

Amtliche Erläuterungen

RV zu BGBl. 271/1958: Das B-VG in der Fassung von 1929 nimmt die Heilquellen vom Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ des Art. 10 Abs. 1 Z 12 aus und überträgt die Regelung hierüber im Art. 12 Abs. 1 Z 2 der Grundgesetzgebung des Bundes und der Ausführungsgesetzgebung sowie Vollziehung der Länder. Lediglich die sanitäre Aufsicht über die Heilquellen ist nach Art. 10 Abs. 1 Z 12 des B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Im gewöhnlichen Sprachgebrauch setzt der Begriff „Heilquellen“ das Hervortreten von fließendem Wasser voraus, das auf Grund besonderer Eigenschaften ohne Änderung seiner natürlichen Zusammensetzung eine wissenschaftlich anerkannte Heilwirkung ausübt oder erwarten lässt. Es besteht kein Grund für die Annahme, dass der Bundesverfassungsgeber bei der Wahl des Ausdruckes „Heilquelle“ vom gewöhnlichen Sprachgebrauch abweichen wollte. Insbesondere lässt das Gesetz vom 30. April 1870, RGBl. Nr. 68, betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes („Reichssanitätsgesetz“), das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kompetenzartikel des B-VG in Geltung stand, eine solche Annahme nicht zu.

Außer Heilquellen bestehen zahlreiche andere ortsgebundene natürliche Vorkommen, die auf Grund besonderer Eigenschaften ohne jede Veränderung ihrer natürlichen Zusammensetzung eine wissenschaftlich anerkannte Heilwirkung ausüben oder erwarten lassen. Das sind insbesondere die so genannten Heilpeloide (Heilmoor, -Schlamm oder -Schlick). Weitere natürliche Heilvorkommen sind durch natürliche Faktoren, wie Klima, Lage und Höhe, bedingt (Heilfaktoren). Alle diese natürlichen Heilvorkommen fallen nach der Kompetenzverteilung des B-VG unter den umfassenden Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“, weil sie der Erhaltung und Wiederherstellung der menschlichen Gesundheit dienen.

Diese Zweiteilung ist unbefriedigend. Es liegt auf der Hand, dass für sämtliche natürlichen Heilvorkommen, also für Heilquellen, Heilpeloide und Heilfaktoren sowie für die anderen natürlichen Heilvorkommen, die etwa noch in Betracht kommen, eine gleichartige Regelung am Platze ist. Diese Forderung erscheint umso begründeter, als das B-VG die Heilquellen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Kurortwesen nennt. Ein Kurort ist das Gebiet, in dem natürliche Heilvorkommen ortsgebunden genutzt werden und in dem die notwendigen Kureinrichtungen vorhanden sind. Es ist daher sehr zweckmäßig, wenn die Regelung der natürlichen Heilvorkommen und des Kurortwesens Sache des gleichen Gesetzgebers ist.

Nach der gegenwärtigen Verfassungrechtslage ist diesem Erfordernis nur hinsichtlich der Heilquellen Rechnung getragen. Die vorliegende Novelle zum Bundesverfassungsgesetz setzt daher an Stelle des Ausdruckes „Heilquellen“ den Ausdruck „natürliche Heilvorkommen“. Damit werden nicht nur die Heilquellen, sondern auch die Heilpeloide und Heilfaktoren sowie alle anderen natürlichen Heilvorkommen vom Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ ausgenommen und in kompetenzrechtlicher Hinsicht dem Kurortwesen gleichgestellt. Die sanitäre Aufsicht über die natürlichen Heilvorkommen bleibt allerdings in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache.

Die vorliegende Änderung des B-VG bedeutet eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Länder, die im Hinblick auf das Bedürfnis, alle Heilvorkommen im Rahmen der Kompetenzverteilung gleich zu behandeln, gerechtfertigt erscheint.

AB zu BGBl. 171/1959: Art. I des vorliegenden Gesetzentwurfes enthält eine authentische Interpretation des Art. 77 Abs. 3 B-VG in der Richtung, dass die sachliche Leitung bestimmter, zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten auch die Leitung der personellen und organisatorischen Aufgaben umfassen kann, die im Zusammenhang mit den genannten Angelegenheiten stehen. Dem Bundespräsidenten ist damit die Möglichkeit eröffnet, je nach Lage der Verhältnisse entweder bloß die sachliche Leitung bestimmter Angelegenheiten oder auch die Leitung der damit verbundenen personellen und organisatorischen Aufgaben einem nach Art. 77 Abs. 3 B-VG zu bestellenden Bundesminister zu übertragen.

Im Art. II des Gesetzentwurfes werden die Bestimmungen des 5. [nunmehr 6.] Hauptstückes des B-VG über den Vizepräsidenten des Rechnungshofes abgeändert. Der Vizepräsident soll künftig nicht mehr ein vom Bundespräsidenten ernannter Beamter sein, sondern ebenso wie der Präsident des Rechnungshofes vom Nationalrat auf Vorschlag des Hauptausschusses gewählt werden. Vor Antritt seines Amtes wird der Vizepräsident dem Bundespräsidenten die Angelobung zu leisten haben. Die Bestimmung des Art. 122 Abs. 5 B-VG, wonach der Präsident des Rechnungshofes keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und in den letzten vier Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein darf, soll auch auf den Vizepräsidenten ausgedehnt werden. In Hinkunft soll nicht nur der Präsident, sondern auch der Vizepräsident des Rechnungshofes durch Beschluss des Nationalrates abberufen werden können.

RV zu BGBl. 148/1960: Nach Art. 12 Abs. 1 Z 8 des B-VG in der Fassung von 1929, BGBl. Nr. 1/1930, ist die „Straßenpolizei, soweit sie sich nicht auf Bundesstraßen bezieht und daher unter Art. 10 Z 9 fällt“, der Gesetzgebung über die Grundsätze nach Bundessache, der Erlassung von Ausführungsgesetzen und der Vollziehung nach Landessache. Aus dem Wortlaut der eben zitierten Verfassungsbestimmung folgt, dass die Straßenpolizei, soweit sie sich auf Bundesstraßen bezieht, unter den Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 9 des B-VG in der Fassung von 1929: „Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge“ fällt. In diesen Angelegenheiten ist demnach die Gesetzgebung und die Vollziehung Bundessache.

Außerdem bestimmt Art. 15 Abs. 4 des B-VG in der Fassung von 1929, dass durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes geregelt wird, für wieweit im örtlichen Wirkungsbereich von Bundespolizeibehörden diesen Behörden auf dem Gebiete der Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen die Vollziehung übertragen wird.

Diese vom B-VG in der Fassung von 1929 verfügte Kompetenzverteilung auf dem Gebiete der Straßenpolizei ist indes derzeit durch die Verfassungsbestimmungen der §§ 69 und 70 des Straßenpolizeigesetzes, BGBl. Nr. 46/1947, überlagert.

§ 69 des Straßenpolizeigesetzes bestimmt: „Für andere als Bundesstraßen gelten in einem jeden Bundesland, solange die dem I. Teil dieses Gesetzes entsprechenden landesgesetzlichen Ausführungsvorschriften nicht erlassen sind, die gemäß dem II. Teil dieses Gesetzes für Bundesstraßen maßgebenden Bestimmungen und die auf Grund dieser Vorschriften erlassenen Ausführungsverordnungen als Ausführungsvorschriften zu den im I. Teil dieses Gesetzes enthaltenen Grundsätzen.“

§ 70 des Straßenpolizeigesetzes ordnet an: „Die bisher in den Landes-Straßenpolizeiordnungen enthaltenen Straßenverwaltungsvorschriften gelten“ in dem in der zitierten Bestimmung näher bezeichneten Umfang „weiter, insoweit diese Vorschriften nicht bis zum Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes im Wege der Landesgesetzgebung wieder in Geltung gesetzt worden sind“.

Die Beweggründe für die Erlassung der Verfassungsbestimmungen der § 69 und 70 des Straßenpolizeigesetzes sind in den Erläuterungen zu der Regierungsvorlage des nachmaligen Straßenpolizeigesetzes (199 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates V. GP) dargelegt. Es wurde damals die Wiederherstellung des durch die deutschen Rechtsvorschriften verdrängten österreichischen Straßenverkehrsrechtes als besonders dringend angesehen. Da aber gleichzeitig die Einheitlichkeit des Straßenverkehrsrechtes angestrebt werden sollte, sollten die zitierten Verfassungsbestimmungen „die erforderliche Zeit zu Verhandlungen über die im gesamtstaatlichen Verkehrsinteresse wünschenswerte Einheitlichkeit und übereinstimmie“ der Landesausführungsgesetze schaffen.

Im Oktober des Jahres 1958 hat das Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau als die für Straßenpolizeiangelegenheiten zuständige Zentralstelle den Entwurf eines neuen Straßenpolizeigesetzes zur Begutachtung durch die hiezu berufenen Stellen ausgesandt. Dieser Gesetzentwurf sah als § 1 Abs. 2 und Abs. 3 Verfassungsbestimmungen vor, die folgenden Wortlaut haben:

- „(2) Verfassungsbestimmung: Außer für Bundesstraßen gilt dieses Bundesgesetz
a) für alle Straßen mit öffentlichem Verkehr in vollem Umfange,

- b) für alle anderen Straßen, insoweit es den Lenkern von Fahrzeugen unmittelbar ein bestimmtes Verhalten vorschreibt und der Straßenerhalter nichts anderes verfügt hat, unbeschadet sonstiger gesetzlicher Vorschriften.

(3) Verfassungsbestimmung: Soweit dieses Bundesgesetz für andere als Bundesstraßen gilt (Abs. 2), ist seine Vollziehung Landessache, jedoch mit der Einschränkung, dass die Verordnungen des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau über die Ausführung der Einrichtungen zur Regelung und Sicherung des Verkehrs (§ 29 Abs. 5), über die Versinbildung besonderer Gefahren (§ 46 Z 15), über die Rückstrahleinrichtungen an Fahrzeugen (§ 55 Abs. 4) und über die Beförderung besonderer Güter (§ 62) auch für Straßen mit öffentlichem Verkehr, die keine Bundesstraßen sind, gelten.“

Zur Begründung für diesen Plan einer neuerlichen Verfassungsänderung führte das Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau in den Erläuternden Bemerkungen aus:

„Nach den Bestimmungen des B-VG sind die Angelegenheiten der Bundesstraßen, also auch die Angelegenheiten der Straßenpolizei auf diesen Straßen, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache (Art. 10 Abs. 1 Z 9); die Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen ist gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 8 in Grundsatzgesetzgebung Bundessache, in Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache. Die Gesetzgebung des Bundes wäre somit berufen, die Straßenpolizei auf Bundesstraßen zur Gänze und auf anderen als Bundesstraßen nur in den Grundsätzen zu regeln. Dies hat zur Folge, dass die Gesetzgebung eines jeden Bundeslandes in der Lage wäre, für ihren Wirkungsbereich Bestimmungen zu erlassen, die sowohl mit den straßenpolizeilichen Normen hinsichtlich Bundesstraßen als auch mit jenen, die von der Gesetzgebung eines anderen Bundeslandes erlassen werden, in Widerspruch stehen könnten. Der Straßenbenützer wäre somit gezwungen, eine Vielzahl von Vorschriften zu kennen, die ein und dieselbe Angelegenheit regeln. Ist die Erwerbung solcher Kenntnisse schon dem durchschnittlichen Straßenbenützer nicht zumutbar, kann dies schon gar nicht von den vielen Ausländern verlangt werden, die Österreich alljährlich mit ihren Fahrzeugen besuchen. Wenn ein Gesetzeszustand hergestellt werden soll, der den erwähnten Bestimmungen des B-VG entspricht, so muss schon im vorhinein damit gerechnet werden, dass die Mehrzahl aller Straßenbenützer die verschiedenen und unterschiedlichen straßenpolizeilichen Bestimmungen nicht beherrschen wird und nicht zu beherrschen vermag. Eine Neuregelung des Straßenpolizeiwesens würde daher nicht zur Hebung der Verkehrssicherheit auf den Straßen führen, sondern wegen der Möglichkeit, dass die Gesetzgeber der einzelnen Bundesländer für ihren Wirkungsbereich voneinander abweichende Bestimmungen erlassen könnten, neue Unsicherheit mit sich bringen. Es besteht kein Zweifel, dass nur dann, wenn die Straßenbenützer die straßenpolizeilichen Vorschriften beherrschen und befolgen, Gewähr dafür gegeben ist, dass die Verkehrssicherheit auf den Straßen gehoben wird. Voraussetzung ist jedoch, dass für das gesamte Bundesgebiet einheitliche Vorschriften gelten. Eine Vereinheitlichung der straßenpolizeilichen Vorschriften ist angesichts der Tatsache, dass der Straßenverkehr wegen des technischen Fortschrittes im Fahrzeug- und Straßenbau immer raumgreifender wird, für den innerstaatlichen Bereich umso dringlicher, da eine solche Notwendigkeit auch selbst für den internationalen Straßenverkehr anerkannt wurde. In diesem Zusammenhang sei auf das in der Einleitung verwiesene Genfer Abkommen aufmerksam gemacht, das im Bestreben, die Entwicklung und Sicherheit des internationalen Straßenverkehrs durch Aufstellung einheitlicher Regeln zu fördern, abgeschlossen wurde.

Aber auch der Gesetzgeber des Jahres 1929 hat anlässlich der Beschlussfassung über das Straßenpolizei-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 438/1929, deutlich erkannt, dass nur eine einheitliche Straßenpolizei-Gesetzgebung zur Verkehrssicherheit auf den Straßen beiträgt. Aus den Erläuternden Bemerkungen zum erwähnten Gesetz (139 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates 3. GP) ist unschwer das Bedauern darüber zu erkennen, dass das Straßenpolizeiwesen nach den eingangs erwähnten Bestimmungen des B-VG länderweise verschieden geregelt werden kann. Es heißt in den erwähnten Erläuternden Bemerkungen wörtlich: „Schon die Hinübernahme der Gesetzgebungskompetenz aus der Landeskompetenz in die Kompetenz des Bundes zeigt, dass das Straßenpolizeiwesen als eine Angelegenheit angesehen wird, die einer gewissen einheitlichen Regelung bedarf. Diese

Bestrebungen sind umso begreiflicher, wenn man bedenkt, dass die Straßenpolizei auf Bundesstraßen einheitlich für das ganze Bundesgebiet geregelt ist, dass der Verkehr vor den einzelnen Straßenkategorien nicht halt macht, sondern dass sich das gesamte Straßennetz verkehrstechnisch als einheitliches Ganzes darstellt. Wenn schon vor 30 Jahren die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung des Straßenverkehrs erkannt wurde, so wird sich heute, angesichts der ungeheuren Ausweitung des Straßenverkehrs, erst recht niemand dieser Erkenntnis verschließen können. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auch darauf verwiesen, dass das in Kraft stehende Straßenpolizeigesetz in seinem § 69 die Verfassungsbestimmung enthält, wonach für andere als Bundesstraßen in einem jeden Bundesland die straßenpolizeilichen Vorschriften für Bundesstraßen so lange gelten, als die Ausführungsgesetze nicht erlassen sind. Die Tatsache, dass bisher kein einziges Bundesland eigene Ausführungsgesetze zur Regelung des Straßenverkehrs auf anderen als Bundesstraßen erlassen hat und dass somit zurzeit auf allen Straßen der Republik Österreich ein einheitliches Straßenpolizeirecht gilt, zeigt deutlich, dass auch die Bundesländer die Notwendigkeit einer einheitlichen gesetzlichen Regelung des Straßenverkehrs im ganzen Bundesgebiet erkannt haben. Die vorgesehenen Verfassungsbestimmungen ändern daher nichts am gegenwärtig tatsächlich bestehenden Rechtszustand.“

Die Länder verschlossen sich in ihren Stellungnahmen zu dem Entwurf des neuen Straßenpolizeigesetzes diesen Argumenten des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau insofern nicht, als auch sie die Notwendigkeit einer einheitlichen Straßenpolizeigesetzgebung anerkannten. Indes forderten die Länder, wie übrigens auch der österreichische Städtebund, die Vollziehung des Straßenpolizeirechtes auch hinsichtlich der Bundesstraßen den Ländern zu übertragen. So führte beispielsweise die Tiroler Landesregierung in ihrer Stellungnahme folgendes aus:

„Wenn nun aber ein einheitliches Straßenpolizeirecht durch die Verfassung selbst garantiert werden soll, so sind an die damit notwendig werdende Verfassungsänderung drei grundsätzliche, in der Tatsache des Bundesstaates begründete Forderungen zu stellen:

- 1. Soll die Kompetenz der Länder nicht mehr eingeschränkt werden als unbedingt notwendig;*
- 2. soll die Verfassungsänderung wenigstens dem System der Kompetenzverteilung, wie sie in den Art. 10 bis 15 des B-VG festgelegt ist, entsprechen;*
- 3. muss angesichts der bisherigen Verfassungsrechtsentwicklung für jede Einschränkung der Länderkompetenzen eine sachlich vertretbare Ausweitung der Länderkompetenz gefordert werden; denn jeder neue Kompetenzverlust der Länder bedeutet einen weiteren Schritt auf dem bereits eingeschlagenen Weg einer Totaländerung unserer Bundesverfassung.*

Der Forderung nach einheitlichen Straßenpolizeivorschriften und den vorstehend angeführten grundsätzlichen Forderungen der Länder ist dann entsprochen, wenn das gesamte Straßenpolizeiwesen in Art. 11 Abs. 1 des B-VG überstellt wird:

a) Die Erlassung einheitlicher Vorschriften ist damit sichergestellt. Wenn die Straßenpolizei in Art. 11 Abs. 1 des B-VG aufgenommen wird, ist ja nicht nur die Gesetzgebung Bundes Sache, sondern sind nach Art. 11 Abs. 3 B-VG auch die Durchführungsverordnungen vom Bund zu erlassen;

b) den Ländern ist nicht mehr an Kompetenz entzogen, als unbedingt notwendig ist; die Vollziehung (mit Ausnahme des Ordnungsrechtes) hinsichtlich der Straßenpolizei auf Nicht-Bundesstraßen bleibt Landessache;

c) die vorgeschlagene Verfassungsänderung entspricht durchaus dem Kompetenzverteilungssystem des B-VG;

d) als Ausgleich für den Verlust an Ausführungsgesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz hinsichtlich der Straßenpolizei auf Nicht-Bundesstraßen fällt den Ländern die Vollziehungskompetenz (mit Ausnahme des Ordnungsrechtes) auch auf Bundesstraßen zu, die ihnen bisher nicht zukam.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung ist sachlich durchaus begründet. Was für die Einheitlichkeit der Vorschriften auf dem Gebiet des Straßenpolizeirechtes spricht, das spricht

auch für die Einheitlichkeit der Vollziehung; es besteht nämlich bei der heutigen Entwicklung des Verkehrs auch auf Landes- und Gemeindestraßen kein sachlicher Grund, dass in einem Fall der Rechtszug bei der Landesregierung, im anderen beim Bundesministerium erst endet.“

Auch wurde von den Ländern übereinstimmend gefordert, die vorzunehmende Verfassungsänderung in Form einer Novellierung des B-VG in der Fassung von 1929 durchzuführen.

Um nun einerseits den vom Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau als der für Angelegenheiten der Straßenpolizei zuständigen Zentralstelle aufgezeigten Erfordernissen zu entsprechen, andererseits aber die in jeder Hinsicht berechtigten Forderungen der Länder zu berücksichtigen, hat das Bundeskanzleramt den vorliegenden Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes ausgearbeitet, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 auf die von den Ländern vorgeschlagene Weise geändert werden soll. Dieser Gesetzentwurf zeigt auf straßenpolizeilichem Gebiet, wie zur Anpassung an geänderte Lebensbedürfnisse erforderliche Kompetenzverschiebungen zwischen dem Bund und den Ländern vorgenommen werden können, ohne dass die bundesstaatliche Struktur der Republik im allgemeinen oder auch nur auf einem besonderen Sachgebiet beeinträchtigt wird. Nur mittels einer solchen Rechtsetzungsmethode wird es möglich sein, das für die österreichische Bundesverfassung fundamentale föderalistische Prinzip auch für die Zukunft zu sichern. [...]

AB zu BGBl. 148/1960: Die der Ausschussberatung zugrunde gelegene Regierungsvorlage hat eine Änderung der Kompetenzverteilung des B-VG in der Fassung von 1929 auf dem Gebiet der Straßenpolizei zum Gegenstand.

Art. 10 Abs. 1 Z 9 des B-VG in der derzeit geltenden Fassung weist die Kompetenzen hinsichtlich der Angelegenheiten der Bundesstraßen, also auch die Belange der Straßenpolizei, in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zu. Die Straßenpolizei, soweit sie sich nicht auf Bundesstraßen bezieht und dem Vorstehenden gemäß unter Art. 10 Abs. 1 Z 9 fällt, ist zurzeit Bundessache hinsichtlich der Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache dagegen die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung.

Die Gesetzgebung des Bundes wäre damit nur berufen, die Straßenpolizei auf Bundesstraßen zur Gänze, auf anderen als Bundesstraßen dagegen nur in den Grundsätzen zu regeln.

Weiters bestimmt Art. 15 Abs. 4 des B-VG in der Fassung von 1929, dass durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes geregelt wird, inwieweit im örtlichen Wirkungsbereich von Bundespolizeibehörden diesen Behörden auf dem Gebiet der Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen die Vollziehung übertragen wird.

Angesichts der ungeheuren Ausweitung des Straßenverkehrs erscheint die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung auf diesem Gebiet unbestritten. In diesem Sinn hat auch das geltende Straßenpolizeigesetz in seinem § 69 als Verfassungsbestimmung vorgesehen, dass für andere als Bundesstraßen in einem jeden Bundesland die straßenpolizeilichen Vorschriften für Bundesstraßen so lange gelten, als die Ausführungsgesetze nicht erlassen sind. Die Tatsache, dass bisher kein einziges Bundesland eigene Ausführungsgesetze zur Regelung des Straßenverkehrs auf anderen als Bundesstraßen erlassen hat und dass somit derzeit auf allen Straßen der Republik Österreich ein einheitliches Straßenpolizeirecht gilt, zeigt deutlich, dass auch die Bundesländer die Notwendigkeit einer einheitlichen gesetzlichen Regelung des Straßenverkehrs im ganzen Bundesgebiet grundsätzlich erkannt haben.

Diesem Erfordernis soll nunmehr durch die Erlassung einer einheitlichen Straßenverkehrsordnung [...] entsprochen werden. Für die bezogene Regelung auf dem Gebiet der Straßenpolizei soll hiemit die erforderliche verfassungsgesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Um die Erlassung einheitlicher Straßenpolizeivorschriften sicherzustellen, bedarf es der Übertragung der gesamten Gesetzgebung auf diesem Gebiet in die Kompetenz des Bundes. Da jedoch die zur Anpassung an die geänderten Lebensbedürfnisse erforderliche Kompetenzverschiebung zwischen dem Bund und den Ländern nur insoweit vertreten werden kann, als dadurch die bundesstaatliche Struktur der Verfassungsrechtsordnung nicht beeinträchtigt wird, soll angesichts der bisherigen Verfassungsrechtsentwicklung auf dem Gebiet der Kompetenz-

verteilung für jede Einschränkung der Länderkompetenzen eine sachlich vertretbare Ausweitung der Länderkompetenz auf anderem Gebiet verfügt werden.

Als Ausgleich für den Verlust an Ausführungsgesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen hinsichtlich der Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Z 8 soll den Ländern die Vollziehungskompetenz (mit Ausnahme des Ordnungsrechtes) auch auf Bundesstraßen eingeräumt werden, die ihnen bisher nicht zustand. Im Art. 15 Abs. 4 hätten demnach die Worte „auf anderen als Bundesstraßen“ zu entfallen.

RV zu BGBl. 205/1962: I. Allgemeines: Am 5. März 1962 feierte das Gesetz vom 5. März 1862, RGBl. Nr. 18, „womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden,“ die Wiederkehr seines 100. Geburtstages. Dieses Gesetz ist noch unter der Herrschaft des Februarpatentes, RGBl. Nr. 120/1861, erlassen worden. Welche durchaus zeitgemäße Bedeutung diesem Gesetz innewohnt, beweist der Umstand, dass die Republik Österreich dieses Gesetz zunächst zufolge des § 1 des Verfassungs-Übergangsgesetzes von 1920 in die republikanische Rechtsordnung rezipierte und der Verfassungsgesetzgeber von 1925 (1. B-VG-Novelle) eine Reihe von maßgebenden Artikeln dieses so genannten Reichsgemeindeggesetzes der Änderung im Wege der Landesgesetzgebung und auch der einfachen Bundesgesetzgebung entzogen hat. Bestimmte doch § 8 Abs. 5 lit. f der Übergangsnovelle vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 269, dass die Landesgesetzgebung bis zu dem Zeitpunkt, in dem das Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern erlassen sein wird (Art. 120 B-VG), Gesetze, die die Rechtsverhältnisse der Gemeinde sowie der damals bestandenen allgemeinen und besonderen autonomen Bezirksverwaltungen regeln, nur eingeschränkt ändern dürfe, und zwar:

a) Änderungen in diesen Gesetzen darf die Landesgesetzgebung nur insoweit vornehmen, als hiedurch (bestimmte Grundsätze des Reichsgemeindeggesetzes nicht geändert werden.

b) Neueinrichtungen auf den durch bestimmte Artikel des Reichsgemeindeggesetzes geregelten Gebieten dürfen überhaupt nur durch Bundesverfassungsgesetz geschaffen werden.

Diese ausdrücklichen Bestimmungen waren bei Inkrafttreten der B-VG-Novelle von 1925 notwendig, um ein Provisorium zu schaffen, bis zu dem Zeitpunkt, in dem das früher erwähnte, durch den Verfassungsgesetzgeber von 1920 verheißene Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern erlassen sein wird. Mit Recht sagen die Erläuternden Bemerkungen zu der Regierungsvorlage zur Übergangsnovelle von 1925 (326 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, 2. GP): „Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Kompetenzartikel müssen jedoch nunmehr, da das bisher als eine Voraussetzung für das Inkrafttreten gedachte Verfassungsgesetz des Bundes über die Organisation der Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern derzeit noch nicht erlassen werden kann, andere verfassungsgesetzliche Bestimmungen getroffen werden, durch die das geordnete Weiterfunktionieren der Verwaltung in den Ländern bei den sich infolge des Inkrafttretens der Kompetenzartikel ergebenden einschneidenden Änderungen sichergestellt wird.“

So blieben die vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 getroffenen Anordnungen über die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden zunächst ein Programm und harren seit mehr als 40 Jahren ihrer Erfüllung.

Was ist nun der Anlass für den Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 gewesen, in der Verfassung selbst die Stellung der Gemeinden zu regeln? Es ist keineswegs ein Spezifikum der österreichischen Verfassungsurkunde, in einem Grundgesetz neben den Rechterzeugungsregeln auch bestimmte Fragen zu lösen, die eben einer erhöhten Bestandgarantie nach Ansicht des Parlamentes in Zukunft bedürfen sollen. Es kommt in dieser vom österreichischen Verfassungsgesetzgeber getroffenen bloß programmatischen, jedoch politisch höchst bedeutsamen Erklärung der richtige Gedanke zum Ausdruck, dass die Gemeinde eine der Keimzellen des Staates ist und der Staat gegenüber dem einzelnen eine gewisse subsidiäre Funktion zu erfüllen hat; dies gilt in gleicher Weise vom Bund wie von den Ländern als Gliedstaaten eines Bundesstaates. Geht man von einer mehr gefühlsbetonten, rationalistischen Auffassung über die Bedeutung einer Verfassung aus, so wird den Gemeinden ein gewisser natürlicher,

durch staatliche Gesetze nicht konstituierbarer, ja nicht beschränkbarer, sondern lediglich zu gewährleistender Wirkungsbereich zuerkannt. Die Aufnahme solcher Bestimmungen in die Verfassung hat dann zur Folge, dass die Grundzüge der Organisation der Gemeinden und ein gewisses Minimum ihrer Aufgaben bundesverfassungsgesetzlich gewährleistet und so insbesondere gegen bundes- und landesgesetzliche Eingriffe geschützt werden.

Gerade auf diesen Zweck zielten die Politischen Bestrebungen ab, die anlässlich des Zustandekommens des B-VG im Herbst 1920 schließlich in den Art. 115 bis 120 ihren Ausdruck gefunden haben, (vgl. Kelsen-Fröhlich-Merkel, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, 5. Teil, Seite 229). Allerdings hat es nicht an starkem Widerspruch insbesondere von föderalistischer Seite gefehlt, die im Rahmen einer bundesstaatlichen Verfassung die Aufnahme von Bestimmungen über die Stellung der Gemeinden innerhalb der Länder in die Bundesverfassung als eine Anomalie bezeichnete.

Aber auch von der Kelsenschen Verfassungslehre aus betrachtet, die letztlich in unserer Bundesverfassung zum Ausdruck kommt, ist eine verfassungsrechtliche Regelung der Stellung der Gemeinden durchaus vereinbar mit den übrigen Grundsätzen der Verfassung und insbesondere mit dem Grundsatz der Bundesstaatlichkeit. Die Stellung der Gemeinde im Gesamtstaat ist von dieser Kelsenschen Rechtslehre her besehen bloß ein Problem des Grades der Dezentralisation. Es widerspricht keinem Verfassungsgrundsatz, den Gemeinden ein gewisses Minimum von Kompetenzen und ein Recht auf Verteidigung ihres eigenen Wirkungsbereiches in einem förmlichen Prozessverfahren einzuräumen. Ein Gegensatz zwischen Staat und Gemeinden einerseits und Föderalismus und Selbstverwaltung andererseits ist auch bei Beurteilung und im Lichte der Kelsenschen Staatsrechtslehre durchaus vertretbar.

Fragt man nun nach dem Grund, warum dieses Verfassungsprogramm des Jahres 1920, soweit es die Stellung der Ortsgemeinden zum Gegenstand hat, bis heute noch keine verfassungsrechtliche endliche Verwirklichung erfahren hat, so sind es mehr oder weniger die schon früher angedeuteten Grundsätze der Gemeindeautonomie einerseits und der Bundesstaatlichkeit andererseits, die hier hemmend gewirkt haben mögen. Auf der einen Seite ist es nämlich die Sorge um die Beibehaltung des Grundsatzes der Bundesstaatlichkeit, auf der anderen Seite ist es das Bemühen um die endliche Verwirklichung der rechtstheoretisch erkannten Grundsätze der Selbstverwaltung der Gemeinden. Hier wie dort befürchtet man, in der Vollendung dieser beiden Grundprinzipien eine gewisse Schmälerung des einen dieser Prinzipien zu Lasten des anderen und umgekehrt. Wird nämlich, so lehrt man gelegentlich, der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit in seinen letzten Auswirkungen durchdacht, so wäre nach Ansicht der Anhänger der Gemeindeautonomie dem verfassungsgesetzlichen Grundsatz der Gemeindeautonomie der Todesstoß versetzt. Demgegenüber glauben wiederum die Anhänger der Bundesstaatlichkeit in der verfassungsgesetzlichen Lebendigkeit der Autonomie der Gemeinden eine Schmälerung des föderalistischen Prinzips zu erkennen.

Dass beide Prinzipien keine kontradiktorischen Gegensätze darstellen, und zwar weder vom Standpunkt einer mehr rationalistischen Auffassung von der Verfassung noch vom Standpunkt einer positivistischen Rechtsanschauung her besehen, ist im vorangegangenen dargelegt worden.

Da es der Verfassungsgesetzgeber von 1920 als eine politisch bedeutsame Aufgabe bezeichnet hat, den Gemeinden ihr Eigenleben zu garantieren, ist es die Aufgabe des Bundesverfassungsgesetzgebers, dieses Programm endlich auf der Stufe der Verfassungsrechtsnorm zu verwirklichen.

Von verschiedenen Ausgangspunkten gelangt man somit zum selben Ergebnis, und zwar: Aufgabe des Bundesverfassungsgesetzgebers ist es,

- a) ein Minimum von Kompetenzen der Gemeinde zu instituieren,
- b) diesen so genannten eigenen Wirkungsbereich gegen Angriffe der Bundes- und Landesgesetzgebung und der vollziehenden Gewalt zu schützen,
- c) der Gemeinde die Möglichkeit zu geben, jede Verletzung dieses Rechtes in einem Prozess zu verteidigen.

Auch der österreichische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 verfolgte dieses Ziel hinsichtlich der Ortsgemeinden, hat aber die Festsetzung der weiteren Grundsätze dem Wort-

laut des § 34 des Verfassungsübergangsgesetzes von 1920 in seiner ursprünglichen Fassung zufolge davon abhängig gemacht, dass für die Ausgestaltung der damaligen Bezirksverwaltung die Bundesgesetzgebung binnen vier Monaten nach Inkrafttreten des B-VG vorzusorgen hat. Da jedoch diese in Aussicht gestellten Gesetze hinsichtlich der Bezirksverwaltung nicht fristgerecht erlassen worden sind, konnten auch die Ausführungsvorschriften, hinsichtlich der gemeindlichen Normen nicht erlassen werden. Die Art. 115 bis 120 des B-VG haben daher mit Ausnahme des schon heute hinsichtlich der Wahlen in die Ortsgemeindevertretungen anwendbaren Abs. 2 des Art. 119 nur programmatischen Charakter und sind solange unmittelbar nicht anwendbar, als nicht das im Art. 120 Abs. 1 B-VG in Aussicht gestellte Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und die Ausführungsgesetze der Länder hiezu erschienen sind (vgl. auch die Rechtsprechung des VfGH, Slg. 1385, 1399 u.a.).

In den letzten Jahren haben nun der Städtebund und der Gemeindebund ihrerseits die Initiative ergriffen, um Vorschläge für die Verwirklichung des Verfassungsprogramms von 1920, soweit es die Ortsgemeinden betrifft, auszuarbeiten. Diese Vorschläge der beiden repräsentativen Gemeindebünde stellen einen sehr beachtlichen und durchaus positiv zu beurteilenden Versuch dar, die Grundlagen für die Verwirklichung des Gemeindeautonomieprogramms der Bundesverfassung von 1920 zu liefern.

Wie nicht anders zu erwarten haben die Länder gegenüber diesen Vorschlägen der beiden Gemeindebünde zwar ihrerseits die Notwendigkeit betont, die die Gemeinden betreffenden Bestimmungen der Bundesverfassung einer endgültigen Verwirklichung zuzuführen. Die Länder begrüßen auch die Intentionen der beiden Gemeindebünde, die provisorischen programmatischen Bestimmungen der Bundesverfassung durch eine definitive Regelung abzulösen. Die Länder sehen allerdings in diesen Vorschlägen der beiden Gemeindebünde eine allzu starke einseitige Verwirklichung der vermeintlichen Interessen der Gemeinden gegenüber den gesamtstaatlichen Belangen und den Interessen der normunterworfenen Staatsbürger. Vor allem aber befürchten die Länder, dass bei Verwirklichung der Vorschläge der Gemeindebünde den Gemeinden nicht nur Autonomie wie bisher, sondern eine Art Eigenstaatlichkeit zugebilligt werden würde, die Gemeinden somit eine Art dritte Kraft im Staat neben Bund und Ländern darstellen würden.

Eine weitere Einwendung der Länder gegenüber den Vorschlägen der beiden Gemeindebünde ist nach ihrer Auffassung die Tatsache, dass die Vorschläge allzu stark auf Städte und größere Gemeinden abgestellt seien, dagegen auf kleinere und kleinste Gemeinden, die im Bundesgebiet weitaus in der Überzahl seien, zu wenig Bedacht nähmen. Sie haben ihrerseits einen Gegenentwurf ausgearbeitet.

Die Bundesregierung hat in sehr eingehenden Überlegungen sowohl den Standpunkt der Gemeinden als auch die Auffassung der Länder untersucht. Sie kann nicht finden, dass unüberbrückbare Gegensätze zwischen den Standpunkten der beiden Gruppen vorliegen. Sie unternimmt deshalb den Versuch, im Folgenden die Grundsätze zu entwickeln, die eine verfassungsgesetzliche Verankerung der Stellung der Gemeinden in einer bundesstaatlich eingetragenen Verfassung zu beachten haben.

1. Der Selbstverwaltung wesentlich ist eine demokratische Normenerzeugung durch eine dezentralisierte Teilordnung. Die Dezentralisation braucht keineswegs bloß individuelle Normen, sie kann vielmehr auch generelle Normen zum Gegenstand haben.

2. Dem Begriff der Selbstverwaltung entspricht es, da sie eine Teilgemeinschaft innerhalb der größeren Gemeinschaft „Staat“ ist, ihr diejenigen Aufgaben zuzuweisen, die am besten von ihr für ihren Bereich besorgt werden können.

3. Die Bildung der Organe der Gemeinden und ihr Zusammenwirken muss demokratischen Prinzipien gemäß geordnet sein.

4. Der Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungsbereich ist verfassungsgesetzlich zu verankern. Der eigene Wirkungsbereich hat sich dadurch auszuzeichnen, dass er eine weisungsfreie Besorgung von Aufgaben ermöglicht

5. Das Korrelat zu der Selbstverwaltung und dem eigenen Wirkungsbereich stellt eine Aufsichtsführung durch den Staat (Bund und Länder) gegenüber den Gemeinden dar, wobei

sowohl Ziel als auch Mittel und Zuständigkeit ihren Grundzügen nach verfassungsgesetzlich zu regeln sind

6. Die Gemeinden müssen die Möglichkeit besitzen, ihr Recht auf Selbstverwaltung gegenüber der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes und der Länder im Fall einer Verletzung dieses Rechtes in einem gerichtsförmlichen Prozess - letzten Endes vor dem VfGH oder VwGH - zu verteidigen.

7. Auf dem Boden des Verfassungsrechtes wird ein Unterschied zwischen größeren und kleineren Gemeinden nicht am Platz sein. Die vorhin aufgestellten Grundsätze vertragen keine Unterscheidung nach größeren und kleineren Gemeinden. Ob etwa kleinere Gemeinden die ihnen im eigenen Wirkungsbereich zukommenden Aufgaben im Wege der Delegation durch andere Stellen besorgen lassen sollen, ist nicht eine Frage des Verfassungsrechtes, sondern soll der einfachen Gesetzgebung oder der Verordnung vorbehalten bleiben.

8. Der eigene Wirkungsbereich ist in gleicher Weise dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit unterworfen wie dies für den übertragenen Wirkungsbereich gilt.

9. Das Rechtsschutzinteresse gebietet es, in gewissem Umfang individuelle Verwaltungsakte des eigenen Wirkungsbereiches, abgesehen von der Aufsicht durch staatliche Stellen im Fall ihrer Anrufung durch die Parteien, überprüfen zu lassen.

