

ENTWURF

BUNDESVERFASSUNG

VORBLATT

I ZIEL DES ÖSTERREICH-KONVENTS

Das Gründungskomitee des Österreich-Konvents hat in seiner Sitzung am 2. Mai 2003 dem Österreich-Konvent aufgetragen, innerhalb von 18 Monaten ab Konstituierung Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effiziente Verwaltung schaffen soll. Als Ziel wurde dem Österreich-Konvent vorgegeben, einen neuen Verfassungstext zu entwerfen, der in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält.

Der Österreich-Konvent hat sich am 30. Juni 2003 konstituiert; an diesem Tag hat sohin die ihm eingeräumte 18-monatige Frist zu laufen begonnen; ein Ergebnis seiner Tätigkeit sollte daher um die Jahreswende 2004/2005 vorliegen.

II ARBEIT DES ÖSTERREICH-KONVENTS

Der Österreich-Konvent hat seine Beratungen über die neue Verfassung außer in der aus 70 Mitgliedern bestehenden Vollversammlung im siebenköpfigen Präsidium sowie in den zehn von ihm themenbezogen eingesetzten Ausschüssen abgehalten. Die umfangreichen, überwiegend in Textvorschlägen bestehenden Ergebnisse der Beratungen in den Ausschüssen fanden in den von ihnen erstatteten Berichten ihren Niederschlag und sind sowohl in der Breite als auch insbesondere in der Tiefe der Behandlung der jeweiligen verfassungsrechtlich relevanten Materien beachtlich. Von vielen Seiten wird allein darin eine in der Geschichte der Republik Österreich einzigartige Leistung des Österreich-Konvents gesehen.

Die Fülle an im Konvent unterbreiteten Vorschlägen und ausgearbeiteten Texten war bereichernd, die Konsensfindung über den letztlich zu erstellenden Entwurf für eine neue Bundesverfassung war jedoch schwierig. Gerade auf die Erarbeitung im Konsens wurde jedoch vom Konvent, insbesondere von dessen Präsidium besonderer Wert gelegt. Ein solcher konnte jedoch angesichts der Heterogenität der im Konvent vertretenen Meinungen bis zum Jahresende 2004 nicht in vollem Umfang hergestellt werden. Die dennoch konsentierten und auch in formulierten Texten festgehaltenen Vorschläge, wie insbesondere in weiten Bereichen des Grundrechtskataloges oder betreffend die Schaffung von Verwaltungsgerichten sowie die Strukturbereinigung in Ansehung des außerhalb des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes bestehenden Verfassungsrechts dürfen keineswegs gering geachtet werden, doch kann andererseits nicht negiert werden, dass zu wesentlichen Themen, wie z.B. der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, der Kontrollrechte des Parlaments bzw. parlamentarischer Kontrolleinrichtungen oder der Finanzverfassung, die Meinungen in den Organen des Konvents außerordentlich weit voneinander entfernt sind; dazu treten weiters unterschiedliche Ansichten in nicht wenigen textlichen Details.

III ERARBEITUNG DES ENTWURFS FÜR DEN TEXT EINER NEUEN BUNDESVERFASSUNG

Ungeachtet des bisher nicht in allen Punkten zu erzielenden Meinungsgleichklanges wurden die verschiedenen im Konvent geäußerten Vorschläge ausgewertet und zu einem geschlossenen Textentwurf zusammengefasst. Maßgeblich hierfür waren das – bereits erwähnte – dem Konvent vorgegebene Ziel, einen neuen Verfassungstext zu erstellen, und ferner die im Beschluss des Gründungskomitees gerade dem Vorsitzenden ausdrücklich überbundene Aufgabe, die zu einer Themenstellung geäußerten maßgeblichen Meinungen der Mitglieder des Konvents nach Beratung im Präsidium zusammenzufassen.

