



BERICHT  
DES  
AUSSCHUSSES 2 – LEGISTISCHE STRUKTURFRAGEN

**I. Arbeitsauftrag und Vorgangsweise**

**1. Mandat:**

Der Österreich-Konvent hat dem Ausschuss 2 die folgenden Themenbereiche zur Vorbereitung zugewiesen:

Legistische Strukturfragen:

Juristische Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Inkorporierung von Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen in die neue Bundesverfassung (einschließlich der Vorgangsweise zur Vermeidung der zahlreichen nur in der österreichischen Verfassungspraxis bekannten „Verfassungsbestimmungen“ zur Verfassungsdurchbrechung); anschließend Klärung der Frage des juristischen Schicksals jener Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, die nicht in die neue Bundesverfassung inkorporiert werden, sowie jener Bestimmungen des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes (z.B. solcher operationalen Inhalts), die nicht in die neue Bundesverfassung übernommen werden.

Im Einzelnen ergaben sich dazu folgende Fragestellungen:

- A) Inkorporierung von Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen in die neue Bundesverfassung (Verfassungsurkunde)
- 1) Darstellung der bestehenden Verfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen und staatsvertraglichen Verfassungsregelungen und Strukturierung dieses Normenbestandes (auf Basis der Vorarbeiten von *Novak/Wieser* und *Walter*, dem Wiederverlautbarungsentwurf des BKA und der aktuellen Zusammenstellung des gesamten Normenbestandes in Verfassungsrang durch *Martin*)
  - 2) Was soll die Verfassungsurkunde an für den Staat und die Gesellschaft elementaren Regelungsbereichen enthalten? Systematische, taxative Auflistung dieser Regelungsbereiche (nach welchem System ist vorzugehen?) Diese Aufgabe soll auf Basis der Analyse des gesamten Bestandes an formellem Verfassungsrecht und unter Beachtung auf ausländische Verfassungsurkunden vorgenommen werden.
  - 3) Analyse der Gründe, die zu Verfassungsbestimmungen außerhalb der Stammurkunde geführt haben
    - a) Welche Bestimmungen könnten schon de constitutione lata ersatzlos entfallen oder ihres Verfassungsrangs entkleidet werden?
    - b) In welchem Sachzusammenhang sollen die übrigen Bestimmungen weiter behandelt werden? Für welche Ursachen des Verfassungsrangs von Regelungen sind generell-abstrakte Lösungen vorstellbar?
    - c) Wie lösen andere Verfassungen das Problem ihrer Durchbrechung durch den einfachen Gesetzgeber?
  - 4) Legistische Binnenstruktur der neuen Verfassung
    - a) Abänderungserfordernisse und innere Stufung; Überlegungen zur Einführung verfassungsausführender Gesetze
    - b) Überlegungen zur Verankerung eines Inkorporationsgebots
      - Vor- und Nachteile eines absoluten Inkorporationsgebots („kein weiteres Verfassungsrecht außerhalb der Verfassungsurkunde“)

- Vor- und Nachteile eines Verfassungsbegleitgesetzes bzw. eines Anhangs zur neuen Verfassung (etwa für das Verfassungsübergangsrecht, für weitergeltendes altes Verfassungsrecht, für Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen)
  - Varianten eines relativen Inkorporationsgebots (etwa mit Beschränkung auf die Regelungsbereiche der neuen Bundesverfassung oder mit einer Ausnahme für das Völkerrecht)
  - Inkorporationsgebot für das Landesverfassungsrecht?
- c) Überlegungen zur Verbesserung des status quo (etwa Ermöglichung von Bundesverfassungsgesetzen außerhalb der neuen Bundesverfassung, aber Verbot von Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen)

B) Klärung des juristischen Schicksals des gegenwärtigen Verfassungsrechts, das keine Aufnahme in die Verfassungsurkunde findet, auf Basis der inhaltlichen Ergebnisse des Konvents und Grundsätze der legislativen Gestaltung des künftigen Bundesverfassungsrechts

- 1) Welche Bestimmungen können im Lichte der Ergebnisse des Konvents ersatzlos entfallen oder ihres Verfassungsrangs entkleidet werden?
- 2) Vorschläge zur Verankerung eines Inkorporationsgebots angesichts der Ergebnisse des Konvents
- 3) Welche Bestimmungen müssen auf verfassungsgesetzlicher Ebene weiter bestehen? Wo sollen sie künftig geregelt sein (Zuordnung zu einem Verfassungsbegleitgesetz, zu einem Anhang oder zu einem verfassungsausführenden Gesetz)? Wie sollen sie unter der neuen Verfassung geändert werden können?

Der Ausschuss wurde gebeten, dem Präsidium in einem ersten Schritt über die Ergebnisse seiner Beratungen zu Punkt A) des Mandats und bis zu einem noch festzusetzenden Zeitpunkt über Punkt B) des Mandats zu berichten.

Mit Schreiben des Präsidenten des Österreich-Konvents vom 30. April und 16. Juni 2004 wurde der Ausschuss um die Behandlung weiterer Themen ersucht.

## **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	
Univ. Ass. Dr. Klaus Poier	
Dr. Herbert Sausgruber	(vertreten durch Dr. Johannes Müller bzw. Dr. Matthias Germann)
Dr. Johannes Schnizer	
Ök.Rat Rudolf Schwarzböck	(vertreten durch Dr. Klaus Wejwoda bzw. Mag. Andreas Graf)

Der Ausschuss hat seinen Beratungen als ständige Expertin Mag. Andrea Martin beigezogen. In einer Sitzung fungierte Dr. Harald Dossi als Experte.

Als Beobachter für Mitglieder des Präsidiums wirkten mit: Mag. Ronald Faber (für Präsident Dr. Heinz Fischer), Mag. Hedwig Kopetz (für Präsidentin Angelika Orthner), Dr. Marlies Meyer (für Abg. Dr. Eva Glawischnig), Mag. Bernhard Rochowanski (für Bundesminister Dr. Dieter Böhmdorfer), Mag. Isolde Thornton und Markus Kroiher (für Präsident Dr. Andreas Kohl).

Die administrative Betreuung des Ausschusses erfolgte durch Dr. Karl Megner und Brigitte Birkner (ein Mal vertreten durch Birgit Mayerhofer); an den letzten beiden Ausschusssitzungen nahmen als fachliche Ausschussbetreuer Dres. Gert Schernthanner und Clemens Mayr teil.

## **3. Sitzungen des Ausschusses und Arbeitsgrundlagen:**

Der Ausschuss hat am 12. September 2003 eine informelle Sitzung abgehalten, sich in der Sitzung vom 22. November 2003 konstituiert und die Themenstellungen, die sich aus dem

vom Präsidium erteilten Mandat ergeben, in dieser und weiteren dreizehn Sitzungen – davon neun ganztägig und vier halbtägig – beraten, und zwar am 20. Jänner 2004, am 11. Februar 2004, am 06., 15., 18., 26. und 30. März 2004, am 22. und 26. April 2004, am 10. und 24. Mai 2004 sowie am 01. und 06. Juli 2004.

Die Ausschussarbeit stützte sich auf eine von Mag. Andrea Martin besorgte Zusammenstellung des Bestandes an formellem Bundesverfassungsrecht, die erstmals sämtliche geltende Bestimmungen der österreichischen Rechtsordnung im Verfassungsrang vollständig und systematisch erfasst und ohne die die Arbeit des Ausschusses nicht möglich gewesen wäre, sowie auf schriftliche Ausarbeitungen des stv. Vorsitzenden Prof. Ewald Wiederin und der Ausschuss-Mitglieder Prof. Theo Öhlinger, Dr. Klaus Poier und Dr. Johannes Schnizer. In einer Sitzung fungierte Dr. Harald Dossi als Experte (Zusammenhänge Staatsverträge und Verfassungsrecht).

Zu einzelnen, hinsichtlich verschiedener Verfassungsbestimmungen auftretenden Fragen gaben über Bitte des Ausschusses Stellungnahmen ab: die Parlamentsdirektion, das BM für auswärtige Angelegenheiten, das BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das BM für Inneres, das BM für Finanzen, das BM für Wirtschaft und Arbeit, das BM für Verkehr, Innovation und Technologie, die Landeshauptmänner von Tirol und Vorarlberg, das Amt der Burgenländischen Landesregierung, die Magistratsdirektion der Stadt Wien, die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer und die Oesterreichische Nationalbank.

## **II. Vorbemerkungen zum Bericht**

1. Der Ausschuss hatte sich vorweg mit der Frage nach der Grundstruktur einer neuen Bundesverfassung zu befassen. Dass die derzeit bestehende Zersplitterung des formellen Bundesverfassungsrechts äußerst unbefriedigend ist, die Erkennbarkeit der Verfassung besonders erschwert und damit der Funktion der Verfassung, Grundlage und Grenze staatlichen Handelns und Fundament des gesellschaftlichen Lebens zu sein, entgegensteht, ist communis opinio und war auch im Ausschuss selbst nicht umstritten.

Es bestand daher sowohl Einvernehmen darüber, dass dieser Zustand beseitigt werden müsse, als auch, dass eine neue Verfassung so strukturiert werden müsse, dass sie nicht wieder zu derartigen Entwicklungen führen kann. Die Grundlage für diese beiden Aufgaben zu er-

arbeiten, war die zentrale, hinter den einzelnen dem Ausschuss im Mandat gestellten Fragen stehende Aufgabe. Ihr war in der ersten Phase der Ausschussberatungen<sup>1</sup> nachzukommen.