Die Bundesregierung ist sich der Tatsache bewusst, dass das B-VG in seiner ursprünglichen Fassung, abgesehen von den die gemeindliche Selbstverwaltung betreffenden Grundsätzen, auch weitergehende Grundsätze über die Einrichtung der staatlichen Verwaltung überhaupt nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung aufgestellt hatte (vgl. Art. 115 B-VG in seiner bisherigen Fassung). Aufgabe der vorliegenden Verfassungsvorlage kann und soll es jedoch nur sein, das die gemeindliche Selbstverwaltung betreffende Programm einzulösen; die weitergehenden Promessen des Verfassungsgesetzgebers von 1920 bleiben nach wie vor ein verfassungsgesetzliches Programm und als solches auf der Tagesordnung, ohne dass jedoch mit dem vorliegenden Vorschlag hierüber in irgendeiner Weise abgesprochen werden sollte und könnte. Dies kommt im beiliegenden Entwurf dadurch zum Ausdruck, dass Art. 120 B-VG in seiner bisherigen Fassung mit geringfügigen Änderungen erhalten bleiben soll. Es wird Aufgabe einer späteren Erörterung sein müssen, zu prüfen, ob und inwieweit dieses Programm des Verfassungsgesetzgebers von 1920, soweit es sich die Verwirklichung der Selbstverwaltung im Bereich der staatlichen Verwaltung außerhalb der Gemeinde zu eigen gemacht hat, gelöst werden soll und gelöst werden kann. Jedenfalls scheint eine schrittweise Einlösung des Programms des Verfassungsgesetzgebers von 1920 schon deshalb ratsam, weil sich hiefür alle Gemeinden nachdrücklich ausgesprochen haben. Ein gemeinsamer Vorschlag der Vertreter aller österreichischen Gemeinden besitzt an sich schon ein überaus starkes Gewicht, an dem der Bundesverfassungsgesetzgeber unter Berücksichtigung der Grundsätze des Föderalismus keinesfalls vorbeigehen darf. Diese Verhandlungsgrundlage des österreichischen Städtebundes und des österreichischen Gemeindebundes sollte daher gemeinsam mit den Gegenvorschlägen der Länder die Basis einer parlamentarischen Beratung abgeben.

Art. 120 des B-VG wird - ohne hier schon jetzt einen Vorschlag zu machen - künftig etwa wie folgt lauten können: „Die Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Organisation der Allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern nach den in den Art. 115 bis 119 in ihrer ursprünglichen Fassung aufgestellten Grundsätzen ist, abgesehen von den Regelungen für die Ortsgemeinden, Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung.“

Hervorzuheben ist, dass die Kompetenz der Länder zur Neuregelung des Gemeinderechtes im Rahmen der mit der Vorlage aufgestellten verfassungsgesetzlichen Grundsätze im Entwurf gewahrt ist. Dieses Sachgebiet verbleibt daher grundsätzlich in Gesetzgebung und Vollziehung weiterhin den Ländern. Der Adressat der verfassungsgesetzlichen Normen der Vorlage ist, abgesehen von geringen Ausnahmen, die die Aufsichtsführung des Bundes zum Gegenstand haben, der Landesgesetzgeber. Darin tritt somit keine Verschiebung gegenüber der bisherigen Zuständigkeitsverteilung auf dem gemeindlichen Sektor ein, zumal § 8 Abs. 5 lit. e des Übergangsgesetzes in der Fassung von 1925 die Handhabung des staatlichen Auf-

sichtsrechtes über die Ortsgemeinden in Wahrung der Interessen des Bundes dem Bund zugesteht (vgl. § 8 Abs. 5 lit. e des zitierten Verfassungs-Übergangsgesetzes).

Folgende Grundsätze der Vorlage sind hervorzuheben:

1. Der eigene Wirkungsbereich.

a) Die Rechtslehre und ihr folgend die Rechtsprechung des VfGH haben bisher regelmäßig die Auffassung vertreten, dass § 8 Abs. 5 lit. f des Übergangsgesetzes es mit sich gebracht habe, dass der Einteilung des im Art. V des Reichsgemeindegengesetzes enthaltenen Unterschiedes zwischen selbständigem und übertragenem Wirkungsbereich der Gemeinden seit Inkrafttreten der Kompetenzartikel, das ist seit 1. Oktober 1925, die folgende Bedeutung zukommt:

Die den Gemeinden bei Inkrafttreten der Kompetenzartikel am 1. Oktober 1925 zugewiesenen Aufgaben gehören seither zu dem gewährleisteten Wirkungsbereich der Gemeinden. Der rechtsbegriffliche Unterschied zwischen eigenen und übertragenen Aufgaben sei jedoch hiedurch verwischt (vgl. VfSlg. 1385, 2495 und 3166). Das Recht auf Selbstverwaltung ist daher nur in dem Umfang verfassungsgesetzlich garantiert, in dem die Selbstverwaltung den Gemeinden auf Grund des Art. V des Reichsgemeindegengesetzes nach dem Stand der Gesetzgebung vom 1. Oktober 1925 eingeräumt war, also mit Berücksichtigung der bis dahin erfolgten Gesetzesänderungen auf diesem Gebiet und nur soweit als nicht durch nachfolgende bundesverfassungsgesetzliche Bestimmungen dieses Selbstverwaltungsrecht eingeschränkt erscheint. Beim selbständigen Wirkungsbereich handelt es sich somit um einen garantierten Wirkungsbereich, bei den übertragenen Aufgaben dagegen um eine Verpflichtung.

Der VfGH ist noch um einen Schritt weitergegangen. Er hat eine Auslegung der Bestimmungen des Art. V Reichsgemeindegengesetz in der Richtung ausdrücklich abgelehnt, dass der selbständige Wirkungsbereich der einzelnen Gemeinden danach verschieden wäre, ob die einzelne Gemeinde Aufgaben wahrnimmt, die die Interessen der Gemeinde zunächst berühren und innerhalb der Grenzen ihrer eigenen Kraft besorgt und durchgeführt werden können, also nach Leistungsfähigkeit, Organisationsmöglichkeit usw. mit der geltenden Verfassungsrechtslage vereinbar wäre. Er ist vielmehr der Ansicht, dass eine Unterscheidung zwischen größeren und kleineren Gemeinden vom Gesichtspunkt eines garantierten Wirkungsbereiches her nicht gemacht werden dürfe und die Frage nur dahin laute, ob der Gemeinde nach der Rechtslage vom 1. Oktober 1925 eine Aufgabe zugewiesen war. War dies der Fall, so hat jedwede Gemeinde ein verfassungsgesetzliches Recht auf Gewährleistung dieser Aufgabe. War dies nicht der Fall, so ist die zuständige Gesetzgebung nicht gehindert, der Gemeinde diese Aufgabe abzunehmen (vgl. Erkenntnisse des VfSlg. 2320 und 2325).

b) Da der Wirkungsbereich der Gemeinden nach der geltenden Verfassungsrechtslage unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des VfGH bloß ein garantierter ist, verschlägt es vom Standpunkt der geltenden Verfassungsrechtsnormen nichts, auch in den Angelegenheiten des garantierten Wirkungsbereiches Rechtsmittel an Instanzen außerhalb der Gemeinden zuzulassen. Gerade in diesem Punkt wird sich die Verfassungsvorlage mit dem Begriff einer echten Selbstverwaltung eingehender auseinanderzusetzen haben.

c) Eine weitere Auswirkung der zweifellos verzerrten Rechtslage auf dem Gebiet des geltenden Gemeindeverfassungsrechtes ist die ständige Rechtsprechung des VfGH (VfSlg. 2351/52, 2784, 2918 uam.), dass es in den Angelegenheiten des Art. 10 B-VG keinen selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinden geben könne; die Gemeinden seien vielmehr in diesen Angelegenheiten nach den zwingenden Bestimmungen der Art. 102 und 103 B-VG ausnahmslos im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, also in einem ihnen vom Bund übertragenen Wirkungsbereich tätig. Allen älteren Normen, die Angelegenheiten, die seit Wirksamkeit der Kompetenzverteilung des B-VG (1. Oktober 1925) dem Bund zugehören, ehemals in den selbständigen Wirkungsbereich der Gemeinden verwiesen hatten, sei daher mit diesem Tag derogiert worden. Das gilt insbesondere nach der erwähnten Rechtsprechung auch für die einschlägigen älteren Bestimmungen des Art. V des Reichsgemeindegengesetzes, das den eigenen Wirkungsbereich, abgesehen von einer Umschreibung, beispielhaft aufgezählt hatte. Diese in der Rechtsprechung zum Ausdruck kommende Auffassung wird auch überwiegend in der Rechtslehre vertreten (vgl. Adamovich / Spanner, Handbuch des österrei-

chischen Verfassungsrechtes, 5. Auflage, Seite 271; anderer Meinung dagegen Fritzer, Das österreichische Gemeinderecht, Band 3, in Anmerkung 230, Seite 1546 ff).

Eine künftige Regelung wird, wenn sie den Begriff der Selbstverwaltung und den Begriff des eigenen Wirkungsbereiches an den Erkenntnissen der Rechtslehre orientieren will, von einer Unterscheidung zwischen einer bundesgesetzlichen oder landesgesetzlichen Regelung und von einer Unterscheidung nach der Kompetenz des Bundes beziehungsweise nach einer Kompetenz des Landes absehen müssen, da diese Unterscheidung kein geeignetes Kriterium für die Ordnung des eigenen Wirkungsbereiches im Bereich der Selbstverwaltung abgeben kann. Die Neuordnung wird vielmehr auch solche Aufgaben dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zuzuweisen haben, die nach der Gesetzgebungskompetenz Bundesangelegenheiten sind. Nicht nur die Länder werden, wie vielfach behauptet wird, sondern auch der Bund wird zugunsten einer echten Selbstverwaltung der Gemeinde Opfer zu bringen haben.

2. Rechtsstaatlichkeit und eigener Wirkungsbereich.

Der Grundsatz der Autonomie bedeutet nicht etwa Verwaltung nach Willkür. Auch die Selbstverwaltung unterliegt nach übereinstimmender Auffassung von Rechtslehre und Rechtsprechung dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der gesamten Vollziehung wie er im Besonderen im Art. 18 B-VG für den Bereich der Verwaltung unterstrichen ist. Wollen die Gemeinden - gleichgültig ob Groß- oder Kleingemeinden - eine Selbstverwaltung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber verwirklicht sehen, die den Begriffsmerkmalen der Rechtslehre von der Selbstverwaltung entspricht, müssen sie sich auch bedingungslos, woran nicht gezweifelt werden kann, zum Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit der gesamten Verwaltung bekennen. Die Gemeinden sind nicht etwa deshalb, weil sie einen eigenen Wirkungsbereich zu erfüllen haben, von diesem Grundsatz freizustellen. Im Gegenteil: je enger und näher die Beziehungen der öffentlichen Hand zum einzelnen Staatseinwohner in Erscheinung treten, umso wichtiger ist es, diesen Grundsatz bis ins letzte zu verwirklichen. Umso mehr ist dieser Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu beachten, wenn die Gemeinden eine weisungsfreie Verwaltung im eigenen Wirkungsbereich bloß unter der Staatsaufsicht besorgen sollen. So sehr die Weisungsfreiheit des eigenen Wirkungsbereiches eine Essentiale der Selbstverwaltung ist, so sehr ist auch die Rechtsstaatlichkeit in gleicher Weise der Selbstverwaltung immanent. Dieser Grundsatz, der sowohl in den Vorschlägen der Gemeindebünde als auch in den Gegenvorschlägen der Länder betont wird, ist im Entwurf vollinhaltlich zum Durchbruch gebracht.

3. Eigener Wirkungsbereich und Staatsaufsicht.

Ein wesentliches Merkmal jeder Selbstverwaltung ist die Beschränkung der staatlichen Einwirkung auf die Rechtshandlungen des Selbstverwaltungsträgers. Die staatliche Kontrolle ist auf die so genannte Aufsicht zu beschränken, die regelmäßig eine Prüfung der Rechtshandlungen des Selbstverwaltungsträgers auf die Übereinstimmung mit der Gesetzesordnung zum Gegenstand hat. Es verschlägt allerdings nicht, wenn unter genau festgelegten Normen diese Prüfung sich nicht nur auf die Einhaltung der Gesetze, sondern auch auf gewisse andere Merkmale erstreckt. Voraussetzung ist, dass das die Staatsaufsicht führende Organ sowohl hinsichtlich der Prüfungsziele als auch der Prüfungsmittel und der Zuständigkeit durch den Verfassungsgesetzgeber selbst bestimmte Grenzen gesetzt erhält.

Den Vorschlägen der beiden Gemeindebünde würde es entsprechen, wenn die Staatsaufsicht sich auf die Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Selbstverwaltungshandlungen beschränken würde. Anders der Standpunkt der Länder, die eine Staatsaufsicht in weiterem Umfang verfassungsgesetzlich verwirklicht wissen wollen. Der Entwurf schlägt hier eine Lösung vor, die den rechtstheoretischen Anforderungen an den Begriff der Selbstverwaltung gerecht wird, ohne jedoch die verwaltungsökonomischen Ziele der Länder in den Hintergrund zu stellen (vgl. Art. 119a Abs. 5 und 8).

4. Verteidigung des Rechtes auf Selbstverwaltung durch die Gemeinden.

Den Gemeinden soll durch den Entwurf die Möglichkeit eröffnet werden, jede Verletzung ihres Rechtes auf Selbstverwaltung in einem rechtsförmlichen Prozess zu verteidigen, wofür letztlich der VfGH und der VfGH als überprüfende Organe in Betracht kommen. Den Gemeinden wird der Aufsichtsbehörde gegenüber Parteistellung insoweit eingeräumt, als die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihres Aufsichtsrechtes Rechtshandlungen der Gemeinde als

gesetzwidrig beehrt. Die Einzelheiten hiezu sind in den Erläuterungen zu Art. 119a behandelt. Zwischen den Vorschlägen der Gemeindebünde und den einschlägigen Stellungnahmen der Bundesländer besteht in diesem Punkt keine Meinungsverschiedenheit.

5. Das Rechtsetzungsrecht im Bereich der Selbstverwaltung.

Die Notwendigkeit eines Rechtsetzungsrechtes der Gemeinden wird allgemein bejaht. Meinungsverschiedenheiten sind lediglich über den Umfang dieses Rechtsetzungsrechtes der Gemeinden zutage getreten. Übereinstimmung besteht darüber, dass dieses Rechtsetzungsrecht der Gemeinden nicht dazu dienen soll, um auch Verordnungen zu erlassen, die gegen bestehende Gesetze verstoßen. Ein gesetzmäßig verändertes Verordnungsrecht wird somit nicht in Anspruch genommen. Wohl aber soll den Gemeinden ein selbständiges Verordnungsrecht in der Richtung eingeräumt werden, dass sie innerhalb gewisser Grenzen gesetzesvertretende Verordnungen erlassen dürfen, die nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen verstoßen. Die Einräumung eines selbständigen Verordnungsrechtes bildet im Rahmen der österreichischen Verfassungsordnung grundsätzlich eine Ausnahme, die einer verfassungsgesetzlichen Fundierung bedarf, um Bestandfestigkeit aufweisen zu können (vgl. hiezu zum Beispiel VfSlg. Nr. 2168 ua.).

Nach der geltenden Verfassungsrechtslage steht den Gemeinden ein solches selbständiges Verordnungsrecht im Bereiche der Finanzverfassung in Form des freien Beschlussrechtes der Gemeinden auf Grund des § 7 Abs. 5 des Finanzverfassungsgesetzes in Verbindung mit § 10 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes, sowie im Rahmen des Art. II § 4 und § 8 des Übergangsgesetzes von 1929 zu, um die wichtigsten Beispiele anzuführen.

Ein selbständiges Verordnungsrecht ohne jede Beschränkung den Gemeinden einzuräumen kann nicht empfohlen werden, um keinen dritten Gesetzgeber im Staate neben dem Bundesgesetzgeber und dem Landesgesetzgeber zu schaffen.

Der Wunsch nach einer möglichen Beschränkung des autonomen Rechtsetzungsrechtes der Gemeinden ist insbesondere von den Bundesländern vorgebracht worden. Wenn im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen wird, das Verordnungsrecht auf so genannte ortspolizeiliche Angelegenheiten zu beschränken, so wird dieser Begriff sowohl die so genannte Sicherheitspolizei als auch die so genannte Verwaltungspolizei umfassen.

II. Entstehungsgeschichte des Entwurfes.

Das Bundeskanzleramt hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Inneres über den Ende des Jahres 1960 vom österreichischen Städtebund und vom österreichischen Gemeindebund der Bundesregierung vorgelegten, in einer Studienkommission erarbeiteten Entwurf einer Gemeindeverfassungs-Novelle zunächst Beratungen mit den Bundesländern eingeleitet, um deren Standpunkt zu den Vorschlägen der Gemeinden kennen zu lernen.

Unter Heranziehung des sachverständigen Rates des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Inneres haben die Länder in zwei Tagungen, und zwar in Niederösterreich und Salzburg, ihren Standpunkt zu diesen Vorschlägen der Gemeinden erarbeitet und Ende Sommer 1961 dem Bundeskanzleramt in Form eines Gegenentwurfes (im folgenden Länderentwurf genannt) vorgetragen.

Das Bundeskanzleramt war in der weiteren Folge bemüht, zwischen den Standpunkten der Länder einerseits und der Gemeinden andererseits eine mittlere Lösung zu erarbeiten. Unter Zugrundelegung dieser Richtschnur wurde ein Ministerialentwurf samt eingehenden Erläuterungen erstellt, der mit Rundschreiben vom 28. November 1961 sämtlichen Bundesministerien, sämtlichen Ämtern der Landesregierungen, den gesetzlichen Interessenvertretungen und den beiden genannten Gemeindebünden zur Begutachtung zugeleitet worden ist. Die Länder und ebenso die beiden Gemeindebünde haben es für zweckmäßig angesehen, vor Abgabe eines Gutachtens neuerlich unter Heranziehung des sachverständigen Rates des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Inneres ihre Stellungnahmen zu diesem Ministerialentwurf zu erarbeiten. Demgemäß fand eine Länderbesprechung Mitte Jänner dieses Jahres in Klagenfurt und eine Besprechung der Vertreter des Städtebundes und des Gemeindebundes eine Woche später in Wien statt. Die Ergebnisse dieser beiden Verhandlungen ermöglichten es sodann den Ländern, dem Städtebund und dem Gemeindebund, ihre Gutach-

ten zu dem Ministerialentwurf abzugeben. Auch die Äußerungen der befragten Bundesministerien und der gesetzlichen Interessenvertretungen sind inzwischen erstattet worden.

Es ist von Interesse, festzustellen, dass der Städtebund und der Gemeindebund ein gemeinsames übereinstimmendes Gutachten zu dem Ministerialentwurf erstellt haben, was umso bedeutsamer ist, als Groß- und Kleingemeinden dem Ministerialentwurf gegenüber eine geschlossene einheitliche Auffassung vertreten. Sie bezeichnen den vom Bundeskanzleramt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Inneres erstellten Entwurf als ein taugliches Instrument zur Neuregelung des österreichischen Gemeinderechtes. Dies möge deshalb hier festgehalten werden, weil eine Reihe von begutachtenden Stellen - seien es Ministerien oder gesetzliche Interessenvertretungen - nach wie vor einer unterschiedlichen Regelung, je nach Groß- und Kleingemeinden, das Wort reden.

III. Besondere Bemerkungen zu einzelnen Artikeln.

A. [...] Der vom Städtebund und vom Gemeindebund der Bundesregierung vorgelegte Entwurf behandelt das Gemeinderecht nicht mehr, wie es das B-VG bisher getan hat, im Vierten Hauptstück des B-VG, das die Überschrift trägt „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“. Dieses Vierte Hauptstück ist derzeit in drei Abschnitte und zwar „A. Allgemeine Bestimmungen“, umfassend die Art. 95 bis 107, „B. Die Bundeshauptstadt Wien“, umfassend die Art. 108 bis 111 (die Art. 112 bis 114 sind durch die Bundesverfassungs-Novelle von 1925 aufgehoben worden), und „C. Gemeinden“, umfassend die Art. 115 bis 120, gegliedert. Der von den beiden Bünden gemachte Vorschlag will die Regelung des Gemeindeverfassungsrechtes einem eigenen Hauptstück vorbehalten wissen. Die Bundesländer glauben gerade in diesem und noch in einer Reihe anderer Vorschläge den Versuch einer Entwicklung der Gemeinden zu einer Art Eigenstaatlichkeit erkennen zu müssen.

Ohne mit der Frage rechten zu wollen, ob die Zusammenfassung der Bestimmungen über die Gemeinden in einem eigenen Hauptstück Merkmale der Eigenstaatlichkeit der Gemeinden an sich tragen würde, hält es der von der Regierung vorgelegte Entwurf für richtig, an der bisherigen systematischen Einteilung des B-VG nichts zu ändern.

Der Aufbau des Entwurfes geht von dem Grundsatz aus, dass das B-VG in erster Linie die für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder bindenden Vorschriften über die Gestaltung des Gemeinderechtes aufzustellen hat. Und hier ist es entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß den Art. 10 bis 15 B-VG grundsätzlich der Landesgesetzgeber, an den sich die Gesetzesbefehle der Art. 115 bis 119a B-VG in der Fassung des vorgeschlagenen Entwurfes richten sollen.

RV zu BGBl. 215/1962: Das B-VG vom Jahre 1920 hat im Art. 14 die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich der Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiete des Schul-, Erziehungs- und Volkswirtschaftswesens einem besonderen Bundesverfassungsgesetz vorbehalten. Die bis zur Erlassung eines solchen besonderen Bundesverfassungsgesetzes notwendigen Zwischenlösungen wurden zunächst im § 42 des Verfassungsübergangsgesetzes vom 1. Oktober 1920 getroffen, welche Bestimmungen anlässlich der Zweiten Verfassungsnovelle im Jahre 1929 ausgebaut wurden.

In einem durch diese Verfassungsnovelle des Jahres 1929 eingefügten Art. 102a der Bundesverfassung wurde darüber hinaus zur Verstärkung des Einflusses der Länder in der Vollziehung des Bundes auf dem Gebiete des Schulwesens eine von der übrigen Bundesverwaltung abweichende Lösung getroffen, indem die kollegialen Schulbehörden gegenüber dem zuständigen Bundesminister eine relativ starke Selbständigkeit erhielten.

Die durch § 42 des Verfassungsübergangsgesetzes 1920 in der Fassung von 1929 für große Teile des Schulwesens instituierte paktierte Gesetzgebung (übereinstimmende Gesetze des Bundes und der Länder) hatte zur Folge, dass die Gesetzgebungstätigkeit gerade auf diesem für die staatliche Entwicklung so bedeutenden Gebiet nur schleppend, zum Teil nach Ländern verschieden, vor sich ging.

Eine Verwirrung auf weiten Gebieten des österreichischen Schulrechtes trat durch die staatsrechtlichen Änderungen der Jahre 1934 und 1938 ein, durch die eine Reihe von Rechtsvorschriften in ihrer Geltung teils beseitigt, teils zweifelhaft wurde.

Seit 1945 bemühen sich daher die beiden Regierungsparteien in schwierigen und langwierigen Verhandlungen, zu einem Kompromiss zu gelangen, um die gesetzliche Neugestaltung des Schulwesens zu ermöglichen, durch welche der bestehende provisorische Zustand der verfassungsrechtlichen und die Unklarheit der einfachgesetzlichen Lage überwunden werden soll. Nur auf zwei Teilgebieten der Schulkompetenzen konnten bisher Lösungen erreicht werden, nämlich durch das Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetz vom Jahre 1948 und das Schulerhaltungs-Kompetenzgesetz vom Jahre 1955.

Im Übrigen gelang es erst in den während der Jahre 1960 bis 1962 geführten Verhandlungen, ein gemeinsames Regierungsprogramm zu entwickeln. In mehreren Fühlungen mit den Ländern wurde auch der seit 1920 ausständige Ausgleich zwischen dem Bund und den Ländern über die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete des Schulwesens gefunden.

Zum Aufbau des vorliegenden Entwurfes einer Bundesverfassungsnovelle ist zu bemerken, dass der Entwurf in einem Art. I die Einlösung der Promesse des Art. 14 B-VG in der Fassung von 1929 hinsichtlich der Regelung des Wirkungsbereiches des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Schulwesens und eine eingehende Neugestaltung der derzeit im Art. 102a enthaltenen Bestimmungen über die Schulbehörden des Bundes enthält. Ferner sieht der Entwurf in seinem Art. I Ergänzungen verschiedener anderer Bestimmungen der Bundesverfassung vor, die im Zusammenhang mit der Kompetenzregelung und mit den Bestimmungen über die Schulbehörden notwendig sind. In den folgenden Artikeln II bis VIII sind die notwendigen Übergangsregelungen enthalten. Die Art. IX bis XII enthalten Schlussbestimmungen.

RV zu BGBl. 59/1964: Der VfGH hat sich aus Anlass der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 85 des Finanzstrafgesetzes, BGBl. Nr. 129/1958, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, BGBl. Nr. 210/1958, zu befassen. Dieses Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 14. Oktober 1961, G2/61, wirft eine Reihe von Problemen über das Verhältnis des Völkerrechtes zum innerstaatlichen Recht im Allgemeinen und die Behandlung von Staatsverträgen im Besonderen auf. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Sitzung vom 5. Dezember 1961 (vgl. Punkt 18 des Beschlussprotokolls Nr. 27) auf Grund eines Antrages des Bundeskanzleramtes mit diesem Erkenntnis befasst und darüber dem Nationalrat am 7. Dezember 1961 berichtet.

Die Bundesregierung hat in diesem Bericht dem Nationalrat eine Regierungsvorlage zur Klärung der durch das erwähnte VfGH-Erkenntnis aufgeworfenen Frage in Aussicht gestellt.

Zur Vorbereitung dieser Regierungsvorlage hat das Bundeskanzleramt die durch dieses Erkenntnis ausgelöste Problematik des Verhältnisses des Völkerrechtes zur innerstaatlichen Rechtsordnung im Rahmen der österreichischen Bundesverfassung zum Gegenstand einer Enquete gemacht, an der Vertreter der Wissenschaft aus dem Bereiche des Staats- und Völkerrechtes sowie Praktiker aus diesen Sachgebieten teilgenommen haben. Diese Beratungen zeitigten folgendes Ergebnis:

1. Die Frage, ob man sich zum Dualismus, zum Monismus oder zum gegliederten Monismus im Sinne der von Verdross (vgl. Völkerrecht, 4. Auflage, Seite 62) entwickelten Lehre bekennen will, sowie ob man, ausgehend vom Monismus, dem Primat des Völkerrechtes oder dem des Staatsrechtes den Vorzug gibt, ist ein theoretisches Bekenntnis zu Grundauffassungen, dem mangels einer normativen Bedeutung kein Platz in der Verfassungsurkunde selbst zukommt. Diese Probleme finden demnach in der vorliegenden Regierungsvorlage keinen Niederschlag.

2. Staatsverträge begründen als völkerrechtliche Rechtsquellen unmittelbar grundsätzlich nur zwischen Staaten beziehungsweise anderen Völkerrechtssubjekten Rechte und Pflichten (vgl. Verdross aaO Seite 128 ff. und Oppenheim, International Law, 8. Auflage, Bd. I, Seite 117 ff.). Demnach sind unmittelbare Normadressaten von Staatsverträgen in der Regel die Staaten. Die Staaten sind jedoch verpflichtet, in ihrem räumlichen Geltungsbereich die bezüglichen Völkerrechtssätze zu vollziehen. Das Völkerrecht überlässt es dabei dem nationalen Recht, die Methode zu bezeichnen, mit der das Völkerrecht im innerstaatlichen Recht durchgesetzt werden soll (vgl. Dahin, Völkerrecht, Band I, Seite 55, und Guggenheim im Wörterbuch des Völkerrechtes, herausgegeben von Strupp & Schlochauer, 3. Band, Seite 656). In

der Praxis bieten sich dafür zwei Möglichkeiten an. Die Transformation völkerrechtlicher Normen in Landesrecht ohne ein besonderes Verfahren (generelle Transformation) und die Umwandlung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht durch spezielle Maßnahmen (spezielle Transformation). Die Ausdrücke generelle und spezielle Transformation mögen rechtswissenschaftlich anfechtbar sein, sie sind jedoch in der staats- und völkerrechtlichen Literatur und Praxis allgemein geläufig und durchaus verständlich (vgl. Verdross aaO, Seite 66, und Kelsen-Fröhlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Bemerkungen zu Art 50). Sie werden daher auch im Folgenden verwendet.

Von der Transformation, durch die eine Norm völkerrechtlichen Ursprungs innerstaatlich Geltung erlangt, ist die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit, das heißt, die Frage, ob eine Norm *self executing* ist, streng zu unterscheiden. Gegenstand der Transformation ist, wie bereits erwähnt, die Geltung. Durch die Transformation, sei sie generell oder speziell, erlangt die völkerrechtliche Norm innerstaatliche Geltung. *Self executing* ist eine Norm dann, wenn sie so beschaffen ist, dass ihr Inhalt unmittelbar angewendet werden kann, das heißt, ohne dass es dazu erst weiterer Normen zu ihrer Ausführung bedarf (vgl. Verdross aaO, Seite 68, Dahin, Völkerrecht 1. Band, Seite 55, und Comte, Die Anwendung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der innerstaatlichen Rechtsordnung, Journal der Internationalen Juristenkommission, Band IV, Nr. 1, Seite 101), vollzogen werden kann. Nicht nur Normen, die sich aus dem Völkerrecht herleiten, können nicht *self executing* sein. Auch Normen innerstaatlichen Ursprungs haben wiederholt diesen Charakter. Es sei hier beispielsweise auf Art. 23 B-VG verwiesen. Diese Norm war seit ihrer Erlassung im Jahre 1920 in Geltung. Sie ist 1929 und 1949 sogar abgeändert worden. Die darin normierte Regelung war jedoch im Sinne der übereinstimmenden Judikatur der Gerichte für den Bereich der Verwaltung erst mit der Erlassung des Amtshaftungsgesetzes mit 1. Feber 1949 anwendbar geworden. Das gleiche gilt etwa auch für Art. 145 B-VG. Auch diese Norm ist zweifellos geltendes Recht, jedoch nicht unmittelbar anwendbar, das heißt, nicht *self executing*. Die Frage, ob eine Norm *self executing* ist, ist die Frage nach dem Normadressat. Normadressat einer Vorschrift, die *self executing* ist, kann jedermann sein, während nicht unmittelbar anwendbare Normen, das heißt also, Vorschriften, die nicht *self executing* sind, nur an bestimmte Normsetzungsgorgane adressiert sind.

Die nationale Rechtsordnung jedes Staates hat also nach Völkerrecht die Wahlmöglichkeit, die vom Staat völkerrechtlich übernommenen Verpflichtungen entweder im Wege der speziellen oder der generellen Transformation zu erfüllen (vgl. dazu auch Oppenheim aaO, Seite 924). Die österreichische Rechtsordnung hat sich so wie der Großteil der kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen zur generellen Transformation entschlossen. Die entsprechende rechtliche Fundierung dafür findet sich soweit es sich um Staatsverträge im Sinne des Art. 50 B-VG handelt, im Art. 49 Abs. 1 B-VG und soweit es sich um andere Staatsverträge handelt, im § 4 des Gesetzes über das Bundesgesetzblatt (vgl. Adamovich-Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Seite 331 f.) - hinsichtlich der Frage der Transformation von Völkergewohnheitsrecht wird auf die Ausführungen unter Punkt 7 verwiesen. Gemäß diesen Bestimmungen erlangen Staatsverträge mit ihrer Kundmachung im Bundesgesetzblatt unmittelbar innerstaatlich Geltung.

Die Annahme der zweifellos völkerrechtsfreundlicheren generellen Transformation durch die österreichische Rechtsordnung bringt den Nachteil mit sich, dass infolge der unveränderten und direkten Übernahme staatsvertraglicher Normen das unkontrollierte Einfließen von der österreichischen Rechtsordnung artfremden Rechtes in Österreich nur schwer abgewendet werden kann. Durch die immer stärker werdenden zwischenstaatlichen Verflechtungen ist es einerseits in sehr vielen Fällen geradezu eine Notwendigkeit, bestimmten Vereinbarungen beizutreten, andererseits ist es aber, insbesondere bei multilateralen Verträgen, selbstredend unmöglich, der Rechtsauffassung aller Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Diese Schwierigkeit ist allgemein bekannt und hat wiederholt zu Klagen Anlass gegeben.

Im Lichte dieser Problematik war daher zu erwägen, ob es vertretbar wäre, zum System der speziellen Transformation überzugehen. Diese wurde verschiedentlich auch gefordert. Die spezielle Transformation hätte wohl den Vorteil, dass staatsvertragliche Normen nicht unver-

ändert in Österreich in Geltung gesetzt würden. Demnach wäre die Gefahr, dass Normen, die der österreichischen Rechtstechnik nicht entsprechen, in Österreich in Kraft treten, ausgeschlossen. Die innerstaatlichen Rechtssetzungsorgane (Verfassungsgesetzgeber, Gesetzgeber und Verordnungsgeber je nach dem materiellen Inhalt der Normen) könnten die staatsvertraglichen Vereinbarungen in eine der österreichischen Rechtsordnung entsprechende Form bringen, um auf diese Weise der staatsvertraglich übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtung innerstaatlich zum Durchbruch zu verhelfen.

Diesem theoretischen Vorteil der speziellen Transformationsmethode stehen jedoch erhebliche praktische Schwierigkeiten entgegen. Zunächst würde ein Übergang von der durchaus völkerrechtsfreundlichen generellen Transformation zur mehr statistischen und souveränitätsbetonten individuellen Transformation die Stellung Österreichs in der Völkergemeinschaft ungünstig beeinflussen. Dies verdient gerade im Zuge der Integrationsbestrebungen auf den verschiedensten Gebieten, von denen sich auch Österreich, soweit dies seine Stellung als ständig neutraler Staat zulässt, nicht ausschließen will, Beachtung. Außerdem würde ein Übergang zur speziellen Transformation gerade bei der derzeit großen Zahl von Staatsverträgen zu einer Überforderung des Gesetzgebers führen müssen. Dies brächte die Gefahr mit sich, dass Transformationsgesetze nicht immer zeitgerecht erlassen und demnach völkerrechtliche Verpflichtungen nicht termingemäß erfüllt werden würden.

Um eine Überfremdung der österreichischen Rechtsordnung einerseits möglichst hintanzuhalten und andererseits die mit einem Übergang zur speziellen Transformation verbundenen Nachteile auszuschließen, erscheint es zweckmäßig, unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung des Systems der generellen Transformation die Möglichkeit zu schaffen, die generelle Transformation im Einzelfall zugunsten der speziellen Umwandlungsmethode auszuschließen. Damit wäre gewährleistet, dass in jenen Fällen, in denen die direkte und unveränderte Übernahme einer staatsvertraglichen Norm in die innerstaatliche Rechtsordnung eine eminente Gefahr für die Einheit der österreichischen Rechtsordnung und damit die Rechtssicherheit darstellen würde, die Folgen der generellen Transformation auszuschließen und in einem solchen Fall die staatsvertraglich übernommene Verpflichtung durch spezielle, den Erfordernissen der österreichischen Rechtstechnik formell entsprechende innerstaatliche Normsetzungsakte zu erfüllen. [...]

3. Gemäß Art. 65 Abs. 1 B-VG ist der Bundespräsident zum Abschluss von Staatsverträgen zuständig, der dieses Recht hinsichtlich gewisser Kategorien von Staatsverträgen gemäß Art. 66 Abs. 2 B-VG an bestimmte andere Organe übertragen kann. Gemäß Art. 50 B-VG bedürfen alle politischen und gesetzändernden Staatsverträge zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Nationalrates, wobei im Falle von verfassungsändernden Staatsverträgen Art. 44 Abs. 1 B-VG sinngemäß anzuwenden ist.

Diese Regelung hat in mehrfacher Hinsicht zu Fragen Anlass gegeben:

- a) Bedeutet der Ausdruck „bedürfen zu ihrer Gültigkeit“ die absolute Nichtigkeit eines entgegen dieser Vorschrift abgeschlossenen Staatsvertrages oder dessen bloße Vernichtbarkeit?
- b) Bezieht sich der Ausdruck „Gültigkeit“ sowohl auf die innerstaatliche als auch auf die zwischenstaatliche Geltung eines Staatsvertrages?
- c) Erfordert die gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG für verfassungsändernde Staatsverträge angeordnete sinngemäße Anwendung des Art. 44 Abs. 1 B-VG auch die ausdrückliche Bezeichnung solcher Staatsverträge oder in Staatsverträgen enthaltenen Bestimmungen als verfassungsändernd?

Zu a): Erfüllt vom Gedanken der Rechtssicherheit kennt die österreichische Rechtsordnung grundsätzlich keine absolut nichtigen, sondern bloß vernichtbare Akte. Ausgehend von dieser Grundregel ist die Auffassung vertretbar, dass auch Staatsverträge, die unter Verletzung von Art. 50 B-VG abgeschlossen werden, nicht absolut nichtig sind (vgl. Adamovich-Spanner aaO, Seite 332, und auch Verdross aaO, Seite 61 ff.). Dieser Auffassung scheint auch der VfGH in seinem Erkenntnis vom 14. Oktober 1961, G 2/61, zu folgen, wenn er behauptet, dass die Europäische Menschenrechtskonvention, obwohl sie seiner Meinung nach entgegen der Regelung des Art. 50 Abs. 2 B.-VG, nicht unter vollständig sinngemäßer An-

wendung des Art. 44 Abs. 1 B-VG abgeschlossen wurde „zumindest auf gleicher Rechtsstufe“ wie ein Bundesgesetz stehe.

Dieser Auffassung steht zunächst die Bedeutung des Wortes „Gültigkeit“ im allgemeinen Sprachgebrauch entgegen. Außerdem verwendet auch die Bundesverfassung dieses Wort nur dann, wenn sie ausnahmsweise eine absolute Nichtigkeit bezweckt (vgl. Art. 67 Abs. 2 B-VG und dazu Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, 1. Band, Seite 125 f.).

Dazu kommt noch, dass die Auslegung der Regelung des Art. 50 B-VG im Sinne eines bloß vernichtbaren Staatsaktes nur dann vertretbar ist, wenn ihr die Möglichkeit einer Überprüfung dieses Staatsaktes gegenübersteht (vgl. Winkler, Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten, 1960). Die Frage, ob Staatsverträge gleich wie verfassungswidrige Gesetze oder gesetz-widrige Verordnungen im Verfahren nach Art. 140 beziehungsweise 139 B-VG überprüft werden können, ist aber in der Literatur als nicht entschieden anzusehen (vgl. Ermacora, Der Verfassungsgerichtshof, Seite 185 und 231 ff., Adamovich-Spanner aaO, Seite 332 und 400, Kelsen-Fröhlich-Merkel aaO, Seite 258, Adamovich, Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den Verfassungsgerichtshof, 1924, Seite 158 f., Merkel im ZBl., Jg. 39 (1921), Seite 584 f., sowie Winkler, Der Verfassungsrang von Staatsverträgen in ÖZöR., Bd. 10, Seite 514 ff. und die dort angeführte Literatur). Die Rechtsprechung hat sich bisher mit diesem Problem noch nicht befasst.

Diese unbefriedigende und unbestimmte Rechtslage lässt eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen der Bundesverfassung geboten erscheinen. Es wurde daher dem Wesen der österreichischen Rechtsordnung entsprechend die Konstruktion eines bloß vernichtbaren Staatsaktes mit der Möglichkeit einer Überprüfung und ausdrücklichen Nichtigerklärung gewählt. Zu diesem Zweck muss Art. 50 Abs. 1 B-VG geändert und im Abschnitt B des VfGH zur Überprüfung von Staatsverträgen ausdrücklich inartikulierte. [...]

Zu b): Die Redaktoren unserer Bundesverfassung haben den Ausdruck „Gültigkeit“, offenbar erfüllt von monistischen Gedankengängen, auch in Bezug auf die zwischenstaatliche Geltung eines Staatsvertrages verstanden wissen wollen (vgl. Kelsen-Fröhlich-Merkel, aaO, Seite 135 f.). Diese Auffassung hat sich in der österreichischen Verfassungsrechtslehre im Hinblick auf die eindeutige Völkerrechtslage nicht durchzusetzen vermocht (vgl. Verdross, aaO, Seite 61, und Adamovich-Spanner aaO, Seite 329, Anmerkung 3).

