

BILDUNGSPROTOKOLLE

BAND 21

10. KLAGENFURTER
LEGISTIK®GESPRÄCHE 2012



KÄRNTNER VERWALTUNGS-AKADEMIE

Bildungsprotokolle

Herausgegeben von der
Kärntner Verwaltungsakademie

Band 21

10. Klagenfurter Legistik © Gespräche 2012

gewidmet
Friedrich Lachmayer
zum 70. Geburtstag

Klagenfurt 2013

Die Rechte liegen bei den Autoren.

Layout: Satz & Design Schöffauer, Dr.-Richard-Canaval-Gasse 110/211, 9020 Klagenfurt am Wörthersee

Druck: Druckerei Theiss GmbH, 9431 St. Stefan i. Lav., Am Gewerbepark 14

Vorwort

10 Jahre Klagenfurter Legistik@Gespräche – 70 Jahre Friedrich Lachmayer.

Ein Jubiläum, das wir mit dem vorliegenden Tagungsband dokumentieren wollen.

Ein Dokument als Zeichen unserer besonderen Wertschätzung für Herrn Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer.

Eine symbolische Geste als kleines Danke für den leitenden Geist der Klagenfurter Legistik@Gespräche, dem diese Publikation gewidmet sein soll.

Aus diesem Anlass haben wir auch eine kurze Biografie und das Publikationsverzeichnis des Jubilars dem Tagungsband vorangestellt.

Es ist dies Band 21 der „Bildungsprotokolle“, der eine Synopse der 10. Klagenfurter Legistik@Gespräche enthält.

Diese Jubiläumsveranstaltung fand am 8. und 9. November 2012 – auf Einladung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst und der Kärntner Verwaltungsakademie – im Grünen Saal des Klagenfurter Landhauses statt.

Im Zentrum der Veranstaltung standen dabei internationale und kooperative Aspekte der Legistik sowie aktuelle rechtspolitische Fragestellungen.

Im Vorfeld der Gespräche gab es einen Workshop zu Fragen der Umsetzung der authentischen Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS und im Anschluss daran eine Veranstaltung zum Thema „Naturschutzrecht im nationalen und internationalen Kontext“, die zugleich auch den Rahmen für ein Abschiednehmen von Dr. Gerold Glantschnig, dem Leiter des Verfassungsdienstes beim Amt der Kärntner Landesregierung, bildete.

Allen Teilnehmer/-innen, die durch ihr Kommen und ihre Mitwirkung zum Gelingen dieser Veranstaltung beigetragen haben, sei an dieser Stelle dafür nochmals herzlich gedankt.

Klagenfurt, im April 2013

Simon Korenjak

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3	
Univ.-Prof. Dr. Friedrich Lachmayer – CV und Publikationen	7	
Ouvertüre zu den 10. Klagenfurter Legistik@Gesprächen: Workshop zu Fragen der Umsetzung der authentischen Kundmachung der LGBlS im RIS		
Karl IRRESBERGER Der Weg zur Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS		35
Barbara GARTNER Ceterum censeo ius provinciarum in RIS pronuntiantum esse		41
Helmut WEICHSEL Technische Umsetzung der authentischen Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS		55
1. SESSION: Internationale und kooperative Aspekte der Legistik		
Günther SCHEFBECK Inter-Parliamentary Cooperation and Standard-Setting in Legislative Information Management		65
Philip BITTNER Formen der internationalen Zusammenarbeit der Länder		81
Martin ATTLMAYR Dreier-Landtage und Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino: Umsetzung von Beschlüssen im Landesbereich		93
Marius ROTH/Daniela IVANOV Die vertragliche Kooperation der Schweizer Kantone		115
Andreas ROSNER Hauptstraße 15a – Die erste Adresse des kooperativen Bundesstaates		127
Michael RAFFLER Ein Beitrag zu den legistischen Standards von Vereinbarungen gemäß Art.15a B-VG		141

2. SESSION: Rechtspolitik

Edmund PRIMOSCH

Euregio Senza Confini/Ohne Grenzen:

EVTZ zwischen Kärnten, Friaul-Julisch Venetien und Veneto 155

Meinrad HANDSTANGER

Die EU-Grundrechte-Charta als Prüfungsmaßstab 165

Dieter WOLF

Ausgewählte Organisations-, Zuständigkeits- und Verfahrensfragen

der Verwaltungsgerichte erster Instanz 183

Christian JANITSCH

Zukunft der Bodenreform – Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-

Novelle 2012 auf Behördenstruktur, Verfahrensrecht und Materiengesetze 195

Schlussakkord nach den 10. Klagenfurter Legistik@Gesprächen:

Naturschutzrecht im nationalen und internationalen Kontext – zugleich eine

Festveranstaltung für Dr. Gerold GLANTSCHNIG

Lieselotte FELDMANN

Die UNECE-Aarhus-Konvention – Aktuelle Entwicklungen 207

Doris HATTENBERGER

Instrumente des Naturschutzrechts 217

Peter NOVAK

Haftung für Umweltschäden nach dem K-NSG 231

Dieter PLATZER

Dr. Gerold Glantschnig – Laudatio 239

Anhang

Autorenverzeichnis 245

Teilnehmerliste 247

Programm 253



**Univ.-Prof.
Dr. Friedrich LACHMAYER
CV und Publikationen**

1943 geboren in Wien

Studium, Gerichtsjahr, Prokuratur

1966 Doktorat der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, 1966–1967 Gerichtsjahr, 1967–1970 Finanzprokuratur, 1970 Rechtsanwaltsprüfung

Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst

1971–2003 Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst, 1982–2003 Abteilungsleiter im Verfassungsdienst, 1987–2003 Ministerialrat im Bundeskanzleramt, 2003 Großes Silbernes Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich

Bundeskanzleramt – Rechtsinformationssystem

1971–1972 Leiter der Normentheoretischen Arbeitsgruppe im Rahmen des EDV-Versuchsprojektes „Verfassungsrecht“ des Bundeskanzleramtes und der IBM (Vorläuferprojekt des RIS), 1989–2003 Leiter des EDV-Projektes RIS – Rechtsinformationssystems des Bundes, www.ris.bka.gv.at, 2001–2003 Leiter des EDV-Projektes e-Recht: authentische elektronische Publikation des Bundesrechtes ab 1. 1. 2004

EU, Europarat

1995–2003 Leiter der österr. Delegation in der EU-Ratsarbeitsgruppe „Rechtsinformatik“, 1996 Mitglied des Legal Advisory Board – LAB der EU (DG XIII), 1998 Vorsitzender der EU-Ratsarbeitsgruppe „Rechtsinformatik“ während der österreichischen EU-Präsidentschaft, 2004–2005 Leitung von Datenschutzprojekten der EU in Litauen und Lettland, Expertentätigkeit für den Europarat

Rechtstheorie

1988 Habilitation an der Universität Innsbruck für „Rechtstheorie mit besonderer Berücksichtigung der Gesetzgebungslehre“, 1998 Verleihung des Berufstitels „Außerordentlicher Universitätsprofessor“, 2002 Berufstitel „Universitätsprofessor“, 1989–2013 Seminare aus Rechtstheorie und Rechtsinformatik an der Universität Innsbruck, Dissertationsbetreuungen als Erstbetreuer an der Universität Innsbruck sowie als Zweitbetreuer an den Universitäten Wien und Salzburg

Gesetzgebungslehre

1995 Oktober, Vorlesungen in Buenos Aires über „Legislative Techniques“, 2003–2013 Mitorganisation der Klagenfurter Legistik-Gespräche an der Kärntner Verwaltungsakademie

Rechtsinformatik

1989–2003 Seminare aus Rechts- und Verwaltungsinformatik an der Universität Wien (gemeinsam mit Univ.-Prof. Dr. Roland Traunmüller, Univ.-Doz. Dr. Werner Robert

Svoboda und Univ.-Prof. DDr. Erich Schweighofer), 2003 Seminar (gemeinsam mit Univ.-Prof. Dr. Roland Traunmüller und Univ.-Doz. Dr. Maria Wimmer) über e-Government an der Universität Linz, Award „Rechtsinformatiker des Jahres 2001“, 1998–2013 Mitorganisation des Internationalen Rechtsinformatik-Symposiums IRIS an der Universität Salzburg, gemeinsam mit Univ.-Prof. DDr. Erich Schweighofer.

Semiotik

Vorstandsmitglied der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik, 1991–1995 Vizepräsident der „International Association for the Semiotics of Law“, 1989–2003 Seminare aus Semiotik des Rechts an der Universität Wien (gemeinsam mit Jeff Bernard).

Homepage: www.legalvisualization.com

Publikationsverzeichnis

I. Bücher:

Autor:

**Grundzüge einer Normentheorie,
Zur Struktur der Normen, dargestellt am Beispiel des Rechtes**

Heft 62 der Reihe: Schriften zur Rechtstheorie, Duncker & Humblot, Berlin 1977

Mitautor:

1. Legistische Analyse der Struktur von Gesetzen

gemeinsam mit Leo Reisinger, Manz, Wien 1976

2. Österreichische Verfassungsgeschichte

Text von Wilhelm Brauner, Graphische Darstellung von Friedrich Lachmayer, Manz, Wien

1. Auflage 1976 (Brauner – Lachmayer)
2. Auflage 1980
3. Auflage 1983
4. Auflage 1987
5. Auflage 1989
6. Auflage 1992
7. Auflage 1998 (Wilhelm Brauner als alleiniger Autor)
8. Auflage 2001
9. Auflage 2003
10. Auflage 2005
11. Auflage 2009

3. Computergraphik und Rechtsdidaktik

gemeinsam mit Karl Garnitschnig, Manz, Wien 1978

4. Osztrák alkotmánytoerténet napjainkig

ungarische Übersetzung (von Kajtár István) der österreichischen Verfassungsgeschichte (Text von Wilhelm Brauneder, Graphische Darstellung von Friedrich Lachmayer): Institutiones Juris, Janus Pannonius Tudományegyetem, Allam – és Jogtudományi Kar, Pécs 1994

Mitherausgeber:

1. Gesetzgebung zwischen Politik und Bürokratie

Herausgeber: Georg Becker / Friedrich Lachmayer / Guenter Oberleitner
Österreichischer Bundesverlag, Wien 1994

2. Zeichen, Recht und Macht

Herausgeber: Friedrich Lachmayer / Gloria Withalm / Erich Fries
Österreichische Gesellschaft für Semiotik, Wien 1994

3. Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation

Herausgeber: Peter Bussjäger / Friedrich Lachmayer,
Band 82 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2001

4. Strukturierung der Juristischen Semantik. Structuring Legal Semantics. Festschrift für Erich Schweighofer

Herausgeber: Anton Geist / Colette R. Brunshawig / Friedrich Lachmayer & Günther Schefbeck (eds., pp. 213–234). Editions Weblaw, Bern, 2011. ISBN 978-3-905742-80-0, <http://d-nb.info/1010478273>, <http://www.weblaw.ch/blog/iframe.php?2011/02/>, http://www.weblaw.ch/pdf/Inhalte_Buecher/iv_Schweighofer.pdf.

Multimedia-Mitautor:

Visualisierungen zur Rechtsgeschichte

Autoren des Inhaltes: Ursula Flossmann – Herbert Kalb, Linzer Rechtsstudien, Multimedia-Diplomstudium der Rechtswissenschaften, www.linzer.rechtsstudien.at, DVD, Linz, 2002

II. Aufsätze (teils als Mitautor):

1. Subsidiäre Pflichten

in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 1971, 363–382

2. Zur Struktur des Zivilprozesses

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1972, Heft 10, 263–267

3. Bürokratische Interaktionsmodelle und Verwaltungsreform

in: Österreichische Gemeinde-Zeitung, Heft 4, 67–71

4. Normentheorie und Legislaturik

in: Friedrich Lang – Friedrich Bock (Herausgeber), Wiener Beiträge zur elektronischen Erschließung der Information im Recht, IBM-Österreich, Wien 1973, 59–72

5. Normentheoretische Aspekte des Naturrechtes

in: Wissenschaft und Weltbild, 1973, Heft 2, 109–114

6. Dogmatismus und Strukturalismus in der Rechtswissenschaft

in: Österreichische Notariats-Zeitung, 1973, Heft 9, 129–113

7. Anwendungsmöglichkeiten für EDV-Bildschirmgeräte

in: Datenverarbeitung im Recht, 1973, Heft 2/3, 242–249

8. Potentielles und Positives Recht

gemeinsam mit Leo Reisinger, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1974, Heft 1, 25–52

9. Freiheit und Ermessen

in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 1974, 67–79

10. Thesen zur normativen Notation

gemeinsam mit Leo Reisinger, in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1975, 340

11. Struktur der Rechtsinstitution

in: Günther Winkler (Herausgeber), Rechtstheorie und Rechtsinformatik, Band 31 der Forschungen aus Staat und Recht, 1975, 102–109

12. Legistik und elektronische Datenverarbeitung

in: Günther Winkler (Herausgeber), Rechtstheorie und Rechtsinformatik, Band 32 der Forschungen aus Staat und Recht, 1975, 133–147

13. Erfordernisse einer zeitgemäßen Rechtstheorie

in: Österreichische Notariats-Zeitung, 1976, 58–60

14. Regeln zur graphischen Darstellung des Rechtes

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1976, Heft 6, 257–263

15. Graphische Darstellungen im Rechtsunterricht

in: Zeitschrift für Verkehrsrecht, 1976, Heft 8, 230–234

16. Möglichkeiten einer Verwendung normentheoretischer Analysen für die Gesetzgebung

in: Jürgen Rüdig (Herausgeber), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York, 1976, 494–501

17. Schichten juristischer Probleme

in: Österreichische Gemeinde-Zeitung, 1977, Heft 1/2, 11–16

18. Zur graphischen Darstellung des Obligationenrechts

in: Schweizerische Zeitschrift für Kaufmännisches Bildungswesen, 1977, Heft 3, 89–97

19. Präkonstitutionelles Gewohnheitsrecht und ideologische Organisationen

in: Juristische Blätter 1977, Heft 15/16, 411–415

20. Die Geltungsneutralität der Grundnormen

in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1977, 193–210

21. Datenschutz und Staatsprinzipien

in: Datenverarbeitung im Recht, 1977, Heft 2, 141–146

22. Zur Theorie der Gesetzgebung

in: Die Öffentliche Verwaltung, 1978, Heft 1–2, 33–38

23. Normproduktion und Konkurrenzverhalten

in: Rechtslehre, 1977, Heft 2, 133–144

24. Zur Struktur der normativen Ausnahme

in: Informatica e Diritto, Anno I/aprile-giugno 1977, 351–360

25. EDV und Norm

in: Österreichische Gemeinde-Zeitung, 1978, Heft 6, 110–113

26. Gesetzgebung und Rechtslogik

in: Ilmar Tammelo/Helmut Schreiner (Hg.), Strukturierungen und Entscheidungen im Rechtsdenken, Band 43 der Forschungen aus Staat und Recht, 1978, 165–182

27. Graphische Darstellungen als Hilfsmittel des Gesetzgebers

in: Ulrich Klug/Thilo Ramm/Fritz Rittner/Burkhard Schmiedel (Herausgeber), Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht – Gedächtnisschrift für Jürgen Rüdiger, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York, 1978, 50–58

28. Staatsideologie und normativer Informationsstrom

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1978, 8/9, 342–344

29. Symbole des normativen Status

in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 1979, 289–302

30. Sulla rispondenza emozionale dei simboli statali

in: Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, 1979, Heft 2, 165–171 (übersetzt von Francesco Riccobono)

31. Mythos und Staatsbewusstsein

in: Herbert Miehsler/Erhard Mock/Bruno Simma/Ilmar Tammelo (Hg.), Ius Humanitatis, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Duncker & Humblot, Berlin, 1980, 115–125

32. Pränormative Strukturen

in: Zeitschrift für Verkehrsrecht, 1980, Heft 7/8, 194–197

33. Zur Legitimation des Staates

in: Österreichische Notariats-Zeitung, 1980, Heft 10, 145–146

34. Legistische Richtlinien als Metanormen des Rechtes

in: Günther Winkler/Bernd Schilcher (Gesamtredaktion), Gesetzgebung, Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik, 1981, 213–222

35. Legistische Chiffrierung

in: Hans R. Klecatsky/Norbert Wimmer (Hg.), Sozialintegrierte Gesetzgebung, Wege zum guten und verständlichen Gesetz, Referate gehalten auf dem Symposium von 23.–25. 10. 1979 in Vill/Innsbruck, 1981, 59–77

36. Das modal indifferente Substrat. Eine Anmerkung zu Kelsens Allgemeiner Theorie der Normen

in: Österreichische Juristen-Zeitung, 1981, Heft 9, 235–236

37. Rechtliche Projektionen und ihre Markierung durch Zeichen

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1981, Heft 7, 294–96

38. Zur Rhetorik der Reinen Rechtslehre

in: Österreichische Gemeinde-Zeitung, 1981, Heft 15/16, 360–362

39. Präkonstitutionelles Recht

in: Aulis Aarnio/Ilkka Niiniluoto/Jyrki Uusitalo (Herausgeber), Methodologie und Erkenntnistheorie der juristischen Argumentation, Beiträge des Internationalen Symposiums „Argumentation in Legal Science“ vom 10. bis 12. Dezember 1979 in Helsinki, Rechtstheorie, Beiheft 2, 1981, 267–278

40. Umpolung ideologischer Bewertungsfelder und die Kontinuität der Rechtstheorie

in: Ilmar Tammelo/Aulis Aarnio (Hg.), Zum Fortschritt von Theorie und Technik in Recht und Ethik, Rechtstheorie, Beiheft 3, 1981, 263–270

41. Visualisierung des Rechts

in: Annemarie Lange-Seidl (Hg.), Zeichenkonstitution, Akten des 2. Semiotischen Kolloquiums Regensburg 1978, 1981, Band II, 208–212

42. Kommunikationsprobleme bei generellen Rechtsnormen

in: Annemarie Lange-Seidl (Hg.), Zeichenkonstitution, Akten des 2. Semiotischen Kolloquiums Regensburg 1978, 1981, Band II, 279–285

43. Überlegungen zu einer Neugestaltung der Legistischen Richtlinien

in: Theo Öhlinger (Herausgeber), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, Band 57 der Forschungen aus Staat und Recht, Springer-Verlag, Wien–New York, 1982, 250–258

44. Rechtlicher und ideologischer Status

in Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1981, Heft 3, 361–368

45. Domination through Information and the Function of the Constitution

in: José Luis Curiel (ed.), Memoria del X Congreso Mundial Ordinaric de Filosofia del Derecho y Filosofia Social, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Volumen V, 1981, 281–288

46. Von der Zugehörigkeit einer Norm zu einer Normenordnung

Zur Theorie der Grundaussagen des Rechts, in: Juristische Blätter, 1982, Heft 9/10, 248–250

47. Bewusstseinsveränderung und Demokratie. Zur „Societal Change Theory“

in: Österreichische Notariats-Zeitung, 1982, Heft 3, 38–39

48. A Graphic-Verbal Notation of the History of the Austrian Constitution

in: Ernst W. B. Hess-Luettich (ed.), Multimedial Communication, Vol. I: Semiotic Problems of its Notation, Gunther Narr Verlag, Tübingen, 1982, 215–229 (gemeinsam mit Peter Jordan)

49. Problem des potentiellen Rechtes

in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – Supplementa – Vol. I, Part 1, Contemporary Conceptions of Law – 9th World Congress (Basel 27/8/79–1/9/1979), 611–618

50. Der Stellenwert der Normproduktion in der Informationsgesellschaft

in: Medien-Journal, Informationen aus Medienarbeit und -forschung, 1982, Heft 2–2a, 29–35

51. Ideologiekritik und Deutungskampf

in: Werner Krawietz/Ernst Topitsch/Peter Koller (Herausgeber), Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, Rechtstheorie, Beiheft 4, 1982, 63–70

52. Norm und Deutung

Beitrag zum Ersten Internationalen Kongress der Rechtsphilosophie in La Plata, 19. bis 23. Oktober 1982, mit den Kongressmaterialien verteilt

53. Untersuchung von Referenzen und Kommunikationen in der Gesetzgebung

in: Harald Kindermann (Herausgeber), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982, 46–52

54. Analisi retorica della dottrina pura del diritto

in: Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, 1982, 28–41 (übersetzt von Francesco Riccobono)

55. Elementos Indicativos del Ordenamiento Jurídico

in: Apreciacion Critica de la Theoria Pura del Derecho, Coleccion Jornadas Academicas 3, Valparaiso, 1982, 65–72, (übersetzt von Enrique Aimone Gibson)

56. Die „Reine Rechtslehre“ als Personifikation einer Wissenschaft

in: Zeitschrift für Verkehrsrecht, 1983, Heft 5, 132–134

57. Kompetenz und Maske. Zur Semiotik juristischer Organisationen

in: Semiotische Berichte, herausgegeben von der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik, 1983, Heft 8/9, 24–26

58. Die wissenschaftspolitische Rhetorik Hans Kelsens in der ersten Auflage seiner Reinen Rechtslehre

in: Essay in Legal Theory in Honor of Kaarle Makkonen, XVI Oikeustiete Jurisprudentia 1983, Vammalan Kirjapaino oy 1983, 113–123

59. Interaktive und identifikatorische Partizipation

in: Paul Trappe (Herausgeber), Mitbestimmung in Wirtschaft und Gesellschaft, Beiträge zum Symposium der Schweizer Sektion der IVR vom 18. 6. 1982, Beiheft 17 zum Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1983, 45–53

60. Deutungskrise des Rechts?

in: Österreichische Richterzeitung, 1983, Heft 12, 287–289

61. Geheime institutionelle Zeichenprozesse

in: Tasso Borbé (Herausgeber), Semiotics Unfolding, Proceedings of the Second Congress of the International Association for Semiotic Studies, Vienna, July 1979, Part 2, Semiotics and Social Interaction, 1984, 541–547

62. Normative und kognitive Herrschaft

in: Werner Krawietz/Theo Mayer-Maly/Ota Weinberger (Hg.), Objektivierung des Rechtsdenkens, Gedächtnisschrift für Ilmar Tammelo, 1984, 637–646

63. Norm und Prophetie

in: Werner Krawietz/Helmut Schelsky/Günther Winkler/A. Schramm (Herausgeber), Theorie der Normen, Festgabe für Ota Weinberger zum 65. Geburtstag, 1984, 557–566

64. Kennzahlen zur Beschaffenheit von Gesetzesentwürfen

in: Theo Öhlinger (Herausgeber), Gesetzgebung und Computer, Datenverarbeitung im Recht, Beiheft 17, 1984, 192–206

65. Tatsachen- und Bedeutungslügen

in: Rechtstheorie, 1984, Heft 1, 114–123

66. Juristische Es-Welt Projektionen. Über die Auflösung der Rechtspersönlichkeit

in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1984, Heft 2, 247–254

67. Zeichenprozesse bei personalen Identifikationen

in: Jeff Bernard (Herausgeber), Didaktische Umsetzung der Zeichentheorie, Akten des 4. Symposiums der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik, Linz 1981, Wien 1983, 191–201

68. Deutungen im Recht

in: Michael W. Fischer/Erhard Mock/Helmut Schreiner (Herausgeber), Hermeneutik und Strukturtheorie des Rechts, Beiheft 20 zum Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1984, 74–82

69. La Retórica Científico-Política de Kelsen en la Primera Edición de su Teoría Pura del Derecho

in: Revista Chilena de Derecho, Vol. 11 No. 1, Enero–Abril 1984, 127–136 (spanische Übersetzung des Aufsatzes 58 von Enrique Aimone Gibson)

70. Zur Rhetorik der Gesetzgebung

in: Heinz Schäffer/Otto Triffterer (Hg.), Rationalisierung der Gesetzgebung, Jürgen Rüdiger-Gedächtnissymposium, 1984, 80–87

71. Kollektive Identität

in: K. Öhler (Herausgeber), Zeichen und Realität, Akten des 3. semiotischen Kolloquiums Hamburg, 1051–1057

72. Koordination von Deutungen

in: K. Öhler (Herausgeber), Zeichen und Realität, Akten des 3. semiotischen Kolloquiums Hamburg, 1081–1085

73. El Problema del Derecho Potencial

in: Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Valparaíso, 1984, 51–59 (spanische Übersetzung des Aufsatzes 49 von Enrique Aimone Gibson)

74. Hans Kelsen no „Junsui Hogaku“ ni okeru Shujiteki Seibun (Rhetorische Komponenten in der „Reinen Rechtslehre“ Hans Kelsens)

in: Ho no Riron (Rechtstheorie), Band 4, 1984, 175–186 (japanische Übersetzung von Hiroshi Takahashi)

75. Norm and Interpretative Projection

in: Domenico Carco/Bernard S. Jackson (ed.), Semiotics, Law and Social Science, Roma – Liverpool, 1985, 121–128

76. Selektive Toleranz?

in: Börsen-Kurier, Wien, 1985, Heft 41, 12

77. Publikumseinbeziehende Zeichen

in: Heimo L. Handl (Hg.), Werbung: Rollenklischee – Produktkultur – Zeichencharakter, Wien, 1985, 126–134

78. Plädoyer für den Frieden

in: Semiotische Berichte, Heft 3/1985, 231–232

79. Ideological Projections on the Perimeter of the Law

in: Jan M. Broekman / Kazimierz Opaek / Djangir A. A. Kerimov (ed.), Social Justice and Individual Responsibility in the Welfare State, IVR 11th World Congress (Helsinki 1983) Proceedings, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 24, 1985, 107–111

80. Formalisierung rechtlicher Deutungen

in: Herbert Fiedler / Roland Traunmüller (Herausgeber), Formalisierung in Recht und Ansätze juristischer Expertensysteme, J. Schweitzer Verlag, München 1986, 41–51

81. Friedensgesinnung als Voraussetzung gerechter Gesetzgebung

in: Ilmar Tammelo / Erhard Mock (Herausgeber), Rechtstheorie und Gesetzgebung, Festschrift für Robert Weimar, Verlag Peter Lang, Frankfurt 1986, 15–23

82. The Human Image as the Foundation of Natural Law

in: VERA LEX, Pace University, N. Y., Volume VI Number 1, 1986, 13, 18, (übersetzt von Manfred Pieck)

83. Projections Juridiques

in: Revue de la Recherche Juridique, Droit Prospectif, Colloque International de Sémiotique Juridique, Aix-en-Provence, 11–13 Mars 1985, 1986 – 2, 169–176

84. Kelsen und die platonische Liebe

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1986, Heft 8, 446–447

85. Die Rollen der Semiotiker

in: Semiotische Berichte, Jahrgang 10, Heft 3/1986, 263–266

86. Das Risiko der Prophetie

in: Semiotische Berichte, Jahrgang 11, Heft 1/1987, 19–20

87. Umfunktionierte Wahlplakate

in: Jeff Bernard (Hg.), Semiotica Austriaca, Band 9, 10 der Reihe Angewandter Semiotik, Österreichische Gesellschaft für Semiotik, Wien, 1987, 387–396

88. Imaginación Colectiva

in: Revista de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas Económicas y Sociales, Universidad de Valparaíso, Chile, No 28, 1986, „H. L. A. Hart y el Concepto de Derecho“, 515–522 (Übersetzung ins Spanische von Enriqué Aimone)

89. Eschatologische Legitimation?

in: Stavros Panou (Ed.), Law and Peace, A. Sakkoulas (Publishers) – Athens 1986, 22–23

90. Zum aktuellen Stellenwert der Lehre von den „entia moralia“

in: Samuel von Pufendorf 1632 – 1986, Ett rættshistoriskt symposium i Lund 15–16 januari 1982, Institutet för rættshistorisk formskning, Serien II, Rættshistoriska studier tolfte bandet, A.–B. Nordiska bokhandeln, Stockholm, 1986, 142–148

91. Problèmes pragmatiques posés par les références Juridiques

in: Degrés, Revue de synthèse à orientation sémiologique, Europalia 1987 Osterreich, Signes et pratique sociales, No 51, automne 1987, d 1–d 10

92. Symbolisierung von Metaphern

in: DOXA 13/1987 – Semiotische Berichte, Institute of Philosophy, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 3, 4/1987, 137–141

93. The Law of Domesticated Man

in: Carla Faralli and Enrico Pattaro (ed.), Reason in Law, Proceedings of the Conference held in Bologna, 12–15 December 1984, Volume Two, Milano, 1988, 333–341

94. Ein Verfahrensvorschlag für verständlichere Gesetze

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1988, Heft 6, 325–326

95. Das Recht als säkularisierte Magie

in: Annemarie Lange-Seidl (Hg.), Zeichen und Magie, Akten des Kolloquiums der Bereiche Kultur und Recht der Deutschen Gesellschaft für Semiotik am 5. 9. 1986 in der Technischen Universität München, Stauffenburg Verlag 1988, 117–124

96. Unequal Images of Man

in: S. Panou/G. Bozonis/D. Georgas/P. Trappe (ed.), Human Being and the Cultural Values, IVR 12th World Congress, Athens 1985, Proceedings, ARSP Supplementa Vol. IV, Steiner Verlag, Stuttgart, 1988, 49–55

97. Semiotic Structures of Provocation

in: Michael Herzfeld/Lucio Melazzo (Editors), Semiotic Theory and Practice, Proceedings of the Third International Congress of the IASS, Palermo, 1984, Mouton de Gruyter, New York – Amsterdam, 1988, Vol. 1, 585–590

98. Rituel et Rhétorique de la Preuve Juridique

in: Revue Internationale de Sémiotique Juridique, International Association for the Semiotics of Law, Vol. I, No. 3, 1988, Deborah Charles Publications, Merseyside, U. K., 1988, 275–281

99. Das Kundmachungproblem bei Lehrplänen aus der Sicht der Gesetzgebungslehre

in: Recht der Schule, 10. Jahrgang 1988, Nummer 2, 47–49

100. Die Fachsprache legislativer Gutachten

in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Verlag C. H. Beck, 4. Jahrgang, Heft 1/1989, 81–87

101. Juridical Metaphors in the Frame of a Database

Paper presented at the International Conference on Law & Artificial Intelligence about „Expert Systems in Law“, Bologna, May 3–5 1989

102. Die zweite Welle des Naturrechts

in: Semiotische Berichte, Jahrgang 13, Heft 2, 3/1989 (gemeinsames Heft mit TEXT & THEORY, Belgian Approaches in Semiotics), 299–301

103. Identificaciones personales en Derecho

in: THEORIA, Revista de Teoria, Historia y Fundamentos de la ciencia, San Sebastián, Octubre 1987, 203–211

104. Die normative Kraft der Zeichen

in: Semiotik der Geschlechter, Akten des 6. Symposiums der Österr. Gesellschaft für Semiotik Salzburg 1987, Akademischer Verlag Hans-Dieter Heinz, Stuttgart 1989, 387–390

105. Von der Demokratie zur Demagogie?

in: Jeff Bernard/Janos Kelemen (Herausgeber), Zeichen, Denken, Praxis; Österreichisch-Ungarische Dokumente zur Semiotik und Philosophie, Wien–Budapest, 1990, 269–274

106. „Des Kaisers neue Kleider“, Schein und Sollen im Recht

in: Zeitschrift für Semiotik, Band 12, Heft 3, Stauffenburg Verlag, Tübingen, 1990, 197–202

107. Von der symbolischen zur dezeptiven Gesetzgebung

in: Österreichisches Anwaltsblatt, Heft 11, 1990, 609

108. Die Revolution als Erwachen vom Kollektiven Traum

in: Zenon Bankowski (ed.), Revolutions in Law and Legal Thought, Aberdeen University Press, Aberdeen 1991, 58–66

109. Alles Vergängliche ist nur ein Gleichnis

in: Semiotische Berichte, Heft 1/1991, 33–40

110. Aktualni problemi zakonodajne tehnike

(Aktuelle Probleme der Gesetzgebungstechnik)

in: Pravnik revija za pravno teorijo in prakso, Ljubljana 1991, 171–187 (übersetzt von Marijan Pavcnik)

111. Expertensysteme für die Gesetzgebung

in: Biotechnologie, Ethik und Recht im wissenschaftlichen Zeitalter, hgg. von Tom D. Campbell, Robert C. L. Moffat, Setsuko Sato, Csaba Varga, ARSP Beiheft 39, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1991, 143–146

112. Rechtstheoretische Probleme der Rechtsinformatik. Resümee und Ausblick

in: Recht, Sprache und Elektronische Semiotik, Beiträge zum Problem der elektronischen Mediatisierung von Sprache und Wissen in interdisziplinärer Perspektive, hgg. von Peter Kaser / Josef Wallmannsberger, Europäische Hochschulschriften, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 1992, 143–151

113. Topologie einer Universitätsreform

in: PLENUM, Zeitschrift der Österreichischen Rektorenkonferenz, Wien, Heft 1/1992, 42–44

114. Semiotik des Schweigens

in: Semiotische Berichte, hgg. von der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik, Heft 3/1991, 259–263

115. Personale Identifikation und Normsetzung

in: B.-Ch. Funk/H. R. Klecatsky/E. Loebenstein/W. Mantl/K. Ringhofer (Herausgeber), Staatsrecht und Staatswissenschaften im Zeichen des Wandels, Festschrift für Ludwig Adamovich zum 60. Geburtstag, Springer-Verlag, Wien–New York, 1992, 307–313

116. Verfassungsprinzipien in juristischer und politischer Sicht

in: Österreichisches Anwaltsblatt, 1993, Heft 3, 146–147

117. Loss of Reality by Supra-Symbolization

in: Jeff Bernard/John Deely/Vilmos Voigt/Gloria Withalm (ed.), Symbolicity, Papers from the International Semioticians' Conference in Honor of Thomas A. Sebeok's 70th Birthday, Budapest–Wien, 30. September–4. Oktober 1990, Sources in Semiotics, Volume XI, University Press of America, Lanham – New York – London, 1993, 112–114

118. Relationale Projektionen im Identifikationsprozess

in: Hans Petschar (Hg.), Identität und Kulturtransfer. Semiotische Aspekte von Einheit und Wandel sozialer Körper, Böhlau Verlag, Wien–Köln–Weimar 1993, 91–98

119. Rechtsinformation zwischen Bibliotheken und Rechtslogik

in: EDV und Recht, Heft 1/1993, 82–84

120. Symbolisierung in den Vorstudien Theodor Geigers

in: Urs Fasis und Jochen C. Nett (Herausgeber), Gesellschaftstheorie und Normentheorie, Symposium zum Gedenken an Theodor Geiger 9. 11. 1891–16. 6. 1952, Vol. 25 von Social Strategies, Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik, Editor: Paul Trappe, Basel 1993, 151–156

121. Stellvertretung

in: Frank Rotter (Herausgeber), Psychiatrie, Psychotherapie und Recht. Diskurse und vergleichende Perspektiven, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 1993, 149–156

122. Absicherung des Rechtes durch Zeichen. Vorbemerkungen zu einer Semiotik des Rechts

in: Aulis Aarnio/Stanley L. Paulson/Ota Weinberger/Georg Henrik von Wright/Dieter Wyduckel (Herausgeber), Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit, Festschrift für Werner Krawietz zum 60. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin 1993, 147–154

123. Zusammengesetzte Politikürzel

in: Wolfgang Bandhauer / Jeff Bernard / Gloria Withalm (Herausgeber), Sozialdemokratie: Zeichen, Spuren, Bilder, Passagen Verlag, Wien 1993, 129–136

124. Bericht über das Rechtsinformationssystem des Bundes

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Werner Robert Svoboda / Andreas Manak / Werner Weinguny (Hrsg.), Elektronische Rechtsinformation in Österreich. Alle Juristischen Datenbanken im Überblick. Band 71 der Schriftenreihe der Österreichischen Computer Gesellschaft, R. Oldenbourg Verlag, Wien–München 1994, 29–55

125. Visualisierung in der Rechtswissenschaft

in: Hans-Joachim Koch und Ulfried Neumann (Herausgeber), Praktische Vernunft und Rechtsanwendung, XV. Weltkongress der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie, Göttingen, 18. bis 24. August 1991, Band 4, Beiheft 53 des ARSP, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1994, 156–159

126. Dimensionen der Rechtsbereinigung

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Herausgeber und Verleger), Reform des Studienrechtes, Materialien zur Studienreform IV, Konzepte, Wien 1994, 207–218

127. Die österreichischen Legistischen Richtlinien 1990

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Georg Becker / Friedrich Lachmayer / Günter Oberleitner (Herausgeber), Gesetzgebung zwischen Politik und Bürokratie. Gewidmet Hedwig Rathmeier-Wit, Österreichischer Bundesverlag, Wien 1994, 62–66

128. Der Wahrheitsanteil bei Desinformationen

in: Jeff Bernard (Herausgeber), Zeichen / Manipulation. Akten des 5. Symposiums der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik, Klagenfurt, 15.–16. 12. 1994, Band 6 der Reihe Angewandte Semiotik, Österreichische Gesellschaft für Semiotik, Wien, 1995, 479–488

129. Anforderungen der Rechtsdokumentation an die Legistik

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Journal für Rechtspolitik, Jahrgang 3, Heft 1, 1995, 9–14

130. Norm und Situation

in: 17th IVR World Congress, Bologna, 16–21 June, 1995, Challenges to Law at the End of the 20th Century, Volume VI, Working Groups 70–81, Legal Philosophy Issues. Past and Present, Università degli Studi di Bologna, CIRFID, Bologna, 1995, 310–317

131. Preciscevanje besedil pravnih predpisov (Konsolidierung von Rechtstexten)

(gemeinsam mit Manfred Bohuslav) in: Pravniki, revija za pravno teorijo in prakso, Letnik 50/Letnik 112 kot naslednik revije Slovenski pravniki oziroma pravniki Slovenski, Stevilka 4–5/1995, 251–263

132. Semiotik der Konstitution

in: Friedrich Lachmayer/Gloria Withalm/Erich Fries (Hg.), Zeichen, Recht und Macht, Österreichische Gesellschaft für Semiotik, Wien 1995, 95–112

133. Negation von Sinnprojektionen

in: Semiotische Berichte, Jg. 18, 1–4/1994, Kultursemiotik & Kulturtheorie, Akten des 4. Österreichisch-Ungarischen Semiotik-Kolloquiums, Wien 1994, 125–136

134. Der magische Kontext des Rechts

in: Semiotische Berichte, Jg. 19, 1–4/1995, Bildsprache, Visualisierung, Diagrammatik, Akten zweier internationaler Symposien, Wien 1991 & 1993, Teil I, Wien 1996, 177–188

135. Austrian Legal Information System

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Ciampi, C./Socci Natali F./Taddei Elmi G. (a cura di), Verso un sistema esperto giuridico integrale, Esempi scelti dal diritto dell'ambiente e della salute, Atti del Convegno celebrativo del venticinquennale dell'Istituto (Firenze, 1–3 dicembre 1993), Tomo II, Milano 1996, 577–581

136. Einige Aspekte der Rechtsüberleitung

in: Ilona Slawinski/Michael Geistlinger, Probleme der Rechtsüberleitung in der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und in der Slowakischen Republik, Eine Veröffentlichung des Österreichischen Ost- und Südosteuropainstituts, Peter Lang Verlag, Bern 1997, 169–182

137. Ideas, Visualisations and Ontologies

(gemeinsam mit Erich Schweighofer) in: Proceedings of the First International Workshop on Legal Ontologies LEGONT '97, July 4, 1997, University of Melbourne, Law School, Melbourne, Victoria, Australia, 7–13

138. Symbolisierung von Normen

in: World Congress of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy, Buenos Aires – La Plata, Argentina, CD-ROM der Congressmaterialien

139. Altamira-Approach und CSCW

in: Paper der Fachtagung Verwaltungsinformatik '97 (FTVI 97) des Fachbereiches 6 „Informatik in Recht und Öffentlicher Verwaltung“ der Gesellschaft für Informatik (GI) und der Forschungsstelle für Verwaltungsinformatik (Universität Koblenz) an der TU Hamburg-Harburg, vom 30. September bis 1. Oktober 1997, Reihe 3, 3-2–3-8.