Die Auswertung der verschiedenen Vorschläge und die darauf fußende Ausarbeitung des Entwurfs für eine neue Verfassung erfolgten derart, dass die im Konsens zustande gekommenen Ergebnisse – in wenigen Punkten allenfalls mit legislativen Anpassungen – übernommen wurden. In jenen Bereichen, in denen ein Konsens nicht zu erzielen war, fand in der Regel die überwiegend vertretene Meinung Aufnahme in den Text bzw. wurde jedenfalls auf einen im Konvent gemachten Vorschlag zurückgegriffen. Bisweilen beruht der Text auch auf einem „Mittelweg“ zwischen voneinander abweichenden Ansichten, um auf diese Weise unterschiedliche Standpunkte einander so weit wie möglich anzunähern. Im Textentwurf spiegeln sich daher stets im Konvent gemachte Vorschläge und Anregungen wider. Es handelt sich daher um einen aus der fruchtbaren Arbeit des Konvents geschöpften und nicht etwa um einen von seinem Vorsitzenden selbst und ohne Bedachtnahme auf die Ergebnisse und Beratungen des Konvents kreierten Text.

Darüber hinaus wurden – ohne inhaltliche Veränderungen gegenüber den Ergebnissen des Konvents bzw. im Konvent vorgebrachten Vorschlägen – in manchen Bereichen Systematisierungen, Straffungen und legislative Umformulierungen von Texten vorgenommen, so z.B. betreffend die Bestimmungen über den Bundespräsidenten, die Bundesregierung und den Rechnungshof.

Schließlich wurden – vielfach auf konsentierter Grundlage – auch Inhalte und Texte des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) übernommen. Dafür war maßgeblich, dass sich einerseits zahlreiche Bestimmungen unserer Verfassung bewährt haben und ungeachtet ihres hohen Alters keiner – zumindest keiner inhaltlichen – Verbesserung bedürfen und andererseits nicht wenige Bestimmungen auf Verfassungsnovellen aus

jüngster oder jüngerer Zeit zurückgehen, hinsichtlich derer nach relativ kurzer Dauer ihrer Geltung zu neuerlichen Veränderungen kein Anlass besteht.

Soweit im Text des Entwurfs personenbezogene Bezeichnungen nur in einer geschlechtsspezifischen Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer gleichermaßen, es sei denn, dass dies inhaltlich nicht in Betracht kommt.

IV AUFBAU UND GLIEDERUNG DES ENTWURFS

Der Aufbau des Entwurfs orientiert sich teilweise an der geltenden Verfassung, weicht aber auch teilweise nicht unwesentlich davon ab. Der in Hauptstücke gegliederte sowie zum Teil in Abschnitte und Unterabschnitte untergliederte Entwurf beginnt – wie bisher – mit Allgemeinen Bestimmungen (Erstes Hauptstück), lässt hierauf den – neu eingeführten – Grundrechtskatalog (Zweites Hauptstück) sowie die Bestimmungen über Österreich in der Staatengemeinschaft – Vereinte Nationen – Europäische Union (Drittes Hauptstück) folgen und widmet sodann der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ein eigenes, nämlich das Vierte Hauptstück.

Im Anschluss daran trägt der Aufbau des Entwurfs der Trias der Staatsgewalten Rechnung, indem die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit jeweils in einem eigenen Hauptstück geregelt werden (Fünftes bis Siebentes Hauptstück).

Die Regelungen über die Bundeshauptstadt Wien, die, da sie zugleich Bundesland und Gemeinde ist, eine Sonderstellung einnimmt, finden sich aus diesem Grunde auch in einem gesonderten, nämlich dem Achten Hauptstück. Ein eigenes, und zwar das Neunte Hauptstück enthält die Bestimmungen über die Gemeinden. Danach folgen das Zehnte Hauptstück über den Rechnungshof und das Elfte über die Volksanwaltschaft sowie das

Zwölfte Hauptstück über die – neu in die Bundesverfassung aufgenommene – Finanzverfassung.

Das Dreizehnte und zugleich letzte Hauptstück enthält das Inkorporationsgebot und die Schlussbestimmungen.

Dem Textentwurf für eine als „Bundesverfassung“ zu bezeichnende neue Verfassung ist schließlich ein Verfassungsübergangsgesetz angeschlossen.

