der politischen Realität, entschädigt die Länder für absehbare Kompetenzeinbußen, vereinfacht den Ablauf und enthebt alle beteiligten Organe vom Bundesrat bis zum VfGH der

Notwendigkeit, sich über die Grenzen der Zustimmungspflicht nach Art. 44 Abs. 2 B-VG Gedanken zu machen.

Nach diesem Vorschlag hätte Art. X (bei unveränderten Art. Y und Z) folgendermaßen zu lauten:

Art. X. (1) Verfassungsänderungen bedürfen eines Gesetzes, dessen Inhalt sich in Ergänzungen, in Streichungen oder im Austausch des Textes dieses Bundes-Verfassungsgesetzes erschöpft.

(2) Ein solches Gesetz kann vom Nationalrat nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden und bedarf der mit qualifizierter Mehrheit zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.

(3) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung nur, wenn dies von einer qualifizierten Minderheit im Nationalrat oder im Bundesrat verlangt wird, ist vor ihrer Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen.

III. Erzeugungsbedingungen für Verfassungsausführungsgesetze

Hinsichtlich der Verfassungsausführungsgesetze hat der Ausschuss im Bericht sowohl eine Bezeichnungspflicht als auch eine Kennzeichnung in der Promulgationsklausel erwogen. In der anschließenden Beratungsphase hat er eine gewisse Präferenz für die zweiterwähnte Lösung geäußert. Damit ist freilich noch nicht entschieden, ob eine solche Lösung auch ein Zitiergebot enthalten soll. In der Folge werden für all diese Lösungen Formulierungen versucht.

Wenn daran gedacht ist, nicht nur den Charakter eines Gesetzes als verfassungsausführendes Gesetz offen zu legen, sondern auch den ausgeführten Artikel benennen zu müssen, könnte es heißen (Promulgationslösung mit Zitiergebot):

„**Art. VfAG1.** Verfassungsausführende Bundesgesetze können vom Nationalrat nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Der ausgeführte Artikel dieses Bundes-Verfassungsgesetzes ist in der Promulgationsklausel ausdrücklich zu bezeichnen.“

Eine korrekte Umsetzung könnte beispielsweise lauten: „Der Nationalrat hat in Ausführung des Art. 26 des Bundes-Verfassungsgesetzes beschlossen:“.

Bei Normierung einer Bezeichnungspflicht könnte die Bestimmung folgende Fassung erhalten:

„**Art. VfAG2.** Verfassungsausführende Bundesgesetze können vom Nationalrat nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden; sie sind als solche („Bundesgesetz zur Ausführung des Art. ... B-VG“) ausdrücklich zu bezeichnen.“

Bei Verzicht auf ein Zitiergebot könnten die Bestimmungen lauten:

„**Art. VfAG3.** Verfassungsausführende Bundesgesetze können vom Nationalrat nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden; sie sind in der Promulgationsklausel als solche zu bezeichnen.“

bzw. in der Variante einer Bezeichnungspflicht:

„**Art. VfAG4.** Verfassungsausführende Bundesgesetze können vom Nationalrat nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden; sie sind im Titel ausdrücklich als ‚Verfassungsausführungsgesetz‘ zu bezeichnen.“

All diese Varianten werfen allerdings die Frage auf, ob Zitiergebot bzw. Bezeichnungspflicht auch für Novellen zu verfassungsausführenden Gesetzen Gültigkeit haben. Im Text auf diese Konstellation eigens einzugehen, hieße in Kasuistik abgleiten. In den Materialien sollte jedoch eine Klarstellung erfolgen.

In den Erläuterungen sollte außerdem erörtert werden, ob ein „Bepackungsverbot“ gilt oder ob es unschädlich ist, wenn das Verfassungsausführungsgesetz auch Regelungen enthält, die

mit einfachen Mehrheiten hätten beschlossen werden können; für den Fall der Zulässigkeit einer Bepackung schließlich, ob solche nicht-verfassungsausführenden Bestimmungen mit einfachen Mehrheiten wieder aufgehoben werden können.

IV. Textvorschläge für die formale Bereinigung

Ausgehend von der Grundlinie des Ausschusses, bei der Textierung des Übergangsrechts den Akzent nicht auf die aufzuhebenden Bestimmungen zu legen, sondern auf jene Regelungen, die weiterhin als Verfassungsrecht (oder auch als Gesetzesrecht) gelten sollen und deshalb einer Überleitung bedürfen, kann die Regelung des Übergangs in aller Kürze erfolgen.

Für das „Entkleiden“ von Verfassungsbestimmungen (F11) könnte es heißen:

„Folgende Bundesverfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen und Staatsverträge im Verfassungsrang gelten im Rang einfacher Bundesgesetze weiter:
1. ...“

Die Rezeption von altem Verfassungsrecht in die neue Konstitution sollte im Text des Verfassungsbegleitgesetzes unter Anführung des Wortlauts erfolgen.

Im Übrigen könnten all jene zahlreichen Bestimmungen, die im Tabellenteil mit den Siglen F01-F04 bezeichnet sind, mit folgender Derogationsnorm enderledigt werden:

„Alle übrigen Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen werden aufgehoben. Die Geltung von Bestimmungen, die durch sie in Kraft gesetzt oder eingeordnet worden sind, wird hiedurch nicht berührt.“

Staatsverträge sind in diese Formulierung bewusst nicht einbezogen, weil ihre völkerrechtliche Geltung nicht einseitig durch innerstaatliche Anordnung beendet werden kann und weil die innerstaatliche Geltung nicht von der völkerrechtlichen Geltung abgekoppelt werden sollte. Ein Erforderlichkeitsvorbehalt für die Derogationsanordnung („..., soweit sie noch in Geltung stehen“) erscheint denkbar, er ist aber in Ermanglung einer Aufzählung entbehrlich.