2. Der vorliegende Bericht gibt die Ergebnisse der bisherigen Ausschussarbeit strukturiert wieder:

- *Arbeitsauftrag und Vorgangsweise (Pkt. I)*
- *Vorbemerkungen zum Bericht (Pkt. II)*
- *Inhalt einer künftigen Verfassung (Pkt. III)*
- *Formale Struktur einer künftigen Verfassung (Pkt. IV)*
- *Analyse des geltenden formellen Bundesverfassungsrechts und Strategien zu dessen Bereinigung und Straffung (Pkt. V)*
- *Vorschläge zu einzelnen Regelungsbereichen (Pkt. VI)*
- *Sicherung der Überschaubarkeit der Verfassung (Pkt. VII)*
- *Anhänge*
- *Ergebnisse – zwei Tabellenteile – umfassend einerseits Bundesverfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen sowie andererseits Staatsverträge in Verfassungsrang, Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen und in Bund-Länder-Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG.<sup>2</sup>*

Der Bericht enthält noch keine Ergebnisse hinsichtlich der dem Ausschuss nachträglich zugewiesenen Themen.

### **III. Inhalt einer künftigen Verfassung**

Nach dem ihm erteilten Mandat soll der Ausschuss auch Antwort auf die Frage geben, was die Verfassungsurkunde an für den Staat und die Gesellschaft elementaren Regelungs-

---

<sup>1</sup> Der Ausschuss soll nach der Vorstellung des Präsidiums und dem ihm erteilten Mandat gegen Ende der Konventsarbeit nochmals tätig werden, um die legislativen Strukturen für die Umsetzung der Ergebnisse des Konvents zu erarbeiten.

<sup>2</sup> Diese Tabellenteile, in denen die Ergebnisse der vom Ausschuss vorgenommenen Untersuchungen des Bestandes an formellem Verfassungsrecht aufgelistet sind, konkretisieren die unter Pkt. V zusammengefassten Ergebnisse und stellen einen integrierenden Bestandteil des Berichts dar.

bereichen enthalten soll. Dabei soll eine systematische, taxative Auflistung dieser Regelungsbereiche vorgenommen werden, die auf der Basis der Analyse des gesamten Bestands an formellem Verfassungsrecht und unter Bedachtnahme auf ausländische Verfassungsurkunden erstellt werden sollte. Auch ist dem Ausschuss die Frage gestellt, nach welchem System die für den Staat und die Gesellschaft elementaren Regelungsbereiche geordnet werden sollen.

1. Der Ausschuss sieht die Aufgabe als eine doppelte an: Zunächst ist klarzustellen, was überhaupt Gegenstand verfassungsrechtlicher Festlegungen sein kann. Diese Festlegung hat der Ausschuss auf Basis eines von Prof. Theo Öhlinger erarbeiteten Papiers zum Thema "Was soll eine Verfassungsurkunde an für den Staat und die Gesellschaft elementaren Regelungsbereichen enthalten?" erörtert, in dem die typischen Regelungsinhalte einer Verfassung vornehmlich aus verfassungsvergleichender Sicht entwickelt wurden. Nach Diskussion im Ausschuss hat Prof. Öhlinger dieses Papier ergänzt und auch auf Verfassungsinhalte erstreckt, die der spezifisch österreichischen rechtsstaatlichen Tradition entsprechen und auf die nach einhelliger Auffassung der Mitglieder des Ausschusses bei der Revision der österreichischen Verfassung nicht verzichtet werden soll. In dieser erweiterten Form liegt das Papier von Prof. Öhlinger dem Bericht als Anhang bei.

Auf Basis dessen wurden für Zwecke der Ausschussberatungen sodann von Dr. Klaus Poier und von Prof. Ewald Wiederin Papiere über konkrete mögliche Inhalte einer Verfassung und mögliche Gliederungen vorgelegt. Der Ausschuss kam überein, die Fragen der Gliederung einer neuen Verfassung erst nach Vorliegen der inhaltlichen Ergebnisse des Konvents zu diskutieren und sich in der ersten Phase seiner Beratungen auf eine Zusammenstellung der möglichen Regelungsinhalte einer neuen Verfassung zu beschränken.

2. Diese nachstehend wiedergegebene und kurz als "Inhaltsverzeichnis" bezeichnete Liste soll dem Präsidium des Konvents zunächst die Überprüfung der Ausschussmandate auf ihre Vollständigkeit erleichtern, bedeutet aber weder eine Vorentscheidung darüber, ob die angesprochenen Inhalte in eine neue Bundesverfassung aufgenommen werden sollen, noch darüber, wie eine allfällige Regelung beschaffen sein soll und wie die Gliederung einer neuen Verfassung aussehen soll.

**Präambel****Grundprinzipien**

*Demokratie, Republik, Bundesstaat, EU-Mitgliedschaft, Rechtsstaat, Sozialstaat, liberales Prinzip*

*politische Parteien, Verbot nationalsozialistischer Wiederbetätigung*

**Grundrechte**

*Existenzielle Rechte, Gleichheitsrechte, Freiheitsrechte, Verfahrensgarantien, politische Rechte, soziale Rechte*

**Staatsziele**

*Neutralität, Umweltschutz, Atomfreiheit, Wiederbetätigungsverbot, Behindertenschutz, Volksgruppenschutz, Rundfunk als öffentliche Aufgabe, Förderung konfessioneller Schulen, faktische Gleichstellung von Mann und Frau, gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, umfassende Landesverteidigung, Daseinsvorsorge uam*

*Vermögenssubstanzsicherung (Bundesforste, Energiewirtschaft)*

**Bund und Länder**

*Grenzänderungen, Bestand der Bundesländer, Staats- und Landesbürgerschaft, Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiets, Staatssprache, Hauptstadt, Staatssymbole*

*Kompetenzverteilung einschließlich Finanzverfassung und „Privatwirtschaftsverwaltung“, Verpflichtung der Länder zur EU- und Völkerrechtsumsetzung, Kompetenzdevolution, Bundesaufsicht*

*Gliedstaatsverträge, Bund-Länder-Einrichtungen, Informationspflichten, Konsultationsmechanismus, sonstige Koordinationsinstrumente*

**Österreich in der Staatengemeinschaft**

*Verhältnis Völkerrecht und innerstaatliches Recht, insbesondere allgemeine Grundsätze des Völkerrechts, Übertragung von Hoheitsrechten, Ächtung des Krieges, Beteiligung an der internationalen Zusammenarbeit zur Sicherung des Friedens und der Menschenrechte*

*Wahlen zum EP, Freistellung öffentlich Bediensteter, Ernennung von Mitgliedern der EU-Organe, Mitwirkung des Parlaments und der Länder, GASP*

**Staatsfunktionen, ihr wechselseitiges Verhältnis**

*Legalitätsprinzip, Ordnungsrecht, Weisungsbindung, oberste Organe, Ausgliederung und deren Grenzen, wirtschaftliche Unvereinbarkeit, Bezügebegrenzung, Amtsverschwiegenheit, Dienstrecht, Amtshilfe, Amtshaftung, Organhaftung, Trennung von Justiz und Verwaltung*

**Gesetzgebung des Bundes**

*Festlegung des Zweikammersystems*

*Nationalrat: Wahlen, Organisation einschließlich Präsidium, Hauptausschuss und ständiger Unterausschuss, Auflösung, Quoren, Öffentlichkeit, sachliche Immunität*

*Bundesrat: Zusammensetzung, Organisation, Quoren, Öffentlichkeit, sachliche Immunität*

*Bundesversammlung: Zusammensetzung, Befugnisse, Quoren, Öffentlichkeit, sachliche Immunität*

*Weg der Bundesgesetzgebung: Gesetzesbegutachtung, Gesetzesinitiative, Instrumente der direkten Demokratie; Gesetzgebungsverfahren einschließlich Mitwirkung des Bundesrates, Beurkundung und Gegenzeichnung, Kundmachung*

*Verfassungsinitiative, Beschlusserfordernisse für Verfassungsänderungen, Mitwirkung des Bundesvolkes*

*Wiederverlautbarung*

*Mitwirkung des Nationalrats an der Vollziehung: Genehmigung von Staatsverträgen, Budgetrecht, Kontrollrechte (Frage-, Resolutions-, Untersuchungsrecht, besondere Untersuchungsausschüsse), Mitwirkung an Verwaltungsakten*

*Stellung der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates: Freies Mandat, „Mandat auf Zeit“, Immunität, Unvereinbarkeiten, öffentlich Bedienstete*

### **Vollziehung des Bundes**

*Bundespräsident: Wahl, Angelobung, Absetzung, Immunität, Verantwortlichkeit, Vertretung, Kompetenzen, Vorschlagsbindung, Gegenzeichnung, rechtliche und politische Verantwortlichkeit*

*Bundesregierung: Vertretung, Quoren, Ernennung der Mitglieder, Angelobung, Enthebung und Entlassung, rechtliche und politische Verantwortlichkeit*

*Staatssekretäre, Bundesministerien*

*Bundesheer: Aufgaben, Oberbefehl und Befehlsgewalt, Ländermitwirkung, Auslandseinsätze, Beschwerdekommision*

*Sonstige Bundesbehörden: Schulbehörden, Sicherheitsbehörden, Regulierungsbehörden*

*Ordentliche Gerichtsbarkeit: Organisation, Abschaffung der Militärgerichtsbarkeit, Ernennung, Unabhängigkeit, Versetzung und Enthebung, Sprengelrichter, Mitwirkung des Volkes, Justizverwaltung, Staatsanwaltschaft, OGH, Amnestien*

### **Gesetzgebung und Vollziehung der Länder**

*Festlegung auf das Einkammersystem, Wahlrechtsgrundsätze, Sonderregeln für öffentliche Bedienstete, Immunität, Auflösung, Weg der Landesgesetzgebung, Mitwirkung der Bundesregierung, Verfassung und Verfassungsänderung*