Das Völkerrecht verweist wohl hinsichtlich der Zuständigkeit zum Abschluss eines Staatsvertrages auf die nationale Rechtsordnung (vgl. Verdross aaO Seite 101). Es kann jedoch jeder Staat unter Berufung auf das Vertrauen auf den äußeren Tatbestand darauf bauen, dass ein Staat, der mit einem anderen Staat einen Vertrag abschließt, seine einschlägigen Verfassungsbestimmungen ordnungsgemäß auslegt und anwendet. Ein Staat, der bona fide mit einem anderen Staat einen Vertrag abschließt, ohne die Beschränkung der „treaty making power“ des für diesen Staat auftretenden Organs zu kennen, hat Anspruch auf Schadenersatz, wenn dieser Staat die Verbindlichkeit des Vertrages nicht nachträglich anerkennt (vgl. Verdross aaO, Seite 105, und Oppenheim aaO, Seite 889).

Bei dieser völkerrechtlichen Situation ist es praktisch unmöglich, den Ausdruck „Gültigkeit“ im Art. 50 Abs. 1 B-VG auch auf den zwischenstaatlichen Bereich anzuwenden. Dies umso weniger, als nach einem auch vom Internationalen Gerichtshof wiederholt vertretenen allgemeinen Grundsatz (vgl. zum Beispiel das Rechtsgutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes vom 3. März 1928 über die Zuständigkeit der Danziger Gerichte) sich ein Staat auf sein nationales Recht nicht berufen darf, um sich einer völkerrechtlichen Verpflichtung zu entziehen.

Diese Unklarheit im Wortlaut des Art. 50 B-VG soll ebenfalls beseitigt werden. [...]

Zu c): Gestützt unter anderen auf Kelsen-Fröhlich-Merkel (aaO, Seite 137), Adamovich-Spanner (aaO, Seite 330) und den langjährigen Mitarbeiter Kelsens, Metall (vgl. Das allgemeine Völkerrecht und das innerstaatliche Verfassungsrecht in der ZfVR, Band 14, Seite 183) haben Nationalrat und Bundesregierung die Vorschrift des Art. 50 Abs. 2 B-VG, dass auf verfassungsändernde Staatsverträge Art. 44 Abs. 1 B-VG sinngemäß anzuwenden ist, stets

dahin ausgelegt, dass diesem Erfordernis durch die Zweidrittelmehrheit und das erhöhte Präsenzquorum entsprochen werde. Eine besondere Kennzeichnung solcher Staatsverträge oder in Staatsverträgen enthaltener Bestimmungen wurde nicht als erforderlich angesehen. Vgl. dazu auch die Untersuchungen von Pfeifer, *Die parlamentarische Genehmigung von Staatsverträgen in Österreich in ÖZöR.*, Band XII, Seite 1 ff.

Offenbar der erst in jüngster Zeit durch Winkler (vgl. *Der Verfassungsrang von Staatsverträgen, ÖZöR.*, Band 10, Seite 514 ff.) vertretenen Meinung folgend, hat demgegenüber der VfGH in seinem eingangs zitierten Erkenntnis vom 14. Oktober 1961, G2/61, der Auffassung Ausdruck gegeben, dass die sinngemäße Anwendung des Art. 44 Abs. 1 B-VG auf die Genehmigung von Staatsverträgen nicht nur Zweidrittelmehrheit und erhöhtes Präsenzquorum, sondern auch eine besondere Kennzeichnung notwendig macht.

Es sei dahingestellt, ob die eine oder die andere dieser Auffassungen „richtig“ ist. Es kann jedoch kein Zweifel darüber bestehen, dass nicht nur die vom VfGH und von Winkler vertretene Meinung, sondern auch die von den Redaktoren der österreichischen Bundesverfassung begründete, von der weit überwiegenden Zahl bedeutender österreichischer Staatsrechtslehrer übernommene und vom Gesetzgeber und Vollziehung in langjähriger Praxis angewendete Auslegung des Art. 50 Abs. 2 B-VG im Zusammenhang mit Art. 44 Abs. 1 B-VG logisch durchaus vertretbar ist.

Da der geltende Wortlaut der österreichischen Bundesverfassung in diesem Punkt verschiedene Auffassungen zulässt, bedarf auch diese Bestimmung einer ausdrücklichen und alle Unklarheiten ausschließenden Regelung durch den Bundesverfassungsgesetzgeber. [...]

4. Es hat wohl bereits bisher kein Zweifel darüber bestanden, dass Art. 50 B-VG auch auf Staatsverträge Anwendung findet, die zwar keine bestehenden Gesetze oder Verfassungsgesetze abändern, wohl aber selbständig neues, auf der Stufe einfacher Gesetze stehendes Recht oder neues Verfassungsrecht schaffen. Dies entspricht durchaus der Absicht, die der Verfassungsgesetzgeber mit der Regelung des Art. 50 B-VG verfolgt hat, die von den entsprechenden Vorschriften des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 141, über die Reichsvertretung ebenso grundlegend abweicht wie von den diesbezüglichen Regelungen des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, StGBI. Nr. 1, über die grundlegende Einrichtung der Staatsgewalt und der Verfassungsnovelle vom 19. Dezember 1918, StGBI. Nr. 139. Nach Kelsen-Fröhlich-Merkl (aaO, Seite 135) sollte durch Art. 50 B-VG eine Garantie dafür geschaffen werden, „dass das ausschließliche Recht des Parlaments, generelle Rechtsnormen zu setzen, nicht durch eine an die Exekutive erteilte generelle Ermächtigung, Staatsverträge abzuschließen, beeinträchtigt wird“.

Da nach Ausführungen unter Punkt 3 sich eine Novellierung des Art. 50 B-VG ohnehin als notwendig erweist, soll im Interesse der Rechtsklarheit aus diesem Anlass auch diese Tatsache im Wortlaut des Art. 50 B-VG unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden. [...]

5. Wie unter Punkt 3 dargelegt wurde, soll im Sinne der Grundsätze der österreichischen Rechtsordnung klargestellt werden, dass Staatsverträge, auch wenn sie unter Verletzung des Art. 50 B-VG abgeschlossen werden, nicht absolut nichtig, sondern bloß vernichtbar sein sollen. Wie ebenfalls bereits erwähnt, kann sich diese Vernichtbarkeit nur auf den durch die Transformation bewirkten Charakter des Staatsvertrages als innerstaatliche Norm beziehen.

Die Absage an die absolute Nichtigkeit und Annahme einer Vernichtbarkeit verfassungswidrig zustandgekommener Staatsverträge setzt aber die Existenz eines besonderen Verfahrens zur Überprüfung von Staatsverträgen voraus. Inwieweit die derzeitige Rechtslage eine Überprüfung von Staatsverträgen zulässt, ist - auch darauf wurde oben unter Punkt 3 schon hingewiesen - überaus kontrovers. Zur Beseitigung dieser Unklarheit wäre daher in das B-VG eine besondere Vorschrift aufzunehmen. Dabei müsste berücksichtigt werden, dass Staatsverträge - immer betrachtet vom Standpunkt ihrer innerstaatlichen Normqualität - soweit sie unter Mitwirkung des Verfassungsgesetzgebers abgeschlossen werden, im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung Verfassungsrang haben, soweit bei ihrem Abschluss der einfache Gesetzgeber beteiligt ist, sie auf Gesetzesstufe stehen und, soweit sie von der Verwaltung allein abgeschlossen werden, Verordnungscharakter haben. Dies wäre positiv-

rechtlich dadurch zum Ausdruck zu bringen, dass über das verfassungsmäßige Zustandekommen von Staatsverträgen, die gemäß Art. 50 B-VG behandelt wurden, der VfGH unter sinngemäßer Anwendung des Art. 140 B-VG zu erkennen hätte, während alle anderen Staatsverträge unter sinngemäßer Anwendung des Art. 139 B-VG auf ihr Zustandekommen zu überprüfen wären. [...]

6. Soweit es sich um Staatsverträge im Sinne des Art. 50 B-VG handelt, ist ihre Kundmachung im Art. 49 B-VG geregelt. Die Bundesverfassung stellt dabei solche Staatsverträge entsprechend ihrer Stellung im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung Bundesgesetzzen durchaus gleich.

Die Kundmachung aller jener Staatsverträge hingegen, die nicht unter Art. 50 B-VG fallen, ist positiv-rechtlich nur sehr mangelhaft geregelt. § 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt bestimmt lediglich, dass solche Staatsverträge im Bundesgesetzblatt kundgemacht werden können. In der Praxis wurde von dieser Möglichkeit grundsätzlich in allen jenen Fällen Gebrauch gemacht, in denen ein Staatsvertrag unmittelbar Rechte oder Pflichten begründet. Im übrigen sind Staatsverträge, die nicht kundgemacht werden, von der generellen Transformation, die sich, wie bereits erwähnt, für die nicht unter Art. 50 B-VG fallenden Staatsverträge auf § 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt stützt, ausgeschlossen.

Im Interesse einer verstärkten Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung erscheint es angezeigt, die Kundmachung solcher Staatsverträge, die nicht gemäß Art. 50 B-VG zu behandeln sind, zwingend anzuordnen. Ausgenommen von der Kundmachungspflicht sollten nur jene Staatsverträge werden, an denen die Allgemeinheit kein rechtliches Interesse hat (vgl. dazu auch Klecatsky, über die Kundmachung von Rechtsvorschriften, Beilage zu den Amtlichen Nachrichten der niederösterreichischen Landesregierung vom 31. März 1958). Als Maßstab könnten hier jene Überlegungen gelten, die auch für die Kundmachung von Verordnungen maßgebend sind. Dies entspricht auch durchaus dem Gedanken, dass die nicht unter Art. 50 B-VG fallenden Staatsverträge in ihrer innerstaatlichen Normenqualität Verordnungsrang haben. Im Einzelnen wird auf die Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend das Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt abgeändert wird, verwiesen.

Von einer Teilung des Bundesgesetzblattes, die in diesem Zusammenhang diskutiert wurde, wäre im Interesse der Wahrung der Einheit der Rechtsordnung besser Abstand zu nehmen. Dies umso mehr, als mit der zunehmenden Integration auf den verschiedensten Rechtsgebieten auch die Bedeutung der Rechtsnormen internationalen Ursprungs zunimmt.

7. Eine Bestimmung der österreichischen Bundesverfassung, die im vorliegenden Zusammenhang zu zahlreichen Diskussionen Anlass gibt, ist Art. 9 B-VG. Eines kann dabei vorweg festgestellt werden: Art. 9 B-VG kann, wiewohl er sowohl in der einen als auch in der anderen Richtung als Argument herangezogen wurde (vgl. Kelsen-Fröhlich-Merkl aaO, Seite 76 und dazu konträr wenn auch mit Bezug auf Art. 4 der Weimarer Verfassung Guggenheim aaO, Seite 697), als zwingender Beweis weder für die Annahme des Primates des Staatsrechtes noch für die des Primates des Völkerrechtes durch die österreichische Bundesverfassung angesehen werden. Eine solche Aussage wäre auch, wie bereits unter Punkt 1 festgestellt wurde, mangels eines normativen Gehaltes wertlos.

Weiters kann als sicher angenommen werden, dass Art. 9 B-VG jedenfalls eine Kompetenzbestimmung ist, durch die die Vollziehung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes zur Bundessache erklärt wird (vgl. das Erkenntnis des VfGH Slg. 1375 und Adamovich-Spanner aaO, Seite 81).

Wie bereits oben unter Punkt 2 dargelegt wurde, überlässt es das Völkerrecht grundsätzlich dem nationalen Recht, das Völkerrecht in seinem räumlichen Geltungsbereich zu vollziehen. Jeder Staat hat dabei auch beim Völkergewohnheitsrecht genau so wie beim Völkervertragsrecht die Möglichkeit, entweder den Weg der generellen Transformation oder den Weg spezieller Umwandlungsakte zu gehen. Mit Art. 9 B-VG hat sich die österreichische Bundesverfassung zum Weg der generellen Transformation entschlossen. Auf Grund dieser Verfassungsnorm wird das Völkergewohnheitsrecht in innerstaatliches Recht transformiert,

das so wie jede andere Rechtsnorm von den zuständigen Organen unmittelbar anzuwenden ist. Die österreichische Bundesverfassung folgt dabei unter direkter Anlehnung an den Art. 4 der Weimarer Verfassung historischen Vorbildern des anglo-amerikanischen Rechtskreises. Auf die Ausführungen bei Verdross aaO, Seite 66 f. darf in diesem Zusammenhang verwiesen werden.

Diese Bedeutung des Art. 9 B-VG als Transformationsakt kann im Wesentlichen als unbestritten angesehen werden. Zu Diskussionen Anlass gibt lediglich die Frage, ob es sich dabei um eine einmalige Rezeption der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des B-VG in Geltung gestandenen allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes handelt oder um eine Norm, die eine fortlaufende Transformation des jeweiligen Völkergewohnheitsrechtes bewirkt. Nicht zuletzt auch aus praktischen Überlegungen wurde in der Lehre bisher ausnahmslos direkt oder indirekt die Auffassung vertreten, dass auf Grund des Art. 9 B-VG die jeweils geltenden Normen des Völkergewohnheitsrechtes Bestandteil der nationalen österreichischen Rechtsordnung werden (Kelsen-Fröhlich-Merkl aaO, Seite 75, (vgl. Guggenheim aaO, Seite 656 f., Verdross aaO, Seite 66 f., Adamovich-Spanner aaO, Seite 79 f. und Dahm aaO, Seite 64).

Sehr umstritten ist die Frage, welchen Rang die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung einnehmen. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in seinem Erkenntnis Slg. 2680/1954 auf den Standpunkt gestellt, dass die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes stets den Rang einfachen Bundesrechtes hätten. Dieses Erkenntnis hat nicht die allgemeine Zustimmung der Lehre gefunden (vgl. Adamovich-Spanner aaO, Seite 79 und Ermacora aaO, Seite 353). Die Lehre selbst ist zu dieser Frage sehr uneinheitlich. Adamovich-Spanner (aaO, Seite 80) neigen dazu, dem Völkerrecht einen Rang schlechthin über dem innerstaatlichen Recht einzuräumen. Verdross (aaO, Seite 67) hingegen lehnt einen solchen Vorrang des Völkerrechtes vor anderen Gesetzen auf Grund des Art. 9 B-VG ab. Ermacora (aaO, Seite 353) verneint, dass vom Inhalt der betreffenden Völkerrechtsnorm auszugehen sei und sich darnach ihr Rang im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung bestimme. Verfassungsranng hätten sie dann, wenn sie Angelegenheiten betreffen, die in Österreich gemäß den einschlägigen Verfassungsbestimmungen nur durch Bundesverfassungsgesetz geregelt werden dürfen. In allen übrigen Fällen hätten sie den Rang einfachen Bundesrechtes. Rill (Der Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes in der österreichischen Rechtsordnung in ÖZöR., Bd. 10, Seite 439 ff.) räumt den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes einen Rang zwischen den Bundesverfassungsgesetzen und den einfachen Bundesgesetzen ein.

Bei dieser Fülle einander widersprechender Auffassungen erscheint es nicht ratsam, den geltenden Wortlaut des Art. 9 B-VG abzuändern. Bei passender Gelegenheit wäre lediglich zu versuchen, dem VfGH vor Augen zu führen, dass die Auslegung des Art. 9 B-VG durch das Erkenntnis Slg. 2680 in dieser generellen Form sich aus Art. 9 B-VG nicht zwingend ergibt und zu einem den Rechtsschutzinteressen des einzelnen wenig Rechnung tragenden Ergebnis führt. Vielleicht kann auf diese Weise eine Änderung der VfGH-Judikatur in diesem Punkt herbeigeführt werden, um so Personen, soweit ihnen ausnahmsweise auf Grund allgemein anerkannter Regeln des Völkerrechtes unmittelbare Rechte zustehen, verfassungsgerichtlichen Schutz zu gewähren.

8. Eine Beratung der sich aus dem Verhältnis des Staatsrechtes zum Völkerrecht ergebenden Probleme führt notwendig dazu, auch Art. 145 B-VG in diese Untersuchung einzubeziehen. Als praktisch unbestritten kann festgehalten werden, dass der Wortlaut des Art. 145 B-VG selbst keiner Änderung bedarf.

Eine Diskussion der Möglichkeiten, die Art. 145 B-VG bietet, zeigt ein so vielfältiges Bild, dass eine Ausführung dieser Verfassungsnorm durch einfaches Bundesgesetz jedenfalls noch reiflicher Überlegungen bedarf. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang die Regelung des Art. 100 Abs. 2 des Bonner Grundgesetzes. Auch die Frage, ob etwa dieser Weg in Ausführung des Art. 145 B-VG durch Österreich beschritten werden soll, wird im Zuge dieser Untersuchung zu prüfen sein.

AB zu BGBl. 59/1964: Die Regierungsvorlage geht von der Erwägung aus, dass der Grundsatz der generellen Transformation von Staatsverträgen beibehalten, zur Vermeidung

der damit verbundenen Nachteile jedoch die Möglichkeit geschaffen werden soll, im Einzelfall zur speziellen Transformation überzugehen. Zu diesem Zweck sieht Art. 1 Z 3 der Regierungsvorlage vor, dem Bundespräsidenten das Recht einzuräumen, anlässlich des Abschlusses eines Staatsvertrages anzuordnen, „dass ein Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen oder Verordnungen zu erfüllen ist“.

Der Ausschuss war der Auffassung, dass es der Stellung des Gesetzgebers nicht entspreche, wenn er durch eine gleichwohl mit seiner Genehmigung getroffene Anordnung des Bundespräsidenten, somit eines Vollzugsorgans, zur Erlassung von Gesetzen verpflichtet werden könnte. Der Ausschuss schlägt darum vor, dass der Ausschluss der generellen Transformation hinsichtlich politischer oder gesetzändernder Staatsverträge, also solcher Staatsverträge, deren Inhalt eines Gesetzgebungsaktes bedarf, um in die innerstaatliche Rechtsordnung transformiert zu werden, dem Gesetzgeber allein vorbehalten werden soll.

Der Vorschlag des Ausschusses zielt darum darauf ab, Z 2 der Regierungsvorlage dahin zu ergänzen, dass dem Art. 50 B-VG ein neuer Abs. 2 eingefügt werde, in dem bestimmt wird, dass der Nationalrat anlässlich der Genehmigung eines Staatsvertrages beschließen kann, dass dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen ist.

Die in der Regierungsvorlage vorgeschlagene Ergänzung des Art. 50 Abs. 1 B-VG hätte damit zu entfallen.

Der bisherige Art. 50 Abs. 2 B-VG hätte nach der vom Ausschuss vorgeschlagenen Einfügung eines neuen Abs. 2 die Bezeichnung Abs. 3 zu erhalten. Außerdem wäre dafür vorzusehen, dass auch Beschlüsse des Nationalrates, mit denen die generelle Transformation verfassungsändernder Staatsverträge im Einzelfall ausgeschlossen wird, auch der qualifizierten Beschlusserfordernisse des Art. 44 Abs. 1 B-VG bedürfen. Zu diesem Zweck wurden im ersten Absatz des jetzigen Art. 50 Abs. 3 B-VG die Worte „und Abs. 2“ eingefügt. Um klarzustellen, dass Beschlüsse des Nationalrates gemäß dem vorgeschlagenen neuen Art. 50 Abs. 2 B-VG auch dann keiner besonderen Kennzeichnung bedürfen, wenn sie verfassungsändernde Staatsverträge betreffen, wurde durch eine Ergänzung des zweiten Satzes klargestellt, dass sich die Kennzeichnungspflicht nur auf die betreffenden Staatsverträge selbst bezieht.

Als Folge dieser vom Unterausschuss vorgeschlagenen Neufassung ist im Art. 49 Abs. 1 B-VG [...] der Klammerhinweis am Ende des letzten Satzes zu ändern. Weiters wäre das in der Regierungsvorlage in Aussicht genommene Recht des Bundespräsidenten zum Abschluss der generellen Transformation eines konkreten Staatsvertrages [...] auf nicht unter Art. 50 B-VG fallende Staatsverträge, also auf solche Staatsverträge, deren Inhalt durch eine Verordnung in die innerstaatliche Rechtsordnung transformiert werden kann, einzuschränken. Endlich wäre auch noch Abs. 2 des neuen Art. 140a B-VG [...] entsprechend zu ergänzen.

Im Übrigen wird auf die eingehenden und sehr ausführlichen Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage hingewiesen. [...]

RV zu BGBl. 212/1964: Durch den vorliegenden Entwurf einer Novelle zum B-VG in der Fassung von 1929 sollen der für die Gerichtsbarkeit allgemein gültige Grundsatz der festen Geschäftsverteilung und der damit im Zusammenhang stehende Schutz des Richters vor der willkürlichen Abnahme einer ihm auf Grund der festen Geschäftsverteilung zufallenden Sache für den VwGH verfassungsgesetzlich normiert werden.

Ferner soll die derzeit auf Grund bundesgesetzlicher Vorschriften bestehende Befugnis der beiden Gerichtshöfe öffentlichen Rechts, ihre Geschäftsordnungen selbst zu erlassen, verfassungsgesetzlich verankert werden.

RV zu BGBl. 271/1969: I. Die Bundesländer haben in den vergangenen Jahren Landesgesetze erlassen, in denen sie die Übertragung des Eigentums oder die Einräumung bestimmter dinglicher und obligatorischer Rechte an Liegenschaften für Ausländer im Interesse der Verhinderung einer Überfremdung verwaltungspolizeilichen Beschränkungen unterworfen haben. Vornehmlich konzentrierten sich die Regelungen auf das Erfordernis der verwaltungsbehördlichen Genehmigung für einen solchen Grundverkehr.

Unmittelbaren Anlass für diese gesetzgeberischen Regelungen bildete das Europäische Niederlassungsübereinkommen, das grundsätzlich die Freiheit des Liegenschaftserwerbes

durch Ausländer vorsieht, soweit nicht diese Freiheit vor der Ratifikation dieses Übereinkommens durch einen Mitgliedstaat einer Beschränkung unterworfen worden war.

Regelungen dieser Art, wie sie der Landesgesetzgeber getroffen hat, stellen keine Neuheit dar. Schon vor dem Jahre 1938 hatte der Gesetzgeber, und zwar der Bundesgesetzgeber, durch das Bundesgesetz vom 4. Juli 1924, BGBl. Nr. 247, über den Erwerb von Rechten an unbeweglichen Sachen durch Ausländer und in weiterer Folge durch das Bundesgesetz vom 18. April 1928, BGBl. Nr. 106, über den Erwerb des Eigentums an unbeweglichen Sachen durch Ausländer, Erwerb von Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten sowie von Rechten an Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten, einer Beschränkung in gewisser Hinsicht unterworfen.

Diese bundesgesetzlichen Regelungen wurden allerdings zu einem Zeitpunkt vom Bundesgesetzgeber getroffen, in dem bundesgesetzliche Regelungen über den Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken bestanden hatten.

Nachdem der VfGH mit dem Erkenntnis Slg. 2658/1954 in einem auf Verfassungsstufe stehenden Rechtssatz ausgesprochen hatte, dass die Regelung des Verkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (Grundverkehrsrecht) nach dem gegenwärtigen Stand der Kompetenzverteilung gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zusteht, war es weder für die Bundesregierung noch für den Landesgesetzgeber fraglich, dass der Landesgesetzgeber auch den Erwerb von Grundstücken u. dgl. durch Ausländer einer Kontrolle unterwerfen konnte.

Gestützt auf diese durch die Spruchpraxis des VfGH geschaffene Rechtslage, die es auch erforderte, das seinerzeit vom Bundesgesetzgeber erlassene Grundverkehrsgesetz aufzuheben und durch landesgesetzliche Vorschriften zu ersetzen, haben die Länder - wie eingangs erwähnt - auch Regelungen über den Grundverkehr durch Ausländer getroffen.

II. Der VfGH hat anlässlich zweier bei ihm nach Art. 144 B-VG in der Fassung von 1929 anhängiger Beschwerden das Verfahren unterbrochen und die diesen Beschwerdefällen zugrunde liegenden Landesgesetze, und zwar das Salzburger Ausländergrunderwerbsgesetz, LGBl. Nr. 96/1964, und das Vorarlberger Ausländergrunderwerbsgesetz, LGBl. Nr. 33/1962, hinsichtlich der in diesem Verfahren präjudiziellen Teile dieser Gesetze geprüft.

Mit den Erkenntnissen vom 30. Juni 1967, G9/67, G11/67, bzw. vom 27. Juni 1967, G/67, G10/67 hat er die präjudiziellen Vorschriften des Salzburger und des Vorarlberger Ausländergrunderwerbsgesetzes aufgehoben. In beiden Fällen begründet der VfGH seinen Rechtsstandpunkt damit, dass die Regelung der Materie dem Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG „Zivilrechtswesen“ zuzuordnen wäre. Der Gerichtshof teilte nicht die von den Landesregierungen vertretene Auffassung, dass die Aufstellung von Beschränkungen für den Grundverkehr gegenüber Ausländern gleich den Vorschriften über den Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken zu behandeln wäre. Der Gerichtshof gelangte vielmehr zu der Auffassung, dass aus dem Begriff „Zivilrechtswesen“ nur die Maßnahmen auszuscheiden sind, die zum Ziele hatten, den aus der Freiheit des Verkehrs mit Grund und Boden namentlich nach dem ersten Weltkrieg erkennbar gewordenen Gefahren für die bäuerliche Siedlung zu steuern. Daraus habe er in dem erwähnten Rechtssatz des Erkenntnisses Slg. 2658/1954 die Folgerung gezogen, daß die Regelung nur solcher Maßnahmen in die Länderkompetenz nach Art. 15 Abs. 1 B-VG falle.

Nach Ansicht des VfGH ergibt jedoch die historische Auslegung, dass zur Regelung der Rechtsstellung der Ausländer im Inland der „Materiensgesetzgeber“ zuständig sei. So sei zum Beispiel die Bestimmung des § 8 der Gewerbeordnung über die gewerberechtliche Stellung von Ausländern der Materie „Angelegenheiten des Gewerbes“ (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG) zuzurechnen. Entgegen den Meinungen der Landesregierungen zeige die Regelung des § 33 ABGB. in Verbindung mit den schon früher erwähnten Bundesgesetzen vom 4. Juli 1924, BGBl. Nr. 247, und vom 18. April 1928, BGBl. Nr. 106, dass die Regelung der Rechtsstellung von Ausländern in Angelegenheiten des Erwerbes von inländischen Grundeigentum eine Materie des Zivilrechtswesens sei.

III. Ohne sich im gegebenen Zusammenhang mit der Argumentation des VfGH auseinanderzusetzen, hatten diese Erkenntnisse zur Folge, dass die Ausländergrunderwerbsgesetze

der Länder im vollen Umfang der Aufhebung durch den VfGH ausgesetzt und dem mehr oder weniger kontrolllosen Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten durch Ausländer Tür und Tor geöffnet sind.

Sämtliche Landesregierungen haben daher mit Recht die Ansicht vertreten, dass eine rasche und endgültige verfassungsrechtliche Sanierung der geltenden und durch das Erkenntnis des VfGH in ihrem Rechtsbestand betroffenen einschlägigen Landesgesetze getroffen werden sollte. Ein solches Begehren scheint angesichts des verfassungsgesetzlich verankerten Bundesstaatsprinzips nicht nur verständlich, sondern auch berechtigt.

Eine besondere Eilbedürftigkeit ist schon deshalb geboten, weil der VfGH in den geprüften Fällen für das Außerkrafttreten der von ihm aufgehobenen Normen - von der Möglichkeit des Art. 140 Abs. 3 B-VG Gebrauch machend - keine Frist bestimmt hat.

Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers sollte umso mehr begründet werden, als die gegenständliche Materie eng mit dem land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr verwandt ist und der Landesgesetzgeber mit gutem Grund - gestützt auf den Rechtssatz des Erk. des VfGH Slg. 2658/1954 - seine Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung anzunehmen berechtigt war.

IV. a) Der Landesgesetzgeber ist heute schon berechtigt, auf dem Gebiet des Zivilrechtes im Bereiche seiner Gesetzgebung die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen zu treffen. Dies normiert Art. 15 Abs. 9 B-VG. Der Gedanke lag daher nahe, eine nach der Rechtsprechung des VfGH dem Zivilrecht zuzuordnende Materie dem Landesgesetzgeber in Gesetzgebung und Vollziehung formal an jener Stelle des B-VG vorzubehalten, die heute schon den Landesgesetzgeber zu Regelungen auf dem Gebiete des Zivilrechtes unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigt. Gegen diese Methode der verfassungsgesetzlichen Regelung des vorliegenden Problems hat sich jedoch die überwiegende Zahl der Ämter der Landesregierungen ausgesprochen und demgegenüber eine Lösung vertreten, wie sie im vorliegenden Entwurf verwirklicht wird.

Die Kompetenzen des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung sind im Art. 10 Abs. 1 B-VG taxativ aufgezählt. Dazu gehört auch die Materie „Zivilrechtswesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG), welcher Regelungen, die den Grundstücksverkehr für Ausländer beschränken, nach der Rechtsprechung des VfGH zuzuordnen sind. Dagegen werden jene Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zustehen, im B-VG nicht ausdrücklich genannt, sondern durch die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG erfasst. Aus dem Zusammenhalt von Art. 10 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 B-VG ergibt sich, dass eine im Art. 10 Abs. 1 aus der Bundeszuständigkeit ausdrücklich ausgenommene Angelegenheit, die nicht auch an einer anderen Stelle des B-VG oder eines sonstigen Bundesverfassungsgesetzes dem Bund vorbehalten wird, unter die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG fällt. Die gegenständliche Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz wird den Ländern daher in der Weise vorbehalten, dass sie ausdrücklich aus dem Tatbestand „Zivilrechtswesen“ des Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG herausgenommen wird.

Durch diese Methode wird weder der Boden der Argumentation des VfGH verlassen, noch werden die erwähnten Erkenntnisse G9/67, 11/67 und G8/67, 10/67 „korrigiert“. Es wird vielmehr ausdrücklich anerkannt, dass Vorschriften über den Erwerb von Liegenschaften durch Ausländer „an sich“ als Regelungen auf dem Gebiete des Zivilrechtswesens anzusehen sind, aber nach dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgesetzgebers ab dem Wirksamwerden dieses Bundesverfassungsgesetzes von den Ländern zu erlassen und zu vollziehen sein werden.

b) Die dem Landesgesetzgeber eingeräumte Kompetenz hat sich allerdings auf Tatbestände zu beschränken, die nicht den Inhalt der Rechtsgeschäfte als solchen und die zivilrechtlichen Formen, in denen sich der Rechtsverkehr abwickelt, zum Gegenstand haben, sondern bloß die verwaltungspolizeilichen Kontrollmittel erfassen, die für den Grundverkehr gegenüber Ausländern oder im Ausland wohnhaften Personen maßgebend sein sollen. Nach dem Wortlaut des Art. 1 würde daher etwa eine Regelung, die für die Gültigkeit eines Kaufvertrages für Ausländer die Schriftform vorschreibt und somit als eine „Beschränkung“ des

Grundverkehrs für Ausländer interpretiert werden könnte, nicht in die Kompetenz des Landesgesetzgebers fallen.

c) In den geltenden Landesgesetzen sind folgende zivilrechtliche Formen des Grundstücksverkehrs einer verwaltungsbehördlichen Genehmigung unterworfen:

1. Erwerb des Eigentums unter Lebenden, insbesondere auch Erwerb im Wege der Zwangsversteigerung;
2. Einräumung von persönlichen Dienstbarkeiten (Recht des Fruchtgenusses und des Gebrauches);
3. Einräumung des Baurechtes und von Rechten mit gleichartigem Inhalt;
4. Einräumung von Bestandrechten, insbesondere Verpachtung.

Das Zivilrecht kennt den Ausdruck „Grundstücksverkehr“ nicht. In gesetzlichen Vorschriften ist anscheinend zum ersten Mal im Titel des Gesetzes vom 13. Dezember 1919, StGBI. Nr. 583, von „Grundverkehr“ die Rede. Darunter wird nicht nur die Übertragung des Eigentums durch Rechtsgeschäft unter Lebenden, sondern auch die Einräumung des Fruchtgenussrechtes und die Verpachtung verstanden. Derselbe Ausdruck findet sich auch im Titel späterer gesetzlicher Vorschriften des Bundes und der Länder, die ebenfalls jeweils mehrere der oben angeführten Tatbestände zum Gegenstand haben. Auch in der Rechtsprechung des VfGH wird zum „Grundverkehr“ nicht nur die Übertragung des Eigentums durch Rechtsgeschäft unter Lebenden, sondern auch die Einräumung des Fruchtgenussrechtes, die Verpachtung und der Erwerb im Wege der Versteigerung gezählt (Slg. 2658/1954 und 2820/ 1955).

Im Erk. G9/67, 11/67 vom 30. Juni 1967 spricht der VfGH vom „Verkehr mit Grundstücken schlechthin“, „Maßnahmen auf dem Gebiete des Liegenschaftsverkehrs“ und „rechtsgeschäftlicher Liegenschaftsverkehr“. Den damit umschriebenen Tatbestand nimmt der VfGH vom Grundverkehrsrecht (Regelung des Verkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken) im Sinne des Rechtssatzes BGBl. Nr. 92/1954 aus und subsumiert ihn unter den Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ des Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG. Die Ausdrücke „Grundstücksverkehr“ und „Liegenschaftsverkehr“ sind in der Rechtsprechung des VfGH ident. Der im vorliegenden Entwurf verwendete Terminus „Grundstücksverkehr“ dürfte demnach geeignet sein, die den Ländern einzuräumende Zuständigkeit in präziser Weise zum Ausdruck zu bringen.

d) Es dürfte überflüssig sein, im Text des B-VG neben den „Ausländern“ ausdrücklich auch „Staatenlose“ zu nennen. Denn der verfassungsrechtliche Begriff des Ausländers umfasst auch die Staatenlosen. Dies ergibt sich aus Art. 6 Abs. 4 B-VG. Im Interesse einer einheitlichen Terminologie des B-VG wurde daher davon Abstand genommen, an Stelle des Begriffes „Ausländer“ den Ausdruck „Fremder“ zu gebrauchen, den der einfache Gesetzgeber in § 1 des Fremdenpolizeigesetzes, BGBl. Nr. 75/1954, und in § 2 Z 4 des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1965, BGBl. Nr. 250, verwendet hat.

e) Mehrere bilaterale Abkommen schließen es aus, die Angehörigen verschiedener Staaten zum Beispiel Dänemark, Italien, die Niederlande, Schweden, die Schweiz und die Vereinigten Staaten wegen ihrer Staatsangehörigkeit Grundstücksverkehrsbeschränkungen zu unterwerfen. Die internationale Entwicklung lässt den Abschluss weiterer Staatsverträge dieser Art erwarten (vgl. das bereits erwähnte Europäische Niederlassungsübereinkommen). Dadurch könnte die den Ländern eingeräumte Kompetenz, wenn sie sich nur auf Ausländer beschränken würde, durch von Organen des Bundes abzuschließende Staatsverträge nahezu unwirksam gemacht werden. Daher soll die Kompetenz der Länder sich auch auf im Ausland wohnhafte Personen, gleichgültig welcher Staatsbürgerschaft, erstrecken.

Gegen diese Regelung wurde im Begutachtungsverfahren von mehreren Stellen der Einwand vorgebracht, dass dadurch die im Ausland wohnhaften Staatsbürger gegenüber den im Inland wohnenden Staatsbürgern diskriminiert würden und somit der Gleichheitsgrundsatz verletzt werde. Die Bundesregierung verkennt nicht, dass dieser Einwand nicht durch den bloß formalen Hinweis widerlegt werden könne, es handle sich hier um eine Regelung auf der Stufe eines Bundesverfassungsgesetzes, die nicht selbst dem verfassungsgesetzlichen Gleichheitsgebot unterliegen könne. Der Gleichheitsgrundsatz stellt zweifellos ein fundamentales Prinzip des Bundesverfassungsrechtes dar, dessen Durchbrechung auch durch den Bundes-

verfassungsgesetzgeber aus rechtspolitischen Erwägungen abzulehnen wäre und überdies die Frage einer Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 2 B-VG aufwerfen könnte. Die Bedenken gegen den vorliegenden Entwurf unter dem Aspekt des Gleichheitsgrundsatzes sind jedoch aus sachlichen Erwägungen nicht begründet. Die vorgeschlagene Änderung des Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG hat nämlich ausschließlich eine kompetenzrechtliche Regelung zum Inhalt, durch die verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte des einzelnen Staatsbürgers weder unmittelbar noch mittelbar berührt werden. Für die auf Grund dieser Kompetenzregelung ergehenden einfachen Landesgesetze gilt aber der Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 B-VG uneingeschränkt. Der Landesgesetzgeber wird daher ernsthaft zu prüfen haben, inwieweit Differenzierungen zwischen verschiedenen Kategorien von Staatsbürgern sachlich gerechtfertigt und daher mit dem Gleichheitssatz vereinbar sind. Dem einzelnen Staatsbürger aber bleibt es unbenommen, eine vermeintliche Verletzung seines Rechtes auf Gleichheit vor den Gesetz durch den Landesgesetzgeber vor dem Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 144 B-VG geltend zu machen. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass auch in der Schweiz der einfache Gesetzgeber zwar an den Wohnsitz im Ausland anknüpft, aber Personen, die das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen, ferner gesetzliche Erben, Blutsverwandte und Ehegatten des Grundeigentümers (des Veräußerers) von der Bewilligungspflicht ausnimmt.

f) Die den Ländern durch diesen Entwurf vorbehaltene Kompetenz weist Ähnlichkeit mit der Zuständigkeit zur Regelung des Verkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken gemäß dem Rechtssatz des VfGH, BGBl. Nr. 92/1954 auf. Während aber Beschränkungen des Grundstücksverkehrs zum Schutze vor Überfremdung des heimischen Grund und Bodens als Regelungen auf dem Gebiet des Zivilrechtes nach dem Inhalt der Kompetenzverteilung im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens (1. Oktober 1925) anzusehen sind, fallen Maßnahmen auf dem Gebiet des Liegenschaftsverkehrs mit dem Ziel, den aus der Freiheit des Verkehrs mit Grund und Boden entstehenden Gefahren für die bäuerliche Siedlung zu steuern („Grundverkehrsrecht“), von vornherein nicht unter den Tatbestand „Zivilrechtswesen“, sondern sind nach dem erwähnten Rechtssatz des VfGH in der Zuständigkeit der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 verblieben. An diesem gemäß Art. 138 Abs. 2 B-VG auf der Stufe eines Verfassungsgesetzes stehenden Rechtssatz des VfGH wird durch den vorliegenden Entwurf nichts geändert. Beschränkungen des Grundstücksverkehrs zur Erhaltung eines leistungsfähigen Bauernstandes bzw. eines wirtschaftlich gesunden mittleren und kleinen landwirtschaftlichen Grundbesitzes verbleiben weiterhin in der Zuständigkeit der Länder und sind nicht als Angelegenheiten des Zivilrechtswesens zu qualifizieren. Da die Regierungsvorlage keine Anhaltspunkte für eine andere Auslegung enthält, erübrigt es sich, dies ausdrücklich verfassungsgesetzlich zu normieren.

