

POSITIONEN / KONVENT

(o. Univ. Prof. Dr. Wilhelm Brauneder)

A) Präambel

Keine Präambel: Entspricht nicht der österreichischen Rechtstradition (außer Verfassung 1934), kein Bedarf mangels Neubeginn (Deutschland 1949) oder Wende (ehem. Ostblockstaaten)

B) „Allgemeine Bestimmungen“ statt „Staatsziele“

Programatische Bestimmungen im Sinne bisheriger Verfassungstradition wie etwa (Grobformulierungen):

Art. 1 Österreich ist eine demokratische Republik. Alles Recht geht durch Gesetz oder demokratisch legitimierte internationale oder supranationale Verpflichtung vom Volke aus.

Der erste Satz formuliert – wie bisher – das demokratische und das republikanische Prinzip, und zwar – „demokratische Republik“ – in ihrer Verflechtung.

Der zweite Satz präzisiert das demokratische Prinzip ähnlich bisher, ergänzt aber in Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft und jene Rechtsnormen, welche nicht vom innerstaatlichen Gesetzgeber ausgehen: Hiefür wird der Grundsatz der „demokratisch legitimierten ... Verpflichtung“ festgelegt, das heißt als Grundprinzip ausgesprochen, daß demokratisch legitimierte Organe an derartigen Rechtsetzungsakten mitzuwirken haben.

Nicht derart präzisiert ist das republikanische Prinzip. Denkbar wäre folgender, zusätzlicher Satz: *An der Spitze des Staates steht ein gewähltes Staatsoberhaupt.* Er ist aber an sich überflüssig, da dies im Begriff Republik mitgedacht ist, andererseits ergibt es sich aus den nachfolgenden Regelungen betreffend den Bundespräsidenten. Auch wäre eine derart frühe (Art. 1) Festlegung eines Organs eine zu starke Präzisierung in Allgemeinen Bestimmungen.

Es könnte daran gedacht werden – wie dies auch seinerzeit geplant gewesen war –, einen programmatischen Punkt aus dem Parteiengesetz hier anzufügen. Der Satz könnte lauten wie folgt:

An der Bildung des politischen Willens des Volkes wirken die Politischen Parteien mit; ihre Existenz und Vielfalt ist ein Wesensbestandteil der demokratischen Grundordnung.

Weitere Details sollten in einem „Trabanten“ oder einem eigenen Verfassungs-Abschnitt festgelegt werden. Dabei ist zu beachten, daß das

bundesdeutsche Parteiengesetz wesentlich ausführlicher als das österreichische ist.

Art. 2 Österreich ist ein Bundesstaat. Er besteht aus den Ländern Burgenland etc. etc. Die staatlichen Gewalten sind zwischen Bund und Ländern verteilt.

Satz 1 legt das bundesstaatliche Prinzip fest, Satz 2 begründet die Existenz der konkreten Länder. Im Unterschied zu bisher fehlt hier das Wort „selbständig“, es ist durch Satz 3 ersetzt. Dieser definiert – was bisher fehlte – die bundesstaatliche Gewaltenverteilung im Sinne der Gewaltentrennung, die der nachfolgende Art. 3 festlegt. Zuzufolge der in Aussicht genommenen Landesverwaltungsgerichte trifft nun zu, daß nicht nur wie bisher Gesetzgebung und Verwaltung, sondern auch zumindest ein Teil der Gerichtsbarkeit zwischen Bund und Ländern verteilt ist.

Art. 3 Österreich ist ein freiheitlicher Rechtsstaat. Das staatliche Handeln folgt den Prinzipien der Verfassungsmäßigkeit, der Gesetzmäßigkeit und der Trennung der Gewalten in Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Es respektiert die Grundrechte und unterliegt in Hinblick auf Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Kontrolle unabhängiger Organe.