*Landeshauptmann, Landesregierung, Amt der Landesregierung, Landesamtsdirektor, mittelbare Bundesverwaltung*

*Sonderbestimmungen für Wien*

### **Selbstverwaltung**

*Gemeinde: Ortsgemeinde, Rechte der Gemeinde, eigener und übertragener Wirkungsbereich, Organe, Statutarstädte, Gebietsgemeinden, Gemeindeverbände, Gemeindeaufsicht, Gemeindebund und Städtebund*

*Ermächtigung zur Einrichtung nicht-territorialer Selbstverwaltung, allgemeine Bestimmungen über den eigenen Wirkungsbereich und Aufsicht; berufliche Vertretungen, Sozialversicherung*

**Kontrolle**

*Rechnungskontrolle: Zuständigkeiten und Organisation des Rechnungshofes, Landesrechnungshöfe*

*Missstandskontrolle: Zuständigkeiten und Organisation der Volksanwaltschaft, Landesvolksanwälte*

*Unabhängige Kontrolleinrichtungen, soweit sie nicht in Gerichte transformiert werden und im Verfassungsrecht verankert bleiben sollen (UFS, Umweltsenat, Menschenrechtsbeirat, Datenschutzrat); Rechtsschutzbeauftragte, Anwälte des öffentlichen Rechts*

**Garantien der Verfassung und Verwaltung**

*Verwaltungsgerichtsbarkeit: Zuständigkeiten und Organisation der Landes- und Bundesverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshof*

*Verfassungsgerichtsbarkeit: Zuständigkeiten und Organisation des Verfassungsgerichtshofes*

**Verfassungsänderung**

*Inkorporationsgebot*

**Übergangsbestimmungen**

*Erklärung bestehender Verfassungsgesetze zum Bestandteil der Bundesverfassung („Trabanten“), Übergangsrecht (oder Verweis auf ein Übergangs-BVG), Vollzugsklausel, In-Kraft-Treten*

**IV. Formale Struktur einer künftigen Verfassung**

Eine der wichtigsten Aufgaben des Konvents ist eine formelle Bereinigung des Bestandes an Bundesverfassungsrecht. Das kommt auch im eingangs dieses Berichts wiedergegebenen Mandat an den Ausschuss deutlich zum Ausdruck.

Auf Basis einer Untersuchung, die der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses Prof. Ewald Wiederin vorlegte und die diesem Bericht als Anlage beigegeben ist, gelangte der Ausschuss übereinstimmend zur Auffassung, dass in einer künftigen Verfassung keine Möglichkeit mehr vorgesehen sein soll, Verfassungsbestimmungen in einfache Bundesgesetze aufzunehmen. Diese Möglichkeit ist derzeit zweifelsohne der Hauptgrund für die Uneinheitlichkeit und mangelnde Überschaubarkeit des Bundesverfassungsrechts.

Andererseits hält der Ausschuss ein vollständiges Inkorporationsgebot für unzweckmäßig; er empfiehlt vielmehr ein "relatives Inkorporationsgebot": *Kern der Verfassung soll die Verfassungsurkunde sein.* Neben dieser Verfassungsurkunde kann es noch *einige wenige besondere Verfassungsgesetze ("Verfassungstrabanten")* geben, mit denen Regelungen in Verfassungsrang beibehalten bzw. getroffen werden können, die aus bestimmten Gründen in die Verfassungsurkunde aufzunehmen nicht ratsam erscheint. Diese außerhalb der eigentlichen Urkunde, aber dennoch in Verfassungsrang stehenden Regelungen sollen in der Urkunde selbst – etwa nach Art des derzeitigen Art. 149 Abs. 1 B-VG – taxativ aufgezählt sein.

Der Ausschuss schlägt zur Aufnahme als "Verfassungstrabant" insbesondere historisch bedeutsame Verfassungsgesetze vor: Nach einhelliger Auffassung sollten das Adelsaufhebungsgesetz und das Habsburgergesetz so in unveränderter Form rezipiert werden, das zuletzt genannte Gesetz nicht zuletzt auch deshalb, um anhängige vermögensrechtliche Auseinandersetzungen nicht zu präjudizieren.

Hinsichtlich einer Verankerung des Wiederbetätigungsverbots bestand im Ausschuss die einhellige Auffassung, dass ein solches auch künftig Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sein soll. Zur Realisierung dieses Ziels bieten sich zwei Wege an, über deren Zweckmäßigkeit die Ansichten auseinander gingen: Ein Teil der Mitglieder des Ausschusses präferierte eine Aufnahme des Verbots der nationalsozialistischen Wiederbetätigung und deren Strafbarkeit in der Verfassungsurkunde selbst; im Übrigen wäre nach dieser Auffassung das Verbotsgesetz – soweit es noch gilt, also dessen erster Teil – seines Verfassungsranges zu entkleiden, also als bloß einfaches Gesetz aufrechtzuerhalten. Ein anderer Teil der Mitglieder des Ausschusses sprach sich für eine Rezeption des Artikels I des Verbotsgesetzes 1947 (als "Verfassungstrabant") aus.

Unbestritten war schließlich, dass es neben der Verfassungsurkunde und den "Verfassungstrabanten" auch *ein Verfassungsbegleitgesetz* geben muss, in dem insbesondere notwendige Übergangsvorschriften, Vorschriften bloß temporärer Natur und rein technische begleitende Regelungen ihren Platz finden sollen. Der Inhalt des Verfassungsbegleitgesetzes soll aber auf das Notwendigste beschränkt und allenfalls – teilweise – in seiner Geltung zeitlich befristet werden. Die Verfassungsrangigkeit solcher Vorschriften ist erforderlich; ihre Aufnahme in die Verfassungsurkunde würde diese aber überflüssig belasten.

Der Ausschuss war weiters einhellig der Ansicht, dass es auch "*Verfassungsausführungsgesetze*" (in der Diskussion mitunter "2/3-Gesetze" genannt) geben soll, für deren Erlassung und Abänderung zwar erschwerte Erzeugungsbedingungen (insbesondere ein erhöhtes Präsenz- und Konsensquorum bei den Abstimmungen im Nationalrat) vorzusehen wären, die aber nicht Bestandteil des formellen Verfassungsrechts sein sollen. Solche "*Verfassungsausführungsgesetze*" wären als solche kenntlich zu machen (z.B. in der Promulgationsklausel oder durch ausdrückliche Bezeichnung). Denkbar wären derartige Gesetze insbesondere dort, wo es um die Schaffung von Spielregeln für das demokratische Zusammenleben geht, die abzuändern der einfachen Mehrheit nicht möglich sein soll.

Unbestritten war, dass das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats in diese Kategorie von Gesetzen fallen soll. Auch für das Unvereinbarkeitsgesetz wird eine derartige Lösung empfohlen. Einig war sich der Ausschuss auch darüber, dass der Regelungskomplex der Bezüge öffentlicher Funktionäre in dieser Weise geregelt werden soll, wobei (im Hinblick auf die beabsichtigte Bindung auch der Länder) zum einen eine Ermächtigung zur umfassenden Regelung in der Verfassungsurkunde notwendig wäre und zum anderen eine Beteiligung der Länder am Gesetzgebungsprozess des die Ermächtigung ausnützenden Begleitgesetzes vorgesehen werden müsste.

Ob darüber hinaus auch noch in anderen Bereichen von der Möglichkeit derartiger Verfassungsausführungsgesetze Gebrauch gemacht werden sollte, hängt von den Ergebnissen der von anderen Ausschüssen vorzubereitenden Beratungen des Konvents ab.

## **V. Analyse des geltenden formellen Bundesverfassungsrechts und Strategien zu dessen Bereinigung**

1. Eine der wichtigsten und aufwendigsten Arbeiten des Ausschusses war es, das neben der Verfassungsurkunde (dem B-VG) geltende positive Verfassungsrecht durcharbeiten, in seiner Bedeutung zu bewerten und Vorschläge zur Bereinigung des kaum mehr überschaubaren Bestands an Verfassungsrecht zu entwickeln. Grundlage für diese Arbeit des Ausschusses war die von Mag. Andrea Martin auf Grund eines Auftrags des Österreich-Konvents besorgte Zusammenstellung des gesamten neben dem B-VG in Geltung stehenden formellen Bundesverfassungsrechts, also der Bundesverfassungsgesetze, der Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen, der Staatsverträge in Verfassungsrang sowie der Verfassungsbestimmun-

gen in Staatsverträgen und in Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG.

Die dem Ausschuss vorgelegte Arbeit enthält eine Zusammenstellung der einzelnen in Geltung stehenden Bestimmungen im Bundesverfassungsrang, die folgende Informationen enthält: genaue Bezeichnung der jeweiligen Vorschrift, Daten ihrer Erlassung und Kundmachung sowie ihrer (allfälligen) Novellierungen und deren Kundmachung, schlagwortartige Angabe des Inhalts der betreffenden Vorschrift sowie die Angabe der von den Materialien ausgewiesenen bzw. von der Verfasserin sonst angenommenen Gründe für den Verfassungsrang der jeweiligen Vorschrift. Bemerkungen zum Verständnis, zur aktuellen Bedeutung oder zur Problematik der Vorschrift – wie etwa Hinweise auf aufgetretene Interpretationsprobleme, Probleme der Verfassungslegistik, Hinweise auf vorangehende Regelungen und zum Verständnis gebotene verfassungsgerichtliche Entscheidungen – ergänzen die Zusammenstellung.