140. Juristische Online-Recherchen in Österreich – Problemlagen und Trends

in: Viktor Mayer-Schönberger/Lucas Schneider-Manns-Au, Der Jurist am Info-Highway, Orac Verlag, Wien 1997, 13–26

141. Juristische Ausbildung und Rechtsinformatik

in: NOVA & VARIA, Zeitschrift des Juristenverbandes, Sondernummer: Die Juristen im 21. Jahrhundert, Ausbildung und Praxis im Wettbewerb, Heft 3a/1997, 13–14

142. Die Herrschaft der Zeit

in: Semiotische Berichte, Heft 2/1997, 171–182

143. The Legal Knowledge of Civil Servants

in: Administrative Law, edited by Glen Wright, NISPAcee, The Network of Institutes and -Schools of Public Administration in Central und Eastern Europe, The Fourth Summer workshop held in Budapest, Hungary, September 1–5, 1997, 17–20

144. Training in the Field of Administrative Law

in: Administrative Law, edited by Glen Wright, NISPAcee, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central und Eastern Europe, The Fourth Summer workshop held in Budapest, Hungary, September 1–5, 1997, 49–55

145. Contents of the Curriculum

in: Administrative Law, edited by Glen Wright, NISPAcee, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central und Eastern Europe, The Fourth Summer workshop held in Budapest, Hungary, September 1–5, 1997, 63–67

146. Links und Grenzen juristischer Datenbanken im Internet

(gemeinsam mit Manfred Lebl und Helga Stöger) in: Internet Publikation der Beiträge des Salzburger Symposiums durch Erich Schweighofer in der Juridicum-Homepage der Universität Wien, 10 Seiten

147. Das Reformanliegen der juristischen Ausbildung aus der Sicht der Rechtsinformatik

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: JRP Journal für Rechtspolitik, Jahrgang 6, Heft 2, 1998, über „Studienreform und die Zukunft der Juristenausbildung“, 220–222

148. Norm und Situation

in: European Journal of Law, Philosophy and Computer Science, From Practical Reason, History of Deontics, Computer Law, 1998, Vol. 1–1, 59–67 (148 ist der offizielle Abdruck des seinerzeitigen Kongressbeitrages 130)

149. Identität in und gegen Institutionen

in: Jeff Bernard / Gloria Withalm (Hg.), Identität Identity Identité, Akten des 7. Symposiums der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik in Sigharting 1990, 1998, 427–435

150. RIS für Richter/Innen

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Der Wiener Richter, Nr. 36, April 1998, 3–7

151. Verständlichkeit von Gesetzen

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Verwaltung Heute, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, Beilage zur Wiener Zeitung am 2. November 1999, Nummer 27; November 1999, 15–16

152. Recht als Sozialmagie

in: Michael Fischer / Günther Kreuzbauer (Hg.), Recht und Weltanschauung, Peter Lang Verlag, 2000, 207–212

153. Entwicklungsperspektiven des RIS im ausgehenden 20. Jahrhundert

(gemeinsam mit Manfred Lebl) in: Eveline Pipp (Hg.), Dokumente und Datenbanken in elektronischen Netzen, Tagungsberichte vom 6. und 7. Österreichischen Online-Informationstreffen, Innsbruck, Österreichische Online-Benutzergruppe, 2000, 133–140

154. Erfahrungen mit Powerpoint und die Visualisierung des Rechts

in: Gerald Quirchmayr / Roland Wagner / Maria Wimmer (Hg.), Information Systems in Public Administration and Law, OCG, 2000, 95–111

155. Über die Veränderung der Amtssprache

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Public Manager, Nummer 3/April 2000, 26–37

156. Rechtssprechung und Kontrolle

(gemeinsam mit Helga Stöger) in: Das politische System in Österreich, herausgegeben vom Bundespressediens des Bundeskanzleramtes, Wien 2000, 17–19

157. Administration of Justice and Control

(gemeinsam mit Helga Stöger), in: The Political System in Austria, Published by the Federal Press Service, Vienna 2000, 17–19 (Übersetzung von 156)

158. Der pragmatische Kontext der Rechtsinformatik

in: Schweighofer / Menzel (Hg.), E-Commerce und E-Government, Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik, Band 1 der Schriftenreihe Rechtsinformatik (hgg. von Erich Schweighofer / Thomas Menzel), Verlag Österreich, Wien 2000, 187–202

159. Die Rechtsdokumentation als moderne Form der Rechtsbereinigung

(gemeinsam mit Helga Stöger), in: Peter Bussjäger / Friedrich Lachmayer (Hg.), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation, Band 82 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2001, 67–80

160. Die Relativierung des Stufenbau-Modells durch das EG-Recht

in: Peter Bussjäger / Christoph Kleiser (Hg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht, Band 84 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2001, 57–76

161. Personalisierung von Maschinen

in: Erich Schweighofer / Thomas Menzel / Günther Kreuzbauer (Hg.) Auf dem Weg zur ePerson. Aktuelle Fragestellungen der Rechtsinformatik 2001, Band 3 der Schriftenreihe Rechtsinformatik, Verlag Österreich, 2001, 55–64

162. Projektate und Zeichenauslöser

in: Jeff Bernard / Gloria Withalm (Hg.), Mythen, Riten und Simulakra, Akten des 10. Internationalen Symposiums der Österreichischen Gesellschaft für Semiotik in Wien im Dezember 2000, ÖGS, Wien 2001, Band I, 515–530

163. Deregulierung in rechtstheoretischer Sicht

in: Christoph Kleiser/Karl Lengheimer (Hg.), Deregulierung. Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung, Band 138 der NÖ Schriften, Broschüre des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, St. Pölten 2002, 87–104

164. Visualisierung des Abstrakten

in: Schweighofer/Menzel/Kreuzbauer (Hg.), IT in Recht und Staat, Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2002, Band 6 der Schriftenreihe Rechtsinformatik, Wien, 2002, 309–317

165. Person und Recht

in: B.-CH. Funk/G. Holzinger/H. R. Klecatsky/K. Korinek/W. Mantl/P. Pernthaler (Hg.), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag, Verlag Österreich, Wien 2002, 301–306

166. Euro-Semiose

in: Money, Meaning an Mind/Geld, Geist und Bedeutung, Band 1–4/2001 der Semiotischen Berichte, Wien, 227–238

167. Die Gemeinderechtsdokumentation im RIS

(gemeinsam mit Elisabeth Janeschitz, Simon Korenjak und Helmut Weichsel)

in: Karl Anderwald/Peter Krapf und Hellwig Valentin (Hg.), Kärntner Jahrbuch für Politik – 2002, Klagenfurt, 2002, 213–226

168. Das Gemeinderecht im RIS

(gemeinsam mit Elisabeth Janeschitz, Simon Korenjak und Helmut Weichsel)

(Version von 167) in: VerwaltungInnovativ, Beilage zur Wiener Zeitung am 4. Februar 2003, 8–10

169. Multiple Referenzen

in: Iconicity, European Journal for Semiotic Studies, Vol. 15-2-4, 2003, Institute for Socio-Semiotic Studies (ISSS), Wien, 257–264

170. Der innere Garten

in: Siegfried Lamneck/Marie-Theres Tinnfeld (Hg.), Privatheit, Garten und politische Kultur. Von kommunikativen Zwischenräumen. Verlag Leske + Budrich, Opladen 2003, 80–94

171. Kundmachungsreform unter Einbeziehung der anderen Gebietskörperschaften (Internet)

gemeinsam mit Helmut Weichsel, In: Hink/Mödlhammer/Platzer (Hg), Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden, Heft 5/2003 der Schriftenreihe Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden des Österreichischen Gemeindebundes, Manz 2003, 38–40

172. Zur Architektur elektronischer Legistischer Richtlinien

in: Klagenfurter Legistik@Gespräche 2003, Band 8 der Bildungsprotokolle, hgg. von der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2004, 7–11

173. Die Reform der Legistischen Richtlinien aus der Sicht der Rechtsdokumentation

gemeinsam mit Helga Stöger, in: Klagenfurter Legistik@Gespräche 2003, Band 8 der Bildungsprotokolle, hgg. von der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2004, 89–100

174. Österreichs Weg zur authentischen elektronischen Publikation – Zur Projektgeschichte des RIS

gemeinsam mit Helga Stöger, in: Roland Traunmüller/Alfred Taudes/Leopold König/Wilhelm Schachel und Gottfried Tiwald (Hg.), Von der Verwaltungsinformatik zum E-Government, Festschrift für Arthur Winter zum 60. Geburtstag, ADV, Wien 2004, 133–142

175. Vorbemerkungen zum Workshop Rechtstheorie – Kolloquium zu Ehren des 70. Geburtstages von Lothar Philipps

gemeinsam mit Marie-Theres Tinnefeld, in: Erich Schweighofer/Doris Liebwald/Günther Kreuzbauer und Thomas Menzel (Hg.), Informationstechnik in der juristischen Realität – Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2004, Band 9 der Schriftenreihe Rechtsinformatik, Verlag Österreich, 2004, 25–27

176. Masken der Macht

in: Gloria Withalm/Josef Wallmannsberger (Hg.), Macht der Zeichen – Zeichen der Macht, Festschrift für Jeff Bernard, INST, Wien 2004, 277–291

177. Das tertium comparationis im Recht. Variationen zu einem Thema von Arthur Kaufmann

in: Ulfrid Neumann/Winfried Hassemer/Ulrich Schroth (Hg.), Verantwortetes Recht. Die Rechtsphilosophie Arthur Kaufmanns, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, ARSP – Beiheft Nr. 100, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2005, 67–77

178. Universalia in rem

in: Bernd Schünemann/Marie-Theres Tinnefeld/Roland Wittmann (Hg.), Gerechtigkeitswissenschaft – Kolloquium aus Anlass des 70. Geburtstages von Lothar Philipps, BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2005, 97–101

179. Elektronische Kodifikation

in: Klagenfurter Legistik-Gespräche 2004, Band 10 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2005, 7–16

180. From Legal Categories towards Legal Ontologies

gemeinsam mit Harald Hoffmann: in: Jos Lehmann/Maria Angela Biasiotti/Enrico Francesconi/Maria Teresa Sagri (ed.), LOAIT – Legal Ontologies and Artificial Intelligence Techniques, Volume 4 of the IAAIL Workshop Series, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2005, 63–69

181. Denotative Interpretation von Bildern

in: Schweighofer/Liebwald/Augeneder/Menzel (Hrsg.), Effizienz von e-Lösungen in Staat und Gesellschaft. Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik. Internationales Rechtsinformatik Symposium IRIS 2005, 613–617

182. Computergeschmückte Amtsräume

in: bm:bwk/news/, Zeitschrift für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kunst, Oktober 2006, 2–4

183. Vom Legistik-Handbuch zur eLegistik

in Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005, Band 12 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2006, 41–49

184. Bericht über den Workshop „Legislative XML“

H. Hoffmann/F. Lachmayer, in: Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005, Band 12 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2006, 189–192

185. Sinnwelt-Spatialisierung und das Prinzip des „spiritus loci“

In: Gunnar Duttge/Marie-Theres Tinnefeld (Hg.). Gärten, Parkanlagen und Kommunikation. Lebensräume zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit, Berlin 2006, S. 135–144.

186. Zur Konzeption der Klagenfurter Legistik-Gespräche

gemeinsam mit Simon Korenjak, in: Klagenfurter Legistik-Gespräche 2006, Band 13 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2007, 7–20

187. Zur Entwicklung der Klagenfurter Legistik-Gespräche

gemeinsam mit Simon Korenjak, in: Festschrift Charlotte Havranek zum 65. Geburtstag, hg. von der Abteilung Verfassungsdienst, Amt der Kärntner Landesregierung, Klagenfurt 2007, 119–130

188. Provisions as Legislative Elements: Annotations to Biagioli's Theory

gemeinsam mit Harald Hoffmann, in: Proceedings of the V Legislative XML Workshop, Carlo Biagioli/Enrico Francesconi/Giovanni Sartor (Eds.), European Press Academic Publishing, Florence 2007, 137–148

189. On formal notation of the teleological structure of law

Čyras, V. and F. Lachmayer, 23rd World IVR Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy. Law and Legal Cultures in the 21st century: Diversity and Unity, 1.–7. 8. 2007, Cracow, Poland. Working group abstracts. Jagellonian University Press, p. 63.

190. Die Konvergenz von Legistik und Rechtsinformatik

F. Lachmayer/H. Hoffmann, in: 6. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2008, Band 17 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, Klagenfurt 2009, 7–14

191. Transparent complexity by goals

(gemeinsam mit Vytautas Cyras) Electronic Government, 7th International Conference, EGOV 2008, Turin, Italy, August 31–September 5, 2008 Proceedings, M. A. Wimmer/H. J. Scholl/E. Ferro (eds.). Lecture Notes in Computer Science 5184, pp. 255–266, doi: 10.1007/978-3-540-85204-9_22. Springer, Berlin Heidelberg, <http://www.springerlink.com/content/9436077640662nm2/>.

192. Teleological networks in normative systems

Čyras, V./F. Lachmayer, In: Komplexitätsgrenzen der Rechtsinformatik. Tagungsband des 11. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2008. E. Schweighofer/A. Geist/G. Heindl/C. Szücs (Hrsg.), pp. 483–492. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart. ISBN 978-3-415-04130-1. <http://www.univie.ac.at/ri/IRIS2008/>, <http://d-nb.info/990085902/04>

193. IKT und die Qualität der Rechtsinformation

(gemeinsam mit Harald Hoffmann) in: Erich Schweighofer (Hg.), Semantisches Web und Soziale Netzwerke im Recht, Tagungsband des 12. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2009, OCG Österreichische Computergesellschaft, Wien 2009, 235–239

194. LEXWork und LexFind

(gemeinsam mit Harald Hoffmann und Marius Roth) in: Erich Schweighofer (Hg.), Semantisches Web und Soziale Netzwerke im Recht, Tagungsband des 12. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2009, OCG Österreichische Computergesellschaft, Wien 2009, 255–264

195. IRIS als Fortsetzung des Symposienkonzepts von Ilmar Tammelo

in: Raimund Jakob/Lothar Philipps/Erich Schweighofer/Csaba Varga (Hg.), Auf dem Weg zur Idee der Gerechtigkeit, Gedenkschrift für Ilmar Tammlo, LIT Verlag, Wien 2009, 39–42

196. Roland Traunmüller – Eine Würdigung zum 70. Geburtstag

(gemeinsam mit Erich Schweighofer) in: Erich Schweighofer/Anton Geist/Ines Staufer (Hg.), Globale Sicherheit und proaktiver Staat – Die Rolle der Rechtsinformatik. Tagungsband des 13. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2010, Gewidmet Roland Traunmüller, Österreichische Computergesellschaft, Wien 2010, 29–32

197. Legistische Richtlinien für Afrika im Kontext der österreichischen Legistik-Tradition

(gemeinsam mit Harald Hoffmann und Erich Pürgy) in: Erich Schweighofer/Anton Geist/Ines Staufer (Hg.), Globale Sicherheit und proaktiver Staat – Die Rolle der Rechtsinformatik. Tagungsband des 13. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2010, Gewidmet Roland Traunmüller, Österreichische Computergesellschaft, Wien 2010, 443–463

198. Visualisierung der Thematischen Bereiche des Tagungsbandes

in: Erich Schweighofer / Anton Geist / Ines Staufer (Hg.), Globale Sicherheit und proaktiver Staat – Die Rolle der Rechtsinformatik. Tagungsband des 13. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2010, Gewidmet Roland Traummüller, Österreichische Computergesellschaft, Wien 2010, 635–637

199. Technical rules and legal rules in online virtual worlds.

V. Čyras / F. Lachmayer, European Journal of Law and Technology, vol. 1, no. 3, 2010. <http://ejlt.org//article/view/27>. A short version in E-print of BILETA 2010 conference (British and Irish Law, Education and Technology Association). <http://www.univie.ac.at/RI/BILETA2010/>

200. Legistische Richtlinien für Afrika

H. Hoffmann / F. Lachmayer, in: 7. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2019, Band 18 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, 2010, 131–194

201. Die Rückwirkung der Rechtsinformatik auf die Rechtstheorie

H. Hoffmann / F. Lachmayer. In: E. Schweighofer / F. Kummer (Hg.), Europäische Projektkultur als Beitrag zur Rationalisierung des Rechts, Tagungsband des 14. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2011, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, 539–542

202. From norms to obligations revisited: a case of three-dimensional virtual worlds.

V. Čyras / F. Lachmayer, In: A. Geist / C. R. Brunschwig / F. Lachmayer & G. Scheffbeck (eds.), Strukturierung der Juristischen Semantik. Structuring Legal Semantics. Festschrift für Erich Schweighofer, pp. 213–234. Editions Weblaw, Bern, 2011. ISBN 978-3-905742-80-0, <http://d-nb.info/1010478273>, <http://www.weblaw.ch/blog/iframe.php?2011/02/>, http://www.weblaw.ch/pdf/Inhalte_Buecher/iv_Schweighofer.pdf.

203. Visualization of Hans Kelsen's Pure Theory of Law.

Čyras, V. / Lachmayer, F. / Tsuno, G., in: Hajime Yoshino / Michał Araszkievicz / Vern R. Walker (eds.), Proceedings of the Fundamental Concepts and the Systematization of Law (FCASL), Workshop at JURIX 2011 in Vienna, pp. 112–122. <http://fundamental-concepts.wordpress.com/>

204. Legal machines and legal act production within multisensory operational implementations.

Čyras, V. / Lachmayer, F., Abstract book, 25th IVR World Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy “Law, Science, Technology”, 15–20 August 2011, pp. 251–252. Goethe-Universität, Frankfurt am Main. <http://www.scribd.com/doc/62711993/Abstract-Book-Final-IVR-Frankfurt-2011>

205. Distributive multimedia and multisensory legal machines.

Čyras, V./Lachmayer, F., in: Schweighofer, E. & Kummer, F. (eds.), Europäische Projektkultur als Beitrag zur Rationalisierung des Rechts, Tagungsband des 14. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2011, 24.–26. Februar 2011, Universität Salzburg, pp. 567–574. Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, ISBN 978-3-85403-278-6, <http://d-nb.info/1014446791>. Also in electronic journal Jusletter IT. Die Zeitschrift für IT und Recht, 24 February 2011, Editions Weblaw, Bern, ISSN 1664-848X, <http://jusletter-eu.weblaw.ch/issues/2011/106.html>

206. Das Übergangsfeld von der Politik zur Legistik – eine Einleitung

F. Lachmayer/H. Hoffmann, in: 8. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2010, Band 19 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, 2011, 7–11

207. Sprache und Recht (Strukturierung einiger offener Fragen)

M. Pavcnik/F. Lachmayer, in: E. Schweighofer/F. Kummer/W. Hötendorfer (Hg.), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2012, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, 313–322

208. Transformation des Menschenbildes

M.-Th. Tinnefeld/F. Lachmayer, in: E. Schweighofer/F. Kummer/W. Hötendorfer (Hg.), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2012, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, 345–353

209. Multisensorische Modelle des Rechts

Lachmayer, F./Hoffmann, H./Čyras, V., FTRI 2011 within JURIX 2011, 13–16 December 2011. 4 pages. Electronic journal Jusletter IT. Die Zeitschrift für IT und Recht, 6 June 2012. Editions Weblaw, Bern. ISSN 1664-848X. <http://jusletter-eu.weblaw.ch/issues/2012/06-06-2012.html>.

210. Multisensory legal machines and legal act production.

Čyras, V./Lachmayer, F., in: 25th IVR World Congress: Law Science and Technology, 15–20 August 2011, Paper Series No. 026/2012, Series A: Methodology, Logics, Hermeneutics, Linguistics, Law and Finance, 18 p. Electronic publication, Goethe-Universität Frankfurt am Main. URN: urn:nbn:de:hebis:30:3-248848. http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/files/24884/IVR_World_Congress_2011_No_026.pdf

211. Abstraktion und Applikation

F. Lachmayer/E. Schweighofer, in: E. Schweighofer/F. Kummer/W. Hötendorfer (Hg.), Abstraktion und Applikation, Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2013, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, 31–34

212. Menschenwürde und Datenschutz

M.-Th. Tinnefeld/F. Lachmayer, in: E. Schweighofer/F. Kummer/W. Hötendorfer (Hg.), Abstraktion und Applikation, Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2013, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, 341–345

213. Situation versus case and two kinds of legal subsumption.

V. Čyras/F. Lachmayer, in: F. Kummer & W. Hötendorfer (eds.) Abstraktion und Applikation: Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2013 (Abstraction and Application, Proceedings of the 16th International Legal Informatics Symposium), 21–23 February 2013, Universität Salzburg, pp. 347–354. Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, ISBN 978-3-85403-292-2. Also in e-journal Jusletter IT. Die Zeitschrift für IT und Recht, 20 February 2013, Editions Weblaw, Bern, ISSN 1664-848X, <http://jusletter-eu.weblaw.ch/magnoliaPublic/issues/2013/20-Februar-2013.html>.

214. Die Bedeutung (das Gewicht) der Rechtsprinzipien

M. Pavcnik/F. Lachmayer, in: E. Schweighofer/F. Kummer/W. Hötendorfer (Hg.), Abstraktion und Applikation, Tagungsband des 16. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2013, Österreichische Computer Gesellschaft, Wien, 355–364

Ouvertüre zu den 10. Klagenfurter
Logistik@Gesprächen:
Workshop zu Fragen der Umsetzung
der authentischen Kundmachung der
LGBls im RIS

Der Weg zur Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS

Von
Karl IRRESBERGER

1. Die Einführung des elektronischen Bundesgesetzblattes

Dass das Bundesgesetzblatt ein elektronisches Medium ist, also die maßgebliche Fassung der im Bundesgesetzblatt kundzumachenden Rechtsvorschriften im Internet aufgesucht werden muss, ist uns wohl schon vollkommen vertraut – und doch fand diese Umwälzung erst vor einigen Jahren statt.

Auch damals hielt man eine verfassungsrechtliche Absicherung der Neuregelung für erforderlich. Ging nicht die Bundesverfassung offensichtlich von der Papierform des Kundmachungsorgans aus, wenn sie vom „Bundesgesetzblatt“, dessen Nummern „versendet“ werden, sprach?¹ Dieses Problem wurde auf eine recht schlichte und elegante Art gelöst: Der durch das Kundmachungsreformgesetz 2004 neu gefasste Art. 49 B-VG ordnet weiterhin an, dass die Bundesgesetze vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen sind (Abs. 1), fährt aber fort (Abs. 3): „Verlautbarungen im Bundesgesetzblatt [...] müssen allgemein zugänglich sein und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden können.“

Den Weg der Kundmachung in einem elektronischen Landesgesetzblatt ebnete der Bundesverfassungsgesetzgeber gleichzeitig, indem Art. 97 Abs. 1 B-VG – sprachlich geringfügig geändert – neu erlassen wurde. So sollte klargestellt werden, dass eine Drucklegung des „Landesgesetzblattes“ bundesverfassungsrechtlich nicht geboten sei und die Form seiner Kundmachung im Rahmen der Verfassungsautonomie der Länder frei geregelt werden könne.

Auch eine Kundmachung im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes war bereits zur Erwägung gestanden. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst hielt es jedoch für angezeigt, nur solche Verfassungsbestimmungen in die in der XXII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates neu einzubringende Regierungsvorlage aufzunehmen, die juristisch-technischer Natur waren und von denen anzunehmen war, dass sie politisch außer Streit standen. Die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung betreffend die authentische elektronische Kundmachung des Landes- und Gemeinderechts im RIS wurde nicht zu dieser Art von Regelungen gerechnet, weil sie in das Kundmachungsmonopol des Landeshauptmannes in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung bzw. in die weitgehend freie Gestaltung des Kundmachungsmediums „Landesgesetz“ bzw. der bestehenden elektronischen Landesrechtssammlungen durch die Länder eingriffe.

Den vom Kundmachungsreformgesetz 2004 gewiesenen Weg beschritt alsbald das Land Salzburg. Das Salzburger Kundmachungsreformgesetz 2005, LGBl. Nr. 18, traf eine dem Art. 49 B-VG entsprechende Regelung in der Landesverfassung (Art. 25 L-VG) und schuf ein neues Gesetz über das Landesgesetzblatt – LGBLG, das dem Vorbild des neuen Bundesgesetzblattgesetzes folgte. Seit 1. April 2005 hat die Landesregierung das Landesgesetzblatt im Rahmen des Internetauftrittes des Landes herauszugeben; die Verlautbarungen im Landesgesetzblatt sind von ihr über die Adresse www.salzburg.gv.at zur Abfrage bereit zu halten.

2. Der Weg zur Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS

Die Einbindung der Publikation der Landesvorschriften in das Rechtsinformationssystem des Bundes stand, wie in der zugrundeliegenden Regierungsvorlage angemerkt wurde, als Alternative zur Publikation im Rahmen der Landeshomepage mangels einwandfreier bundesverfassungsrechtlicher Grundlagen nicht offen.

Im Vorfeld hatten mehrere Länder Interesse daran bekundet, ihre Landesgesetzblätter so wie das Bundesgesetzblatt im RIS erscheinen zu lassen.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst beurteilte dies in einem an das Amt der Kärntner Landesregierung ergangenen Schreiben² als bundesverfassungsrechtlich unzulässig:

- Es würde sich dabei jedenfalls um eine Form der Mitwirkung des Bundeskanzlers an der Kundmachung von Landesgesetzen handeln; die Mitwirkung eines obersten Organs an der Vollziehung der Länder ist aber nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 9536/1982) unzulässig; auch die „selbstständige“, bloß „faktische“ Durchführung der Kundmachung ohne Zutun des Bundeskanzlers bzw. seines Geschäftsapparates, des Bundeskanzleramtes, durch „Einpfelegen“ der Dokumente in die Datenbank setze voraus, dass sich der Landeshauptmann des RIS bediene. Diese Bedenken gälten sinngemäß auch für die Kundmachung von Verordnungen der Gemeinden.
- Art. 97 Abs. 1 B-VG, wonach zu einem Landesgesetz u. a. die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt erforderlich ist (was einer Mitwirkung des Bundeskanzlers im oben beschriebenen Sinn ausschließe), stehe einer solchen Mitwirkung entgegen.
- Eine derartige Ermächtigung folge auch nicht aus Art. 97 Abs. 2 B-VG, der die Bedingungen der Kundmachung von Landesgesetzen regelt, sofern diese die Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung vorsehen. Die Kundmachung von Gesetzesbeschlüssen sei nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (Verweis auf VfSlg. 16852/2003) als Mitwirkung eines Vollziehungsorgans an der Gesetzgebung – und daher wohl nicht als „Vollziehung“ iSd Art. 97 Abs. 2 B-VG – anzusehen.

Später erklärte sich das Bundeskanzleramt bereit, eine entsprechende Änderung des B-VG in die Wege zu leiten. Es war aber nicht zu übersehen, dass eine Zulassung einer Mitwirkung eines obersten Organes des Bundes, wie es der Bundeskanzler ja ist, an der Landesvollziehung weitere verfassungsrechtliche Fragen (z. B. nach der rechtlichen und politischen Verantwortlichkeit des mitwirkenden Organs) nach sich zog, deren sorgsame Lösung durch die Bundesverfassungsgesetzgebung eine Reihe von Sonderbestimmungen mit sich gebracht hätte. Ein so weitgehender Eingriff in das Gefüge der Bundesverfassung erschien verfassungspolitisch nicht wünschenswert, womit allerdings das gesamte Vorhaben in Frage gestellt war.

Somit hätte es sein können, dass das Vorhaben im Sand verlaufen wäre, wenn nicht vor allem das Land Kärnten immer wieder sein Interesse an der Kundmachung der Rechtsvorschriften des Landes im RIS bekundet hätte. Schließlich entschloss sich das Bundeskanzleramt, eine Lösung vorzuschlagen, die die erforderliche verfassungsrechtliche Absi-

cherung mit einem möglichst geringfügigen Eingriff in die Bundesverfassung bewirken sollte, dabei freilich etliche verfassungsrechtliche Fragen ungelöst ließ.

So wurde durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. Nr. 51, jener Art. 101a B-VG geschaffen, der kurz und bündig feststellt:

„Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften kann im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.“

Nicht weniger lapidar besagen die Erläuterungen der zugrundeliegenden Regierungsvorlage:

„Entsprechend dem Wunsch einzelner Länder soll durch den vorgeschlagenen Artikel die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes ermöglicht werden. Ob die Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch machen oder die Kundmachung im Landesgesetzblatt in ihrer bisherigen Form beibehalten, ist Sache der Landes(verfassungs)gesetzgebung.“

Somit ist die Zulässigkeit der Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes grundsätzlich geklärt, die dadurch aufgeworfenen, oben teilweise angesprochenen Fragen bleiben aber der Rechtswissenschaft aufgegeben. Und erfreulicherweise setzt sich das nachfolgende Referat bereits ausführlich mit ihnen auseinander.

Anmerkungen

1 So die Erläuterungen zur dem Kundmachungsreformgesetz 2004, BGBl. Nr. 100/2003, zugrundeliegenden Regierungsvorlage (93 BlgNR 22. GP 3 f.) unter Verweis auf *Thiene*/in *Korinek/Holoubek* [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht [1999 ff.], Art. 48, 49 B-VG, Rz 37, der sich seinerseits auf *Brande* (Die Rechtsbereinigung – ein verfassungsimmanentes Gebot, in *Winkler/Schilcher* [Hrsg.], Gesetzgebung [1980], 173 [177 f.]) berief.

2 Geschäftszahl: BKA-602.923/0017-V/6/a/2004 vom 2. April 2004.

Ceterum censeo ius provinciarum
in RIS pronuntiandum esse*

Von
Barbara GARTNER**

1. Einleitung

Zwar befanden sich der Bund und die Länder in Fragen der Kundmachung nie in einer dem Dritten Punischen Krieg (149 bis 146 v. Chr.) auch nur ansatzweise vergleichbaren Situation, die Beharrlichkeit, mit der manche Bundesländer, darunter wohl auch das Land Kärnten, die Möglichkeit einer Partizipation im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) für ihr Kundmachungswesen forderten,¹ weckt doch Erinnerungen an das berühmte Dictum Catos d. Älteren.² Es wurden zwar von Länderseite immer wieder Initiativen gestartet,³ um ein entsprechendes Vorhaben verwirklichen zu können, mangels eines entsprechenden rechtlichen *pouvoirs* des Landes(verfassungs)gesetzgebers waren diese in der Vergangenheit jedoch nie von Erfolg gekrönt. Das Bestreben mehrerer Bundesländer nach einer Partizipation am RIS ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu sehen, dass durch das RIS seitens des Bundeskanzleramtes ein gesamtösterreichisches Rechtsportal geschaffen wurde und angesichts dessen hoher Akzeptanz und Strahlkraft eine Zersplitterung des Rechtszuganges vermieden werden sollte. Darüber hinaus bietet eine Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS den Vorteil, dass „Parallelinvestitionen“ für eigene Landes-Kundmachungssysteme, aber auch zukünftige digitale Archivierungssysteme vermieden werden können.⁴ Trotz des mehrfach bekundeten Wunsches einiger Länder nach einer Kundmachung ihres Landesrechts im RIS blieb es allerdings dabei – nämlich einem hehren Wunsch, dessen Umsetzung nicht in der Rechtssetzungsbefugnis der Länder lag und der bei Zeiten von einigen Bundesländern gegenüber dem Bund artikuliert wurde. Umso überraschender erfolgte schließlich die Aufnahme eines neuen Art. 101a B-VG in die Regierungsvorlage der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 und in den Kreis jener Bestimmungen, die bereits mit dem der Kundmachung folgenden Monatsersten in Kraft treten sollten (vgl. Art. 151 Z 6 erster HS B-VG).⁵ Damit konnte, nachdem die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 am 15. Mai 2012 den Nationalrat erfolgreich passierte,⁶ ab 1. Juli 2012 – zumindest theoretisch – die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.⁷ Für eine tatsächliche Inanspruchnahme dieser verfassungsgesetzlichen Ermächtigung fehlte es zu diesem Zeitpunkt auf Seiten der interessierten Länder jedoch an den entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen – und auf Seiten des Bundes wohl vermutlich auch an den technischen. Insoweit war der neue Art. 101a B-VG ein Versprechen für die Zukunft, das die meisten Bundesländer, wie eine erste Umfrage des Bundeskanzleramtes ergab,⁸ einzulösen gedenken.