Eine ausdrückliche Festlegung des rechtsstaatlichen Prinzips ist der bisherigen Bundesverfassung fremd. Satz 1 legt das Prinzip des Rechtsstaates fest, die nächstfolgenden Sätze präzisieren es, und zwar in der Terminologie des „staatlichen Handelns“. Satz 2 legt auch das Prinzip der Gewaltentrennung fest. Hiezu könnte eingewendet werden, daß sich diese Bestimmung nur auf hoheitliches Handeln beziehen könnte, was insoferne irrig ist, als die Privatwirtschaftsverwaltung eben als Teil der Verwaltung zu begreifen ist. Satz 3 verbindet zwei Aspekte, nämlich einerseits das grundrechtskonforme Handeln des Staates sowie andererseits die Kontrolle staatlicher Maßnahmen nach den bisher üblichen Kriterien. Die aufgezählten Kriterien zielen auf die Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die Rechnungshofkontrolle ab. – Vom „freiheitlichen Rechtsstaat“ ist deshalb die Rede, weil das Rechtsstaatsprinzip im engeren Sinn (Gewaltentrennung, Kontrolle) mit dem „freiheitlichen Prinzip“ einer Grundrechtsordnung verbunden ist. Durch das Respektieren der Grundrechte sind diese gleichzeitig Staatszielbestimmungen, durch die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit sind die Grundrechte, da verfassungsrechtlich garantiert, auch subjektive öffentliche Rechte. – Um eventuell auch noch den Instanzenzug von Verwaltung und Gerichtsbarkeit zum Ausdruck zu bringen, könnte nach Gesetzmäßigkeit der Ausdruck „Sachverhaltsrichtigkeit“ eingefügt werden.

Art. 4 Österreich ist ein umweltbewußter Sozialstaat. Das staatliche Handeln fördert das Wohl jedes Einzelnen, der Familie sowie der Gemeinschaft. Es schützt umfassend die Kultur, die Tierwelt und die Umwelt.

Das Sozialstaatsprinzip ist bewußt mit dem Umweltschutz verschmolzen (Satz 1). Satz 2 definiert das Sozialstaatsprinzip. Die Höherrangigkeit der Person (§ 16 ABGB) soll durch das Wort „fördert“ betont sein. Satz 3 betrifft die Umwelt im weitesten Sinne, deren Stellenwert durch das Wort

„schützt“ kategorisiert wird: Dabei ist zu beachten, daß ein Schutz nicht nur in Passivität, sondern auch in aktiver Pflege besteht. Mit „schützt“ ist weiters betont, daß es sich hier um einen unabdingbaren Rahmen handelt, der in konkreten Fällen gegen das „fördern“ gemäß Satz 2 abzuwägen ist. Als Schutz der Tierwelt hat hier auch der Tierschutz seinen Platz, der somit auch einen Rahmen für das „Wohl jedes Einzelnen“ abgibt, beispielsweise im Bereich der Individualgrundrechte, die so hinter dem Tierschutz zurücktreten können.

Art. 5 Österreich ist ein gleichberechtigtes Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes gelten als Bestandteile des Bundesrechtes. Österreich beteiligt sich an friedenserhaltenden Maßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft.

Satz 1 dient der Ableitung, daß Österreich im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft sämtliche Rechte besitzt und sämtliche Pflichten erfüllt. Als Folge daraus schließt an bisher Art. 9 (1) B-VG. Satz 3 zieht eine weitere Folge aus Satz 1, nämlich die Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen als Prinzip, weitere Verfassungsbestimmungen sollten dies ausführen.

Art. 6. Österreich ist Mitglied der Europäischen Union. Rechtsnormen und Rechtsakte der Europäischen Union sind österreichischen Rechtsnormen und Rechtsakten gleichzuhalten.

Mit Satz 1 ist gesagt, daß Österreich alle Rechte und Pflichten aus der EU-Mitgliedschaft besitzt beziehungsweise respektiert und damit in seiner Souveränität nach EU-Recht beschränkt ist. Satz 2 konkretisiert dies mit der Derogations-Folge „EU-Recht bricht (unter Umständen) österreichisches Recht“.