Eine dem Konvent vom Gründungskomitee übertragene Aufgabe bestand in einer Verschlankung des Textes der Verfassung. Dieses Ziel konnte – vordergründig – nicht erreicht werden, weil in die neue Bundesverfassung ein Grundrechtskatalog und die Regelungen über die Finanzverfassung aufgenommen wurden, was notwendigerweise zu einer umfänglichen Vermehrung des Verfassungstextes führt. Vergleicht man jedoch lediglich jenen Regelungsinhalt des Entwurfs, für den sich entsprechende Bestimmungen im geltenden Bundes-Verfassungsgesetz finden, so ist eine Verschlankung des Textes unverkennbar. Bei gesamthafter Betrachtung erfüllt daher der vorliegende Entwurf das diesbezügliche Anliegen des Gründungskomitees.

V NEUERUNGEN DES ENTWURFS

Neben zahlreichen Modifizierungen und textlichen Änderungen enthält der Entwurf gegenüber dem geltenden Bundes-Verfassungsgesetz wesentliche Neuerungen; als bedeutendste verdienen die folgenden besondere Erwähnung:

1. Inkorporationsgebot

Sowohl von Juristen als auch von Nichtjuristen wurde an der geltenden Verfassung kritisiert, dass sie keine Vorschrift enthält, wonach es Verfassungsrecht nur in der eigentlichen Verfassungsurkunde, nicht jedoch außerhalb dieser geben darf. Daher konnte es seit dem Jahre 1920 dazu kommen, dass ca. 1 300 verfassungsrangige Bestimmungen außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes entstanden. Es war daher sowohl ein Wunsch des Gründungskomitees als auch des Konvents, insoweit eine Strukturbereinigung vorzunehmen, die auch wie folgt gelungen ist:

- In Art. 295 Abs. 1 wird das Inkorporationsgebot verankert, um der Entstehung neuen Verfassungsrechts außerhalb der Bundesverfassung einen Riegel vorzuschieben. Künftig soll als Verfassungsrecht nur kreiert werden können, was auch in der Verfassungsurkunde Aufnahme findet. Es soll allerdings nicht verhehlt werden, dass es sich dabei – wie dem Folgenden entnommen werden kann – nicht um ein absolutes, sondern nur um ein relatives Inkorporationsgebot handelt. Die Verbesserung gegenüber der derzeitigen Rechtslage ist jedoch unübersehbar.
- In Art. 296 sind all jene Gesetze aufgezählt, deren Regelungsinhalt zwar nicht in die neue Bundesverfassung übernommen wird, die jedoch formal als deren Bestandteil gelten und ihren Verfassungsrang behalten (so genannte „Verfassungstrabanten“). Überwiegend handelt es sich um verfassungsrangige Bestimmungen, von denen nicht zu erwarten ist, dass sie künftig inhaltlichen Änderungen unterzogen werden. Zu den „Verfassungstrabanten“ zählt auch das Verfassungsübergangsgesetz.
- Mit Art. 1 des Verfassungsübergangsgesetzes werden grundsätzlich alle in Geltung stehenden Bundesverfassungsgesetze, Verfassungsbestimmungen in (einfachen) Bundesgesetzen, verfassungsrangige Staatsverträge, Verfassungs-

bestimmungen in Staatsverträgen und Verfassungsbestimmungen gemäß Art. 15a B-VG mit dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der neuen Bundesverfassung außer Kraft gesetzt, ausgenommen jene Gesetze, für die die folgenden Artikel des Verfassungsübergangsgesetzes davon abweichende Regelungen treffen, und zwar:

- Art. 2 des Verfassungsübergangsgesetzes bezieht sich auf diejenigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die zwar weiter bestehen bleiben, aber nur mehr im Rang einfacher Bundesgesetze. Die Aufzählung der diesbezüglichen Bestimmungen ist in den Anhängen I bis V zum Verfassungsübergangsgesetz enthalten.
- Art. 3 des Verfassungsübergangsgesetzes normiert den Fortbestand von Bundesverfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen in Bundesgesetzen außerhalb der neuen Bundesverfassung. Zu ihnen zählen Art. 151 B-VG sowie die in den Anhängen VI und VII zum Verfassungsübergangsgesetz aufgelisteten Bestimmungen. Damit wird zwar das Inkorporationsgebot durchbrochen, doch ist die Zahl der im Verfassungsrang verbleibenden und nicht inhaltlich, sondern nur formal in die neue Bundesverfassung integrierten Bestimmungen immerhin überschaubar und bedeutet eine wesentliche Verbesserung gegenüber der derzeitigen Rechtslage mit ihren ca. 1 300 außerhalb der Verfassungsurkunde bestehenden verfassungsrangigen Regelungen.
- Art. 5 des Verfassungsübergangsgesetzes enthält im Verfassungsrang stehende (verbleibende) Sonderregelungen betreffend die Vermögenssubstanzsicherung im Bereich der Elektrizitätsunternehmen.

2. Grundrechtskatalog (Zweites Hauptstück)

einschließlich sozialer Grundrechte.

3. Neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Viertes Hauptstück)

Die auf einem „Drei-Säulen-Modell“ (ausschließliche Bundeskompetenz, ausschließliche Landeskompetenz, geteilte Kompetenz) beruhende Zuständigkeitsverteilung ist insbesondere gekennzeichnet durch:

- Deutliche Reduzierung der Zahl der Kompetenzfelder gegenüber denen der Art. 10 bis 15 B-VG.
- Vermeidung ineinander greifender Zuständigkeiten von Bund und Ländern.
- Eliminierung von Sonderregelungen betreffend die Zuständigkeit im Bereich der Schulen (derzeit Art. 14 und 14a B-VG).
- Flexibilität durch die auf objektive Kriterien abgestellte geteilte Kompetenz in der „Dritten Säule“, deren Inanspruchnahme im Fall einer Meinungsverschiedenheit zwischen Nationalrat und Bundesrat einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes vorbehalten ist, womit zwar eine zeitliche Verzögerung im Rahmen der Gesetzwerdung verbunden ist, jedoch eine dauerhafte Blockade vermieden wird (Art. 93).
- Parallelität von Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 94).

4. Weitgehende Eliminierung organisations- und verfahrensrechtlicher Bestimmungen

Die in Geltung stehende Verfassung zeichnet sich in nicht wenigen Bereichen durch eine bis ins Detail gehende Regelungsdichte der Organisation von Behörden und der von diesen anzuwendenden verfahrensrechtlichen Vorschriften aus. Dies hat sich in der Vergangenheit oft als hinderlich für in die Tiefe gehende Verwaltungsreformen erwiesen. Der Entwurf will diesbezüglich Abhilfe schaffen, indem er

- die Aufnahme von namentlich angeführten Behörden in die Verfassung weitgehend vermeidet und darüber hinaus auf Verfahrensregeln bzw.

organisatorische Sonderregelungen für bestimmte Einrichtungen verzichtet, so
z.B. betreffend

- das Stellungnahmeverfahren bei Prüfungen des Rechnungshofes,
- die Sicherheitsbehörden des Bundes (dzt. Art. 78a bis 78d B-VG) und
- die Schulbehörden des Bundes (dzt. Art. 81a und 81b B-VG), und stattdessen
- generelle Voraussetzungen für Regelungen in den beiden zuletzt angeführten Bereichen sowie auch in dem der Gesundheit in Art. 193 Abs. 4 und 5 bzw. für die Sicherheitsverwaltung überdies im Sechsten Hauptstück, Zweiter Abschnitt, Vierter Unterabschnitt, vorsieht.

Damit schafft der Entwurf den erforderlichen verfassungsrechtlichen Spielraum für die vom Gesetzgeber zu treffenden Maßnahmen, ohne dass dieser durch das hinderliche Korsett der Regelungen der geltenden Verfassung eingeengt wird. Damit sowie im Verein mit der neuen Kompetenzverteilung sollten auch die Voraussetzungen für die Inangriffnahme einer grundlegenden Verwaltungsreform geschaffen und davon ausgehend die Ausschöpfung eines Einsparpotentials ermöglicht werden, womit dem Auftrag des Gründungskomitees, wonach die neue Verfassung eine kostengünstige Erfüllung der staatlichen Aufgaben ermöglichen soll, entsprochen werden kann.