2. Der Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013

2.1 Allgemeines

Das Land Kärnten sandte im Februar 2013 als erstes Bundesland einen Begutachtungsentwurf mit dem Titel „Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2013“⁹ aus, der auf einfachgesetzlicher Ebene eine verpflichtende Kundmachung des Landesgesetzblattes für

Kärnten im Rahmen des RIS vorsieht. Zuvor hatte allerdings bereits Tirol mit einer am 7. November 2012 beschlossenen Änderung der Tiroler Landesordnung 1989 auf landesverfassungsgesetzlicher Ebene die Voraussetzungen für die Kundmachung des Tiroler Landesgesetzblattes im RIS geschaffen (vgl. Art. 41a Abs. 4 leg. cit.) und die nähere Ausgestaltung dem Tiroler Landes-Verlautbarungsgesetz¹⁰ überlassen.¹¹ Es ist angesichts des von mehreren Bundesländern anvisierten „Umstellungstermins“ mit 1. Januar 2014 zu erwarten, dass in naher Zukunft zumindest für diese nur mehr die elektronische Version ihres Landesgesetzblattes die rechtlich verbindliche darstellen wird, wobei anzumerken ist, dass sich Salzburg bereits 2004 mit seinem Kundmachungsreformgesetz 2005¹² zur authentischen Kundmachung im Internet entschieden hatte¹³ – allerdings außerhalb des RIS. Der Bund hat diesen Reformschritt schon 2003 mit seinem Kundmachungsreformgesetz 2004 gesetzt.¹⁴ An den bereits im Zuge des Kundmachungsreformgesetzes 2004 im Schrifttum aufgeworfenen grundsätzlichen Fragestellungen hat sich nichts bzw. nichts Wesentliches geändert, mit Art. 101a B-VG sind vielmehr eine Reihe neuer verfassungsrechtlicher Fragen hinzugetreten. Dies betrifft insbesondere die Thematik, inwieweit es sich bei der Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS um eine Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung der Länder iSd Art. 97 Abs. 2 B-VG handelt und inwieweit den Ländern durch Art. 101a B-VG eine Ingerenz auf das RIS zukommt. An dieser Stelle sei vorweggenommen, dass das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst der seitens des Landes Kärnten im Begutachtungsverfahren geäußerten Rechtsauffassung, dass es sich bei dem gegenständlichen Gesetzesentwurf – eine entsprechende Beschlussfassung im Kärntner Landtag vorausgesetzt – um keinen zustimmungspflichtigen Gesetzesbeschluss handelt, ausdrücklich nicht entgegengetreten ist.¹⁵

2.2 Änderung der Kärntner Landesverfassung

Eine Änderung der bisherigen Kundmachungsform des Landesgesetzblattes bedarf neben einer entsprechenden landesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung zur Inanspruchnahme des RIS einer Reihe weiterer Adaptierungen der Kärntner Landesverfassung. Der Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013 sieht daher, ähnlich wie der Bund dies in seinem Kundmachungsreformgesetz 2004 vorgezeigt hat,¹⁶ eine Anpassung aller Inkrafttretensbestimmungen von Landesgesetzen und Wiederverlautbarungen vor, da hinkünftig nicht mehr auf die „Herausgabe“ des Landesgesetzblattes, sondern nur noch auf die Kundmachung im Landesgesetzblatt abgestellt wird. Ein solches Anknüpfen würde nämlich nach hA die herkömmliche Verbreitung von Druckwerken voraussetzen.¹⁷ Zudem wird eine landesverfassungsgesetzliche Verpflichtung vorgesehen, dass – in Anlehnung an Art. 49 Abs. 3 B-VG – Kundmachungen im Landesgesetzblatt allgemein zugänglich sein und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelt werden können müssen. Die Gesetzesmaterialien zu Art. 49 Abs. 3 B-VG schränken diese verfassungsrechtliche Vorgabe dahingehend ein, dass die Zugänglichkeit nicht durchgehend gewährleistet sein muss, da eine ununterbrochene Verbindung eines Verlautbarungsservers mit dem Internet schon aus technischen Gründen nicht möglich sei.¹⁸ In der Literatur wird die in Art. 49 Abs. 3 B-VG statuierte Verpflichtung demgegenüber

wesentlich restriktiver interpretiert. So vertritt etwa *Laurer* die Auffassung, dass jede Unterbrechung der Zugänglichkeit über Internet, die den Zeitraum von 24 Stunden überschreitet, zur Herausgabe eines geeigneten BGBl.-Ersatzblattes nicht nur verpflichtet, sondern eine gehörige Kundmachung nur in einem solchen Ersatzblatt möglich sei.¹⁹ *Stelzer/Lehner* bezeichnen diese – normativ nicht verankerte – zeitliche Grenze angesichts der häufigen Fristgebundenheit juristischen Arbeitens sogar als den „äußerste[n] Rahmen, der noch hinnehmbar erscheint“.²⁰ Der Landes(verfassungs)gesetzgeber könnte zwar eine konkrete Zeitspanne der Nichtverfügbarkeit der elektronisch kundgemachten Normen vorgeben, bis zu welcher die Anforderungen des Art. 49 Abs. 3 B-VG bzw. der korrespondierenden landesverfassungsgesetzlichen Bestimmung noch erfüllt wären, in diesem Fall müsste er jedoch für den Fall Vorsorge treffen, dass diese Voraussetzungen nicht eingehalten werden. Abgesehen von der Schwierigkeit einer abstrakten zeitlichen Grenzziehung wäre wohl auch jede Abweichung vom Wortlaut des Art. 49 Abs. 3 B-VG der Einheitlichkeit der Rechtsordnung abträglich, zumal gerade in Österreich das Kundmachungsrecht von einem starken Formalismus geprägt ist.

Eine weitere zentrale Neuerung, die im Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013 vorgesehen ist, bildet, dass korrespondierend zu Art. 101a B-VG eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung eingefügt wird, dass Kundmachungen der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen dürfen. Eine Verpflichtung hierzu wird erst auf einfachgesetzlicher Ebene, nämlich im Kärntner Kundmachungsgesetz, normiert (vgl. Art. II § 1 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs).

2.3 Änderung des Kärntner Kundmachungsgesetzes

Ähnlich wie auf verfassungsgesetzlicher Ebene folgen auch die im Kärntner Kundmachungsgesetz vorgesehenen einfachgesetzlichen Änderungen ihrem bundesrechtlichen Pendant – in diesem Fall dem Bundesgesetzblattgesetz (BGBLG)²¹. Konkret sieht der Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013 eine Neufassung des gesamten 1. Abschnittes des Kärntner Kundmachungsgesetzes (K-KMG)²² vor. Darüber hinaus soll sein 4. Abschnitt, der eine gesetzliche Verpflichtung des Landes Kärnten zur Herausgabe der Kärntner Landesrechtssammlung beinhaltet, aus Deregulierungsgründen entfallen, da für eine derartige Parallelität aufgrund der freien Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften im RIS keine Notwendigkeit mehr besteht. Art. II § 1 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs sieht, wie bereits erwähnt, eine Verpflichtung zur Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des RIS vor. Die Kundmachungen im Landesgesetzblatt sind hierzu vom Bundeskanzleramt unter der Internetadresse www.ris.bkg.gv.at nach Maßgabe der in Art. II § 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Formatvorschriften zur Abfrage bereit zu halten. Durch diese Bestimmung, die sich an § 7 Abs. 1 BGBLG orientiert, wird eine Bundesstelle, nämlich des Bundeskanzleramt, zur Kundmachung des Landesgesetzblattes in die Pflicht genommen, was wiederum Fragen in Bezug auf Art. 97 Abs. 2 B-VG evoziert. Korrespondierend hierzu sieht § 6 Z 2 BGBLG nunmehr vor, dass das RIS auch einer all-

fälligen Kundmachung von in einem Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften dient. Der Landeshauptmann als das gem. Art. 97 Abs. 1 B-VG für die Kundmachung zuständige Landesorgan wiederum hat dem Bundeskanzleramt jene Dokumente, die im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften enthalten, in einem § 3 Abs. 1 entsprechenden Format und mit einer elektronischen Signatur versehen, zu übermitteln (Art. II § 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs). Der Landeshauptmann darf ferner für technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im RIS dienen, Dritte beauftragen. Hiermit ist in erster Linie an die Kärntner Verwaltungsakademie gedacht, da diese bereits jetzt im Rahmen der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben für die RIS-Dokumentation, d. h. die Erstellung konsolidierter, nichtverbindlicher Rechtstexte, verantwortlich ist (vgl. § 253 des Kärntner Verwaltungsakademiegesetzes [K-VwAG] idGF²³). Art. III § 26 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs sieht folglich korrespondierend mit Art. II § 1 Abs. 3 des Entwurfs vor, dass die Kärntner Verwaltungsakademie auf Veranlassung des Landeshauptmannes technische Hilfstätigkeiten, die der Vorbereitung der Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften im Rahmen des RIS dienen, durchzuführen hat. Das in Art. II § 1 Abs. 2 und Art. II § 3 Abs. 1 vorgesehene Erfordernis einer elektronischen Signierung der kundzumachenden Dokumente folgt dem Vorbild des § 8 Abs. 1 BGBIG, wobei weder diese Bestimmung noch der gegenständliche Begutachtungsentwurf die Art der Signatur festlegen. Gemäß § 2 Z 1 Signaturgesetz (SigG)²⁴ handelt es sich bei einer elektronischen Signatur um elektronische Daten, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder mit diesen logisch verknüpft werden und die der Authentifizierung dienen. Ist eine elektronische Signatur ausschließlich dem Signator zugeordnet, ermöglicht sie des Weiteren die Identifizierung des Signators, wird sie mit Mitteln erstellt, die der Signator unter seiner alleinigen Kontrolle halten kann, und wird sie mit den Daten, auf die sie sich bezieht, so verknüpft, dass jede nachträgliche Veränderung der Daten festgestellt werden kann, liegt eine fortgeschrittene elektronische Signatur iSd § 2 Z 3 SigG vor. Da das ursprünglich im Entwurf eines Kundmachungsreformgesetzes 2004 vorgesehene Erfordernis einer qualifizierten Signatur in zweiter Lesung im Nationalrat entfallen ist, ist nach *Laurel* davon auszugehen, dass jede Signatur, die dem Signaturgesetz entspricht, dem Erfordernis des § 8 Abs. 1 BGBIG genügt.²⁵ Das Signieren des kundzumachenden Dokuments mit der Amtssignatur des Landes Kärnten würde folglich den Anforderungen des Art. II § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 genügen.²⁶ Ebenfalls sehr eng an das BGBIG angelehnt sind jene Vorschriften, die die Authentizität und Integrität der kundzumachenden Dokumente betreffen. Übereinstimmend mit § 8 Abs. 1 BGBIG verlangt daher Art. II § 3 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs, dass die im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Dokumente – neben dem Erfordernis einer elektronischen Signatur – ein Format aufweisen müssen, das Aufwärtskompatibilität gewährleistet, sodass sichergestellt ist, dass die Rechtsvorschriften ungeachtet technischer Weiterentwicklungen auch in Zukunft gelesen werden können.²⁷ Die Dokumente dürfen zudem nach Erstellung der elektronischen Signatur nicht mehr geändert werden und, sobald sie zur Abfrage im Internet freigegeben worden sind, auch nicht mehr gelöscht werden (Art. II § 3 Abs. 2 des Entwurfs – in Anlehnung an § 8 Abs. 2 BGBIG).

Auch hinsichtlich der Frage des Zuganges zu den elektronisch kundgemachten Rechtsvorschriften nimmt der Gesetzesentwurf starke Anleihen am BGBIG, konkret dessen § 9 Abs. 1. So müssen nach Art. II § 4 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs die Kundmachungen im Landesgesetzblatt jederzeit ohne Identitätsnachweis und unentgeltlich zugänglich sein. Die Kundmachungen sind derart zur Verfügung zu stellen, dass jede Person vom Inhalt der Kundmachung Kenntnis erlangen kann und sie von jeder Person unentgeltlich ausgedruckt werden können. Da allerdings, wie *Laurer* treffend konstatiert, die Kulturtechnik des Lesens in Österreich im Gegensatz zur Technik des Abrufs von Internetseiten bei allen Menschen vorausgesetzt werden kann,²⁸ ist auch eine entsprechende Zugänglichkeit der elektronisch kundgemachten Rechtsvorschriften für jene Personen, die nicht über einen entsprechenden Internetzugang oder die notwendigen Computer-Anwenderkenntnisse verfügen, sicherzustellen.²⁹ Der Landeshauptmann hat deshalb gem. Art. II § 4 Abs. 2 des Begutachtungsentwurfs dafür Sorge zu tragen, dass sich jede Person unentgeltlich über die im Rahmen des RIS kundgemachten Landesgesetzblätter informieren kann und gegen Ersatz der Herstellungskosten Ausdrücke dieser sowie Ausdrücke oder Kopien der bis zum 31. Dezember 2013³⁰ erschienenen Landesgesetzblätter beim Amt der Kärntner Landesregierung und den Bezirkshauptmannschaften erhalten kann. Statistisch gesehen verfügen bereits 77,4 % der Haushalte in Österreich über eine Internetverbindung,³¹ und 47 % der in Österreich lebenden Personen suchen auf Websites von Ämtern oder Behörden nach Informationen³². In Bezug auf Letzteres besteht allerdings ein sehr starkes Altersgefälle,³³ das verdeutlicht, dass die Notwendigkeit, für entsprechende Zugangssurrogate aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu sorgen, auf jeden Fall gegeben ist.

Eine weitere Parallelität zwischen dem BGBIG und dem Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013 besteht darin, dass Verlautbarungen, soweit nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, grundsätzlich mit Ablauf des Tages ihrer Freigabe zur Abfrage (im Internet) in Kraft treten und jede Nummer des Bundesgesetzblattes bzw. des Landesgesetzblattes diesen Tag zu enthalten hat (vgl. § 11 Abs. 1 BGBIG bzw. Art. II § 7a Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs). Ebenfalls nach dem Vorbild des § 7 Abs. 2 BGBIG ausgestaltet ist die in Art. II § 6 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs vorgesehene „Ersatzkundmachung“ von Rechtsvorschriften: Wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Landesgesetzblatt kundzumachenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist, hat die Kundmachung des Landesgesetzblattes in anderer dem Art. 35 Abs. 3c der Kärntner Landesverfassung entsprechenden Weise zu erfolgen. Gedacht ist hier in erster Linie an eine Kundmachung des Landesgesetzblattes in Papierform.³⁴ Art. II § 6 Abs. 2 iVm Art. II § 5 Abs. 2 des Begutachtungsentwurfs stellt allerdings im Gegensatz zum BGBIG ausdrücklich klar, dass die so kundgemachten Landesgesetzblätter in einer Art. II § 1 Abs. 1 und Art. II § 3 entsprechenden Form, d. h. in einem entsprechenden Format und mit einer elektronischen Signatur versehen, im RIS wiederzugeben sind. Die Wiedergabe dieser Rechtsvorschriften hat zudem einen Hinweis auf ihren bloßen Mitteilungscharakter, die Art der Kundmachung, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und gegebenenfalls den Zeitpunkt des Außerkrafttretens der kundgemachten Rechtsvorschrift zu enthalten. Eine

weitere Abweichung gegenüber dem BGBIG besteht darin, dass der Begutachtungsentwurf – in Entsprechung mit der bisherigen Rechtslage – ausdrücklich auch die Möglichkeit einer sog. „Notkundmachung“ von Verordnungen vorsieht.³⁵ Gemäß Art. II § 5 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs können Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmannes für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse, bei Gefahr im Verzug und in dringenden Fällen, in denen eine Kundmachung im Landesgesetzblatt nicht oder nicht zeitgerecht möglich ist, sofern durch Gesetz nicht anderes bestimmt ist, statt im Landesgesetzblatt in anderer geeigneter Weise, wie etwa im Rundfunk oder durch Veröffentlichung in periodischen Medienwerken kundgemacht werden. Anders als bei einer „Ersatzkundmachung“ gem. Art. II § 6 Abs. 1 des Begutachtungsentwurfs werden die zu verlautbarenden Verordnungen im Rahmen einer „Notkundmachung“ in einem anderen Publikationsmedium als dem Landesgesetzblatt kundgemacht.³⁶

3. Ausgewählte verfassungsrechtliche Fragestellungen

3.1 Institutionelle Garantie des RIS?

Art. 101a B-VG ist – neben der Erfüllung eines seit Langem von einigen Bundesländern gehegten Wunsches nach der Möglichkeit der Kundmachung ihrer Landesgesetzblätter im RIS – auch in anderer Hinsicht bemerkenswert. So hat durch die Norm das Rechtssystem des Bundes erstmals Eingang in die österreichische Bundesverfassung gefunden. Der verfassungsrechtliche Konnex mit der Kundmachung des Landesgesetzblattes ist aus diesem Blickwinkel umso beachtenswerter. Beim RIS handelt es sich gem. § 6 BGBIG um eine vom Bundeskanzler betriebene elektronische Datenbank, die der Kundmachung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften (Z 1), einer allfälligen Kundmachung von in einem Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften (Z 2) sowie der Information über das Recht der Republik Österreich (Z 3) dient. Nach Art. 77 Abs. 3 B-VG ist der Bundeskanzler mit der Leitung des Bundeskanzleramtes, bei dem das RIS organisatorisch angesiedelt ist, betraut. Für die Länder, die ihr Landesgesetzblatt hinkünftig im RIS kundzumachen gedenken, bietet dies den Vorteil, dass Zweifel an der Verfassungskonformität der ausschließlich in § 1 BGBIG angeordneten Kundmachung des Bundesgesetzblattes im RIS gar nicht erst aufkommen können.³⁷ Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS ist damit außer Zweifel gestellt. Darüber hinaus erscheint auch eine Interpretation des Art. 101a B-VG als institutionelle Garantie des RIS – wenn auch wohl nur im Zusammenhang mit dem Landesgesetzblatt – denkbar. Nach *Adamovich/Funk* liegt eine sog. „Einrichtungsgarantie“ vor, „(...) wenn durch eine verfassungsgesetzliche Bestimmung Einrichtungen der Rechtsordnung (Rechtsinstitute) unterhalb der Verfassungsstufe oder auch gesellschaftliche Sachverhalte unter besonderen Schutz vor Aushöhlung oder Beseitigung durch die einfache Gesetzgebung gestellt werden“,³⁸ wobei die Autoren zwischen „Institutsgarantien“, d. h. Garantien privatrechtlicher Einrichtungen, und „institutionellen Garantien“, d. h. dem Schutz öffentlich-rechtlicher Institute, unterscheiden.³⁹ Verfassungsrechtliche Einrichtungsgarantien binden zwar den Gesetzgeber, sie vermitteln dem Einzelnen jedoch keine subjektiven Rechte,

sofern sie nicht in Kombination mit grundrechtlichen Garantien auftreten.⁴⁰ Aus systematischen Gründen wäre eine institutionelle Absicherung des RIS auch im Zusammenhang mit der Kundmachung des Bundesgesetzblattes wünschenswert, wobei sich eine normative Einbettung in Art. 49 B-VG anbieten würde.

3.2 Mitwirkung des Bundes – zustimmungspflichtiges Landesgesetz?

Eine aus Sicht der an einer Kundmachung im RIS interessierten Länder essentielle Frage bietet jene, inwieweit ein entsprechender Gesetzesbeschluss des Landtages einer Zustimmung der Bundesregierung bedarf. Diese Rechtsfrage zeitigt nicht nur unmittelbare Implikationen auf die Verfassungsmäßigkeit eines entsprechenden Landesgesetzes selbst, sondern hat auch Auswirkungen auf die zeitliche Dimension des Gesetzgebungsprozesses. Da infolge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, das in Art. 98 B-VG enthaltene allgemeine Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage entfallen ist, existiert ein Einspruchs- oder Zustimmungsrecht der Bundesregierung gegen einen bzw. zu einem Gesetzesbeschluss eines Landtages nur mehr dann, wenn dies bundesverfassungsgesetzlich ausdrücklich angeordnet ist.⁴¹ Die Prüfung der Frage, ob ein Gesetzesbeschluss einem Einspruchs- oder Zustimmungsrecht der Bundesregierung unterliegt und folglich nach Beschlussfassung im Landtag dem Bund zu übermitteln ist, obliegt nun im jeweiligen Einzelfall in erster Linie den Ländern. Art. 101a B-VG trifft – ebenso wie die Erläuternden Bemerkungen zu der Norm – zu dieser Thematik keinerlei Aussagen. Art. 101a B-VG ordnet insbesondere nicht ausdrücklich an, dass ein Land seine Rechtsvorschriften im Rahmen des RIS nur dann kundmachen darf, wenn die Bundesregierung dem Gesetzesbeschluss eines Landes, der eine Kundmachung im Wege des RIS vorsieht, zustimmt.⁴²

Die Erläuterungen⁴³ und das Vorblatt zum Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013 halten zur Frage des etwaigen Vorliegens eines Zustimmungsrechts der Bundesregierung fest, dass die Inanspruchnahme des RIS zur Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften kein Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu dem Gesetzesbeschluss bewirkt. Diese Rechtsauffassung kann einerseits aus der Qualifikation des Art. 101a B-VG als *lex specialis* zu Art. 97 Abs. 2 B-VG und andererseits aus dem Umstand, dass Art. 97 Abs. 2 B-VG die Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung, nicht jedoch eine Ingerenz auf die Gesetzgebung zum Gegenstand hat, abgeleitet werden. Die Tatsache, dass Art. 101a B-VG im selben Abschnitt wie Art. 97 B-VG Eingang in das Österreichische Bundesverfassungsgesetz gefunden hat, spricht aus systematischen Erwägungen für die Vermutung, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber absichtlich von einem Zustimmungsrecht der Bundesregierung abgesehen hat, zumal im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 an anderer Stelle ausdrücklich derartige Rechte normiert wurden (vgl. Art. 94 Abs. 2 und Art. 131 Abs. 5 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012). Hätte der Bundesverfassungsgesetzgeber eine sinngemäße Anwendung des Art. 97 Abs. 2 B-VG in Bezug auf Art. 101a B-VG gewollt, hätte er dies im Umkehrschluss wohl ausdrücklich angeordnet.

Folgt man dieser Rechtsansicht jedoch nicht, so verbleibt zu prüfen, inwieweit neben Art. 101a B-VG Raum für ein Zustimmungsrecht der Bundesregierung aus Art. 97 Abs. 2 B-VG besteht. Gemäß Art. 97 Abs. 2 erster Satz B-VG muss, insoweit ein Landesgesetz bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsieht, hierzu die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt werden. Solche Gesetzesbeschlüsse sind unmittelbar nach der Beschlussfassung des Landtages vom Landeshauptmann dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben, wobei die Zustimmung als erteilt gilt, wenn die Bundesregierung nicht innerhalb von acht Wochen nach dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluss beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, dass die Mitwirkung der Bundesorgane verweigert wird (Art. 97 Abs. 2 zweiter und dritter Satz B-VG). Gestützt auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 16.852/2003 betreffend § 2a Abs. 2 BGBIG 1996 idF BGBl. I Nr. 47/2001, in welchem dieser konstatierte, dass die Kundmachung der Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates ebenso wie die Vornahme allfälliger Berichtigungen als Mitwirkung eines Vollziehungsorgans an der Gesetzgebung des Bundes anzusehen ist,⁴⁴ sowie im Schrifttum geäußerte Ansichten, denen zufolge die Kundmachung als letzter Schritt im Gesetzgebungsverfahren als Akt der Gesetzgebung und nicht als Akt der Vollziehung anzusehen ist und folglich auch nur der Staatsfunktion Gesetzgebung zugerechnet werden kann,⁴⁵ gelangen die Gesetzesmaterialien zum Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2013, wie bereits erwähnt, zu dem Ergebnis, dass ein entsprechender Gesetzesbeschluss keinem Zustimmungsrecht der Bundesregierung im Falle einer Beschlussfassung im Kärntner Landtag unterliegt. Seitens des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst wurde im Zuge des Begutachtungsverfahrens dieser Rechtsauffassung explizit nicht entgegengetreten.⁴⁶ Die im Schrifttum vertretene Ansicht der Zuordnung der Kundmachung zur Staatsfunktion Gesetzgebung geht vor allem auf Überlegungen *Kojas* zurück, der in Bezug auf die Gesetzgebung des Bundes zwischen Hauptfunktion (Gesetzesbeschlüsse durch den Nationalrat und den Bundesrat) und Mitwirkungsfunktionen der Vollzugsorgane (Vorschlag, Beurkundung und Kundmachung) unterscheidet.⁴⁷ Die Beurkundung, die Gegenzeichnung und die Kundmachung eines Gesetzesbeschlusses sind zwar als derartige Mitwirkungsfunktionen von Vollzugsorganen am Gesetzgebungsverfahren anzusehen,⁴⁸ das entscheidende Moment im Gesetzgebungsverfahren stellt jedoch die Beschlussfassung des Nationalrates dar, da nur dieser allein den maßgebenden, weil die Norm setzenden, Willensakt tätigen kann.⁴⁹

Vordergründig verbliebe hiernach jedoch, wenn man Art. 101a B-VG nicht als *lex specialis* zu Art. 97 Abs. 2 B-VG einstuft, ein Anwendungsbereich des Art. 97 Abs. 2 B-VG in Bezug auf die Kundmachung anderer Rechtsvorschriften als Gesetzesbeschlüsse, insbesondere Verordnungen der Landesregierung und des Landeshauptmannes. Hier könnte *prima facie* eine Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung eines Landesgesetzes vorliegen. Allerdings erscheint auch bei diesen Rechtsvorschriften, wie die Erläuternden Bemerkungen zum Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013 ausführen,⁵⁰ ein auf Art. 97 Abs. 2 B-VG gestütztes Zustimmungsrecht der Bundesregierung zweifelhaft. Legt man nämlich die Überlegungen *Kojas* zugrunde, dass es in Bezug auf die Zurechnung eines Staatsaktes primär auf die Urhe-

berschaft und nicht Verantwortung ankommt,⁵¹ so führt dies in Bezug auf andere Rechtsakte als Gesetzesbeschlüsse zu dem Ergebnis, dass Vollzugsakte von Landesorganen kundgemacht werden. Soweit daher die Kundmachung von Vollzugsakten von Landesorganen unter Inanspruchnahme des RIS erfolgt, erscheint eine Anwendung des Art. 97 Abs. 2 B-VG nicht gegeben, da die Kundmachung dieses Vollzugsaktes als letzter Schritt in dessen Erlassverfahren anzusehen und damit als Vollzugsakt des betreffenden Landesorgans anzusehen ist.⁵²

Anmerkungen

- * „Im Übrigen bin ich der Meinung, dass das Recht der Provinzen im RIS öffentlich bekannt gemacht werden muss.“
- ** Die Autorin ist im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit im Verfassungsdienst des Amtes der Kärntner Landesregierung mit der legislativen Ausarbeitung eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes befasst. Der vorliegende Beitrag gibt jedoch ausschließlich ihre privaten Rechtsansichten wieder und beruht in weiten Teilen auf einem am 8. November 2012 gehaltenen Referat zu dem Thema „Die authentische Kundmachung des Landesgesetzblattes im RIS – Perspektiven aus Sicht des Landes Kärntens“ im Rahmen der 12. Klagenfurter Legistikgespräche, Teil „Workshop zu Fragen der Umsetzung der authentischen Kundmachung der LGBl im RIS“.
- 1 In diesem Band *Irresberger*; Der Weg zur Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS, in Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle Bd. XXI (2013); vgl. auch *ders.*, Das RIS als gesamtstaatliches Rechtsportal, in *Rosner/Bußjäger* (Hrsg.), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011), 493 (504 f.); *Gartner*; Die authentische Kundmachung genereller Normen im Internet – Ein kurzer Überblick über die Rechtslage, in Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle Bd. XIX (2011), 139 (148).
 - 2 „Ceterum censeo Carthaginem esse delendam“ – „Im Übrigen bin ich der Meinung, dass Karthago zerstört werden muss“.
 - 3 Vgl. etwa *Primosch*, Problemaufriss zur elektronischen Kundmachung des Landes- und Gemeinderechts, in Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle Bd. X (2005), 45 ff.
 - 4 *Primosch*, elektronische Kundmachung, in Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokolle X, 64 f.; *Gartner*; authentische Kundmachung, in Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokoll XIX, 148.
 - 5 Art. 1 Z 47 und Z 84 RV 1618 BlgNR, XXIV. GP.
 - 6 Beschluss NR 1618 BlgNR, XXIV. GP. Der Beschluss des Bundesrates, gegen den Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben und dem Beschluss des Nationalrates gem. Artikel 44 Abs. 2 B-VG die verfassungsmäßige Zustimmung zu erteilen, erfolgte am 31. Mai 2012, 1618 BlgBR, XXIV. GP.
 - 7 Die Kundmachung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 erfolgte mit BGBl. I Nr. 51/2012.
 - 8 Nach einer ersten Umfrage von Herrn Mag. Helmut Weichsel, Bundeskanzleramt (Vortrag „Umsetzung der authentischen Kundmachung des LGBl im RIS“ am 8. November 2012, im Rahmen der 12. Klagenfurter Legistikgespräche, Teil „Workshop zu Fragen der Umsetzung der authentischen Kundmachung der LGBl im RIS“) zeigen die Bundesländer Kärnten, Oberösterreich, Vorarlberg, Steiermark und Tirol mit 1. Jänner 2014 Interessen an einer Kundmachung des LGBl im RIS. Das Burgenland hat zudem Interesse an einer Kundmachung (frühestens) mit 1. Juli 2013 bekundet.
 - 9 Begutachtungsentwurf eines Gesetzes, mit dem die Kärntner Landesverfassung, das Kärntner Kundmachungsgesetz und das Kärntner Verwaltungsakademiegesetz geändert werden (Kärntner Kundmachungsreformgesetz 2013; Entwurf vom 30. Jänner 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/270744_DE-Landesgesetzgebung-abgeschlossene_Begutachtungen_2013, Stand 3.4.2013).
 - 10 Landes-Verlautbarungsgesetz, LGBl. Nr. 8/1982 idF LGBl. Nr. 60/2011.
 - 11 Art. I Z 12 LGBl. Nr. 147/2012.
 - 12 LGBl. Nr. 18/2005.
 - 13 Gemäß § 1 Abs. 1 Sbg. LGBIG hat die Landesregierung im Rahmen des Internetauftrittes des Landes ein Landesgesetzblatt in deutscher Sprache herauszugeben, wobei die Verlautbarungen im Landesgesetzblatt von ihr über die Adresse www.salzburg.gv.at zur Abfrage bereitzuhalten sind.
 - 14 BGBl. I Nr. 100/2003.

- 15 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 25. März 2013, GZ BKA-650.222/0002-V/2/2013, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/270744_DE-Landesgesetzgebung-abgeschlossene_Begutachtungen_2013, Stand 3. 4. 2013.
- 16 Vgl. Art. 1 Z 13 und Z 17 BGBl. I Nr. 100/2003.
- 17 Vgl. EB RV 93 BlgNR XXII. GP, 4.
- 18 Die Erläuternden Bemerkungen zum Kundmachungsreformgesetz 2004 (EB RV 93 BlgNR, XXII. GP, 4) führen hierzu unter anderem aus: „Von *Souhrada* (www.avsv.at, 18) wird allerdings zu Recht darauf hingewiesen, dass selbst die notwendigen Wartungspausen (welche meist in den Stunden nach Mitternacht liegen, zB für das Einspielen neuer Programmversionen) wesentlich kürzer sind als die Zeit der Nichtverfügbarkeit gedruckter Verlautbarungen infolge der Ladenschlusszeiten der Verkaufslokale oder der Bibliotheksschließzeiten (oder, wie im Hinblick auf die anderweitige Kundmachung von Staatsverträgen gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG und § 2 Abs. 6 BVBIG 1996 zu ergänzen ist, behördlicher Amtsstunden)“.
- 19 *Laurer*, Neues vom Bundesgesetzblatt – Oder: ein Blatt, in dem man nicht blättern kann, ÖJZ 2004, 521 (531).
- 20 *Stelzer/Lehner*, Recht im Internet?, in *Rechberger* (Hrsg.), Die elektronische Revolution im Rechtsverkehr – Möglichkeiten und Grenzen (2006), 29 (35).
- 21 BGBl. I Nr. 100/2003 idF BGBl. I Nr. 33/2013.
- 22 LGBl. Nr. 25/1986 idF LGBl. Nr. 57/2002.
- 23 LGBl. Nr. 65/1998 idF LGBl. Nr. 65/2012.
- 24 BGBl. I Nr. 190/1999 idF BGBl. I Nr. 75/2010.
- 25 *Laurer*, ÖJZ 2004, 531.
- 26 EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 12.
- 27 Aufwärtskompatibilität bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, dass der elektronische Text auch in Zukunft unabhängig von etwaigen technischen Weiterentwicklungen im Bereich der Hard- und Software noch gelesen werden kann (*Raschhofer*, Virtuelle Kundmachung von Normen, ÖJZ 2005, 748 [750]; AB 243 BlgNR, XXII. GP, 3).
- 28 *Laurer*, ÖJZ 2004, 533.
- 29 Vgl. *Klaushofer*, Verfassungsrechtliche Aspekte einer Verordnungskundmachung im Internet, JRP 2003, 238 (242); *Gartner*, authentische Kundmachung, in Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokolle XIX, 143.
- 30 Nach Art. III des Begutachtungsentwurfs soll dieser, sofern nicht für einzelne Bestimmungen anderes vorgesehen ist, mit 1. Jänner 2014 in Kraft treten.
- 31 Statistik Austria, Internetverbindungen der Haushalte 2012, abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/informationsgesellschaft/ikt-einsatz_in_haushalten/022214.html, Stand 7. 4. 2013.
- 32 Statistik Austria, Personen mit E-Government-Nutzung für private Zwecke, abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/informationsgesellschaft/ikt-einsatz_in_haushalten/022209.html, Stand 7. 4. 2013.
- 33 So nutzen statistisch nur 19,7 % der Personen im Alter von 65 bis 74 Jahre Websites von Ämtern oder Behörden für Informationssuche, während dies 62,6 % der 25- bis 34-Jährigen tun. (http://www.statistik.at/web_de/statistiken/informationsgesellschaft/ikt-einsatz_in_haushalten/022209.html, Stand 7. 4. 2013).
- 34 Vgl. hierzu EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 16 f.
- 35 Vgl. hierzu *Primosch*, elektronische Kundmachung, in Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokolle X, 64 f.
- 36 EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 16.
- 37 So hätte es etwa nach Ansicht *Raschhofers* für die Zulassung der ausschließlichen, authentischen Internetkundmachung vor dem Hintergrund des Vorverständnisses und der Rechtsstaatlichkeit eines eindeutigeren Ausdruckes im Gesetzeswortlaut der Bundesverfassung bedurft (*Raschhofer*, ÖJZ 2005, 749).
- 38 *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht (1982)³, 377.
- 39 *Adamovich/Funk*, Verfassungsrecht³, 377.
- 40 *Adamovich/Funk*, Verfassungsrecht³, 377.
- 41 EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 4.
- 42 Vgl. auch EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 5.
- 43 EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 4 ff.
- 44 Vgl. hierzu auch die an das Amt der Kärntner Landesregierung gerichtete Note des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 2. April 2004, GZ BKA-602.923/0017-V/6/a/2004, zT abgedruckt bei *Primosch*, elektronische Kundmachung, in Kärntner Verwaltungsakademie, Bildungsprotokolle X, 67.

- 45 *Paar*, Sind Regierungsvorlagen der Staatsfunktion Gesetzgebung oder der Staatsfunktion Vollziehung zuzurechnen?, JRP 2009, 234 (242); aA in Bezug auf § 1 Amtshaftungsgesetz *Schrägel*, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz (AHG) (2003)³, § 1 Rz. 58, dem zufolge die gehörige, d. h. gesetzmäßige, Kundmachung von Gesetzen als Akt der Vollziehung einzustufen ist.
- 46 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 25. März 2013, GZ BKA-650.222/0002-V/2/2013, abrufbar unter http://www.landesrecht.ktn.gv.at/270744_DE-Landesgesetzgebung-abgeschlossene_Begutachtungen_2013, Stand 3. 4. 2013.
- 47 *Koja*, Mitwirkung und Mitverantwortung eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Bescheiden) des Bundespräsidenten, JBl. 1964, 440 (445).
- 48 Vgl. *Paar*, JRP 2009, 241.
- 49 *Koja*, JBl. 1964, 447.
- 50 EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013, 5.
- 51 *Koja*, JBl. 1964, 447.
- 52 EB Begutachtungsentwurf eines Kärntner Kundmachungsreformgesetzes 2013, Zl. 01-VD-LG-1483/1-2013.