Art. 7 Österreich gewährt seinen Einwohnern umfassende Sicherheit gegen alle inneren und äußeren Bedrohungen. Österreich schützt seine Staatsbürger und Staatsbürgerinnen im Ausland. Österreich tritt ein für den Schutz und die Förderung der mit ihm geschichtlich verbundenen deutschsprachigen Volksgruppen in ihren angestammten Heimatgebieten.

Satz 1 betont einen besonderen Aspekt staatlichen Handelns, nämlich die Sicherheitsgewährung im Inneren, die sich naturgemäß auf alle Einwohner erstreckt. Satz 2 bezieht sich auf den Schutz im Ausland, der jedoch die österreichische Staatsbürgerschaft zur Grundlage hat. Satz 3 betrifft besondere im Ausland ansässige Volksgruppen. Ihren Schutz und ihre Förderung kann Österreich nicht so wie den Schutz aufgrund der Staatsbürgerschaft übernehmen, daher ist die Formulierung des „Eintretens“ dafür gewählt. Die Abgrenzung dieser Gruppen geht von zweierlei aus: Erstens handelt es sich um Gruppen, die mit der (heutigen) österreichischen Bevölkerung insofern geschichtlich verbunden sind, als ihre Vorfahren Auswanderer aus dem heutigen österreichischen Staatsgebiet waren beziehungsweise solche sich mit anderen Auswandergruppen vermischt haben wie etwa in Siebenbürgen, der Wojwodina oder in Ungarn, oder es sich um ein (ehemaliges) sich vom heutigen Österreich aus über die Bundesgrenze erstreckendes Siedlungsgebiet handelt wie etwa in Westungarn und vor allem in Südtirol. Damit kreuzt sich ein zweites, nämlich das sprachliche Kriterium: Es ist in

der Regel mit dem erstgenannten identisch (z. B. Südtirol), aber von eigenem Gewicht dort, wo eine deutschsprachige Besiedlung nicht vom heutigen Österreich aus erfolgte wie in Teilen der tschechischen und slowakischen Republik. Aufgrund der Sprache wie des ehemaligen staatlichen Verbandes haben sich aber derartige deutschsprachige Volksgruppen auch dem republikanischen Österreich seit 1918 zugehörig gefühlt (z. B. Teilnahme an den Nationalversammlungen 1918–1920). Der Hinweis auf die angestammte Heimat derartiger Volksgruppen soll klarstellen, daß die Bestimmung nicht Auswanderer oder Rückwanderer betrifft, also beispielsweise nicht eine deutschsprachige Emigrantengruppe in Südamerika oder Rückwanderer aus Siebenbürgen in Österreich. – Ein besonderer Hinweis auf Südtirol wäre in der Bundesverfassung eher unpassend und ließe sich nur rechtfertigen, wenn eine besondere Schutzverpflichtung beziehungsweise –berechtigung kraft internationalem Recht bestünde (was wohl nicht mehr der Fall ist). Ein auf Südtirol bezogener Hinweis sollte in der Tiroler Landesverfassung seinen Platz finden, und zwar dort verbunden mit einem Hinweis auf die Minderheitenrechte der Italiener und Ladiner in Südtirol.

Als nächster Artikel könnte hier Art. 8 B-VG angereicht werden.

Dies würde sozusagen spiegelgleich darlegen, in welchem Verhältnis Österreich zu seinen Minderheiten/Volksgruppen steht. Hier ist allerdings auf eine merkwürdige Terminologie hinzuweisen: Stets ist die Rede von „Republik“, was gewisse Reminiszenzen an die Staatsterminologie der DDR hervorruft. So würde es genügen von der „Staatsprache“ schlechthin zu sprechen (Abs. 1) beziehungsweise zu sagen: „Österreich bekennt sich ...“ (Abs. 2).

Grundsätzlich ist zu den obigen Textvorschlägen zu bemerken, daß sie möglichst knapp, aber inhaltsreich gehalten sind, letzteres insofern, als es sich um termini technici handelt, welche oft blumig formulierte politische Wünsche einschließen. Gerade aber bei derartigen Bestimmungen gilt: „Weniger ist mehr“.