5. Verbesserung der Qualität des Rechtsschutzes

Im Interesse eines qualitativ hochwertigen Rechtsschutzes sieht der Entwurf vor:

- Die Beseitigung des administrativen Instanzenzuges (mit wenigen Ausnahmen).
Als Konsequenz dieser Neuerung können Bestimmungen des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes, in denen auf einen derartigen Instanzenzug Bezug genommen wird bzw. die Sonderregelungen hiezu normieren, ersatzlos entfallen.

- Die Einrichtung der Verwaltungsgerichte (Siebentes Hauptstück, Zweiter Abschnitt) mit der grundsätzlichen Zuständigkeit zur Entscheidung über die Anfechtung von durch Verwaltungsbehörden erlassenen Bescheiden. Damit könnte zugleich auch eine wesentliche Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes erzielt werden.
- Die Ersetzung unabhängiger Kollegialbehörden durch die Verwaltungsgerichte (mit gewissen Ausnahmen, wie z.B. dem Fortbestand des Unabhängigen Finanzsenates).
- Die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes bei Fehlen einer gesetzlichen Gewährleistung (Art. 240). Damit wird die Möglichkeit eröffnet, den Staat für die Untätigkeit des Gesetzgebers haftbar zu machen, wenn durch diese Untätigkeit verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte verletzt werden.

6. *Neuerungen in der Verwaltung*

- Modifizierung des Legalitätsprinzips, indem den Verwaltungsbehörden anstelle bindender Regelungen Ziele vorgegeben werden können (Art. 17).
- Effizienzgebot für alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Art. 21).
- Grundsätzliche Auskunftspflicht der Organe der Verwaltung anstelle der derzeitigen grundsätzlichen Amtsverschwiegenheit (Art. 22).
- Generelle Regelungen für die Weisungsfreistellung von Organen (Art. 155 Abs. 3).
- Verwaltungsrechtliche Verträge (Art. 156).
- Ermöglichung für Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, gemeinsame Einrichtungen zu schaffen (Art. 157).

- Verfassungsrechtliche Verankerung der Besorgung hoheitlicher und nicht hoheitlicher Aufgaben durch ausgegliederte Rechtsträger (Art. 200).

7. *Modernisierung des Haushaltsrechts*

Bei der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes und bei der Haushaltsführung des Bundes sind als Neuerungen u.a. vorgesehen (Art. 134):

- Bedachtnahme auf eine wirkungsorientierte Verwaltung.
- Anreiz- und Sanktionsmechanismen.
- Controlling.
- Verfassungsrechtliche Verankerung der Möglichkeit, dem Nationalrat den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes nicht nur für ein Jahr, sondern für zwei Jahre vorzulegen.

8. *Schaffung einheitlicher Grundsätze für die Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern (Art. 16)*

Die diesbezüglichen Neuerungen betreffen insbesondere:

- Senkung des Alters für das passive Wahlrecht bei Wahlen zum Nationalrat auf 18 Jahre.
- Senkung des Alters für das aktive Wahlrecht bei Wahlen zum Gemeinderat auf 16 Jahre.
- Einführung der Briefwahl für Wahlberechtigte, die sich am Wahltag voraussichtlich nicht im Wahlgebiet aufhalten.

9. Ausweitung des Rechts auf Teilnahme an direkt demokratischen Einrichtungen

- Senkung des Alters für die Teilnahme an Volksbegehren auf 16 Jahre (Art. 124 Abs. 3).
- Senkung des Alters für die Teilnahme an Volksbefragungen auf 16 Jahre (Art. 132 Abs. 3).

10. Ausweitung der parlamentarischen Kontrollrechte

- Erweiterung des Interpellationsrechts des Nationalrates und des Bundesrates (Art. 142).
- Überprüfung der Ausübung des Aufsichts- und Weisungsrechts des Bundesministers für Justiz im Bereich der Staatsanwaltschaften durch den Nationalrat (Art. 143).
- Beseitigung des verfassungsrechtlichen Erfordernisses eines Mehrheitsbeschlusses des Nationalrates für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen (Art. 145). Damit wird auf der Ebene des Verfassungsrechts die Möglichkeit geschaffen, im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates Regelungen zu treffen, die auch einer parlamentarischen Minderheit das Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen eröffnet.