Auf Grundlage dieser Zusammenstellung war es dem Ausschuss möglich, sich ein genaues Bild vom derzeitigen Zustand des formellen Verfassungsrechts zu machen, die Gründe für die gegebene Situation zu analysieren und Vorschläge zur weiteren Bearbeitung des Rechtsstoffes zu machen, wie das dem Ausschuss durch das vorgegebene Mandat übertragen worden ist. Zur Feststellung der aktuellen Bedeutung von Vorschriften holte der Ausschuss überdies in einzelnen Fällen Auskünfte der sachlich in Betracht kommenden Vollzugsbehörden sowie auch der Verbindungsstelle der Bundesländer ein.

2. Es ist für die Zwecke dieser Arbeit letztlich nicht erforderlich, eine taxative Aufstellung der Gründe für die vielen, durchaus unterschiedlich strukturierten Bestimmungen des genannten Rechtsbestands im Rang von Bundesverfassungsrecht zu geben. Dennoch soll versucht werden, einige häufiger auftretende Ursachen zu nennen, da deren Kenntnis dazu beitragen kann, in Hinkunft bei der Verfassungsgesetzgebung ähnliche Entwicklungen zu vermeiden:

2.1. Häufig ist die Situation anzutreffen, dass verfassungsrechtliche Vorgaben einem konkreten Regelungsbedürfnis hindernd im Wege stehen. Als Beispiele seien etwa genannt:

- das Bedürfnis nach Schaffung weisungsfreier Behörden der Verwaltung (etwa als Regulatoren oder zum Zweck der Kontrolle);

- das Bedürfnis, bestimmte Angelegenheiten der Verwaltung im Zusammenwirken von Organen der Bundes- und Landesverwaltung besorgen zu können;
- das Bedürfnis, punktuell die bundesstaatlichen Kompetenzverteilungsbestimmungen oder auch die Zuordnung zur mittelbaren oder unmittelbaren Bundesverwaltung zu ändern;
- das Bedürfnis, Amtshilfeverpflichtungen über den Kreis der in Art. 22 B-VG genannten Rechtsträger zu erstrecken oder
- die Notwendigkeit, in bestimmten Bereichen (z.B. der Universitäten) auch Fremde mit Aufgaben der Vollziehung zu betrauen.

Anstatt in solchen Fällen die rechtspolitischen Gestaltungsakte an den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren oder die Regeln der Verfassung entsprechend zu adaptieren, wurden häufig die rechtspolitisch gewünschten Neuerungen in Verfassungsrang beschlossen.

2.2. Häufig finden sich Verfassungsbestimmungen, die keine Bedeutung mehr haben, etwa

- weil sie durch Zeitablauf oder durch "Konsumation" obsolet geworden sind,
- weil sie sich in ihrer Derogationswirkung erschöpft haben,
- weil sie sich auf nicht mehr in Geltung stehende einfachgesetzliche Regelungen beziehen,
- weil der Grund für ihre Erlassung in Verfassungsrang weggefallen ist und offenbar übersehen wurde, sie ihres Verfassungsranges zu entkleiden.

2.3. Vielfach sind Verfassungsbestimmungen auf Fehler in der Verfassungslegistik und auf einen – beim derzeitigen Zustand des Verfassungsrechts nicht verwunderlichen – Mangel an Überblick über das Verfassungsrecht zurückzuführen. Beispielhaft sei etwa genannt, dass

- mehrfach Gleiches angeordnet wird (so findet sich die Unabhängigkeit der Mitglieder des Unabhängigen Finanzsenates an vier unterschiedlichen Stellen in Verfassungsrang verankert) oder
- die Regelung des Art. 49 Abs. 1 B-VG, der zufolge ein Gesetz mit Ablauf des Tages seiner Kundmachung in Kraft tritt, mit eigenen Verfassungsbestimmungen wiederholt wird.
- ohne ersichtlichen Grund einfachgesetzliche Bestimmungen mit Verfassungsbestimmungen in Kraft gesetzt oder aufgehoben werden.

2.4. Auch findet sich mehrfach der Typus eines "Absicherungsgesetzes", der in ganz unterschiedlichem Zusammenhang eingesetzt wird:

- zum einen werden auf diese Weise politisch gefundene (Kompromiss-) Lösungen "abgesichert", damit bei einem allfälligen Wechsel der politischen Mehrheitsverhältnisse das politisch Paktierte nicht ohne weiteres verändert werden kann;
- zum anderen werden mitunter Regelungen auf Verfassungsstufe gehoben, um sie gegen eine allfällige Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof zu immunisieren; solches erfolgt — seltener — in Reaktion auf eine aufhebende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes und -häufiger — präventiv: Manche Verfassungsbestimmungen sind also dadurch erklärbar, dass man dann, wenn einzelne der am Gesetzgebungsprozess Beteiligten es als möglich ansehen, dass der Verfassungsgerichtshof eine Vorschrift als verfassungswidrig erkennen könnte, statt sich um eine weitere Klärung oder um eine andere, verfassungsrechtliche Zweifel ausschließende Regelung zu bemühen, sozusagen "sicherheitshalber" eine Bestimmung in Verfassungsrang beschließt, um sie einer allfälligen Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zu entziehen.

2.5. Besonders unübersichtlich wird die Situation dann, wenn bestimmte verfassungsrechtliche Probleme (etwa die fehlende Kompetenzgrundlage) nicht dazu führen, dass das konkrete

verfassungsrechtliche Hemmnis beseitigt (etwa die Kompetenzgrundlage verändert) und auf dieser Basis eine materiell-rechtliche Regelung erlassen wird, sondern gleich die materiell-rechtliche Regelung insgesamt in Verfassungsrang erlassen wird. Das führt dann zumeist zu gar nicht gewollten Konsequenzen, etwa dass mit dieser Regelung ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht eingeräumt wird oder die Regelung Maßstab für andere einfachgesetzliche Vorschriften wird.

3. Der Ausschuss schlägt nach Erörterung der Bedeutung der einzelnen Verfassungsbestimmungen für jede einzelne Verfassungsbestimmung eine bestimmte Vorgangsweise vor. Im Detail finden sich diese Vorschläge im *Tabellenteil*, der einen integrierenden Bestandteil dieses Berichts darstellt. Diesem Vorschlag liegt der Versuch zugrunde, die Verfassungsbestimmungen in ihrem Inhalt, ihrer aktuellen Bedeutung und ihrem Zusammenhang mit Regelungen des B-VG und anderen Verfassungsbestimmungen zu verstehen.

3.1. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass ein Teil der Bestimmungen aus dem Bestand an formellem Bundesverfassungsrecht ausgeschieden werden kann. Die notwendige differenzierte Beurteilung hat ihn dabei zu fünf verschiedenen Vorschlägen geführt:

3.1.1. Manche Verfassungsbestimmungen hatten nur die Funktion, andere Verfassungsbestimmungen aufzuheben (sog. "bloße Derogationsnormen"). Nach Ansicht des Ausschusses haben sie ihren normativen Gehalt mit der Außerkraftsetzung der aufgehobenen Norm erschöpft. Sie gehören daher nicht mehr dem Bestand des Verfassungsrechtes an und können auch nicht aufgehoben werden; es kommt jedoch die Feststellung ihrer Nichtgeltung in Betracht. Die so eingestuften Verfassungsbestimmungen sind mit "F 01" gekennzeichnet.

3.1.2. Ein anderer Teil der Vorschriften ist — etwa durch Zeitablauf — obsolet geworden. Nach Ansicht des Ausschusses soll das festgestellt werden, wobei die Feststellung mit der Anordnung zu verbinden wäre, dass die Vorschrift nicht mehr gilt. Der Ausschuss empfiehlt dafür die Formulierung: "Die Vorschrift wird als gegenstandslos geworden festgestellt und gilt nicht mehr". Die so eingestuften Verfassungsbestimmungen sind mit "F 02" gekennzeichnet. Unter der Voraussetzung, dass in der neuen Verfassungsurkunde vorgesehen wird, dass mit der Vollziehung von Verfassungsrecht die Bundesregierung betraut wird, können auch sämtliche derzeit geltende Einzelvollzugsklauseln, die die Kompetenz der Bundesregierung vorsehen, auf diese Weise aus dem Verfassungsbestand eliminiert werden.

3.1.3. Viele Vorschriften stehen in Verfassungsrang, weil durch sie Verfassungsrecht in Kraft gesetzt, rezipiert, übergeleitet oder eingeordnet wurde. Auch diese Vorschriften können als gegenstandslos geworden erklärt werden, weil sie mit der Einführung oder Überleitung anderer Vorschriften quasi "konsumiert" sind. Es muss jedoch klargestellt werden, dass jene Vorschriften, die durch diese Vorschriften eingeführt, rezipiert, eingeordnet oder übergeleitet wurden, von einer Obsoleterklärung nicht betroffen sind und sozusagen aus sich selbst heraus weiter gelten. Derartige Vorschriften wurden mit "F 03" gekennzeichnet; für sie wird die Formulierung vorgeschlagen: "Die (in Kraft setzende, rezipierende, einordnende, überleitende) Vorschrift wird als gegenstandslos geworden erklärt; die Geltung der (in Kraft gesetzten, rezipierten, eingeordneten, übergeleiteten) Norm bleibt davon unberührt." Eine solche Lösung wurde auch in Fällen vorgeschlagen, in denen die in Kraft gesetzte (rezipierte, eingeordnete, übergeleitete) Rechtsvorschrift in der Zwischenzeit novelliert wurde oder der Vorschrift derogiert wurde. Derartiges zu bereinigen, ist nicht Sache einer Verfassungsreform, sondern einer Rechtsbereinigung; ungeachtet dessen ist dann, wenn dem Ausschuss solche Konstellationen bewusst wurden, in den Anmerkungen darauf hingewiesen worden.

