

JAP

[Juristische Ausbildung & Praxisvorbereitung]

must know **Der Österreich-Konvent**

Harald Eberhard und Christoph Konrath

Das GesRÄG 2004

Roman Alexander Rauter

Die neue Gruppenbesteuerung

Georg Kofler

Aufklärungspflicht bei Interzessionen

Theresa Goriany

**Das Familien- und Erbrechtsänderungsgesetz 2004 –
Teil I Abstammungsrecht**

Daphne Beig

Teil II Erbrecht

Barbara Beclin

Judikatur **Höchstrichterliche Entscheidungen aus den zentralen
Prüfungsfächern**

Musterfall **Musterfälle aus Strafrecht, Römischem Recht,
Verwaltungsrecht und Bürgerlichem Recht**

Redaktionsleitung
Alexander Reidingner

Redaktion
Ulrike Frauenberger-Pfeiler
Thomas Klicka
Georg Kofler
Roman Alexander Rauter
Susanne Reindl
Gert-Peter Reissner
Eva Schulev-Steindl

Korrespondenten
Martin Binder
Friedrich Harrer
Ferdinand Kerschner
Willibald Posch

2004/2005

01
MANZ 

Der Österreich-Konvent

JAP 2004/2005/3

Von Harald Eberhard und Christoph Konrath

B-VG

Bundes-
verfassung,
Verfassungs-
reform,
Österreich-
Konvent

Inhaltsübersicht:

- A. Verfassungsreform in Österreich
- B. Zusammensetzung und Arbeitsweise
 - 1. Zusammensetzung
 - 2. Arbeitsweise
 - 3. Arbeitsphasen und Konsens
- C. Ausgewählte Themen
 - 1. Legistische Strukturfragen (Ausschuss 2)
 - 2. Verwaltungsreform (Ausschüsse 3, 6, 7 und 9)
 - 3. Grundrechtskatalog (Ausschuss 4)
- D. Ausblick

A. Verfassungsreform in Österreich

Der „Österreich-Konvent zur Staatsreform“ tagt seit 30. 6. 2003. Er hat den **Auftrag**, in 18 Monaten **Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform** auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen sollen. Die erneuerte Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen. In Hinblick auf diese Verfassung soll

- eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben vorgenommen,
- über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern,
- das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter Berücksichtigung des Legalitätsprinzips,
- die Struktur der staatlichen Institutionen,
- die Grundzüge der Finanzverfassung,
- die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene,
- die Gestaltung des Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt rascher und bürgernahe Entscheidungen

beraten werden. Die **Grundprinzipien** der Bundesverfassung bleiben aufrecht. Sie bilden die Grundlage, auf welcher der Konvent eine neue Verfassung ausarbeiten soll.

Die erfolgreiche Erarbeitung der **Europäischen Grundrechte-Charta** im Rahmen eines „Konvents“ und die Arbeit des **Europäischen Konvents** bildeten die Anregung für die Einsetzung des Ö-Konvents. Das relativ freie und offene Konventsverfahren soll wie in der EU helfen, eingefahrene Ausgangssituationen zu überwinden und das öffentliche Interesse an diesem Prozess zu fördern.

Wie der EU-Konvent hat auch der Ö-Konvent keine Grundlage im geltenden Verfassungsrecht. Er geht zurück auf politische Initiativen und beruht auf einer **politischen Vereinbarung**, die ihren Ausdruck in den Beschlüssen des **Gründungskomitees**¹⁾ findet. Der Konvent ist ein **Beratungsgremium** und **trifft keine rechtsverbindlichen Entscheidungen**. Der Konvent ist aber parlamentarisch anerkannt. Mit dem **BG über die fi-**

nanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents (BGBl I 2003/39) wurden seine sachlichen und finanziellen Rahmenbedingungen abgesichert.