11. Stärkung der Stellung der Richter und Staatsanwälte

- Einrichtung eines Unabhängigen Justizrates, dem ein Stellungnahmerecht in Angelegenheiten des Budgets des Justizressorts zukommt (Art. 214).
- Verfassungsrechtliche Verankerung der Staatsanwaltschaften. Zugleich erlangen die Staatsanwälte die Stellung von Organen der Justiz (Art. 217).

12. Neue Strukturen für die Gemeindeverfassung (Neuntes Hauptstück)

- Erweiterung des Gestaltungsspielraumes für den Organisationsgesetzgeber.
- Veränderungen im Bestand der Gemeinden bedürfen einer Volksabstimmung in jeder der betroffenen Gemeinden (Art. 247 Abs. 1).
- Für jede Gemeinde ist ein Organ der Rechnungs- und Gebarungskontrolle vorzusehen (Art. 248 Abs. 1 Z 4).
- Erweiterung der Möglichkeit zur Bildung von Gemeindeverbänden (Art. 251).

13. Stärkung der Einrichtungen der Rechnungs- und Gebarungskontrolle sowie der Missstandskontrolle

- Abwahl des Präsidenten des Rechnungshofes durch den Nationalrat nicht mehr mit bloß einfacher, sondern nur mehr mit Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 259 Abs. 5).
- Das Prüfungsrecht des Rechnungshofes bei Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern soll von ihm von Amts wegen und nicht bloß über Ersuchen der zuständigen Landesregierung ausgeübt werden können (Art. 254 Abs. 1 Z 1).
- Die Prüfungsrechte der Volksanwaltschaft im Bundesbereich werden umfänglich nahezu denen des Rechnungshofes angeglichen (Art. 267 Abs. 4), wodurch für sie vor allem die Möglichkeit eröffnet wird, auch die ausgegliederten Rechtsträger zu überprüfen.
- Die Volksanwaltschaft erhält das Recht, nicht nur einmal jährlich, sondern nach Bedarf auch öfter dem Nationalrat und dem Bundesrat über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten (Art. 274 Abs. 2).

14. Inkorporation der Finanzverfassung in die Verfassungsurkunde (Zwölftes Hauptstück)

Neben den angeführten Änderungen gibt es zahlreiche weitere, von denen einige nicht sogleich erkennbar sind. So ist das Präsidium des Konvents beispielsweise übereingekommen, die Bestimmungen über die Einberufung des Nationalrates und die damit zusammenhängenden Regelungen über die Kontinuität bzw. Diskontinuität zwischen den Gesetzgebungsperioden (Art. 28 B-VG) des Verfassungsranges zu entkleiden und diese Materie in der Geschäftsordnung des Nationalrates zu regeln. Gleichzeitig verlieh das Präsidium seiner Meinung Ausdruck, dass bei Vornahme der erforderlichen Änderungen der Geschäftsordnung jedenfalls sicherzustellen ist, dass im Nationalrat eingebrachte Volksbegehren mit dem Auslaufen der Legislaturperiode nicht verfallen sollen. Damit wird einerseits gesichert, dass Volksbegehren auch über das Ende der Gesetzgebungsperiode hinaus behandelt werden und nicht der Vergessenheit anheim fallen, und andererseits vermieden, dass der mit einem Volksbegehren verbundene – nicht unbeträchtliche – Aufwand vergebens investiert wurde.

Der Entwurf enthält u.a. auch keine Regelungen mehr über das Recht auf Teilnahme der Mitglieder der Bundesregierung, der Staatssekretäre, des Präsidenten des Rechnungshofes und der Volksanwälte an den Sitzungen von Nationalrat und Bundesrat bzw. deren Ausschüssen, ohne dass damit die Abschaffung dieses Rechts zum Ausdruck gebracht werden soll. Vielmehr erscheinen die diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen entbehrlich; mit den insoweit ohnedies bereits bestehenden Regelungen in den Geschäftsordnungen der beiden Legislativkörper könnte das Auslangen gefunden werden.