Technische Umsetzung der authentischen Kundmachung der Landesgesetzblätter im RIS

Von
Helmut WEICHSEL

1. Ausgangslage¹

Derzeit werden die Landesgesetzblätter (LGBl.) aller österreichischen Bundesländer – mit Ausnahme des Bundeslandes Salzburg² – rechtlich verbindlich in Papierform kundgemacht.

Seitens der Bundesländer, insbesondere des Bundeslandes Kärnten, besteht seit Jahren der Wunsch, die Landesgesetzblätter im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes (RIS)³ rechtlich verbindlich kundzumachen und somit auf den Druck, die Herausgabe und die Verteilung der Papierausgabe verzichten zu können. Im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012⁴ wurde in das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) Artikel 101a⁵ eingefügt, der den Ländern diese Option – verfassungsrechtlich abgesichert – einräumt. Die erforderlichen landes(verfassungs)gesetzlichen Bestimmungen für eine rechtlich verbindliche LGBl.-Kundmachung im RIS sind von den einzelnen Landtagen teilweise noch zu beschließen.

Bei den „10. Klagenfurter Legistik-Gesprächen 2012“⁶ wurde vom Bundeskanzleramt (BKA) den Vertretern der einzelnen Ämter der Landesregierungen die geplante Vorgangsweise vorgestellt. Vorab haben alle Bundesländer mit Ausnahme von Niederösterreich⁷ und Salzburg ihr Interesse an einer rechtlich verbindlichen LGBl.-Kundmachung im RIS bekundet.

Das Bundesgesetzblatt wird bereits seit 1. Jänner 2004 im RIS rechtlich verbindlich kundgemacht,⁸ wobei für die Erstellung eines Bundesgesetzblattes in allen Bundesministerien die Anwendung „elektronischer Rechtserzeugungsprozess (e-Recht)“ verwendet wird, die aus einem Workflow und speziellen Word-Formatvorlagen, die primär vom BKA-Verfassungsdienst konzipiert wurden,⁹ besteht.

2. Metadaten

Bei allen RIS-Anwendungen kommen Metadaten, also beschreibende Zusatzinformationen, zum Einsatz, mit deren Hilfe die Suche nach den Dokumenten vereinfacht wird.

Für die authentische Kundmachung des Landesgesetzblattes sind folgende Metadaten vorgesehen:

Dokumentnummer (verpflichtend)

Bei diesem Metadatum handelt es sich um das identifizierende Attribut des Dokuments. Die Dokumentnummer wird aus den Inhalten anderer Metadaten (z. B. dem Kundmachungsdatum) automatisch generiert.

E-Mail (optional)

Sollte ein Dokument einen Fehler enthalten, wird ein E-Mail an die angegebene Adresse geschickt.

LGBl.-Nummer (verpflichtend)

Kundmachungsdatum (verpflichtend)

Typ (verpflichtend)

Folgende Rechtsquellentypen stehen zur Verfügung:

- LG, LVG (= Landesgesetz, Landesverfassungsgesetz)
- K (= Kundmachung)
- V (= Verordnung)
- S (= Sonstiges; z. B. Landesvoranschlag)

 Kurztitel (verpflichtend)

Beim Kurztitel handelt es sich entweder um einen Kurztitel, den der Landtag oder der Verordnungsgeber bestimmt hat, oder um jenen „Kurztext“ des LGBl., der im LGBl.-Kopf enthalten ist.

 Langtitel (verpflichtend) Gesetzgebungsperiode (optional) Beschlussdatum LT (optional) Sitzungsnummer LT (optional) Regierungsvorlage (optional) Initiativantrag (optional) Ausschussvorlage LT (optional) Ausschussbericht LT (optional) Materialien LT Gesamt (optional)

Nummer bzw. Einlagezahl zu den Materialien¹⁰

 CELEX-Nummer (optional)

Hinweis auf eine CELEX-Nummer, sofern mit dieser Rechtsnorm ein Rechtsakt der EU im Landesrecht umgesetzt wurde.

3. Abfragemaske

Die Abfragemaske dieser neuen RIS-Anwendung wird aus folgenden Eingabefeldern bestehen:

 Suchworte Titel, Abkürzung Landesgesetzblatt Nr. Bundesland Kundmachungsdatum

- Von-Datum: „01.01.2014“ vorausgewählt¹¹
- Bis-Datum: Tagesdatum vorausgewählt

 Kundgemacht seit

- einer Woche
- zwei Wochen
- einem Monat
- drei Monaten

- sechs Monaten
 - einem Jahr
- Typ
- Landesgesetze (LG), Landesverfassungsgesetze (LVG)
 - Kundmachungen (K)
 - Verordnungen (V)
 - Sonstiges (S)
- Trefferanzahl pro Seite
- 10
 - 20
 - 50
 - 100

4. Trefferliste

Als Ergebnis einer Suchanfrage wird eine Trefferliste angezeigt, in der die Inhalte folgender Metadaten dargestellt werden:

- LGBl.-Nummer (mit Link zur Metadatenseite)
- Kundmachungsdatum
- Bundesland
- Kurzinformation (= Kurztitel)

Pro Landesgesetzblatt (nur zum „Hauptdokument“¹², also nicht zu den Anlagen) sind drei Icons ersichtlich:

-  – LGBl. im rechtlich nicht verbindlichen HTML-Format
-  – LGBl. im rechtlich nicht verbindlichen RTF-Format
-  – LGBl. im rechtlich verbindlichen, elektronisch signierten PDF-Format

5. Metadatenseite

Auf dieser Seite werden alle Metadaten des Landesgesetzblattes, sofern es einen entsprechenden Eintrag gibt, mit folgenden Überschriften angezeigt:

- Landesgesetzblatt Nr.
- Datum der Kundmachung
- Bundesland
- Typ
- Kurztitel
- Titel
- Gesetzgebungsperiode
- Datum des Landtagsbeschlusses

- Nummer der Landtagssitzung
- Regierungsvorlage
- Initiativantrag
- Ausschussvorlage Landtag
- Ausschussbericht Landtag
- Gesamte Materialien Landtag
- CELEX Nummer
- Dokumentnummer

Pro Landesgesetzblatt werden drei Icons mit der Überschrift „Hauptdokument“ angezeigt:

-  – LGBL. im rechtlich nicht verbindlichen HTML-Format
-  – LGBL. im rechtlich nicht verbindlichen RTF-Format
-  – LGBL. im rechtlich verbindlichen, elektronisch signierten PDF-Format

Sollte ein Landesgesetzblatt neben dem „Hauptdokument“ auch aus umfangreichen Anlagen bestehen, so werden pro Anlagendokument ebenfalls die Icons angezeigt.

6. Dateneinbringung

Die Dateneinbringung erfolgt über die bereits bestehende Portalanwendung „RIS-Journal“, die um die Option „Erfassung“ erweitert wird.

Nach dem Aufruf von „Erfassung“ wird ein Formular für die Eingabe der Metadaten angezeigt. Am unteren Ende der Eingabemaske können die Dokumente hochgeladen werden.

Sofern es sich um ein „Hauptdokument“ handelt, muss ein Word-Dokument und ein vom jeweiligen Land elektronisch signiertes (die Verwendung einer Amtssignatur wäre zweckmäßig¹³) und somit mit der Kundmachung rechtlich verbindliches LGBL. im Format PDF hochgeladen werden.

Sollte das Landesgesetzblatt neben dem „Hauptdokument“ zusätzlich aus einer oder mehreren Anlagen bestehen, müssen auch diese Dokumente hochgeladen werden. Bei Anlagen ist verpflichtend nur die elektronisch signierte und somit rechtlich verbindliche Anlage – als Teil eines LGBL – im Format PDF hochzuladen. Daher ist das Hochladen einer Anlage im Format Word nur optional.

Derzeit hat die Eingabemaske folgendes Layout bzw. besteht aus folgenden Eingabefeldern:

The screenshot shows a web application interface for managing state law gazettes. The main form is titled "Landesgesetzblatt" and is divided into several sections:

- Import Dok.Nr.:** A text input field with a red border and a red "Import" button next to it.
- Document Information:** Fields for "Dokumentnummer" (containing "LGBl_KA_20120418"), "e-Mail" (containing "lgbla@kaernten.gv.at"), "LGBL-An" (containing "31.04.2013"), "Ausgabungsdatum", "Typ" (containing "LG, LVG"), and "Anzahl".
- Classification:** A "Langtitel" text area.
- Relationships:** A section titled "Gesetzgebungsstufe" with multiple rows for "Beschreibung LT", "Sitzungsnummer LT", "Regierungsperiode", "Anlassvorgang", "Ausschussbericht LT", "Ausschussbericht LT", and "Materialien LT Gesamt", each with a "Verknüpfung" field.
- Main Document:** A section titled "Hauptdokument" with an "Anlagenname" field and "Durchsuchen" and "Hochladen" buttons.
- Attachments:** A section titled "Anlagen" with an "Anlagenname" field and "Durchsuchen" and "Hochladen" buttons.

At the bottom of the form, there are "weiter" and "Zurücksetzen" buttons.

Korrektur der Metadaten

Sollte es erforderlich sein, die Metadaten von einem bereits hochgeladenen Landesgesetzblatt zu ändern, ist auf der Eingabemaske bei „Import Dok.Nr.“ die Dokumentnummer des betroffenen Landesgesetzblattes einzutragen. Es werden dann alle Felder, die korrigiert werden können, mit den Werten aus der Datenbank ausgefüllt.

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag dokumentiert den Entwicklungsstand vom April 2013.
- 2 Das Salzburger Landesgesetzblatt wird seit April 2005 auf der Homepage des Landes Salzburg kundmacht, Vgl. Slbg LGBl. 2005/18.
- 3 Siehe <http://www.ris.bka.gv.at> (22. 4. 2013).
- 4 BGBl. I 2012/51.
- 5 Die Bestimmung lautet: „Die Kundmachung der im Landesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften kann im Rahmen des Rechtsinformationssystems des Bundes erfolgen.“
- 6 Diese Veranstaltung fand im November 2012 statt.
- 7 Das Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich besteht aus austauschbaren Blättern (Lose-Blatt-Sammlung), Vgl. <http://www.noel.gv.at/Politik-Verwaltung/Rechtsinformation/Landesgesetzblatt-Beschreibung-/Systematik/Landesgesetzblatt.html> (22. 4. 2013).
- 8 BGBl. I 2003/100.
- 9 Siehe <http://www.bundeskanzleramt.at/site/3513/default.aspx> (22. 4. 2013).
- 10 Einige Bundesländer haben keine Unterteilung in z. B. Sitzungsnummer, Ausschussbericht, sondern verwenden nur eine Zahl, unter der man die gesamten Materialien finden kann.
- 11 Es ist jenes Datum ersichtlich, mit dem die authentische LGBl.-Kundmachung des jeweiligen Landes im RIS beginnt.
- 12 Normalerweise beinhaltet ein „Hauptdokument“ auch Anlagen. Sollte eine Anlage sehr umfangreich sein, kann sie als eigenes Dokument erfasst werden.
- 13 Siehe § 19 E-GovG.

1. Session: Internationale und kooperative Aspekte der Logistik

Inter-Parliamentary Cooperation and Standard-Setting in Legislative Information Management

By
Günther SCHEFBECK

1. Structures of inter-parliamentary cooperation

Foreign politics for a long time has been deemed a prerogative of the state government, or state administration. Parliaments, on the other hand, seemed to be bound to their legislative and monitoring functions, opposite to state administration, and thereby to a functional scope not going beyond the national borders.

However, it was quite early in the development of national Parliaments that at least their members started to transcend these borders, to exchange views and finally cooperate with their peers of other national legislatures. Actually, it was in 1888 when for the first time national MPs, more specifically MPs from France and the UK, met in Paris to establish structures that were to form a framework for future regular cooperation between national MPs, and later between national Parliaments. In the following year the first Inter-Parliamentary Conference took place, again in Paris, and the participants decided to turn the Conference into a permanent institution; this decision is regarded the founding act of the Inter-Parliamentary Union.

Whereas in 1889, besides the MPs from France and the UK, there were just a few other MPs from Belgium, Spain, Denmark, Hungary, the United States, and Liberia attending the first Inter-Parliamentary Conference, today the Inter-Parliamentary Union, which since 1921 has been seated in Geneva, has 162 member Parliaments, i.e. national Parliaments from all the world, as well as ten associate members, i.e. supranational or multinational parliamentary bodies like the European Parliament or the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The IPU, as it is briefly called, is not the only structure of inter-parliamentary cooperation, but still the most important one, in a global perspective. It is regularly cooperating with other global organizations, in particular the United Nations, and it is a forum for global political debate, but also for global inter-parliamentary information management.

Among these cooperative activities of the UN and the IPU, there is one of particular importance for streamlining and supporting legislative information management: On the occasion of the World Summit of the Information Society in Tunis in November 2005, the Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament¹ was founded, which took its seat in Rome, in association with the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). It was entrusted with the objectives to:

- foster the introduction of ICT in Parliaments to increase transparency and effectiveness and strengthen their central role as promoters of good governance and democracy;
- reinforce the role of Parliaments in establishing the legislative frameworks required for the development of sustainable ICT policies and an inclusive Information Society;
- increase citizens' access to Parliaments' activities and documentation, thereby improving openness and accountability in legislatures; and
- find new modalities of coordination between the international community and Parliaments in supporting ICT-related initiatives, both in their research and operational aspects.

2. Legislative information management

2.1 Introductory remarks

Information being the core substance of any business process, including the parliamentary one, or the legislative one, which various administrative bodies are involved in, too, management of information has always been and will, with increasing complexity of processes, be even more in the future the core function of any business administration. Theoretically, when it comes to electronically supporting the management of legislative information, there would be two options for the any Parliament: either to develop a new information management system from the scratch, which then, if such a process was completed successfully, might perfectly meet its very specific needs, or to adopt and adapt a system, or a standard, available²; in the latter case, it might even more be necessary to not only adapt the system to the processes but also the processes to the system. Such requirement for process re-engineering, however, would also offer the chance to detect and remedy process defects.

Needless to stress the market for legislative information management systems is smaller than, e.g., that for enterprise resource-planning or business data warehousing solutions. Thus, it is not surprising that it was not the big software enterprises that turned their attention to developing standard solutions for legislative information management. The steps towards developing such standards that have been made so far, on the contrary, were made within the framework of inter-parliamentary cooperation in the field of ICT that was established by UNDESA and the IPU.

2.2 The “Africa i-Parliaments” initiative

We know Africa is the cradle of mankind. To some extent, nowadays it may also be seen as the cradle of standard solutions for legislative information management: It is in particular for the African Parliaments that a standard application for a parliamentary information management system is under development, or to a considerable extent has already been developed. This is due to the “Africa i-Parliaments” initiative³, which was launched by the Pan-African Parliament along with national African Parliaments in 2005 and is being implemented by UNDESA and the Global Centre for ICT in Parliaments. Within its framework, a standard parliamentary document format, which is named AKOMA NTOSO, has been developed; a comprehensive management system for parliamentary information, which is named Bungeni, partially is still under construction, but the alpha release for testing by the partner Parliaments was presented in February 2010, and has been significantly improved since then.

2.2.1 AKOMA NTOSO

AKOMA NTOSO⁴ defines a set of simple, technology-neutral electronic representations of parliamentary, legislative and judiciary documents for e-services in a Pan-African context, taking into account the main legislative traditions having impacted the modern African legal systems, in particular the British, French, and Portuguese ones. It provides

an enabling framework for the exchange of “machine-readable” parliamentary, legislative and judiciary documents such as legislation, minutes, judgments, etc. The issue of providing access to such kinds of documents is not just about whether to give physical or on-line access to them. “Open access” requires the information to be described and classified in a uniform and well-organized way so that content is structured into meaningful elements that can be read and interpreted by software applications; such “machine-readable” content will make possible more sophisticated applications than just such enabling on-screen display. AKOMA NTOSO therefore is more than just a document format allowing for an electronic “mimicry” of traditional paper-based publication of parliamentary documents.

AKOMA NTOSO aims

- to create a technical “lingua franca” for the interchange of parliamentary, legislative and judiciary documents between institutions in Africa;
- to provide a long-term storage and access format for parliamentary, legislative and judiciary documents that would allow search, interpretation and visualization of such documents, even in the absence of the specific applications and technologies that were originally used to generate them;
- to provide an implementable baseline for parliamentary information management systems, and for comparable (and further on interoperable) systems in other African government and judiciary institutions;
- to create common data and metadata models enabling information retrieval across the document repositories of multiple Parliaments and other institutions in a consistent and effective way;
- to create common mechanisms for resource naming and linking so that documents produced by Parliaments or courts can be easily cited and cross-referenced;
- to be “self-explanatory”, that is to come with all information required for being implemented or interpreted;
- to be “extensible”, that is to enable localization without sacrificing interoperability.

Technically spoken, AKOMA NTOSO is an XML schema, or a set of XML schemas, issued under the namespace <http://www.akomantoso.org/1.0>. Its latest release was published on 18 February 2013,⁵ taking into account the results so far of a standardization process within the framework of the LegalDocML Technical Committee of the Organization for the Advancement of Structured Information Standards (OASIS) that started one year before.

AKOMA NTOSO uses two kinds of schema:

- The AKOMA NTOSO general schema is the vocabulary of elements and attributes, as well as the minimal set of constraints, which all AKOMA NTOSO documents must comply to.
- The AKOMA NTOSO custom schemas are an open set of stricter schemas providing more constraints over the same vocabulary of elements and attributes depending on

the wishes of their designers. They are meant to enforce the rules of specific document types in specific African Parliaments, and as such may enforce a larger number of requirements and constraints than the general schema. It is a requirement of AKOMA NTOSO that all custom schemas are restrictions of the general schema, i.e., that all documents satisfying a custom schema must also satisfy the general schema.

To be more specific, AKOMA NTOSO provides the following conformance requirements:

- ❑ AKOMA NTOSO General Schema: mandatory. All AKOMA NTOSO-conforming applications and systems need to handle correctly and completely the general schema and the associated usage guideline.
- ❑ AKOMA NTOSO Customized Schema: optional. Parliaments that wish to enforce stricter constraints on published documents may decide to adopt or even create their own customized schema, as long as overall compatibility with the general schema is maintained. The basic compatibility rule here is that all documents validated with the custom schema are also valid with the overall general schema.
- ❑ AKOMA NTOSO Metadata Common Set: mandatory. AKOMA NTOSO provides a list of fundamental metadata items that need to be filled in for every AKOMA NTOSO-compliant document. All systems and tools must handle correctly and completely the Common Set.
- ❑ AKOMA NTOSO Metadata Custom Set: mandatory. The document-specific set contains a number of metadata elements that are descriptive of a specific document type. Thus they are required metadata whenever associated to the corresponding document type. All documents of a given type must contain all metadata of that particular document type. Conversely, all tools and systems handling all document types need to be able to manage the whole set of options metadata items, and tools and systems handling specific document types must handle the document-specific set for that particular type.
- ❑ AKOMA NTOSO Metadata Local Extensions: partially optional. Some document types and some documents may contain metadata items that do not belong to either the Common Set or the document-specific set. In such cases, all systems and tools, regardless of the level of support enforced, are required to keep these metadata items without modifications. On the other hand, they are not required to know what they mean and to enact any specific behaviour to handle their content.

The metadata schema contains metadata values in accordance with a shared African legislative, legal, and judicial ontology, which has been conceived on the ground of a comparative evaluation of the African legal systems. It provides a translation of some of its values into the Dublin Core Metadata Element Set (DCMES), i.e. globally the most widely accepted metadata standard. Its extensibility to the specific metadata requirements of the different national Parliaments should be stressed; thereby it seems to be ensured that the Mozambican Parliament, if applying AKOMA NTOSO, will be able to keep to

all specific metadata deemed necessary for supporting its own way of process and information management.

The cross-referencing mechanism implemented in AKOMA NTOSO is a URI convention to allow persistent and location-independent resource identification and referencing; it supports cross-referencing

- within documents,
- between documents of the same category, and
- between documents of different categories.

Within the framework of AKOMA NTOSO, five different user roles are foreseen:

- The “author” is someone drafting a new piece of legislation, e.g. an MP, without being in need of having technical knowledge about AKOMA NTOSO.
- The “drafter”, usually a staff member, is supporting the legislative process, e.g., by producing consolidated versions taking into account amendments adopted, either directly in an XML editor using the AKOMA NTOSO format or in a text processing application creating a file that is then translated into AKOMA NTOSO XML.
- The “toolmaker” is an IT specialist who would work on adapting or developing tools required by the “drafter”, e.g. text processing or converting tools.
- The “citizen” is looking for fast and easy access to legal and legislative documents, either through following explicit references or through using a search interface.
- The “future toolmaker” might be a youngster interested in how the system works and is given some insight into the documentation.

AKOMA NTOSO will come with the following tools, which largely are still under construction:

- Editor: Though drafting in AKOMA NTOSO can be done through some common editor like MS Word or OpenOffice Writer, and without a specific XML editor, the latter will be useful or even necessary for directly inserting both text and mark-up into an empty document, for manually doing mark-up of a document whose textual content was provided in a different format, and for activating, controlling, and verifying automatic conversion.
- Converter: Since the drafting process may be performed through other tools than the specific XML editor, the respective files will have to be converted into AKOMA NTOSO XML documents afterwards. Conversion will also have to be applied on legacy documents, to enable automatic cross-referencing. The converter will allow for a semi-automatic conversion process, which means there has to be a subsequent manual process to confirm or modify the inferences made by the automatic one.
- Name resolver: As mentioned above, to enable persistent identification and retrievability of AKOMA NTOSO documents, architecture-independent URI addresses are used. These, of course, need to be resolved into the current architecture-dependent (“physical”) addresses, i.e. the URLs. Name resolvers would offer the two options of returning the respective URL, or immediately returning the requested document.

- Post-editing tools: These tools will comprise
 - a content and structure validator to check the correctness of the document instance with regard to the AKOMA NTOSO schema document, and to any additional rules added locally;
 - a reference validator to check whether all references contained in the document already belong to the document collection and are correctly referenced;
 - a metadata validator to check whether the metadata stored with the document are correct and complete;
 - XSLT style sheets to create visual representations of documents.

Needless to stress that AKOMA NTOSO documents will have to be processed through a sophisticated document management system, which would include workflow support, versioning facilities, and archives management. Such a system is being prepared within the “Africa i-Parliament” initiative, as well: this system is Bungeni.

2.2.2 Bungeni

Bungeni 2.0⁶ is a parliamentary and legislative information system that aims at making Parliaments more open and accessible to citizens, virtually allowing them to be “inside Parliament”, which is the meaning of “Bungeni” in Kiswahili. Bungeni is a collaborative software development initiative based on open standards like XML, the AKOMA NTOSO document format, and open source applications that provides a solution for drafting, managing, consolidating and publishing legislative and other parliamentary documents. Whereas AKOMA NTOSO was developed quickly after the “Africa i-Parliament” initiative was launched, and has been available since 2005, development of a comprehensive information management system like Bungeni, of course, took much more time. The alpha release was put to testing by the African Parliaments in February 2010. Bungeni was conceived as operating system and hardware platform independent, to avoid vendor lock-in (with regard to hardware and software vendors). The Parliamentary System server and client components can run on either MS Windows or Linux platforms, in accordance with the strategic choices made by the implementing Parliaments. Nonetheless, it is to be mentioned that in the Bungeni development process usually open source interfaces would be given priority, so that the alpha release testing environment in first instance was optimized for the Mozilla Firefox browser, but optimization for IE Explorer, Opera, and Chrome is to follow.

Since Bungeni is to be deployed across African Parliaments, it supports multiple languages to allow users to access the system in their natural language. The system also makes it possible to add additional languages, by using localization tools. More specifically, the system:

- supports English, French, Portuguese and other languages using a UTF-8 character set;
- supports the adoption of indigenous languages by allowing the various parts of the system like the User Interface and the Thesaurus to support multiple languages beyond the required set, without re-engineering the system; screen “text” is stored separately, e.g. in resource strings, allowing easy identification of text to be translated for addition of different languages to the user interface;

- ❑ provides tools to help in the translation process, and maintain coherence between the translated language and the master language sections to ensure a quick and error free translation that does not require re-formatting.

Bungeni aims to provide software tools to support the entire life-cycle of parliamentary documents, i.e. tools for drafting, revision, amendment, and publication of the documents, as well as tools to allow citizens to provide feedback, comment on issues, and interact with MPs with regard to legislation in discussion. Bungeni will support the following parliamentary and public participation processes:

- ❑ Legislation:
 - drafting and amendment of legislation (bills)
 - automatic consolidation of amendment legislation on commencement
 - retrieval of consolidated legislation relevant at a specified point in time
- ❑ Motions and questions:
 - production of verbatim debate records (Hansard) of House meetings as well as committee proceedings with support for cross-references
 - production of “Votes and Proceedings” summary reports with support for cross-references
- ❑ Minutes/official records of parliamentary proceedings:
 - production of verbatim debate records (Hansard) of House meetings as well as committee proceedings with support for cross-references
 - production of “Votes and Proceedings” summary reports with support for cross-references
- ❑ Publication of parliamentary documents in different formats and through different media, including web and print media
- ❑ Calendars/agendas of parliamentary activities:
 - production of the work programmes/mid-term calendars/weekly schedules of plenary and committee meetings
 - production of the agendas of plenary and committee meetings
- ❑ Virtual Workspaces, i.e. workspaces within the portal where groups of users, e.g. members of a particular committee or of a particular parliamentary group, can share documents and information and work together on common issues
- ❑ Citizens' interactivity: tools to allow citizens to participate in the legislative and oversight process by implementing functionalities like:
 - web annotation of documents by registered users
 - feedback on specific sections of the website
 - polls and surveys
 - blog-like discussion initiated by committees or MPs
 - option to submit and sign petitions

Users within Parliament, including MPs, parliamentary and other support staff, may use Bungeni as a support tool for the entire range of parliamentary activities. They will be required to subscribe to the system to have valid user credentials both for security and accountability reasons. External users, like citizens, civil society organisations, public institutions, and private companies, may use the system to access parliamentary business, and also to present contributions, opinions or feedback on specific issues of their concern (e.g., in connection with committee hearings).

Bungeni is designed using a flexible component architecture model which makes use of standard Internet protocols to provide access interfaces between the different components and the users over the web or the local area network. While some users will be able to access the system using a web browser interface, other users will have access to input and revision modules via stand-alone desktop clients, for drafting, revision and amendment of various legislative documents, the production of the debate records, as well as the creation and revision of calendars and journals.

Bungeni uses a document and workflow centric approach to better reflect parliamentary processes built around processing documents which change over time. This enables a formalized process for creating, modifying and publishing parliamentary documents that can be easily configured to match the unique processes of different parliaments. The different components of Bungeni are all integrated together via a workflow system which coordinates different tasks in the system and provides a common and uniform user interface. The system is able to trigger processes based on system events or on a scheduled basis, and it keeps track of status, history, and notification of documents and process steps, resp. It aims to provide parliamentary staff with a familiar word-processing and web-based environment to handle the life-cycle (creation and management) of parliamentary documents.

The system will store multiple versions of a document in order to keep track of the changes the respective document has undergone in the course of the parliamentary process, with reference to the respective person who made the changes and the check-in time. All parliamentary documents produced through Bungeni are eventually converted, validated, and stored as XML files compliant with AKOMA NTOSO. This makes the system inter-operable with existing applications, and eliminates the risk of lock-in to proprietary technology. The system is capable of outputting any of the stored documents in various formats as may be required, e.g. (X-)HTML for web publishing, or PDF for downloading and printing.

Within the legislative process, evidently there will not only be multiple versions of one and the same document but also multiple documents referring to a particular one, e.g. the motions for amendment of a particular bill. These proposed changes, which can be submitted by the MPs through the system, are, of course, stored in separate documents related to the respective bill and associated with the respective mover. Since they are also stored in a separate database table, they may also be used to prepare, e.g., amendment lists, in accordance with the structure of the bill in question, for the voting process; as a matter of course, the generated amendment lists may be manually overridden by the

responsible clerks, in order to change the sequence of voting if deemed necessary. Once voting is completed, the clerks will select the adopted amendments, and the system will automatically integrate them in the text of the bill, thus generating a consolidated version, which, of course, is to be checked and confirmed by the responsible clerks.

Whereas the working documents, regardless of their respective format, are managed through a Plone open source content management system, the AKOMA NTOSO XML versions of the published documents are stored in an XML repository. Retrieval of documents is, of course, from the respective repository, from the Plone repository through the workspace interfaces (because, of course, only the internal users will have access to the working documents), from the XML repository through a web interface, as well, served and rendered for display by the repository engine. Metadata about published documents is retrievable from the registry, which is a relational database. The XML repository allows for complex searches, e.g. for a search for all speeches made by a particular person, also if holding different functions, like those of an MP and a minister, because the different IDs are connected by the URI. Full-text search, of course, is also supported.

Access to the information processed through Bungeni can be obtained through three different portals:

- BungeniPortal is the parliamentary website that will be publicly accessible and will contain the content typically to be covered by such a website, in accordance with the IPU Guidelines to be outlined below.
- BungeniMembersSpace is merely a personal website that the individual MPs are provided with; there, they will have the opportunity to communicate with citizens and highlight their respective parliamentary activities.
- BungeniWorkspace is the login-protected space assigned to the registered internal users, like MPs, parliamentary staff, and staff of the parliamentary groups, where all Bungeni content is produced and processed, e.g., where parliamentary documents are created, submitted, edited, or shared with other members, e.g., of a committee or a parliamentary group. Through the Bungeni workflow functions, here the users are prompted to perform particular tasks, in accordance with their respective roles, and here they get access to their personal schedules and archives.

2.3 Standard vs. custom-made solutions

Coming back to the two options initially mentioned, and having in mind what has already been achieved in developing Bungeni and ALOMA NTOSO, there are several arguments in favour of adopting standard solutions:

- It is already there; thus, implementation can start without delay, once analyzing and mapping the business processes and drafting practices being completed.
- Developing an own parliamentary information management system would not only take more time but also be more costly; even if its development was made using open source components, the expenses for system integration would be higher than those for localizing a standard solution like Bungeni.

- Bungeni offers more than elementary information management functionalities; it includes, e.g., a web front-end making dispensable a separate application responsible for transferring data from an information management system to a website.
- Bungeni likewise takes into account the administrative requirements of internal information management of a Parliament, as well as the political need for interaction between Parliament and its environment, i.e. civil society.
- Along with AKOMA NTOSO, Bungeni is to support future exchange of information and interaction between Parliaments, on a cross-national level. This will, of course, only come into effect if a “critical mass” of Parliaments was to use the same tools. Thus, the value of a standard increases exponentially with the number of its users, which is often called the “network effect”.

In practice, it must be admitted most Parliaments so far are still hesitating to adopt the new standard solutions. The African Parliaments, for which they originally have been developed, are afraid of adopting a comprehensive and coherent solution, which of course would stress their limited forces in the area of technical support to a high extent, and the European Parliaments, who have much more IT resources available, have already implemented their specific custom solutions, so that they feel less tempted to replace them by something new, which would yet have to be localized. As a matter of fact, the European Parliament has implemented AKOMA NTOSO to support the processing of amendments at the committee stage,⁷ but this is only one of many partial solutions applied; the European Parliament seems to be a body too large and too clumsy to easily adopt a coherent solution. Meanwhile, some South American Parliaments have expressed their interests in the new standard solutions; maybe they will become the pioneers in implementing them.

3. Standards for a parliamentary web presence

The importance of a parliamentary web presence for a Parliament's public appearance and its interaction with the other actors in the political process, and with civil society in general, cannot be overestimated. Thus, it is not surprising that there has already been developed some kind of “standard” or rather “reference model” for parliamentary websites, in the form of the “Guidelines for Parliamentary Websites” that were based on a survey of existing parliamentary websites and prepared by the Inter-Parliamentary Union in cooperation with UNDESA and the Global Centre for ICT in Parliaments. The Guidelines' latest edition was issued in March 2009.⁸

In its six sections, the set of guidelines covers the basic requirements of content, design, as well as management of parliamentary websites, so that these issues here be summarized in accordance with the Guidelines' structure:

- Section 1 provides recommendations regarding the ways in which parliaments can introduce themselves to the people they represent. This includes information about how to visit the parliament both in person and through the website; an overview of its history, activities, and organization, including its various committees and commis-

sions; and links to related websites. It also recommends information about the leadership of the parliament, the electoral process by which its members are chosen, the documents it publishes, and the information services it provides. Of special importance are the recommendations concerning information about members, present and past, their representational duties, and their activities.

- The core of the work of a parliament is its legislative, oversight, and budget responsibilities. Because parliaments vary in the extent to which they engage in each of these activities, the recommendations are intended to encompass all three areas but with the understanding that they may not be equally applicable. Section 2, therefore, focuses on explanations of these activities but with the intent of offering more detail than those provided in section 1. It also includes recommendations on documentation and other information, arranged first by the process – legislative, oversight, and budget review and approval – by which they are generated, and second by the organizations – the committees or commissions and the plenary – that produce them. Of particular importance are the accuracy, timeliness, and completeness of the agendas, documentation, and other information posted on the website.
- Section 3 makes recommendations regarding methods of finding and displaying documentation and information about parliaments and their members. Search engines that can serve the needs of both members and citizens, at both the beginning and advanced levels have become essential. Also of growing importance are various methods for providing audio and video webcasting, and the archives that must be developed along with such capacity. Finally, the recommendations note the value of alerting services and mobile access to the website for both members and citizens. Many of these new and highly useful means of access, however, also require recommendations regarding security and authentication.
- Feedback is vital to ensure that websites are responsive to the needs of users. In addition, interactive communication with citizens through the Internet is becoming increasingly important and valuable to parliaments and their members. In the era of the Information Society more and more citizens expect to be able to communicate with their representatives and to receive some form of acknowledgment or reply. The techniques for fostering dialogue continue to grow both in number and in capability, with the potential to place greater burdens on parliaments and members as they try to be responsive. Section 4, therefore, makes recommendations concerning the availability of interactive tools on the website, while noting that testing and evaluation is equally important so that they can be employed effectively but also efficiently.
- Section 5 provides recommendations in a number of areas that make websites easier to use and more inclusive. These include usability, to ensure that a website is understandable; accessibility, to ensure that persons with disabilities can use it successfully; languages, for parliaments in countries with more than one official language or languages used by a significant percentage of their citizens; and general design elements that constitute good practices for all websites.

- Having good websites requires parliaments to provide adequate resources and a strong commitment to the accuracy and quality of information. Achieving transparency and accountability requires a willingness to share documentation with civil societies and other institutions. The use of open standards has also become highly important for the exchange and preservation of information. Section 6 provides recommendations dealing with authority and responsibility, resources and support, strategic planning, roles, the management of documentation and information, and publicity about the website.

Needless to point out that conceiving a website, in the long run (by “long run” meaning anything beyond launching it) will only be successful if its content structure is in line with the internal information processing structures behind, and if there is a functional content management system ensuring the web content to be regularly updated. If a Parliament decides to obtain Bungeni as its management system for parliamentary information there would also be a web front-end available, which would cover the most important dimensions of a parliamentary website, in compliance with the Guidelines. Thus, there would not be any more a need for an own content management system as an intermediate layer to be integrated between information processing and information display, because the Bungeni system was made in one casting. This may be deemed another reason for adopting a system like Bungeni.

4. Inter-parliamentary cooperation and standard-setting

The nice thing about standards is that there are so many of them to choose from, a saying goes.⁹ Even though we know the phenomenon from many other areas, as well, the saying might be deemed particularly applicable to IT. Of course, a closer look on economic reason will teach us the phenomenon is less paradox than it may seem to be at first sight; vendors may be interested in incompatibilities, because they may cause additional sales. Nonetheless, wherever higher politico-economic interests are touched, in the long run some minimum degree of coherence will be required, as a fundament for interaction and cooperation.