3.1.4. Für eine Reihe von Vorschriften wird die ersatzlose Aufhebung vorgeschlagen, weil ein Umstand, der es rechtfertigen würde, die verfassungsrangige Vorschrift aufrechtzuerhalten, nicht erkennbar ist. Diese Vorschriften sind mit "F 04" gekennzeichnet.

3.1.5. Wieder andere Vorschriften sollen nicht aus dem Rechtsbestand überhaupt ausgeschieden werden, da offenbar ein Bedarf an ihrer Geltung besteht; sie können jedoch ihres Verfassungsranges entkleidet werden, etwa weil sie nicht "verfassungswürdig" sind oder weil der Grund für ihre Verfassungsrangigkeit nicht (mehr) gegeben ist. Derartige Vorschriften wurden mit "F 11" gekennzeichnet.

Unter diesen Vorschriften befinden sich auch einige, die nach Ansicht einzelner Mitglieder des Ausschusses möglicherweise durch Verlust des "absichernden" Verfassungsranges verfassungswidrig würden. Der Ausschuss hat jedoch Konsens darüber gefunden, dass solches in Einzelfällen im Interesse der Verfassungsbereinigung in Kauf genommen werden müsste und — im (in aller Regel nicht wahrscheinlichen) Falle der Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof — eine verfassungskonforme Lösung des rechtspolitischen Anliegens anzustreben wäre.

3.2. Andere Bestimmungen sind nach Ansicht des Ausschusses nach wie vor inhaltlich von Bedeutung, doch wäre es wünschenswert, sie im Kontext mit den jeweils durch sie betroffenen, modifizierten oder punktuell abgeänderten allgemeinen Regelungen des B-VG oder der "Kern-Verfassungsgesetze" (wie dem F-VG, dem StGG oder der EMRK) zu erörtern.

Derartige Bestimmungen hat der Ausschuss dem Beratungsgegenstand anderer Ausschüsse zugeordnet; er ist der Ansicht, dass der inhaltlich jeweils zuständige Ausschuss diese Bestimmung bei seinen Beratungen berücksichtigen sollte (was ohnedies in vielen Fällen bereits geschehen ist). Der jeweils betroffene Ausschuss hat vom Ausschuss 2 gleichzeitig mit diesem Bericht eine Liste jener Verfassungsbestimmungen erhalten, die er bei seinen Beratungen nach Ansicht des Ausschusses 2 zu berücksichtigen und bedenken hätte. Er wird gebeten, dem Ausschuss 2 mitzuteilen, in welcher Weise die Bedachtnahme erfolgt ist und ob die Berücksichtigung der Sonderregelung im allgemeinen Kontext nach Ansicht des jeweils betroffenen Fach-Ausschusses die Aufhebung der Verfassungsbestimmung ermöglicht.

3.3. Für zwei Bundesverfassungsgesetze und einige Verfassungsbestimmungen konnte sich der Ausschuss zunächst zu keiner Empfehlung in bisher genanntem Sinn (Entfall der Bestimmung bzw. Entkleidung des Verfassungsranges oder Zuweisung an einen anderen Ausschuss) verstehen. Es handelt sich dabei vor allem um Regelungsbereiche, für die kein Ausschuss zuständig erscheint (3.3.1.), und um "Absicherungsgesetze" besonderer Art (3.3.2.).

3.3.1. Da nicht ersichtlich ist, ob für die Behandlung dieser Fragen ein Fachausschuss zuständig ist, wurde das Präsidium auf zwei Regelungskomplexe mit der Anregung aufmerksam gemacht, für ihre Erörterung Vorsorge zu treffen:

- zum einen auf die Verfassungsbestimmungen aus dem Bereich des Universitätsrechts (die Zusammenstellung wurde bereits mit Schreiben vom 15. April übermittelt)<sup>3</sup> und
- zum anderen auf das KSE-BVG betreffend den Auslandseinsatz von Bundesheer und Wachkörpern (Ifd Z 75/bvg, S. 90 des Tabellenteils)

---

<sup>3</sup> Mit Schreiben des Präsidiums vom 16. Juni 2004 wurde der Ausschuss gebeten, die Fragen selbst zu behandeln; über das Ergebnis wird gesondert berichtet werden.

3.3.2. In zwei Fällen wird das Präsidium auf "Absicherungsgesetze" aufmerksam gemacht, hinsichtlich derer ein Konsens im Ausschuss nicht gefunden werden konnte und über deren weiteres Schicksal politisch zu befinden sein wird. Dabei handelt es sich zum einen um das Endbesteuerungsgesetz (Ifd Z 68/bvg, S. 90 des Tabellenteils) und zum anderen um eine pensionsrechtliche Vorschrift aus dem Pensionsreformgesetz 1993 (Ifd Z 250/vfb, S. 91 des Tabellenteils). In beiden Fällen könnte die Entkleidung des Verfassungsrangs zur Verfassungswidrigkeit der Regelung und ihre Aufhebung zu nicht gewollten Konsequenzen führen.

4. Die Sichtung der Staatsverträge in Verfassungsrang und der Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen hat ergeben, dass der Verfassungsrang dieser Bestimmungen in einer Vielzahl von Fällen verzichtbar erscheint. Sie hat aber auch Strukturprobleme zu Tage gefördert, die gelöst werden müssen, bevor die Verankerung eines Inkorporationsgebots in einer neuen Bundesverfassung ernstlich erwogen werden kann.

4.1. Eine Reihe von Bestimmungen kann ohne weiteres ihres Verfassungsranges entkleidet werden („F 11“). Hierzu zählen

- Bestimmungen, die vor dem Jahr 1981 als verfassungsändernd genehmigt werden mussten, weil sie Hoheitsrechte an internationale Einrichtungen oder ihre Organe übertragen oder grenzüberschreitende Tätigkeiten staatlicher Organe regeln. Solche Ermächtigungen sind mittlerweile durch Art. 9 Abs. 2 B-VG gedeckt;
- Bestimmungen in gemischten Abkommen, die durch den Beitritt zur Europäischen Union Teil des Gemeinschaftsrechts geworden sind und seither innerstaatlichem Recht unabhängig von innerstaatlichen Rangzuweisungen vorgehen. Nicht von der Gemeinschaftskompetenz umfasst sind lediglich die Bestimmungen über den politischen Dialog, die des Verfassungsranges nicht bedürfen;
- Zuwarte- und Bedachtnahmeregungen, die die Vertragsparteien verpflichten, Entwürfe technischer Vorschriften einer zwischenstaatlichen Einrichtung oder einem anderen Staat bekannt zu geben und ab dem Zeitpunkt der Notifikation bis zum Beschluss eine gewisse Stillhaltezeit verstreichen zu lassen. Solche Verpflichtungen zwingen die staatlichen Organe nicht, sich verfassungswidrig zu verhalten. Der Entfall ihres Verfassungsranges beseitigt zwar die verfassungsrechtliche Verpflichtung, lässt aber die völkerrechtlichen Bindungen bestehen;
- Bestimmungen, für deren Verfassungsrang auch nach Rücksprache mit dem BKA-VD kein erkennbarer Grund aufgefunden werden konnte.

Zur Eliminierung des Verfassungsranges ist es in technischer Hinsicht nicht immer erforderlich, den betreffenden Staatsvertrag im Rang abzustufen. Vielfach genügt es, jene verfassungsgesetzlichen Bestimmungen aufzuheben, die einen Staatsvertrag oder einzelne seiner Bestimmungen in Verfassungsrang gehoben haben (solche Konstellationen wurden mit „F 22“ gekennzeichnet). Mit ihrer Derogation entfällt ipso iure auch der Verfassungsrang der verwiesenen staatsvertraglichen Bestimmungen.

Ebenfalls nichts zu veranlassen gibt es bei Bestimmungen, die infolge Gegenstandslosigkeit und Obsoleterklärung völkerrechtlich nicht mehr gelten. Mit der völkerrechtlichen Geltung haben solche Bestimmungen auch ihre innerstaatliche Geltung eingebüßt. Aus Gründen der Rechtssicherheit kann es jedoch zweckmäßig sein, auf diesen Umstand im Übergangsrecht hinzuweisen. Im Tabellenteil sind solche Bestimmungen mit dem Kürzel „F 21“ gekennzeichnet.

4.2. Ein Gebot der Konzentration allen Rechts mit Verfassungsrang in der Urkunde schließt es zwar nicht aus, einzelne Staatsverträge wie beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention durch eine Rangzuweisung in der Urkunde weiterhin im Verfassungsrang zu belassen. Um die Einheit von Form und Inhalt der Verfassung nicht zu gefährden, darf von dieser Möglichkeit aber nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.

Sachliche Gründe für eine derartige Vorgangsweise sieht der Ausschuss beim Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich. Dieser Staatsvertrag zählt zu den Grundlagen der wiedererstandenen Republik und soll daher ebenso wie Bundesverfassungsgesetze von vergleichbarer historischer Bedeutung neben der Verfassungsurkunde als „Trabant“ beibehalten werden.

Erwägenswert ist ferner, die Europäische Menschenrechtskonvention sowie andere staatsvertragliche Bestimmungen mit grundrechtlichem Gehalt im Verfassungsrang zu belassen. Der Ausschuss 2 hat mit der Zuweisung der in Betracht kommenden Verfassungsbestimmungen auch die Prüfung dieser Frage an den für die Grundrechte zuständigen Ausschuss 4 herangetragen.