V. Beschränkung von Sammelgesetzen

1. Materieller Ansatz

Inhaltliche Schranken für Sammelnovellen sind einfach zu formulieren:

„**Art. S1.** Bundesgesetze müssen die Einheit der Materie wahren.“

2. Formeller Ansatz

Eine einschneidende, wohl allzu radikale Begrenzung von Sammelnovellen brächte folgender Vorschlag mit sich:

„**Art. S2.** Änderungen mehrerer Bundesgesetze in einem Bundesgesetz sind unzulässig.“

Nach dieser Formulierung könnte im Zuge der Erlassung eines neuen Stammgesetzes genau ein Bundesgesetz novelliert oder aufgehoben werden.

Alternativ bietet es sich an, auf den in der Anlage zu § 2 BMG geregelten Wirkungsbereich der Ministerien abzustellen:

„**Art. S3.** Sammelnovellen sind unzulässig, sofern sie Bundesgesetze betreffen, deren legistische Betreuung in den Wirkungsbereich verschiedener Bundesministerien fällt.“

oder die Zuständigkeit der Nationalratsausschüsse zum Kriterium zu machen:

„**Art. S4.** Sammelnovellen sind lediglich zulässig, wenn zur Vorberatung der Änderung aller betroffenen Bundesgesetze derselbe Ausschuss des Nationalrates zuständig ist.“

Vorschläge für verfassungsrechtliche Vorkehrungen gegen legislative Misstände

I.

Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 41 Abs. 1 lautet:

"Artikel 41. (1) Gesetzesvorschläge gelangen an den Nationalrat als Anträge seiner Mitglieder, des Bundesrates oder eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates sowie als Vorlagen der Bundesregierung. Vorlagen der Bundesregierung sind so zu gestalten, dass ihre Vorberatung durch die nach der Geschäftsordnung des Nationalrates allenfalls eingerichteten jeweiligen Ausschüsse möglich ist".

2. Nach Artikel 49 b wird eingefügt:

"Artikel 49c. (1) Jedes Bundesgesetz, das durch ein späteres Bundesgesetz geändert oder aufgehoben wird, ist in dessen Titel anzuführen.

(2) In einem Bundesgesetz dürfen Bestimmungen, durch die bestehende Bundesgesetze abgeändert oder aufgehoben werden, nicht mit anderen Bestimmungen zusammengefasst werden. (Bestimmungen über das Inkrafttreten und den Vollzug bleiben davon unberührt)."

(Alternative zu 2.

"Artikel 49c. Über die rechtstechnische Gestaltung der Bundesgesetze ergeht ein besonderes Bundesgesetz.")

II.

1. Den Vorschlägen liegt die Überlegung zugrunde, dass die Erlassung von umfangreichen Bundesgesetzen, die zum einen Sammelnovellen sind und zum andern "selbstständige" Bestimmungen enthalten, zu groben legislativen Missständen führt. Gemeint sind vor allem die seit den späten 90er-Jahren regelmäßig erlassenen "Budgetbegleitgesetze". Gegenzusteuern wäre zunächst im parlamentarischen Verfahren, das durch derartige Regierungsvorlagen überstürzt wird. Dazu könnten Regelungen für das Erscheinungsbild der erzeugten Bundesgesetze treten.

2. Es erscheint wenig aussichtsreich - und das gilt sowohl für die verfahrensrechtliche Regelung als auch für das Produkt - vorzuschreiben, dass nur inhaltlich verwandte Materien verbunden werden können, da dieser Begriff nicht judizierbar ist.

3. Der Vorschlag enthält daher zunächst eine Bestimmung für die Gestaltung von Regierungsvorlagen. Sammelnovellen entstehen typischerweise nicht über parlamentarische Initiativen, sondern im Wege von Regierungsvorlagen. Wenn angeordnet wird, dass RV die Struktur der im Nationalrat eingerichteten Ausschüsse zu reflektieren haben, ist dies freilich nur eine relative Vorkehrung, kann der Nationalrat doch allenfalls flexibel reagieren. Aber mehr ist hier wohl kaum möglich. Es soll vor allem verhindert werden, dass im Rahmen von "Sammelnovellen" selbstständige Stammgesetze entstehen, die dann ihrerseits wiederum novelliert werden können. Schon dies zu verhindern, wäre ein gewisser Fortschritt.

Die im zweiten Absatz getroffene Regelung soll "leges fugitivae" verhindern.

4. Wurden diese Regeln nicht eingehalten, tritt nicht absolute Nichtigkeit ein. Vielmehr wäre, wie schon von Prof. Wiederin aufgeworfen, zu fragen, welche Teile der so erzeugten Gesetze verfassungswidrig werden. Meines Erachtens würde die Verfassungswidrigkeit das Bundesgesetz schlechthin treffen (auch beim verfehlten Titel nach Abs. 1).

5. Zu den Regelungen über das Inkraftsetzen und die Vollzugsklauseln, ist Folgendes zu sagen: Soweit Gesetze geändert werden, sind eigenständige Vollziehungsklauseln im Grunde überflüssig, da es ja schon eine Vollzugsklausel zum Stammgesetz gibt. Ähnliches gilt auch für die Bestimmungen über das Inkrafttreten.

8. Eine Alternative zu 2. könnte die Ermächtigung für ein "Bundeslegistikgesetz" bilden - allenfalls ein "Verfassungsausführungsgesetz" - , das seinerseits unter Kodifikationszwang steht. Als Erzeugungsbedingung würde es so wie das BGBIG funktionieren. Auch ein Einbau in das zuletzt genannte Gesetz wäre möglich.