In a “globalized” world, there is a high need for interaction and cooperation of the major decision-making organs. At the same time, communicative interaction between the decision-making bodies and the civil society is required, at all levels, from the local to the global one. Thus, commonly accepted standards to support interaction and cooperation will become more and more important, and this also goes for legislative information management.

Standardization in this field will have to cover different, even though interlinked areas. In this paper, the focus was on technical standards, but another challenge that inter-parliamentary cooperation will have to face in the upcoming year is developing drafting standards, i.e. structural standards, content standards, and procedural standards for legislation:

- Structural standards would refer to document structure in the formal sense, based on structural rules laid down in legislative drafting guidelines, which nowadays usually

would not be binding, but may be declared binding and put under legal sanction in the future, once tools are available and in use that will allow such structural drafting rules to be enforced in the drafting process. A binding standardization of a predefined formal hierarchy of classes of provisions, within a legislative/legal document, and an obligation to follow a block-wise amendment technique, i.e. an amendment technique only replacing indexed elements by others, would easily allow for automatic consolidation of legal texts, once the legacy text corpus has been converted to XML.

- Currently, the formal structure of a legislative/legal document usually is just a formal hierarchy roughly following the concept of clustering specific provision types, e.g., starting from definitions, and ending up with transitional provisions. Ideally, however, the formal structure would map the logical structure of the legal text; such a relation was to be enforced by a prescriptive standard to be supported by future semantic drafting tools assisting the drafter in identifying and visualizing the logical structures, and transforming them into formal structures. These structures may even be made better conceivable, e.g., by means of visualization or hypertextualizing of references.
- Content standards would link up with the future way of more clearly expressing the logical structure of legal text in its formal structure, but even go beyond the structure into the language of legal texts. Indeed, normative language is often perceived as an impediment to “understanding”, i.e. interpretation of legal texts. Future technical support may, e.g., assist the legislative drafter to implement syntactical rules, or terminological standards, or even force the drafter to do so. Inconsistencies in terminology may be revealed, and the terms and concepts already available within the legal system may be put at the drafter’s disposal, once a legal ontology is implemented within the drafting environment. Thus, legislative drafting will be systematically contextualized in a comprehensive way, and legal knowledge management will improve the content quality of legislation.

Needless to point out that the content of legal provisions is reflecting societal interests articulated in the legislative process, and would usually represent a compromise between such interests. Political argumentation, and thereby the content quality of the output of the legislative process, is dependent on the knowledge of the actors involved in said process, on their knowledge about what solution would best serve their own interests, and on their knowledge about the parallelogram of societal interests forming the framework for the negotiation process on a specific legal solution. The new techniques of knowledge management will therefore substantially affect legislative processes, too, and simulation technologies will enable the actors in these processes to better assess the potential impact of particular normative models.

Procedural standards would take into account these future knowledge management and simulation techniques, and, e.g., provide for regulatory impact assessment as a necessary step to be taken within legislative procedure. In the past decade, the need for regulatory impact assessment has already been recognized, and various sets of guidelines have been compiled¹⁰; nonetheless, the actual take-off will require quantitative methods and reliable and transparent algorithms to be implemented in technical tools available to legislative

drafters as well as bearers of societal interests. Only in this case regulatory impact assessment will sustainably affect and improve “deliberative politics”, or the intercourse between civil society and the law-making agencies. This intercourse will be put on a more regular and transparent basis by being embedded in new electronic platforms supporting consultation and petitioning procedures, such procedures being assigned a more prominent and transparent role within the legislative process.

Notes

- 1 <http://www.ictparliament.org/>.
- 2 In both cases, it would be useful to have an abstract reference model available that might serve as kind of a benchmark; cf. the outline given by Harald Hoffmann/Günther Schefbeck, *Managing legislative information: an abstract model*, in: *Bildungsprotokolle* 20 (2012), pp. 61-70.
- 3 <http://www.parliaments.info/>.
- 4 <http://www.akomantoso.org/>.
- 5 <http://www.akomantoso.org/release-notes/akoma-ntoso-3.0-schema/differences-from-previous-releases>.
- 6 <http://www.bungeni.org/>.
- 7 <http://www.at4am.org/>.
- 8 <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-e.pdf>.
- 9 Sometimes attributed to Grace Hopper, a U.S. naval officer and early computer programmer, sometimes to Andrew Tenenbaum, another computer specialist, cf. Simson Garfinkel et al. (eds.), *The UNIX Haters Handbook* (1994), p. 9.
- 10 E.g., by the European Commission, SEC (2009) 92.

Formen der internationalen Zusammenarbeit der Länder

Von
Philip BITTNER

Die internationale Zusammenarbeit der Länder ist keine neue Erscheinung. Blickt man alleine auf die Geschichte der II. Republik zurück, so lässt sich ein reger Kontakt der Länder über ihre Grenzen hinaus ins benachbarte oder auch fernere Ausland ausmachen.¹ Trotz der Kompetenz des Bundes für die äußeren Angelegenheiten sind die Außenbeziehungen der Länder eine Realität der Gesamtaußenpolitik des Staates Österreich. Die von den Ländern geführten Außenbeziehungen haben aber – im Unterschied zur Außenpolitik des Bundes – eine primär regionale Ausrichtung. Im Vordergrund steht daher die Lösung von sehr konkreten, sich aus der unmittelbaren Nachbarschaft oder der Zugehörigkeit zu einer Region ergebenden Problemen, wie etwa in den Bereichen Umwelt, Raumplanung oder Regionalverkehr. Doch gab und gibt es auch größere regionale bzw. überregionale Initiativen wie etwa die Internationale Bodenseekonferenz, die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp) oder die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, alle drei in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt. Letztere hatte sogar eine eminent politische Dimension, da sie eine regionale Zusammenarbeit auch unter Einschluss von Regionen kommunistischer Staaten etablierte. Kontakte zu ferneren Regionen oder Staaten ergeben sich regelmäßig im Rahmen der Förderung wirtschaftlicher und kultureller Beziehungen. Auch Erfahrungsaustausch mit Regionen mit gleichartigen Problemstellungen kann ein Grund für Beziehungen zum ferneren Ausland sein, wie etwa im Fall von Niederösterreich als Region um einen größeren städtischen Ballungsraum, das Kontakte unter anderem zu Brandenburg (Berlin), Moskau-Region (Moskau), Île-de-France (Paris) oder Zhejiang (Shanghai) pflegt.²

Im Rahmen des Europarates wurde das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madriider Rahmenübereinkommen)³ entwickelt und durch drei Zusatzprotokolle⁴ ausgestaltet bzw. im Anwendungsbereich ausgeweitet. Die mit dem Rahmenübereinkommen entworfenen Musterabkommen für die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben für Österreich bislang kaum praktische Bedeutung erlangt. Österreich hat aber mit Italien und der Slowakei je ein bilaterales Rahmenabkommen über die weitere Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften geschlossen.⁵ Bedeutend ist jedoch der mit dem Übereinkommen endgültig vollzogene Übergang von der bloßen Duldung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu deren aktiven Förderung.⁶

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU erweiterten sich darüber hinaus die Möglichkeiten, durch europäische Kooperationsprojekte finanzielle Mittel aus dem EU-Budget zu mobilisieren. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)⁷ wurde zudem im Unionsrecht ein mit finanziellen Mitteln ausgestatteter Mechanismus für die grenzüberschreitende bzw. interterritoriale Zusammenarbeit geschaffen.

Allein dieser kurze Abriss zeigt die Vielfältigkeit der von den Ländern unterhaltenen Beziehungen ins Ausland. Der Versuch einer systematischen Darstellung aller Formen der internationalen Zusammenarbeit der Länder würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Im Folgenden soll daher auf die vertraglichen und vertragsähnlichen Handlungsformen eingegangen werden, die den Ländern bei der Gestaltung ihrer grenzüber-

schreitenden Beziehungen zur Verfügung stehen. Zuvor wird kurz auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eingegangen.

Kompetenzverteilung

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG ist der Bund in Gesetzgebung und Vollziehung für die äußeren Angelegenheiten zuständig. Ausdrücklich wird bestimmt, dass die äußeren Angelegenheiten die politische und wirtschaftliche Vertretung gegenüber dem Ausland und insbesondere den Abschluss von Staatsverträgen einschließen. Nach diesem Ansatz treten die Länder nicht unmittelbar gegenüber dem Ausland auf, sondern können nur intern dem Bund ihre Interessenslage kommunizieren, der dann unter Abwägung der Interessen des Gesamtstaates eine österreichische Position definiert und vertritt.

Dies zeigt sich vor allem beim Abschluss von Staatsverträgen durch den Bund, der dabei nicht durch Länderkompetenzen eingeschränkt ist.⁹ Das bedeutet, dass der Bund auch solche Staatsverträge verhandeln und abschließen kann, deren Regelungsgegenstände den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren. Wäre dies nicht möglich, könnten zahlreiche Staatsverträge – wie etwa die wirtschaftlich bedeutsamen Doppelbesteuerungsabkommen – allein wegen der staatsinternen Kompetenzverteilung nicht oder nur in einer unbefriedigenden Form geschlossen werden. Im Gegenzug haben die Länder aber vor Abschluss solcher Staatsverträge die Möglichkeit zur Stellungnahme, die, wenn sie einheitlich ist, für den Bund sogar verbindlich ist (vgl. Art. 10 Abs. 3 B-VG). In der Praxis hat diese Möglichkeit bislang jedoch keine Bedeutung erlangt. Ferner bedarf es im internen Genehmigungsverfahren der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 2 Z 2 B-VG. Die Betroffenheit der Länderkompetenzen wird in der Praxis sehr großzügig ausgelegt, sodass schon beim geringsten Verdacht, dass der selbständige Wirkungsbereich durch eine Vertragsbestimmung berührt sein könnte, der Staatsvertrag dem Bundesrat zur Zustimmung vorgelegt wird. Die Durchführung der vom Bund geschlossenen Staatsverträge obliegt im selbständigen Wirkungsbereich aber wieder den Ländern. Der Bund hat jedoch ein Überwachungsrecht und kann im Fall von Säumnis bei den Umsetzungsmaßnahmen die Zuständigkeit an sich ziehen (Art. 16 Abs. 4 B-VG), was aber in der Praxis bislang keine Rolle gespielt hat.

Im Jahr 1988 erfüllte der Bund mit der B-VG-Novelle BGBl. Nr. 685/1988 einige Forderungen der Länder zur Stärkung des bundesstaatlichen Charakters der Republik, darunter die Einführung der Länderstaatsverträge, also die Möglichkeit der Länder, mit angrenzenden Staaten oder deren Gliedstaaten Staatsverträge in ihrem selbständigen Wirkungsbereich abzuschließen (vgl. Art. 16 Abs. 1–3 B-VG und die mit derselben Novelle eingeführte Ausnahme für Länderstaatsverträge in der Kompetenzbestimmung des Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG). Damit wurde versucht, den vertraglichen Außenbeziehungen der Länder vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Praxis erstmals eine verfassungsrechtliche Grundlage zu geben.

Der Abschluss von Staatsverträgen macht aber nur einen kleinen Bereich der Außenbeziehungen aus. Die Wahrnehmung der äußeren Angelegenheiten bedeutet zunächst die umfassende Gestaltung der politischen Beziehungen zu anderen Völkerrechtssubjekten;

der Abschluss von Staatsverträgen ist nur ein Element in einem größeren Zusammenhang dieser Beziehungen. Bei der politischen Gestaltung der Außenbeziehungen kommt dem Bund nach wie vor eine umfassende Zuständigkeit zu.

Dennoch ist die in der Praxis entwickelte grenzüberschreitende oder regionale Zusammenarbeit der Länder nicht ausgeschlossen. Zum einen kann argumentiert werden, dass die Kompetenzverteilung des B-VG keine vollständige Zuweisung aller Ermächtigungen zu Handlungen jeglichen Inhalts vornimmt und sich daher ein gewisser Spielraum für ein eigenes, wenn auch beschränktes außenpolitisches Handeln der Länder eröffnet.¹⁰ Zum anderen setzt die Institution des Länderstaatsvertrags bereits gewisse Kontakte ins Ausland voraus. Denn ein Staatsvertrag kann nicht abstrakt und ohne identifizierbaren Bedarf verhandelt und abgeschlossen werden. Dieser Bedarf kann sich nur aus den bestehenden Kontakten des jeweiligen Landes ins benachbarte Ausland bzw. aus den bestehenden Problemen des nachbarschaftlichen Zusammenlebens ergeben. Die Informations- und Zustimmungserfordernisse gegenüber dem Bund sowie die Einholung einer Verhandlungsvollmacht und der Abschluss durch den Bundespräsidenten greifen erst zu einem späteren Zeitpunkt. Der Länderstaatsvertrag setzt also voraus, dass die Länder ihre politischen Beziehungen ins benachbarte Ausland in einem bestimmten Ausmaß selbst gestalten können. Außerdem ist daran zu erinnern, dass die Länder zum Zeitpunkt der Einführung der Länderstaatsverträge bereits gewisse Außenbeziehungen pflegten und der Verfassungsgesetzgeber von diesem Zustand ausgegangen ist.

Gleichzeitig haben die Länder in der Gestaltung ihrer Beziehungen zum Ausland klare Grenzen zu beachten. Zunächst können sie ihre Außenbeziehungen nur im Rahmen ihres Wirkungsbereichs gestalten. Es ist schließlich nicht vorstellbar, dass Länder rechtliche oder politische Verpflichtungen eingehen, für deren Einhaltung sie nicht sorgen können oder für die der Bund zuständig wäre. Ferner kann ein Land mit der Gestaltung seiner Außenbeziehungen nicht in Konkurrenz zur Außenpolitik des Bundes treten. Unzulässig wäre daher etwa die aktive Pflege freundschaftlicher Beziehungen zu international geächteten Regimen oder ein Abgehen – ausdrücklich oder implizit – von den vom Bund vorgebrachten Positionen gegenüber einem anderen Staat. Ebenso wenig dürfen die Länder die Position des Bundes präjudizieren, sondern haben sich mit dem Bund in Fragen zu koordinieren, zu denen es noch keine Position des Bundes gibt, aber eine solche zu erwarten ist. *Wielinger* hat die Außenbeziehungen der Länder treffend als „Komplementäraußenpolitik“ bezeichnet und eine „Konkurrenzaußenpolitik“ zum Bund als unzulässig qualifiziert.¹¹ Auch der Außenpolitische Bericht aus 1988 verstand die internationalen Beziehungen der Länder als Ergänzung zur Außenpolitik des Bundes.¹²

Länderstaatsverträge

Art. 16 Abs. 1-3 B-VG enthält die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Bestimmungen für die Verhandlung und den Abschluss von Länderstaatsverträgen. Das in Abs. 2 geregelte Verfahren ist von einer starken Rolle des Bundes geprägt: Vor der Aufnahme von Verhandlungen ist der Landeshauptmann verpflichtet, die Bundesregierung über den geplanten Staatsvertrag zu unterrichten. Für die Aufnahme förmlicher Verhandlungen

bedarf es einer Verhandlungsvollmacht des Bundespräsidenten auf Vorschlag der Landesregierung. Das Verhandlungsergebnis ist der Bundesregierung zur Zustimmung vorzulegen, wobei die Zustimmung als erteilt gilt, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen Widerspruch erhebt. Der Abschluss des Staatsvertrages (d. i. Unterzeichnung und Ratifikation bzw. Inkraftsetzung) obliegt dem Bundespräsidenten auf Vorschlag der Landesregierung. Es entspricht der gängigen Praxis beim Abschluss von Staatsverträgen durch den Bund, dass der Bundespräsident nur in Ausnahmefällen selbst einen Vertrag unterzeichnet. Üblicherweise bevollmächtigt er dazu den Außenminister, den fachlich zuständigen Minister oder einen Beamten des Außenministeriums, z. B. den Botschafter vor Ort. In derselben Weise könnte auch der Landeshauptmann, ein Landesrat oder ein Landesbeamter zur Unterzeichnung bevollmächtigt werden. Die Ratifikationsurkunde hingegen wird stets vom Bundespräsidenten selbst unterzeichnet, doch kann der Austausch der Ratifikationsurkunden vom Land vorgenommen werden. Die mit dem Vertragsschluss verbundenen Festakte können also auch allein vom Land wahrgenommen werden. Ferner kann die Bundesregierung gemäß Abs. 3 das Land auch zur Kündigung eines Vertrags verpflichten.

Die starke Position der Bundesregierung wurde in der Regierungsvorlage mit der Wahrung des Bundesinteresses an einer einheitlichen Außenpolitik begründet.¹³ Zu diesem Zweck ist es auch erforderlich, eine Kontrollfunktion gegenüber den Aktivitäten der Länder im Hinblick auf den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen wahrzunehmen. Die Rolle des Bundespräsidenten hingegen lässt sich primär aus dem Völkervertragsrecht erklären, das grundsätzlich nur Staatsoberhäupter, Regierungschefs und Außenminister kraft ihres Amtes, d. h. ohne Vollmacht, zur Vornahme aller sich auf den Abschluss eines Vertrages beziehenden Handlungen befugt sieht (vgl. Art. 7 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, BGBl. Nr. 40/1980).¹⁴ Alle anderen Personen haben eine Vollmacht vorzuweisen, die vom Staatsoberhaupt, Regierungschef oder Außenminister gezeichnet ist. Es besteht zwar die Möglichkeit, einvernehmlich von der Vorlage einer Vollmacht abzusehen, doch muss das B-VG auch für jenen Fall Vorsorge treffen, in dem der Vertragspartner nicht von der Vorlage einer Vollmacht absehen will oder kann.

Die Institution des Länderstaatsvertrags hat zwar in der Theorie einige Aufmerksamkeit an sich gezogen,¹⁵ doch wurde bislang kein einziger Länderstaatsvertrag abgeschlossen. Dafür wurden verschiedene Gründe genannt, vor allem die starke Rolle des Bundes, aber auch der Umstand, dass sich der Regelungsgegenstand meist nicht mit dem selbständigen Wirkungsbereich der Länder deckt, die vermeintlich komplizierten Verfahren, die Verfügbarkeit einfacherer alternativer Instrumente und die Beschränkung auf angrenzende Staaten und deren Teilstaaten.¹⁶ Im Einzelfall mag es sich durchaus erweisen, dass der beabsichtigte Regelungsgegenstand zum Teil außerhalb des selbständigen Wirkungsbereichs liegt oder dass sich andere Formen der Zusammenarbeit, wie etwa der privatrechtliche Vertrag, die politische Absichtserklärung oder aufeinander abgestimmte nationale Rechtsakte, praktikabler sind. Aber es sind genügend Fallkonstellationen vorstellbar, in denen die Sachargumente für einen Länderstaatsvertrag sprechen würden. An den Vor-

behalten der Länder gegenüber dem aus ihrer Sicht zu bundeslastigen Verfahren wird sich allerdings nur wenig ändern.

Auch ein Vierteljahrhundert nach seiner Einführung zeichnet sich keine Belebung der Institution des Länderstaatsvertrags ab. Der Länderstaatsvertrag bleibt daher bis auf weiteres nur eine theoretische Option und ist kein praktisches Instrument für die Außenbeziehungen der Länder geworden.

Privatrechtliche Verträge

Privatrechtliche Verträge bieten sich als naheliegende Alternative zu völkerrechtlichen Verträgen an. Die Vorteile von privatrechtlichen Verträgen liegen aus Sicht der Länder auf der Hand: Sie sind im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung nicht an die Kompetenzverteilung gebunden (Art. 17 B-VG) und können auch die Formvorschriften und Zustimmungserfordernisse des Art. 16 B-VG vermeiden. In vielen Fällen stellt der privatrechtliche Vertrag sicherlich ein geeignetes Mittel zur grenzüberschreitenden Koordination dar.

Allerdings bestehen gelegentlich Probleme bei der Unterscheidung zwischen privatrechtlichem und völkerrechtlichem Vertrag. Maßgebliches Kriterium ist das Recht, dem der Vertrag unterliegt: Unterliegt er dem Völkerrecht, handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag; unterliegt er dem Recht eines Staates, handelt es sich um einen privatrechtlichen Vertrag oder allenfalls um einen – in der österreichischen Rechtsordnung eigentlich nicht vorgesehenen – verwaltungsrechtlichen Vertrag. Der Regelungsgegenstand kann ebenfalls Aufschluss über die Rechtsqualität eines Vertrages geben, aber nicht abschließend. Denn in einem privatrechtlichen Vertrag kann zwar grundsätzlich¹⁷ nicht über Hoheitsbefugnisse disponiert werden, wohl aber können in einem völkerrechtlichen Vertrag privatrechtliche Angelegenheiten, z. B. die Gewährung eines Kredites, geregelt werden. Enthält der Vertrag eine Rechtswahlklausel zugunsten eines bestimmten staatlichen Rechts oder eine Gerichtsstandsklausel zugunsten eines innerstaatlichen Gerichts, lässt sich der privatrechtliche Charakter ohne Schwierigkeiten feststellen. Liegt aber keine solche Rechtswahl- oder Gerichtsstandsklausel vor, muss die Rechtsqualität aus dem Inhalt des Vertrags und den Umständen des Abschlusses durch Auslegung ermittelt werden.

Auf Bundesebene besteht dieses Unterscheidungsproblem vor allem bei Staatsverträgen mit administrativem Charakter, die im Verordnungsrang stehen und von den jeweils zuständigen Bundesministern in ihrem Ressortbereich geschlossen werden.¹⁸ Dies liegt auch daran, dass solche Verträge in der Regel mit Unterzeichnung in Kraft treten und kein zweiphasiges Verfahren (Unterzeichnung und Ratifikation) vorsehen. Ein zweiphasiges Verfahren ist meist ein eindeutiger Hinweis auf einen völkerrechtlichen Vertrag, da privatrechtliche Verträge nicht ratifiziert werden. Bei den Ländern wird die Schwelle für einen völkerrechtlichen Vertrag wohl etwas höher anzusetzen sein, da zusätzlich das Element der Vertragsschlusskompetenz relevant ist. Die Vertragsschlusskompetenz von Gliedstaaten für völkerrechtliche Verträge ergibt sich in der Regel aus der gesamtstaatlichen Verfassung, wird im Einzelfall aber im Hinblick auf den Regelungsgegenstand und

die jeweilige innerstaatliche Kompetenzverteilung im bilateralen Kontakt abgeklärt werden müssen. Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass im Bereich der Länder völkerrechtliche und privatrechtliche Verträge leichter zu unterscheiden sind.

Ferner können zwischen den Vertragsparteien Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Rechtsqualität eines bereits geschlossenen Vertrages bestehen. So hat etwa das Land Vorarlberg einen Vertrag mit Bayern über den Bau einer Grenzbrücke als privatrechtlich eingestuft, während Bayern denselben Vertrag als einen verwaltungsrechtlichen qualifiziert hat.¹⁹ Vorarlberg hat weiters einen Vertrag mit den Kantonen Graubünden und St. Gallen sowie mit Liechtenstein über den Betrieb einer technischen Schule geschlossen. Vorarlberg hat diesen Vertrag als einen privatrechtlichen behandelt, Graubünden, St. Gallen und Liechtenstein hingegen als völkerrechtlichen Vertrag mit entsprechender Kundmachung in ihren Gesetzblättern.²⁰

Soweit Einigkeit unter den Vertragsparteien über die Einstufung des Vertrags herrscht, können solche Missverständnisse oder Unklarheiten durch eine geeignete Wortwahl vermieden werden. In manchen Fällen wird aber wohl erst die Ambiguität den Vertragschluss ermöglichen.

Politische Absichtserklärungen

Sind rechtsverbindliche Verträge, seien sie völkerrechtlicher oder privatrechtlicher Natur, nicht möglich oder nicht opportun, wird in der Praxis gerne auf politische Absichtserklärungen, also rechtsunverbindliche Vereinbarungen, ausgewichen. Vorsicht ist mit der Qualifizierung als „rechtsunverbindlich“ geboten. Denn politische Absichtserklärungen enthalten auch Verpflichtungen, aber eben keine rechtsverbindlichen, sondern lediglich politisch oder moralisch verbindliche. Trotzdem wird von allen beteiligten Seiten die Einhaltung der eingegangenen politischen Verpflichtungen erwartet. Der Bruch solcher Vereinbarungen würde demnach zwar keine rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen, wohl aber politische und im relativ kleinen Kreis der staatlichen Akteure zu einem Glaubwürdigkeitsproblem führen. Vor diesem Hintergrund ist auch besonders darauf zu achten, keine politischen Verpflichtungen einzugehen, die man von vornherein gar nicht einhalten kann, z. B. weil keine innerstaatliche Zuständigkeit in jenem Bereich besteht, in welchem die politische Verpflichtung übernommen wird.

Im deutschen Sprachgebrauch wird für politische Absichtserklärungen oft der englische Begriff „Memorandum of Understanding“, oder kurz „MoU“, herangezogen. Allerdings ist mit den titelgebenden Bezeichnungen Vorsicht geboten, da nicht die Bezeichnung, sondern der Inhalt für die Bestimmung als rechtsverbindliche oder rechtsunverbindliche Vereinbarung ausschlaggebend ist.²¹

Bei der Formulierung einer politischen Absichtserklärung ist daher sicherzustellen, dass es sich tatsächlich um eine rechtsunverbindliche Vereinbarung handelt und nicht um einen rechtlich verbindlichen Vertrag. Ausschlaggebend für die Unterscheidung ist der rechtliche Bindungswille der beteiligten Akteure. Dieser ist aus dem Wortlaut und den Umständen des Abschlusses durch Auslegung zu ermitteln. Von zentraler Bedeutung ist dabei der Wortlaut. Zunächst weist insbesondere die Verwendung von Vertragstermino-

logie, wie sie im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vorkommt, auf einen rechtlichen Bindungswillen hin, also etwa Begriffe wie „treaty“, „agreement“, „parties“, „enter into force“, „ratification“ oder „denunciation“ – auf Deutsch: „Vertrag“, „Abkommen“, „Parteien“, „in Kraft treten“, „Ratifikation“ oder „Kündigung“. Demgegenüber ist die für Absichtserklärungen typische Terminologie „memorandum of understanding“, „sides“ bzw. „participants“, „take effect“ oder „cancellation“ – auf Deutsch: „Seiten“ bzw. „Teilnehmer“, „wirksam werden“ oder „Wirksamkeit beenden“. Entscheidend ist aber vor allem die Art und Weise, wie die Verpflichtungen formuliert werden. In der Vertragssprache wird die Übernahme von Verpflichtungen vor allem durch „shall“ und „agree“ bzw. das oft in der Präambel verwendete „have agreed as follows“ zum Ausdruck gebracht; im Deutschen wären dies die in Rechtsvorschriften verwendeten Formulierungen wie z. B. „hat“, „muss“ oder „ist zu“ und vertragssprachliche Ausdrücke wie „vereinbaren“ oder „sind wie folgt übereingekommen“ oder überhaupt das bloße Vertragspräsenz. In Absichtserklärungen hingegen wird vor allem „will“ („werden“) verwendet oder sonst weichere Ausdrücke wie „have reached the following understanding“ („nehmen Folgendes in Aussicht“), „will endeavour“ („werden sich bemühen“) oder „intend“ („beabsichtigen“).

In den meisten Fällen lässt sich die Rechtsnatur schon allein anhand des Wortlauts bestimmen. Nur in außergewöhnlichen Fällen muss noch auf die Umstände des Abschlusses eingegangen werden. Umso wichtiger ist es, schon in der Formulierungsphase auf die richtige Wortwahl zu achten, sodass der Wille, nur politische Verbindlichkeiten einzugehen, schon klar aus dem Wortlaut ersichtlich wird. Nun macht ein Begriff der Vertragssprache aus einer sonst durchgehend korrekt formulierten Absichtserklärung noch keinen Vertrag. Der Text muss immer in seiner Gesamtheit beurteilt werden, um den Willen der beteiligten Akteure ermitteln zu können. Je mehr aber die Terminologie gemischt wird, desto unsicherer wird die Rechtsnatur des Instruments. Im Streitfall würde jede der beiden Seiten im Text Argumente für ihre Position finden können. Solche Unsicherheiten sollten daher nach Möglichkeit vermieden werden.

Anders als völkerrechtliche Verträge unterliegen politische Absichtserklärungen keinen verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Verfahren. Das hat den Vorteil, dass politische Absichtserklärungen mitunter sehr kurzfristig verhandelt und unterzeichnet werden können. Meist besteht gerade bei hohen Besuchen das Bedürfnis nach einer feierlichen Unterzeichnungszeremonie. Mit einer politischen Absichtserklärung kann einem solchen Bedürfnis leichter nachgekommen werden als mit einem völkerrechtlichen Vertrag, für den ein deutlich größerer zeitlicher Vorlauf eingeplant werden muss.

Auf Ebene des Bundes besteht mittlerweile eine ausgeprägte Praxis zu politischen Absichtserklärungen. Es ist durchaus üblich geworden, dass Bundesminister bei ihren Auslandskontakten politische Absichtserklärungen in ihrem Ressortbereich unterzeichnen. Abgesehen vom Wunsch einer medienwirksamen Unterzeichnung haben sich Absichtserklärungen gerade bei der Gestaltung künftiger Kooperationen als sehr nützlich erwiesen. Wurde etwa in den Bereichen der Kultur, der Bildung, der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit oder für die Kooperation auf Expertenebene in vergangenen Jahrzehnten noch ein Staatsvertrag abgeschlossen, so tritt nun immer häufiger an

deren Stelle eine politische Absichtserklärung. Denn die Zusammenarbeit und die praktische Durchführung derselben lassen sich in vielen Fällen ausreichend durch eine politische Absichtserklärung regeln. Auf Staatsverträge wird meist dann zurückgegriffen, wenn die politische Bedeutung der Zusammenarbeit unterstrichen werden soll oder wenn es vom anderen Staat ausdrücklich gewünscht wird.

Ausblick

Von den hier behandelten drei Handlungsformen, die den Ländern für die Gestaltung der Zusammenarbeit mit anderen Staaten bzw. deren Teilstaaten zur Verfügung stehen, wird auch in Zukunft der Länderstaatsvertrag wohl keine Rolle spielen. Vielmehr werden die Länder auch weiterhin auf privatrechtliche Verträge oder politische Absichtserklärungen zurückgreifen. In diesem Zusammenhang wäre insbesondere auf eine präzise Formulierung und – soweit möglich – auf eine klare Bestimmung der Rechtsnatur zu achten. In jedem Fall müssen sich die internationalen Beziehungen der Länder in die Außenpolitik des Bundes integrieren, wie auch der Bund in seiner Außenpolitik die Länderinteressen zu berücksichtigen hat.

Anmerkungen

- 1 Vgl. exemplarisch den Überblick über die internationale Zusammenarbeit der Länder im Außenpolitischen Bericht 1988, S. 139–150.
- 2 *Halbwidl*, Das Bundesland Niederösterreich im Spannungsfeld interregionaler Herausforderungen, in: *Hammer/Bußjäger* (Hrsg.), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007), S. 23–27, S. 25.
- 3 BGBl. Nr. 52/1983, ETS Nr. 106.
- 4 Zusatzprotokoll BGBl. III Nr. 105/2005, ETS Nr. 159; Protokoll Nr. 2 BGBl. III Nr. 178/2006, ETS Nr. 169; Protokoll Nr. 3 ETS Nr. 206, von Österreich weder unterzeichnet noch ratifiziert.
- 5 Das Rahmenabkommen mit Italien wurde am 27. Jänner 1993 unterzeichnet, BGBl. Nr. 421/1995, das Rahmenabkommen mit der Slowakei am 25. Oktober 2003, BGBl. III Nr. 115/2004.
- 6 *Karl*, Multilateraler und bilateraler völkerrechtlicher Rahmen, in: *Hammer/Bußjäger* (Hrsg.), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007), S. 89–96, S. 91.
- 7 ABl. Nr. L/210 vom 31. 7. 2006, S. 19.
- 8 Diese Ausführungen beruhen auf einem früheren Beitrag, der anlässlich einer Veranstaltung im Jahr 2006 an der Universität Wien verfasst wurde (vgl. *Bittner*, Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder, in: *Hammer/Bußjäger* (Hrsg.), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007), S. 3–8.
- 9 *Hammer*, Art. 16 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 28 (1999).
- 10 *Wielinger*, Die „regionale Außenpolitik“ der Länder als Realität und als Problem der verfassungsrechtlichen Kategorisierung, in: *Hammer/Bußjäger* (Hrsg.), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007), S. 13–21, S. 21, der als verwandtes Beispiel die Vertretung der Länderinteressen gegenüber dem Bund und der dafür geschaffenen Instrumente anführt; auch dazu gebe es keine ausdrückliche Ermächtigung im B-VG.
- 11 *Wielinger*, a. a. O., S. 20.
- 12 Außenpolitischer Bericht 1988, S. 139.
- 13 RV 607 BlgNR XVII. GP, S. 7.
- 14 Die Regierungsvorlage schweigt allerdings zu diesem Aspekt und hält lediglich fest, dass sich an der Kompetenz des Bundespräsidenten zum Abschluss von Staatsverträgen nichts ändern soll (vgl. RV 607 BlgNR XVII. GP, S. 7).
- 15 Vgl. *Hammer*, Art. 16 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht (1999), und die dort angeführte Literatur.

- 16 Vgl. u. a. *Müller*, Was dürfen die Länder? Kritische Anmerkungen aus der Praxis, in: *Hammer/Bußjäger* (Hrsg.), Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007), S. 9–11, S. 9; *Hammer*, Art. 16 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 8 (1999).
- 17 *Hammer* weist darauf hin, dass die Länder auf Grundlage von Art. 17 B-VG auch hoheitliche Tätigkeiten grenzüberschreitend abgestimmt haben und diese Befugnis durch die Einführung der Länderstaatsverträge kaum eingeschränkt worden ist; vgl. *Hammer*, Art. 16 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Bundesverfassungsrecht, Rz 34 (1999). Eben diese Phänomene können zu den im Folgenden dargestellten Auffassungsunterschieden auf bilateraler Ebene führen.
- 18 Vgl. Art. 66 Abs. 2 B-VG und die darauf beruhende Entschließung des Bundespräsidenten vom 31. Dezember 1920, womit die Bundesregierung und die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung zum Abschluss bestimmter Kategorien von Staatsverträgen ermächtigt werden, BGBl. Nr. 49/1921.
- 19 *Müller*, a. a. O., S. 9.
- 20 Ebd.
- 21 *Aust*, Modern Treaty Law and Practice (2000), S. 20 f.

Dreier-Landtage und Europaregion
Südtirol – Tirol – Trentino:
Umsetzung von Beschlüssen
im Landesbereich*

Von
Martin ATTLMAYR

A) Einleitung

1. Geschichtlicher Rückblick

Im Jahr 2015 wird sich zum hundertsten Male der Abschluss jenes Geheimvertrages der Entente mit dem Königreich Italien jähren, mit dem Italien das Gebiet der gefürsteten Grafschaft Tirol südlich des Brenners versprochen wurde.¹ Dies führte zum Übertritt des Königreiches Italien zur Entente und damit zur Südfront,² die zwar während des gesamten Ersten Weltkrieges erfolgreich von den österreichischen Truppen gehalten wurde,³ aber Tirol aufgrund der Neuordnung Europas durch die sog. Pariser Vorortverträge⁴ ungeachtet kultureller, ethnischer und geographischer Zusammenhänge in zwei Teile zerriss.⁵

Das Gebiet nördlich des Brenners und östlich von Innichen bildet seitdem das Bundesland Tirol, das übrige Gebiet der gefürsteten Grafschaft Tirol südlich des Alpenhauptkammes und westlich von Sillian bildet seitdem die Region Trentino-Südtirol, welche aus den Autonomen Provinzen Bozen und Trient besteht.⁶ Diese Zerstückelung Tirols erfolgte gegen den Willen der Bevölkerung Nord- und Südtirols⁷ und bildet angesichts der Unterdrückung der Südtiroler während des italienischen Faschismus und in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg⁸ eine historische Belastung.

