

*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 Eigentumserhaltungspflicht 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 Eigentumserhaltungs- 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 unzumutbare 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 Vermögenssubstanzminderung

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 verwenden 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