

Mag. DDr. Faust W R E S O U N I G

Richter i.R. (des Landesger. f. ZRS Graz)

8047 - GRAZ, Berliner Ring Nr. 43/II/5

V O R S C H L Ä G E

=====

für den

Ö S T E R R E I C H - K O N V E N T

G E D A N K E N z u m Q U O R U M i n d e n z u r
G E S E T Z G E B U N G d e s B U N D E S b e r u f e n e n
A L L G E M E I N E N V E R T R E T U N G S K Ö R P E R N

A)

Das **Quorum**, welches für einen rechtswirksamen Beschluss eines mit Aufgaben der Bundesgesetzgebung betrauten allgemeinen Vertretungskörpers (Nationalrat, Bundesrat) erforderlich ist, unterliegt im geltenden Recht einem differenzierten Regime. Mit Beziehung auf die Tätigkeit des **Nationalrates** im besonderen wird hierbei primär dahingehend unterschieden, ob ein Beschluss der ersten Kammer des österreichischen Bundesparlamentes auf die Erzeugung von Verfassungsrecht (im formellen Sinn) oder bloß auf die Erlassung einfacher Bundesgesetze gerichtet ist. Die Schaffung von Verfassungsgesetzen erfordert ein höheres Quorum¹⁾ als die Beschlussfassung über ein einfaches Bundesgesetz²⁾. Allerdings bedarf es für be -

- 2 -

stimmte in einfachen Bundesgesetzen zu regelnde Rechtsmaterien jenes Quorums, das sonst nur für die Beschlussfassung über ein Verfassungsgesetz oder zur Schaffung einer Verfassungsbestimmung erforderlich ist.³⁾

Im folgenden überlegt der Verfasser dieses Beitrages, ob und in welchem Umfang Änderungen auf diesem Gebiet sinnvoll sein könnten. Soweit er solche nicht konkret vorschlägt, ist dies - argumento a silentio - als Plädoyer für die Beibehaltung der zur Zeit bestehenden Rechtslage⁴⁾ zu verstehen.

B)

Die aus Anlass der jüngsten PISA - Studie neuerlich aufgeflammete Diskussion über die Sinnhaftigkeit der für einen großen Bereich der (einfachen !) Gesetzgebung auf dem Gebiet des Schulwesens[¶] besonderen Beschlusserfordernisse im Rahmen der gesetzgebenden Tätigkeit des Nationalrates bildet den unmittelbaren Anlass für diesen Beitrag. Die vom Verfassungsgeber insoweit getroffene Sonderregelung legt es nämlich nahe, mit Beziehung auf die geplante Gesamtreform des österreichischen Verfassungsrechts Überlegungen dahingehend anzustellen, ob es nicht außer den beiden derzeit einem besonderen Quorum unterstellten - neuralgischen - Materien (Bildungswesen sowie Stimmabgabe im Ausland)⁵⁾ auch noch andere einer (detaillierten) Ordnung durch einfache Bundesgesetze bedürftige Sachgebiete gibt, die es rechtfertigen könnten, für Akte der einfachen Bundesgesetzgebung besondere Mehrheitsverhältnisse zu normieren und sich insoweit an den sonst nur für die Erzeugung von Verfassungsrecht vorgesehenen Quoren zu orientieren.

¶ festgelegten

- 3 -

C)

1.) Nach Ansicht des Verfassers ist ^{die} unter B) aufgeworfene Frage jedenfalls insoweit zu bejahen, als Akte der einfachen Gesetzgebung betroffen sind, die mit bestimmten in der Verfassung selbst enthaltenen Regelungen (so etwa: Grundrechte; Organisation und Funktion oberster Kontrollorgane) in einem untrennbaren oder doch sehr engen Zusammenhang stehen bzw. ihrerseits durch die bezüglichen Verfassungsnormen bedingt sind.

Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende **M a t e r i e n** :

a) Grundrechte

aa) VEREINS- und VERSAMMLUNGSFREIHEIT

Art. 12 StGG über die allg. Rechte der Staatsbürger in Verbindung mit dem **Vereinsgesetz 2002** und dem **Versammlungsgesetz 1953**; **Art. 11 Europ. Menschenrechtskonvention** mit dem im Abs. 2 dieser Grundrechtsnorm verankerten Eingriffsvorbehalt (Grundrechtsbeschränkungen nur auf gesetzlicher Grundlage sowie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips).

Diesbezüglich wird die ständige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes in Erinnerung gerufen, wonach dieses Tribunal in seiner Funktion als Sonderverwaltungsgericht nach Art. 144 B-VG auch dann ausschließlich zur Prüfung von Verwaltungsunrecht zuständig ist, wenn der Beschwerdeführer nicht einen Eingriff in das Wesen dieser Grundrechte behauptet, sondern bloß die Verletzung einer vom einfachen Gesetzgeber getroffenen - im Vereinsgesetz oder im Versammlungsgesetz enthaltenen - Regelung moniert.

bb) DATENSCHUTZ

§ 1 Datenschutzgesetz 2002 (Verfassungsbestimmung) - Grundrecht auf Datenschutz.

- 4 -

Die näheren Regelungen zur Ausführung dieses Grundrechtes und die seiner Gewährleistung dienenden Rechtsschutzeinrichtungen finden sich in den übrigen - relativ umfangreichen-Vorschriften dieses Gesetzes (§§ 2 ff).

Die bezogene Verfassungsbestimmung sollte pro futuro (in der Gestalt eines auf wesentliche Aussagen beschränkten und demnach im Verhältnis zum derzeitigen Umfang stark zu kürzenden Textes) in den Grundrechtskatalog der neuen Verfassung übernommen werden⁶). Für die einfache Gesetzgebung auf dem Gebiet des Datenschutzes (Datenschutzgesetz neu) sollte in Hinkunft ebenso wie für das Vereinsgesetz und das Versammlungsgesetz ein erhöhtes Quorum erforderlich sein - so wie dies derzeit für schulrechtliche Materien und *für* die Regelung der Stimmabgabe im Ausland vorgesehen ist.

b) Organisationsrecht

aa) Die normative Basis der obersten Kontrollorgane zeigt im einzelnen folgendes Bild:

ax) RECHNUNGSHOF

Art. 128 B-VG und Rechnungshofgesetz 1948

bx) VOLKSANWALTSCHAFT

Art. 148i B-VG und Volksanwaltschaftsgesetz 1982

cx) VERFASSUNGSGERICHTSHOF

Art. 148 B-VG und Verfassungsgerichtshofgesetz 1953

dx) VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Art. 136 B-VG und Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985

bb) Die hiermit vorgeschlagene Bindung der Normierung näherer Bestimmungen über die Organisation bzw. Einrichtung und die Tätigkeit dieser zur Kontrolle der Verwaltung

- 5 -

berufenen (teils "bellenden" - teils "beißenen") Staatsorgane an die für die Erzeugung von Verfassungsrecht vorgesehenen Quoren schüfe die Voraussetzung für eine Straffung des Verfassungstextes hinsichtlich der darin enthaltenen Regelung der Organisation und Funktion der unter aa/ aufgezählten Kontrollleinrichtungen und könnte auf diese Weise jedenfalls dazu beitragen, dass der neue Verfassungstext an Lesbarkeit und Verständlichkeit gewinnt. Gleichzeitig böte diese Reform einen Schutz vor bedenklichen Aktionen des einfachen Gesetzgebers. Es kann nämlich auch pro futuro nicht ausgeschlossen dass eine knappe (von einer einzigen Partei oder einer kleinen Koalition getragene) Parlamentsmehrheit bei gespannten innenpolitischen Verhältnissen der Versuchung erliegt, im Wege einer Ad hoc - Gesetzgebung Regelungen zu beschließen, die eine Behinderung der Tätigkeit der genannten Kontrollorgane bewirken, um auf diesem Weg kurzfristige politische Vorteile für die jeweiligen Regierungsparteien zu lukrieren und die Kontrolle durch die Opposition zu schwächen⁷).