Die **Gründe für eine Verfassungsreform** zum jetzigen Zeitpunkt sind vielfältig. Vor allem ist die zunehmende **Europäisierung der Verfassung und der Politik** seit dem EU-Beitritt 1995 zu nennen. Die damalige Gesamtänderung der Bundesverfassung führte vorrangig zu kasuistischen Anpassungen im Verfassungstext, aber nicht zu einer verfassungsrechtlichen und -politischen **Grundsatzdiskussion**. Mit der Teilnahme am europäischen Konstitutionalisierungsprozess wurde es auch notwendig, innerhalb Österreichs Fragen der föderalen Organisation, der staatlichen Institutionen, des Grundrechtskatalogs und der Verfassungsgestalt zu thematisieren.

Neben diesem spezifisch europäischen Impuls besteht aber auch eine innerstaatliche Einsicht in die **Reformbedürftigkeit der Bundesverfassung**. Mit dem neuen Anlauf im Ö-Konvent wird der Diskussionsprozess nach seinem Abbruch durch das Scheitern der **Bundesstaatsreform** im Jahr 1994 wieder aufgenommen. Gerade die Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern stellt in der Verknüpfung mit der **Verwaltungsreform** den stärksten Impulsfaktor für eine Reform dar.

B. Zusammensetzung und Arbeitsweise

1. Zusammensetzung

Der Ö-Konvent hat dzt **71 Mitglieder**. Er setzt sich aus Vertretern der BReg und der LRegen, der Landtage, der Höchstgerichte, der Volksanwaltschaft und des Rechnungshofes, der Verwaltung, der politischen Parteien und der Wissenschaft zusammen. Ein Viertel der Mitglieder wurde direkt von den im Parlament vertretenen politischen Parteien nominiert, wobei festzuhalten ist, dass es sich dabei nicht ausschließlich um Mandatäre oder Funktionäre handelt. Die Mitglieder des Präsidiums und die Virilisten (Experten) wurden ad personam vom Gründungskomitee ernannt, die Vertreter der Interessensvertretungen wurden von diesen entsandt.

Die Zusammensetzung war von Beginn an umstritten. Festzuhalten ist, dass eine große Verfassungsreform eine **politische und eine wissenschaftliche Anstrengung** ist. Beide müssen einander ergänzen. Die Teilnahme führender Politiker ermöglicht auch, dass diese die **Verfassungsreform zu ihrem Anliegen** machen. Gerade in Österreich ist es wichtig, ein breites **Verfassungsbewusstsein** zu schaffen und neue Wege der **Ver-**

1) Es besteht aus dem Bundeskanzler, dem Vizkanzler, den 3 Präsidenten des NR, dem Präsidenten des BR, (jeweils) den Vorsitzenden/Präsidenten der im NR vertretenen Parteien, der Landeshauptleutekonferenz, der Konferenz der Landtagspräsidenten, des Städtubundes und des Gemeindebundes.

fassungspolitik zu finden. Vielfach wurde Politikern vorgeworfen, kein Interesse an Verfassungsfragen zu haben oder bloß „Politik mit der Verfassung“ zu machen. Das soll jetzt nicht der Fall sein, vielmehr soll ein breiter Dialog zwischen Politikern und Experten, politischer Praxis und Verwaltungs- sowie Gerichtspraxis ermöglicht werden. Der Konvent ist daher in vieler Hinsicht ein **doppelter Lernprozess**. Auf Grund der Zusammensetzung verfügen die Konventsmitglieder über ein bestimmtes Maß an demokratischer Legitimität und Repräsentativität. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass mit einer umfassenden Verfassungsreform notwendigerweise eine Reform der Parteiendemokratie verbunden ist. Zudem ist jedes Konventsmitglied – auch Experten – durch persönliche Einstellungen, Kontakte und Mitgliedschaften in politische Zusammenhänge eingebunden.

Der EU-Konvent gilt als Vorbild für Österreich. Im Gegensatz zum europäischen Prozess wird der Ö-Konvent aber dadurch geprägt, dass ein Großteil der Mitglieder einander seit langem kennt und in diversen Reformkommissionen zusammengearbeitet hat. Das ist ein wesentlicher Unterschied zum EU-Konvent, der seine Dynamik gerade aus dem Umstand gewonnen hat, dass die Mitglieder einander kaum kannten.