## VI. Vorschläge zu einzelnen Regelungsbereichen

In einigen Fällen war der Zusammenhang mit der Aufgabenstellung des Ausschusses 2 so evident,<sup>4</sup> dass der Ausschuss von sich aus Vorschläge entwickelt hat. Dabei handelt es sich um folgende Bereiche:

### 1. Zur Regelung der Mitgliedschaft in der EU und Ratifizierung der Änderungen des Primärrechts der EU

Das sog. EU-BeitrittsBVG hat zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ermächtigt und ist daher mit dem EU-Beitritt vollzogen worden. Seine Aufrechterhaltung ist daher nicht mehr erforderlich. Andererseits besteht keine Verfassungsbestimmung, die die Mitgliedschaft Österreichs zur Europäischen Union festlegt. Eine solche ist nach einhelliger Auffassung des Ausschusses in die Verfassungsurkunde aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage der Übernahme der Änderungen des Primärrechts der Europäischen Union in österreichisches Recht generell geregelt werden; die derzeitige Praxis, zu jeder Änderung ein eigenes BVG zu beschließen, ist nach einhelliger Ansicht des Ausschusses unzweckmäßig, da auf diese Weise immer neues formelles Bundesverfassungsrecht produziert wird. Der Ausschuss spricht sich daher einhellig für eine generelle Ermächtigung aus, die sich inhaltlich an den bisher beschlossenen einschlägigen Gesetzen (BVG Amsterdam, BVG Nizza, EU-ErweiterungsBVG; lfd. Zlen. 80, 82 und 84/bvg) orientieren sollte.

Diskutiert wurde dabei die Frage, ob eine solche Ermächtigung einen Volksabstimmungsvorbehalt für den Fall einer Gesamtänderung enthalten soll. Diese Frage ist nach weit überwiegender Auffassung der Mitglieder des Ausschusses zu bejahen. Eine Minderheit vertrat zum Teil die Ansicht, dass ein solcher Vorbehalt entbehrlich sei, zum Teil dass Maßstab für die Qualifikation als volksabstimmungspflichtig nicht die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, sondern die Struktur des Gemeinschaftsrechts sein soll: Nur wenn sich diese wesentlich ändere, sollte eine Volksabstimmungspflicht bestehen.

---

<sup>4</sup> Die entsprechenden Regelungen sind im Tabellenteil mit "F07" gekennzeichnet.

Zur Verwirklichung der überwiegend vertretenen Auffassung schlägt der Ausschuss – ausgehend von der derzeitigen Systematik des B-VG und dessen geltenden Art. 50 – die Aufnahme eines neuen Artikels vor, der in das I. Hauptstück des B-VG Abschnitt A (Allgemeine Bestimmungen) eingefügt werden könnte:

*"(1) Österreich ist Mitglied der Europäischen Union.*

*(2) Änderungen der Verträge über die Europäische Union bedürfen, unbeschadet des Art. 44 Abs. 3 B-VG, der Genehmigung des Nationalrates und der Zustimmung des Bundesrates. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Art. 50 Abs. 2 und Abs. 3 B-VG ist nicht anzuwenden."*

In den Erläuterungen könnten als denkbare Fälle einer Volksabstimmungspflicht die Umwandlung der Europäischen Union von einer supranationalen Institution zu einem echten Bundesstaat oder eine Änderung des Primärrechts der Europäischen Union in eine Richtung angeführt werden, die eines der Baugesetze der Verfassung grundlegend verändert, etwa eine bundesstaatliche Gliederung eines Mitgliedstaates ausschließt (die vorgeschlagene Formulierung beruht auf einem – dem Bericht als Beilage angeschlossenen – Vorschlag von Prof. Öhlinger).

## 2. Zu Staatsverträgen im Verfassungsrang und Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen

2.1. Der Ausschuss hat es sich bei Sichtung der geltenden Staatsvertragsbestimmungen im Verfassungsrang zur Leitlinie gemacht, die Ursachen für den Verfassungsrang zu erheben und Änderungen des geltenden Verfassungsrechts vorzuschlagen, die einen Verfassungsrang staatsvertraglicher Bestimmungen in Hinkunft entbehrlich machen. Zu diesem Behufe hat Prof. Öhlinger Textvorschläge samt Erläuterungen erstattet, die dem Ausschuss als Beratungsgrundlage dienten und dem Bericht als Anlagen beiliegen, und MR Dr. Dossi, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, hat im Rahmen eines Hearings am 22. April 2004 über die in der Staatspraxis gemachten Erfahrungen berichtet.

2.2. Die im Jahr 1981 in das B-VG eingefügte Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten und zur Regelung grenzüberschreitender Tätigkeiten staatlicher Organe hat zwar die Flut von Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen einzudämmen, aber nicht alle Probleme zu lösen vermocht.

Der Hauptmangel des Art. 9 Abs. 2 B-VG in seiner derzeitigen Fassung liegt in der Beschränkung auf Hoheitsrechte des Bundes. Diese Beschränkung ist systemwidrig, weil der Bund durch Art. 10 Abs. 1 Z 2 und 50 B-VG zum Abschluss von Staatsverträgen ohne Bindung an die innerstaatliche Kompetenzverteilung ermächtigt wird, und sie hat in der Praxis keine Eindämmung von Übertragungen bewirkt. Der Ausschuss schlägt vor, diese Beschränkung ersatzlos zu streichen. Die berechtigten Interessen der Länder sollten auf andere Weise gewahrt werden, etwa durch ein Mitwirkungsrecht nach dem Muster des Art. 23d B-VG. Im Übrigen bindet Art. 50 Abs. 1 B-VG solche Übertragungen durch Staatsvertrag an die Zustimmung des Bundesrates, soweit der selbständige Wirkungskreis der Länder berührt ist. Übertragungen durch Gesetz sind nur nach Maßgabe der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zulässig. Nach Maßgabe des Art. 16 B-VG kann eine Übertragung auch im Wege von Länderstaatsverträgen erfolgen.

Ein zweiter Mangel liegt in der Beschränkung der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Vereinzelt besteht – etwa bei der Ausstellung von Visa – auch das Bedürfnis, Hoheitsrechte auf fremde Staaten und ihre Organe oder auf Private zu übertragen, deren Handeln fremden Staaten zurechenbar ist. Art. 9 Abs. 2 B-VG soll entsprechend erweitert werden. Eine explizite Ermächtigung österreichischer Behörden, für fremde Staaten tätig zu werden, ist demgegenüber nicht erforderlich.

Eine spiegelgleiche Beschränkung im geltenden Text des Art. 9 Abs. 2 B-VG auf Organe fremder Staaten schließt eine Regelung von Tätigkeiten zwischenstaatlicher Organe im Inland aus. Auch hierfür soll durch Erweiterung der Ermächtigung eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, die die Genehmigung solcher Staatsverträge als verfassungsändernd künftig entbehrlich macht.

Sowohl bei Einschreiten österreichischer Organe im Ausland als auch bei der Tätigkeit fremder Organe im Inland stellt sich die Frage der Bindung an Weisungen. Bilaterale Katastrophenhilfeabkommen sehen häufig vor, dass die handelnden Organe an die Weisungen der Behörden jenes Staates gebunden sind, in dem sie tätig werden. Die bisherige Praxis geht davon aus, dass auch solche Regelungen im Hinblick auf Art. 20 Abs. 1 B-VG in Verfassungsrang beschlossen werden müssen. Die Notwendigkeit der Genehmigung derartiger Bestimmungen als verfassungsändernd soll künftig entfallen. Der Ausschuss konnte sich aber über den zielführenden Weg nicht einigen. Ein Teil der Mitglieder hielt mit Stimmen in der Literatur eine explizite Regelung für entbehrlich, weil auch die Weisungsgewalt ein Hoheitsrecht darstellt, das auf fremde Staaten übertragen werden kann; dies könnte und sollte in der Erläuterungen klargestellt werden. Ein anderer Teil der Mitglieder wollte hingegen die Zulässigkeit der Einrichtung von Weisungsverhältnissen zwischen eigenen und fremden Organen explizit im Verfassungstext verankern, weil dies eine Abkehr von der eingelebten Praxis bedeutet. In dem vom Ausschuss erarbeiteten Textvorschlag wird diese Klarstellung in eckige Klammern gesetzt.

Wie schon nach geltender Rechtslage muss Österreich in der zwischenstaatlichen Organisation, der Hoheitsrechte übertragen werden, nicht Mitglied sein.

Die Beschränkung auf einzelne Hoheitsrechte, deren historischer Hintergrund im Ausschluss des Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften auf Grundlage des Art. 9 Abs. 2 B-VG bestand, hat in der Praxis keine Probleme aufgeworfen. Sie wurde beibehalten, um klarzustellen, dass der Beitritt zu supranationalen Organisationen von der Ermächtigung nicht umfasst wird.

Der im Text des ersten Satzes enthaltene Hinweis auf die Organe solcher Einrichtungen konnte hingegen ebenso als überflüssig entfallen wie die Wendung „im Rahmen des Völkerrechts“.

Der Ausschuss schlägt daher folgende neue Formulierung des Art. 9 Abs. 2 B-VG vor:

*„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.]“*

2.3. Spezifische Probleme werfen auch die in multilateralen Staatsverträgen häufig vorgesehenen vereinfachten Vertragsänderungsverfahren auf. Die jüngere Staatspraxis qualifiziert Bestimmungen, die vorsehen, dass Abänderungen oder Ergänzungen mit einem Beschluss der Mehrheit der Vertragsstaaten erfolgen können, als Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 9 Abs. 2 B-VG und verzichtet deshalb auf ihre Genehmigung im Verfassungsrang. Wenn jedoch ein solcher Beschluss von Österreich blockiert werden kann, wird eine Verfassungsbestimmung für erforderlich erachtet, weil die Ausgestaltung des Verfahrens, insbesondere die vorgesehenen Fristen, für eine Befassung des Nationalrats nicht hinreichend Zeit lassen. Inhalt der erlassenen Verfassungsbestimmung ist es, vom Erfordernis der parlamentarischen Genehmigung künftiger Vertragsänderungen zu dispensieren. Dies kommt zwar in ihrem Text nicht zum Ausdruck, entspricht aber ihrem Sinn.