Nachdem die Bemühungen um eine Wiedervereinigung Tirols nach dem Zweiten Weltkrieg gescheitert waren⁹ und die zunächst bloß auf dem Papier existente erste Autonomie Südtirols¹⁰ schließlich ab 1972 mit dem 2. Autonomiestatut tatsächlich umgesetzt wurde¹¹ – ein Prozess, der zwei Jahrzehnte benötigte –, begann eine rege Zusammenarbeit zwischen den früheren Landesteilen. Sie führte, beginnend mit dem Accordino Abkommen,¹² zur Bildung der (politischen) Arbeitsgemeinschaft Alpenraum (ARGE ALP)¹³ und zu regelmäßigen Treffen der Landtage Südtirols und Tirols (Zweier-Landtag)¹⁴ sowie der beiden Landesregierungen.

2. Entwicklung der Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino

1992 forderte der aus den Landtagen Südtirols und Tirols gebildete Zweier-Landtag die Bildung eines „Runden Tisches“ zur Vertiefung des Konzeptes einer Europaregion Tirol.¹⁵ Diese Europaregion sollte auf Basis der Madrider Konvention des Europarates errichtet werden. Nach Abschluss des hierfür erforderlichen Rahmenabkommens zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften vom 27. 1. 1993 beschloss der aus den Landtagen Tirols, Vorarlbergs und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient gebildete Vierer-Landtag in seiner 2. Sitzung am 2. 6. 1993, ein Modellstatut für die Gründung eines gemeinsamen Koordinierungsorgans auszuarbeiten.¹⁷ In diesem Kontext kam es zur Gründung eines gemeinsamen Tirolbüros in Brüssel im Jahr 1995, welches als gemeinsame Vertretung aller drei Landesteile fungiert.¹⁸ Seine Errichtung führte zu einer heftigen innenpolitischen Debatte in Italien, in deren Mittelpunkt der Vorwurf des Versuches eines Abfalls der Autonomen Provinzen Bozen und Trient von Italien stand.¹⁹ 1996 wurde der vom an der Universität Trient lehrenden Univ.-Prof. *Roberto Toniatti* ausgearbeitete Statutenentwurf der Europaregion Tirol vorgestellt.²⁰ Er sah eine Europaregion mit eige-

nen Organen vor.²¹ Neben innenpolitischen Konflikten mit dem Zentralstaat stellte sich für die Autonomen Provinzen Bozen und Trient die Frage, ob sie rechtlich befugt waren, eine solche Vereinbarung abzuschließen.²² Aus diesen Gründen konnte der Entwurf nicht weiter verfolgt werden. 1998 beschloss der Dreier-Landtag die „Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion“.²³ Diese Europaregion wurde bewusst politisch gestaltet und nicht institutionalisiert, band aber bestehende gemeinsame Aktivitäten, insbesondere das Tirolbüro in Brüssel, in den Kontext der Europaregion ein. 2009 schufen die drei Landesteile das Büro der Europaregion in Bozen.²⁴ 2011 errichteten Tirol, Südtirol und das Trentino den Europäischen Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) „Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino“, womit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ein institutionelles Rückgrat geschaffen wurde.²⁵

3. Entwicklung des Dreier-Landtags

Ausgangspunkt und wesentlicher Motor der Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino war – und ist – der aus den gesetzgebenden Organen des Landes Tirol und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient bestehende Dreier-Landtag.²⁶

Diese grenzüberschreitende Kooperation der drei gesetzgebenden Organe Tirols, Südtirols und des Trentino reicht bis in die frühen 1990er Jahre zurück und baut auf dem bis 1970 zurückreichenden Zweier-Landtag der Landtage Südtirols und Tirols auf. 1991 trafen sich erstmals die Landtage der Länder Tirol und Vorarlberg²⁷ sowie der Autonomen Provinzen Bozen und Trient zum Vierer-Landtag, der 1993 wiederholt wurde. Seit 1995 nimmt der Vorarlberger Landtag an diesen Zusammenkünften nur mehr als Beobachter teil, sodass man nur mehr vom Dreier-Landtag sprechen kann.

B) Organisation und Funktionsweise des Dreier-Landtags

1. Rechtliche Einordnung

Die Einrichtung des Dreier-Landtags ist (verfassungs)rechtlich ungerichtet. Damit stellt sich die Frage, wie und in welcher Funktion eine solche grenzüberschreitende Tätigkeit des Tiroler Landtags in einem Gremium, in dem die Landtage der Autonomen Provinzen Bozen (Südtirol) und Trient (Trentino) vertreten sind, rechtlich zulässig ist. Weiter ist fraglich, ob sich die Funktion des Organs Landtag iRd Teilnahme am Dreier-Landtag von der verfassungsrechtlich zugewiesenen Funktion unterscheidet.

Der Landtag ist nach Art. 15 TLO²⁸ das gesetzgebende Organ des Bundeslands Tirol. Es hat seinen Sitz in Innsbruck (Art. 16 Abs. 2 TLO). Seine Funktion ist verfassungsrechtlich durch den II. Teil der TLO vorgegeben und in der GeoLT²⁹ näher geregelt.³⁰ Für die beiden Landtage („consigli provinciali“) der Autonomen Provinzen Bozen und Trient gilt nichts anderes; auch sie sind die gesetzgebenden Organe der Autonomen Provinzen Bozen und Trient (Art. 47 Autonomiestatut³¹). Die Abgeordneten dieser drei Gesetzgebungsorgane werden aufgrund gleicher, unmittelbarer, persönlicher, freier und geheimer Wahlen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl (Art. 17 Abs. 1 TLO) bzw. aufgrund

allgemeiner, direkter und geheimer Wahl (Art. 48 Autonomiestatut)³² sowie in der Autonomen Provinz Bozen nach dem Verhältniswahlsystem (Art. 47 Abs. 3 Autonomiestatut), in der Autonomen Provinz Trient nach dem Verhältnis- oder Mehrheitswahlsystem³³ gewählt. Die Gesetzgebungsperiode des Tiroler Landtages beträgt 5 Jahre (Art. 18 Abs. 1 TLO), die des Südtiroler Landtages und des Trentiner Landtages beträgt ebenfalls jeweils 5 Jahre (Art. 48 Abs. 1 Autonomiestatut). Die aus den beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient gebildete Region Trentino-Südtirol hat durch die Novellierung des Autonomiestatuts, VfG Nr. 2/2001, stark an Bedeutung eingebüßt.³⁴ Ihr gesetzgebendes Organ, der Regionalrat, besteht aus den Mitgliedern der Landtage der beiden Autonomen Provinzen (Art. 25 Autonomiestatut); seine Zusammensetzung erfolgt somit nach den Bestimmungen der Art. 47, 48 Autonomiestatut).

Der Dreier-Landtag („seduta congiunta“) setzt sich aus den gesetzgebenden Organen des Bundeslands Tirol sowie der Autonomen Provinzen Bozen und Trient zusammen. Im Gegensatz zu den beteiligten Landtagen weist der Dreier-Landtag keine Gesetzgebungsperioden auf; Wahlen zum Dreier-Landtag gibt es nicht.³⁵ Gleichwohl sind die 106 Abgeordneten³⁶ demokratisch legitimiert, da sie durch gleiche, unmittelbare, persönliche, freie und geheime Wahlen in die beteiligten Landtage gewählt wurden. Damit kann man Dreier-Landtagen eine indirekte demokratische Legitimation nicht absprechen.

Dennoch wäre es zu weitgehend, den Dreier-Landtag als demokratisches Organ der Euroregion Südtirol – Tirol – Trentino oder des EVTZ „Euroregion Südtirol – Tirol – Trentino zu verstehen.³⁷ Einmal mangelt es der Euroregion Südtirol – Tirol – Trentino bis zur Errichtung eines EVTZ an eigener Rechtspersönlichkeit. Die Euroregion war keine Körperschaft, sondern lediglich eine von den drei Partnern Land Tirol, Autonome Provinz Bozen und Autonome Provinz Trient getragene politische Plattform zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Mangels eigener Rechtspersönlichkeit der Euroregion konnte dem Dreier-Landtag keine Organqualität zukommen.³⁸ Ein Organ des EVTZ ist der Dreier-Landtag aber auch nicht, da einem EVTZ ein demokratisch legitimes Gesetzgebungsorgan fremd ist.³⁹ Wenn überhaupt, könnte man mit einigem guten Willen den Dreier-Landtag als Nukleus oder Vorstufe eines demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgans einer sich vielleicht in Zukunft herausbildenden (Gebiets-)Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (und Teilstaatlichkeit), welche das Territorium Alttirols (freilich ohne Cortina und Buchenstein) umfasst, erblicken. Gegenwärtig ist der Dreier-Landtag aber ein politisches Gremium der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Euroregion Südtirol – Tirol – Trentino ohne eigenständige Gesetzgebungsfunktion. Dennoch sind seine politischen Willenserklärungen – wie unten zu zeigen sein wird – nicht irrelevant. Vielmehr sind sie wichtige politische Initiativen, die zu grenzüberschreitenden Projekten auf verschiedenen Gebieten geführt haben.

2. Organisation des Dreier-Landtags

Auch wenn man den Dreier-Landtag (nur) als politisches, nicht verrechtlichtes Gremium verstehen kann, fehlt es nicht an einer – wenn auch rudimentären – Organisation. Sie ist in der Geschäftsordnung des Dreier-Landtages (Geo3LT) und in der Geschäftsord-

nung der Interregionalen Landtagskommission (GeoILTK) zusammengefasst. Beide Geschäftsordnungen hat der Dreier-Landtag am 19. Mai 1998 verabschiedet. Sie sind elektronisch abrufbar.⁴⁰

Die Geschäftsordnungen binden wohl den Dreier-Landtag und die Interregionale Landtagskommission im Innenverhältnis; eine Außenwirkung kommt ihnen nicht zu. Sie haben den Charakter von soft law, zumal Verstöße gegen sie nicht rechtlich aufgegriffen werden können.⁴¹ Ihre rechtliche Bindungswirkung ist Erlässen ähnlich – auch sie entfalten im Außenverhältnis keine Verbindlichkeit – letztere sind aber über das Disziplinarrecht im Innenverhältnis durchsetzbar, wohingegen Verstöße gegen die Geschäftsordnungen nicht sanktionierbar sind.⁴²

Der Dreier-Landtag tagt alle zwei Jahre an wechselnden Orten innerhalb der historischen gefürsteten Grafschaft Tirol. Die bislang letzte Sitzung fand in Meran im März 2011 statt. Die Mitglieder des Dreier-Landtages sind die 106 Abgeordneten der drei Landtage von Tirol, Südtirol und des Trentino. Zudem dürfen die Mitglieder der Landesregierungen der Provinzen Bozen und Trient und des Landes Tirol an den Sitzungen teilnehmen. Ihnen steht das Rederecht im selben Ausmaß wie den Abgeordneten zu (Art. 1 Abs. 2 Geo3LT). Zudem nimmt der Landtag Vorarlbergs an den Sitzungen des Dreier-Landtags mit Beobachtungsstatus teil (Art. 1 Abs. 4 Geo2LT).

Für das ordnungsgemäße Zustandekommen der Dreier-Landtagsbeschlüsse und den Ablauf der Sitzungen des Dreier-Landtages trifft die Geo3LT Regelungen, die jenen der GeoLT ähnelt.

Sitzungen des Dreier-Landtages finden unter Vorsitz des Landtagspräsidenten statt, in dessen Provinz oder Land die Sitzung stattfindet. Die beiden anderen Präsidenten fungieren als Stellvertreter (Art. 2 Geo3LT).

Zur Vorbereitung der Sitzungen der Dreier-Landtage besteht eine Art dauernd eingerichtete Geschäftsstelle, die Interregionale Landtagskommission, bestehend aus den Landtagspräsidenten der drei Landtage sowie jeweils sechs von den Landtagen von Südtirol, Tirol und Trentino namhaft gemachten Abgeordneten (Art. 1 Abs. 1 GeoILTK). Sie bedient sich zur Abwicklung ihrer Geschäfte der Landtagssekretariate (Landtagskanzleien) Tirols, Südtirols und des Trentino (Art. 6 Abs. 4 GeoILTK). Die Interregionale Landtagskommission entspricht funktionell dem Landtagspräsidium des Tiroler Landtages. Sie bereitet die Sitzungen des Dreier-Landtages vor, wacht über das geschäftsmäßige Zustandekommen der Tagesordnung und entscheidet über die Aufnahme von Dringlichkeitsanträgen (Art. 2 Abs. 1 GeoILTK). Ferner nimmt der geschäftsführende Präsident der Interregionalen Landtagskommission die Berichte der Landeshauptleute über die Umsetzung der Beschlüsse des Dreier-Landtages entgegen (Art. 10 Geo3LT). Das Verfahren über die Behandlung der Geschäftsgegenstände und die Abstimmung ist in Art. 8 und 9 GeoILTK geregelt.

3. Beschlüsse des Dreier-Landtags

„Der Dreier-Landtag befasst sich mit grenzüberschreitenden Themen und anderen gemeinsamen Anliegen und kann zu den in Diskussion stehenden Angelegenheiten Ent-

schließungen fassen“, bestimmt Art. 1 Abs. 3 Geo3LT. Die Zahl der Geschäftsgegenstände jeder Sitzung des Dreier-Landtags ist auf höchstens 10 Gegenstände pro Provinz bzw. Land beschränkt (Art. 6 Abs. 2 GeoILTK).

Die bisherigen 171 Beschlüsse des Dreier-Landtages umfassten ein breites Spektrum. 40 Beschlüsse wurden zu Bildung, Schule, Kultur und Jugend, 32 zu Themen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Berggebiete und ländlichen Entwicklung, 47 zum Bereich Verkehr, Transportwesen und Umwelt, 28 zum Themenbereich Soziales, Sport und Arbeit sowie Europa sowie 24 zu Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und institutionellen Angelegenheiten gefasst.

C) Rechtliche Einordnung der Beschlüsse des Dreier-Landtags

Im Folgenden soll nun eine rechtliche Einordnung der Beschlüsse des Dreier-Landtags versucht werden. Hierbei geht es zunächst um die Frage, ob derartige Beschlüsse rechtlich als Beschlüsse des Tiroler Landtages (dessen Mitglieder Beschlüsse des Dreier-Landtages ja mittragen) beurteilt werden können.

1. Landtagsbeschluss

Aus rechtlicher Sicht ist von einem Beschluss des Tiroler Landtages zu sprechen, wenn dieser nach dem von der TLO und der GeoLT vorgesehenen Verfahren zustande gekommen ist.⁴³ Hierbei zeigen sich einige markante Abweichungen von dem nach der TLO und der GeoLT vorgesehenen Verfahren.

So tagt der Dreier-Landtag an wechselnden Orten im Gebiet des historischen Tirol, somit auch auf italienischem Staatsgebiet. Sitz des Tiroler Landtages ist dagegen Innsbruck (Art. 16 Abs. 2 TLO). Dieser darf für besondere Ausnahmefälle oder für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse auch außerhalb Innsbrucks einberufen werden. Solche außerordentlichen Verhältnisse sind z. B. eine Naturkatastrophe oder gewalttätige Ausschreitungen, die ein Tagen des Landtags an seinem Sitz unmöglich machen. Die Teilnahme des Landtags an Sitzungen des Dreier-Landtags in Südtirol oder im Trentino zählt nicht zu außerordentlichen Verhältnissen. Die Bestimmung betreffend die Einberufung des Landtages außerhalb der Landeshauptstadt in „besonderen Ausnahmefällen“ soll – so die EB – der Übung, gemeinsame Sitzungen der Landtage von Tirol und Südtirol auch außerhalb Innsbrucks abzuhalten, Rechnung tragen.⁴⁴ Dennoch wird sich m. E. ein Ausweichort des Landtages innerhalb der Landesgrenzen des Bundeslandes Tirol befinden müssen, wenn der Landtag die Aufgabe der Gesetzgebung des Landes Tirol ausübt. Eine ausdrückliche Bestimmung fehlt jedoch in der TLO. Einen Hinweis liefert Art. 40 Abs. 2 TLO (räumlicher Geltungsbereich der Landesgesetze), der auf das Landesgebiet fokussiert. Zudem ist nach Art. 3 Abs. 1 B-VG der räumliche Sanktionsbereich der österreichischen Staatsorgane klar umrissen. Die österreichischen Staatsorgane dürfen nur Sanktionen auf österreichischem Staatsgebiet (Landesorgane nur auf dem jeweiligen Landesgebiet) vornehmen; Organe anderer Staaten dürfen grundsätzlich keine Sanktionen auf österreichischem Staatsgebiet setzen.⁴⁵ Nach Art. 9 Abs. 2 B-VG könnten einzelne

Hoheitsrechte an zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe übertragen⁴⁶ oder die Tätigkeit von Organen anderer Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen im Inland und die Tätigkeit österreichischer Organe im Ausland geregelt sowie die Übertragung einzelner Hoheitsrechte anderer Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen auf österreichische Organe vorgesehen werden.⁴⁷ Dies müsste aber durch entsprechende Rechtsakte erfolgen; hinsichtlich des Dreier-Landtages ist dies nicht geschehen. Damit kann der Tiroler Landtag nicht außerhalb der Tiroler Landesgrenzen in seiner Funktion als Gesetzgebungsorgan des Landes Tirol einberufen werden, weshalb schon aus diesem Grund ein Beschluss des Dreier-Landtags nicht als Beschluss des Landtags qualifiziert werden kann.

Für die Landtage Südtirols und des Trentino dürfte nichts anderes gelten. Sie haben ihren regulären Sitz in Bozen bzw. Trient. Der Regionalrat der Region Trentino-Südtirol tagt abwechselnd in Trient und Bozen.⁴⁸

Für die vom Landtag zu fällenden Gesetzesbeschlüsse bedarf es zu deren Gültigkeit der Einhaltung der gemäß den Bestimmungen der TLO iVm jenen der GeoLT. Nur solche verfahrensmäßig ordnungsgemäß und mit den entsprechenden Mehrheiten zustande gekommenen Beschlüsse sind als Beschlüsse des Landtages zu beurkunden und – im Fall von Landesgesetzen – entsprechend kundzumachen.⁴⁹

Beschlüsse des Dreier-Landtags kommen nicht nach den Bestimmungen der TLO iVm der GeoLT zustande. Sie kommen nach der vom Dreier-Landtag beschlossenen Geo3LT zustande. Zudem werden solche Beschlüsse gemeinsam von den Abgeordneten der drei Landtage und damit mit anderen Mehrheiten – einfacher Mehrheit aller 106 (statt 36) Abgeordneten zum Dreier-Landtag gefasst. Damit unterscheiden sich die Beschlüsse des Dreier-Landtages erheblich von den Beschlüssen des Tiroler Landtages gemäß GeoLT. Sie sind somit rechtlich nicht als Beschlüsse eines gesetzgebenden Organs iSd TLO zu werten.

Während der Tiroler Landtag Organ des Landes Tirol ist (Analoges gilt für die Landtage der Autonomen Provinzen Bozen und Trient), fehlt es dem Dreier-Landtag grundsätzlich an einer solchen Organqualität. Er ist mangels verfassungsrechtlicher Erwähnung in der TLO und in den Autonomiestatuten kein gemeinsames grenzüberschreitendes Organ des Landes Tirol und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient. Er steht in engem Zusammenhang mit der Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino, ist aber – wie bereits oben dargelegt – nicht deren Organ, weil der Europaregion keine Rechtspersönlichkeit zukommt.⁵⁰ Der Dreier-Landtag ist auch kein Organ des EVTZ. Seine Organe sind nach dessen Statut festgelegt. Ein gesetzgebendes Organ ist in diesem Zusammenhang nicht (auch nicht nach der EVTZ-V) vorgesehen.⁵¹

Damit kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass Beschlüsse des Dreier-Landtags keine Landtagsbeschlüsse iSd TLO und der GeoLT sind.

2. Staatsvertrag

Zu fragen ist weiters, ob Beschlüssen des Dreier-Landtags allenfalls die Qualität von Staatsverträgen zukommen könnte. Seit der B-VG-Novelle 1989 kommt den Ländern eine auf ihren Wirkungsbereich beschränkte Berechtigung zu, völkerrechtliche Verträge

mit den unmittelbar angrenzenden Teilstaaten oder Staaten abzuschließen (Art. 16 B-VG; Art. 72a TLO).⁵² Als Vertragspartner kommen solche Teilstaaten in Betracht, die nach dem Staatsrecht des jeweiligen Landes Völkerrechtssubjektivität haben.⁵³

Ob den beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient nach italienischem Staatsrecht Völkerrechtssubjektivität zukommt, ist umstritten. Art. 117 Abs. 9 italienischer Verfassung schafft nur scheinbar eine Art. 16 B-VG vergleichbare Regelung.⁵⁴ Im Gesamtzusammenhang mit dem mit Abkommen und Verträgen nach Art. 117 Abs. 9 italienischer Verfassung einzuhaltenden Verfahren und den dem Staat in diesem Zusammenhang vorbehaltenen Eingriffsrechten erscheint die Annahme der Völkerrechtssubjektivität der beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient wie auch der Region Trentino-Südtirol zweifelhaft.⁵⁵

Gegen die Staatsvertragsqualität der Dreier-Landtagsbeschlüsse spricht aber noch ein weiteres Argument. Nach Art. 16 B-VG kommt dem Landtag eines österreichischen Bundeslandes keine Befugnis zum Aushandeln und zum Abschluss eines solchen Staatsvertrages zu. Eine Mitwirkung des Landtags kann iRd relativen Verfassungsautonomie der Länder landesverfassungsrechtlich vorgesehen sein,⁵⁶ jedoch ist der Landtag zum Abschluss jedenfalls unzuständig.⁵⁷ Art. 72a TLO sieht eine Befassung des Landtags bei StV vor, die auch diesen binden sollen.⁵⁸ Dabei handelt es sich aber nur um ein Ablehnungs- oder Zustimmungsrecht, nicht um ein weitergehendes Gestaltungsrecht. Eine staatsvertragliche Qualität solcher Dreier-Landtagsbeschlüsse ist daher auszuschließen.

3. Zivilrechtliche Vereinbarung

Dreier-Landtagsbeschlüsse sind auch keine zivilrechtlichen Rechtsgeschäfte. Zum einen kommt weder dem Tiroler Landtag noch seinen Landtagsabgeordneten nach der Verfassung eine Kompetenz zu, zivilrechtlich verbindliche Rechtsgeschäfte für das Land Tirol einzugehen.⁵⁹ Seine Kompetenz erschöpft sich in der Mitwirkung an solchen Rechtsgeschäften, indem er diese bei Vorliegen der Voraussetzungen genehmigt oder die Genehmigung verweigert. Nichts anderes gilt für die Landtage der Autonomen Provinzen Bozen und Trient, die als gesetzgebende Organe eingerichtet sind (vgl. Art. 47 ff. Autonomiestatut). Überdies fehlt es den Beschlüssen des Dreier-Landtags an für zivilrechtliche Rechtsgeschäfte typischen Bindungswillen. Aus der Formulierung der Beschlüsse kann kein Wille der Parteien abgeleitet werden, sich rechtlich binden zu wollen. Stattdessen bekunden die Beschlüsse nicht zivilgerichtlich klagbare Absichten.⁶⁰

4. Ergebnis

Die Beschlüsse des Dreier-Landtags sind somit außerhalb verfassungsrechtlicher Entstehungsregelungen zustande gekommene, rechtlich unverbindliche politische Beschlüsse eines politischen Gremiums.⁶¹ Seine Beschlüsse sind indirekt demokratisch legitimiert, weil die den Dreier-Landtag bildenden Landtagsabgeordneten demokratisch gewählte Mandatare sind. Insofern ist der Dreier-Landtag ein demokratisch legitimiertes Gremium der Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino. An der rechtlichen Unverbindlichkeit seiner Beschlüsse ändert diese Legitimation aber nichts.

D) Umsetzungsbedürftigkeit der Dreier-Landtagsbeschlüsse

Da Dreier-Landtagsbeschlüssen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, sondern sie bloß politische Willenskundgebungen, Aufträge oder Wünsche an die Landesregierungen der Autonomen Provinzen Bozen, Trient und des Landes Tirol sind, bedarf es weiterer Schritte zu ihrer Umsetzung.⁶²

Dabei hängt die Art der Umsetzung vom Inhalt der jeweiligen EntschlieÙung des Dreier-Landtages ab. Die Umsetzung kann daher je nach Eingriffsintensität durch Gesetzesbeschlüsse des Landtages oder auch durch schlichtes Verwaltungshandeln oder durch zivilrechtliche Maßnahmen erfolgen.

In der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle sind Dreier-Landtagsbeschlüsse lediglich faktisch durch die Landesverwaltung iRd Privatwirtschaftsverwaltung umzusetzen, ohne dass es einer Befassung des Landtages bedarf. Bisweilen befasst sich aber der Landtag seinerseits noch einmal mit dem bereits im Dreier-Landtag diskutierten und dann verabschiedeten Thema. So fasste der Landtag z. B. zu den Beschlüssen Nr. 3 und 4 des Dreier-Landtages von Meran 2011 betreffend die jährliche Abhaltung einer als „EUFUME“ – Euregio-Future-Meeting bezeichneten Tagung und einer jährlich abzuhaltenden Konferenz mit dem Titel „EUECCO“ – Euregio-Economic-Conference entsprechende EntschlieÙungen.⁶³ Diese Beschlüsse des Landtages waren rechtlich zur Umsetzung der beiden Dreier-Landtagsbeschlüsse keineswegs nötig, hat doch der Beschluss Nr. 3 des Dreier-Landtages betreffend „EUFUME“ – Euregio-Future Meeting die Abhaltung von jährlichen Tagungen zu kommunalen und kleinregionalen Themenbereichen, zum Austausch von Know-how und zur Übermittlung konkreter Projektideen zum Inhalt, wofür es keiner normativen Akte, sondern lediglich eines Organisators bedarf. Nicht anders verhält es sich mit dem Dreier-Landtagsbeschluss Nr. 4 betreffend „EUECCO“ – Euregio-Economic-Conference, welcher eine jährliche Konferenz zum Meinungs- und Wissensaustausch in wirtschaftlichen Angelegenheiten, etwa im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, vorsieht. In beiden Fällen erfolgt die Umsetzung auch unbeachtlich der Beschlüsse des Landtages durch den EVTZ, welcher die entsprechenden Tagungen und Kongresse organisieren und veranstalten wird.

Mit dem Beschluss Nr. 1 betreffend Europäische Makroregion Alpenraum, welcher eine gleichlautende ARGE ALP-Resolution, die unter der Führung Bayerns in verschiedenen Konferenzen und Tagungen umgesetzt werden soll,⁶⁴ bekräftigte der Dreier-Landtag in Meran 2011 die Bedeutung dieser Resolution für die Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino und forderte letztlich die aktive Teilnahme der drei Partner an solchen Konferenzen und Tagungen. Ein besonderer parlamentarischer Umsetzungsprozess in Tirol war nicht erforderlich; die betreffenden Tagungen und Konferenzen werden von den zuständigen Abteilungen des Amtes der Tiroler Landesregierung beschickt.

Beim Beschluss Nr. 2 des Dreier-Landtags von Meran 2011 betreffend Strategische grenzüberschreitende Kooperationen von benachbarten Städten und Regionen – Modellprojekt „Integrierte Regionentwicklung Pustertal“⁶⁵ hat der Dreier-Landtag die Koordination der für Europäische Regionalprogramme zuständigen Landesämter durch das gemeinsame Büro der Europaregion beschlossen. Es sollen durch dieses Treffen von

Regionalmanagern ermöglicht und ein gemeinsames Projekt der „Good Governance“ zur Stärkung des Verwaltungsmanagements der lokalen Verwaltungen entwickelt werden. Dieser Beschluss richtet sich an das Gemeinsame Büro der Europaregion, sodass eine besondere Umsetzung in Tirol nicht erforderlich ist.

E) Umsetzung von Beschlüssen des Dreier-Landtags zur Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino und zum EVTZ „Euregio Südtirol/Alto Adige, Tirol und Trentino“

Eine äußerst aktive Rolle kommt dem Dreier-Landtag im Zusammenhang mit der Errichtung der Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino und des EVTZ „Euregio Südtirol/Alto Adige, Tirol und Trentino“ zu.

1. Umsetzung der Beschlüsse zur Europaregion

Bereits bei der ersten Sitzung des Vierer-Landtags am 21. 5. 1991 in Meran wurde eine Resolution verabschiedet,⁶⁶ die in Punkt 6 ein ausdrückliches Bekenntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit enthielt. Mit dem Beschluss des Vierer-Landtages vom 2. 6. 1993 in Innsbruck betreffend die interregionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften bekundeten die Landtage von Südtirol, Tirol, Trentino und Vorarlberg ihr klares Bekenntnis zum Europa der Regionen und forderten ihre Landesregierungen auf, die Zusammenarbeit iSd Bekenntnisses zu verstärken und zu intensivieren.⁶⁷ Ferner forderte der Vierer-Landtag die Landesregierungen auf,

„1. auf die konkrete verfassungs- und kompetenzrechtliche Lage der Länder Südtirol, Tirol und Trentino zugeschnittene sowie die zwischen Österreich und Italien bestehenden völkerrechtlichen Verträge, insbesondere den Pariser Vertrag und die Madrider Konvention berücksichtigende Modellvereinbarungen zur Schaffung einer europäischen Region auszuarbeiten und Möglichkeiten zur Mitwirkung Vorarlbergs vorzusehen,

unter dieser Voraussetzung:

2. Grundsätze für eine künftige Koordinierung und Harmonisierung der Gesetzgebung dieser Länder unter Mitwirkung der Landtage zu erstellen und
3. ein Modellstatut über die Installierung eines gemeinsamen Organes mit dem Ziele einer größeren und wirksameren Integration auf allen Ebenen in diesen Ländern auszuarbeiten.“

Dieser Beschluss erging vor dem Hintergrund der Unterzeichnung des Rahmenabkommens zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften vom 27. 1. 1993.⁶⁸

In Umsetzung des Beschlusses vom 2. 6. 1993 wurde einerseits Univ.-Prof. *Roberto Toniatti* mit der Ausarbeitung eines Modellstatuts betraut und andererseits der „Runde Tisch Europaregion Tirol“ mit der Aufgabe eingerichtet, Projektvorschläge zu unterbreiten.

Der Entwurf *Toniatti*, der eine Europaregion mit eigener Rechtspersönlichkeit und starken Institutionen vorsah,⁶⁹ konnte bekanntlich nicht verwirklicht werden.⁷⁰

Am 19. 3. 1998 fasste der Dreier-Landtag in Meran den Beschluss „betreffend die Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol“⁷¹ und genehmigte die einen integrierenden Bestandteil dieses Beschlusses bildende „Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol“.

Diese 9 Artikel umfassende Vereinbarung definiert die Bereiche von gemeinsamem Interesse, in denen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ausgeübt wird (Art. 2 Abs. 3), und stellt die Schaffung rechtlicher und operativer Organisationsformen, die geeignet sind, in verbindlicher Weise eine wirksame, zweckmäßige, rasche und wirtschaftliche Zusammenarbeit sicherzustellen, in Aussicht (Art. 1 Abs. 1). Hinsichtlich der Umsetzung sieht Art. 3 vor, dass diese Vereinbarung und zu ihrer Durchführung nachfolgende Vereinbarungen und sonstige Rechtsakte im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnung zu erfolgen haben (Art. 3 Abs. 1), wobei hierdurch dem österreichischen Bundeshaushalt oder dem italienischen Staatshaushalt keine finanziellen Belastungen erwachsen dürfen (Art. 3 Abs. 2). Zudem enthält Art. 3 Abs. 3 eine Bestimmung, wonach diese Vereinbarung und die zu ihrer Durchführung nachfolgenden Vereinbarungen und sonstigen Rechtsakte nicht so ausgelegt werden dürfen, „als machten sie die bereits zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik bestehenden Verträge und Vereinbarungen über Zusammenarbeit ungültig.“ Nach Art. 4 Abs. 1 legen die Landtage der Autonomen Provinzen Bozen und Trient und der Tiroler Landtag gemeinsam für ihren Bereich Formen und Verfahren der gemeinsamen Beratung und Beschlussfassung fest. Art. 5 bis 9 enthalten technische Bestimmungen über die Förderung von joint ventures (Art. 5), die authentischen Fassungen der Vereinbarung in deutsch und italienisch (Art. 6),⁷² die Übereinstimmung mit dem Rahmen-ÜK über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften (Art. 7), die Kündigung (Art. 8) und das Inkrafttreten der Vereinbarung (Art. 9).

Die in Art. 4 vorgesehene Regelung der Zusammenarbeit der Landtage setzte der Dreier-Landtag am 19. 5. 1998 selbst um, indem er sich die Geo3LT gab und die Interregionale Landtagskommission mit der GeoILTK beschloss.⁷³

Durch das Land Tirol erfolgten keine nennenswerten Umsetzungsschritte. Die Vereinbarung, der grundsätzlich Staatsvertragsqualität zukommen könnte, ist mangels Einhaltung des in Art. 16 Abs. 1 B-VG iVm Art. 71a TLO vorgesehenen Verfahrens kein StV iSd B-VG und der TLO. Sie wurde auch nicht in einem offiziellen Kundmachungsorgan des Landes⁷⁴ veröffentlicht. Die in Art. 3 vorgesehene Umsetzung in der Tiroler Rechtsordnung ist staatsrechtlich nie erfolgt.⁷⁵ Vielmehr blieb die Europaregion Südtirol-Tirol-Trentino der politischen Ebene vorbehalten und wurde bis zur Errichtung des EVTZ „Euregio Südtirol – Tirol – Trentino“ nicht verrechtlicht.⁷⁶

2. Umsetzung der Beschlüsse zum EVTZ „Euregio Südtirol – Tirol – Trentino“

a) Inhalt des Beschlusses des Dreier-Landtages

Am 29. 10. 2009 fasste der Dreier-Landtag von Mezzocorona den Beschluss Nr. 1⁷⁷ mit folgendem Wortlaut:

„Der Südtiroler, der Tiroler und der Trentiner Landtag:

1. bekunden und unterstreichen ihren Willen, die bisher erfolgreich praktizierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit fortzusetzen und auszubauen, wobei mit besonderem Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 auch neue, als nützlich erachtete Rechtsinstrumente eingesetzt werden sollen;
2. fordern ihre jeweiligen Regierungen auf, eingehend die Möglichkeit zu prüfen, ein Projekt auszuarbeiten und umzusetzen, das auf die Schaffung eines europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit – EVTZ mit der Bezeichnung ‚Euregio Südtirol/Alto Adige, Tirol und Trentino‘ abzielt;
3. fördern die umgehende Einrichtung von ‚Gesprächsrunden‘ zwischen den Vertretern der drei Institutionen und laden gegebenenfalls die Vertreter der verschiedenen betroffenen Sparten der Zivilgesellschaft dazu ein, damit die eingangs erwähnten Kooperationsprojekte unverzüglich in die Wege geleitet werden;
4. verpflichten gemäß der Bestimmung laut Artikel 10 der Geschäftsordnung für den Dreier-Landtag die Landesregierungen, binnen zwölf Monaten einen Vorschlag zur Umsetzung dieses Beschlusses auszuarbeiten, mit dem die Errichtung des EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) durch eine entsprechende Einbeziehung des Dreier-Landtages verwirklicht werden soll.

Es wird bekundet, dass die Landtage von Südtirol, Tirol und Trentino diesen Beschluss Nr. 1 in der gemeinsamen Sitzung vom 29. Oktober 2009 in Mezzocorona einstimmig gefasst haben.“

b) Umsetzung des Beschlusses in der Tiroler Rechtsordnung

aa) Entschließung des Tiroler Landtages

Dem Beschluss des Dreier-Landtages folgte am 18. 11. 2009 die Entschließung des Tiroler Landtags,⁷⁸ womit die Landesregierung aufgefordert wurde, „die nötigen Voraussetzungen sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene zu schaffen, um in der Folge gemeinsam mit Südtirol und dem Trentino einen ‚Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit‘ (EVTZ) mit der Bezeichnung ‚Euregio Tirol, Südtirol und Trentino‘ einzurichten; dabei möge insbesondere auf den Antrag für den Dreier-Landtag am 29. Oktober 2009 betreffend Einleitung einer neuen Phase auf dem Weg zur ‚Euregio Südtirol, Tirol und Trentino‘ durch die Gründung eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit Bedacht genommen werden“.

bb) Exkurs: Die EVTZ-V

Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit basiert auf der V (EG) 1082/2006 (EVTZ-V).⁷⁹ Diese V hat ihre Rechtsgrundlage in Art. 175 Abs. 3 AEUV.