Durch den vorliegenden Entwurf werden auch andere Tatbestände der Kompetenzartikel nicht berührt. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung des Art. 10 Abs. 1 Z 6 „sonstige Enteignung, soweit sie nicht Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen“. Es bleibt daher dem Bundesgesetzgeber weiterhin unbenommen, etwa Enteignungsbestimmungen im Rahmen gesetzlicher Regelungen von „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG) vorzusehen. Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung derartiger Bestimmungen bleibt auch für den Fall gewahrt, dass durch sie Ausländer oder im Ausland wohnhafte Personen betroffen werden. In diesem Zusammenhang sei nochmals darauf hingewiesen, dass der vorliegende Entwurf lediglich den Zweck verfolgt, die in den letzten Jahren von den Ländern getroffenen gesetzlichen Beschränkungen des Grundstücksverkehrs von Ausländern bundesverfassungsgesetzlich abzusichern. Über den Rahmen der in den geltenden Ausländergrunderwerbsgesetzen bzw. Grundverkehrsgesetzen der Länder getroffenen Regelungen hinaus werden Ländern keine weiteren Befugnisse eingeräumt. Bei Zweifel über den Umfang der gegenständlichen Kompetenzregelung wird daher im Sinne der für die Auslegung der Kompetenzartikel des B-VG vom VfGH entwickelten „Versteinerungstheorie“ auf die derzeit geltenden Landesgesetze als Auslegungsbehelf zurückzugreifen sein.

V. Der zur Begutachtung versendete Entwurf sah vor, dass die derzeit geltenden Landesgesetze vom Zeitpunkt ihres ursprünglichen Inkrafttretens an nicht deshalb als verfassungswidrig erlassen anzusehen sein sollten, weil die Länder damit Regelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts getroffen haben, die den Grundstücksverkehr für Ausländer bzw. Staatenlose beschränken. Ausgenommen sollten lediglich jene Bestimmungen des Salzburger Ausländergrunderwerbsgesetzes und des Vorarlberger Ausländergrunderwerbsgesetzes sein, die vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben wurden. Gegen diese rückwirkende Sanierung von Landesgesetzen durch ein Bundesverfassungsgesetz wurden von mehreren begutachtenden Stellen Bedenken vorgebracht. Diesen ist insofern beizupflichten, als jede rückwirkende Regelung - auf der Stufe eines Verfassungsgesetzes ebenso wie auf der Stufe eines einfachen Gesetzes - in rechtsstaatlicher Hinsicht problematisch erscheint. Die Regierungsvorlage sieht daher von einer solchen Regelung ab. Es wird somit den Landtagen obliegen, nach Beschlussfassung über diese Regierungsvorlage durch die parlamentarischen Organe den Grundstücksverkehr mit Ausländern neu gesetzlich zu regeln.

VI. Es kann erwartet werden, dass die Länder die Neuregelung der gegenständlichen Materie zum Anlass nehmen, die derzeit geltenden Bestimmungen unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten zu überprüfen. Insbesondere wird dabei zu beachten sein, dass die steigende Tendenz der Grundstückspreise von einer gegenläufigen Entwicklung abgelöst worden zu sein scheint. Auch die Gefahr einer Überfremdung des österreichischen Liegenschaftsbesitzes dürfte derzeit weniger akut sein als noch vor einigen Jahren. Die Länder werden auch darauf zu achten haben, dass die verwaltungspolizeiliche Kontrolle des Grundstücksverkehrs nicht die Neugründung ausländischer Betriebe sowie ausländischer Investitionen in Österreich in einer wirtschaftspolitisch unerwünschten Weise behindert. Schließlich werden auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte anlässlich der Neuregelung der gegenständlichen Materie zu berücksichtigen sein. Es dürfte sich in dieser Hinsicht als zweckmäßig erweisen, wenn der Landesgesetzgeber den Liegenschaftserwerb von Ausländern dann von einer behördlichen Kontrolle befreit, wenn dieser bereits auf Grund anderer bundes- oder landesgesetzlicher Bestimmungen einer Genehmigung bedarf.

Diese Gedanken treffen etwa auf Versicherungsunternehmer zu, deren Liegenschaftserwerb einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf.

So wünschenswert die Beachtung all dieser Gesichtspunkte durch den Landesgesetzgeber in rechtspolitischer Hinsicht ist, so scheint es doch ausgeschlossen, in einer lediglich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern betreffenden Norm Richtlinien aufzunehmen, wie der gegenständliche Kompetenztatbestand von einfachen Gesetzgeber auszuschöpfen ist. Eine solche Methode würde mit dem System der Verteilung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung des B-VG nicht in Einklang zu bringen sein. Im übrigen würden Zweifel daran, dass der Landesgesetzgeber nicht im gleichen Maße wie die gesetzgebenden Organe des Bundes zu einer den sachlichen Gegebenheiten entsprechenden rechtlichen Regelung der gegenständlichen Materie in der Lage wäre, das föderalistische Prinzip der Bundesverfassung überhaupt in Frage stellen.

Es ist selbstverständlich, dass der Landesgesetzgeber an die von den zuständigen Organen des Bundes gemäß Art. 50 B-VG begründeten völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs gebunden ist. Die dem Bund in dieser Hinsicht gemäß Art. 16 B-VG zukommenden Rechte werden durch den vorliegenden Entwurf nicht beeinträchtigt.

RV zu BGBl. 444/1974: I. Im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes für das Haushaltsjahr 1963 wurden mit den Ländern und Gemeinden Verhandlungen geführt, deren Ziel eine außerordentliche Beitragsleistung dieser Gebietskörperschaften zum Zwecke der teilweisen Bedeckung von Mehrausgaben des Bundes war. Im Zuge dieser Verhandlungen, deren Ergebnis in der Bestimmung des Art. VI des Budgetsanierungsgesetzes 1963, BGBl. Nr. 83, ihren Niederschlag gefunden hat, haben die Länder und Gemeinden ein gemeinsames Forderungsprogramm vorgelegt.

Schon in den Jahren 1964 und 1965 haben in regelmäßigen Abständen zwischen einem von der Bundesregierung bestellten Ministerkomitee und einem Verhandlungskomitee der Landesregierungen intensive Beratungen über dieses Forderungsprogramm stattgefunden. In

einer Reihe von Punkten konnte hiebei - vorbehaltlich der Zustimmung der gesetzgebenden Organe - eine grundsätzliche Einigung erzielt werden.

Auf Grund dieser Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern brachte die Bundesregierung im Jahre 1968 als Regierungsvorlage den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 geändert wird (818 BlgNR 11. GP), im Nationalrat ein. Dieser Entwurf zielte auf eine teilweise Verwirklichung der im Forderungsprogramm der Bundesländer enthaltenen Forderungen. Zu einer Beschlussfassung des Nationalrates kam es während der 11. GP nicht mehr.

Auf Grund dieser Sachlage entschlossen sich die Bundesländer im Jahre 1970, ihre Haltung zum Forderungsprogramm zu überprüfen, und legten als Ergebnis dieser Überlegungen am 20. Oktober 1970 der Bundesregierung ein ergänztes Forderungsprogramm vor. Dieses ergänzte Forderungsprogramm der Bundesländer umfasste bis dahin nicht erfüllte Forderungen des alten Forderungsprogramms aus dem Jahre 1964, wobei allerdings einzelne Forderungen modifiziert, andere ganz fallengelassen wurden, und Ergänzungen, die sowohl verfassungsrechtliche als auch die einfache Bundesgesetzgebung betreffende sowie finanzielle Fragen umfassende Forderungspunkte enthielten. Während die Bundesregierung Verhandlungen zu den finanziellen Forderungen der Bundesländer im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Finanzausgleich zu führen beabsichtigt, wurden jene Punkte des Forderungsprogramms, die verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Fragen zum Gegenstand hatten, zwischen den zuständigen Bundesstellen und Vertretern der Länder beraten. Die Ergebnisse dieser Beratungen, die sich auf verfassungsgesetzliche Maßnahmen beziehen, finden im vorliegenden Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes ihren Niederschlag. Dabei wurden die in der Regierungsvorlage 818 BlgNR 11. GP vorgesehenen Verfassungsänderungen - in einer in wenigen Punkten allerdings modifizierten Form - übernommen.

Grundgedanke des Forderungsprogramms ist es, im Sinne einer klareren Betonung des in der Bundesverfassung verankerten bundesstaatlichen Prinzips zu einer wirksamen Stärkung der Rechte der Länder zu gelangen. Diesem Leitgedanken folgend, strebt das Forderungsprogramm - gleichsam als Ausgleich für verloren gegangene Länderkompetenzen - eine Erweiterung des Anteiles der Länder an der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern an. Dies ist aber nicht die einzige Zielsetzung des Forderungsprogramms. Weitere Ziele bestehen vielmehr darin, die Sonderrechte des Bundes als Träger von Privatrechten abzubauen, im Sinne einer Verwaltungsreform eine grundsätzliche Abkürzung des Instanzenzuges in der mittelbaren Bundesverwaltung einzuführen und ein besonders geeignetes Instrumentarium für eine Verwirklichung des kooperativen Bundesstaates zu schaffen. Ein weiteres Ziel des Forderungsprogramms ist in einer in gleicher Weise dem Gedanken der Verwaltungsökonomie dienenden wie dem bundesstaatlichen Aufbau Österreichs Rechnung tragenden Neuordnung gewisser Bereiche der Verwaltung zu sehen, wobei vor allem auf die Beseitigung von Doppel- und Mehrgleisigkeiten und im besonderen im Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung auf eine Stärkung der Stellung des Landeshauptmannes abgestellt wird.

In dem zur Begutachtung ausgesandten Entwurf waren auch Bestimmungen enthalten, die die Schaffung verfassungsgesetzlicher Grundlagen für die Neukodifikation der Rechtsgrundlagen für die kollektive Rechtsgestaltung im Arbeitsrecht zum Gegenstand hatten. Auf Grund der im Begutachtungsverfahren erhobenen Einwände wurden die damit im Zusammenhang stehenden Bestimmungen nicht in den vorliegenden Entwurf aufgenommen. Diese Angelegenheit wird aber in anderem Zusammenhang weiterverfolgt werden.

Der vorliegende Entwurf hat somit in Erfüllung der in der Regierungserklärung vom 5. November 1971 enthaltenen Zusage (vgl. Stenographisches Protokoll der 2. Sitzung des Nationalrates vom 5. November 1971, 13. GP, S. 34) die teilweise Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Teiles des Forderungsprogramms der Bundesländer zum Gegenstand. Es sei auch darauf hingewiesen, dass in der Frage der Neuverteilung der Kompetenzen in Angelegenheiten des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens noch Gespräche mit den Ländern im Gange sind.

RV zu BGBl. 316/1975: Das B-VG vom Jahre 1920 hat im Art. 14 die Aufteilung der Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung auf den Gebieten des Schul-, Erziehungs- und Volkswesens einem besonderen Bundesverfassungsgesetz vorbehalten. Die bis zur Erlassung dieses Bundesverfassungsgesetzes notwendigen Zwischenregelungen hat § 42 des Verfassungsübergangsgesetzes 1920, zuletzt in der Fassung von 1929, getroffen. Dieses Gesetz hat nur für Teilgebiete des Schul-, Erziehungs- und Volkswesens ausdrückliche Kompetenzregelungen enthalten und im übrigen bestimmt, dass Änderungen der bestehenden Rechtslage nur durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und der Länder bzw. der Länder und des Bundes vorgenommen werden können.

Diese Regelung hatte zur Folge, dass die Gesetzgebung auf diesem so wichtigen Gebiet nur schleppend vor sich ging. Durch das Lehrerdienstrechts-Kompetenzgesetz, BGBl. Nr. 88/1948, und durch das Schulerhaltungs-Kompetenzgesetz, BGBl. Nr. 162/1955, konnten nur Teilgebiete des Schulwesens verfassungsrechtlich bereinigt werden. Eine umfassende gesetzliche Neugestaltung des allgemeinen Schulwesens war erst möglich, als nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Regierungsparteien durch das Bundesverfassungsgesetz vom 18. Juli 1962, BGBl. Nr. 215, eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern vorgenommen wurde. Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen wird von diesem Bundesverfassungsgesetz aber nicht erfasst, so dass die unbefriedigende Situation, die bis zum Jahre 1962 für das gesamte österreichische Schulwesen bestanden hat, für den Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens weiter besteht. Wenn auch durch die Ausnahme des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens aus dem Schulgesetzgebungswerk des Jahres 1962 der Gefahr begegnet wurde, dass die Verhandlungen zur gesetzlichen Neugestaltung desselben unter dem Zeitdruck der Beratungen über das allgemeine Schulwesen geführt werden, so ist doch hier das Fehlen gesetzlicher Vorschriften durch das Wirksamwerden der allgemeinen Schulgesetze besonders unangenehm fühlbar geworden. Dringend notwendige gesetzliche Maßnahmen (wie der Aufbau und die Organisation moderner land- und forstwirtschaftlicher Berufs- und Fachschulen, Regelung des Privatschulwesens im Bereich der Landwirtschaft, Schaffung eines modernen Dienstrechtes für die land- und forstwirtschaftlichen Landeslehrer) konnten nicht getroffen werden. Es ist daher vordringlich, auch das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen vom Hemmschuh der paktierten Gesetzgebung zu befreien und eine Kompetenzregelung zu treffen, die dem organisch gewachsenen Aufbau und den Zusammenhängen dieses Sachgebietes Rechnung trägt und die weitere Entwicklung fördert. Die Bemühungen um eine entsprechende verfassungsgesetzliche Grundlage, auf der die weiteren notwendigen landwirtschaftlichen Schulgesetze aufbauen können, müssen daher mit größtem Nachdruck fortgesetzt werden. Der vorliegende Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes soll das im Jahre 1962 begonnene Werk, das gesamte österreichische Schulwesen auf eine neue Basis zu stellen, auf der Ebene der Bundesverfassung abschließen und eine dem Aufbau und der Organisation des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens entsprechende Aufteilung der Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und den Ländern vornehmen.

Schon im Jahre 1966 wurde der Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens neuerlich geändert wird, als Regierungsvorlage dem Nationalrat zugeleitet (38 BlgNR 11. GP). Ziel dieses Entwurfes war es, die Kompetenzverteilung im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen im Sinne der obigen Ausführungen neu zu gestalten. Zu einer Beschlussfassung über diesen Entwurf kam es in der 11. GP des Nationalrates nicht.

Ein im wesentlichen mit dieser Regierungsvorlage übereinstimmender Initiativantrag [...] (II-58 BlgNR 12. GP) wurde ebenfalls nicht behandelt. In der 13. GP wurde ein etwas abgeänderter Initiativantrag neuerlich eingebracht (II-81 BlgNR 13. GP).

Das der Bundesregierung im Jahre 1970 vorgelegte Forderungsprogramm der Bundesländer nimmt auch zur Frage einer Neuordnung der Kompetenzverteilung im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen Stellung. Es wird eine dem föderalistischen Prinzip Rechnung tragende Regelung gefordert. Eine dieses Prinzip verwirklichende Regelung sieht das Forde-

rungsprogramm der Bundesländer in der Beschlussfassung über die unveränderte Regierungsvorlage aus dem Jahre 1966.

Ebenfalls im Jahre 1970 hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft diese ehemalige Regierungsvorlage neuerlich zur Begutachtung ausgesandt. Das Ergebnis dieses Begutachtungsverfahrens ließ erkennen, dass infolge der Auseinanderentwicklung in den Ländern auf dem Gebiete des land- und forstwirtschaftlichen forstwirtschaftlichen Fachschulwesens eine Vereinheitlichung hinsichtlich bestimmter Grundsätze erforderlich ist.

In der Folge wurden mit Vertretern der Länder Verhandlungen über die Neugestaltung der Kompetenzverteilung im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen geführt, die aber nicht zu einem Einvernehmen führten. Der vorliegende Entwurf entspricht dem Ergebnis des Begutachtungsverfahrens des Jahres 1970: Im Wesentlichen wird die ehemalige Regierungsvorlage 38 BlgNR 11. GP übernommen, womit die Regierungsvorlage auch dem Forderungsprogramm der Bundesländer entspricht. Von diesem Forderungsprogramm wird aber insofern abgewichen, als das land- und forstwirtschaftliche Fachschulwesen hinsichtlich bestimmter ausdrücklich aufgezählter Angelegenheiten in die Grundsatzgesetzgebung des Bundes fallen soll. Die nähere Begründung für die vorgeschlagene Regelung ergibt sich aus den Erläuterungen zu Art. 14a Abs. 2 lit. b.

Zum besseren Verständnis des vorliegenden Entwurfes eines Art. 14a B-VG erscheint es zweckmäßig, eine kurze Übersicht über den derzeitigen Stand des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens zu geben. Es haben sich folgende Schultypen entwickelt:

1. Land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen. Diese Schultype ist aus der seinerzeitigen Fortbildungsschule hervorgegangen, die in erster Linie Ziele der Allgemeinbildung verfolgt hat. Jetzt handelt es sich - ähnlich den gewerblichen und kaufmännischen Berufsschulen - hauptsächlich um berufsbegleitende Schulen, die die Aufgabe haben, den Jugendlichen die Grundausbildung für eine Berufstätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft zu vermitteln und die Grundlage für eine spätere fachliche Weiterbildung zu schaffen.
Die Entwicklung ist aber noch nicht abgeschlossen; wegen der ständig wachsenden Größe der Schulsprenkel wird zum Teil die Errichtung von Internatsberufsschulen notwendig werden.
2. Land- und forstwirtschaftliche Fachschulen. Es handelt sich hiebei um mittlere land- und forstwirtschaftliche Lehranstalten mit folgenden Untergruppen:
 - a) Land- und forstwirtschaftliche Fachschulen im engeren Sinn. Diesen Schulen obliegt die Vermittlung fachlicher und allgemeiner Kenntnisse auf breiter Basis; sie wenden sich in der Hauptsache an Jugendliche der Altersgruppe 16 bis 18 Jahre (möglichst nach Absolvierung der Berufsschule). Die Schuldauer beträgt im Allgemeinen ein Semester bis zwei Jahre.
 - b) Landwirtschaftliche Sonderfachschulen. Ihre Aufgabe ist es, Personen in einem bestimmten Fachgebiet (z.B. Maschinenkunde, Fischereiwesen, Obstbau) in Lehrgängen, deren Dauer sich nach dem Umfang und der Schwierigkeit des Fachgebietes richtet, besonders auszubilden.
 - c) Fachschulen für die Ausbildung von Forstpersonal.
 - d) Forstwirtschaftliche Sonderfachschulen. Die Aufgaben dieser Schultype entsprechen sinngemäß den landwirtschaftlichen Sonderfachschulen. Es handelt sich derzeit insbesondere um die so genannten „Forstlichen Ausbildungsstätten“.
3. Höhere land- und forstwirtschaftliche Lehranstalten. Diese Schulen gehen in ihrer Bedeutung über ein Bundesland hinaus. Sie haben die Aufgabe, eine höhere allgemeine und fachliche Bildung zu vermitteln, die zur Ausübung einer gehobenen Berufstätigkeit auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiete befähigt und das Studium der gleichen oder einer verwandten Fachrichtung an einer Hochschule ermöglicht.
4. Anstalten für die Ausbildung und Fortbildung der Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Schulen. Diesen obliegt es im Wesentlichen, Personen, die ihre fachliche Ausbildung bereits erworben haben, durch pädagogische Weiterbildung zu Lehrern für

land- und forstwirtschaftliche Schulen und Fachkräften für den landwirtschaftlichen Förderungsdienst heranzubilden.

Hinsichtlich der Terminologie und der Gliederung lehnt sich der im Entwurf vorliegende Art. 14a soweit wie möglich an Art. 14 B-VG an. In seinem Aufbau unterscheidet er sich von diesem jedoch grundsätzlich, da er - dem föderalistischen Aufbau des B-VG entsprechend - in einer Generalklausel den Ländern die Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens überträgt. Aus dieser Generalklausel ausgenommen sind jene Angelegenheiten, bei denen der Natur der Sache nach auf eine bundeseinheitliche Regelung nicht verzichtet werden sollte. Es sind dies im wesentlichen nur die Angelegenheiten der höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten, der Fachschulen für die Ausbildung von Forstpersonal und des Dienstrechtes der Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Schulen sowie jene Angelegenheiten, die Gegenstand des Vertrages zwischen der Republik Österreich und dem Heiligen Stuhl vom 9. Juli 1962, BGBl. Nr. 273, waren. Dort, wo die Bundeseinheitlichkeit durch Grundsätze erreicht werden kann, ist die Grundsatzgesetzgebung des Bundes vorgesehen.

Hinsichtlich der Gliederung des vorliegenden Entwurfes wäre zu bemerken, dass Art. 1 jene Bestimmungen vorsieht, die auf eine Änderung im B-VG selbst abzielen. Die Art. II bis IX sind im Wesentlichen Übergangsregelungen und entsprechen weitgehend den Art. II, IV, VI, VII und X bis XII des Bundesverfassungsgesetzes vom 18. Juli 1962, BGBl. Nr. 215.

AB zu BGBl. 316/1975: Die gegenständlichen dem Verfassungsausschuss zur Vorbereitung zugewiesenen Vorlagen enthalten Entwürfe einer B-VG-Novelle, durch welche die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens sowie auf dem Gebiete des land- und forstwirtschaftlichen Erziehungswesens in den Angelegenheiten der Schülerheime, ferner in den Angelegenheiten des Dienstrechtes der Lehrer und Erzieher an solchen Schulen und Schülerheimen geregelt werden soll.

RV zu BGBl. 368/1975: I. Die österreichische Bundesverfassung enthält keinen Katalog der so genannten Staatsziele. Dies schließt freilich nicht aus, dass solche Zielsetzungen mittelbar aus Bestimmungen der Bundesverfassung abgeleitet werden können. So trägt der Art. 79 Abs. 1 B-VG dem Bundesheer den Schutz der Grenzen der Republik auf. Wenngleich hier in erster Linie eine Aufgabe des Staatsorgans „Bundesheer“ normiert wird, ist damit doch die Verteidigung der territorialen Integrität auch als Aufgabe der Republik Österreich selbst vorausgesetzt.

Im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955, BGBl. Nr. 211, hat Österreich zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität erklärt und sich zugleich verpflichtet, diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen. Darin liegt ein klares Bekenntnis zur Landesverteidigung, soweit sie einem dauernd neutralen Staat nach Völkerrecht obliegt.

Es deckt sich freilich die aus dem Bundesverfassungsgesetz BGBl. Nr. 211/1955 hervorgehende Verpflichtung zur Landesverteidigung nicht völlig mit dem im Art. 79 Abs. 1 B-VG normierten Tatbestand „Schutz der Grenzen der Republik“. Dies deshalb, weil ein solcher Schutz auch außerhalb der einem dauernd neutralen Staat obliegenden Aufgaben aktuell werden kann. Außerdem aber entspricht der erwähnte Tatbestand seinem Wortlaut nach nicht den modernen Vorstellungen von einer wirksamen Landesverteidigung. Abgesehen davon, dass schon die militärische Landesverteidigung nicht auf den Schutz der Grenzen beschränkt sein kann, muss die Zielsetzung „Landesverteidigung“ überhaupt umfassenden Charakter tragen und sohin über den rein militärischen Bereich hinaus wirken.

Diese Konzeption der Landesverteidigung soll nun Gegenstand einer klaren Aussage des Bundesverfassungsgesetzgebers werden, wobei die aus dem Neutralitätsstatus der Republik Österreich sich ergebenden Verpflichtungen besonders zu berücksichtigen sein werden. Die Bestimmungen des Art. 79 B-VG über die Aufgaben des Bundesheeres wären terminologisch dieser neuen Aussage anzupassen. Mit einer solchen bundesverfassungsrechtlichen Regelung wird auf normative Ebene einer Entwicklung Rechnung getragen, die seit der Wiederherstellung der vollen Handlungsfähigkeit der Republik Österreich nach Abzug der Besatzungs-

truppen von den zuständigen Staatsorganen konsequent eingeleitet und weiterverfolgt worden ist.

Der Nationalrat hat im Verlauf seiner 11. GP in der Sitzung vom 7. Juli 1966 folgende EntschlieÙung gefasst:

„Die Bundesregierung wird ersucht, dem Nationalrat eine Regierungsvorlage vorzulegen, mit der Art. 79 Abs. 1 des B-VG im Hinblick auf die Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes vom 26. Oktober 1955, BGBl. Nr. 211, über die Neutralität Österreichs neu gefasst wird.“

Die Bundesregierung ist dieser EntschlieÙung mit der Einbringung einer entsprechenden Regierungsvorlage (203 BlgNR 11. GP) nachgekommen. Die Regierungsvorlage ist im Verlauf der 11. GP nicht erledigt worden. Im Verlauf der 12. GP brachten die Abgeordneten zum Nationalrat [...] einen Initiativantrag (Nr. 63/A, II-913 BlgNR 12. GP) ein, der inhaltlich der vorhin erwähnten Regierungsvorlage entsprach. Auch dieser Initiativantrag wurde nicht erledigt.

Die genannten Entwürfe waren zwar um eine zeitgemäÙe und dem Neutralitätsstatus der Republik Österreich entsprechende Fassung des Art. 79 Abs. 1 B-VG bemüht, der umfassende Charakter der Landesverteidigung kam darin aber nicht zum Ausdruck. Soll dieses letztere Postulat auf der Ebene der Bundesverfassung festgelegt werden, so kann mit einer Änderung des Art. 79 Abs. 1 allein nicht das Auslangen gefunden werden.

II. So wie die dauernde Neutralität der Schweiz der Republik Österreich bei der Erklärung ihrer immerwährenden Neutralität als Vorbild diene, orientierte sich auch die österreichische Landesverteidigung an dem Vorbild der schweizerischen Gesamtverteidigung. Dies bedingt die Erkenntnis, dass die Existenz eines neutralen Kleinstaates zwischen den großen Blocksystemen nur dann gewährleistet ist, wenn neben militärischen Vorsorgen auch in vielen anderen Bereichen des staatlichen Lebens Maßnahmen gesetzt werden.

In der Regierungserklärung vom 17. Juli 1959 führte der damalige Bundeskanzler Ing. Raab aus, dass die Bundesregierung für eine wirksame Landesverteidigung eintrete und das Konzept der österreichischen Landesverteidigung, das sich auf den militärischen, zivilen und wirtschaftlichen Bereich ähnlich der Schweiz beziehen wird, festlegen werde.

Der Teilbereich der geistigen Landesverteidigung wurde in dieser Regierungserklärung noch nicht erwähnt; er scheint erstmals im Beschluss der Bundesregierung vom 18. Juli 1961 auf, der auch sonst für die weitere Entwicklung von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Dieser Beschluss lautet:

„1. Die Bundesregierung beschließt, die österreichische Landesverteidigung unter dem Gesichtspunkt aufzubauen, dass sie sich auf militärische, zivile, wirtschaftliche und geistige Bereiche zu erstrecken hat.

2. Da die Durchführung der notwendigen Maßnahmen in diesen vier Bereichen der umfassenden Landesverteidigung über die Kompetenz des Bundesministeriums für Landesverteidigung hinausgeht und in die Zuständigkeit aller Bundesministerien fällt, werden alle Bundesministerien ersucht, im Rahmen ihrer Wirkungsbereiche am Aufbau einer umfassenden Landesverteidigung mitzuwirken.

3. Der Bundesminister für Landesverteidigung wird ersucht, nach erfolgter Koordinierung der Bundesregierung einen ‚Landesverteidigungsplan‘ vorzulegen.“

Mit Beschluss der Bundesregierung vom 20. Feber 1962 wurde das Organisationsschema für den Aufbau einer umfassenden Landesverteidigung festgelegt, das überdies einen Sonderausschuss für Verkehr und Nachrichtenwesen vorsah, und dem Bundesministerium für Landesverteidigung die Gesamtkoordinierung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Inneres aufgetragen.

Mit Beschluss vom 11. Mai 1965 stimmte die Bundesregierung dem Ministerratsvortrag des Bundesministers für Landesverteidigung vom 5. Mai 1965 zu, der drei Gruppen möglicher Bedrohungsfälle definierte und auf dieser Grundlage die Zielsetzung der einzelnen Bereiche der umfassenden Landesverteidigung näher umschrieb. Folgende Bedrohungsfälle wurden unterschieden:

der Zustand internationaler Spannung und Konfliktgefahr (Krisenfall);

*der Krieg in der Nachbarschaft (Neutralitätsfall);
der militärische Angriff auf Österreich (Verteidigungsfall).*

Der Beschluss der Bundesregierung vom 11. Mai 1965 hat die ersten Ansätze einer Doktrin der umfassenden Landesverteidigung geschaffen.

Das vorhin erwähnte Organisationsschema für den Aufbau der umfassenden Landesverteidigung wurde mit Beschluss der Bundesregierung vom 14. Juni 1966 der durch das Bundesgesetz BGBl. Nr. 70/1966 bewirkten neuen Kompetenzverteilung unter den Bundesministerien angepasst.

Entsprechend den Beschlüssen der Bundesregierung vom 18. Juli 1961 und vom 20. Feber 1962 wurde vom Bundesminister für Landesverteidigung im Einvernehmen mit den für die einzelnen Bereiche der umfassenden Landesverteidigung zuständigen Ressortleitern und Arbeitsausschüssen der Entwurf eines Ministerratsvortrages über den Stand der Vorsorgen und die vorerwähnten drei Bedrohungsfälle als erster Schritt in Richtung eines künftigen „Landesverteidigungsplanes“ ausgearbeitet und als „Landesverteidigungsplan 1. Teil“ vorerst dem Landesverteidigungsrat vorgelegt.

Der Landesverteidigungsrat hat in seiner Sitzung vom 17. Juni 1968 der Bundesregierung empfohlen, die bisher getroffenen Vorsorgen in den einzelnen Bereichen der umfassenden Landesverteidigung als ersten Teil des Landesverteidigungsplanes zustimmend zur Kenntnis zu nehmen. Die Bundesregierung hat am 16. Juli 1968 im vorstehenden Sinne antragsgemäß beschlossen.

Die Bundesheer-Reformkommission hat der Bundesregierung empfohlen, eine Regierungsvorlage über eine Änderung des Art. 79 Abs. 1 B-VG einzubringen. Insbesondere sei der dem Bundesheer obliegende militärische Schutz der Unverletzlichkeit des Bundesgebietes nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung der immerwährenden Neutralität zu betrachten und sei bei allen Maßnahmen des militärischen Schutzes der Unverletzlichkeit des Bundesgebietes auf die sich aus der immerwährenden Neutralität ergehenden Rechte und Pflichten Bedacht zu nehmen (vgl. S. 53 des Berichtes der Bundesheer-Reformkommission).

Im Rahmen der Landeshauptmännerkonferenz am 31. Oktober 1968 wurde die Einrichtung von Landeskoordinationsausschüssen zur Durchführung von Maßnahmen der umfassenden Landesverteidigung beschlossen.

Die im Amt befindliche Bundesregierung führte in ihrer am 5. November 1971 vor dem Nationalrat vom Bundeskanzler abgegebenen Regierungserklärung wörtlich folgendes aus:

„Die Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität verlangt im gleichen Maße vom einzelnen Staatsbürger wie vom Staat ein gewisses Maß an Opfern, die erbracht werden müssen. In der Gegenwart genügen militärische Streitkräfte allein nicht mehr, um ein Staatsgebiet vor dem Zugriff anderer zu bewahren. Das gesamte Volk, welches im Falle einer Aggression in Mitleidenschaft gezogen werden würde, hat sich zu schützen, weshalb an der Verfolgung des weiteren Aufbaues einer umfassenden Landesverteidigung festgehalten wird und die nötigen Vorsorgen getroffen werden.“

Nach der Grundkonzeption für die Landesverteidigung Österreichs in den siebziger Jahren wird die Bundesregierung jene legislativen Voraussetzungen schaffen, welche bei Fortführung der allgemeinen Wehrpflicht für eine wirksame umfassende Landesverteidigung und auf dem militärischen Sektor für einen Schutz des Bundesgebietes erforderlich sind.“

Am 7. März 1972 legte der Bundeskanzler mit Zustimmung der Bundesregierung dem Landesverteidigungsrat den Entwurf einer Grundsatzerklärung zur umfassenden Landesverteidigung vor.

Im Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz vom 19. Oktober 1972 kam das Bekenntnis der Länder zu den ihnen nach der bestehenden Kompetenzverteilung zukommenden Aufgaben der umfassenden Landesverteidigung zum Ausdruck.

Das am 1. Jänner 1974 in Kraft getretene Bundesministeriengesetz 1973, BGBl. Nr. 389, hat im Teil 2 A Z 1 der Anlage zu S 2 die Koordinierung der umfassenden Landesverteidigung als Aufgabe des Bundeskanzleramtes festgesetzt. Als Konsequenz dieser neu geschaffenen Rechtslage hat der Bundeskanzler am 18. Feber 1974 der Bundesregierung einen Bericht

über die Neuorganisation der umfassenden Landesverteidigung vorgelegt, der am 28. Feber 1974 genehmigt worden ist. [...]

AB zu BGBl. 368/1975: Die dem Verfassungsausschuss zur Vorberatung vorgelegene Regierungsvorlage sieht eine Novellierung des B-VG in der Fassung von 1929 durch Einführung eines neuen Art. 9a vor. Dieser Artikel enthält ein grundsätzliches Bekenntnis zur umfassenden Landesverteidigung. Weiters umschreibt er deren Aufgaben und Formen. Schließlich wird die allgemeine Wehrpflicht als Verfassungsgrundsatz normiert und die Verpflichtung zur Leistung eines Ersatzdienstes für den Fall der Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen und der im Hinblick darauf gewährten Befreiung von der Wehrpflicht festgelegt.

Im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen neuen Art. 9a sieht der Gesetzentwurf auch eine Neufassung der Abs. 1 bis 3 des Art. 79 B-VG über die Aufgaben des österreichischen Bundesheers vor.

IA zu BGBl. 409/1975: Durch die im gegenständlichen Initiativantrag vorgeschlagenen Änderungen des B-VG in der Fassung von 1929 soll die verfassungsgesetzliche Grundlage für Regelungen geschaffen werden, die im Entwurf eines Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) vorgesehen sind.

AB zu BGBl. I 323/1977: Gemäß Art. 64 Abs. 1 B-VG in der derzeit geltenden Fassung ist der Bundeskanzler zur Vertretung des Bundespräsidenten berufen. Dauert die Verhinderung des Bundespräsidenten jedoch „voraussichtlich“ länger als 20 Tage, so ist die Vertretung des Bundespräsidenten bundesgesetzlich zu regeln. Ein solcher Fall ist zuletzt im April 1974 im Zusammenhang mit der Erkrankung des damaligen Bundespräsidenten Dr. h.c. Franz Jonas eingetreten.

Der Nationalrat hat damals auf Grund eines Initiativantrages der drei Fraktionen des Nationalrates einstimmig beschlossen, die drei Präsidenten des Nationalrates als Kollegium mit der Ausübung der Funktionen des verhinderten Bundespräsidenten zu betrauen (siehe das Bundesgesetz vom 8. April 1974, mit dem die Vertretung des Bundespräsidenten Dr. h. c. Franz Jonas geregelt wird, BGBl. Nr. 208/1974).

In der Begründung des Initiativantrages, der zu dem vorewähnten Bundesgesetz führte, hieß es unter anderem:

„Die für den derzeit gegebenen Fall der Verhinderung des Bundespräsidenten im nachstehenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass die Funktionen des Bundespräsidenten vom Präsidenten, vom zweiten und vom dritten Präsidenten des Nationalrates gemeinsam auszuüben sind.

Damit wird die interimistische Ausübung der Funktionen des Bundespräsidenten auf eine breite Basis gestellt und in die Hand von Personen gelegt, die sich auf einen unmittelbaren Auftrag des Bundesvolkes berufen können. Es sei erwähnt, dass auch in den Anfängen der Republik Österreich - bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 14. März 1919, StGBI. Nr. 180, über die Staatsregierung - die Ausübung der für ein Staatsoberhaupt typischen Funktionen Kollegialorganen übertragen war. Der nachstehende Entwurf schließt sich terminologisch an den Wortlaut der Art. 30 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 1 B-VG an.

Die Willensbildung der zur Ausübung der Funktionen des Bundespräsidenten berufenen drei Präsidenten des Nationalrates wird in der Weise geregelt, dass eine Mehrheitsentscheidung zu treffen ist, wenn sie zu keiner einhelligen Auffassung gelangen. Gleichzeitig soll aber sichergestellt werden, dass das zur Vertretung des Bundespräsidenten berufene Kollegium auch dann entscheidungsfähig ist, wenn einer oder gar zwei der drei Präsidenten verhindert sind oder ihre Stelle dauernd erledigt ist.

Sind nur zwei Präsidenten in Funktion, dann entscheidet bei Stimmgleichheit die Stimme des Präsidenten bzw. - im Falle seiner Verhinderung oder der dauernden Erledigung seiner Stelle - in dessen Vertretung der zweite Präsident.

Sollten zwei der drei Präsidenten verhindert oder ihre Stelle dauernd erledigt sein, dann gehen alle Funktionen des Bundespräsidenten auf den amtierenden Präsidenten des Nationalrates über.

Was zu geschehen hat, wenn alle drei Präsidenten des Nationalrates an der Ausübung ihres Amtes verhindert sein sollten, regelt § 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Nationalrates ...“

Schon damals bestand die Absicht, den Weg des „Sondergesetzes“ zur Regelung der Vertretung des Bundespräsidenten im Falle einer Verhinderung von voraussichtlich mehr als 20 Tagen in Zukunft zu verlassen und eine definitive verfassungsgesetzliche Regelung anzustreben, weil eine Vertretungsregelung, die ein eigenes Bundesgesetz erfordert, übereinstimmend als zu schwerfällig empfunden wurde. Dieses in Aussicht genommene Vorhaben soll nun durch den dem Verfassungsausschuss zur Vorberatung vorliegenden Gesetzesvorschlag verwirklicht werden. Die vorgeschlagene Neufassung der Bestimmungen des B-VG über die Vertretung des Bundespräsidenten folgt den Grundgedanken des Vertretungsgesetzes vom 8. April 1974.

Im einzelnen bedeutet dies, dass der Bundespräsident wie bisher vom Bundeskanzler vertreten wird, dass aber die Vertretung automatisch auf die drei Präsidenten des Nationalrates als Kollegium übergeht, sobald die Verhinderung des Bundespräsidenten länger als 20 Tage dauert, oder die Stelle des Bundespräsidenten dauernd erledigt ist, oder der Bundespräsident durch einen Beschluss des Nationalrates gemäß Art. 60 Abs. 6 B-VG an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert ist. [...]

AB zu BGBl. 539/1977: Die gegenständlichen Initiativanträge schlagen vor, die verfassungsgesetzliche Beschränkung der Zahl der Mitglieder der Landtage sowie des Gemeinderates der Stadt Wien aufzuheben. Dieser Vorschlag entspricht dem Forderungsprogramm der Bundesländer von 1976.

Weiters sieht der Initiativantrag [...] eine Neuregelung der Prüfungskompetenzen des Rechnungshofes vor.

Im Einzelnen wird dazu ausgeführt:

1. Auf Grund der derzeitigen Gesetzeslage ist der Rechnungshof bei Unternehmungen, an denen der Bund finanziell beteiligt ist (nach der Aufhebung von Teilen des § 12 des Rechnungshofgesetzes), auch dann prüfungsbefugt, wenn nur eine einzige Aktie oder ein sonstiger geringfügiger Gesellschaftsanteil im Eigentum des Bundes steht.

2. Auf der anderen Seite sieht die geltende Verfassung bei Unternehmungen, an denen Länder oder Gemeinden beteiligt sind, eine Überprüfung durch den Rechnungshof aber nur dann vor, wenn entweder alle finanziellen Anteile einem Land oder einer Gemeinde zustehen oder - sofern dies nicht der Fall ist - wenn an der Unternehmung außer dem Land oder der Gemeinde ausschließlich Gebietskörperschaften finanziell beteiligt sind. Dies ist insofern unbefriedigend, als Unternehmungen, bei denen nahezu sämtliche Anteile im Eigentum der Länder und Gemeinden stehen und sich bloß ein geringer Anteilsbesitz in privater Hand befindet, der Zuständigkeit des Rechnungshofes nicht unterliegen, obwohl der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand offenkundig ist.