Eine neue Bundesverfassung sollte nach Überzeugung des Ausschusses für solche die völkerrechtlichen Beziehungen vereinfachenden und vertiefenden Instrumente, die im Rahmen des international Üblichen liegen, hinreichenden Spielraum lassen. Der Ausschuss schlägt daher eine Ergänzung der Bestimmungen über die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen vor.

Über ihre nähere Ausgestaltung konnte keine vollständige Übereinstimmung der Auffassungen erzielt werden. Einige Mitglieder waren der Meinung, dass sich der Nationalrat und/oder der Bundesrat ihr Genehmigungs- oder Zustimmungsvorbehalt vorbehalten können

sollen; ein solcher Vorbehalt solle ähnlichen Regeln unterliegen wie ein Erfüllungsvorbehalt nach Art. 50 Abs. 2 B-VG. Die überwiegende Ansicht sah für eine Wahrung der parlamentarischen Genehmigungs- oder Zustimmungsrechte keinen praktischen Bedarf und hielt sie in jenen Konstellationen für problematisch, in denen eine Vertragsänderung durch Mehrheitsbeschluss erfolgen und daher auch ohne Zustimmung Österreichs zustande kommen kann. Die entsprechende Passage ist deshalb im nachfolgenden Textvorschlag in eckige Klammern gesetzt.

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

*„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].“*

2.4. Weitere Probleme, die in der neuen Bundesverfassung einer generell-abstrakten Lösung zugeführt werden müssen, werfen die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, BGBl. Nr. 91/1958, und das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, BGBl. III Nr. 180/2002, auf. Nachdem für diesen Themenkreis kein anderer Ausschuss zuständig erschien, hat der Ausschuss das Präsidium mit der Frage befasst. Er fasst das Antwortschreiben des Präsidiums vom 16. Juni 2004 als Aufforderung auf, sich der Thematik anzunehmen und in einem Ergänzungsbericht dazu Vorschläge zu erstatten.

2.5. Für Staatsverträge, mit denen Grenzänderungen vorgenommen werden, schlägt der Ausschuss eine Neuregelung vor, die ihre Genehmigung als verfassungsändernd oder verfassungsergänzend entbehrlich macht (vgl. sogleich unten Pkt. 4.).

2.6. Auf Basis der vorgeschlagenen und teilweise (2.4.) noch zu entwickelnden Modifikationen der Stammurkunde können alle derzeit geltenden Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen ihres Verfassungsrangs entkleidet werden (vgl. oben Pkt. V.4.). Strukturelle Probleme, die weiterhin Verfassungsrecht in Staatsverträgen erforderlich machen, sind nicht ersichtlich.

Der Ausschuss schlägt daher vor, die in Art. 50 Abs. 3 B-VG grundlegende Möglichkeit der Erlassung staatsvertraglicher Bestimmungen im Verfassungsrang ersatzlos zu streichen. Dies hätte durch Aufhebung der Worte „und, wenn durch den Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, Art. 44 Abs. 1 und 2“ sowie des zweiten Halbsatzes zu erfolgen.

Sollte sich dennoch in Zukunft wider Erwarten eine staatsvertragliche Regelung mit der neuen Bundesverfassung als unvereinbar erweisen, so wäre entweder auf den Abschluss des betreffenden Staatsvertrages zu verzichten oder vor seiner Ratifikation der Text der Bundesverfassung in einer Art und Weise zu ändern, die die fehlende Vereinbarkeit herstellt. Eine

Änderung der Bundesverfassung müsste aus völkerrechtlichen Gründen auch erfolgen, falls der VfGH die Verfassungswidrigkeit eines Staatsvertrages feststellt und es innerhalb der vom VfGH gesetzten Frist nicht gelingt, die völkerrechtliche Geltung dieses Staatsvertrages für Österreich zu beenden.

Wenn künftig der Wunsch entsteht, einen völkerrechtlichen Vertrag mit Verfassungsrang auszustatten, um die in ihm enthaltenen Grundfreiheiten und Menschenrechte verfassungsgesetzlich zu gewährleisten, so kann diesem Wunsch durch eine Ergänzung des Wortlauts der Verfassung entsprochen werden, die den betreffenden Vertrag zum Bestandteil der Bundesverfassung erklärt und ihn dadurch zu einem „Trabanten“ macht.

### 3. Zu Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG im Verfassungsrang

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Gliedstaatsverträge – hinsichtlich der Frage ihres möglichen Verfassungsrangs – nicht anders zu behandeln seien als Staatsverträge. In zukünftigen Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG dürften jedenfalls keine Verfassungsbestimmungen enthalten sein. Im Übrigen ist der Ausschuss der Meinung, dass die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von Gliedstaatsverträgen in die Zuständigkeit anderer Ausschüsse fällt (Ausschüsse 3 und 5). Für den Fall der Realisierung der unmittelbaren Anwendbarkeit von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG – was jedoch die Mehrheit des Ausschusses auf Verfassungsebene schon aus verfassungsstrukturellen Gründen nicht befürwortet – müsste sich der Ausschuss mit dieser Frage neuerlich befassen und die legislatischen Konsequenzen neu diskutieren.

### 4. Zur Frage der Grenzänderung

4.1. Nach geltendem Verfassungsrecht bedarf jede Änderung des Bundesgebietes, aber auch jede Änderung von Landesgrenzen innerhalb des Bundesgebietes übereinstimmender Verfassungsgesetze des Bundes und der betroffenen Länder. Das ist die Ursache für eine Reihe von bundesverfassungsrechtlichen Regelungen, die – ohne dass ein durchgängiges Konzept erkennbar wäre – teilweise durch einen Staatsvertrag in Verfassungsrang (1), teilweise durch Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen (10), teilweise durch Bundesverfassungsgesetze (9 betreffend Staatsgrenzen und 11 betreffend Landesgrenzen) und jeweils in unterschiedlicher Weise erfolgten.

Die derzeitige Situation ist in jeder Hinsicht verwirrend. Im Interesse der Vereinfachung des Bestandes an formellem Verfassungsrecht und im Interesse einer systematisch klaren Lösung des Regelungskomplexes der Staats- und Landesgrenzen hielt es der Ausschuss für notwen-

dig, einerseits eine Neuregelung vorzuschlagen und andererseits Vorschläge für das rechtliche Schicksal der derzeit geltenden bundesverfassungsrechtlichen Regelungen zu erstatten.

4.2. Auf Grund von Papieren von Prof. Öhlinger, Dr. Poier und Dr. Schnizer, die dem Bericht als Anlagen beiliegen, wurden sowohl die Probleme umfassend erörtert als auch Lösungsmöglichkeiten erwogen.

Der Ausschuss sah sich bei seinen Erörterungen mit verschiedenen Fragen konfrontiert,

- so mit der Frage, wie die für politisch notwendig erachtete Einschaltung des Bundesparlaments in einer der jeweiligen Wichtigkeit der Grenzänderung adäquaten Weise gestaltet werden soll,
- mit der Frage, wie die für Gebietsänderungen als politisch notwendig erachtete qualifizierte Mehrheit des Bundesparlaments mit den Anforderungen eines Inkorporationsgebots vereinbar sein soll,
- mit der von einem Teil der Lehre vertretenen Auffassung, dass die derzeit vorgesehene paktierte Verfassungsgesetzgebung von wesentlicher bundesstaatstheoretischer Bedeutung ist (dazu wurde ein – dem Bericht ebenfalls beiliegendes – gemeinsames Papier von Prof. Pernthaler und Doz. Gamper vorgelegt)
- und mit der Anforderung, den Landesverfassungsgesetzgeber hinsichtlich der Regelung der von Seiten der Länder erforderlichen Rechtsakte nicht unangemessen zu präjudizieren.

4.3.1. Der Ausschuss hatte davon auszugehen, dass eine Änderung der Staatsgrenzen (die naturgemäß immer auch Veränderungen der Landesgrenzen bedeutet) stets auf völkerrechtlichen Verträgen beruht, sodass insofern sowohl Vorkehrungen für eine Einschaltung des Bundesparlaments als auch für eine Zustimmung der jeweils betroffenen Länder am Zustandekommen des völkerrechtlichen Grenzänderungsvertrags zu treffen waren. Was die Bundesebene anlangt, bedarf es keiner eigenen Regelung im Zusammenhang mit den Grenzänderungen, da die allgemeinen Regeln über die Mitwirkung des Nationalrates am Zustandekommen von Staatsverträgen anwendbar wären; lediglich die Normierung einer für erforderlich erachteten qualifizierten Mehrheit ist notwendig. Hingegen ist das Erfordernis der Zustimmung der Länder für derartige Staatsverträge explizit zu formulieren. Ob und in welcher Weise eine besondere Mitwirkungskompetenz des Bundesrates vorgesehen werden soll, sollte

sinnvoller Weise erst nach Abschluss der Beratungen über Struktur und Aufgaben des Bundesrates erörtert werden.

4.3.2. Anders stellt sich hingegen das Problem der Veränderung der Landesgrenzen als bloß innerstaatliche Frage dar. Im Ausschuss gingen die Meinungen auseinander, ob eine Regelung, die wie die geltende die Mitwirkung des Bundesverfassungsgesetzgebers für die Änderung von Landesgrenzen verlangt oder eine Regelung, die die Bestimmung der Grenzverläufe zwischen Bundesländern den Ländern allein überlässt, die bundesstaatsfreundlichere ist. Nach längerer Diskussion setzte sich im Ausschuss die Auffassung durch, dass eine differenzierende Lösung sachgerecht erscheint, die insbesondere die Mitwirkung der Bundesorgane von der Intensität der Änderung der Grenzen abhängig macht.