Die EVTZ-V trat am 1. 8. 2006 in Kraft und steht seit 1. 8. 2007 in Geltung. Sie ermöglicht die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Intensivierung und Institutionalisierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit.⁸⁰

Der EVTZ ist von seiner Rechtsnatur her ein fakultatives Kooperationsinstrument, das zur Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit gegründet werden kann.⁸¹ Sein ausschließlicher Zweck ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.⁸²

Ein EVTZ besitzt eigene Rechtspersönlichkeit auf Basis des Unionsrechts (Art. 1 Abs. 3 EVTZ-V).⁸³ Mit dem Tag der Registrierung und/oder Veröffentlichung der Satzung durch den Mitgliedstaat, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, erlangt der EVTZ Rechtspersönlichkeit nach Unionsrecht und ist voll rechts- und geschäftsfähig (Art. 1 Abs. 4 EVTZ-V).⁸⁴

Als Aufgaben der EVTZ gelten die ihm von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben iSd Zweckes nach Art. 1 Abs. 2 EVTZ-V. Sie dürfen nicht hoheitliche Befugnisse, insbesondere keine Polizeibefugnisse umfassen.⁸⁵ Im Kern können einem EVTZ zwei Kategorien von Aufgaben übertragen werden. Zum einen ist dies die Aufgabe der Umsetzung der Programme und Projekte territorialer Zusammenarbeit, die von der EU mitfinanziert werden.⁸⁶ Zum anderen kann jede sonstige spezifische Maßnahme territorialer Zusammenarbeit zur Aufgabe erklärt werden.

Hinsichtlich der Gründung eines EVTZ sieht die EVTZ-V ein spezifisches Verfahren vor,⁸⁷ das den Mitgliederkreis umschreibt, die betroffenen Mitgliedstaaten zu einer Vorprüfung und – bei Vorliegen keines Versagungsstatbestandes – zur Genehmigung des EVTZ verhält. Der EVTZ selbst wird durch Vereinbarung einer Übereinkunft über die Gründung des EVTZ und der Vereinbarung seiner Satzung errichtet.⁸⁸ Durch Registrierung des EVTZ im Mitgliedstaat, in dem er seinen Sitz hat, oder Veröffentlichung der Satzung erlangt der EVTZ Rechtspersönlichkeit.⁸⁹

cc) Schaffung eines EVTZ-G

Zur Umsetzung der Entschließung des Tiroler Landtages und des zugrundeliegenden Dreier-Landtagsbeschlusses war ein Ausführungsgesetz zur EVTZ-V erforderlich,⁹⁰ das im Wesentlichen innerstaatliche Zuständigkeitsfragen klärt. Daher beschloss der Tiroler Landtag am 30. 6. 2010 einstimmig das Tiroler EVTZ-G, um die für die Anwendung der EVTZ-V notwendigen Ausführungsbestimmungen zum Abschluss eines EVTZ mit Südtirol und dem Trentino zu schaffen.⁹¹

Das Gesetz vom 30. Juni 2010 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (Tiroler EVTZ-Gesetz), LGBl. 2010/55, regelt in § 1 den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Hierunter fallen alle Regelungen, die für die EVTZ-V erforderlich sind und in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen. Die Genehmigung der Teilnahme an einem EVTZ erfolgt gemäß § 2 Tir. EVTZ-G durch Bescheid der Landesregierung im Fall der Teilnahme des Landes Tirol, einer Tiroler Gemeinde oder eines Tiroler Gemeindeverbandes oder einer sonstigen Einrichtung iSd EVTZ-V. Wird ein EVTZ mit Sitz in Tirol errichtet, ist dieser der Landesregierung unter Vorlage der Vereinbarung

und Satzung sowie der Teilnahmegenehmigungen nach Art. 4 Abs. 3 EVTZ-V anzuzeigen (§ 3 Abs. 1 Tir. EVTZ-G). Die Eintragung in das öffentliche, beim Amt der Tiroler Landesregierung eingerichtete EVTZ-Register erfolgt aufgrund der Anzeige und Bekanntmachung im Boten für Tirol sowie der Mitteilung an den Bundeskanzler (§ 3 Abs. 3 Tir. EVTZ-G). Wird der EVTZ nicht genehmigt, ist hierüber mit Bescheid abzusprechen. Dieser kann beim UVS bekämpft werden (§ 3 Abs. 4 Tir. EVTZ-G).

Als zuständige Behörde iSd Art. 13 und 13 EVTZ-V entscheidet die Landesregierung über Verpflichtung zum Austritt und über Untersagung der Tätigkeit sowie Auflösung des EVTZ mit Bescheid (§ 4 Tir. EVTZ-G). Gegen diesen Bescheid ist eine Berufung an den UVS möglich (§ 4 Abs. 2 Tir. EVTZ-G).

Hinsichtlich der Aufsicht über EVTZ mit Sitz in Tirol bestimmt § 5 Tir. EVTZ-G, dass die Landesregierung die Verwaltung der öffentlichen Mittel durch einen EVTZ mit Sitz in Tirol zu kontrollieren hat. Der Landesregierung stehen Kontrollrechte gegenüber dem EVTZ zu, wenn eine iSd EVTZ-V zuständige Behörde unter Angabe von Verdachtsmomenten, die Zweifel an der ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlicher Mittel durch den EVTZ begründet erscheinen lassen, dies verlangt oder wenn der Landesregierung Tatsachen bekannt werden, welche Zweifel an der ordnungsgemäßen Verwaltung des EVTZ begründet erscheinen lassen (§ 5 Abs. 2 Tir. EVTZ-G). Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Buchführung, der Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel kann die Landesregierung stichprobenartige Kontrolle durchführen. Überdies erstreckt sich die Aufsicht auch auf die Wahrung der satzungsgemäßen Aufgaben durch die Organe des EVTZ (§ 5 Abs. 4 Tir. EVTZ-G).

dd) Genehmigung der Mitgliedschaft Tirols im EVTZ

Am 24. 5. 2011 genehmigte die Tiroler Landesregierung die Mitgliedschaft des Landes im EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino mittels Bescheides gemäß § 2 Abs. 1 lit. a Tir. EVTZ-G.

ee) Unterzeichnung der Vereinbarung und Registrierung des EVTZ

Am 14. 6. 2011 erfolgte sodann in Schloss Thun bei Trient anlässlich einer Arbeitssitzung der drei Landesregierungen der feierliche Gründungsakt des EVTZ⁹² durch die Unterzeichnung des Statuts des EVTZ durch die Landeshauptleute der Autonomen Provinzen Bozen und Trient und des Landes Tirol.⁹³ Am 13. 9. 2011 erfolgte die Eintragung des EVTZ im italienischen EVTZ-Register. Damit erlangte der EVTZ Rechtspersönlichkeit.

F) Schluss

Der Dreier-Landtag ist eine besondere Plattform grenzüberschreitender politischer Zusammenarbeit der Gesetzgebungsorgane der Autonomen Provinzen Bozen und Trient sowie des Landes Tirol. Seine Beschlüsse sind rechtlich unverbindliche politische Absichtserklärungen.

Ausnahmen bilden die Beschlüsse über die Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen den Autonomen Provinzen Bozen und Trient und dem Land Tirol sowie die Beschlüsse über die Geo3LT und die GeoILTK. Letztere sind ihrerseits Umsetzungen der Vereinbarung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, der Autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol und haben insofern Selbstbindungscharakter, als sie den Dreier-Landtag selbst im Innenverhältnis binden.

Bei der Errichtung der EVTZ „Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino“ konnte der Beschluss des Dreier-Landtages nur durch Erlassung des Tir. EVTZ-G umgesetzt werden. Damit kommt dieser Umsetzung insofern eine Besonderheit zu, als in aller Regel Dreier-Landtagsbeschlüsse nicht gesetzlich umgesetzt werden müssen, sondern privatwirtschaftlich umgesetzt werden können. Hierbei fasst der Landtag – zur Bekräftigung des Anliegens – mitunter eine EntschlieÙung zu der bereits im Dreier-Landtag beschlossenen Angelegenheit. Eine solche Vorgangsweise ist gesetzlich nicht notwendig, kann aber als Ausdruck politischer Präferenz für die mit der Umsetzung zuständigen Stellen von Bedeutung sein und damit bereits als eine erste Umsetzungsmaßnahme gewertet werden.

Anmerkungen

- * Frau ao.Univ.-Prof. Mag. Dr. Esther Happacher danke ich sehr herzlich für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die zahlreichen Hinweise zur italienischen Rechtslage sowie zum Autonomiestatut Südtirols.
- 1 Londoner Vertrag vom 26. 4. 1915; dessen § 4 lautet: „Beim kommenden Friedensschluss soll Italien erhalten: Das Gebiet des Trentino, ganz Südtirol bis zu seiner natürlichen Grenze, als welche der Brenner anzusehen ist.“, abgedruckt bei *Ermacora*, Südtirol und das Vaterland Österreich, 1984, 397; dazu *Ermacora*, aaO, 20 f.
 - 2 *Harb/Hözl/Stöger*, Tirol, Texte und Bilder zur Landesgeschichte, 1982, 239 ff.
 - 3 *Liechem*, Der Tiroler Hochgebirgskrieg 1915–1918, 1985, 18.
 - 4 Für Österreich: StV von St.-Germain en Laye vom 10. 9. 1919, StGBI. 1920/303 (Art. 27 Z 2 bestimmt die Grenzziehung zu Italien; Art. 36 enthält den Verzicht Österreichs auf alle Gebiete Österreich-Ungarns, die jenseits der in Art. 27 Z 2 bestimmten Grenzen liegen).
 - 5 Vgl. hierzu *Harb/Hözl/Stöger* (FN 2) 252; *Ermacora* (FN 1) 21 ff.; *Reut-Nicolussi*, Tirol unterm Beil, 1928, 27 ff.; *Steininger*, Südtirol 1918–1999, 1999, 27 ff.
 - 6 Art. 116 Abs. 2 It. Verf., kundgemacht im GBl. vom 27. 12. 1947, Nr. 298 – Sondernummer.
 - 7 Dies dokumentiert die Bemühung um Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts nach dem 2. Weltkrieg, wobei Selbstbestimmungsrecht mit dem Recht der Rückkehr Südtirols zu Österreich gleichzusetzen sei; dazu statt vieler *Ermacora* (FN 1) 44 ff.
 - 8 Dazu *Ermacora* (FN 1) 21 ff. mwN; *Reut-Nicolussi* (FN 5) 79 ff.; zur Situation nach dem 2. Weltkrieg vgl. z. B. *Punt/Moroder*, Italien in Südtirol, 1959, 10 ff.; *Tiroler Landesregierung* (Hrsg.), Südtirol, Alarm für Europa, o. J., 34 ff.; *Steininger* (FN 5) 76 ff.
 - 9 *Ermacora* (FN 1) 44 ff.; *Steininger*, Los von Rom? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen, 1987, 61 ff.; *Steininger*, Südtirol im 20. Jahrhundert, 1997, 215.
 - 10 Völkerrechtliche Basis für die Autonomie Südtirols ist das Pariser oder Gruber-De Gasperi-Abkommen vom 5. 9. 1946 zwischen der österreichischen und der italienischen Regierung, welches dem Friedensvertrag zwischen Italien und den Alliierten und Assoziierten Mächten, abgeschlossen in Paris am 10. 2. 1947, als Anlage IV beigefügt wurde; *Südtiroler Landesregierung* (Hrsg.), Das neue Autonomiestatut¹⁴, 2009, 9.
 - 11 VfG 5/1948 vom 26. 2. 1948, GA Nr. 2 vom 13. 3. 1948 (sog. 1. Autonomiestatut), abgeändert durch DPR Nr. 670 vom 31. 8. 1972, GA Nr. 301 vom 20. 11. 1972 (sog. 2. Autonomiestatut), dazu *Happacher*, Südtirols Autonomie in Europa, 2012, 58 ff.; eine aktuelle Fassung des Autonomiestatuts findet sich in *Südtiroler Landesregierung* (FN 10) 65 ff.

- 12 Abk. zwischen der Republik Österreich und der Republik Italien über die Regelung des erleichterten Warenaustausches zwischen den österreichischen Bundesländern Tirol und Vorarlberg und der italienischen Region Trentino/Alto Adige, BGBl. 1957/125; das Abk. ist ein Ergebnis des Pariser Abkommens; mit *Ermacora* (FN 1) 336) konnte man Tirol und die Autonome Provinz Bozen aufgrund des Accordino/Abkommens als eine Art Zoll- und Wirtschaftseinheit verstehen. Zur Verfassungskonformität und Inhalt des Abk. vgl. auch VfSlg 16471/2002; zum Abk. *Morscher*, Das Accordino, ÖZÖR Suppl. 10, 1988, 45 (45 ff.).
- 13 Die ARGE ALP wurde am 12.10.1972 gegründet und besteht aus dem Land Tirol, den Autonomen Provinzen Bozen und Trient, dem Freistaat Bayern, dem Kanton Graubünden, der Region Lombardei, dem Kanton St. Gallen, dem Land Salzburg, dem Kanton Tessin und dem Land Vorarlberg und bezweckt eine Kooperation zwischen den Mitgliedern in den Bereichen Verkehr, Umweltschutz, Raumordnung, Landwirtschaft, Gesundheitswesen, Familienpolitik und Wirtschaft zu fördern, *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa, 2007, 256; zur politischen Dimension vgl. *Ermacora* (FN 1) 319.
- 14 Der erste Zweier-Landtag fand am 14. 5. 1971 im Alten Landhaus in Innsbruck statt – 57 Jahre nach der letzten Sitzung des Alttiroler Landtages mit Vertretern aus beiden Landesteilen des historischen Tirol. Bereits ein Jahr zuvor – am 19. 6. 1970 – fand eine gemeinsame Sitzung der beiden Landtage in Bozen statt; *Pernthaler* (FN 13) 257. Bis zur Miteinbeziehung der Landtage der Autonomen Provinz Trient und des Landes Vorarlberg 1991 tagte der Zweierlandtag 16 Mal; *Pernthaler*, aaO, 257.
- 15 Beschlussantrag Nr. 5 der 17. gemeinsamen Sitzung der Landtage von Tirol und Südtirol. Das Konzept der Europaregion basiert auf dem Europäischen Rahmenübereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften des Europarates vom 21. Mai 1980 (Madrider Rahmenübereinkommen), BGBl. 1983/52; in Italien wurde das Madrider Rahmenübereinkommen mit dem Gesetz vom 19. 11. 1984, Nr. 948, ratifiziert; dazu *Toniatti*, Der Entwurf eines Statuts für die Europaregion, in *Pernthaler/Ortino* (Hrsg.), Europaregion Tirol. Rechtliche Voraussetzungen und Schranken der Institutionalisierung, 1996, 38 (41 ff.).
- 16 BGBl. 1995/421; das Rahmenabkommen ermöglicht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Körperschaften iSd Art. 2. Als Gebietskörperschaften iSd Art. 2 des Rahmenabkommens gelten in Italien die Regionen Friaul-Julisch Venetien, Trentino-Südtirol und Venetio, die autonomen Provinzen Trient und Bozen und Gemeinden, Berggemeinschaften, Gemeinde- und Provinzialverbände, die, wenn auch nur zum Teil, innerhalb eines Streifens von 25 km von der Staatsgrenze liegen. In Österreich sind Gebietskörperschaften iSd Art. 2 des Rahmenabkommens die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, vgl. dazu *Toniatti* (FN 15) 45 ff.
- 17 Beschluss Nr. 2 der gemeinsamen Sitzung der Landtage von Tirol, Südtirol, Trentino und Vorarlberg; dazu *Stadelmann*, Die neuere Entwicklung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, jur. Diplomarbeit, Innsbruck 2001, 8.
- 18 Zu den Aufgaben des Tirolbüros *Pernthaler* (FN 13) 259.
- 19 Das italienische Innenministerium bezeichnete die Gründung dieses Verbindungsbüros als „umstürzlerische Tätigkeit“ und „subversive, antiitalienische Aktion“; *Mandl*, Dynamische Interpretation der politischen Entwicklung in Südtirol unter besonderer Berücksichtigung des „Südtirolpaketes“ 1992, phil. Diplomarbeit, Wien 1998, 105; *Pernthaler* (FN 13) 260; *Graziani*, Die Europaregion Tirol-Südtirol/Alto Adige-Trentino zwischen Idee und Wirklichkeit, phil. Diplomarbeit, Wien 2009, 79 f. Das italienische Verfassungsgericht erklärte in weiterer Folge in seinem Urteil Nr. 428/1997, abgedruckt in *Le Regioni* 1998, 406, den Beschluss der Südtiroler Landesregierung betreffend das Gesamttiroler EU-Büro für ungültig, *Happacher* (FN 11) 426 ff. Infolge einer entsprechenden Gesetzesänderung 1998 wurde die Errichtung grenzüberschreitender Vertretungsbüros für die Autonomen Provinzen möglich, *Happacher* (FN 11) 430.
- 20 Zu diesem Entwurf *Pernthaler/Ortino* (Hrsg.), Europaregion Tirol. Rechtliche Voraussetzungen und Schranken der Institutionalisierung, 1996; *Pernthaler* (FN 13) 260.
- 21 Wie schon zuvor beim gemeinsamen Tirol-Büro lehnte der italienische Zentralstaat dieses Gesamttiroler Vorhaben ab; es wurde in diesem Zusammenhang das Schlagwort des „pantirolischen Separatismus“ geprägt, *Mandl* (FN 19) 105. Die italienische Justiz nahm dies zum Anlass, Ermittlungen wegen des Verdachts staatsgefährdender Tätigkeiten aufzunehmen, und beschlagnahmte in Bozen und Trient Akten.
- 22 Diese Frage verneinend *Kicker*, Eine Beurteilung aus völkerrechtlicher Sicht, in *Pernthaler/Ortino*, Europaregion Tirol, 71 (72).
- 23 *Pernthaler* (FN 13) 261; die Vereinbarung kann unter www.europaregion.info/downloads/GrenzuebZusArbeit_de.pdf (Abfrage 18. 12. 2012) eingesehen werden. Nach *Pernthaler*; aaO, 91 f., handle es sich hierbei um einen öffentlich-rechtlichen (verwaltungsrechtlichen) Vertrag, der in den jeweiligen Ländern auf Basis der jeweils geltenden innerstaatlichen Rechtsordnung – zur Gültigkeit dieser Rechtsfigur für Österreich vgl. statt vieler *Öhlinger*, Das Problem des verwaltungsrechtlichen Vertrages, 1972 – gelte. Die Vereinbarung wurde am 19. 5. 1998 vom Dreier-Landtag in Meran „genehmigt“, nachdem sie zuvor von allen drei Landesregierungen „beschlossen“ wurde, *Pernthaler*; aaO, 92 (Fn. 286).

- 24 Vgl. dazu die gemeinsame Erklärung der Regierungen von Südtirol, Tirol und Trentino vom 15. 10. 2009 betreffend die Entwicklung von grenzüberschreitenden gemeinsamen Projekten in den Themenbereichen Bildung, Kultur, Energie, Verkehr, Umwelt, Gesundheit, Forschung und Innovation, Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, Berglandwirtschaft und Institutionelles. Mit dieser gemeinsamen Erklärung wurde politisch die Errichtung eines gemeinsamen Büros der Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino beschlossen; veröffentlicht unter <http://www.europaregion.info/de/22.asp> (Abfrage 18. 12. 2012).
- 25 Die Schaffung des EVTZ auf Basis der EVTZ-V war erst auf der Grundlage des staatlichen Durchführungs-G des Art. 46 ff. des G Nr. 88 vom 7. 7. 2009, ABl Nr. 110 zu GA Nr. 161 vom 14. 7. 2009, möglich. Zur Rechtsnatur des EVTZ vgl. *Obwexer*; Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hrsg.), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, 2011, 47 ff.
- 26 *Obwexer/Happacher*, Rechtsfragen der Gründung eines Europäischen Verbundes territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) am Beispiel der Europaregion Tirol, EJM 2, 2010, 75 (78).
- 27 Vorarlberg war Teil des Kronlandes Tirol. Es hatte zwar einen eigenen Landtag, wurde aber von Innsbruck verwaltet.
- 28 Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989 – TLO), LGBl. 1988/61 idF 2011/59.
- 29 Gesetz vom 7. Oktober 1998 über die Geschäftsordnung des Landtages (GeoLT), LGBl. 1998/110 idF LGBl. 2003/19.
- 30 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹, 2007, Rz. 804.
- 31 Wenn im Folgenden von „Autonomiestatut“ die Rede ist, ist damit das unter FN 11 zitierte Dekret des Präsidenten der Republik vom 31. 8. 1972 idGF gemeint; zur deutschen Fassung siehe *Südtiroler Landesregierung* (FN 10) 65 (82 f.).
- 32 Zum Wahlsystem *Durnwalder*; Die Reform des Südtiroler Autonomiestatuts, 2005, 36 ff.
- 33 Mit der Novelle zum Autonomiestatut 2001, VfG Nr. 2/2001, GA vom 1. 2. 2001, Nr. 26, wurde für die Autonome Provinz Trient die Verpflichtung zum Verhältniswahlssystem aufgehoben. Im geltenden Wahlgesetz, LG vom 5. 3. 2003, Nr. 2 ABl Reg. Trentino-Südtirol vom 11. 2. 2003, Nr. 10, hat der Trentiner Landtag mit dem LG Trentino Nr. 2 vom 5. 3. 2003, OBl Nr. 1 zu ABl Reg. Trentino-Südtirol Nr. 10 vom 11. 3. 2003, am Verhältniswahlrecht festgehalten, gleichzeitig aber einen Mehrheitsbonus für die siegreiche Liste/Listengruppe eingeführt, *Durnwalder* (FN 33) 37, Fn. 56.
- 34 Zu den Kompetenzen der Region und dem Verhältnis der beiden Autonomen Provinzen zur Region *Durnwalder* (FN 32) 23 ff.
- 35 Diesbezüglich besteht eine Parallele zum Regionalrat, der ebenfalls (bloß) aus Mitgliedern des Südtiroler und Trentiner Landtages besteht. Vgl. auch die von *Durnwalder* [(FN 32) 24] in diesem Zusammenhang vorgenommene Bezugnahme zum Dreier-Landtag als eine alternative Struktur der Zusammenarbeit zwischen Bozen und Trient.
- 36 Der Südtiroler und Trentiner Landtag besteht aus je 35 Abgeordneten, Art. 48 Abs. 1 Autonomiestatut. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Garantie einer Vertretung in den Landtagen für die Ladinische Sprachgruppe (vgl. Art. 48 Abs. 2 – für Südtirol und Art. 48 Abs. 3 – für Trient). Der Tiroler Landtag besteht aus 36 Abgeordneten (Art. 16 Abs. 1 TLO).
- 37 Dessen Organe sind die Versammlung, der Präsident, der Generalsekretär und das Kollegium der Rechnungsprüfer (Art. 15 der Satzung des EVTZ „Europaregion Südtirol – Tirol – Trentino“).
- 38 In diesem Sinne wohl auch *Pernthaler* (FN 13) 124, der dem Dreier-Landtag aufgrund seiner politischen Grundlage Organqualität abspricht.
- 39 Zur Organisation von EVTZ *Obwexer* (FN 25) 60; vgl. Art. 10 Abs. 1 EVTZ-V und unten E2.b.bb.
- 40 Siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/geschaeftsordnungen.asp> (Abfrage 18. 12. 2012)
- 41 Der Begriff des soft law stammt aus dem Völkerrecht. Hierunter sind Normen zu verstehen, die nicht vor internationalen Gerichten angeführt werden können und deren Verletzung nicht die Staatshaftung auslöst, *Hobe/Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht⁹, 2008, 205. Zu soft law in Österreich vgl. *Ermacora*, Österreichische Verfassungsentwicklung von 1978–1990, in Häberle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts Neue Folge, Band 40, 1991/1992, 537 (544).
- 42 Zur Einordnung und Wirkung des Erlasses *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸, 2009, Rz. 743.
- 43 Vgl. dazu insbesondere Art. 38 TLO und §§ 58 GeoLT.
- 44 *Morscher*; Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, VII. Tirol, 1991, Art. 16 TLO, Anm. 3.
- 45 *Weber* in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art. 3, 9. Lfg 2009, Rz. 6.

- 46 Zum Begriff „einzelne Hoheitsrechte“ *Öhlinger*, in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art. 9/2, 9. Lfg 2009, Rz. 12 ff.
- 47 Dazu *Öhlinger* (FN 46) Rz. 17 ff. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass sich Art. 9 Abs. 2 B-VG auf hoheitliche Tätigkeiten bezieht, *Öhlinger*, aaO, Rz. 17.
- 48 Art. 1 Abs. 1 Anh. zur Geo des Regionalrats.
- 49 Art. 97 Abs. 1 B-VG; vgl. ferner die Kundmachungsvorschriften des Landes im Landes-Verlautbarungsg, LGBl. 1982/8 idF LGBl. 2011/60, *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 30) Rz. 809.
- 50 *Pernthaler* (FN 13) 89; nach dem gescheiterten Toniatti-Entwurf wäre der Europaregion Rechtspersönlichkeit zugekommen.
- 51 Dennoch besteht die politische Einigung in Tirol und Südtirol, den Dreier-Landtag näher an den EVTZ heranzuführen und entsprechend aufzuwerten, vgl. *Heubacher*; Dreier-Landtag soll Zähne bekommen, Tiroler Tageszeitung vom 31. 10. 2012.
- 52 Vgl. dazu Morscher (FN 44) Art. 71a Anm 1 ff. und E 1 ff.; *Hammer*, Länderstaatsverträge, 1992; *Hammer* in Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art. 16 B-VG, 2. Lfg. 1999, Rz. 1; *Hammer/Bußjäger*, Außenbeziehungen im Bundesstaat, 2007; *Öhlinger*, Verfassungsrecht*, 2009, 122 ff.
- 53 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 30) Rz. 242/3; Art. 16 Abs. 1 B-VG begründet eine partielle Völkerrechtssubjektivität der Länder, *Öhlinger* (FN 52) 122; *Hammer*, in Korinek/Holoubek (FN 52) Rz. 25.
- 54 Art. 117 Abs. 9 It. Verf. wurde mit der Verf.-Nov. Nr. 3/2001 textlich geändert, ohne aber materiell eine neue Rechtslage zu schaffen. Daher ist davon auszugehen, dass weder den beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient noch der Region Trentino – Südtirol (Teil-)Völkerrechtssubjektivität zukommt; vgl. in diesem Zusammenhang *Happacher* (FN 11) 268 f.
- 55 Zu den Außenbefugnissen der Regionen und Autonomen Provinzen *Happacher* (FN 11) 267 ff.; vgl. auch die nach wie vor zutreffende Einschätzung bei *Morscher* (FN 44) Anm 8.
- 56 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 30) Rz. 242/4; zu den Organen des Vertragsabschlusses *Hammer*, in Korinek/Holoubek (FN 52) Rz. 46.
- 57 Der Abschluss eines solchen StV erfolgt über Vorschlag der Landesregierung durch den Bundespräsidenten unter Gegenzeichnung durch den Landeshauptmann, dazu *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 30) Rz. 242/4; *Öhlinger* (FN 52) 123.
- 58 *Hammer*, in Korinek/Holoubek (FN 52) Rz. 57.
- 59 Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt bei der Landesregierung als oberstes Organ des Landes Tirol als Träger von Privatrechten (Art. 44 Abs. 2 TLO).
- 60 Typischer Ausdruck dieser politischen Absichtserklärung ist die Formulierung: „Die Landesregierungen von Tirol, Südtirol und dem Trentino werden beauftragt ...“. Nicht der Dreier-Landtag verpflichtet sich (bzw. die drei in ihm vertretenen Landtage), zu einem bestimmten Tun, Unterlassen usw., sondern die Landesregierungen erhalten entsprechende politische Aufträge.
- 61 *Pernthaler* (FN 13) 124.
- 62 Vgl. auch *Pernthaler* ([FN 13] 124) zur Notwendigkeit der Befassung der zuständigen innerstaatlichen Organe mit der vom Dreier-Landtag 1998 genehmigten Vereinbarung über die Europaregion Südtirol-Tirol-Trentino.
- 63 Beschlüsse des Landtages vom 7. 7. 2011, GZ 327/11 und GZ 326/11.
- 64 Siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 12. 2012).
- 65 Beschluss Nr. 1, siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 12. 2012).
- 66 Beschluss Nr. 1, siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 12. 2012).
- 67 Beschluss Nr. 2, siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 12. 2012).
- 68 BGBl. 1995/421.
- 69 Zum Text des Entwurfes und den damit in Verbindung stehenden Fragestellungen *Pernthaler/Ortino* (FN 20).
- 70 Siehe dazu bereits oben A.2 mwN.
- 71 Beschluss Nr. 2, siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 12. 2012); siehe auch oben FN 23.
- 72 Eine Übersetzung in das Ladinische wird darin angekündigt. Ob dies erfolgt ist, kann nicht bestätigt werden. Eine ladinische Fassung ist jedenfalls nicht publiziert.
- 73 Beschluss Nr. 1, siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 11. 2012).
- 74 In Betracht kämen das LGBl. oder der Bote für Tirol; vgl. § 1 und § 6 Landes-Verlautbarungsg (FN 49).

- 75 *Obwexer/Happacher* (FN 26) 77; zutreffend weist *Morscher* ([FN 44] Art. 71a TLO Anm 4) darauf hin, dass unabhängig von der „Außenkompetenz“ der Bundesländer nach Art. 16 Abs. 1 B-VG iVm Art. 71a TLO auch deren Befugnis zur „transnationalen Zusammenarbeit“ auf Grundlage des Art. 17 B-VG bestehe. Aufgrund dieser Befugnis konnte wohl die gegenständliche Vereinbarung abgeschlossen werden.
- 76 *Obwexer/Happacher* (FN 26) 77.
- 77 Siehe <http://www.landtag-bz.org/de/dreier-landtag/archiv-beschluesse.asp> (Abfrage 18. 12. 2012).
- 78 Entschließung des Tir. LT, GZ 477/09.
- 79 ABl 2006 L 210/19; zur Entstehungsgeschichte *Engl/Woelk*, der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Vorgeschichte und Entwicklung des neuen unionsrechtlichen Instruments, in Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hrsg.), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino, 2011, 1 (8 ff.).
- 80 *Obwexer/Happacher* (FN 26) 82; *Obwexer* (FN 25) 47.
- 81 Vgl. Art. 1 Abs. 1 iVm Erwgr 8 EVTZ-V; *Obwexer* (FN 25) 50.
- 82 Art. 1 Abs. 2 EVTZ-V.
- 83 *Obwexer* (FN 25) 51; *Palermo*, Schlussbemerkungen: grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Entwicklung des integrierten Rechtsraumes in Europa, in Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hrsg.), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino, 2011, 117 (119).
- 84 Diese Bestimmung ist eng an Art. 335 AEUV betreffend die Rechts- und Geschäftsfähigkeit der EU angelehnt und wohl sinngemäß wie diese auszulegen; *Obwexer* (FN 25) 52.
- 85 Dazu näher *Obwexer* (FN 25) 52 ff.
- 86 *Obwexer* (FN 25) 53.
- 87 Vgl. dazu *Obwexer* (FN 25) 56 ff.
- 88 Zu den Inhalten der Vereinbarung und Satzung *Obwexer* (FN 25) 58 ff.
- 89 *Obwexer/Happacher* (FN 26) 83; *Osamovic*, Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Grenzüberschreitende Kooperationsmöglichkeiten von Körperschaften öffentlichen Rechts, ASoK 2010, 368 (369).
- 90 Zur Durchführung der EVTZ-V in Österreich *Obwexer/Happacher* (FN 26) 84 ff.; *Osamovic* (FN 89) 369 f.; *Pürgy*, Entwicklungen im Landesrecht 2010, Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 485 (488 f.).
- 91 Vgl. dazu die Sten. Prot. 15. GP, 17. Sitzung vom 30. 6. 2010, 61; zur Vorgeschichte dieses Gesetzes *Greiter*, Der EVTZ in der Praxis: Das Beispiel des EVTZ Euroregion Tirol – Südtirol – Trentino oder Wer etwas will, findet einen Weg, wer etwas nicht will, findet Gründe, in Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hrsg.), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino, 2011, 83 (85).
- 92 In der gemeinsamen Sitzung der drei Landesregierungen an diesem Tag wurden Empfehlungen für Schwerpunktthemen des zu errichtenden EVTZ auf den Gebieten Energie, Grüner Korridor, Gemeinsame Bestrebungen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens und der medizinischen Ausbildung, Forschung und Bildung, Kultur, Wirtschaft und Landwirtschaft sowie Umwelt beschlossen; das Dokument ist unter <http://www.europaregion.info/de/22.asp> (Abfrage 18. 12. 2012) abrufbar; zu den Zuständigkeiten des EVTZ „Euroregion Südtirol – Tirol – Trentino“ *Palermo* (FN 83) 120, *Obwexer/Happacher* (FN 26) 93 f.
- 93 Diesem feierlichen Abschluss der Bemühungen um den EVT waren Bedenken der Zentralregierung in Rom vorausgegangen, die letztlich überwunden werden konnten; am 28. 4. 2011 erteilte Italien seine Zustimmung zum Abschluss des EVTZ „Euroregion Südtirol – Tirol – Trentino“, *Greiter* (FN 91) 85; das Statut kann elektronisch unter <http://www.europaregion.info/de/22.asp> (Abfrage 18. 12. 2012) abgerufen werden; Bekanntmachung im Amtsblatt der EU vom 4. 10. 2011, ABl S 190; Bekanntmachung der Veröffentlichung von Übereinkunft und Satzung, GU n.271/2011.

Die vertragliche Kooperation der Schweizer Kantone

Von

Daniela IVANOV / Marius ROTH

1. Einleitung

Die 26 Schweizer Kantone dürfen kraft ihrer Souveränität Verträge schließen. Die wichtigste Form der kantonalen Vertragsautonomie stellt die interkantonale Zusammenarbeit dar, die in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewann. Demgegenüber spielen die verschiedenen Kooperationsformen der Kantone mit dem Ausland eine eher untergeordnete, jedoch nicht zu unterschätzende Rolle.

Vorliegend werden zunächst die Grundlagen der Zusammenarbeit der Kantone mit dem Ausland erläutert (Ziff. 2), bevor anschließend die interkantonale Kooperation kurz dargestellt wird (Ziff. 3). Schließlich wird auf zwei besondere Fragen eingegangen, die derzeit in der Schweiz Anlass zu regen Diskussionen geben: die fragwürdige demokratische Legitimation und die mangelhafte Publikation (Kundmachung) der durch die Kantone abgeschlossenen Verträge (Ziff. 4).

2. Die Zusammenarbeit der Kantone mit dem Ausland

2.1 Grundlagen der Zusammenarbeit

Die Schweizer Kantone verfügen – aufgrund der Entwicklung der Eidgenossenschaft vom Staatenbund zum Bundesstaat – über verhältnismäßig umfassende Kompetenzen. Verfassungsgrundlage der grenzüberschreitenden Kooperation bildet Art. 56 BV.¹ Gemäß dessen Abs. 1 können die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen mit dem Ausland Verträge schließen. Dadurch wird den Kantonen eine gewisse Völkerrechtssubjektivität zuerkannt, die ansonsten grundsätzlich nur dem Bund zukommt. In der Lehre wird die Kompetenz der Kantone, Verträge mit dem Ausland zu schließen, als subsidiär bezeichnet; dies bedeutet, dass sie nur solange davon Gebrauch machen dürfen, als der Bund nicht selbst entsprechende Verträge eingegangen ist, was er gestützt auf seine umfassende Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 54 BV) jederzeit tun darf.²

Bei den Staatsverträgen der Kantone steht die gemeinsame Lösung nachbarschaftlicher Probleme im Vordergrund; wichtige außenpolitische Angelegenheiten fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundes.³ In vielen Fällen handelt es sich um Bereiche mit grenznahem Bezug⁴ wie z. B. Schule und Bildung,⁵ öffentliche Werke, Umwelt und Verkehr,⁶ Gesundheit⁷ oder die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im weiteren Sinne⁸.