2. Arbeitsweise

Der Konvent arbeitet auf **vier Ebenen**, welche um die Öffentlichkeit ergänzt werden. An der Spitze steht der **Vorsitzende, Franz Fiedler**. Er leitet die Sitzungen des Präsidiums und der Vollversammlung und hat auf einvernehmliche Willensbildung hinzuarbeiten. Dem **Präsidium** kommt die zentrale Stellung im Konventsprozess zu. Es entwirft die Arbeitsaufträge für die Ausschüsse, die auf Basis der einzelnen Ausschussberichte laufend modifiziert werden können. Das Präsidium bereitet den Endbericht vor, den der Konvent zum Abschluss seiner Arbeit präsentieren soll. Ein wesentliches Element des Konventsprozesses ist der **Konsensgedanke**. Daher ist das Präsidium gefordert, eng mit den Ausschüssen und der Vollversammlung zusammenzuarbeiten.

Die Konventsmitglieder tagen in der Vollversammlung des Konvents und in den Ausschüssen. In der **Vollversammlung** (Plenum) wurde zunächst eine Grundsatzerdebatte geführt. Ebenso wurden auf Grund der Vorschläge des Präsidiums die **Geschäftsordnung** des Konvents sowie die Arbeitsaufträge (= **Mandate**) der Ausschüsse des Konvents beschlossen. In 3 Sitzungen der Vollversammlung haben **Hearings** von Interessensvertretungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen stattgefunden. Dabei hat eine – letztlich begrenzte – Zahl von VertreterInnen ihre Standpunkte zur Verfassungsreform präsentiert. Nun berät die Vollversammlung über die Berichte der einzelnen Ausschüsse und den Endbericht des Konvents, über den sie Konsens erzielen soll.

Die eingehende Analyse und Beratung der Arbeitsschwerpunkte des Konvents erfolgt in **zehn Ausschüssen**. Mit den Mandaten erhalten sie inhaltliche und zeitliche Grundsatzvorgaben. Zu den Beratungen

können fachliche Experten zugezogen werden. Über jede Sitzung wird ein Protokoll erstellt. Innerhalb der gesetzten Frist hat der Ausschuss einen ausführlichen **Bericht** über seine Arbeit an das Präsidium zu übermitteln. Entsprechend dem Mandat werden im Bericht grundlegende Fragen beantwortet, Analysen vorgenommen und konkrete Vorschläge für Reformen übermittelt. Es wird jeweils festgehalten, worüber im Ausschuss Konsens erzielt werden konnte und wo DisSENS besteht.

Transparenz und Öffentlichkeit sind wesentliche Elemente des Konventsgedankens. Daher bietet die **Website** des Konvents ein umfassendes Informationsangebot und Kontaktmöglichkeiten mit den Mitgliedern und dem Büro des Ö-Konvents. Sämtliche Protokolle des Präsidiums, des Plenums und der Ausschüsse werden veröffentlicht, ebenso alle Arbeitsunterlagen und offiziellen Eingaben an den Konvent. Neben den erwähnten Hearings besteht für jeden die Möglichkeit, **Positionspapiere** zu Themen des Konvents zu verfassen und einzubringen. Diese werden idR auf der Website veröffentlicht und an die Ausschüsse weitergeleitet. Viele Medien berichten laufend über den Konvent, und es finden zahlreiche Diskussionsveranstaltungen statt.

3. Arbeitsphasen und Konsens

Die Arbeit des Konvents ist in **drei Phasen** gegliedert. Die 1. Phase war durch **Themensammlung** geprägt. Mitglieder und Öffentlichkeit hatten die Möglichkeit, ihre Standpunkte zu artikulieren und Forderungen aufzustellen. Das nimmt sehr viel Zeit in Anspruch. Es beinhaltet aber die Chance, die Repräsentativität und Qualität des Ergebnisses durch Einbeziehung vieler Meinungen in die Diskussion und überlegte Auswahl zu stärken. In der **2. Phase** werden bestimmte Themenkomplexe **vertieft**. Die **3. Phase** ist schließlich der **konkreten Arbeit am Verfassungstext** bzw. Endbericht gewidmet. Hier geht es um das Zusammenspiel von Präsidiumsvorschlag und Plenumsdebatte. In dieser Phase nimmt der Aspekt politischer Verhandlungen gegenüber jenem ausführlicher Beratung zu.