cc) Im Falle einer Realisierung dieses Reformvorschlages (Bindung der unter aa/ erwähnten Ausführungsgesetze an das für Verfassungsänderungen erforderliche Quorum) könnte etwa der im Art. 139 Abs. 2, 3 und 4, im Art. 140 Abs. 2, 3 und 4, im Art. 141 Abs. 1 zweiter Satz ("Die Anfechtung kann auf gegründet werden") sowie im Art. 142 Abs. 3 und 4 B-VG enthaltene Regelungskomplex zum Überwiegenden Teil aus der Verfassungsurkunde ausgeschieden und in ein neues Verfassungsgerichtshofgesetz überstellt werden, wodurch eine Straffung des Verfassungstextes und damit dessen bessere Lesbarkeit erzielt werden könnte.⁸).

c) Wahlrecht

Einzelne in einfachen Bundesgesetzen enthaltene sowie der näheren Regelung des Wahlrechtes dienende Vorschrif-

ten sollten, soweit darin grundsätzliche Wertentscheidungen mit Beziehung auf dieses politische Recht fixiert sind, ebenfalls an die sonst nur für Verfassungsänderungen normierten Quoren (Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und Beschlussfassung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen) gebunden werden. Insoweit wäre etwa an folgende Anordnungen zu denken:

aa) die Grundsätze für die Zusammensetzung der Wahlbehörden (§§ 6, 8 - 12 und 15 der Nationalrats-Wahlordnung 1992⁹) sowie jene für die Bildung von Wahlkreisen und Stimmbezirken (§§ 2 und 3 NRW);

bb) die Fixierung der Mindestanzahl der für gültige Wahlvorschläge notwendigen Unterstützungserklärungen (§ 42 Abs. 2 der Nationalrats-Wahlordnung 1992, § 30 Abs. 2 der Europawahlordnung);

cc) die Festsetzung der ^{Anzahl der} für eine Kandidatur bei der Bundespräsidentenwahl notwendigen Unterstützungserklärungen (§ 7 Abs. 1 zweiter Satz des Bundespräsidentenwahlgesetzes 1971).

2.) E r g ä n z e n d sei zu diesem Problemkreis noch folgendes festgehalten:

a) Wahlrecht

Es begegnet aus der Sicht des Verfassers keinen Bedenken, die de lege lata normierten besonderen Quoren für die nähere gesetzliche Regelung der Stimmabgabe im Ausland bei der Wahl des Nationalrates, bei der Wahl der von der Republik Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament sowie bei der Wahl des Bundespräsidenten (Art. 23a Abs. 5 dritter Satz und Art. 26 Abs. 5 dritter Satz B-VG) weiterhin beizubehalten.