C) Grundrechte

Grundrechte sind subjektive öffentliche (einklagbare) Rechte; soweit vertretbar und auch machbar, sollten hier traditionelle und neue Grundpositionen subsumiert werden wie etwa Aufnahme der Gleichstellung von Behinderten etc. in den Gleichheitssatz. Als Grundrechte sollten auch Verbandsrechte normiert werden wie etwa der Schutz von Volksgruppen. Keine Grundrechte sind demnach die (sogenannten) sozialen Grundrechte (Recht auf Arbeit kann nicht einklagbar sein), und zwar auch nicht als institutionelle Garantien (z. B. Sozialpartnerschaft), da es sich hier um Organisationsnormen handelt (z. B. gibt es auch kein subjektives Recht auf Bestand des Nationalrats).

D) Kompetenzverteilung (auch als Staatsaufgaben)

Im Zusammenhang mit der Problematik von Staatsaufgaben sei darauf hingewiesen, daß in einem Bundesstaat die hier notwendigen Kompetenztatbestände bereits Staatsaufgaben auflisten. Nun könnte eingewendet werden, daß Kompetenzen nicht ausgeschöpft werden müssen. Dies ist einerseits falsch und widerspricht andererseits der Erfahrung: Kompetenzen müssen ausgeschöpft werden – welcher Staat wird beispielsweise kein Strafgesetzbuch erlassen? – und überdies sind andererseits zahlreiche Splitterkompetenzen dadurch entstanden, daß man bestimmte Sachverhalte regeln wollte.

Weiters gilt: Möglichst umfassende Kompetenztatbestände; „Lebenssachverhalt“ ist allerdings dafür kein Kriterium: Derartige „Lebenssachverhalte“ überschreiten in der Regel Grenzen wie z. B. Privatrecht-Strafrecht-Verfahrensrecht. Sie sind daher für eine Kompetenzaufteilung untauglich. Derartiges Denken hat zu kasuistischen Nebengesetzen geführt, welche diese Elemente unsystematisch zusammenfassen.

Das System der Kompetenzverteilung ist neu zu gestalten (vgl. insbes. Art. C; Grobformulierungen):

Art. A – *Dem Bund obliegt die Gesetzgebung in folgenden Angelegenheiten (Bundesgesetzgebung): ...*

Art. B – *Dem Land obliegt die Gesetzgebung in folgenden Angelegenheiten (Landesgesetzgebung): ...*

Art. C – *Soweit eine Angelegenheit weder in die Bundesgesetzgebung noch in die Landesgesetzgebung fällt, obliegt sie der gemeinsamen Gesetzgebung aller Länder (Ländergesetzgebung) durch paktierte Landesgesetze. Der Bundesrat beschließt, ob und inwieweit eine ländereinheitliche Regelung durch paktierte Landesgesetze zu treffen ist. Falls der Bundesrat einen derartigen Beschluß nicht faßt, wird die entsprechende Länderangelegenheit zur Landesangelegenheit gemäß Art. B. Der Bundesrat kann auch durch Initiativantrag im Nationalrat in einer Ländersache ein Bundesgesetz beantragen. Lehnt der Nationalrat einen derartigen Antrag ab, wird die Länderangelegenheit zur Landesangelegenheit.*

Gesetzgebung des Bundes

(bisher Art. 24 B-VG) etc.

Gesetzgebung des Landes (statt bisher „der Länder“)

(bisher Art. 95 B-VG) etc.

Gemeinsame Gesetzgebung der Länder (neu)

Art. D – *Mehrere Länder können in Landesangelegenheiten (Art. B) übereinstimmende Gesetze erlassen (paktierte Landesgesetze). Sämtliche Länder haben derartige Gesetze in einer Länderangelegenheit (Art. C) zu erlassen, wenn dies der Bundesrat beschließt.*

Art. E – Die Vorbereitung paktierter Landesgesetze erfolgt in einem gemeinsamen Ausschuß, der von den Landtagen beschickt wird (gemeinsamer Landtagsausschuß). Die Initiative zur Einsetzung eines gemeinsamen Landtagsausschusses geht in Landesangelegenheiten (Art. B) von den Landtagen oder von den Landesregierungen, in einer Länderangelegenheit (Art. C) vom Bundesrat aus.