Diese Arbeitsmethode bedingt, dass eine **Fülle von Material** vorgelegt wird, aber man sich letztlich nur auf eine **Auswahl** einigen kann. Damit haben jene, die Berichte erstellen, großen Einfluss und tragen hohe Verantwortung. Da es im Konvent keine Abstimmungen gibt, können vor allem jene – auch die Öffentlichkeit – mitbestimmen, die in diesem Prozess ihre **Stimme erheben**. Ein Vorteil dieser Methode ist, dass sie intensive Beratungen fördert. Viel hängt allerdings vom Vorsitzenden ab, der die Debatten im Konvent entsprechend vorbereiten und leiten muss. Durch Konsens gewinnt das Ergebnis an **politischer Verbindlichkeit** für den nachfolgenden parlamentarischen Prozess. Hier lässt sich die Bedeutung der Beteiligung der politischen Parteien am Konventsprozess ermesSEN: Jede Seite, die nach einem Konsens über das Ergebnis Neuverhandlungen fordert, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, die Mitwirkungsmöglichkeiten im Konvent nicht ernst genug genommen zu haben.

C. Ausgewählte Themen

1. Legistische Strukturfragen (Ausschuss 2)

Die formelle Reformbedürftigkeit der Verfassung, die zuweilen mit dem Bild einer „Ruine“ illustriert wurde, legt die Einsicht nahe, die Hauptursache dieses Zustandes zu beheben: Diese liegt in der Möglichkeit der Schaffung von Verfassungsgesetzen und -bestimmungen außerhalb der eigentlichen Verfassungsurkunde. Angestrebt wird daher eine weit gehende **Inkorporation** dieser Rechtsvorschriften ebenso wie deren quantitative Verminderung („**Bereinigung**“). In Diskussion ist dabei ein „relatives Inkorporationsgebot“, das ermöglicht, einige wenige besondere Verfassungsgesetze neben der Verfassungsurkunde („Verfassungsstrabanten“) zu belassen, diese aber dort taxativ aufzuzählen. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, welche für den Staat und die Gesellschaft elementaren **Regelungsbereiche** die Verfassungsurkunde enthalten soll.

2. Verwaltungsreform (Ausschüsse 3, 6, 7 und 9)

Ein großer Teil der Reformagenda des Ö-Konvents liegt im Bereich der Verwaltungsreform und dabei in einem Grenzbereich zu verfassungsrechtlichen Vorfragen. Aus diesem Grund erstreckt er sich über die Mandate mehrerer Ausschüsse. Im Mittelpunkt steht dabei ua eine Diskussion über die Lockerung der Gesetzesbindung und eine Neuformulierung des **Legalitätsprinzips** (Art 18 B-VG). In Hinblick auf die **Reform der Vollzugskompetenzen** steht die Frage der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung im Raum. Auch die Neuordnung verfassungsrechtlich vorgeprägter **besonderer Verwaltungseinrichtungen** (unabhängige Verwaltungseinrichtungen, zB Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, sowie ausgegliederte Rechtsträger) liegt an der Schnittstelle zwischen Verfassungs- und Verwaltungsreform. Essenzieller Reformpunkt ist die Frage des **Verwaltungsrechtsschutzes**, dessen Weiterentwicklung voraussichtlich in der Einrichtung von **Landesverwaltungsgerichten** liegen wird.

3. Grundrechtskatalog (Ausschuss 4)

Allgemein herrscht die Ansicht, dass eine große Verfassungsreform diesen Namen nur verdient, wenn es gelingt, einen – bislang fehlenden – geschlossenen Grundrechtskatalog als Teil der Verfassungsurkunde zu erstellen. Die verschiedenen **Ansätze zur Grundrechtsreform** sind großteils an juristischen und ideologischen Kontroversen gescheitert. Schwerpunkte der Beratungen sind die derzeit stattfindende **Neudefinition der Rolle des Staates** auf allen seinen Ebenen und der sozialen Bedingungen des gesellschaftlichen Miteinanders (**soziale Grundrechte**) sowie das Eingehen auf **neue Fragen** (Biomedizin, neue Sicherheitsbedürfnisse). Dabei ist es notwendig, den Grundrechts-

katalog einerseits **zukunfts offen** zu halten und andererseits solche Ansprüche zu formulieren, die der Staat mit den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten erfüllen kann.