- 7 -

b) Schulgesetze

Für das künftige Erscheinungsbild der verfassungsrechtlichen Basis der Gesetzgebung im Bereich des Bildungswesens präsentiert der Verfasser keine konkreten Vorschläge. Er plädiert insoweit weder für die Beibehaltung noch für eine Änderung der im geltenden Verfassungsrecht (Art 14 Abs. 10 und Art. 14a Abs. 8 B-VG und § 9 Abs. 2 des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten) normierten besonderen Präsenz- und Konsensquoren. Es könnte seiner Meinung nach aber erwogen werden, eine qualifizierte Mehrheit für Akte der einfachen Gesetzgebung in diesem Bereich zumindest dann vorzusehen, wenn wesentliche (in der neuen Verfassung im einzelnen sinnvoll, prägnant und verständlich zu umschreibende) Grundsätze des Bildungswesens geändert werden sollen. Eine solche Regelung < unten > würde zum einen dem einfachen Gesetzgeber die Schaffung einer normativen Basis für notwendige und sinnvolle Reformen im Bildungsbereich erleichtern, wodurch drohenden Versteinerungen im Schulwesen entgegen gewirkt werden könnte. Zum anderen würde solcherart aber auch dieser sensiblen Materie die ihr adäquate Stabilität gesichert und der auf diesem Gebiet notwendigen langfristigen Planung eine solide verfassungsrechtliche Basis verliehen. Der normativen Fixierung kurzfristiger Modeerscheinungen, wie sie gerade auf dem Bildungssektor immer wieder in Erscheinung treten und den damit verbundenen pädagogischen Eintagsfliegen würde hiermit ein Riegel vorgeschoben, wodurch Fehlentwicklungen leichter verhindert werden können als bei einer schrankenlosen Herrschaft knapper Parlamentsmehrheiten.

c) Sonstiges

Eine gleichartige Regelung wie sie oben unter 1/ für die zur näheren Ausführung einzelner Grundrechte sowie auf dem Gebiet von Organisation und Funktion oberster Kontrollorgane erforderlichen einfachen Bundesgesetze und des weiteren für grundlegende Regelungen im Wahlrecht sowie in diesem Unterabschnitt (unter a/ und b/) für die

< wurde jüngst von der Frau Bundesminstra für Bildung, Wissenschaft und Kultur angedacht und sollte daher ernsthaft diskutiert werden. Denn sie >

- 8 -

nähere Normierung der Stimmabgabe im Ausland und schließlich auch noch für wichtige Grundsätze des Bildungswesens zur Diskussion gestellt wird, könnte pro futuro in einer neuen Bundesverfassung auch noch für das eine oder andere weitere - prinzipiell der Regelung durch einfache Bundesgesetze vorbehaltene - Sachgebiet vorgesehen werden. Zu denken wäre insoweit etwa an einzelne Bereiche des Wirtschaftsverwaltungsrechts sowie an die Verfügung über größere Vermögenswerte des Bundes. Ermächtigungen zur Veräußerung von Staatsvermögen sollten wegen der weitreichenden - über eine mehrere Legislaturperioden umfassende Zeitspanne in die Zukunft wirkenden - Folgen solcher Maßnahmen von den Abgeordneten nicht mit einer knappen Mehrheit beschlossen werden können.

D)

Verfassungsrecht erfordert - soll es seinem Regelungszweck gerecht werden - ein wesentlich höheres Maß an Stabilität als andere Bereiche des staatlichen Rechtssystems! Denn nur dadurch kann sicher gestellt werden, dass die auf Grund der Erzeugungsregeln der Verfassung geschaffenen Normen der ^{←-→} nachgeordneten Ebene (im rechtlichen Stufensystem) die zentrale Aufgabe des Rechts - Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit sowie gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stabilität - optimal erfüllen können.

1.) Aus diesem Grund könnte erwogen werden, in einer neuen Verfassung ein erhöhtes - über die im Art. 44 Abs. 1 B-VG enthaltene Regelung hinausgehendes - Präsenz - und Konsensquorum für solche Verfassungsänderungen zu normieren, die zwar noch keine Gesamtänderung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG bewirken, nichtsdestoweniger aber doch zentrale - unter dem Schutz der Verfassung stehende - Werte des politischen und gesellschaftlichen Lebens berühren. Hierbei wäre vor allem an solche Änderungen der verfassungsrechtlichen Ordnung zu denken, die entweder auf eine Modifikation bereits fixierter **Staatsziele**¹⁰⁾

- 9 -

gerichtet sind oder aber ~~auf~~ die Normierung weiterer (im geltenden Verfassungsrecht noch nicht enthaltener) Staatsziele bezwecken.