Art. F – Findet die Vorlage des gemeinsamen Landtagsausschusses in einem Landtag keine Mehrheit, berührt dies die Beschlußfassung in anderen Landtagen nicht. Im Falle einer Bundesrats-Initiative gilt die Vorlage des gemeinsamen Landtagsausschusses auch dann als für jedes Land beschlossen, wenn sie von der Mehrheit der Landtage (Variante: von sechs Landtagen) angenommen wird.

zu D): Erläuterungen

zu Art. A - C: Mit der Wortwahl „**obliegt**“ ist gesagt, daß es sich nicht bloß um eine **Regelungsmöglichkeit**, sondern um eine **Regelungspflicht** und damit um eine **Staatsaufgabe** handelt: Eine eigene Aufzählung von Staatsaufgaben und Staatszielen wird damit entbehrlich.

zu Art. C: Grundsätzliche Sprachregelung: Bundesgesetze gelten „bundeseinheitlich“, gemeinsame Ländergesetze „ländereinheitlich“ (um Unterschied zu markieren). Ländereinheitliche Gesetzgebung durch einen (neuen) Bundesrat, der kleiner als Nationalrat sein soll, wäre wegen dieser Größendifferenz verfehlt. Der Bundesrat sollte nicht mehr als eine Ländervertretung gegenüber dem Bund sein, nicht auch ein selbständiges Gesetzgebungsorgan: dies zur Vermeidung einer Konkurrenz zum Nationalrat sowie zur Vermeidung einer Überordnung über die Landtage. Der Bundesrat als zweites Gesetzgebungsorgan für Bund insgesamt wäre politisch unverständlich. Eine effektive Vertretung der Länder mittels Bundesrat gegenüber dem Bund ist nur mit unter anderem Landeshauptmann (eventuell weiteren Mitgliedern der Landesregierung) sinnvoll: Bei Übertragung auch von Gesetzgebungsaufgaben wäre dabei aber die Gewaltentrennung verletzt. Eine Doppelfunktion Mitglied Landtag – Mitglied Bundesrat ist höchst unzweckmäßig (vgl. u.a. ehem. Doppelfunktion AbgzNR und MdEP).

zu Art. D – F: Zweck des Vorschlages ist grundsätzlich eine einfache, mehrere Varianten umfassende Regelung, nämlich sowohl der paktierten Gesetze mindestens zweier Länder wie auch der ländereinheitlichen, also der paktierten Gesetze aller Länder.

Grundsätzlich wird die Gesetzgebung des Landes durch den Landtag auch für die gemeinsame Gesetzgebung der Länder nutzbar gemacht. Diese gemeinsame Gesetzgebung kann sich auf Initiative der Länder auf mindestens zwei Länder beschränken beziehungsweise muß sich bei Initiative des Bundesrates auf alle neun Länder beziehen. Die paktierten Gesetze, auch die aller neun Länder, sind auf diese Weise Landesgesetze wie andere beziehungsweise ähnlich ändern auch. Der Unterschied zum Landesgesetz besteht entweder in der Absprache mindestens zweier Länder oder in der Vorgabe durch den Bundesrat.

Die Hauptschwierigkeit der länder einheitlich paktierten Gesetze auf Initiative des Bundesrates scheint auf den ersten Blick darin zu bestehen, wie ein nichtmitziehendes Land „an die Leine genommen“ werden kann. Auszugehen ist vom paktierten Gesetz mindestens zweier Länder: Mindestens zwei Landesregierungen werden keine Initiative zu einem paktierten Gesetz ergreifen, wenn sie sich des Ausgangs nicht sicher sind. Ist einmal der gemeinsame Landtagsausschuß eingesetzt, wird er die Mehrheit der jeweiligen Landtage widerspiegeln. Gleiches gilt im Prinzip auch für die länder einheitlich paktierten Gesetze auf Bundesrats-Initiative. Dennoch ist hier die Vorsorge zu treffen, daß ein oder mehrere Landtage anders beschließen. Allerdings wird auch hier der Bundesrat aufgrund seiner Wahlmöglichkeit zwischen länderübergreifendem paktierten Landesgesetz, Überführung in die Landesangelegenheit oder Initiative zur Überführung in ein Bundesgesetz die Chancen abzuwägen haben. Da aber im Falle einer Chancenlosigkeit eines länderübergreifenden paktierten Landesgesetzes die entsprechende Materie den Ländern zur – einzelnen oder teilweise paktierten – Regelung überlassen wird, bleibt der Föderalismus gewahrt.