Dem Grundrechtskatalog kommt eine **zentrale Funktion innerhalb der Verfassungsordnung** zu. Er bringt nicht nur Grenzen staatlichen Handelns zum Ausdruck, sondern kann auch identitätsstiftend und solidarisiertend wirken. Grundrechte statten Individuen mit Chancen zu legitimer Aktivität aus und verschaffen – auch jenen, die keine Staatsbürger sind! – politische Artikulationsmöglichkeiten. Die Grundrechtecharta in der Europäischen Verfassung und die EMRK sind bedeutsam, aber sie können diese Funktion nur bedingt erfüllen. Die Charta bringt einen europäischen Mindestmaßstab zum Ausdruck, ihr Anwendungsbereich ist nach wie vor beschränkt. Gerade für Österreich wichtige Fragen wie der Minderheitenschutz sind nur am Rande geregelt.

D. Ausblick

Die Grundsätze des Ö-Konvents halten fest, dass die Grundprinzipien der Bundesverfassung aufrecht bleiben. Das legt nahe, dass keine **Gesamtänderung** des B-VG erfolgt und keine **Volksabstimmung** gem Art 44 Abs 3 B-VG notwendig ist. Die skizzierten Beispiele zeigen aber, dass grundsätzliche Veränderungen im Verfassungsgefüge angedacht sind. Ebenso haben alle politischen Parteien festgehalten, dass eine erneuerte Verfassung einem Plebiszit unterzogen werden sollte. Damit könnte auch ein wichtiger Beitrag zur Bildung eines Verfassungsbewusstseins gesetzt werden.

Gerade der starke Anteil an Themen einer Verwaltungsreform verdeutlicht die Schnittstellenfunktion der Konventsdiskussion: Die Ergebnisse werden nach einer entsprechenden politischen Einigung zur **Ermächtigung**, aber auch zur **Richtschnur** konkret erforderlicher Maßnahmen des einfachen Gesetzgebers. Durch die Koppelung von verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Dimension der Reformagenda im Ö-Konvent werden nachfolgende gesetzgeberische Maßnahmen mit einer erhöhten **Legitimation** ausgestattet.

Die Diskussion darüber, was überhaupt verfassungsgesetzlich zu regeln ist, kann zu einem neuen **Stil der Verfassungsgesetzgebung** führen, der die Grundsätzlichkeit verfassungsrechtlicher Regelungen betont. Zuletzt wurde von Juristen und Politikern aller Lager betont, wie sehr der legitime **Gestaltungsspielraum der Politik** in Österreich durch Verfassungsrecht eingeschränkt wurde. Eine Erweiterung der politischen Möglichkeiten verlangt aber **klare verfassungsrechtliche Prinzipien**. Genau diese Änderungen könnten ein neues **Verfassungsverständnis** grundlegen, welches sich von dem bisherigen streng formalen Verfassungsbegriff deutlich unterscheidet.

→ Kontrollfrage

Von welchen Kriterien hängt es letztlich ab, ob über die vom Österreich-Konvent ausgearbeiteten Reformvorschläge im Gesetzgebungsverfahren eine Volksabstimmung durchgeführt wird?

→ Lerntipp

Öhlinger, Verfassungsrecht⁵ (2003) Rz 1 ff, 40 ff, 62 ff, 453;
Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) Rz 146 ff, 483.

→ Literaturtipp und weitere Informationen

Die Website des Österreich-Konvents bietet umfassende Informationen und weiterführende Literaturangaben zum Österreich-Konvent → <http://www.konvent.gv.at>.
Über die Seiten des „Demokratiezentrum Wien“ ist weiterführende Literatur online verfügbar → <http://www.demokratiezentrum.org/dz2.php?Nav=main/whois>.

→ Zu den Autoren

Dr. Harald Eberhard ist Universitätsassistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien. Dr. Christoph Konrath ist Mitarbeiter im Parlamentarisch-Wissenschaftlichen Dienst.