3. In den letzten Jahren wurden wirtschaftliche Unternehmungen der öffentlichen Hand in Konzerne oder Holdinggesellschaften zusammengefasst. Für den Bereich des Bundes kann der Rechnungshof gemäß Art. 126 b Abs. 2 B-VG die Gebarung der Tochterunternehmung nur anlässlich der Überprüfung der Gebarung der Mutterunternehmung, die der Bund allein betreibt oder an der der Bund finanziell beteiligt ist, überprüfen. Die Überprüfung von Unternehmungen, an denen eine Tochterunternehmung finanziell beteiligt ist, ist dem Rechnungshof verwehrt. Die Auswirkung dieser Beschränkung der Prüfungskompetenz des Rechnungshofes zeigt sich sehr deutlich beim ÖIG-Gesetz, BGBl. Nr. 23/1967, in der Fassung der Novelle BGBl. Nr. 47/1970, durch welche die Anteilsrechte des Bundes an den verstaatlichten Unternehmungen an die ÖIG übertragen und die verstaatlichten Unternehmungen selbst zu Tochtergesellschaften der ÖIG wurden. Es bedurfte daher eines besonderen Bundesverfassungsgesetzes (Bundesverfassungsgesetz vom 22. Oktober 1969, BGBl. Nr. 46/1970), um die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofes gegenüber den Tochtergesellschaften verstaatlichter Unternehmungen im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten.

4. Anders verhält es sich bei den aus wirtschaftlichen Gründen erfolgten Konzernierungsmaßnahmen der wirtschaftlichen Unternehmungen der Stadt Wien. Auf Grund des einstimmigen

gen Beschlusses des Wiener Gemeinderates vom 31. Mai 1974 wurde mit Notariatsakt vom 9. Juni 1974 eine Wiener Allgemeine Beteiligungs- und Verwaltungsges.m.b.H. (kurz als „Wiener Holding“ bezeichnet) errichtet, der die Beteiligungen der Stadt Wien an 23 Unternehmungen bzw. die Verwaltung der im Eigentum der Stadt Wien verbliebenen Gesellschafts- bzw. Genossenschaftsanteile übertragen wurden. Einige dieser Unternehmungen haben ihrerseits eigene Tochtergesellschaften. Abgesehen von der Wiener Allgemeinen Beteiligungs- und Verwaltungsges.m.b.H. sind alle diese Unternehmungen derzeit der Kontrolle des Rechnungshofes entzogen, obwohl nach der Zielsetzung der Wiener Holding diese Unternehmungen weiterhin der öffentlichen Wirtschaft zuzurechnen sind. Auch bleibt es gemäß dem Beschluss des Wiener Gemeinderates vom 31. Mai 1974 weiterhin Aufgabe der Stadt Wien, die Grundsätze der kommunalen Beteiligungspolitik nach gemeinwirtschaftlichen Festsetzungen in einer für die Holding-Gesellschaft bindenden Weise zu bestimmen und deren Einhaltung durch die von der Stadt Wien entsandten Mitglieder des Aufsichtsrates überwachen zu lassen; die Wiener Holding hat dafür zu sorgen, dass die Tochtergesellschaften und verwalteten Unternehmungen die ihnen Übertragenen Aufgaben nachhaltig erfüllen.

5. Es verdient Erwähnung, dass bereits bei der Gründung der Wiener Holding sich sowohl die Wiener Landesregierung als auch die Vertreter der im Wiener Gemeinderat vertretenen politischen Parteien dafür aussprachen, die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes gegenüber diesen Unternehmungen trotz Errichtung einer Dachgesellschaft aufrechtzuerhalten, und zu diesem Zweck an den Bundesgesetzgeber mit dem Ersuchen um Einleitung entsprechender gesetzgeberischer Maßnahmen heranzutreten. Dieser Intention soll mit dem vorliegenden Antrag entsprochen werden.

6. Die bisherige Systematik des Fünften Hauptstückes des B-VG, die die Prüfung der Gebarung vom Bund, Ländern und Gemeinden in je einem eigenen Artikel regelt, soll beibehalten werden. Demzufolge wären nur die Art. 126b Abs. 2, 127 Abs. 3 und 127a Abs. 3 neu zu fassen. Materiell ist eine Prüfungskompetenz des Rechnungshofes dann vorgesehen, wenn Bund, Länder und Gemeinden, letztere sofern sie mindestens 20 000 Einwohner aufweisen, entweder allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 v.H. am nominellen Gesellschaftskapital beteiligt sind oder die Unternehmung allein oder gemeinsam betreiben. Die schon nach der bisherigen Verfassungsrechtslage einer finanziellen Beteiligung gleichzuhaltenden Tatbestände sollen dann die Zuständigkeit des Rechnungshofes begründen, wenn zutreffen, sollen auch Unternehmungen jeder weiteren Stufe der Prüfung des Rechnungshofes unterliegen.

Mit dieser Formulierung soll erreicht werden, dass der Rechnungshof immer dann zur Kontrolle befugt ist, wenn ein beherrschender Einfluss der öffentlichen Hand auf Unternehmungen vorliegt. Die Formulierung „mindestens 50 v.H.“ wurde gewählt, um für die immer häufiger wendenden %-Beteiligungen der öffentlichen Hand die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes zu gewährleisten, da eine Beteiligung von 50% einerseits eine Majorisierung (durch andere abblockt, andererseits einen wesentlichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik sichert. Im Sinne der Rechtsprechung des VfGH (VfSlg. 3296/1957 und 3552/1959) besteht elfte Wechselbeziehung zwischen dem Betreiben einer Unternehmung und der organisatorischen Beherrschung derselben. Das „Betreiben“ einer Unternehmung soll daher wie schon bisher einen Tatbestand darstellen, der eine Prüfungskompetenz des Rechnungshofes begründet, dies allerdings nur dann, wenn der Bund, ein Land oder eine Gemeinde mit mehr als 20 000 Einwohnern die Unternehmung allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern betreiben.

AB zu BGBl. 92/1979: Im Zuge seiner Beratungen über eine Novelle zur Nationalrats-Wahlordnung 1971, die auch eine Neufassung der Bestimmungen über das aktive und passive Wahlrecht zum Gegenstand hat, hat der Verfassungsausschuss iSd § 27 Abs. 1 GOG einstimmig beschlossen, dem Nationalrat eine Novellierung des Art. 26 B-VG zu empfehlen, durch die das passive Wahlalter auf 21 Jahre herabgesetzt wird und ferner hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlalters an den Stichtag der Wahl iSd § 1 Abs. 2 Nationalrats-Wahlordnung 1971 angeknüpft wird.

IA zu BGBl. 134/1979: Die vorgeschlagene Reform der Bestimmungen über die parlamentarische Immunität hat den Zweck, das Wesen der parlamentarischen Immunität in jenem Umfang, wie dies vom Standpunkt des parlamentarischen Systems her gerechtfertigt und notwendig ist, herauszuarbeiten und gleichzeitig die parlamentarische Immunität dort, wo sie nicht oder nicht mehr gerechtfertigt ist, ersatzlos abzuschaffen.

Gerechtfertigt erscheint die parlamentarische Immunität den Antragstellern vor allem in vier Bereichen:

1. Als Beitrag zur vollen Freiheit des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens.
2. Als Beitrag zur vollen Freiheit der parlamentarischen Argumentation in Wort und Schrift, das heißt als Redefreiheit im Plenum des Nationalrates, in seinen Ausschüssen und Unterausschüssen sowie im Zuge parlamentarischer Enqueten, bzw. als Freiheit der Wortwahl bei der Abfassung von schriftlichen Interpellationen oder Ausschussberichten.
3. Als Beitrag zum Recht des Nationalrates auf unbeeinflusste Zusammensetzung in der Form, dass ein Mitglied des Nationalrates nicht ohne Zustimmung eines parlamentarischen Organs festgenommen oder verhaftet werden kann, ausgenommen der Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Ausübung eines Verbrechens.
4. Als Beitrag zum Recht des Nationalrates, dass seine Mitglieder ihre parlamentarische Funktion und alle damit zusammenhängenden Aufgaben unbehindert ausüben können, durch die Bestimmung, dass ein Mitglied des Nationalrates wegen einer strafbaren Handlung, die mit seiner Funktion als Parlamentarier in Zusammenhang steht, nur mit Zustimmung eines parlamentarischen Organs verantwortlich gemacht, das heißt gerichtlich oder behördlich verfolgt werden darf.

Die Bestimmung, dass eine behördliche Verfolgung eines Abgeordneten zum Nationalrat auf jeden Fall dann vorerst ausgeschlossen ist, wenn sich der betreffende Abgeordnete auf einen Zusammenhang des inkriminierten Deliktes mit seiner politischen Tätigkeit beruft, bietet Gewähr dafür, dass durch die vorgeschlagene Neufassung der verfassungsgesetzlichen Immunitätsbestimmungen in keiner Weise jene Rechte und Pflichten eingeschränkt werden, die eine freie parlamentarische und politische Tätigkeit des Abgeordneten garantieren.

Nicht gerechtfertigt - und daher ersatzlos aufzuheben - ist demgegenüber die parlamentarische Immunität im weiten Bereich aller denkbaren strafbaren Handlungen, die mit der Tätigkeit eines Abgeordneten in keinerlei Zusammenhang stehen, gleichgültig, ob es sich um Tatbestände handelt, die von einem Gericht oder von einer Verwaltungsbehörde zu ahnden sind.

Diese ersatzlose Aufhebung der Immunität in jenen Bereichen, die in keinem Zusammenhang mit der Tätigkeit von Abgeordneten stehen, deckt sich auch vollinhaltlich mit der bisherigen Praxis des Nationalrates bei der Beschlussfassung über die Aufhebung der Immunität eines seiner Mitglieder. Die durch den Antrag angestrebte Neufassung der parlamentarischen Immunität stellt daher nicht zuletzt auch eine Schlussfolgerung aus der bisherigen parlamentarischen Praxis dar. Es erscheint sinnlos, in den genannten Bereichen an der Immunität aus formalen oder historischen Gründen festzuhalten, um sie dann jeweils im Einzelfall regelmäßig wiederum aufzuheben. Eine solche Regelung der parlamentarischen Immunität ist dazu geeignet, in der Bevölkerung den Eindruck zu erwecken, dass Parlamentarier ungerechtfertigte Privilegien genießen. Die Aufhebung der Immunität in diesen Bereichen entspricht der heutigen politischen und gesellschaftlichen Realität und stellt somit einen Schritt zur Weiterentwicklung des Parlamentsrechtes dar.

Der Vorschlag, mit der Entscheidung in Fragen der parlamentarischen Immunität den Hauptausschuss des Nationalrates zu befassen, entspringt der Überlegung, dass die Zahl der Immunitätsfälle in Hinkunft wesentlich geringer sein als bisher und dass es nicht notwendig erscheint, in diesen Fällen das relativ aufwendige Verfahren einer Vorberatung durch einen eigenen Ausschuss (Immunitätsausschuss) und einer Endentscheidung durch das Plenum des Nationalrates aufrechtzuerhalten: in den Fällen der sachlichen Immunität im weiteren Sinn des Wortes kommt ein Auslieferungsbegehren nicht in Frage, weil eine gerichtliche oder

behördliche Verfolgung von vornherein nicht möglich ist; bei allen jenen Delikten, die im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft im Nationalrat stehen, ist eine Auslieferung nicht notwendig, weil eine gerichtliche bzw. behördliche Verfolgung auch ohne eine solche möglich ist. Somit wird sich der Nationalrat in Hinkunft nur mit Auslieferungsbegehren im Falle von strafbaren Handlungen zu befassen haben, die mit der Funktion eines Mitgliedes des Nationalrates in Zusammenhang stehen, oder wo ein solcher Zusammenhang geltend gemacht wird. Diese Fälle können zweckmäßigerweise vom Hauptausschuss des Nationalrates als jenem Organ, das zur Mitwirkung an der Vollziehung berufen ist, erledigt werden, doch ist dies kein unverzichtbares Element des vorliegenden Vorschlages.

AB zu BGBl. 134/1979: [Es] soll künftighin die „berufliche“ Immunität auch hinsichtlich schriftlicher Äußerungen in Ausübung einer parlamentarischen Funktion gegeben sein.

Ferner wird vorgeschlagen, grundsätzlich den Gedanken des Initiativantrages zu übernehmen, wonach Mitglieder des Nationalrates ohne Zustimmung dieses Vertretungskörpers wegen einer strafbaren Handlung verfolgt werden dürfen, wenn diese offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit des betreffenden Abgeordneten steht. Aber auch in diesem Fall soll der Nationalrat entscheiden, wenn dies der betreffende Abgeordnete oder ein Drittel der Mitglieder des mit diesen Angelegenheiten betrauten ständigen Ausschusses verlangt.

Die Mitglieder des Nationalrates dürfen aber wegen einer strafbaren Handlung - den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens ausgenommen - nur mit Zustimmung des Nationalrates verhaftet werden; darunter fallen im Sinne der Judikatur des VfGH auch Personendurchsuchungen. Ebenso bedürfen Hausdurchsuchungen bei Mitgliedern des Nationalrates der Zustimmung des Vertretungskörpers.

Auch künftighin bedarf die behördliche Verfolgung eines Mitgliedes des Nationalrates wegen strafbarer Handlungen der Zustimmung des Nationalrates, außer es ist offensichtlich kein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit des Betroffenen gegeben.

RV zu BGBl. 350/1981: Die von der Bundesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung hat sich in ihrer bisherigen Tätigkeit besonders auf Fragen konzentriert, die durch eine Vereinfachung von verfassungsgesetzlich vorgesehenen Verfahren einer Verwaltungsreform dienen sollen. Im Zuge der Beratungen hat die erwähnte Arbeitsgruppe einige Änderungen und Ergänzungen des B-VG vorgeschlagen, die in dem vorliegenden Entwurf zusammengefasst sind ([Art. 8a, Art. 42 Abs. 1, Abs. 3, Art. 47 Abs. 3, Art. 49a, Art. 73, Art. 78 Abs. 2 und Art. 139a]).

Darüber hinaus enthält der Entwurf in [Art. 9 Abs. 2] eine Regelung, die der Erleichterung der Teilnahme Österreichs am internationalen Verkehr dienen und ein weiteres Anwachsen der Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen begrenzen soll.

Die im [Art. 21 Abs. 2] vorgeschlagene Regelung bringt eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz der Länder durch die Übertragung auch des Personalvertretungsrechtes für Bedienstete der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in Betrieben.

Die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Entlastung des VfGH enthält der Entwurf in [Art. 144 Abs. 2 und 3].

Der Entwurf sieht ferner die Übernahme der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Volksanwaltschaft in das B-VG vor ([Art. 148a bis 148j]); zugleich soll die derzeit bestehende Befristung mit 30. Juni 1983 entfallen (Art. V Abs. 1).

AB zu BGBl. 350/1981: Mit dem vorliegenden Entwurf einer Novelle zum B-VG werden Änderungen und Ergänzungen des B-VG vorgenommen, die auf Vorberatungen der von der Bundesregierung eingesetzten Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Vorschlägen zu einer Reform der Bundesverfassung zurückgehen. Die wesentlichen Punkte können wie folgt zusammengefasst werden:

Das Gesetzgebungsverfahren soll in einem Teilbereich vereinfacht werden, die Zahl der verfassungsändernden Bestimmungen in Staatsverträgen soll in Zukunft geringer sein, die wesentlichen Bestimmungen über die Staatssymbole sollen in die Bundesverfassung aufgenommen werden und die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Regelung des Personal-

vertretungsrechts bestimmter öffentlicher Bediensteter, die in Betrieben tätig sind, soll durch Beseitigung einer Ausnahme erweitert werden. Gleichzeitig sollen die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Entlastung des VfGH geschaffen werden. Es ist ferner vorgesehen, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Volksanwaltschaft in das B-VG selbst einzubauen und die zeitliche Befristung dieser Einrichtung entfallen zu lassen. Ebenso soll das Institut der Wiederverlautbarung in der Bundesverfassung selbst geregelt werden. [...]

IA zu BGBl. 175/1983: Ihr erstes Forderungsprogramm legten die Länder im Jahre 1964 vor. Nach Vorlage eines überarbeiteten Forderungsprogramms im Jahre 1970 und der darauf folgenden Intensivierung der Verhandlungen durch die neue Bundesregierung konnte ein nicht unbedeutender Teil dieser Forderungen durch die B-VG-Novelle 1974 verwirklicht werden. Auch die Länder anerkannten diese B-VG-Novelle als einen „bedeutsamen Akt des kooperativen Föderalismus“.

Nach Überarbeitung der unerfüllt gebliebenen Wünsche aus dem Länderforderungsprogramm 1970 legten die Länder im November 1976 ein neuerliches, sehr umfangreiches Forderungsprogramm vor. Anlässlich der Überreichung erklärte Bundeskanzler Dr. Kreisky die grundsätzliche Bereitschaft des Bundes zur Prüfung dieses Forderungsprogramms, kündigte aber gleichzeitig an, dass auch seitens des Bundes ein Forderungsprogramm zu überlegen sein wird. Insbesondere wies Bundeskanzler Dr. Kreisky auf die Notwendigkeit einer Kompetenz-Konzentration beim Bund im Interesse eines wirksamen Umweltschutzes hin. Nach Beratung des Forderungsprogramms durch die Bundesregierung wurde dessen Prüfung durch die einzelnen Ressorts vorgenommen.

Nach einer ersten gegenseitigen Information wurden konkrete Gespräche über das Forderungsprogramm im Dezember 1979 aufgenommen. Als Ergebnis dieser Gespräche bot Bundeskanzler Dr. Kreisky im Juni 1981 den Ländern die Erfüllung von 17 Forderungen des Länderforderungsprogramms an, erhob jedoch seitens des Bundes sieben Gegenforderungen. Darüber hinaus sollten in die zwischen Bund und Ländern zu führenden Gespräche auch einzelne Forderungen des Städte- und Gemeindebundes einbezogen werden.

In intensiven Gesprächen unter dem Vorsitz von Staatssekretär Dr. Löschnak konnte weitgehendes Einvernehmen über die zu erfüllenden Forderungen der Länder sowie die Gegenforderungen des Bundes erzielt werden. Eine der wesentlichsten Forderungen des Bundes stellte, neben der Schaffung von Umweltschutz-Kompetenzen, die Übertragung der Zuständigkeiten im Landarbeiterrecht an den Bund dar. Hiezu konnte jedoch unter den Ländern kein Einvernehmen erzielt werden.

Da seitens der Länder die grundsätzliche Notwendigkeit der Schaffung von Bundeskompetenzen im Bereich des Immissionsschutzes anerkannt wurde, setzte man die Gespräche zur Erfüllung dieses Punktes fort.

Als deren Ergebnis konnte im September 1982 zwischen dem Bund und acht Ländern Einvernehmen über die Schaffung einer neuen Bundesimmissionsschutzkompetenz im Austausch gegen drei von den Ländern gewünschten Verfassungsänderungen erzielt werden. Das Land Vorarlberg stimmte der Einigung zwischen Bund und Ländern unter Hinweis auf weiterreichende Vorstellungen nicht zu.

Der vorliegende Initiativantrag dient der Erfüllung dieses Einvernehmens zwischen Bund und Ländern. Die Antragsteller geben jedoch in diesem Zusammenhang ihrem Bedauern Ausdruck, dass es trotz intensivster Bemühungen nicht möglich war, eine weiterreichende Erfüllung des Länderforderungsprogramms zu verwirklichen. Dies insbesondere deshalb, weil zwischen Bund und Ländern auf Grund intensiver Vorarbeiten bereits über eine wesentlich größere Zahl von Forderungen und Gegenforderungen grundsätzliches Einvernehmen erzielt werden konnte.

Sinn einer zeitgemäßen Adaptierung der Verfassungsordnung, insbesondere hinsichtlich der Kompetenzbestimmungen im Geiste des kooperativen Bundesstaates kann jedoch lediglich eine schrittweise Berücksichtigung der berechtigten Forderungen sowohl der Länder wie auch des Bundes sein. Es ist daher zu hoffen, dass in absehbarer Zeit auch in den derzeit

noch offen gebliebenen Punkten ein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern erzielt werden kann.

AB zu BGBl. 175/1983: Ziel der vorgeschlagenen Novelle zum B-VG ist die Schaffung einer Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete des Immissionssschutzes.

IA zu BGBl. 611/1983: Der vorliegende Initiativantrag sieht eine Neuordnung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung jener öffentlich Bediensteten vor, die zu Mitgliedern des Nationalrates, des Bundesrates oder eines Landtages gewählt wurden oder sich um ein Mandat im Nationalrat oder in einem Landtag bewerben.

Im Vergleich mit der geltenden Verfassungsrechtslage sind vor allem folgende Neuerungen hervorzuheben:

- a) Die geltenden Art. 59 Abs. 2 und 95 Abs. 4 B-VG stellen nach herrschender Auffassung (vgl. VfSlg. 944 und 7791) „Minimalvorschriften“ dar, die es dem Dienstrechtsgesetzgeber bzw. dem Landesverfassungsgesetzgeber ermöglichen, öffentlich Bedienstete im Sinne der genannten Verfassungsbestimmungen über das bundesverfassungsrechtlich vorgesehene Maß hinaus zur Gänze außer Dienst zu stellen. Nunmehr soll die - wenn auch eingeschränkte - Fortsetzung der Berufstätigkeit dieser öffentlich Bediensteten die Regel und die - gänzliche - Außerdienststellung nur mehr in besonders gelagerten Fällen möglich sein.
- b) Während die in Rede stehenden öffentlich Bediensteten auf Grund der geltenden dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften selbst im Falle - gänzlicher - Außerdienststellung in ihrer besoldungsrechtlichen Stellung keine Einbuße erfahren, sieht der Initiativantrag eine Kürzung der Dienstbezüge - jedenfalls - um 25% vor.
- c) Der Bundesverfassungsgesetzgeber trifft - abgesehen von der Anordnung, dass die für die Bewerbung um ein Mandat im Landtag und für die Ausübung eines solchen erforderliche freie Zeit zu gewähren ist - keine Regelung der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung jener öffentlich Bediensteten, die zu Mitgliedern eines Landtages gewählt sind oder sich um ein Mandat in einem Landtag bewerben; vielmehr ermächtigt er den Landesverfassungsgesetzgeber, für diesen Personenkreis eine dem Art. 59a B-VG entsprechende Regelung zu schaffen.

AB zu BGBl. 296/1984: Im Zuge der Beratungen über den Bericht des Bundeskanzlers betreffend Möglichkeiten einer weiteren Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (III-47 der Beilagen) hat der Verfassungsausschuss im Sinne der Vorschläge des zur Vorbehandlung des Berichtes des Bundeskanzlers eingesetzten Unterausschusses unter anderem einstimmig beschlossen, dem Nationalrat den Entwurf einer Novelle zum B-VG im Sinne des § 27 Abs. 1 Geschäftsordnungsgesetz 1975 zur Beschlussfassung vorzulegen.

Zur dringlich gewordenen Entlastung sowohl des VfGH als auch des VwGH sollen folgende Maßnahmen getroffen werden:

Beim VfGH:

- sollen die Voraussetzungen, unter denen eine Beschwerde abgelehnt werden kann, auf Fälle, in denen von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist, ausgeweitet werden;
- soll die Zahl der mündlichen Verhandlungen eingeschränkt werden.

Beim VwGH:

- sollen die Verwaltungsstrafsachen - mit Ausnahme der Privatanklage- und Finanzstrafsachen - durch Dreiersenate entschieden werden;
- soll die Zulässigkeit einer Säumnisbeschwerde in Verwaltungsstrafsachen beseitigt werden;
- soll die Entscheidung über die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung dem Richter überlassen werden;
- soll die Möglichkeit für eine vereinfachte Begründung von Entscheidungen geschaffen werden;
- soll in Verwaltungsstrafsachen die Zeit des Verfahrens nicht in die Verjährungszeit eingerechnet werden.

Von diesen Maßnahmen, die weitgehend von den betroffenen Gerichtshöfen vorgeschlagen wurden, kann eine nachhaltige Entlastung der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes erwartet werden.

Eine Wirkung dieser Maßnahmen wird auch darin gesehen, dass die Verfahrensdauer gesenkt wird, so dass im Interesse des rechtssuchenden Bürgers Entscheidungen schneller ergehen werden. Den zu setzenden Maßnahmen liegt neben einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes auch der Gedanke zugrunde, dass möglichst schnelle Entscheidungen ein wesentliches Element des Rechtsschutzes sind.

RV zu BGBl. 490/1984: Der vorliegende Entwurf einer Novelle zum B-VG in der Fassung von 1929 dient der teilweisen Verwirklichung des Forderungsprogramms der Bundesländer 1976. Ausgehend von dem in der Regierungserklärung vom 31. Mai 1983 enthaltenen Bekenntnis der Bundesregierung zum bundesstaatlichen Gedanken und ihrer Ankündigung, die in der XV. GP weit gediehenen Gespräche über das Forderungsprogramm der Bundesländer fortzuführen, gibt der vorliegende Gesetzentwurf das Ergebnis dieser Verhandlungen zwischen Bund und Ländern wieder. Zu erwähnen ist, dass einerseits der Bund im Jahre 1983 seine im Zusammenhang mit dem Forderungsprogramm der Bundesländer erhobenen Gegenforderungen im Interesse einer rascheren Teilverwirklichung der Länderforderungen zurückgezogen hat und dass andererseits vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund erhobene Forderungen in die Verhandlungen einbezogen und dem derzeitigen Verhandlungsstand entsprechend berücksichtigt wurden.

Der das Ergebnis der Verhandlungen widerspiegelnde Inhalt des Gesetzentwurfes lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Überführung aller Bauangelegenheiten der Bundestheater in die Landeskompetenz.
2. Aufhebung des Art. 11 Abs. 5 B-VG („Verwaltungsstrafsenate“).
3. Bezeichnungspflicht für Grundsatzgesetze und -bestimmungen des Bundes.
4. Teilnahme- und Rederecht der Landeshauptmänner im Bundesrat.
5. Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder.
6. Notverordnungsrecht der Landesregierung.
7. Einschränkung des Rechtes des Bundespräsidenten, einen Landtag aufzulösen (Anpassung an Art. 29 Abs. 1 B-VG).
8. Subsidiäre Zuständigkeit des Landeshauptmannes in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung.
9. Zulässigkeit des Ressortsystems bei Besorgung der Auftragsverwaltung des Bundes durch das Land.
10. Neuregelung der Gemeindeverbände.
11. Absicherung von Einrichtungen der direkten Demokratie auf Gemeindeebene.
12. Erweiterung des ortspolizeilichen Verordnungsrechtes.
13. Beseitigung des Einflusses des Bundes auf die Neuerrichtung und auf organisatorische Änderungen von Wachkörpern.

In kompetenzrechtlicher Hinsicht stützt sich der vorliegende Gesetzentwurf auf Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG.

AB zu BGBl. 212/1986: Lehre und Praxis stimmen darin überein, dass die Rechtsgrundlagen für die Haushaltsführung des Bundes nicht mehr befriedigen können. Die verfassungsrechtliche Grundlage - Art. 51 B-VG - blieb, von unbedeutenden Ergänzungen abgesehen, seit seiner Beschlussfassung im Jahre 1920 unverändert. Ein weiterer wesentlicher Teil des Bundeshaushaltsrechtes, Art. 5 und 6 des Verwaltungsentlastungsgesetzes aus dem Jahre 1925, stammt ebenfalls aus einer Zeit, in der der moderne Leistungsstaat erst am Beginn seiner Entwicklung stand. Weitere wichtige Teile des Haushaltsrechtes, die allgemeinen Teile der jährlichen Bundesfinanzgesetze, weisen hingegen höchste Aktualität auf, sie lassen jedoch im Hinblick auf ihre jeweils nur einjährige Geltungsdauer die notwendige Kontinuität missen. All dies lässt eine Neufassung des Haushaltsrechtes des Bundes sinnvoll und notwendig erscheinen.

Das Ziel einer umfassenden Neugestaltung des Bundeshaushaltsrechtes kann im Hinblick auf die Zersplitterung der Rechtsquellen des geltenden Haushaltsrechtes und seinen aus dem unterschiedlichen Alter resultierenden verschiedenen Strukturen im Wege von Novellierungen kaum mehr erreicht werden. Vielmehr erscheint es notwendig, das verfassungs- und einfach-gesetzliche Haushaltsrecht völlig neu zu kodifizieren. Nur auf diese Weise wird es möglich sein, ein umfassendes, einheitliches und den Anforderungen der modernen Wirtschafts- und Finanzpolitik gerecht werdendes finanzpolitisches Instrumentarium zu schaffen. [...]

Grundgedanke des vorliegenden Gesetzentwurfes ist eine Vergrößerung der Flexibilität beim Budgetvollzug, um insbesondere auf wirtschaftliche Entwicklungen rascher, intensiver und wirkungsvoller reagieren zu können, wobei gleichzeitig die Kontrollrechte des Nationalrates beim Vollzug des Budgets erweitert werden sollen.

Die Mitwirkung des Nationalrates soll nicht auf die Beratung des jährlichen Bundesfinanzgesetzentwurfes und die Beratung des Bundesrechnungsabschlusses beschränkt sein, sondern durch eine begleitende Budgetkontrolle während des Budgetvollzuges ergänzt werden. In diesem Zusammenhang kommt der Mitwirkung des mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschusses bzw. seines Ständigen Unterausschusses besondere Bedeutung zu.

Weitere Schwerpunkte der vorliegenden Bundes-Verfassungs-Novelle sind:

Grundsätzliches Gebot der Ausrichtung aller öffentlichen Haushalte nach konjunkturellen Erfordernissen.

Umfassende Neuregelung für den Fall eines Budgetprovisoriums.

Besondere Vorkehrungen für den Einsatz eines der Konjunktorentwicklung - aber auch besonderen Krisensituationen - Rechnung tragenden haushaltsrechtlichen Instrumentariums.

RV zu BGBl. 285/1987: Der vorliegende Entwurf einer Novelle zum B-VG steht in engem Zusammenhang mit den gleichzeitig vorgelegten Entwürfen bundes(grundsatz)gesetzlicher Regelungen über die Auskunftspflicht der Verwaltung. Das wichtigste Anliegen dieser Gesetzesentwürfe liegt darin, den Zugang des Bürgers zur Verwaltung zu verbessern und dem verstärkten Bedürfnis nach verbesserter Information über die Verwaltung Rechnung zu tragen. [...]

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der beabsichtigten Regelungen ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG. Da die Zuständigkeit der Länder eingeschränkt werden, ist die Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG erforderlich (vgl. Art. 1 Z 2).

AB zu BGBl. 285/1987: Die gegenständliche Novelle zur Bundesverfassung sieht eine Neufassung der Bestimmungen des Art. 20 Abs. 3 über die Amtsverschwiegenheit vor. Künftig soll nicht mehr jedes Geheimhaltungsinteresse einer Gebietskörperschaft, sondern nur mehr die taxativ aufgezählten Interessen eine Geheimhaltung rechtfertigen. Ferner soll die Amtsverschwiegenheit im Falle des überwiegenden Interesses der Parteien geboten sein.

Weiters wird in einen neuen Abs. 4 des Art. 20 B-VG die Normierung einer Auskunftspflicht aller mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie der Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechtes vorgeschlagen. Die näheren Regelungen über die Auskunftspflicht der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung sollen im Rahmen eines Grundsatzgesetzes des Bundes durch Ausführungsgesetze der Länder und im übrigen durch Bundesgesetz getroffen werden.

RV zu BGBl. 640/1987: Im Forderungskatalog der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich war unter Punkt 2 auch die Forderung enthalten, das Volkswohnungswesen, zumindest in Teilgebieten, insbesondere in den Angelegenheiten der Wohnbauförderung und Bodenbeschaffung in Gesetzgebung und Vollziehung in die Landeskompentenz zu übertragen.

Im Zusammenhang mit den Wünschen des Bundes nach Vereinheitlichung der Kompetenzlage in Teilbereichen des Umweltschutzes, nämlich hinsichtlich der Luftreinhaltung und der Abfallwirtschaft, für welche eine einheitliche Bundeskompetenz begründet werden soll, nannten die Länder diese Forderung als einen jener Punkte, der den Länderintentionen ent-

sprechend geregelt werden müsste, damit aus Ländersicht einer Kompetenzänderung auf diesen Gebieten des Umweltschutzes zugestimmt werden könne. [...]

In die Landeskompetenz in Zukunft die Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung im „traditionellen“ Sinn, das heißt im Sinne einer direkten Förderung einschlägiger Vorhabendes Wohnbaus einschließlich der Subjektförderung im Sinne der Vergabe von Eigenmittelsatzdarlehen oder von Wohnbeihilfen fallen. Indirekte Förderungsmaßnahmen, wie steuerliche Begünstigungen oder Gebührenbefreiungen, die sich auf andere Bundeskompetenztatbestände stützen, sind von der Übertragung der Kompetenz nicht betroffen.

Die Übertragung der Zuständigkeit hinsichtlich der Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung bedeutet, dass die übrigen Angelegenheiten, die sich auf Art. 11 Abs. 1 Z 3 B-VG stützen können, weiterhin in der Bundesgesetzgebungskompetenz bleiben. Dies trifft beispielsweise neben den Angelegenheiten des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts und des Bodenbeschaffungsrechts auch auf die Wohnbauforschung zu. Zur Wohnbauforschung ist darauf hinzuweisen, dass ungeachtet des Verbleibens der Kompetenz beim Bund die derzeit dafür zur Verfügung stehenden Mittel als Teil der gesamten Überweisungssumme für die Wohnbauförderung ebenfalls an die Länder gehen. [...]

Das geltende einfach-gesetzliche Förderungsrecht (sowohl hinsichtlich der Wohnbauförderung als auch hinsichtlich der Wohnhaussanierung) soll mit Inkrafttreten der Kompetenzänderung in die Landesrechtsordnung übergeleitet werden, soweit die einzelnen Gesetze nicht Vorschriften enthalten, die sich auf andere Bundeskompetenztatbestände (z.B. Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG, „Zivilrechtswesen“, oder Art. 10 Abs. 1 Z 4 B-VG, „Bundesfinanzen“) stützen.

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung der im Entwurf vorliegenden Bestimmungen gründet sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG, „Bundesverfassung“.

RV zu BGBl. 341/1988: I. [...] Mit dem vorliegenden Entwurf [...] soll dieses Vorhaben seiner Bedeutung und seinem Rang im Stufenbau der Rechtsordnung gemäß der ebenfalls bereits in legislatischer Vorbereitung befindlichen wehrrechtlichen Ausprägung eines eigenständigen österreichischen Milizsystems auf einfachgesetzlicher Ebene vorgeordnet werden.

II. Der Ausdruck „Miliz“ bezeichnet einen Begriff von verhältnismäßig hohem Abstraktionsgrad und erlaubt in einem breiten Spektrum möglicher Erscheinungsformen unterschiedliche Konkretisierungen. Das Wort leitet sich wie das Wort „Militär“ aus dem Lateinischen her (miles = Soldat; militia = Kriegsdienst, Kriegsmacht). Es ist seit dem 17. Jahrhundert über das Französische („milice“) in den deutschen Sprachgebrauch eingegangen. Ebenso wie im Französischen bezeichnet es nach einem Bedeutungswandel nur im Kriege bestehende Streitkräfte, die in der Regel, Selbstschutzkräfte einer Gemeinschaft sind, im Gegensatz zu dem „stehenden Heer“, das als Berufsheer organisiert ist oder zumindest starke berufsmäßige Anteile aufweist. Die Bedeutung einer von der Gemeinschaft selbst getragenen Schutz- und Verteidigungseinrichtung, die nur für Ausbildungs- und Einsatzzwecke zusammentritt, ist ein Wesensmerkmal des Idealtypus der Miliz geblieben. Allerdings haben sich im Zuge historischer und regional unterschiedlicher Entwicklungen mannigfache Arten von Milizsystemen gebildet. Hiefür können sowohl Freiwilligkeit oder Wehrpflicht ebenso wie Staatsangehörigkeit, regionale, ständische oder berufliche Anknüpfungspunkte die maßgeblichen Zugehörigkeitskriterien sein. Je nach der jeweils spezifischen Ausgestaltung ihrer militärischen Organisation} mit berufsmäßigem Kaderpersonal und ständigen Einrichtungen entsprechen die verschiedenen Milizsysteme mehr oder weniger dem erwähnten Ideal us. Gemeinsam ist ihnen aber jedenfalls

- eine Gestaltung der Schutz- und Verteidigungsvorkehrungen (zumindest überwiegend) nicht im Wege einer berufsmäßigen Institution, sondern als Gemeinschaftsaufgabe,
- die Organisation der Verbände (zumindest überwiegend) nicht als ständig präsente Einrichtungen, sondern in einem nur zur Grundausbildung, zu Übungen und für den Einsatzfall gebildeten Präsenzstand sowie
- die geistige Bereitschaft zur ständigen Mitwirkung an der Gemeinschaftsaufgabe der Verteidigung nach Maßgabe der jeweiligen individuellen Möglichkeiten.

Die gegenwärtig üblichen Umschreibungen des Milizbegriffes stimmen im Allgemeinen mit diesen Wesenselementen des Idealtypus überein, weisen aber verschiedentlich auch auf das erwähnte Spektrum der Erscheinungsformen hin. So ist im Großen Brockhaus (1972) dieser Begriff als „nicht ständige Streitkräfte, die im Frieden nur zu kurzfristiger Ausbildung und wiederholt zu Übungen zusammentreten oder nur schwache ständige Kader unterhalten und erst im Kriegsfall aufgefüllt werden“, umschrieben. In der Encyclopaedia Britannica wird die Miliz als „militärische Organisation von Bürgern mit einem bestimmten Grad an militärischer Ausbildung, die im Notfall von Dienst verfügbar sind, gewöhnlich zur örtlichen Verteidigung“, bezeichnet, wobei „die moralische Basis der Miliz traditionell in der Verteidigung von Haus und Herd liegt“. Auch in Staaten mit einem kommunistischen Gesellschaftssystem kommt dem Begriff „Miliz“ - abgesehen von der Verwendung dieses Ausdrucks außerhalb des militärischen Bereiches für polizeiliche Sicherheitskräfte - im Wesentlichen die gleiche Bedeutung zu. So ist im Militärlexikon der Deutschen Demokratischen Republik zu diesem Begriff (in zweiter Bedeutung) folgendes ausgeführt: „Streitkräfte eines Staates, die im Unterschied zum stehenden Heer im Frieden, außer wenigen Berufssoldaten für Ausbildung und höhere Stabsarbeit, keinen ständigen Truppenkörper haben. Mannschaften, Unteroffiziere und die Masse der Offiziere werden in kurzfristigen Übungen aus- bzw. weitergebildet (z.B. in der Schweiz)“. Der Bericht der Wehrstrukturkommission 1972 der Bundesrepublik Deutschland weist deutlich auf die Vielfalt der Milizsysteme hin: „Der Begriff (Miliz) wird unterschiedlich ausgelegt. Herkömmlich wird darunter eine spezifische Ausprägung der Wehrpflichtarmee verstanden. Der Begriff wird aber auch in Verbindung mit dem Prinzip der Freiwilligkeit gebraucht.“ Gerade dieser Aspekt zeigt auf, dass „Miliz“ ein Prinzip ist, das wesentlich auf der Bereitschaft des einzelnen beruht einen Beitrag für die Gemeinschaft zu leisten. So hat dieser Ausdruck in der Miliztradition der Schweiz eine Begriffserweiterung in einem Sinne erfahren, der über das rein Militärische hinausgeht; er umfasst Dienste an der Gemeinschaft, die nicht beruflich oder mit Erwerbsabsicht geleistet werden. Aus dieser Sicht hat sich in der Schweiz etwa der Ausdruck „Milizparlament“ als Bezeichnung für eine parlamentarische Körperschaft entwickelt, die überwiegend aus ehrenamtlichen bzw. ihre Abgeordnetenfunktion neben dem Beruf ausübenden Mitglieder besteht.