Das Überstimmen einer Minderheit an Landtagen durch die Mehrheit der Landtage ist unbedenklich. Erstens gibt es ja eine Bundesratsinitiative, also vom Vertretungsorgan sämtlicher Länder, zweitens war dies auch der Fall beim Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes, das gegen das Votum des Landtags von Bayern in Kraft trat.

Von den Organen her besehen kann der Bundesrat klein gehalten werden, gleiches gilt auch für die Landtage, jedenfalls werden keine neuen Organe geschaffen. Der gemeinsame Landtagsausschuß ist weniger aufwendig als ein Ausschußlandtag oder gar ein Generallandtag.

E) Bundespräsident

- Volkswahl (obwohl wegen geringerer Kompetenzen „Überlegitimation“, jedoch bei Wahl durch NR oder derzeit NR + BR zu große Möglichkeit von „Parteienschacher“)
- Amtsdauer: 8 Jahre, aber keine Wiederwahl (diese ist ohnedies Farce; in Hinblick auf Wiederwahl ist Amtsführung in 1. Periode laut Aussagen z. B. Kirchschräger und Herzog geschwächt; bei Wiederkandidatur keine Waffengleichheit amtierender Präsident - Gegenkandidaten; u. U. keine Gegenkandidaten; Wiederwahl insgesamt zu großer Aufwand)
- Geringere Kompetenzen durch Wegfall ex-monarchischer Relikte; kein Notverordnungsrecht; Klärung „Vertretung nach Außen“; Hauptkompetenz Regierungsbildung: Aushandeln der Regierungsmannschaft, sodann Wahlvorschlag an Nationalrat.
- ◆ **Alternative?:** kein Bundespräsident; Aufgaben (s. oben) übernimmt Präs d. NR, aber (als Entlastung) ohne Vorsitzführung im NR, dafür 3. Vizepräsident; jedoch: de facto wäre er damit dennoch Staatsoberhaupt, allerdings (nur) durch NR gewählt, und wohl die Gewaltentrennung verletzt.

F) Bundesregierung

- Wahl auf Vorschlag Bundespräsident (s. eben) durch Nationalrat
- Kern-Ministerien sind in der Verfassung festzulegen mit Höchstzahl an Bundesministern (und eventuell Staatssekretären)

G) Nationalrat

- Periode 5 Jahre
- Höchstzahl offenlassen
- Mehr „Autonomie“ = z. B. keine Einberufung durch Bundespräsident, sondern Nationalratspräsident, etc.
- Kontrollrechte: sämtliche auszustatten als Minderheitenrechte
- Hauptausschuß eventuell aufwerten: auch Europaausschuß
- Ständiger Unterausschuß: allenfalls Notverordnungsrecht anstelle Bundespräsident

H) Bundesrat

- Weiterentwicklung der Integrationskonferenz der Länder (IKL) = Vertretung des Landes durch Exekutive und Legislative, daher
- Zusammensetzung BR/neu pro Land: Landeshauptmann + Finanzlandesrat (mit Vertretungsmöglichkeit) + 3 direkt im Zuge der Landtagswahl gewählte Vertreter = 5/Land;
größere Länder: + weiteres Landesregierungsmitglied + weiterer direkt gewählter Vertreter = 7/Land
einzige Ländervertretung gegenüber Bund; daher weitere Kompetenzen wie z. B. auch IKL etc.