Für Änderungen im Bereich dieser Schicht des Verfassungsrechts schlägt der Verfasser dieser Studie die Normierung eines **Präsenzquorums von zwei Dritteln** (= 122 von 183 Abgeordneten) sowie ~~eines~~ **Konsensquorums** von ebenfalls **zwei Dritteln** (= 82 von 122 anwesenden Abgeordneten) vor.

2.) Für eine **Gesamtänderung** der Verfassung im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG wäre auf der Basis dieser Überlegungen - argumento a minori ad maius - in logischer Konsequenz über das vorstehende Modell hinausgehendes Quorum vorzusehen. Insoweit wird daher ein **Präsenzquorum von fünf Sechsteln** (= 153 von 183 Abgeordneten) sowie ein **Konsensquorum von vier Fünfteln** (= 123 von 153 anwesenden Abgeordneten) vorgeschlagen.

Es versteht sich wohl von selbst, dass eine Gesamtänderung - im Einklang mit dem geltenden Recht - auch weiterhin an eine obligatorische Volksabstimmung gebunden bleiben müsste. Abweichend von der zur Zeit bestehenden Rechtslage sollte zur Rechtswirksamkeit einer solchen Volksabstimmung aber eine Mehrheit von **drei Fünfteln** der gültig abgegebenen Stimmen erforderlich sein.

E)

Soweit nach den in diesem Exposé entwickelten Vorschlägen für bestimmte Akte der Rechtserzeugung ein qualifiziertes Quorum gelten soll, hätte die für die Willensbildung im Nationalrat vorgeschlagene Regelung in gleicher Weise auch

- 11 -

A N L A G E

=====

Tabellarische Darstellung der vorgeschlagenen Quoren

(Die Basis der jeweils angeführten Anzahl an Abgeordneten bildet ein Nationalrat von 183 Mitgliedern)

Q U O R U M		R E C H T S M A T E R I E				
		V e r f a s s u n g s r e c h t			einfache Bundesgesetze	
		Gesamtänderung *)	Änderung anderer wesentl. Grundsätze	gewöhnl. Verfassungsrecht	Besondere Materien	Sonstige Gesetze
P R Ä S E N Z	Quote	5/6	4/6 (= 2/3)	3/6 (= 1/2)	3/6 (= 1/2)	2/6 (= 1/3)
	Anzahl der ABGEORDNETEN	153	122	92	92	61
K O N S E N S	Quote	4/5	2/3	2/3	2/3	einfache Mehrheit
	Anzahl der VOTANTEN	123 **)	82	62	62	31

*) Im Sinn des Art. 44 Abs. 3 B-VG (d.h. wenn die Verfassungsänderung Demokratie, Republik, Bundesstaat oder Rechtsstaat berührt).

***) Nach Abwicklung des parlamentarischen Verfahrens (jeweils 5/6 Präsenzquorum und 4/5 Konsensquorum sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat) überdies noch Abhaltung einer obligatorischen VOLKSABSTIMMUNG: Bei dieser müßte dann eine Mehrheit von drei Fünfteln der gültig abgegebenen Stimmen für den eine Gesamtänderung der Verfassung bewirkenden Gesetzesbeschluss erzielt werden, damit die Voraussetzungen für die Beurkundung dieses Rechtsaktes durch den Bundespräsidenten sowie die anschließende Gegenzeichnung und Kundmachung durch den Bundeskanzler gegeben sind und die Gesamtänderung der Verfassung somit Rechtswirksamkeit erlangen kann.

HINWEIS: Die Fußnoten zum Text befinden sich auf den folgenden Seiten !