VI WEITERE VORGANGSWEISE

Wenngleich hiemit ein vollständiger Text für eine neue Verfassung vorliegt, handelt es sich nur um einen Entwurf. Hierauf ausdrücklich aufmerksam zu machen, ist im gegenständlichen Fall um so mehr geboten, als dem Text keine Erläuterungen angeschlossen sind. Im Zuge künftiger Behandlungen des Entwurfs sollte dies nachgeholt werden können, was sich allein deshalb anböte, weil einige Bestimmungen, wie z.B. betreffend die Zuordnung der in der geltenden Verfassung enthaltenen, sehr detaillierten und aufgesplitterten Zuständigkeiten auf die wesentlich weiter gefassten Kompetenzfelder des Entwurfs ohne erläuternde Bemerkungen nicht in ihrer vollen Tragweite fassbar sein könnten.

Desgleichen sollte die Möglichkeit, an den Entwurf einen juristischen bzw. legistischen Feinschliff anzulegen, genützt werden. Dies insbesondere deshalb, weil die im Konsens erarbeiteten Texte – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bewusst ohne Änderungen in den Entwurf übernommen wurden, um den – oft erst nach langwierigen Verhandlungen zustande gekommenen – Meinungsgleichklang nicht nachträglich zu gefährden. Da diese Texte jedoch in verschiedenen Ausschüssen des Konvents erarbeitet wurden, ist die dabei angewandte Legistik nicht immer einheitlich, ebenso wenig der Abstraktionsgrad der zugrunde liegenden Regelungen bzw. deren Detaillierungsgrad. Auch hinsichtlich einiger von den Ausschüssen konsentierten und vom Präsidium des Konvents bestätigten Texte, die wegen der Sensibilität der geregelten Materie unverändert oder kaum verändert in den Entwurf Aufnahme fanden (hiez zu zählen z.B. die Grundrechte), würde sich eine legistische Nachbearbeitung empfehlen.

Dies trifft auch auf die Schlussbestimmungen des Entwurfs sowie das Verfassungsübergangsgesetz zu, zumal der für die Vorberatungen dieser Regelungen zuständige Ausschuss des Konvents selbst ausdrücklich darauf verwies, dass ihm eine vollständige und exakte Beurteilung des Umfangs der aus dem Bestand des formellen Verfassungsrechts auszuscheidenden Bestimmungen noch nicht möglich wäre. Auch hat der Ausschuss noch offen gelassen, ob bzw. allenfalls wie einigen im Konvent erhobenen Einwänden gegen von ihm vorgeschlagene rechtstechnische Vorgangsweisen bei einzelnen Normen Rechnung zu tragen sei.

Des Weiteren muss derzeit noch offen gelassen werden, welche Normen künftig als „Verfassungstrabanten“ ausdrücklich im Verfassungsrang bzw. überhaupt in Geltung bleiben sollen, zumal darüber in Ansehung einiger von ihnen, z.B. bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention und verschiedener Verträge im Rahmen der Europäischen Union, unterschiedliche Ansichten bestehen. Der Entwurf nimmt – vorsichtshalber – auch insoweit strittige „Verfassungstrabanten“ in seinen Art. 296 auf, ohne allerdings hiemit eine Präjudizierung vornehmen zu wollen.

Schließlich gilt es auch zu beachten, dass die Erfassung der verfassungsrangigen Normen außerhalb des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes stichtagsbezogen ist und daher ab dem Stichtag laufend Veränderungen unterworfen sein kann; dies wirkt sich in weiterer Konsequenz auch auf die Vollständigkeit der in den Schlussbestimmungen des Entwurfs bzw. im Verfassungsübergangsgesetz aufgezählten Normen bzw. auf die auf sie anzuwendenden rechtstechnischen Verfahrensweisen aus. Obwohl daher insoweit zwar eine Ergänzung des Entwurfs erforderlich sein wird, ist doch dadurch die inhaltliche Befassung mit ihm nicht gehindert.

Wien, im Jänner 2005

Dr. Franz Fiedler

(Vorsitzender des Österreich-Konvents)