III. Im europäischen Raum ist historisch eine Linie von Verteidigungssystemen erkennbar, die als Selbstschutz der Gemeinschaft organisiert sind und von den Volksheeren der antiken Demokratien in Hellas und Rom über die germanischen und frühmittelalterlichen Heeresaufgebot, die Schweizer Bauern- und Bürgerheere des 14. Jahrhunderts zu den seit dem 16. Jahrhundert entwickelten, vom Landesherren in Gemeinschaft mit dem Landständen getragenen „Landesdefensionen“, zu der „levée en masse“ in der Französischen Revolution sowie zu den im 19. und 20. Jahrhundert neu errichteten oder an bestehende „Landesdefensionen“ anknüpfenden Milizorganisationen der bewaffneten Macht des Staates („Landwehr“, „Landsturm“) reicht.

Derzeit sind im europäischen Raum als Beispiele für Milizsysteme, die auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht das maßgebliche Prinzip der Landesverteidigung bilden, die der Schweiz und Schwedens zu nennen. Während das Milizsystem der Schweiz mit einem verhältnismäßig geringen Anteil an Berufskader und einem ebenso geringen Rahmen ständiger Einrichtungen dem Idealtypus der Miliz sehr nahe kommt, ist das Milizsystem Schwedens mit einem höheren Anteil ständig präsenten Kaderpersonals und Komponenten, die als stehende Streitkräfte organisiert sind (Luftwaffe, Marine), die typische Erscheinungsform einer „Kadermiliz“. Beispiel eines Milizsystems auf freiwilliger Grundlage ist die „National Guard“ der Vereinigten Staaten von Amerika, die aus der Tradition von Milizverbänden aus der Kolonialzeit seit dem 17. Jahrhundert gewachsen ist und - neben bzw. im Hintergrund der „regulären Armee“ - als jeweilige Streitkraft der einzelnen Gliedstaaten Aufgaben der Aufrechterhaltung öffentlicher Ruhe und Ordnung sowie der Katastrophenhilfe zu besorgen hat, unter besonderen Voraussetzungen („nationaler Notstand“) aber auch als Bundestruppe in die Kommandostruktur der „regulären Armee“ integriert wird.

IV. Österreich hat in einer langen Wehrtradition auch eine vielfältige Entwicklung verschiedener Milizsysteme aufzuweisen. Der Schwerpunkt solcher Verteidigungseinrichtung lag

seit dem Verfall der Lehensheere in den „Landesaufgeboten“ nach dem Landrecht. Mit dem zunehmenden Ausbau von Söldnerheeren verloren allerdings die Aufgebote an Bedeutung. In diesem Rahmen ist ungeachtet der allgemeinen Entwicklung die Tiroler Wehrverfassung ein Beispiel eines dauerhaften Milizsystems, das über Jahrhunderte hinweg bis zum Ersten Weltkrieg in einer fließenden Anpassung an das allgemeine Wehrsystem Bestand hatte und wirksam blieb. Auch in anderen Teilen des Reiches blieben neben der allgemeinen Entwicklung zum Berufsheer im städtischen wie im ländlichen Bereich Milizsysteme unterschiedlicher Prägung bestehen. Es waren dies regionale Aufgebote mit der Aufgabe des Abwehrkampfes, aber auch milizartige Strukturen mit Schutz- und Verteidigungsaufgaben anderer Art, wie der Instandhaltung von Fluchtburgen, der Errichtung und Aufrechterhaltung akustischer und visueller Warnsysteme, der Versorgungssicherung, usw. Ansätze für dauerhafte „Landesdefensioen“, die zu dieser Zeit, insbesondere unter den Erfahrungen des Dreißigjährigen Krieges sowie später in Bemühungen Kaiser Karls VI. und Maria Theresias, feststellbar sind, traten jedoch bald wieder gegenüber dem vorherrschenden System der stehenden Heere in den Hintergrund.

Ein Milizsystem besonderer Art hat sich seit dem Beginn des 16. Jahrhunderts im Zusammenhang mit den Türkenkriegen entwickelt. Im Gefolge der Belagerung Wiens im Jahre 1529 und des Einfalls in die östlichen Erblande von 1532 errichtete der spätere Kaiser Ferdinand I. 1538 die so genannte „Militärgrenze“. Die Ansiedlung von Wehrbauern mit der „Pflicht zum beständigen Kriegsdienst“ und ihre Ausstattung mit Privilegien, wie Religionsfreiheit und Abgabefreiheit, sollte einen „Schutzwall“ bilden. Dieses Milizsystem, in das seit 1578 auch Berufssoldaten im Sinne einer Kaderniliz eingegliedert wurden, und das in seiner vollen Ausdehnung von der Adria bis nach Siebenbürgen reichte, hat sich in vielfältigen organisatorischen und rechtlichen Erneuerungen sowie unter modifizierten Aufgabenstellungen durch mehr als drei Jahrhunderte erhalten. Mit einem Manifest Kaiser Franz Josefs I. vom 15. Juli 1881 wurde das System der Militärgrenze endgültig aufgelöst.

Eine allgemeine Wiederbelebung im öffentlichen Bewusstsein, aber auch im militärischen Denken erfuhr die Milizidee erst mit den Kriegen im Gefolge der Französischen Revolution, insbesondere mit den Befreiungskriegen gegen Napoleon I.. Sie fand ihren besonderen Niederschlag im Rahmen der von Erzherzog Karl 1801 eingeleiteten Heeresreform. Mit Errichtung der „Landwehr“ durch Kaiser Franz I. mit dem Patent vom 9. Juni 1808 wurde ein allgemeines Milizsystem als Territorialverteidigungsorganisation geschaffen, das weitestgehend dem eingangs skizzierten Idealtypus entsprach. Nach ihrer Auflösung durch das Allerhöchste Patent vom 31. Juli 1852 wurde sie mit dem Wehrgesetz vom 5. Dezember 1868, RGBl. Nr. 151, zunächst programmatisch wieder vorgesehen und mit dem Gesetz vom 13. Mai 1869, RGBl. Nr. 68, über die Landwehr für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder auf der Grundlage der dualistischen Verfassung von 1867 neu geschaffen. Sie war in ihrer ursprünglichen Form eine Miliz ohne ständiges Kaderpersonal. Lediglich die „Landwehr-Evidenthaltung“ wies in jedem Bataillonsbezirk einen geringfügigen Personalstand von wenigen Berufssoldaten auf. In mehrfachen Änderungen ihrer gesetzlichen Grundlagen entwickelte sich die Landwehr in der Folge, unter anderem auch durch eine Verlängerung der Dienstzeit, in fortschreitender Angleichung an das stehende Heer letztlich zu einem dem k. u. k. Heer gleichwertigen Teil der Gesamtsreitkräfte. Als neue Miliztruppe trat diesen beiden Gliederungen der bewaffneten Macht durch das Gesetz vom 6. Juni 1886, RGBl. Nr. 90, betreffend den Landsturm für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder, mit Ausnahme von Tirol und Vorarlberg, der „Landsturm“ als „subsidiarisches Verteidigungselement“ zur Seite. Die Landsturmpflicht erfasst nicht nur den einzelnen Staatsbürger, sondern auch die Bürgermilizen- und Schützenkorps sowie die Militär-Veteranenvereine.

In den Wirren des Zusammenbruchs der Monarchie bildeten sich in den Ländern verschiedentlich milizartige Wehrformationen („Heim-, Bürger-, Bauernwehren“), die regionale Selbstschutzaufgaben wahrnahmen.

Konzepte einer Gestaltung des Wehrwesens der neuen Republik auf der Grundlage des Milizprinzips wurden durch den Staatsvertrag von St. Germain-en-Laye, StBGI. Nr. 303/1920, der Österreich das System der allgemeinen Wehrpflicht untersagte, gegenstandslos.

Nachdem mit der Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1945 neuerlich der Gedanke eines Milizsystems für das österreichische Bundesheer erwogen wurde, trat dieser Gedanke nach der Wiedererlangung der Wehrhoheit im Jahre 1955 zu Gunsten eines Rahmen-(Kader-) Heeres in den Hintergrund. Der weitere Aufbau und Ausbau des Bundesheeres führte aber bereits seit 1958 zur Entwicklung einer Milizkomponente. Es waren dies die so genannten Grenzschutzeinheiten, die zuerst nur im Wege von „Standesevidenzkontrollen“ zu halbtägigen Überprüfungen zusammengefasst und seit 1962 in kurzen Inspektionen/Instruktionen auf Verbandsebene für territorial gebundene Einsatzzwecke weiter ausgebildet wurden. Durch Bereitstellungsscheine und die Übergabe von Bekleidungs- und Ausrüstungsgegenständen an die Wehrpflichtigen zur Verwahrung am Wohnort wurde Vorsorge für eine rasche Mobilisierbarkeit dieser Einheiten getroffen. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen hierfür brachten die Novellen zum Wehrgesetz BGBl. Nr. 221/1962 und 185/1966 sowie das Militärleistungsgesetz, BGBl. Nr. 172/1968, hinsichtlich der materiellen Ergänzung (insbesondere hinsichtlich Kraftfahrzeugen). Diese Milizkomponente wurde 1966 durch die Aufstellung territorialer Sicherungskompanien in der Tiefe des Staatsgebietes nach gleichen Gesichtspunkten wie die Grenzschutzkompanien erweitert. 1968 erfolgte die Zusammenfassung und Umwandlung der Grenzschutz- und Sicherungskompanien in Landwehrbataillone und Landwehrregimenter.

Eine verstärkte Hinwendung zu einem Milizsystem erfolgte mit der Bundesheer-Reform von 1970/71 auf Grund der neuen Gliederung des ordentlichen Präsenzdienstes in einem Grundwehrdienst von sechs Monaten und Truppenübungen von 60 Tagen. Bereits in der Bundesheer-Reformkommission, die der Vorbereitung der notwendigen legislativen und organisatorischen Maßnahmen diente, wurde hinsichtlich der Ausbauswerpunkte für die Landwehr ua. ausdrücklich festgestellt, dass die neue Präsenzdienststruktur den Übergang zum Milizsystem bedeute (Anlage 5 zum Bericht der Bundesheer-Reformkommission, S 58). Die gesetzliche Grundlage dieses Strukturwandels bildete die „Wehrrechtsnovelle 1971“, BGBl. Nr. 272. Sie normierte neben den erwähnten Truppenübungen auch die neue Einrichtung der Kaderübungen, die ebenfalls ein auf ein Milizsystem ausgerichtetes Präsenzdienst-Element darstellen. Gleichzeitig wurde allerdings auch mit der Bereitschaftstruppe die Komponente ständig einsatzbereiter Streitkräfte ausdrücklich als Organisationselement des Bundesheeres normiert. Hinsichtlich der Landwehrbataillone und -regimenter wurde die 1968 geschaffene Gliederung beibehalten, aber bei den Militärkommanden neue Landwehrausbildungsregimenter eingerichtet, die auch als Rahmentruppen für Landwehrbrigaden der Einsatzorganisation dienten. Damit wurde jedoch nur ein erster Schritt in die Richtung eines ausgeprägten Milizsystems gesetzt. Ein weiterer Schritt folgte 1978 mit der Schaffung von Landwehrstammregimentern, die Träger der Landwehr-Friedensorganisation sind. Ihnen kommen die Ausbildung, Materialverwaltung und Verantwortlichkeit für die Mobilmachung der ihnen zugeordneten Landwehrtruppenkörper der Einsatzorganisation zu. Da diese Landwehrtruppenkörper nur im Rahmen der Einsatzorganisation bestehen und außerhalb eines Einsatzes nur zu Waffenübungen zusammentreten, bilden sie eine typische Milizstruktur.

V. In dem solcherart eingeleiteten Entwicklungsprozess eines eigenständigen österreichischen Milizsystems befindet sich das Bundesheer gegenwärtig. Der entsprechend der „Verteidigungsdoktrin“ (Entschließung des Nationalrates vom 10. Juni 1975) ausgearbeitete Landesverteidigungsplan in der Fassung vom 15. Juni 1984 nennt als die beiden Zielsetzungen, die „den gegenwärtigen Umstrukturierungsprozess des Bundesheeres“ bestimmen:

- Umstellung auf ein größeres Heer mit milizartigem Charakter;
- Ausbau der Bereitschaftstruppe.

Beide Zielsetzungen stehen ebenso wenig zueinander in Widerspruch wie die Existenz einer Bereitschaftstruppe zu einem Milizsystem. Da der eingangs erwähnte Idealtypus der Miliz in Wehrsystemen moderner Staaten praktisch nicht in sinnvoller Weise realisierbar ist, weist jegliches Milizsystem ein gewisses Maß an ständig präsenten Anteilen auf. Ob ein Wehrsystem im Hinblick auf diesen Anteil noch als Milizsystem gelten kann, ist daher im Einzelfall nach Art und Höhe des Anteils der ständig präsenten Streitkräfte zu beurteilen. Für das österreichische Bundesheer steht außer Zweifel, dass auf Grund der Relation zwischen Bereitschaftsgruppe und nicht ständig präsenten Verbänden die Einsatzorganisation des

Bundesheeres insgesamt den eingangs dargestellten Grundsätzen eines Milizsystems entspricht. Überdies enthält die einschlägige Fachliteratur eindeutige Aussagen darüber, dass das Organisationselement einer Bereitschaftstruppe durchaus mit einem Milizsystem vereinbar ist. So hat schon Jean Jaurès in seinem Werk „L'Armée nouvelle“ ein Milizsystem konzipiert, das Elemente des Milizheeres mit Elementen des Kaderheeres kombiniert und einen gewissen hohen Anteil an Berufssoldaten aufweist. Er versuchte in seiner Konzeption die prinzipielle Schwäche von Milizsystemen, die in dem Umstand liegt, dass die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte erst nach einer ordnungsgemäß abgeschlossenen Mobilmachung gegeben ist, durch rasch verfügbare Deckungstruppen in den Grenzregionen zu überwinden. Diesem Zwecke sollten im Rahmen einer Milizkonzeption ua. Truppen dienen, die aus Soldaten mit einer zweijährigen ständigen Dienstzeit gebildet werden. Auch in Fachpublikationen der Schweiz wird das Bedürfnis nach jederzeit aktionsbereiten Kampfverbänden unter dem Gesichtspunkt des Milizprinzips behandelt und dabei festgestellt, die Einrichtung solcher Bereitschaftstruppen wäre - unter ausdrücklichem Hinweis auf das österreichische Beispiel - in Betracht zu ziehen, ohne dass damit die Grundsätze, welche das Schweizer Wehrwesen tragen, nämlich die Grundsätze eines Milizsystems, in Frage gestellt würden („Die Zukunft der Milizarmee“, Beilage zur Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift Nr. 2/1985, S 31ff). Die Organisationsform des österreichischen Bundesheeres sowie die zitierten Zielsetzungen des Landesverteidigungsplanes entsprechen daher in diesen Belangen durchaus der vorgesehenen Verfassungsnorm.

Das Milizprinzip erfordert Leistungsbereitschaft des einzelnen für die Gemeinschaft. Daraus ergibt sich, dass alle Bereiche der umfassenden Landesverteidigung (Art. 9a B-VG), von der Milizidee getragen sein müssen.

Die vorgesehene verfassungsgesetzliche Verankerung des Milizprinzips als Ergänzung des Art. 79 Abs. 1 ist im Hinblick auf die enge Beziehung des Milizprinzips zur Aufgabenstellung des Heeres sowie zur Art und zu den Bedingungen seiner Verwendung systemgerecht. Die verfassungsrechtliche Bindung des einfachen Wehrrechtsgesetzgebers soll als Wehrsystem ein den österreichischen Bedürfnissen angemessenes und eigenständig gewachsenes Milizsystem gewährleisten, ohne die für den militärischen Bereich unerlässliche Beweglichkeit in der näheren Ausgestaltung zu beeinträchtigen. [...]

AB zu BGBl. 341/1988: Der dem Verfassungsausschuss zur Vorberatung vorliegende Gesetzesantrag des Bundesrates sieht eine Novellierung des Art. 36 Abs. 2 bezüglich der Titel der Vorsitzenden des Bundesrates, des Art. 41 Abs. 1 B-VG bezüglich der Gesetzesinitiativen des Bundesrates und des Art. 140 Abs. 1 B-VG hinsichtlich der Möglichkeit der Anfechtung von Bundesgesetzen wegen Verfassungswidrigkeit durch ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates vor und steht im Zusammenhang mit der beabsichtigten Reform der Geschäftsordnung des Bundesrates.

Die dem Verfassungsausschuss zur Vorberatung zugewiesene Regierungsvorlage in 498 der Beilagen hat eine verfassungsrechtliche Verankerung des Milizsystems zum Gegenstand. [...]

RV zu BGBl. 685/1988: Mit der vorliegenden Novelle zum B-VG soll der „Forderungskatalog der Länder für Verhandlungen mit dem Bund über einen weiteren Schritt zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik Österreich“ (in der Folge: „Forderungskatalog“) in einigen wichtigen Teilbereichen verwirklicht werden. Dieser Forderungskatalog war nach Vorberatung durch die Landesamtsdirektorenkonferenz in der Sitzung der Landeshauptmännerkonferenz am 27. Juni 1985 beschlossen worden. [...]

Schwerpunkte des Entwurfes sind die bundesverfassungsrechtliche Regelung der Landesbürgerschaft, die Schaffung einer Kompetenz der Länder, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten abzuschließen, sowie die Erfüllung bestimmter Kompetenzwünsche der Länder. Zudem sieht der Entwurf auch eine Bundeskompetenz in Angelegenheiten der Luftreinhaltung und der Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle sowie eine Bedarfsgesetzgebungskompetenz bezüglich sonstiger Abfälle vor.

Einer Forderung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes entsprechend, wird die Interessensvertretungsfunktion dieser vereinsmäßigen Organisationen der Städte und Gemeinden verfassungsrechtlich verankert.

Ferner sieht der Entwurf vor, dass die zuständigen Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern auch Mitglieder von Gemeindegewachkörpern zur Handhabung des Verwaltungsstrafgesetzes ermächtigen können.

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung der vorgesehenen Regelungen ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG „Bundesverfassung“.

[Art 10 Abs. 1 Z 12 und Art. 11 Abs. 5] sehen eine Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung vor und bedürfen daher der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG.

AB zu BGBl. 685/1988: Die Regierungsvorlage 607 der Beilagen schlägt im Interesse eines wirksamen Umweltschutzes grundsätzlich eine einheitliche Luftreinhaltekompetenz des Bundes und Kompetenzen des Bundes im Bereich der Abfallwirtschaft vor und trägt Forderungen der Länder im Interesse einer Stärkung der bundesstaatlichen Struktur Rechnung. [...]

Der Initiativantrag [Nr. 137/A] sieht eine Änderung des Art. 41 Abs. 2 B-VG betreffend die Einbringung von Volksbegehren und die Einfügung eines neuen Art. 49b im B-VG betreffend die Möglichkeit der Durchführung von Volksbefragungen auf Bundesebene vor. Voraussetzung bei Einbringung eines Volksbegehrens soll unter anderem künftighin nicht die Vorlage eines Gesetzentwurfes sein, sondern lediglich, dass das Volksbegehren eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betrifft.

Der selbständige Antrag der Abgeordneten [Nr. 10/A] sieht eine Ergänzung des Art. 43 B-VG dahin gehend vor, dass Volksbegehren einer Volksabstimmung zu unterziehen sind, wenn der Nationalrat innerhalb einer gewissen Frist keinen Gesetzesbeschluss im Sinne des Volksbegehrens fasst. Erhält das Volksbegehren in der Volksabstimmung die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen, so soll es als Bundesgesetz gelten.

Der Antrag der Abgeordneten [...] (68/A) sieht ebenfalls die Möglichkeit vor, dass ein als Volksbegehren eingebrachter Entwurf eines Bundesgesetzes, wenn er im Nationalrat keine Mehrheit findet, im Wege einer Volksabstimmung als Gesetz beschlossen werden kann. Der Antrag hat ferner entsprechende Änderungen des Volksbegehrensgesetzes, des Volksabstimmungsgesetzes und des Rundfunkgesetzes zum Inhalt.

Der [...] Antrag der Abgeordneten [...] (5/A) sieht eine Neufassung des Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG über die Bundeskompetenz in Angelegenheiten des Umweltschutzes vor. [...]

RV zu BGBl. 565/1991: Der vorliegende Entwurf verfolgt das Ziel, die auf der Ebene des Verfassungsrechtes bestehenden Bestimmungen über die Sicherheitsverwaltung in das B-VG selbst einzubauen. Nach der derzeitigen Rechtslage enthält im Wesentlichen der § 15 des Behörden-Überleitungsgesetzes die verfassungsrechtlich maßgebenden Regelungen über die Sicherheitsverwaltung. Der vorliegende Entwurf sieht nunmehr vor, diese Regelungen inhaltlich in das Dritte Hauptstück „Vollziehung des Bundes“ als neuen dritten Abschnitt einzufügen und damit im Sinne einer Rechtsbereinigung außerhalb der Verfassungsurkunde stehendes Verfassungsrecht in die Verfassungsurkunde selbst aufzunehmen.

Durch den dem Nationalrat ebenfalls zur Beschlussfassung vorliegenden Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes werden darüber hinaus Regelungen getroffen, die die Aufhebung einzelner verfassungsrechtlicher Bestimmungen erlauben.

Im Hinblick auf [Art. 78 a Abs. 2 B-VG] bedarf es der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG.

RV zu BGBl. 276/1992: I. Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration:

1. Eine Mitgliedschaft Österreichs in den Europäischen Gemeinschaften würde unter anderem den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs wesentlich berühren. Es würden hoheitliche und nichthoheitliche Kompetenzen auf die Organe der Europäischen Gemeinschaften übergehen. Überdies müsste die österreichische Rechtsordnung auch inhaltlich EG-rechtskonform gestaltet werden. (Diesbezüglich ist insbesondere auf den Bericht „Föderalis-

mus und EG“ der Arbeitsgruppe EG/Föderalismus vom 10. März 1989, Beilage E des Berichtes der Bundesregierung über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, III-113 BlgNR 17. GP, hinzuweisen.)

Insbesondere betroffen wären die integrationsrelevanten Kompetenzen der Länder zur Gesetzgebung und zur Vollziehung im Bereich hoheitlichen Staatshandelns (Art. 11 bis 15 B-VG). Ähnliche Einschränkungen würden sich ferner auch für die Gesetzgebungs- und Vollziehungsbefugnisse im nichthoheitlichen Landesbereich ergeben.

2. Bei einer Teilnahme Österreichs an einem Vertrag zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) würden grundsätzlich keine Hoheitsrechte auf supranationale Organe übergehen. Vielmehr würden Beschlüsse der Organe des EWR vor ihrem Inkrafttreten der innerstaatlichen Genehmigung durch die Vertragsparteien des EWR-Vertrages bedürfen. Dennoch wären die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auch in diesem Zusammenhang betroffen, weil auch diejenigen Beschlüsse der EWR-Organe, die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder berühren, vom Nationalrat im Verfahren gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG (soweit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches betroffen sind, überdies mit Zustimmung des Bundesrates) - oder allenfalls in einem bundesverfassungsgesetzlich festzulegenden besonderen Verfahren - zu genehmigen wären. Die ins Auge gefassten Regelungen zur Mitwirkung der Länder an der innerösterreichischen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration sollen deshalb nicht nur für eine Mitgliedschaft Österreichs in den Europäischen Gemeinschaften, sondern auch für eine Teilnahme Österreichs an einem EWR-Vertrag gelten. Die Formulierungen des vorliegenden Entwurfs sind daher so gewählt, dass sie auf beide Fälle einer Teilnahme Österreichs am Prozess der europäischen Integration gleichermaßen anwendbar sind.

3. Der Vollständigkeit halber sei außerdem auf folgendes hingewiesen: Für eine künftige Mitgliedschaft Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften, aber auch für die Teilnahme Österreichs an einem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) werden darüber hinaus weitere bundesverfassungsgesetzliche Anpassungen notwendig sein.

Dies gilt insbesondere für Regelungen über die Mitwirkung der Organe der Bundesgesetzgebung am nationalen Willensbildungsprozess in EG-Angelegenheiten (bzw. in EWR-Angelegenheiten). Diese Aspekte - einschließlich der Frage der Regelung einer den Grundsätzen des Art. 24 B-VG über die Gesetzgebung des Bundes entsprechenden Mitwirkung des Bundesrates am Länderbeteiligungsverfahren (vgl. die Entschließung des Bundesrates vom 10. Oktober 1991, E 128, BR/91) - sollen einer späteren bundesverfassungsgesetzlichen Regelung vorbehalten werden.

4. Für die Einordnung der vorliegenden Regelungen in das System des B-VG kommen in legistischer Hinsicht grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht:

Entweder die Schaffung eines neuen Hauptstückes des B-VG unter dem Titel „Europäische Integration“ oder die systematische Zuordnung einzelner Bestimmungen zu den mit diesen verwandten Regelungen des geltenden B-VG. Es könnte sich als zweckmäßig erweisen, diese legistischen Varianten zu kombinieren: Demnach wären die erforderlichen verfassungsrechtlichen Regelungen zwar grundsätzlich dem System des geltenden B-VG entsprechend einzufügen, wo dies - etwa wegen der Neuartigkeit der Regelung - gänzlich unmöglich erscheint, könnte aber daneben allenfalls die Zusammenfassung solcher Regelungen in einem eigenen, integrationsbezogenen Hauptstück erwogen werden.

Da der vorliegende Entwurf nur einen Teilbereich der aus Anlass der Teilnahme Österreichs am Prozess der europäischen Integration notwendigen Neuerungen im System des B-VG enthält, wird hier von der ersten Variante, der Einfügung eines neuen Hauptstückes „Europäische Integration“, Abstand genommen. Die Entscheidung dieser Frage soll jedoch mit der Vorlage dieses Entwurfes in keiner Weise präjudiziert werden. Eine endgültige Entscheidung über die formelle Gestaltung der aus der Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration resultierenden Neuerungen im Verfassungsrecht wird mit der Vorlage des Entwurfes des Hauptteiles dieser Bestimmungen zu treffen sein.

5. In inhaltlicher Hinsicht wurden die Grundgedanken der vorliegenden Regelungen in einem länger dauernden Diskussionsprozess des Bundes mit den Ländern - insbesondere im

Rahmen der im Bundeskanzleramt 1988 eingerichteten Arbeitsgruppe EG/Föderalismus - erarbeitet. Sie orientieren sich darüber hinaus weitgehend am Verfahren zur Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration, das durch Art. 2 des deutschen Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986, dt. BGBl. 1986 11, 1102, eingeführt wurde.

6. Was die Frage betrifft, welche Organe die in diesem Entwurf vorgesehenen Rechte der Länder wahrnehmen werden, so beschränkt sich der Entwurf darauf, die Grundsätze dieser Mitwirkung zu regeln. Die Frage, welche Organe auf Seite der Länder an dieser Willensbildung teilnehmen, ist den Ländern zur Regelung überlassen. Dies könnte etwa durch landesverfassungsrechtliche Vorschriften oder durch eine Vereinbarung der Länder untereinander gemäß Art. 15a B-VG geschehen.

Im Hinblick auf die Bestimmung des Art. 115 Abs. 3 B-VG, wonach der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund dazu berufen sind, die Interessen der Gemeinden zu vertreten, ist davon auszugehen, dass diesen beiden Organisationen auch im vorliegenden integrationspolitischen Zusammenhang die Vertretung der Gemeinden obliegen wird.

7. Im übrigen kann darauf hingewiesen werden, dass die bewährte Praxis, Vertreter der Länder in die österreichische Delegation bei Staatsvertragsverhandlungen aufzunehmen, wenn Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder berührt werden, auch bei der Verhandlung von Rechtsakten auf europäischer Ebene aufrechterhalten werden soll, soweit einer solchen Teilnahme von Ländervertretern keine gemeinschaftsrechtlichen Hindernisse entgegenstehen (insbesondere Art. 146 Abs. 1 EWG-Vertrag betreffend die Vertretung im Rat).

8. [...]

9. Ganz allgemein ist im übrigen abschließend festzuhalten, dass der vorliegende Entwurf in möglichst weitem Ausmaß insbesondere den im Rahmen des Begutachtungsverfahrens eingelangten Stellungnahmen der Länder und Gemeinden Rechnung zu tragen bestrebt ist. Dementsprechend wurde die Textierung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen, zumindest aber der Erläuterungen unter besonderer Berücksichtigung der genannten Stellungnahmen überarbeitet und zum Teil nicht unerheblich modifiziert:

- a) Die im Rahmen des Begutachtungsverfahrens von den Ländern im Wesentlichen übereinstimmend geäußerten Anliegen wurden wie folgt berücksichtigt:
 - Entsprechend dem Wunsch nach Übertragung der Kompetenz für die Regelung des Grundverkehrs auf die Länder sieht der vorliegende Entwurf nunmehr eine entsprechende Länderkompetenz zur Regelung des Verkehrs mit Baugrundstücken vor.
 - Der Wunsch der Länder, klarzustellen, dass das Konsensualprinzip und nicht unbedingt das Prinzip der Stimmeneinheitlichkeit für Stellungnahmen der Länder gemäß Art. 10 Abs. 5 B-VG gelten soll, wurde aufgegriffen; auch der vorliegende Entwurf überlässt es im übrigen weiterhin den Ländern, die diesbezüglich maßgeblichen Länderorgane zu benennen.
 - Entsprechend dem Wunsch der Länder wurde nunmehr eine allgemeine Antwort- bzw. Begründungspflicht des Bundes (auch ohne entsprechendes Ersuchen von Länderseite) in Art. 10 Abs. 5 für den Fall einer Abweichung von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder vorgesehen.
 - Ausgehend von einem diesbezüglichen Anliegen der Länder sei hier ferner hinsichtlich der Bedeutung einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG im Sinne des Art. 10 Abs. 6 B-VG ausdrücklich folgendes klargestellt: Eine derartige Art. 15a-B-VG-Vereinbarung stellt keine notwendige Voraussetzung für die Anwendung der gegenständlichen Bestimmungen dar. Es ist ferner keineswegs ausgeschlossen, dass in einer solchen Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern auch andere als die im vorliegenden normativen Zusammenhang betroffenen integrationspolitischen Fragen geregelt werden.

- Auf das Begehren der Länder, den zweiten Satz aus Art. 16 Abs. 5 zu streichen, konnte - in Ermangelung eines sachlichen Zusammenhanges mit der vorliegenden B-VG-Novelle - nicht eingegangen werden.
- b) Zu den vom Österreichischen Gemeindebund bzw. Österreichischen Städtebund im Zuge des Begutachtungsverfahrens geäußerten Anliegen ist folgendes zu bemerken:
 - Der Wunsch, den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden in Art. 10 Abs. 4 B-VG ausdrücklich zu verankern, wurde im Entwurf voll berücksichtigt.
 - Dem Anliegen der Gemeinden, den Bund bei Vorliegen einer einheitlichen Stellungnahme der Gemeinden im Falle einer Einschränkung des sachlichen Umfanges des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden zu binden, wird in diesem Entwurf nicht gefolgt. Dies deshalb, weil dadurch - im Gegensatz zu den Fällen bindender Stellungnahmen der Länder - keine Gesetzgebungskompetenzen berührt werden und weil überdies - abgesehen von einzelnen Bereichen der nicht-hoheitlichen Verwaltung - nicht erkennbar ist, inwiefern der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde durch EG-Recht inhaltlich eingeschränkt werden könnte.
 - Die von den Gemeindebünden geforderte Mitsprache bei der „Erarbeitung von Verfahrensbestimmungen“ scheidet derzeit an dem grundsätzlichen Mangel einer Anwendbarkeit des Art. 15a B-VG auf die Gemeinden.
 - Dem Wunsch nach ausdrücklicher Nennung des Österreichischen Gemeindebundes bzw. des Österreichischen Städtebundes als der im vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Interessenvertretungen der Gemeinden wurde im vorliegenden Entwurf entsprochen.

II. Kompetenz zur Regelung des Verkehrs mit Baugrundstücken:

Regelungen über den Verkehr mit Baugrundstücken fallen als zivilrechtliche Bestimmungen nur ausnahmsweise in die Kompetenz der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 oder Abs. 9 B-VG (vgl. zum Begriff des Zivilrechts und der Möglichkeit, zivilrechtliche Regelungen aufgrund anderer Kompetenztatbestände oder des Art. 15 Abs. 1 oder Abs. 9 zu erlassen, grundlegend VfSlg. 9580/1982, und dazu Pernthaler, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen, insbesondere 31 ff und 50 ff, und Pernthaler, Kompetenzverteilung in der Krise, 151 f).

Hintergrund des von den Ländern festgestellten Regelungsbedarfes ist der trotz zumeist großzügiger Ausweitung von Baugebiet in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden zunehmende Druck auf die Siedlungsränder. Ein Grund für das Begehren nach immer neuen Baulandwidmungen liegt darin, dass die vorhandenen Bauflächen nicht selten von Personen erworben werden, die nicht die Absicht haben, diese Grundstücke überhaupt oder in absehbarer Zeit zu bebauen. Solche Grunderwerbe behindern aber die sinnvolle Ausnutzung des inneren Siedlungsraumes und laufen den Zielen der Raumplanung, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie den Interessen der Landwirtschaft entgegen. Diese zu schaffende Kompetenz der Länder soll somit landesgesetzliche Regelungen ermöglichen, um im Bedarfsfalle spekulativer Baulandhortung entgegenwirken zu können.

Eine derartige Gegensteuerung ist insbesondere aufgrund der bestehenden Kompetenz der Länder für den land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr nicht möglich. Die diesbezüglichen landesgesetzlichen Beschränkungen gelten nämlich für land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen und allenfalls für solche Flächen, bei denen die Aufgabe dieser Widmung noch nicht zu lange zurückliegt. Die Ausnutzung des Baulandes soll aber auch darüber hinaus, also unabhängig von den für den land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr geltenden Voraussetzungen (insbesondere der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung durch den Erwerber), sichergestellt werden können. Die Länder gehen weiters davon aus, dass künftig auch die geltenden verwaltungsbehördlichen Beschränkungen des Grundstücksverkehrs für Ausländer ihre Bedeutung weitestgehend einbüßen könnten.

Dies steht insbesondere im Zusammenhang mit den Einflüssen des Rechtes der Europäischen Gemeinschaften auf die österreichische Rechtsordnung. Dazu kann auf folgendes verwiesen werden:

Der EWG-Vertrag kennt keinen grundsätzlichen Anspruch der Angehörigen von EG-Mitgliedstaaten auf unbeschränkten und unbehinderten Erwerb von Grundeigentum im Ge-

meinschaftsgebiet. Aus den Art. 48, 52 und 59 des EWG-Vertrages über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit ergeben sich jedoch auch Verpflichtungen der Mitgliedstaaten für die Gestaltung der Rechtsvorschriften über den Grunderwerb durch Angehörige eines Mitgliedstaates. Aus den erwähnten Freiheiten ergibt sich zunächst, dass Arbeitnehmer, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen und die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt sind, hinsichtlich einer (für berufliche Zwecke benötigten) Wohnung, einschließlich der Erlangung des Eigentums an der von ihnen benötigten Wohnung alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer genießen (EG-Verordnung 1612/68). Aus der Niederlassungsfreiheit folgt, dass der Erwerb eines Grundstückes dann, wenn eine Tätigkeit ausgeübt wird, die eng mit dem Eigentum an und der Nutzung von Grund und Boden verbunden ist, durch Staatsangehörige anderer EG-Staaten unter den gleichen Bedingungen wie durch Inländer gewährleistet sein muss (Art. 54 Abs. 3 lit. e EWG-Vertrag). Gemeinschaftsbürger, die in Österreich eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit ausüben, wären daher - für den Fall der Geltung des EG-Rechts - mit Inländern gleichzustellen. Gemäß der zweiten EG-Kapitalverkehrsrichtlinie (88/361) ist freilich auch aus der Kapitalverkehrsfreiheit kein Recht auf den Erwerb von Zweitwohnsitzen abzuleiten.

Als selbstverständlich wird vorausgesetzt, dass sich die von den Ländern aufgrund der neuen Kompetenz zu erlassenden Vorschriften im Rahmen der soeben skizzierten gemeinschaftsrechtlichen Rechtslage - die inhaltlich auch bei einer Teilnahme Österreichs am EWR zu übernehmen wäre - und ihrer allenfalls näheren Konkretisierung durch weitere gemeinschaftsrechtliche Rechtsvorschriften und Erkenntnisse des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (vgl. zuletzt das Urteil des EuGH vom 30. Mai 1989, Rs. 305/87, Kommission/Griechenland) halten müssten.

3. Eine entsprechende Kompetenzübertragung an die Länder bedeutet nicht, dass die Länder völlige Handlungsfreiheit in den einschlägigen Angelegenheiten des Liegenschaftsverkehrs erhalten. Vielmehr sind die Länder an die bundesverfassungsrechtlichen Regelungen, dh. insbesondere an die materiellen Schranken des Grundrechtes auf Freiheit des Liegenschaftserwerbs und des Grundrechtes auf Unverletzlichkeit des Eigentums gebunden. Neben den Bindungen, die aus dem innerstaatlichen Verfassungsrecht resultieren, haben die Länder in diesen Angelegenheiten einschließlich der landesgesetzlichen Regelung des Grundverkehrs auch die EG- bzw. EWR-Vorschriften zu beachten.

Das bedeutet natürlich auch, dass die von den Ländern zu schaffenden landesgesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die genannten Normen der vollen Kontrolle durch den VfGH sowie - freilich erst im Falle einer österreichischen Mitgliedschaft - durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg unterliegen.

III. Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung des im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes stützt sich auf den Kompetenztatbestand „Bundesverfassung“ (Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG).

AB zu BGBl. 276/1992: Die Regierungsvorlage in 372 der Beilagen enthält zwei Schwerpunkte, nämlich die Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration sowie die Kompetenz zur Regelung des Verkehrs von Baugrundstücken.

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage führen unter anderem aus, dass eine Mitgliedschaft Österreichs in den Europäischen Gemeinschaften den bundesstaatlichen Aufbau wesentlich berühren wird. Hoheitliche sowie nichthoheitliche Kompetenzen würden auf Organe der Europäischen Gemeinschaften übergehen. Insbesondere wären die integrationsrelevanten Kompetenzen der Länder zur Gesetzgebung und zur Vollziehung im Bereich hoheitlichen Staatshandelns betroffen.

Bei einer Teilnahme Österreichs an einem Vertrag zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) würden zwar grundsätzlich keine Hoheitsrechte auf supranationale Organe übergehen, dennoch würden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auch in diesem Zusammenhang berührt. Diejenigen Beschlüsse der EWR-Organe, die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder beträfen, wären vom Nationalrat im Sinne des Art. 50 Abs. 1 B-VG zu genehmigen.

Die Regelungen des vorliegenden Entwurfes sind daher so gewählt, dass sie auf beide Fälle einer Teilnahme Österreichs am Prozess der europäischen Integration gleichermaßen anwendbar sind.

Die darüber hinausgehenden notwendigen Anpassungen des Bundesverfassungsrechts werden einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.

Das Verfahren zur Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Integration, das durch Art. 2 des deutschen Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 eingeführt wurde, liegt dem gegenständlichen Gesetzentwurf zugrunde. Weiters wurden die Grundgedanken zur vorliegenden Regelung im Rahmen der im Bundeskanzleramt 1988 eingerichteten Arbeitsgruppe EG/Föderalismus erarbeitet, sowie die Anliegen der Länder und Gemeinden im Rahmen des Begutachtungsverfahrens weitgehend berücksichtigt.