F u B n o t e n

- 1) Präsenzquorum: 50 Prozent; Konsensquorum: zwei Drittel (Art. 44 Abs. 1 B-VG)
- 2) Präsenzquorum: ein Drittel; Konsensquorum: unbedingte Stimmenmehrheit (§ 82 Abs. 1 des BundesG über die Geschäftsordnung des Nationalrates)
- 3) Hierzu zählen:
 - a) bestimmte Materien auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens (Art. 14 Abs. 10 B-VG sowie § 9 Abs. 2 des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten) sowie des land- und forstwirtschaftlichen Schul- und Erziehungswesens (Art. 14a Abs. 8 B-VG);
 - b) die Regelung der Stimmabgabe im Ausland bei
 - aa) der Wahl zum Europäischen Parlament (Art. 23a Abs. 5 dritter Satz B-VG),
 - bb) der Wahl zum Nationalrat, der Wahl des Bundespräsidenten sowie bei Volksabstimmungen (Art. 26 Abs. 6 vierter Satz B-VG).
- 4) Dies gilt für einfache Bundesgesetze (soweit darin nicht bestimmte Spezialmaterien geregelt werden) sowie für solche Verfassungsgesetze, die weder wesentliche Verfassungsprinzipien berühren noch eine Gesamtänderung der Verfassung bewirken. In diesem Bereich soll weiterhin jenes Regime gelten, das sich aus § 82 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Nationalrates bzw. aus Art. 44 Abs. 1 B-VG ergibt.
- 5) Auf beiden Sachgebieten ging der Erlassung der bezüglichen einfachen Bundesgesetze eine lange und kontroversielle Diskussion voraus, in der die Vorstellungen der maßgeblichen politischen Kräfte (vor allem der beiden Großparteien ÖVP und SPÖ) über den Inhalt einer sachgerechten Regelung der jeweiligen Materie diametrale Unterschiede und miteinander vielfach weitgehend unvereinbare Standpunkte erkennen ließen.
- 6) Vgl. insoweit auch Art. 50 und Art. II - 8 des Entwurfes für einen Europäischen Verfassungsvertrag.

- 13 -

- 7) Eine entsprechende Vorkehrung gegen Manipulationen mit den *Kontrollorganen* erscheint auch dann geboten, wenn man pro futuro eine Vorgangsweise, wie sie im Jahr 1933 praktiziert wurde, ausschließt. Damals wurde der Verfassungsgerichtshof durch eine böswillige legislative Aktion (Änderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes) daran gehindert, seine Aufgaben als Normenkontrollgericht wahrzunehmen.
- 8) Sollte die neue Verfassung die Organisationsstruktur des Obersten Gerichtshofes einer über den Inhalt des Art. 92 B-VG hinausgehenden Normierung zuführen (etwa in Form einer den Art. 134 Abs. 1 und 2, 135 Abs. 1 und 136 B-VG nachgebildeten Regelung), so müsste das besondere Quorum auch für bundesgesetzliche Vorschriften, welche die innere Organisation des OGH näher regeln, maßgeblich sein. Diese Änderung betreffe Teile des Bundesgesetzes über den OGH.
- 9) Der Inhalt des Art. 26 Abs. 6 B-VG könnte dann weitgehend in die Nationalrats-Wahlordnung überstellt werden.
- 10) Als Beispiele seien genannt:
- Benachteiligungsverbot (Art. 7 Abs. 1 dritter und vierter Satz B-VG);
 - Förderung der faktischen Gleichstellung der Geschlechter (Art. 7 Abs. 2 B-VG);
 - sprachliche und kulturelle Vielfalt sowie Volksgruppenförderung (Art. 8 Abs. 2 B-VG);
 - Staatssprache (Art. 8 Abs. 1 B-VG) und Staatssymbole (Art. 8a B-VG);
 - umfassende Landesverteidigung (Art. 9a B-VG);
 - Verbot des Einsatzes von Kernenergie (Atomsperrgesetz);
 - umfassender Umweltschutz (§ 1 BVG v. 27.11.1984, BGBl. Nr. 491);
 - Neutralität (Neutralitätsgesetz 1955).
- 11) § 1 Abs. 1 der Nationalrats-Wahlordnung 1992.

o - o - o - o - o