Der Ausschuss war überwiegend der Meinung, dass es zwischen Änderungen im Bestand der Bundesländer (z.B. Zusammenlegung oder Trennung von Bundesländern oder Neuaufnahme eines Bundeslandes), Grenzänderungen und bloßen Grenzbereinigungen zu unterscheiden gilt. Dabei wurde es für angemessen erachtet, bei Änderungen im Bestand von Bundesländern neben einer Änderung der Bundesverfassung (die nach überwiegender Ansicht im Hinblick auf das bundesstaatliche Prinzip eine Gesamtänderung sein wird) verpflichtend landesverfassungsrechtliche Regelungen vorzusehen, während Grenzänderungen übereinstimmender Gesetze des Bundes und der beteiligten Länder oder — für den Fall, dass die unmittelbare Wirkung von Bund-Länder-Vereinbarungen vorgesehen sein sollte — derartiger Vereinbarungen zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern bedürfen sollten. Was die Bundesseite betrifft, wurde überwiegend die Ansicht vertreten, dass bei Grenzänderungen die Zustimmung des Nationalrats erforderlich sein soll, für die — sofern es sich nicht nur um bloße Grenzbereinigungen handelt — eine 2/3-Mehrheit erforderlich sein soll. Für die Frage der Mitwirkung des Bundesrates gilt das zu 3.3.1. Gesagte.

4.4. Ein Teil der Mitglieder des Ausschusses hielt es zunächst für angebracht, ausdrücklich vorzusehen, dass eine Einschränkung der Kompetenzen zur Mitwirkung der Länder bei der Grenzfestlegung als Gesamtänderung der Verfassung einer Volksabstimmung bedürfe. Der Ausschuss fand jedoch schließlich einhellig, dass es ausreicht, für diesen Fall neben der Notwendigkeit der Änderung der Bundesverfassung (die im Hinblick auf das bundesstaatliche Prinzip eine Gesamtänderung sein kann) verpflichtend landesverfassungsgesetzliche Regelungen vorzusehen. Dem entspricht im nachfolgend wiedergegebenen Textvorschlag die Formulierung des Art. 2 Abs. 3.

Eine Minderheit im Ausschuss war der Ansicht, es genüge statt dessen die Formulierung: *"Änderungen des Art. 2 Abs. 1 und 2 und des Art. 3 bedürfen der Zustimmung der Länder."*

Eine vereinzelt gebliebene Ansicht ging dahin, auf eine Regelung überhaupt zu verzichten, die eine Änderung der Rechte der Länder von deren Zustimmung abhängig macht.

Die Frage, ob es der Regelung durch die Landesverfassung überlassen bleiben soll, welches Organ für das Land rechtsverbindlich entscheiden solle (ein Verwaltungsorgan, der Landtag — allenfalls mit qualifizierter Mehrheit — oder das Landesvolk) oder ob hierfür bundesverfassungsgesetzlich Vorgaben gegeben werden sollen, wurde kontrovers erörtert.

4.5. Die schließlich gefundene (Kompromiss-)Lösung, die von den Ausschussmitgliedern ganz überwiegend mitgetragen wird, sieht folgenden Vorschlag für eine Neuregelung der Art. 2 und 3 B-VG vor:

*Art. 2 B-VG*

*„(1) Österreich ist ein Bundesstaat.*

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

*(3) Veränderungen im Bestand der Länder oder eine Verminderung der in diesem Absatz und in Art. 3 vorgesehenen Rechte der Länder bedürfen neben der Änderung der Bundesverfassung auch verfassungsgesetzlicher Regelungen der Länder.“*

*Art. 3 B-VG*

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

*(2) Völkerrechtliche Verträge, mit denen die Bundesgrenzen geändert werden, bedürfen der Zustimmung der betroffenen Länder.*

*(3) Grenzbereinigungen innerhalb des Bundesgebietes bedürfen übereinstimmender Gesetze oder Verträge der betroffenen Länder. Andere Grenzänderungen innerhalb des Bundesgebietes bedürfen übereinstimmender Gesetze oder Verträge des Bundes und der betroffenen Länder.*

*(4) Sofern es sich nicht um Grenzbereinigungen handelt, bedürfen Beschlüsse des Nationalrates bei Grenzänderungen gemäß Abs. 2 und 3 der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.“*

Zur Begründung im Einzelnen wird auf das Papier von Dr. Poier (Neuformulierung der verfassungsrechtlichen Regelungen über Bundes- und Landesgrenzen, Fassung 1.7.2004) verwiesen.

4.6. Ein Ausschussmitglied hielt es für erforderlich, im Übergangsrecht eine Bestimmung aufzunehmen, die durch Verweis auf eine Anlage den derzeitigen Bestand der Bundesgrenzen festschreibt. Dies wurde insbesondere damit begründet, dass erst auf diese Weise eine Entkleidung der bisher bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen über Grenzverläufe möglich sei.

Diese Ansicht fand jedoch nur vereinzelte Zustimmung. Nach überwiegender Ansicht können die bisherigen bundesverfassungsrechtlichen Grenzbestimmungen auch ohne eine derartige Fixierung des Verfassungsrangs entkleidet werden.

## VII. Sicherung der Überschaubarkeit der Verfassung

1. Der Ausschuss empfiehlt, die differenzierende Regelung zwischen Gesamtänderung und Teiländerung der Bundesverfassung beizubehalten und für Gesamtänderungen auch künftig eine zwingende Volksabstimmung vorzusehen. Vereinzelt blieb die Ansicht, dass künftig jede Verfassungsänderung einer Volksabstimmung unterzogen werden soll (ihr liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Text der Verfassungsurkunde auf die Konstituierung einer Grundordnung beschränkt werden kann und das operative Verfassungsrecht in ausführenden Verfassungsgesetzen enthalten sein soll).

2.1. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass eine Reihe von Vorkehrungen erforderlich ist, um das Grundkonzept einer überschaubaren Verfassung, wie es oben unter Pkt. IV dieses Berichts skizziert wurde, nicht zu verletzen. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass dieses Grundkonzept das eines *relativen Inkorporationsgebotes* ist: Neben der Verfassungsurkunde soll es nur ein – insbesondere Übergangsregelungen und verfassungstechnischen Bestimmungen gewidmetes – Verfassungsbegleitgesetz sowie einige wenige Bundesgesetze oder Staatsverträge in Verfassungsrang geben, die in der Urkunde selbst taxativ genannt werden sollen.

Das Ziel einer Aufrechterhaltung dieses Systems verlangt jedenfalls, dass es in Hinkunft nicht mehr möglich ist, Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen zu erlassen oder einzelne Bestimmungen in Staatsverträgen oder in Bund-Länder-Vereinbarungen mit Verfassungsrang auszustatten. Auch Sondergesetze in Verfassungsrang (Verfassungstrabanten) sollten nur ausnahmsweise erlassen werden; Gleiches gilt für Staatsverträge (und allenfalls Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG). Der Ausschuss bezweifelt, dass es möglich ist, die Zulässigkeit von solchem Sonderverfassungsrecht von inhaltlichen Vorgaben abhängig zu machen; daher bedarf es entsprechender formaler Schranken. Insbesondere muss Vorsorge

dafür getroffen werden, dass Verfassungsrecht nicht ohne ausdrückliche Änderung der Verfassungsurkunde oder des Verfassungsbegleitgesetzes erzeugt werden darf.

2.2. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, die formalen Erzeugungsbedingungen von Verfassungsrecht durch ausdrückliche Regelungen in der Urkunde genau zu definieren: Die Erlassung, Abänderung und Aufhebung von Verfassungsrecht soll nur zulässig sein, wenn folgende Kriterien kumulativ vorliegen:

- Beschlussfassung im Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (qualifizierte Mehrheit),
- entsprechende Mitwirkung des Bundesrates (wie diese ausgestaltet sein soll, sollte sinnvoller Weise erst nach Abschluss der Beratungen über Struktur und Aufgaben des Bundesrats festgelegt werden),
- Änderung der Verfassungsurkunde oder allenfalls des Verfassungsbegleitgesetzes; im Falle der Erlassung eines besonderen Gesetzes im Verfassungsrang oder der Hebung eines Staatsvertrages (oder allenfalls einer Vereinbarung nach Art. 15a B-VG) in den Rang von Bundesverfassungsrecht müsste die Aufzählung der als Bestandteil der Verfassung geltenden Gesetze und Staatsverträge (und allenfalls Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG) auch in der Urkunde selbst ergänzt werden,
- jede Änderung des Bestands an Verfassungsrecht bedarf eines eigenen Gesetzes, das (ausschließlich) den Text der Verfassungsurkunde oder des Verfassungsbegleitgesetzes ausdrücklich ändert und selbst als Verfassungsgesetz zu bezeichnen ist (keine Verfassungsänderungen in „Sammelgesetzen“).

3. Im Ausschuss wurde – über den Aspekt der Verfassungslegistik im engeren Sinn hinaus – die Ansicht vertreten, dass "Sammelgesetze" nur zulässig sein sollen, wenn sie "den Grundsatz der Einheit der Materie" wahren und dass ein ausdrückliches Verbot statuiert werden sollte, in Sammelgesetzen auch Verfassungsänderungen vorzusehen.

4. Empfohlen wird, bei der notwendigen Anpassung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrats an die geänderte Bundesverfassung eine Bestimmung des Inhalts aufzunehmen,

dass die Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Verfassungsrecht zwingend der Befassung des Verfassungsausschusses bedarf.

Wien, am 9. Juli 2004

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Korinek e.h.  
(Vorsitzender des Ausschusses 2)