Die Kompetenz zur Regelung des Verkehrs mit Baugrundstücken soll den Ländern durch die gegenständliche Novelle eingeräumt werden. Ein derartiger Regelungsbedarf ist dadurch entstanden, dass Bauflächen meist von Personen erworben werden, die nicht die Absicht haben, diese Grundstücke zu bebauen. Die erwähnte Situation behindert die sinnvolle Ausnutzung des inneren Siedlungsraumes und wirkt den Zielen der Raumplanung sowie des Natur- und Landschaftsschutzes entgegen. Durch die den Ländern eingeräumte Kompetenz kann im Bedarfsfall spekulativer Baulandhortung entgegengewirkt werden. Eine derartige Möglichkeit war bisher auf Grund der Kompetenz der Länder für den land- und forstwirtschaftlichen Grundverkehr nicht gegeben.

Die Kompetenzübertragung an die Länder bedeutet aber nicht, dass diese völlige Handlungsfreiheit in den einschlägigen Angelegenheiten des Liegenschaftsverkehrs haben. Einerseits sind die Länder an die bundesverfassungsrechtlichen Regelungen und andererseits - im Hinblick auf eine Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum bzw. der Europäischen Gemeinschaft - an EWR- bzw. EG-Vorschriften gebunden.

Dem Gesetzesantrag des Bundesrates vom 1. Februar 1991 war folgende Begründung beigegeben:

„Der vorliegende Entwurf einer B-VG-Novelle dient einem weiteren Ausbau der Mitwirkungsrechte des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren.

In diesem Sinne sieht Art. I Z 1 vor, dass Gesetzesvorschläge an den Nationalrat künftighin nicht nur auf Grund eines Beschlusses des Bundesrates, sondern auch auf Grund des Verlangens eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates erfolgen können.

Art. I Z 2 sieht eine Ergänzung des Art. 42 B-VG durch Bestimmungen vor, die einen Einspruch des Bundesrates gegen Beschlüsse des Nationalrates im Gesetzgebungsverfahren für den Fall entbehrlich machen sollen, dass ein Nationalratsbeschluss bloß offensichtliche formelle Mängel aufweist. Voraussetzung eines Beschlusses des Bundesrates im Sinne der vorgeschlagenen Regelung ist, dass der mit der Vorberatung betraute Ausschuss des Bundesrates einen solchen Beschluss des Bundesrates vorschlägt und der mit der Vorberatung der Vorlage im Nationalrat seinerzeit befasste Ausschuss einem solchen Vorschlag beitrifft.

Der vorgeschlagene Art. II des Gesetzesvorschlages sieht eine Ergänzung des 5 3 Abs. 1 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 dahin gehend vor, dass die auf der Stufe eines einfachen Bundesgesetzes stehenden Finanzausgleichsgesetze, durch welche die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) und außerdem die Gewährung von Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand und Zweckzuschüssen an diese Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln geregelt werden und die daher im besonderen Maße Länderinteressen berühren, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.“

Die dem Ausschuss zur Vorberatung vorliegende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG steht im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, soweit sich dieser auf die Mitwirkung der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration bezieht.

Die vorliegende Vereinbarung dient in erster Linie der Erfüllung dieses Auftrages des Bundesverfassungsgesetzgebers. Darüber hinaus enthält die Vereinbarung Regelungen, die mit den Bestimmungen der genannten B-VG-Novelle in sachlichem Zusammenhang stehen;

so insbesondere Bestimmungen über die Entsendung von Ländervertretern in österreichische Verhandlungsdelegationen und an die Österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel, ferner über die Nominierung österreichischer Vertreter im EG-Ausschuss der Regionen und die Erhebung von EG-Klagen in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung.

Die Vereinbarung hat gesetzes- und verfassungsändernden Charakter und bedarf der Genehmigung des Nationalrates gemäß Art. 15a Abs. 1 in Verbindung mit Art. 50 Abs. 3 B-VG. Als verfassungsändernd sind die Art. 6 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 anzusehen.

RV zu BGBl. 470/1992: Die Bundesregierung hat am 11. Juni 1991 die Regierungsvorlage einer Nationalrats-Wahlordnung 1991 beschlossen und dem Nationalrat zur verfassungsmäßigen Behandlung zugeleitet (180 B1gNR, 18. GP). Die im Entwurf vorliegende Novelle zum B-VG setzt sich das Ziel, die für einzelne Regelungen dieser Regierungsvorlage erforderlichen bundesverfassungsgesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende in der Regierungsvorlage einer Nationalrats-Wahlordnung 1991 enthaltene Regelungen:

1. die Einführung von Regionalwahlkreisen,
 2. die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise und Regionalwahlkreise unter Berücksichtigung der Auslandsösterreicher,
 3. die Verschiebung der Wahlhandlung über den Wahltag hinaus,
 4. die Durchführung eines bundesweiten Proportionalausgleichs,
 5. die Stimmabgabe im Ausland,
 6. die Einführung des „Mandates auf Zeit“.
- B. Besonderer Teil

AB zu BGBl. 470/1992: Der gegenständliche Entwurf einer B-VG-Novelle steht im Zusammenhang mit dem Entwurf der Nationalrats-Wahlordnung 1991, über die der Ausschuss einen Bericht in 601 der Beilagen vorgelegt hat.

Durch den gegenständlichen Entwurf sollen die bundesverfassungsgesetzlichen Grundlagen für die Nationalrats-Wahlordnung 1991 geschaffen werden. So sieht die Neufassung des Art. 26 Abs. 2 B-VG die Unterteilung der Wahlkreise in Regionalwahlkreise vor; ferner sollen künftighin bei der Zuteilung der Mandate auch die Auslandsösterreicher berücksichtigt werden, die in der Wählervidenz einer Gemeinde des Wahlkreises eingetragen sind und nicht nur jene Bürger, die im Wahlkreis ihren ordentlichen Wohnsitz haben. Schließlich soll durch die Neufassung des Art. 26 Abs. 2 B-VG die verfassungsgesetzliche Grundlage für den nunmehr vorgesehenen bundesweiten Proportionalausgleich geschaffen werden.

Durch die Änderung des Art. 26 Abs. 3 B-VG soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass in Fällen, in denen Anfang, Fortsetzung oder Beendigung der Wahlhandlung verhindert wird, die betreffende Wahlhandlung auf den nächsten Tag verlängert oder verschoben werden kann.

Im Art. 26 Abs. 6 soll eine bundesverfassungsgesetzliche Ermächtigung geschaffen werden, durch die für die Stimmabgabe durch Wahlberechtigte im Ausland abweichende Regelungen getroffen werden können.

Durch die Neufassung der Art. 56 Abs. 2 und 3 bzw. 96 Abs. 3 B-VG werden schließlich Bestimmungen über den Mandatsverzicht einer Person die zum Mitglied der Bundesregierung, einer Landesregierung oder in die Funktion eines Staatssekretärs berufen werden, getroffen.

IA zu BGBl. 868/1992: Gemäß der Richtlinie des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (91/440/EWG) müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Eisenbahnunternehmen den Status eines unabhängigen Betreibers erhalten und sich infolgedessen eigenwirtschaftlich nach Maßgabe der Erfordernisse des Marktes verhalten können.

Bereits im Arbeitsübereinkommen der Regierungsparteien findet sich nachstehender Passus: „Unter Beachtung des Unternehmensgegenstandes der Österreichischen Bundesbahnen, insbesondere hinsichtlich der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und der gesetzlichen Pflichten des Eisenbahnunternehmens (Betriebspflicht, Beförderungspflicht), soll

ausgehend von bewährten Elementen des GesmbH-Gesetzes ein Unternehmen herbeigeführt werden, in dem der Vorstand und das Aufsichtsorgan soweit als möglich eigenverantwortlich sind, insbesondere im Bereich der Tarife, der Finanzen, des Personals und des Beschaffungswesens.

AB zu BGBl. 868/1992: [Auf den Erläuterungen des IA] *aufbauend sieht das Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz 1992) vor, ein Unternehmen herbeizuführen, in dem ein Vorstand und ein Aufsichtsorgan eigenverantwortlich agieren. Dies ist allerdings nur erreichbar, wenn der Nationalrat auf das ihm zukommende Recht der Festlegung von Eisenbahntarifen sowie von Bezügen der in Betrieben des Bundes ständig beschäftigten Personen verzichtet, wofür mit diesem Antrag die nötigen verfassungsrechtlichen Änderungen vorgenommen werden sollen. Die Änderung des Art. 54 B-VG im Hinblick auf die Mitwirkung bei der Festsetzung von Bezügen der in Betrieben des Bundes ständig beschäftigten Personen (nunmehr „von Bezügen der in einem Dienstverhältnis zum Bund stehenden Personen, die in Betrieben des Bundes ständig beschäftigt sind“) geht auf eine Anregung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst zurück und bewirkt keine Änderung der Rechtslage, sondern soll lediglich der Klarstellung dienen, dass von dieser Mitwirkung nur Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit erfasst sind.*

AB zu BGBl. 508/1993: *Gegenstand der Initiativanträge 208/A, 209/A, 210/A und 211/A [...] ist die Einrichtung einer Bürgerbeteiligung bei bestimmten umweltrelevanten Projekten. Regelungszweck dieser Anträge ist es, die rechtzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit über geplante Vorhaben sicherzustellen, um jedermann die Möglichkeit zu geben, zwecks Verbesserung der Entscheidungsgrundlage zum Vorhaben Stellung zu nehmen und an einer öffentlichen Erörterung des Vorhabens teilzunehmen. In den auf die Bürgerbeteiligungsverfahren folgenden Verwaltungsverfahren in den einzelnen Sachgebieten sollten die initiativen Bürger als Beteiligte mitwirken können.*

Die Bundesregierung hat am 12. November 1991 die Regierungsvorlage 269 der Beilagen betreffend Umweltverträglichkeitsprüfung im Nationalrat eingebracht. Auch in dieser Regierungsvorlage ist vorgesehen, bei umweltrelevanten Großvorhaben eine Bürgerbeteiligung sicherzustellen. Bei der Beschlussfassung über diese Regierungsvorlage wurde von der Bundesregierung in Aussicht genommen, in den parlamentarischen Beratungen die gegenständlichen Anträge sowie die Regierungsvorlage 269 der Beilagen zusammenzuführen. [...]

Der Antrag 546/A wurde [...] wie folgt begründet: „Der VfGH hat in seinem Tätigkeitsbericht über das Jahr 1990 darauf hingewiesen, dass Verfahren zur Feststellung der Zuständigkeit des Rechnungshofes gegenüber öffentlichen Unternehmungen daran leiden, dass die von der bestrittenen Prüfungszuständigkeit betroffenen Unternehmungen nicht am Verfahren teilnehmen dürfen und dass für die Durchsetzung der Entscheidungen des VfGH entsprechende verfahrensrechtliche Handhaben fehlen.

Der vorliegende Initiativantrag soll nunmehr diese verfassungsrechtliche Lücke schließen und für die Zukunft derartige Erkenntnisse des VfGH durchsetzbar machen.

Eine rechtliche Änderung wird einerseits insofern vorgenommen, als nunmehr von Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Rechtsträger (Art. 121 Abs. 1 B-VG) und dem Rechnungshof die Rede ist. Dadurch werden auch solche Rechtsträger in das Verfahren vor dem VfGH einbezogen, die bisher zwar Anlass zu Meinungsverschiedenheiten sein konnten, ihre Rechtsauffassung in einem Verfahren vor dem VfGH aber nicht unmittelbar vertreten konnten. Andererseits wird die Bestimmung durch die Einfügung eines zweiten und dritten Satzes ergänzt. Diese Ergänzung legt vor allem die Verpflichtung jener Rechtsträger fest, die Rechnungshofkontrolle zu ermöglichen, für die der VfGH festgestellt hat, dass sie der Rechnungshofkontrolle unterliegen. Diese Verpflichtung soll in Zukunft durch die ordentlichen Gerichte vollstreckt werden können. Damit soll praktischen Schwierigkeiten begegnet werden, die dadurch entstanden sind, dass Rechtsträger, für die der VfGH festgestellt hatte, dass sie der Rechnungshofkontrolle unterliegen, deren Durchführung nicht zugelassen haben.

Nähere Regelungen, insbesondere auch über die Parteistellung des zu prüfenden Rechtsträgers und den Ausspruch seiner Verpflichtung, die Gebarungsprüfung bei sonstiger Exekution zu dulden, werden in einer gleichzeitig zu beschließenden Novelle des Verfassungsgesichtshofsgesetzes zu treffen sein.“

Der Antrag 544/A soll ebenfalls die Exekution von Entscheidungen des VfGH in Fällen des Art. 126 a B-VG sicherstellen. Darüber hinaus soll dem Rechnungshof in gleicher Weise wie der Volksanwaltschaft die Möglichkeit eingeräumt werden, die Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen durch den VfGH einzuleiten. [...]

IA zu BGBl. 504/1994: Der VfGH hat mit Erkenntnis vom 1. Juli 1993, G 75/93, erkannt, dass die Wahl des Bürgermeisters direkt durch das Gemeindevolk mit der Bundesverfassung unvereinbar ist. Mit der vorgeschlagenen Änderung des B-VG soll ermöglicht werden, dass landesverfassungsgesetzlich die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt wird. Im Übrigen soll am verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Bürgermeister und den anderen Organen nichts geändert werden.

Da es bei der Frage, ob der Bürgermeister direkt gewählt wird, um eine Entscheidung des Wahlsystems geht, die auch in allen anderen Zusammenhängen vom Verfassungsgesetzgeber getroffen wird, wird insofern die Entscheidung dem Landesverfassungsgesetzgeber überlassen. Dies gewährleistet, dass sich die Einführung auf den notwendigen breiten rechtspolitischen Konsens stützt, der für das Funktionieren von demokratischen Strukturen unerlässlich ist. Durch die Änderung wird die Autonomie der Länder gestärkt, weil die Systemscheidung, die bisher vom Bundesverfassungsgesetzgeber zu treffen war, in Zukunft in die Kompetenz des Landesverfassungsgesetzgebers fällt. Die näheren Bestimmungen über die Wahl erfolgen wie bisher durch Landesgesetz.

[Es] wird für Wien die Direktwahl des Bürgermeisters ausgeschlossen, weil dieser nach Art. 108 B-VG auch die Funktion des Landeshauptmannes hat. [...]

Das Arbeitsübereinkommen über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. GP des Nationalrates sieht eine Weiterentwicklung des demokratischen Systems und des Föderalismus vor. Dies erscheint im Hinblick auf die schwindende Teilnahme der Bürger am politischen Leben - gekennzeichnet durch niedrige Beteiligungen an Wahlen zu den gesetzlichen Vertretungskörpern -, aber auch den Bedürfnissen der Stärkung der Länder im Zuge einer allfälligen europäischen Integration dringend geboten.

Die Stellung des Landeshauptmannes als Vertreter des Landes und oberstes Organ der Landesregierung, aber auch als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung, stellen hohe Ansprüche an ihn, die gleichzeitig auch eine starke Absicherung und Verankerung durch die Landesbürger erfordern. Der Landeshauptmann könnte durch die vorgeschlagene Novelle, mit dem vom Bürger ausgestatteten Vertrauen, selbständiger agieren, denn derzeit werden längst fällige Reformen oftmals nicht in Angriff genommen, weil die Repräsentanten unter Rücksichtnahme auf ihre parteipolitischen Zwänge nicht handeln. Die Abhängigkeit von der Wiedernominierung durch eine Partei würde durch Direktwahlen wesentlich geringer werden und dem Prinzip der Direktwahl, wie es auch von der Nationalratswahlordnung 1992 durch die Einführung von direkt gewählten Mandatären in den Regionalwahlkreisen vorgezeichnet wird, weiter ausführen. [...]

Der VfGH hat mit Erkenntnis vom 1. Juli 1993 festgestellt, dass die Bundesverfassung für die in der Tiroler Gemeindevahlordnung 1991 vorgesehene Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindebürger anstelle des Gemeinderates keine Rechtsgrundlage bietet.

Nachdem dieses Wahlverfahren nicht nur in Tirol, sondern auch im Burgenland und in Kärnten bereits eingeführt wurde sowie in anderen Bundesländern vor der Einführung steht und sich weiters auch die Landeshauptmännerkonferenz für die Beibehaltung der Bürgermeister-Direktwahl ausgesprochen hatte, soll im B-VG eine Ermächtigung für den Landesgesetzgeber vorgesehen werden, die Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindebürger ermöglichen zu können.

Im Zusammenhang mit dieser angestrebten Regelung wäre es sinnvoll, unter einem auch andere anstehende wahrrechtliche Änderungen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist

auf die vom Herrn Bundeskanzler am 8. Oktober 1992 unterzeichnete Vereinbarung mit den Bundesländern zu verweisen, in der unter Punkt 4 d (Wahlen) folgendes festgehalten wurde:

„Das derzeitige Homogenitätsgebot im Bereich des Wahlrechts ist in der Weise zu ändern, dass die erforderlichen Beschränkungen der Landesgesetzgebung hinsichtlich der Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes ausschließlich im B-VG zu regeln sind. Im Übrigen sollen die Länder bei der Gestaltung des Wahlrechtes auf Landes- und Gemeindeebene den gleichen Spielraum haben wie der Bund bei der Gestaltung der Wahlordnung für den Nationalrat. Auf kommunaler Ebene soll auch das Abgehen vom Prinzip des Listenwahlrechtes ermöglicht werden.“

Die im ersten Satz dieser Vereinbarung angesprochene Regelung wurde bereits in das B-VG übernommen, die anderen Punkte sind noch offen. [...]

[...] Die Abgeordneten [...] haben weiters [...] den Initiativantrag 719/A, der ebenfalls dem Verfassungsausschuss zugewiesen wurde, im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Die Regierungsvorlage 1333 BgNR 17. GP betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 geändert wird, strebt im Interesse der Schaffung eines einheitlichen Anknüpfungspunktes die Ersetzung des Begriffs ‚ordentlicher Wohnsitz‘ durch den Begriff ‚Hauptwohnsitz‘ an.

In Ergänzung dieser Regierungsvorlage erscheint es zweckmäßig, den neu geschaffenen Begriff des Hauptwohnsitzes im B-VG selbst zu definieren. Dies soll in dem gegenüber der Regierungsvorlage neu vorgesehenen Art. 6 Abs. 3 B-VG erfolgen.

Die vorgeschlagene Bestimmung des Art. 151 Abs. 9 B-VG regelt zunächst das Inkrafttreten derjenigen Bestimmungen, die mit der Einführung des Begriffes ‚Hauptwohnsitz‘ zusammenhängen.

Um den jeweiligen einfachen Materiengesetzgeber zu veranlassen, zu bestimmen, ob an den Hauptwohnsitz oder an ein anderes Zuordnungskriterium angeknüpft werden soll, soll durch eine Übergangsbestimmung im zweiten Satz des Art. 151 Abs. 9 B-VG klargestellt werden, dass der derzeit gebräuchliche Begriff ‚ordentlicher Wohnsitz‘ ausdrücklich durch den Begriff Wohnsitz (vgl. Art. 6 Abs. 2 B-VG in der Fassung der Regierungsvorlage) ersetzt werden muss, wenn nicht von Verfassung wegen die Wirkung eintreten soll, dass anstelle des Begriffes ‚ordentlicher Wohnsitz‘ der Begriff ‚Hauptwohnsitz‘ tritt. Nachdem Übergangszeitraum soll jedenfalls der Begriff ‚ordentlicher Wohnsitz‘ keine Verwendung mehr finden können.

[...]

AB zu BGBl. 504/1994: In der Formulierung des Initiativantrages soll der Begriff ‚ordentlicher Wohnsitz‘ in ‚Gesetzen und Verordnungen‘ nicht mehr verwendet werden dürfen und durch den Begriff ‚Hauptwohnsitz‘ ersetzt werden. Da diese Formulierung die Auslegungsfrage aufwerfen könnte, ob der Begriff ‚Gesetze‘ auch Verfassungsgesetze erfasst, wäre es zweckmäßig, die Umschreibung durch die Wortgruppe ‚Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder‘ zu ersetzen. Weiters soll sich, solange die Landesgesetze nicht vorsehen, dass sich das Wahlrecht zum Landtag oder zum Gemeinderat nach dem Hauptwohnsitz oder dem Wohnsitz richtet, dieses Wahlrecht (auch über den im Übrigen vorgesehenen Übergangszeitpunkt hinaus) nach dem ordentlichen Wohnsitz richten. 2. Wahlrecht auf Landes- und Gemeindeebene:

Zu Art. 95 Abs. 3 erster Satz B-VG: Durch diese Bestimmung, die inhaltlich Art. 1 Z 2 des Initiativantrages 620/A entspricht, sollen auch auf Landesebene Regionalwahlkreise, wie sie Art. 26 B-VG für die Nationalratswahl vorsieht und sie in Niederösterreich und Tirol bereits eingeführt wurden, ermöglicht werden. [...]

Der Ausschuss stellt fest, dass auch dann, wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird, er weiterhin so wie dies bei den anderen allgemeinen Vertretungskörpern der Fall ist - ungeachtet der Textierung des Art. 20 Abs. 3 B-VG - gegenüber dem Gemeinderat auskunftspflichtig ist und sich nicht auf die Amtsverschwiegenheit berufen kann. Eine Änderung des Art. 20 Abs. 3 B-VG ist daher nicht erforderlich.

AB zu BGBl. 506/1994: *Im Zuge seiner Beratungen über die Regierungsvorlage 1597 der Beilagen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Gerichtsorganisationsgesetz, das Richterdienstgesetz, das Staatsanwaltschaftsgesetz, die Reisegebührenvorschrift 1955 und das Gehaltsgesetz 1956 geändert werden, hat der Justizausschuss [...] einstimmig beschlossen, dem Hohen Haus gemäß § 27 Abs. 1 des Geschäftsordnungsgesetzes einen selbständigen Antrag vorzulegen, der den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das B-VG in der Fassung von 1929 geändert wird, zum Gegenstand hat.*

Der Antrag war wie folgt begründet: „Der Justizausschuss hat die Verabschiedung des gleichzeitig beschlossenen Bundesgesetzes, mit dem das Gerichtsorganisationsgesetz, das Richterdienstgesetz, das Staatsanwaltschaftsgesetz, die Reisegebührenvorschrift 1955 und das Gehaltsgesetz 1956 geändert werden, zum Anlass genommen, in der Bundesverfassung zum einen die Unabhängigkeit der Richter zu stärken und zum anderen die organisatorischen Voraussetzungen für einen flexibleren Kräfteeinsatz in der Rechtspflege und einen besseren Rechtsschutz zu schaffen.

Das Richterdienstgesetz (§ 65 Abs. 1 und § 77 Abs. 1) sah in seiner ursprünglichen Fassung (BGBl. Nr. 305/1961) „Richter beim Oberlandesgericht für den Sprengel des Oberlandesgerichtes“ (so genannte „Sprengelrichter“) vor. Für diese Richter war kennzeichnend, dass sie innerhalb des Sprengels des Oberlandesgerichtes, bei dem sie ernannt waren, bei einem anderen Gericht als dem Oberlandesgericht für den Fall vorübergehenden Bedarfes infolge Krankheit,urlaubes, Geschäftsüberlastung oder infolge vorübergehender Vakanz eines Richterpostens für eine Dauer von höchstens sechs Monaten verwendet werden konnten. Schon § 46 des Gerichtsorganisationsgesetzes, RGBl. Nr. 217/1896, hatte den Oberlandesgerichtspräsidenten verpflichtet, bei Beurlaubungen zur Zeit der Gerichtsferien oder außerhalb dieser Zeit, bei Einberufungen zur Waffenübung, bei Erkrankungen, Erledigungen von Dienstposten oder im Falle eines vorübergehenden großen Geschäftsandranges durch Zuweisung von Adjunkten, die für den ganzen Oberlandesgerichtssprengel ernannt sind, Vorsorge zu treffen. § 3 Abs. 2 der Gerichtsverfassungsnovelle, BGBl. Nr. 422/1921, hatte zwischen für bestimmte Dienstorte und für den Sprengel des Oberlandesgerichtes ernannten Richtern unterschieden. Die Zahl der Sprengelrichter war nach der Gerichtsverfassungsnovelle auf den vierten Teil der nach dem Stellenplan für die Bezirksgerichte außerhalb des Sitzes eines Gerichtshofes festgesetzten Richterstellen, ausschließlich der Gerichtsvorsteherstellen, nach dem Richterdienstgesetz in seiner Stammfassung auf 30 vH dieser Richterstellen, bezogen auf den Sprengel des Oberlandesgerichtes, begrenzt.

Die fraglichen Stellen des Richterdienstgesetzes wurden vom VfGH mit Erkenntnis vom 12. März 1979, Slg. 8523/1979, als verfassungswidrig aufgehoben. Nach diesem Erkenntnis gebietet es die Verfassung, dass der Richter sein richterliches Amt unmittelbar bei einem bestimmten Gericht auszuüben hat. Dies hindere zwar den einfachen Gesetzgeber nicht, die im Interesse einer funktionierenden Justiz gebotenen Vorsorgen für den Fall der vorübergehenden Verhinderung eines Richters oder der kurzfristigen Vakanz einer Richterstelle, und zwar auch derart zu treffen, dass die vorübergehende Vertretung - wenn erforderlich - einem nicht auf eine Stelle bei demselben Gericht ernannten Richter zur Pflicht gemacht werde; solche Vertretungsregeln müssen aber auch in diesem Fall einer im voraus zu erlassenden festen Geschäftsverteilung entnehmbar sein.

In der Folge hat der Bundesgesetzgeber entsprechende Vertretungsregelungen vorgesehen (§ 77 Abs. 2 bis 4 und 6 des Richterdienstgesetzes). Diese Vertretungsregelungen konnten in der praktischen Anwendung nicht so überzeugen, dass die Stimmen, die im Laufe der letzten 14 Jahre eine flexibel einsetzbare „Personalreserve“ forderten, verstummt wären. Im Sinne des erwähnten Erkenntnisses des VfGH muss jeder Richter auf eine Planstelle bei einem bestimmten Gericht ernannt werden, sein richterliches Amt unmittelbar bei diesem Gericht ausüben und in die Geschäftsverteilung dieses Gerichts einbezogen werden. Ein in die Geschäftsverteilung eines Gerichtes einbezogener Richter kann nach den Erfahrungen der Praxis bei Auftreten eines unvorhergesehenen Ersatzfalles kaum und, wenn überhaupt, nur gegen große Widerstände aus der Geschäftsverteilung herausgelöst werden, um bei einem anderen Gericht eingesetzt zu werden. Insbesondere die äußerst komplexen Großverfahren

der letzten Jahre, die es erforderlich machten, die betreffenden Richter von den sonstigen Geschäften freizustellen, ließen die auf einfachgesetzlicher Ebene möglichen Regelungen als ungenügend erscheinen.

Die neue Regelung für Sprengelrichter enthält 65 Abs. 2 RDG in der Fassung der gleichzeitig beschlossenen Novelle, eine Bestimmung, die in der Regierungsvorlage noch als Verfassungsbestimmung vorgeschlagen war.

Der Justizausschuss hält es jedoch für richtig, derart grundlegende Vorschriften, die die richterliche Unabhängigkeit regeln und sichern, in die Verfassungsurkunde selbst aufzunehmen und daher das B-VG entsprechend zu ändern. Damit kann der neue § 65 Abs. 2 RDG auf einfachgesetzlicher Stufe beschlossen werden.

Bei dieser Gelegenheit hat der Justizausschuss auch den Art. 87 Abs. 3 B-VG neu gefasst und mit dem Ziel einer Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit im Verfassungsrang normiert, dass eine nach der Geschäftsverteilung einem Richter zufallende Sache ihm nicht etwa durch ein monokratisches, im Weisungszusammenhang stehendes Organ der Justizverwaltung, sondern nur durch den nach der Gerichtsverfassung hiezu berufenen Senat, den zuständigen Personalsenat, abgenommen werden darf, und zwar nur im Fall der Verhinderung des Richters oder dann, wenn der Richter wegen des Umfangs seiner Aufgaben an deren Erledigung innerhalb einer angemessenen Frist gehindert ist.

Der Ausdruck „Verhinderung“ ist gleichbedeutend mit dem im bisherigen Art. 87 Abs. 3 B-VG verwendeten Ausdruck „Behinderung“, der überholt erscheint, und umfasst jedenfalls die Fälle krankheits- oder unfallsbedingter Abwesenheit sowie die des Art. 88 Abs. 2 und 3 B-VG (§ 65 Abs. 2 Z 1 und 2 RDG in der neuen Fassung). An der Erledigung ihrer Aufgaben wegen deren Umfangs gehindert sind Richter hinsichtlich jener Geschäfte, die sie wegen Bearbeitung von Akten ungewöhnlichen Umfangs nicht wahrnehmen können, und Richter, in deren Gerichtsabteilungen Rückstände bestehen oder zu entstehen drohen (§ 65 Abs. 2 Z 3 und 4 RDG in der neuen Fassung).

Der Begriff „innerhalb einer angemessenen Frist“ ist Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention entnommen, wonach in Zivil- und Strafsachen jedermann Anspruch auf ein faires Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist hat.

Durch den neuen Art. 88a B-VG wird eine verfassungsrechtliche Grundlage für den neuen § 65 Abs. 2 RDG geschaffen, der durch die Einführung von Sprengelrichtern neuen Typs sicherstellen soll, dass der Gerichtsbetrieb auch bei unvorhergesehenen Ausfällen funktionsfähig bleibt und die rechtsschutzsuchende Bevölkerung nicht unzumutbare Verzögerungen hinnehmen muss.

Nach Art. 88a B-VG kann die Gerichtsverfassung bestimmen, dass bei einem übergeordneten Gericht - nach der vorgesehenen einfachgesetzlichen Regelung sind das die Oberlandesgerichte - Stellen für Sprengelrichter vorgesehen werden können. Mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Garantien der richterlichen Unabhängigkeit, Unverletzbarkeit und Unabsetzbarkeit darf aber die Zahl der Sprengelrichterstellen 2 vH der bei den nachgeordneten Gerichten bestehenden Richterstellen nicht übersteigen.

Die Verwendung der Sprengelrichter bei den nachgeordneten Gerichten wird von dem durch die Gerichtsverfassung hiezu berufenen Senat - nach der vorgesehenen einfachgesetzlichen Regelung vom Außensenat des Oberlandesgerichtes - bestimmt.

Sprengelrichter dürfen nur mit der Vertretung von Richtern nachgeordneter Gerichte und nur im Fall der Verhinderung dieser Richter oder dann betraut werden, wenn diese Richter wegen des Umfangs ihrer Aufgaben an deren Erledigung innerhalb einer angemessenen Frist gehindert sind. Durch den Gleichklang dieser Bestimmung mit der allgemeinen Regel des neu gefassten Art. 87 Abs. 3 B-VG ist sichergestellt, dass ein Sprengelrichter vom Personalsenat des übergeordneten Gerichtes nur dann mit der Vertretung von Richtern nachgeordneter Gerichte betraut werden darf, wenn dieselben Voraussetzungen vorliegen, die es zulassen würden, dass der zuständige Personalsenat einem solchen Richter eine ihm nach der Geschäftsverteilung zufallende Sache abnimmt und sie einem anderen Richter desselben Gerichtes überträgt.

Damit trägt der Justizausschuss dem Anliegen Rechnung, die verfassungsrechtliche Grundlage so eng wie möglich zu fassen, damit sie nicht für Maßnahmen ausgenützt werden kann, die die Unabhängigkeit der Richter in weiterem Umfang berühren würden, als dies in der vorgesehenen Novelle des Richterdienstgesetzes für die Sprengelrichter als unumgänglich notwendig erkannt wurde.

RV zu BGBl. 1013/1994: I. Zur Ausgangslage: Mit dem am 9. September kundgemachten Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union („Beitritts-BVG“, BGBl. Nr. 744/1994) wurde die Ermächtigung zum Abschluss des EU-Beitrittsvertrages erteilt. Die durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union bewirkten Änderungen der österreichischen Rechtsordnung lassen bestimmte bundesverfassungsgesetzliche Anpassungsregelungen zweckmäßig erscheinen.

II. Legistische Vorgangsweise: Mit der im Entwurf vorliegenden B-VG-Novelle wird im Ersten Hauptstück des B-VG ein neuer Abschnitt „B. Europäische Union“ eingefügt. Dieser Abschnitt beinhaltet Regelungen über die Wahl der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament, die Stellung öffentlich Bediensteter in diesem Zusammenhang, Unvereinbarkeiten mit bestimmten Ämtern, die Nominierung österreichischer Vertreter in Institutionen der Europäischen Union, die Ländermitwirkung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten sowie die Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Weiters erfolgen Anpassungen im System des geltenden B-VG durch Regelungen über die Unvereinbarkeit von Mandaten in allgemeinen Vertretungskörpern und die Zuständigkeiten des VfGH.

III. Die Schwerpunkte des Entwurfes:

1. Wahlen zum Europäischen Parlament: Ein wesentliches Element der in Art. 8b des EG-Vertrages in der Fassung des Titels 11 Art. G Abschnitt C „2. Teil, Die Unionsbürgerschaft“ des Unionsvertrages geregelten Unionsbürgerschaft ist das Recht der Unionsbürger auf Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament. Die in Ausführung dieser Bestimmung ergangene Richtlinie des Rates 93/109/EG vom 6. Dezember 1993 (ABl. L 329 vom 30. 12. 1993, S. 34) regelt die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechtes bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Sie bezweckt - unbeschadet des in Art. 138 Abs. 3 EG-Vertrag vorgesehenen einheitlichen Wahlverfahrens und in Anbetracht der unterschiedlichen Wahlrechtsordnungen der Mitgliedstaaten - keine Harmonisierung der nationalen Wahlrechtsvorschriften, sondern normiert lediglich die Modalitäten der Durchführung der Wahlteilnahme von Unionsbürgern im Wohnsitzmitgliedstaat.

2. Mitwirkung der Länder und Gemeinden bei Vorhaben der Europäischen Union: Mit der Abgabe von Hoheitsbefugnissen an die Organe der Europäischen Union im Rahmen der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union ergeben sich insbesondere Auswirkungen auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs. Mit den vorgesehenen Regelungen sollen die Auswirkungen dieser Zuständigkeitsübertragung durch Regelungen über die Mitwirkung der Länder und Gemeinden an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten teilweise kompensiert werden. Die Bestimmungen orientieren sich weitgehend an den bestehenden Mitwirkungsrechten des geltenden Verfassungsrechtes, welche durch die B-VG-Novelle 1992, BGBl. Nr. 276, erlassen wurden. Im Hinblick auf die Schaffung eines neuen Abschnittes „B. Europäische Union“ wurde die systematische Verlagerung dieser Regelungen zweckmäßig. Inhaltlich wurden die Bestimmungen auf Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union abgestimmt. Dabei kommt dieser Bestimmung die gleiche Bedeutung zu, wie der entsprechenden Formulierung im derzeitigen Art. 10 Abs. 4 und 5.

Nähere Regelungen betreffend die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration bilden den Gegenstand einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG.

3. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates bei Vorhaben der Europäischen Union: Um auch die durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organe entstehenden Kompetenzverluste nationaler parlamentarischer Organe teilweise auszugleichen, werden Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates im Rahmen der inner-

staatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten, und zwar im wesentlichen in Form eines Informations- und Stellungnahmerechtes vorgesehen. Eine Bindungswirkung solcher Stellungnahmen ist jedoch nur für jene Stellungnahmen des Nationalrates vorgesehen, die sich auf Angelegenheiten beziehen, in denen die Gesetzgebung Bundessache wäre, ginge es nicht um ein Vorhaben der Europäischen Union.

4. Regelungen betreffend die Teilnahme Österreichs an der GASP: anlässlich der Behandlung des Kapitels 24 („Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“/GASP) im Rahmen der Verhandlungen über einen Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat der Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten am 9. November 1993 während der vierten Tagung auf Ministerebene u.a. folgende Erklärung abgegeben:

„... Österreich wird an der Außen- und Sicherheitspolitik der Union und an ihrer dynamischen Weiterentwicklung aktiv teilnehmen und akzeptiert die Bestimmungen des Titels V sowie die relevanten, dem Vertrag über die Europäische Union angeschlossenen Deklarationen. Österreich geht davon aus, dass die aktive und solidarische Mitwirkung an der GASP mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen vereinbar sein wird. Entsprechende innerstaatliche rechtliche Anpassungen werden angesichts der geänderten politischen Rahmenbedingungen in Europa im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vorzunehmen sein.“

Dieser gegenüber den Vertretern der Europäischen Union abgegebenen Erklärung soll nunmehr durch die im vorliegenden Entwurf vorgesehene bundesverfassungsgesetzliche Regelung Rechnung getragen werden.

Gemäß dem Titel V des Vertrages über die Europäische Union besteht die Möglichkeit, dass der Rat der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemeinsame Standpunkte (Art. J.2 Abs. 2 EUV) oder gemeinsame Aktionen (Art. J.3 EUV) beschließt. Es ist nicht auszuschließen, dass die Mitwirkung an der Beschlussfassung über derartige Maßnahmen bzw. an deren Durchführung mit der geltenden Verfassungsrechtslage in verschiedener Hinsicht im Widerspruch stehen könnte. Derartige Probleme könnten vor allem im Zusammenhang mit Maßnahmen entstehen, mit denen die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren Ländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden. Solche Wirtschaftsanktionen können beispielsweise mengenmäßige Beschränkungen oder ein gänzlich Export- bzw. Importverbot für den Warenverkehr sowie Beschränkungen oder Verbote auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs (vgl. Art. 73g EGV) im Verhältnis zu bestimmten Drittstaaten umfassen (wirtschaftliche Boykottmaßnahmen). Beispielsweise ist auf folgende von der Europäischen Union in der Vergangenheit gesetzte Maßnahmen zu verweisen: Importverbote gegenüber Argentinien während des Falkland-Konflikts (1982), Verbote des Importes von Goldmünzen und der Durchführung von Neuinvestitionen gegenüber der Republik Südafrika (1986), Waffenexportverbote gegenüber Zaire (1993) und Sudan (1994), Einschränkung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Haiti u.a. durch diverse Import- und Export- sowie Zahlungsverbote (1994).

Soweit die Umsetzung derartiger Maßnahmen im Rahmen der GASP durch gemeinschaftsrechtliche Instrumente erfolgt (insbesondere Art. 228a EGV), kann sich auf Grund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts kein Konflikt mit der geltenden Verfassungslage ergeben. Angesichts des ausschließlich intergouvernementalen Charakters der GASP kommt in diesem Rahmen den getroffenen Beschlüssen, die solchen Maßnahmen vorangehen, jedoch kein gemeinschaftsrechtlicher Charakter zu. Um die Mitwirkung Österreichs auch daran zu ermöglichen, ist daher eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen.

Diese Verfassungsbestimmung (Art. 23f) ermöglicht es Österreich, sich an Beschlüssen im Rahmen der GASP über Sanktionen gegen Drittstaaten zu beteiligen, wobei als wichtigster davon erfasster Beispielsfall Wirtschaftssanktionen genannt sind. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Teilnahme Österreichs an Maßnahmen, die auf Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen beruhen, selbstverständlich auch weiterhin zulässig ist.

Dabei ist davon auszugehen, dass zwischen den Verpflichtungen eines EU-Mitgliedstaates auf der Basis des Titels V des Vertrages über die Europäische Union und den Kern-

elementen der Neutralität kein Widerspruch besteht. Durch seinen Beitritt zur Europäischen Union wird Österreich weder zu der Teilnahme an Kriegen verpflichtet, noch muss es Militärbündnissen beitreten oder der Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet zustimmen, daher bleibt dieser Kernbestand der Neutralität Österreichs unberührt.

Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Regelung stellt auf die derzeit in der Europäischen Union geltende Rechtslage ab. Auf allfällige künftige Änderungen des Vertrages über die Europäische Union (beispielsweise im Zusammenhang mit der für 1996 vorgesehenen Revision des Art. J.4 EUV) kann der vorliegende Entwurf naturgemäß nicht Bedacht nehmen. Sollten sich künftig solche Änderungen der maßgeblichen EU-Rechtslage ergeben, so wird gegebenenfalls zu entscheiden sein, ob und in welcher Weise eine entsprechende Neugestaltung der innerösterreichischen Rechtslage erforderlich ist.

5. Unvereinbarkeitsregelungen: Die Unvereinbarkeitsregelungen des B-VG sind gemäß den europarechtlichen Vorgaben und im Rahmen des dadurch gegebenen Spielraumes für die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen neu zu gestalten bzw. zu ergänzen. Die bestehenden Unvereinbarkeiten werden im Hinblick auf die Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament erweitert. Soweit Unvereinbarkeiten bereits auf Ebene des Europarechtes im Detail normiert sind, besteht keine Notwendigkeit einer zusätzlichen Festlegung auf nationaler Ebene. Dies betrifft beispielsweise die Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zur Regierung eines Mitgliedstaates mit der Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament gemäß Art.6 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments - Direktwahlakt, DWA. (Im Unterschied dazu existieren auf europarechtlicher Ebene keine explizit normierten Unvereinbarkeiten hinsichtlich von Staatssekretären. In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, dass im Hinblick auf die europarechtliche Praxis die Funktion eines Staatssekretärs mit der Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament unvereinbar sein wird.)

Auf Grund der Ermächtigung des Art. 6 Abs. 2 DWA kann jeder Mitgliedstaat nach Art. 7 Abs. 2 DWA weitergehende innerstaatlich geltende Unvereinbarkeiten bezüglich der Mitgliedschaft im Europäischen Parlament festlegen. Derartige Regelungen werden durch den vorliegenden Entwurf in das B-VG aufgenommen.

6. Zuständigkeit: Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung dieses Bundesverfassungsgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“).

AB zu BGBl. 1013/1994: Die Regierungsvorlage enthält Anpassungsregelungen, die durch Änderungen der Österreichischen Rechtsordnung auf Grund des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union erforderlich sind.

Der Gesetzentwurf enthält folgende Schwerpunkte:

1. Wahlen zum Europäischen Parlament: Die von der Republik Österreich zu entsendenden Abgeordneten zum Europäischen Parlament sollen auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes der Männer und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Wahlberechtigt ist, wer am 1. Jänner des Wahljahres das 18. Lebensjahr vollendet hat und am Stichtag der Wahl entweder die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt und nicht nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union vom Wahlrecht ausgeschlossen ist oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt und nach den Grundsätzen des Rechts der Europäischen Union wahlberechtigt ist. Die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren sollen durch Bundesgesetz geregelt werden.

2. Mitwirkung der Länder und Gemeinden bei Vorhaben der Europäischen Union: Mit den vorgesehenen Regelungen sollen die Auswirkungen der Abgabe von Hoheitsbefugnissen an die Organe der Europäischen Union im Rahmen der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union durch Regelungen über die Mitwirkung der Länder und Gemeinden an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten teilweise kompensiert werden.

3. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates bei Vorhaben der Europäischen Union: Um auch die durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organe entstehenden Kompetenzverluste nationaler parlamentarischer Organe teilweise auszugleichen, werden Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten, und zwar im wesentlichen in Form eines

Informations- und Stellungnahmerechte vorgesehen. Eine Bindungswirkung solcher Stellungnahmen ist jedoch nur für jene Stellungnahmen des Nationalrates vorgesehen, die sich auf Angelegenheiten beziehen, in denen die Gesetzgebung Bundessache wäre, ginge es nicht um ein Vorhaben der Europäischen Union.

4. Regelungen betreffend die Teilnahme Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Die vorliegenden diesbezüglichen Regelungen sollen einer Erklärung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten gegenüber den Vertretern der Europäischen Union Rechnung tragen, wonach Österreich an der dynamischen Weiterentwicklung der GASP aktiv teilnehmen wird und die Bestimmungen des Titels V des Vertrages über die Europäische Union (Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betreffend gemeinsame Standpunkte oder gemeinsame Aktionen) sowie die relevanten, dem Vertrag über die Europäische Union angeschlossenen Deklarationen akzeptiert.

5. Unvereinbarkeitsregelungen: Durch den gegenständlichen Gesetzentwurf sollen gemäß den europarechtlichen Vorgaben und im Rahmen des dadurch gegebenen Spielraumes für die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen die Unvereinbarkeitsregelungen des B-VG neu gestaltet bzw. ergänzt werden.

[...] Bedingt durch den voraussichtlichen Beitritt der Republik zur Europäischen Union erscheint die Beschlussfassung über ein Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Nationalrat in Angelegenheiten der Europäischen Union erforderlich.

Grund hierfür ist, dass im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration viele Regelungsmaterien der nationalen Kompetenz entzogen und ‚europäisiert‘ werden. Der Nationalrat würde dadurch einen entscheidenden Verlust seiner legislativen Aufgaben erfahren, während die legislativen Befugnisse der Bundesregierung wachsen würden.

Ein wesentlicher Grund für die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates sowie des Bundesrates wird auch darin gesehen, dass hierdurch das beklagenswerte Demokratiedefizit der Europäischen Union gemindert wird.

Grundlage für die Festlegung der Informations- und Mitwirkungsrechte des Nationalrates ist Art. 24 B-VG 1920 in der Fassung 1929 in der geltenden Fassung in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1 und Art. 49a leg. cit., welche hinsichtlich der Legislativgewalt die Grundsätze aufstellen, dass

- der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes ausüben,
- Gesetzesvorschläge ua. als Vorlagen der Bundesregierung an den Nationalrat gelangen und
- der Bundeskanzler gemeinsam mit den zuständigen Bundesministern lediglich zu formal-legislativen Akten, wie der Wiederverlautbarung von Bundesgesetzen, ermächtigt ist.

Als Voraussetzung für die Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten der Europäischen Union wird gesehen, dass die Bundesregierung den Nationalrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet. Die Informationspflicht bezieht sich hierbei auf alle Vorhaben der Europäischen Union, die für die Republik Österreich von Interesse sein können.

Festzulegen ist, dass die Unterrichtung des Nationalrates durch die Bundesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erfolgen hat. Grund hierfür ist, dass bis zu dieser Festlegung der Nationalrat sonst häufig nicht in der Lage wäre, auf die Beschlüsse der EU Einfluss zu nehmen, da er durch die verspätete Information vor vollendete Tatsachen gestellt würde, welche er nur noch zur Kenntnis nehmen könnte.

Die Pflicht zur frühestmöglichen Unterrichtung soll daher eine fundierte Willensbildung des Nationalrates ermöglichen.

Die Bundesregierung hat daher zunächst die Richtlinien und Verordnungsentwürfe der Europäischen Union dem Nationalrat zu übersenden, und zwar bereits dann, wenn die Planungen erst soweit gediehen sind, dass sich eine klare Konzeption ablesen lässt. Zusätzlich hat die Bundesregierung die Pflicht, den Nationalrat unverzüglich über ihre Willensbildung und über den Verlauf der Beratungen zu unterrichten. In der Folge gibt die Bundesregierung, analog wie bei der Vorlage von Gesetzesvorschlägen in Art. 41 Abs. 1 B-VG 1920 in der

Fassung 1929 in der geltenden Fassung, dem Nationalrat Gelegenheit zur Willensbildung, die in diesem Fall in einer Stellungnahme mündet, welche die Bundesregierung bei Mitwirkung beim Rechtsetzungsakt der Europäischen Union zugrunde zu legen hat.

Zu diesen Rechtsetzungen gehören nicht nur Verordnungen und Richtlinien, sondern auch Beschlüsse des Rates, die einem Rechtsetzungsakt entsprechen (z.B. Visumzwang Art. 100c EG-Vertrag, einheitliche Visagegestaltung, Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, Wahlverfahren Art. 138 EG-Vertrag, Eigenmittel der Gemeinschaft Art. 201 EG-Vertrag ua.).

Die Bundesregierung muss die Frist zur Stellungnahme so bemessen, dass der Nationalrat ausreichend Gelegenheit zur Abgabe der Stellungnahme hat und diese bei den Verhandlungen im Rat eine Berücksichtigung finden kann. [...]

RV zu BGBl. I 100/2003: *Durch die vorgeschlagenen Änderungen soll dem B-VG etwas mehr als siebenzig Jahre nach seiner Wiederverlautbarung im Jahr 1930 wieder ein einheitliches Erscheinungsbild gegeben werden. Diese gehen im Wesentlichen auf einen von Walter (Überlegungen zu einer Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts I [1994], 40) erstatteten Vorschlag zurück. Darüber hinaus soll durch die [...] einheitliche Zitierweise und die [...] vorgeschlagene Anpassung an die neue Rechtschreibung die Volltextsuche im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) erleichtert werden. Alle Änderungen sind legislatischer und rein textueller Natur, der normative Inhalt der von ihnen betroffenen Bestimmungen bleibt unverändert.*

RV zu BGBl. I 27/2007: *Hauptgesichtspunkte des Entwurfes: Das Regierungsprogramm der Bundesregierung für die 23. GP sieht im Kapitel „Staats- und Verwaltungsreform“ in dessen Punkt 5 „Wahlrecht“ unter anderem folgende bundesverfassungsgesetzlich zu treffenden Maßnahmen vor:*

- *die Senkung des aktiven Wahlalters auf das vollendete 16. Lebensjahr,*
- *die Einführung der Briefwahl, wobei der Wahrung des Wahlgeheimnisses besonderes Augenmerk gewidmet werden soll, und*
- *Vereinfachung des Wahlvorgangs im Ausland sowie*
- *die Verlängerung der GP ab der 24. GP auf fünf Jahre. Mit dem vorgeschlagenen Entwurf sollen diese Maßnahmen verwirklicht werden.*

Finanzielle Auswirkungen: Mit Ausnahme der durch den Gesetzgebungsprozess selbst verursachten finanziellen Auswirkungen werden durch den vorgeschlagenen Entwurf keine unmittelbaren finanziellen Aufwendungen verursacht.

RV zu BGBl. I 1/2008: *Ausgangslage: Klare, transparente und anreizkompatible Regeln im Haushaltsrecht sind notwendige Voraussetzungen für stabile, tragfähige öffentliche Finanzen und eine effiziente Mittelverwendung. Damit werden wiederum die Bedingungen für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung geschaffen. Es entsteht Spielraum für eine zukunftsorientierte, wachstumsfördernde und konjunkturstabilisierende Budgetpolitik, und die Fairness zwischen den Generationen wird erhöht. Dem Haushaltsrecht kommt daher in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung eine mittelbare, nichtsdestotrotz jedoch eine entscheidende Rolle zu.*

Mit der umfassenden Neugestaltung des Bundeshaushaltsrechts im Jahr 1986 wurde das Haushaltsrecht auf verfassungsgesetzlicher und einfachgesetzlicher Ebene neu kodifiziert. Anstelle von verschiedenen, zersplitterten Rechtsquellen trat ein kompaktes Normensystem, das sich in den folgenden Jahren als äußerst funktionsfähig erwiesen hat. Nach dem Bericht des Verfassungsausschusses waren Grundgedanken bzw. Schwerpunkte der Haushaltsrechtsreform 1986 die Vergrößerung der Flexibilität beim Budgetvollzug, die begleitende Budgetkontrolle durch den Nationalrat, das grundsätzliche Gebot der Ausrichtung aller öffentlicher Haushalte nach konjunkturellen Erfordernissen sowie umfassende Neuregelungen für den Fall des Budgetprovisoriums.

Das bestehende Bundeshaushaltsrecht bietet einen stabilen Rahmen, innerhalb dessen die Budgeterstellung sowie ein geordneter Budgetvollzug unter der Gesamtverantwortung des Bundesministers für Finanzen gesichert sind. Im Zuge des Paradigmenwechsels der 90iger

Jahre, als einerseits Konsolidierungsbemühungen gesetzt und andererseits in einem breiteren Sinn die Qualität der öffentlichen Finanzen sowie die langfristige Ausrichtung der öffentlichen Finanzen diskutiert wurden, traten jedoch im Haushaltsrecht auch Schwachstellen zu Tage. Diese wurden zwar teilweise durch Änderungen im tatsächlichen Budgetprozess, insbesondere einem straffen top down Vorgehen kompensiert. Es zeigte sich jedoch, dass die gesetzlichen Bestimmungen den geänderten Rahmenbedingungen nicht mehr im gleichen Maße entsprechen konnten. Reformbedarf wurde in den folgenden Bereichen identifiziert:

- die vorherrschende beinahe ausschließliche Inputorientierung
- die fehlende verbindliche mehrjährige Ausrichtung
- die ausschließliche Steuerungsrelevanz des Prinzips der Kameralistik

Darüber hinaus gibt es Reformbedarf in verschiedenen technischen Punkten, beispielsweise bei Gliederung und Bindungswirkung.

Erfahrungen mit Haushaltsrechtsreformen: Die internationale Entwicklung im Bereich der öffentlichen Verwaltung brachte eine globale Modernisierungsbewegung hervor, die in vielen Ländern selbst unter stark differierenden institutionellen Rahmenbedingungen weit reichende Wirkungen entfaltete. Maßnahmen im Bereich des Haushaltsrechts, d.h. der grundlegenden Regeln, nach denen die Budgets geplant, beschlossen und vollzogen werden, sowie insbesondere der Budgetprozess standen dabei in der Regel im Zentrum der Reformbemühungen.

Besonders hervorzuheben sind:

- Orientierung an budgetpolitischen Regeln (regelgebundene Finanzpolitik):
z.B. Schweden: Die öffentlichen Finanzen sollen im Durchschnitt über den Konjunkturzyklus einen Überschuss von 2 % des BIP aufweisen
z.B. Schweiz: Verfassungsrechtliche Ausgabenbegrenzung durch die sog. „Schuldenbremse“: Ausgaben dürfen über einen Konjunkturzyklus nicht höher sein als Einnahmen: der Höchstbetrag der Ausgaben entspricht der Höhe der Einnahmen korrigiert um einen Konjunkturfaktor
z.B. Vereinigtes Königreich: Über den Konjunkturzyklus sollen Schulden nur im Ausmaß der Investitionen und nicht für laufende Aufwendungen eingegangen werden („golden rule“). Die Nettoverschuldung soll im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) über den Konjunkturzyklus 40 % nicht übersteigen („sustainable investment rule“)
- Mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik mit Ausgabenrahmen
z.B. EU: Finanzielle Vorausschau: verbindlicher Ausgabenrahmen für sieben Jahre
z.B. Schweden: Verbindlicher Ausgabenrahmen für die nächsten drei Jahre (rollierend) sowie die Aufteilung der Ausgaben auf 27 Aufgabenbereiche
- Orientierung an Wirkungen („outcomes“) und Leistungen („outputs“) anstelle der Inputorientierung
z.B. Vereinigtes Königreich: Definition von mittel- bis langfristig messbaren Zielen und Prioritäten für einzelne Ministerien sowie ressortübergreifend (sog. „public service agreements“)
z.B. Frankreich: Wirkungsorientierte Budgetierung („projet annuel de performance“): Ziele und Indikatoren messen die Aktivitäten des Staates vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Wirkung (Perspektive des Bürgers), der Servicequalität (Perspektive des Leistungsempfängers) und der Effizienz (Perspektive des Steuerzahlers)
- Flexibilisierung des Budgetvollzuges mit dem Prinzip der Zusammenführung der Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung
z.B. Frankreich: Neustrukturierung des Budgets: Anstelle von 850 Kapiteln treten rund 150 Programme; Programme stellen Globalbudgets dar (Ausnahme: Obergrenze für Personalaufwendungen)
z.B. Schweiz: FLAG: Führung durch Leistungsauftrag und Globalbudget
- Einführung von Elementen des kaufmännischen Rechnungswesens anstelle der ausschließlichen Orientierung an kameralistischen Prinzipien
z.B. Vereinigtes Königreich: Budgeterstellung und Mehrjahresplanung sowie jährliches Rechnungs- und Berichtswesen nach dem Prinzip der periodengerechten Zuordnung

(Basis: „UK GAAP“); Zuordnung der Kosten und des Finanzierungsbedarfes zu den Zielen der Ministerien

- Höhere Standards an Transparenz in Angelegenheiten der öffentlichen Haushalte z.B. IMF: Veröffentlichung der „besten Praktiken“ („IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency“)

Wie die internationalen Beispiele zeigen, verlangt gutes Regieren im Bereich der öffentlichen Haushalte einen integrierten Ansatz, d.h. die Kombination der oben angesprochenen Elemente und deren Anpassen an die institutionellen Beschaffenheiten eines Staates. Die isolierte Einführung eines Instruments führt nicht zum Erfolg. Regeln, welche z.B. allein auf die Steuerung des Gesamthaushalts ausgerichtet sind, entfalten weniger nachhaltige Wirksamkeit und sind deutlich weniger stabil als integrierte Regelwerke.

Einzelne Elemente der oben angeführten international bereits erprobten Maßnahmen, insbesondere die Zusammenführung der Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung sowie die Flexibilisierung des Budgetvollzuges wurden in Österreich im Rahmen der Flexibilisierungsklausel für ausgewählte Organisationseinheiten getestet. Mittlerweile kann auf eine siebenjährige Erfahrung mit der Flexibilisierungsklausel zurückgeblickt werden.

Es zeigten sich sehr überzeugende Erfolge. In den Dienststellen konnte eine deutlich höhere Motivation der MitarbeiterInnen sowie eine gesteigerte Leistungs- und Ergebnisorientierung festgestellt werden. Dies führte zu Saldoverbesserungen in der Größenordnung von durchschnittlich 8 bis 16 % pro Jahr. Eine Verbreiterung dieses Ansatzes erscheint daher sehr viel versprechend.

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs: Mit dem vorliegenden Entwurf soll der Grundstein für ein modernes, den folgenden Zielsetzungen entsprechendes Haushaltsrecht geschaffen werden:

1. Zielbestimmung und Grundsätze der Haushaltsführung: Bei der Haushaltsführung sind das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und nachhaltig geordnete öffentliche Finanzen anzustreben. Als Grundsätze der Haushaltsführung werden Wirkungsorientierung, Transparenz, Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage definiert. Eine besondere Ausprägung der Wirkungsorientierung, nämlich die Wirkungsorientierung vor dem Hintergrund der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen, wird im Entwurf speziell hervorgehoben.

2. Finanzrahmen: Der Finanzrahmen ist das zentrale Instrument für die mittelfristige Gesamtsteuerung im Rahmen der Haushaltsführung. Dieses Instrument wird Österreich auch explizit vom Internationalen Währungsfonds empfohlen (siehe Art. IV Konsultation vom August 2004).

Der Finanzrahmen ist auf vier Jahre ausgerichtet und ist verbindlich, d.h. es handelt sich nicht um ein technisches Planungsinstrument, sondern er steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Bundesfinanzgesetze bewegen müssen. Der Finanzrahmen soll in komprimierter Form die wesentlichen Eckpunkte der Budgetpolitik und die Schwerpunktsetzungen darstellen. Der Finanzrahmen dient der Planung des Ressourcenverbrauches des Budgets.

Der Finanzrahmen ist in den Budgetprozess eingebettet. Internationalen „besten Praktiken“ wie z.B. Schweden folgend besteht dieser aus zwei Phasen, nämlich im Frühjahr aus dem Beschluss oder der Novellierung des Bundesfinanzrahmengesetzes und im Herbst aus der Detailaufteilung innerhalb der Ressorts im Bundesfinanzgesetz.

3. Umsetzung durch Bundesgesetz und In-Kraft-Treten: Die näheren Bestimmungen über Erstellung und Vollzug des Bundesfinanzrahmengesetzes sowie über die sonstige Haushaltsführung des Bundes gemäß den Haushaltsgrundsätzen erfolgen durch einfaches Bundesgesetz. Die Bestimmungen bezüglich des Finanzrahmens sollen mit 1. Jänner 2009 in Kraft treten, die Bestimmungen bezüglich der neugefassten Haushaltsgrundsätze mit 1. Jänner 2013. Diese Zeitspanne ist nach den internationalen Erfahrungen bei Umstellungen dieser Tragweite unbedingt erforderlich. Das Bundeshaushaltsgesetz muss - auf Basis der Haushaltsgrundsätze - neu gefasst werden, das Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen muss auf eine neue Basis gestellt werden. Damit verbunden wird ein tiefgreifender Veränderungsprozess in der Verwaltung angestoßen.

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen Regelungen gründet sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung...“).

AB zu BGBl. I 1/2008: Ausgangspunkt: Modernisierungsbedarf des österreichischen Haushaltsrechts

Durch Neufassung der Zielbestimmungen und der Grundsätze der Haushaltsführung sowie im Wege der Etablierung eines mittelfristig verbindlichen, auf den Ressourcenverbrauch des Bundesbudgets bezogenen Finanzrahmens soll die vorliegende Reform der haushaltsrechtlichen Verfassungsbestimmungen eine Modernisierung unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen und bester Praktiken ermöglichen.

RV zu BGBl. I 2/2008: Haupt Gesichtspunkte des Entwurfs:

A. Verfassungsvereinbarung: Der am 30. Juni 2003 unter dem Vorsitz des damaligen Präsidenten des Rechnungshofes, Dr. Franz Fiedler, zusammengetretene Österreich-Konvent hat neben einer Vielzahl von Textvorschlägen auch wertvolle Vorarbeiten auf dem Gebiet der Verfassungsvereinbarung geleistet, über die in weiten Bereichen Konsens erzielt werden konnte. Der Bericht des Österreich-Konvents wurde nach Kenntnisnahme durch die Bundesregierung vom Bundeskanzler dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorgelegt. Zur Vorberatung dieses Berichts bildete der Nationalrat unter dem Vorsitz seines damaligen Präsidenten, Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol, einen Besonderen Ausschuss, in dem die Beratungen - ua. über die Verfassungsvereinbarung - fortgesetzt wurden. Der Bericht dieses Besonderen Ausschusses (1584 d.B. 22. GP) wurde vom Nationalrat einstimmig zur Kenntnis genommen; in einer EntschlieÙung (209/E 22. GP) sprach sich der Nationalrat für die Fortsetzung der Arbeiten an einer umfassenden Reform der österreichischen Bundesverfassung aus und forderte die Bundesregierung auf, die Arbeiten an einer zukünftigen modernen Bundesverfassung - auf der Grundlage der Ergebnisse des Österreich-Konvents und des Besonderen Ausschusses - voranzutreiben.

Im Regierungsprogramm für die 23. GP ist im Kapitel „Staats- und Verwaltungsreform“ vorgesehen, dass auf der Grundlage der Arbeiten des Österreich-Konvents und des Besonderen Ausschusses ua. eine Verfassungsvereinbarung vorbereitet werden solle.

Entsprechend dem Regierungsprogramm wurde zur Formulierung der notwendigen Rechtstexte beim Bundeskanzleramt eine Expertengruppe eingerichtet. Dieser Expertengruppe „Staats- und Verwaltungsreform“ gehörten Dr. Franz Fiedler, Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol, Dr. Peter Kostelka und Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger sowie zwei Vertreter der Länder an. Von Seiten der Länder wurden in weiterer Folge Landeshauptfrau Mag. Gabi Burgstaller und Landeshauptmann Dr. Herbert Sausgruber namhaft gemacht. Den beiden Vertretern der Länder wurde die Möglichkeit eingeräumt, sich vertreten zu lassen, wobei als ständige Vertreter Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin (für Landeshauptfrau Mag. Gabi Burgstaller) sowie Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss (für Landeshauptmann Dr. Herbert Sausgruber) nominiert wurden. Darüber hinaus wurde der Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher, von Bundeskanzler Dr. Alfred Gusenbauer mit der Vorsitzführung in der Expertengruppe betraut und ersucht, die Betreuung der Arbeit der Expertengruppe durch den Verfassungsdienst sicherzustellen. Zur Unterstützung der Expertengruppe wirkten von Seiten des Verfassungsdienstes außerdem dessen stellvertretender Leiter, Dr. Harald Dossi, sowie Mag. Christoph Lanner und Dr. Clemens Mayr mit. Die Expertengruppe ist am 9. Februar 2007 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammengetreten und hat bisher insgesamt 20 Sitzungen abgehalten.

Mit Ausnahme des Vorsitzenden waren alle Mitglieder der Expertengruppe auch Mitglieder des Österreich-Konvents. Drei Mitglieder der Expertengruppe (Dr. Franz Fiedler, Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol sowie Dr. Peter Kostelka) waren Mitglieder des Präsidiums des Österreich-Konvents. Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol war darüber hinaus Vorsitzender des Besonderen Ausschusses zur Vorberatung des Berichts des Österreich-Konvents. Durch die Zusammensetzung der Expertengruppe wurde somit in hohem Ausmaß eine Kontinuität zwischen dem Österreich-Konvent, dem Besonderen Ausschuss des Nationalrates und der Expertengruppe sichergestellt. Damit konnte die Expertengruppe nicht nur auf die zahlreichen zur Verfügung

stehenden Textvorschläge und Unterlagen zurückgreifen, sondern verfügte auch über einen reichen Erfahrungsschatz an unmittelbaren Wahrnehmungen über die im Österreich-Konvent und im Besonderen Ausschuss des Nationalrates geführte Diskussion.

Durch das Regierungsprogramm wurde der Expertengruppe eine Vielzahl von Themen zur Beratung übertragen. Die Themenbereiche Verfassungsbereinigung und Weisungsfreistellung betreffenden Teile des Entwurfs basieren auf den Beratungsergebnissen dieser Expertengruppe.

Mit dem Entwurf werden folgende Maßnahmen der Verfassungsbereinigung vorgeschlagen:

- Das B-VG enthält Regelungen über die Änderung von Bundes- und Landesgrenzen, die Übertragung von Hoheitsrechten und die Genehmigung von Staatsverträgen, welche es in zahlreichen Fällen erforderlich machen, Bestimmungen im Verfassungsrang zu erlassen. Daher sollen die Art. 3, 9 und 50 B-VG in einer Weise umformuliert werden, die einen Verfassungsrang von gesetzlichen bzw. staatsvertraglichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Änderung von Bundes- und Landesgrenzen, der Übertragung von Hoheitsrechten und der Genehmigung von Staatsverträgen in Hinblick entbehrlich macht. Um eine weitere Zersplitterung des Verfassungsrechts insbesondere im Bereich staatsvertraglicher Normen hinten zu halten, soll eine Erlassung oder Änderung von Verfassungsrecht durch Staatsverträge in Hinblick nicht mehr möglich sein. Die Möglichkeit, staatsvertragliche Bestimmungen durch eine bundesverfassungsgesetzliche Bestimmung in Verfassungsrang zu heben, bleibt davon unberührt. Auch der Verfassungsrang derjenigen staatsvertraglichen Bestimmungen, die nicht durch das Erste Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz aufgehoben bzw. ihres Verfassungsranges entkleidet werden, bleibt von der Neuregelung des Art. 50 Abs. 3 B-VG unberührt.
- Durch die vorgeschlagene Neufassung des Art. 50 B-VG soll eine generelle Ermächtigung geschaffen werden, Staatsverträge, durch die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden, abzuschließen. Durch diese generelle Ermächtigung sollen besondere Bundesverfassungsgesetze, die bislang die Grundlage für eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union bildeten, entbehrlich werden.
- Weiters enthält der vorgeschlagene Art. 20 Abs. 2 B-VG eine generelle Ermächtigung zur Weisungsfreistellung bestimmter Kategorien von Behörden durch einfaches Gesetz. In einem solchen Gesetz sind Regelungen betreffend die Aufsicht durch die obersten Organe zu treffen; darüber hinaus sieht der vorgeschlagene Art. 52 Abs. 1a gewisse parlamentarische Kontrollrechte vor.
- Da auch im universitären Bereich mehrere Bestimmungen im Verfassungsrang (darunter - wenn auch nicht ausschließlich - solche betreffend die Weisungsfreiheit) existieren, erscheint es zweckmäßig, in das B-VG eine allgemeine Bestimmung über die Universitäten einzufügen, durch die fugitives Verfassungsrecht in diesem Bereich entbehrlich wird (Art. 81c).
- Durch das in Art. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz sollen einerseits taxativ aufgezählte Bestimmungen, für deren Beibehaltung kein Grund mehr ersichtlich ist, - soweit sie noch in Geltung stehen - aufgehoben sowie andererseits taxativ aufgezählte Bestimmungen im Verfassungsrang zu einfachem Bundesrecht werden.

B. Einrichtung eines Asylgerichtshofes: Im Regierungsprogramm ist im Kapitel „Staats- und Verwaltungsreform“ die Schaffung eines eigenen Bundesasylgerichtes vorgesehen, das in letzter Instanz entscheidet.

Nach der dem Entwurf zugrunde liegenden Konzeption soll das Bundesasylamt künftig in allen Asylsachen als erste und letzte verwaltungsbehördliche Instanz entscheiden. An die Stelle des bisherigen unabhängigen Bundesasylsenates soll als gerichtliche Rechtsmittelinstanz ein eigener Asylgerichtshof treten. Dieser soll ausschließlich aus Mitgliedern bestehen, die das Studium der Rechtswissenschaften oder die rechts- und staatswissenschaftlichen

Studien abgeschlossen haben und zumindest über eine fünfjährige juristische Berufserfahrung verfügen. Der Asylgerichtshof soll grundsätzlich in Senaten zu entscheiden haben, die aus zwei Richtern bestehen. Diese haben einvernehmlich zu entscheiden; bei Nichteinigung ist das Verfahren von dem aus fünf Richtern bestehenden verstärkten Senat zu entscheiden. Abweichend davon wird in rein verfahrensrechtlichen Angelegenheiten, in Angelegenheiten des sog. Dubliner Übereinkommens, BGBl. III Nr. 165/1997, sowie in jenen Fällen, denen eine vom VfGH bestätigte bzw. als bestätigt geltende Grundsatzentscheidung zugrunde liegt, ein Einzelmitglied des Senates oder ein Einzelrichter entscheiden können.

Primäres Ziel der vorgeschlagenen Änderungen ist es, die Gesamtverfahrensdauer der Asylverfahren wesentlich zu verkürzen. Die Vorteile einer solchen Verfahrensbeschleunigung sind umfassend: Sie kommt einerseits der öffentlichen Hand zugute, weil durch die Beschleunigung der Asylverfahren nicht nur im Verfahrensablauf selbst, sondern auch und gerade im Bereich der Grundversorgung von Asylwerbern bedeutende Einsparungen erzielt werden können, aber auch dem Asylwerber selbst, der dadurch rascher Gewissheit über die allfällige Zuerkennung von internationalem Schutz (Asyl oder subsidiärer Schutz) erlangen kann.

Außer durch Anpassungen im Asylverfahrensrecht soll die Beschleunigung der Gesamtverfahrensdauer der Asylverfahren insbesondere durch eine umfassende Neuregelung des Zugangs zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts in Asylsachen erreicht werden. Die teilweise überlange Dauer von Asylverfahren ist nämlich oft darauf zurückzuführen, dass in vom unabhängigen Bundesasylsenat bereits rechtskräftig entschiedenen Fällen die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts selbst dann anrufen werden, wenn derartige Beschwerden keine oder nur geringe Aussicht auf Erfolg haben. Bis diese Beschwerden jedoch von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts, insbesondere vom VfGH, erledigt werden bzw. erledigt werden können, kann eine erhebliche Zeit verstreichen, die in der Praxis auch mehrere Jahre betragen kann. Im Hinblick darauf schlägt der Entwurf folgende Änderungen vor:

- Rechtsfragen, denen grundsätzliche Bedeutung zukommt, weil von der bisherigen Rechtsprechung des VfGH abgewichen werden würde, eine Rechtsprechung des VfGH fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des VfGH nicht einheitlich beantwortet wird, sowie Rechtsfragen, die sich in einer erheblichen Anzahl von Verfahren stellen, sollen künftig in einem verstärkten Senat des Asylgerichtshofes zu entscheiden sein (Grundsatzentscheidung). Auf Antrag des Bundesministers für Inneres ist eine Grundsatzentscheidung zu treffen.

Grundsatzentscheidungen sind dem VfGH von Amts wegen vorzulegen, der sie in jeder Richtung abändern oder bestätigen kann. Trifft der VfGH über eine Grundsatzentscheidung des Asylgerichtshofes nicht innerhalb von sechs Monaten ab Vorlage eine Entscheidung, so gilt die Grundsatzentscheidung des Asylgerichtshofes als bestätigt und ist damit für alle anhängigen und künftigen Fälle verbindlich. Durch Bundesgesetz kann für besondere Fälle eine Hemmung oder Unterbrechung dieser Entscheidungsfrist vorgesehen werden; sind etwa zur Feststellung des für die Grundsatzentscheidung maßgeblichen Sachverhalts ergänzende Ermittlungen erforderlich, so soll der VfGH dem Asylgerichtshof auftragen können, diese durchzuführen.

Von der amtswegigen Vorlage von Grundsatzentscheidungen abgesehen, soll ein Rechtszug gegen Entscheidungen des Asylgerichtshofes an den VfGH ausgeschlossen sein.

- Wie bisher soll der Asylwerber die Möglichkeit der Erhebung einer Beschwerde beim VfGH haben.

Der vom VfGH anzuwendende Prüfungsmaßstab bleibt grundsätzlich unverändert. Entscheidungen des Asylgerichtshofes, die auf einer verbindlichen Grundsatzentscheidung (des Asylgerichtshofes oder des VfGH) beruhen, können beim VfGH allerdings nicht mit der Behauptung angefochten werden, die in der Grundsatzentscheidung vorgenommene rechtliche Beurteilung sei denkunmöglich. Wohl aber wäre die Behauptung zulässig, der Asylgerichtshof habe die Grundsatzentscheidung seiner Entscheidung in denkunmöglicher Weise zugrunde gelegt oder der Grundsatzentscheidung einen denkunmöglichen oder verfassungswidrigen Inhalt unterstellt.

Der VfGH kann die Behandlung einer Beschwerde gegen eine Entscheidung des Asylgerichtshofes aus denselben Gründen ablehnen wie nach Art. 144 B-VG die Behandlung von Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden. Anders als nach Art. 144 Abs. 2 B-VG soll es allerdings keine Rolle spielen, dass gegen diese Entscheidung keine Beschwerde beim VwGH erhoben werden kann. Eine Abtretung der Beschwerde nach ihrer Abweisung oder Ablehnung durch den VfGH, wie sie in Art. 144 Abs. 3 B-VG vorgesehen ist, kommt im Hinblick auf die mangelnde Zuständigkeit des VwGH zur Fällung anderer als Grundsatzentscheidungen von vornherein nicht in Betracht.

Durch kurzfristige Personalaufstockungen im gesamten Asylbereich, insbesondere beim Bundesasylamt und beim Asylgerichtshof, aber auch beim VwGH soll das vordringliche Ziel erreicht werden, bis zum Jahr 2010 die im Frühjahr des vorigen Jahres geschaffte Trendumkehr hin zu einem verstärkten Abbau des Rückstaus offener Asylverfahren bei den asylbehördlichen Instanzen Bundesasylamt und unabhängiger Bundesasylsenat erfolgreich fortzuführen. Durch die vorgeschlagenen Beschränkungen des Zugangs zum VwGH soll darüber hinaus eine merkliche Entlastung dieses Höchstgerichts erzielt werden.

Da die Anzahl der neu anhängig gewordenen Asylanträge seit dem Inkrafttreten des Fremdenrechtspakets 2005, BGBl. I Nr. 100, deutlich gesunken ist und eine Erhöhung der Antragszahlen derzeit nicht zu erwarten ist, können sowohl die noch nicht entschiedenen, als auch neu anfallende Verfahren rascher abgeschlossen werden, sobald der Asylgerichtshof seine Tätigkeit aufgenommen hat. „Abbau der Verfahrenszahlen“ bedeutet mit anderen Worten, dass alle am 1. Jänner 2008 noch anhängigen Fälle längstens bis 2010 einer endgültigen Entscheidung durch den Asylgerichtshof zugeführt werden und zugleich die Zahl der Erledigungen von „neuen“ Verfahren jedenfalls der Zahl der im Vergleichszeitraum neu anhängig gewordenen Beschwerden entsprechen sollen. Alle neu anfallenden Verfahren sollen durch die vorgeschlagenen Instrumente der Verfahrenskonzentration und -beschleunigung dann innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Entscheidungsfristen abschließend in beiden Instanzen erledigt werden, was wiederum einem weiteren zeitlich intensiven Verfahrensrückstau im Asylbereich entgegen wirkt.

Aus diesem Anlass sollen die „Angelegenheiten des Asylgerichtshofes“ (vgl. Abschnitt E Z 1 achter Untertatbestand der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes 1986 [„Angelegenheiten des unabhängigen Bundesasylsenates“]) als Angelegenheiten der (Sonder-)Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes übertragen werden.

Finanzielle Auswirkungen: Durch die Vereinfachungen im Bereich Grenzänderungen, Übertragung von Hoheitsrechten, Weisungsfreistellung, Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union sowie Genehmigung von Staatsverträgen kann es zu - wenn auch wohl nur geringfügigen - Einsparungen kommen, da es diese Änderungen im Einzelfall ermöglichen werden, auf geänderte Anforderungen rascher und flexibler zu reagieren.

Kompetenzgrundlage: Die Zuständigkeit zur Erlassung dieses Bundesverfassungsgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“).

IA zu BGBl. I 98/2010: Das Regierungsprogramm für die 24. GP sieht im Kapitel „Leistungsfähiger Staat“ unter „A) Vorrangig umsetzbare Verfassungsreformen, 4. Rechnungshof und Volksanwaltschaft“ unter anderem folgende Punkte vor:

„3. Möglichkeit für die Länder, unbeschadet der bestehenden Zuständigkeit des Rechnungshofes den Landesrechnungshöfen die Überprüfung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen.

4. Abstimmung des Rechnungshofes und der Landesrechnungshöfe zur Vermeidung nicht erforderlicher Doppelprüfungen.“

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf dient der Umsetzung dieses Vorhabens. Folgende Punkte der Neuregelung sind hervorzuheben:

- Vermeidung von Doppelprüfungen durch klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von Rechnungshof und Landesrechnungshöfen: Die Zuständigkeiten des Rechnungshofes und der Landesrechnungshöfe betreffend Gemeinden (Gemeindeunternehmungen,

Gemeindemittel und Gemeindeverbände) sollen so voneinander abgegrenzt werden, dass es zu Doppelprüfungen grundsätzlich nicht kommen kann.

- *Senkung des Grenzwertes von 20 000 auf 10 000 Einwohner: Entsprechend der geltenden Rechtslage soll als Kriterium für die Abgrenzung von Groß- und Kleingemeinden weiterhin die Einwohnerzahl fungieren, der maßgebliche Wert soll allerdings von 20 000 auf 10 000 Einwohner gesenkt werden.*
- *Punktuelle Flexibilisierung der Gebarungsüberprüfung: Um eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen, sollen - auf Ersuchen der Landesregierung und auf Antrag des Landtages - in einer beschränkten Zahl von Fällen Gebarungsüberprüfungen auch jenseits des maßgeblichen Grenzwerts zulässig sein (also für den Rechnungshof in Bezug auf Kleingemeinden und einen Landesrechnungshof in Bezug auf Großgemeinden).*