Art. 56 BV hat lediglich Verträge mit völkerrechtlichem Charakter, nicht aber solche privatrechtlicher Natur, zum Gegenstand.⁹ Er wurde mit der aktuellen Bundesverfassung neu eingeführt und hatte eine Erweiterung der auswärtigen Kompetenzen der Kantone zur Folge. Unter der alten Bundesverfassung von 1874 durften die Kantone nur „ausnahmsweise“ und nur über bestimmte Gegenstände, wie z. B. den nachbarlichen Verkehr, Verträge mit dem Ausland schließen. Die neue Verfassungsbestimmung sollte den tatsächlichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen. Die Bestimmung umfasst nicht nur den Vertragsschluss im engeren Sinne, sondern auch den informellen Verkehr mit dem Ausland.

Die internationale Kooperation zwischen Gebietskörperschaften ist auch in verschiedenen Staatsverträgen geregelt, denen die Schweiz beigetreten ist. Zu erwähnen ist beispielsweise das in Madrid abgeschlossene Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften¹⁰ oder das Karlsruher Übereinkommen¹¹. Derartige Vereinbarungen sind für die Schweiz auch deshalb interessant, weil dadurch auch Staaten mit einer eher zentralistischen Struktur Kompetenzen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an untere regionale Ebenen übertragen können.¹²

Die formelle bzw. vertragliche Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Ausland wird in den nächsten Jahren durch die Internationalisierung des Rechts und das Anwachsen der Bundeskompetenzen wohl tendenziell an Bedeutung verlieren; gleichzeitig ist es zu erwarten, dass sich die informellen Beziehungen der Kantone mit ausländischen Gebietskörperschaften intensivieren werden.¹³ Unter die informelle Kooperation fällt beispielsweise die Beteiligung an verschiedenen Konferenzen wie z. B. der Bodenseekonferenz,¹⁴ der Oberrheinkonferenz¹⁵ oder dem Conseil du Léman¹⁶. Solche Konferenzen fördern den Austausch zwischen Nachbarländern und -körperschaften und ermöglichen die Vorbereitung von Problemlösungen in Bereichen wie Wirtschaft, Verkehr oder Kultur.¹⁷

2.2 Vertragspartner

Als Vertragspartner kommen grundsätzlich alle Subjekte mit völkerrechtlicher Vertragsfähigkeit in Frage, wobei sich diese nach Maßgabe des Rechts des betreffenden Staates ermitteln lässt. Dazu zählen neben den Staaten auch ausländische Gebietskörperschaften wie Gliedstaaten eines Bundesstaates. In der Schweiz können auch Gemeinden Staatsverträge eingehen, sofern dafür eine Grundlage im kantonalen Recht besteht. Wichtige Vertragspartner für die Schweizer Kantone bilden die deutschen oder österreichischen Länder oder sonstige grenzüberschreitende Organisationen.

Eine spezielle Stellung kommt in der Schweiz dem Fürstentum Liechtenstein zu: Traditionell steht dem Fürstentum der Beitritt zu mehrparteiischen interkantonalen Vereinbarungen (dazu unten Ziff. 3) offen. Obwohl Liechtenstein ein Staat ist, ordnet die Schweizer Lehre interkantonale Vereinbarungen, denen er beigetreten ist, nicht dem Staatsvertragsrecht zu. Anders verhält es sich bei bilateralen Vereinbarungen zwischen einem Kanton und Liechtenstein: Diese gehören dem Staatsvertragsrecht an.¹⁸

2.3 Schranken

Gemäß Art. 56 Abs. 2 BV dürfen die internationalen Tätigkeiten der Kantone dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Konkret bedeutet dies primär, dass Staatsverträge der Kantone dem Bundesrecht, einschließlich des Staatsvertragsrechts des Bundes, nicht widersprechen dürfen. Zudem dürfen sie die (nationalen) Interessen des Bundes nicht beeinträchtigen, wobei die praktische Bedeutung dieses Erfordernisses vernachlässigbar ist. Kantonale Staatsverträge würden beispielsweise gegen Bundesverfassungsrecht verstoßen, wenn sie sich im Bereich der dem Bund vorbehaltenen Außenpolitik bewegen oder eine Bedrohung der Grundlagen

der bundesstaatlichen Ordnung darstellen würden. Ausgeschlossen sind ebenfalls Verträge, die dem gesamtschweizerischen Interesse entgegenstehen würden. Allerdings erlegt sich der Bund aus föderalistischen Überlegungen bei der Erfüllung seiner Aufgaben eine gewisse Zurückhaltung auf, weshalb ein Verstoß gegen die Interessen des Bundes nur zurückhaltend angenommen werden würde.¹⁹

Ebenfalls von untergeordneter praktischer Bedeutung ist die Schranke, wonach Staatsverträge der Kantone den Rechten anderer Kantone nicht widersprechen dürfen. Zu denken ist beispielsweise an Staatsverträge, die älteren Vereinbarungen des betreffenden Kantons mit anderen Kantonen widersprechen würden, oder an die Schaffung von „Sonderbünden“.²⁰

2.4 Durchsetzung der Schranken

Die Durchsetzung dieser Schranken ist in der Praxis schwierig: Die alte Bundesverfassung sah noch eine Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung (Bundesparlament) vor (Art. 102 Ziff. 7 i.V.m. Art. 85 Ziff. 5 BV von 1874).²¹ Diese wurde durch die neue Bundesverfassung abgeschafft und durch eine Informationspflicht ersetzt. Danach haben die Kantone den Bund vor Abschluss der Verträge zu informieren (Art. 56 Abs. 2 BV, Art. 61c und 62 RVOG²², Art. 270 Abs. 2 lit. b RVOV²³). Die Information sollte – bereits gestützt auf die Bundestreue (Art. 44 BV) – in einer möglichst frühen Phase der Verhandlungen erfolgen, damit eine partnerschaftliche Lösungsfindung im Konfliktfall ermöglicht wird, spätestens jedoch vor Inkrafttreten des jeweiligen Staatsvertrags.²⁴ Auf die Festlegung verbindlicher Fristen wurde jedoch verzichtet.²⁵ Drittkantone werden durch Publikation im Bundesblatt über die geplanten Verträge informiert und haben – gleich wie der Bund – die Möglichkeit, Einwände und allenfalls Einsprache zu erheben (Art. 172 Abs. 3 und 186 Abs. 3 BV, Art. 62 RVOG). Wird tatsächlich Einsprache erhoben, müssen die betreffenden Verträge durch die Bundesversammlung genehmigt werden, wobei zunächst eine einvernehmliche Lösung angestrebt wird (im Einzelnen Art. 61c und 62 RVOG).²⁶ Zu beachten gilt jedoch, dass die Informationspflicht nicht konstitutiv wirkt; allfällige Verletzungen hindern nicht die Gültigkeit eines Staatsvertrages.²⁷ Sollte jedoch die Bundesversammlung nach einem allfälligen Einspracheverfahren dem betroffenen Staatsvertrag die Genehmigung verweigern, darf dieser nicht abgeschlossen werden bzw. ist entsprechend anzupassen. Verträge, die bereits abgeschlossen wurden, sind aufzuheben. Im Unterlassungsfall kann der Bundesrat an der Stelle des betreffenden Kantons kündigen.²⁸ Der Informationspflicht unterliegt auch die Änderung oder Aufhebung bestehender Staatsverträge. Im Idealfall bestimmen die Kantone eine einzige Stelle, die für die Information an den Bund zuständig ist; ansonsten sind sämtliche Vertragskantone informationspflichtig.²⁹ Das Ergebnis der Prüfung durch den Bund präjudiziert ein allfälliges späteres Gerichtsverfahren nicht.³⁰

Unter der alten Bundesverfassung wurde noch nie von der Möglichkeit der Einsprache Gebrauch gemacht. Den Autoren ist auch kein Fall bekannt, in welchem eine Einsprache gegen Verträge der Kantone unter der neuen Verfassung erhoben wurde.³¹

Von der Informationspflicht befreit sind Verträge, die lediglich dem Vollzug anderer Verträge dienen oder sich in erster Linie an Behörden wenden bzw. administrativ-technische Fragen regeln. Die Lösung orientiert sich an jener über den selbständigen (d. h. ohne Mitwirkung des Parlaments) Abschluss von Staatsverträgen durch den Bundesrat (Regierung). Diese Ausnahmen von der Informationspflicht stellen einen der Gründe für die bestehende Intransparenz in diesem Bereich dar (dazu Ziff. 4.1). Verträge der Gemeinden mit dem Ausland unterstehen nicht der Aufsicht des Bundes, sondern jener der Kantone.

Unter der alten Bundesverfassung wurden nicht alle genehmigungspflichtigen Verträge der Kantone mit dem Ausland dem Bund zur Kenntnis gebracht.³² Wie es sich unter der neuen Verfassung verhält, lässt sich kaum zuverlässig ermitteln. Im Bundesblatt 2012 findet sich jedenfalls lediglich eine einzige Mitteilung über einen Staatsvertrag der Kantone mit dem Ausland,³³ im Bundesblatt 2011 keine einzige.³⁴ Auch das Bundesblatt 2013 enthält bislang keine Mitteilungen über Verträge der Kantone mit dem Ausland. Praktisch verfügt der Bund über keine Möglichkeit, die Informationspflicht durchzusetzen.³⁵

2.5 Amtlicher Verkehr mit ausländischen Behörden

Gemäß Art. 56 Abs. 3 BV dürfen die Kantone mit „untergeordneten ausländischen Behörden“ direkt verkehren. Der Ausdruck „untergeordnet“ ist etwas unglücklich; gemeint sind Regierungen und Verwaltungen von Gliedstaaten oder Behörden auf lokaler Ebene. Die Bestimmung will somit ausschließen, dass die Kantone direkt mit Zentralregierungen verhandeln.³⁶ Als Beispiele können der Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch den Regierungsrat, und der Gemeinde Inzlingen, Landkreis Lörrach, vertreten durch den Bürgermeister, betreffend den Anschluss des Kanalisationsnetzes der Gemeinde Inzlingen an das baselstädtische Kanalisationsnetz und Reinigung des Abwassers in der Abwasserreinigungsanlage Basel (BS 784.720) oder die Gegenrechtsvereinbarung zwischen dem österreichischen Bundesland Niederösterreich und dem Kanton St. Gallen über die Anerkennung der Jägerprüfung (SG 853.163) genannt werden.

In den übrigen Fällen erfolgt der Kontakt mit dem Ausland durch Vermittlung des Bundes. Darunter fällt das Führen von Verhandlungen, die Unterzeichnung und die Ratifikation. Der Vertragsschluss erfolgt im Namen der Kantone. Die so geschlossenen Verträge bleiben kantonales Recht, was bedeutet, dass die Kantone für die Durchführung zuständig sind; gegenüber dem Ausland trägt allerdings der Bund die Verantwortung.³⁷ Die Vermittlung des Bundes ist oft formeller Natur. Dies bedeutet, dass sie entweder deshalb erfolgt, weil mit einer Zentralregierung verhandelt werden muss oder eine Vermittlung des Bundes durch die ausländischen Behörden ausdrücklich gewünscht wird. Sie ist materieller Natur, sofern der geplante Staatsvertrag auch Bundesaufgaben tangiert.

Die Vermittlung kann auf verschiedene Arten erfolgen. Üblich ist es vor allem, dass der Bund den betreffenden Vertrag im Namen der Kantone abschließt. Als Beispiel kann das bereits erwähnte Karlsruher Übereinkommen angeführt werden (FN 11), wo der Schweizerische Bundesrat im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura handelte.

In der Praxis werden diese Grundsätze über den amtlichen Verkehr nicht immer eingehalten. So ist es beispielsweise üblich, dass die Kantone (insbesondere St. Gallen und Graubünden) direkt mit dem Fürstentum Liechtenstein verhandeln, obwohl die Regierung in Vaduz eine Zentralregierung ist.³⁸

3. Die interkantonale Zusammenarbeit

3.1 Grundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit

Den wesentlichen Teil des kantonalen Vertragsrechts bilden in der Schweiz die interkantonalen Vereinbarungen. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Verträge zwischen zwei oder mehreren Kantonen über eine in ihren Kompetenzbereich fallende Materie.³⁹ Weil die Kantone in der Schweiz über eine große Autonomie verfügen, sind ihre Zuständigkeitsbereiche entsprechend zahlreich. So bestehen interkantonale Vereinbarungen in Bereichen wie Schule und Bildung,⁴⁰ Polizei,⁴¹ Steuern,⁴² Jagd und Fischerei⁴³ oder der Schifffahrt⁴⁴.

Verfassungsgrundlage der interkantonalen Zusammenarbeit bildet Art. 48 BV. Die Bestimmung entspricht in den Grundzügen Art. 56 BV betreffend die Staatsverträge der Kantone mit dem Ausland (Ziff. 2.1). Danach können die Kantone miteinander Verträge schließen oder gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Abs. 1). Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Kompetenz der Kantone, durch interkantonalen Vertrag interkantonale Organe einzusetzen und diese zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen zu ermächtigen (Abs. 3). Von dieser Kompetenz wird ein reger Gebrauch gemacht.⁴⁵ So bestehen in der Schweiz sog. „Konferenzen“, die auch rechtsetzende Aufgaben übernehmen können. Einen wichtigen Akteur stellt in diesem Zusammenhang die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), die zahlreiche Rechtsvorschriften im Bereich der Schule und Bildung erlässt. Das von interkantonalen Organen und Organisationen erlassene Recht zählt ebenfalls zum interkantonalen Recht.⁴⁶

Rechtlich wird das interkantonale Recht dem kantonalen Recht zugeordnet und darf somit nicht gegen Bundesrecht verstoßen. Innerhalb der kantonalen Hierarchie geht das interkantonale dem kantonalen Recht vor. Im Rahmen allfälliger gerichtlicher Verfahren wird das interkantonale Recht wie gewöhnliches kantonales Recht behandelt. Dies impliziert beispielsweise, dass interkantonale Regelungen – im Gegensatz zu Bundesgesetzen (vgl. Art. 190 BV) – auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden dürfen.

Die Anzahl interkantonomer Vereinbarungen lässt sich – u. a. aufgrund der verschiedenen Publikationsdefizite (dazu Ziff. 4.2) – kaum zuverlässig schätzen. Sie liegt bei etwa 800 Verträgen, einschließlich Erlasse interkantonomer Organe.

3.2 Schranken

Der Abschluss interkantonomer Vereinbarungen unterliegt grundsätzlich ähnlichen Schranken wie der Abschluss von Staatsverträgen. Dies bedeutet, dass solche Verträge dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen dürfen (Art. 48 Abs. 3; oben Ziff. 2.3). Unter der alten Bundesverfassung

unterlagen auch interkantonale Vereinbarungen der Genehmigungspflicht des Bundes (oben Ziff. 2.4). Diese wurde unter der neuen Bundesverfassung ebenfalls durch eine Informationspflicht ersetzt (Art. 48 Abs. 3 BV). Die Information hat nach der Verabschiedung des Entwurfs durch das mit der Ausarbeitung betraute interkantonale Organ oder nach der Annahme des Vertrags durch mindestens einen Vertragskanton (Art. 270 Abs. 2 lit. a RVOV) zu erfolgen. Unter denselben Voraussetzungen wie die Verträge mit dem Ausland sind auch interkantonale Vereinbarungen von der Informationspflicht befreit (Art. 61c RVOG und oben Ziff. 2.4). Es gilt dasselbe Verfahren wie bei Staatsverträgen mit dem Ausland. Ob sämtliche interkantonalen Vereinbarungen, für welche die Informationspflicht gilt, dem Bund auch tatsächlich zur Kenntnis gebracht werden, ist fraglich. Unter der alten Bundesverfassung war dies offenbar nicht der Fall, und es ist davon auszugehen, dass sich diesbezüglich nicht allzu viel geändert hat.⁴⁷ Im Bundesblatt 2012 finden sich jedenfalls nach Recherchen der Autoren gar keine Mitteilungen über interkantonale Vereinbarungen, im Bundesblatt 2011 lediglich sechs solche Meldungen, wobei eine einzige eine bilaterale Vereinbarung betraf.⁴⁸ Das Bundesblatt 2013 enthielt bis Ende März bereits vier Mitteilungen über Verträge zwischen Kantonen.⁴⁹

In der Praxis bestehen kaum praktische Instrumente, um Rechte und Pflichten im Bereich Bund-Kantone durchzusetzen. Zwar steht bei möglichen Konflikten die staatsrechtliche Klage (Art. 120 BGG⁵⁰) zur Verfügung, doch wird in der Praxis – aus föderalistischen Überlegungen sowie aufgrund der gegenseitigen Rücksichtnahme – praktisch kein Gebrauch davon gemacht.

4. Probleme

4.1 Eingeschränkte demokratische Legitimation

Das Verfahren, in welchem Staatsverträge und interkantonale Vereinbarungen verabschiedet werden, wird durch das jeweilige innerkantonale Recht festgelegt. Dieses regelt unter anderem, ob ein bestimmter Vertrag der Genehmigung des Parlaments bedarf oder durch die Regierung in eigener Kompetenz abgeschlossen werden darf oder ob er allenfalls dem Referendum unterliegt.⁵¹ In der Regel gelten dieselben Grundsätze wie beim Abschluss von Staatsverträgen durch den Bund. Dies bedeutet, dass die Verhandlungen durch die Kantonsregierungen geführt werden. Die Mitwirkungsrechte der Parlamente beschränken sich höchstens auf die Genehmigung bestimmter Verträge, wobei sie lediglich das Recht haben, den Vertrag als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen; materielle bzw. inhaltliche Änderungen können sie nicht vornehmen. Auf Verträge, die in die alleinige Zuständigkeit der Exekutive fallen, haben die Parlamente keinen Einfluss. Dies führt nicht nur zu einer Schwächung der Rolle der Parlamente, sondern auch zu mehr Intransparenz, zumal die Öffentlichkeit von den Tätigkeiten der Exekutive oft ausgeschlossen ist. Die Parlamente der Schweizer Kantone empfinden diese Situation als unbefriedigend, weil dadurch ganze Regelungsbereiche dem primären Gesetzgeber entzogen werden. Das Problem stellt sich insbesondere im Bereich des interkantonalen Rechts, zumal die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zunehmend an Bedeutung gewinnt (vgl. auch

oben Ziff. 3). In der Schweiz spricht man in diesem Zusammenhang von einem „Demokratiedefizit“.

Vor diesem Hintergrund streben die kantonalen Parlamente seit einigen Jahren mehr Mitspracherechte beim Abschluss interkantonalen Vereinbarungen an. Zu diesem Zweck wurde beispielsweise die Interessengemeinschaft Kantonsparlamente (ICC),⁵² eine einfache Gesellschaft mehrerer Kantonsparlamente, gegründet. Ziel dieses interparlamentarischen Gremiums bildet die Verstärkung der Kooperation zwischen den kantonalen Parlamenten, die – im Gegensatz zu den Kantonsregierungen – über keine institutionalisierten Kontakte verfügen. In die gleiche Richtung zielt auch die im November 2011 gegründete Interkantonale Legislativkonferenz (ILK). Sie will dazu beitragen, dass die Position und Bedeutung der Kantonsparlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit gestärkt wird. Ein weiteres Ziel bildet die Abgabe koordinierter Stellungnahmen im Rahmen der Erarbeitung interkantonalen Rechtserlasse.

Über die größte Erfahrung im Bereich der interparlamentarischen Zusammenarbeit verfügen die Parlamente der Westschweizer Kantone. Bereits 2001 beschlossen die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura eine Vereinbarung über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland, die 2002 in Kraft trat.⁵³ Die Vereinbarung sah die Schaffung durch alle vertragsschließenden Kantone einer Kommission für Vereinbarungen über auswärtige Angelegenheiten vor (Art. 2), die mit verschiedenen Mitwirkungsrechten ausgestattet wurde. Eine wichtige Bestimmung stellte Art. 7 dar, welcher interkantonale Vereinbarungen und Verträge der Kantone mit dem Ausland nach der Unterzeichnung durch die Regierungen der Ratifikation durch das Parlament unterstellte. Tatsächlich wurde diese Vereinbarung allerdings nur auf Verträge angewendet, die nach dem Recht des jeweiligen Kantons dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt waren. Weil die Regeln über das Referendum von Kanton zu Kanton verschieden sein können, konnte nicht sichergestellt werden, dass die Parlamente sämtlicher Vertragskantone in gleicher Weise involviert waren.⁵⁴ Die Vereinbarung wurde seither durch einen neuen Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente, ParlVer⁵⁵) ersetzt. Die beteiligten Kantone konnten seit 2010 der neuen Vereinbarung beitreten. Die Vereinbarung hat den Vorteil, dass sie eine stärkere Institutionalisierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit bewirkt, indem namentlich verschiedene interparlamentarische Gremien (Kommissionen) eingesetzt werden. Die Mitwirkung der Parlamente wurde im Verhältnis zur alten Vereinbarung erweitert: Neu muss die Ratifikation durch die Parlamente immer erfolgen, sofern der betroffene Vertrag in mindestens zwei Vertragskantonen der Genehmigung des Parlaments unterliegt. Ob Verträge tatsächlich der Genehmigung des Parlaments unterbreitet werden, bestimmt jedoch jeder Kanton selbst. Kennen einzelne Vertragskantone die Möglichkeit der Genehmigung des Parlaments nicht, entfällt auch die Pflicht zur Ratifikation durch das Parlament (Art. 7 ParlVer). Insofern vermag auch die neue Vereinbarung nicht vollständig zu überzeugen.⁵⁶

Wie viele Staatsverträge tatsächlich dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden, lässt sich kaum ermitteln und hängt vom jeweiligen kantonalen Recht bzw. der jeweiligen kantonalen Praxis ab.⁵⁷

4.2 Fehlende Transparenz

Die Publikation (Kundmachung) von Rechtsvorschriften bildet grundsätzlich unabdingbare Voraussetzung für deren Anwendbarkeit gegenüber den Bürgern. Dieser rechtsstaatliche Grundsatz ist von allgemeiner Tragweite und gilt für Rechtsnormen aller staatlicher Stufen. Bei interkantonalen und internationalen Vereinbarungen ist die Kundmachung keine Voraussetzung für deren interkantonale bzw. internationale Geltung, denn mit der Ratifikation sind die Parteien an die vertraglichen Rechte und Pflichten gebunden. Anders verhält es sich, sofern eine interkantonale Vereinbarung oder ein Vertrag mit dem Ausland die Bürger verpflichten oder berechtigen soll: In diesem Fall tritt die Rechtsverbindlichkeit erst mit der Kundmachung ein. Die Veröffentlichung wirkt in diesem Fall konstitutiv. Aus der Sicht der Rechtsuchenden zählt in der Schweiz allein die Kundmachung im amtlichen Publikationsorgan eines Kantons. Nicht korrekt publizierte interkantonale Vereinbarungen oder Verträge mit dem Ausland dürfen keine Rechtswirkungen entfalten.⁵⁸

Die Zusammenarbeit der Kantone, sei es untereinander oder mit dem Ausland, zeichnet sich allerdings durch eine gewisse Intransparenz aus, obwohl auch in diesem Rahmen Rechte oder Pflichten festgelegt werden können. Eine zuverlässige Übersicht über sämtliche von den Kantonen abgeschlossenen Verträge besteht derzeit nicht. In der Lehre wurden insbesondere die Defizite im Bereich der Publikation interkantonomer Vereinbarungen, einschließlich von Rechtsnormen interkantonomer Organisationen, aufgezeigt.⁵⁹

Die Kundmachung der kantonalen Staatsverträge mit dem Ausland wurde in der Lehre und Praxis bisher nur wenig analysiert. Ein kurzer Blick in die kantonalen Rechtssammlungen lässt allerdings vermuten, dass die Kantone bei Weitem nicht alle Staatsverträge veröffentlichen, denen sie beigetreten sind. Untersuchungen aus den 90er Jahren haben ergeben, dass offenbar rund die Hälfte der kantonalen Verträge mit dem Ausland weder kundgemacht noch dem Bund zur Genehmigung unterbreitet worden waren, obwohl zu jener Zeit die Genehmigungspflicht noch in Kraft war (vgl. Ziff. 2.4).⁶⁰ Eine Studie aus dem Jahr 1988 kam zum Ergebnis, dass ca. 140 Verträge der Kantone mit dem Ausland in Kraft waren, wobei sog. Verwaltungsvereinbarungen sowie privatrechtliche Verträge der Kantone und Gemeinden mit dem Ausland nicht mitgezählt wurden. Gestützt auf Rückmeldungen der Kantone wurden 1999 ca. 300 kantonale Staatsverträge registriert.⁶¹ Wie es sich heute verhält, nach Wegfall der Genehmigungspflicht durch den Bund, ist offen. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Dunkelziffer sehr hoch ist, zumal manche Staatsverträge nicht einmal der Informationspflicht unterstehen.

Darüber, weshalb insbesondere Staatsverträge nicht systematisch kundgemacht werden, lässt sich – mangels genauer Informationen – nur spekulieren. Möglicherweise gehen die Kantone davon aus, dass einzelne Staatsverträge privatrechtlicher Natur sind und deshalb nicht Art. 56 BV und dem darauf beruhenden Verfahren unterstehen; eine weitere mög-

liche Erklärung wäre, dass die Kantone davon ausgehen, dass die meisten Staatsverträge nicht rechtsetzend sind, d. h. den einzelnen Bürger weder berechtigen noch verpflichten, und deshalb nicht zwingend zu publizieren sind. Schließlich kann es aber auch sein – gleich wie bei den interkantonalen Vereinbarungen –, dass die für die Publikation zuständigen Stellen, aufgrund der unterschiedlichen Verfahren sowie von Kommunikationsschwierigkeiten innerhalb des Kantons, schlicht keine Kenntnis von den betreffenden Staatsverträgen erlangen.

Unsicherheiten betreffend die Anzahl kantonaler Staatsverträge sind auch durch das Alter vieler Vereinbarungen bedingt. So kann man feststellen, dass viele Staatsverträge, die (zumindest formell) noch in Kraft stehen, sehr alt sind und teilweise noch von der Zeit vor dem modernen Bundesstaat datieren (d. h. vor 1848). Als Beispiele können erwähnt werden die Übereinkunft vom 4. und 18. Februar 1837 zwischen schweizerischen Kantonen und dem Königreich Sachsen über gleichmäßige Behandlung der gegenseitigen Staatsangehörigen in Konkursfällen (FR 28.84), die Übereinkunft zwischen den schweizerischen Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt- und Landtheil), Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf sowie Appenzell Auser-Rhoden, und dem Königreich Bayern über gleichmäßige Behandlung der gegenseitigen Staatsangehörigen in Konkursfällen vom 11. Mai/27. Juni 1834 (BS 230.710) oder der *Traité entre Sa Majesté très chrestienne et la République de Genève* vom 15. August 1749 (GE A 1 02). In diesen Fällen stellt sich auch die Frage nach der heutigen Geltung derartiger Verträge bzw. nach deren allfälliger Gegenstandslosigkeit.

Demgegenüber wurde im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit seit geraumer Zeit festgestellt, dass die kantonalen Gesetzessammlungen nicht das gesamte interkantonale Recht enthalten, das für die jeweiligen Kantone verbindlich ist. Zudem leiden die kantonalen Publikationen oft an Aktualitätsdefiziten. Schließlich lässt sich nicht immer mit Sicherheit ermitteln, wann ein Kanton einer bestimmten Vereinbarung beigetreten ist oder wann die jeweilige Vereinbarung in Kraft getreten ist. Seit Jahrzehnten bestehen Bestrebungen, ein zentrales Publikationsorgan für das gesamte interkantonale Recht zu schaffen. Das Zentrum für Rechtsinformation (ZRI) hat sich diesem Problem in letzter Zeit angenommen und versucht, zusammen mit den Kantonen, praktikable Lösungen zu erarbeiten.

Literatur

- Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Zürich 2007
- Bühler Othmar, Die Staatsverträge der Kantone, in: *LeGes* 1999/3, S. 75–85.
- Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2008
- Ivanov Daniela/Roth Marius, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Publikation des interkantonalen Rechts, in: *LeGes* 2009/2, S. 235–252
- Martinet Vincent, La conclusion des conventions internationales et intercantionales au regard de la séparation des pouvoirs, spécialement dans le canton de Genève, in: *ZBl* 112/2011, S. 173–208
- Mägli Patrick, Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland, in: *LeGes* 2004/1, S. 189–197.
- Pfisterer Thomas, § 33: Auslandsbeziehungen der Kantone, in: Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul/Thürer Daniel (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, S. 525–546

Sägesser Thomas, Art. 61c, in: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Kommentar, Bern 2007, S. 591–598 (zit.: Sägesser, Art. 61c)

Sägesser Thomas, Art. 62, in: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Kommentar, Bern 2007, S. 599–606 (zit.: Sägesser, Art. 62)

Anmerkungen

- 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
- 2 Sägesser, Art. 61c, S. 594; Biaggini, N 3 zu Art. 56; Häfelin/Haller/Keller, S. 332.
- 3 Pfisterer, S. 544.
- 4 Bühler, S. 79.
- 5 Vgl. z.B. Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, im Namen der Regierung des Kantons Zürich, und der Regierung der Italienischen Republik betreffend den Betrieb des schweizerisch-italienischen Liceo Artistico Zürich (ZH 413.227) oder Vereinbarung über die Beteiligung des Landes Vorarlberg am Neu-Technikum Buchs (SG 234.112).
- 6 Vgl. z. B. Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch den Regierungsrat, einerseits, und der Stadt Weil am Rhein, vertreten durch den Bürgermeister, andererseits, betreffend die Verwertung und Vernichtung von Abfallstoffen (BS 786.360), Staatsvertrag zwischen dem Kanton Schaffhausen und dem Land Baden-Württemberg über die Beseitigung der Abwässer aus dem Bibertal und dem Hegau (SH 814.210) oder Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Bau einer Rheinbrücke zwischen Säckingen und Stein (Aargau) (AG 750.100).
- 7 Z. B. Vereinbarung über die Aufnahme von Patienten aus dem Fürstentum Liechtenstein in den st. gallischen Heil- und Pflegeanstalten St. Pirminsberg und Will (SG 322.51).
- 8 Vgl. z. B. Convention instituant le Groupement local de coopération transfrontalière «Projet d'agglomération francovaldo-genevois», en vue d'en assurer la gouvernance (CAGglo; GE A 1 13).
- 9 Biaggini, N 3 zu Art. 56.
- 10 SR 0.131.1
- 11 Übereinkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der französischen Republik und der Regierung des Großherzogtums Luxemburg über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen (AG 181.100). Das Übereinkommen gilt in der Schweiz für die Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura (vgl. Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4). Es ermächtigt die Gebietskörperschaften, miteinander Kooperationsvereinbarungen zu schließen (Art. 3).
- 12 Vgl. Pfisterer, S. 543.
- 13 Vgl. Häfelin/Haller/Keller, S. 333.
- 14 Mitglieder der Internationalen Bodensee-Konferenz bilden einzelne Kreise der deutschen Länder Baden-Württemberg und Bayern, das Land Vorarlberg, das Fürstentum Liechtenstein sowie die Schweizer Kantone Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Zürich (vgl. www.bodenseekonferenz.org).
- 15 Vgl. auch Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Raum Oberrhein (BS 119.400; SR 0.131.21); für die Schweiz gehören dazu die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Jura.
- 16 Die Vereinbarung zur Gründung dieser Konferenz ist am 10. Juni 1987 in Kraft getreten. Sie wurde allerdings in den Kantonen offenbar nicht publiziert. Mitglieder bilden die Kantone Genf, Waadt und Wallis sowie die französischen Departemente Ain und Haute-Savoie; vgl. dazu auch Martinet, S. 200.
- 17 Pfisterer, S. 529.
- 18 Bühler, S. 79; Biaggini, N 4 zu Art. 56.
- 19 Sägesser, Art. 62, S. 601.
- 20 Pfisterer, S. 544.
- 21 Zur Genehmigungspflicht unter der alten Bundesverfassung vgl. Mägli, S. 189 f.
- 22 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes vom 21. März 1997 (SR 172.010)
- 23 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung des Bundes vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
- 24 Pfisterer, S. 544 f.; Sägesser, Art. 61c, S. 596.
- 25 Mägli, S. 192.
- 26 Ausführlich zum Prüfungsverfahren durch den Bund Sägesser, Art. 62, S. 601 ff.

- 27 Säegger, Art. 61c, S. 597.
- 28 Vgl. Botschaft zur Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über die Kantone unter sich oder mit dem Ausland) BBl 2004 7103, 7118.
- 29 Säegger, S. 595.
- 30 Säegger, Art. 62, S. 605.
- 31 Vgl. auch Mägli, Anmerkung, S. 194; Bühler, S. 76.
- 32 Vgl. Bühler, S. 75 f.
- 33 Vgl. BBl 2012 6008 (Accord de coopération dans les domaines de la santé primaire et du développement rural entre le Gouvernement de la République et Canton du Jura, agissant par le Conseil fédéral suisse, et le Gouvernement de la République du Cameroun).
- 34 Weitere Beispiele für den Zeitraum 2004/2005 finden sich bei Säegger, Art. 61c, S. 595.
- 35 Bühler, S. 82.
- 36 Pfisterer, S. 545.
- 37 Säegger, Art. 61c, S. 594.
- 38 Vgl. z. B. Vereinbarung zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und dem Kanton St. Gallen über den Besuch der Kantonsschule Sargans durch Schüler aus dem Fürstentum Liechtenstein (SG 215.351).
- 39 Ivanov/Roth, S. 235 f.
- 40 Z. B. Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 (SO 411.214.1)
- 41 Z. B. Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz) vom 6. November 2009 (ZG 511.1)
- 42 Im Vordergrund stehen verschiedene Gegenrechtsvereinbarungen zwischen den Kantonen über Steuerbefreiungen, wie z. B. Vereinbarung zwischen dem Staatsrat der Republik und des Kantons Neuenburg und dem Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend Befreiung gewisser Zuwendungen von sämtlichen Erbschafts- und Schenkungssteuern, vom 10. Dezember 1971 (AG 633.250).
- 43 Z. B. Konkordat vom 19. Februar 1998 über die Jagd auf dem Murtensee (FR 922.6)
- 44 Z. B. Interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Vierwaldstättersee vom 20. Juni 1997 (OW 774.3)
- 45 Vgl. z. B. Prüfungsreglement der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Prüfungsreglement) vom 3. Juli 2006 (ZG 414.367); das Reglement wurde durch den Konkordatsrat der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz, eine interkantonale Anstalt, erlassen.
- 46 Ausführlich dazu Ivanov/Roth, S. 236.
- 47 Vgl. auch Säegger, Art. 61c, S. 592, mit Hinweisen.
- 48 BBl 2011 271 (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB]), 1857 (Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen), 2156 (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente), 2299 (Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Wirtschaftsdelikten zwischen den Kantonen Uri, Obwalden und Nidwalden), 2535 (Interkantonale Vereinbarung vom 16. September 2010 über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention) und 8761 (Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden).
- 49 Vgl. BBl 2013 247 (Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung), 619 (Interkantonale Vereinbarung über den Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen Jura und Neuenburg), 1145 (Interkantonale Vereinbarung über die Fachhochschule Westschweiz [HES-SO]) und 1576 (Interkantonale Vereinbarung vom 24. Mai 2012 über die Hochschule ARC Bern-Jura-Neuenburg).
- 50 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
- 51 Vgl. auch Martinet, S. 174 ff.
- 52 www.kantonsparlamente.ch
- 53 Die Vereinbarung war bis Ende 2010 in Kraft; sie kann beispielsweise eingesehen werden unter: <http://www.lexfind.ch/dtah/5174/2/>
- 54 Vgl. auch Martinet, S. 177 f.
- 55 Vgl. z. B. FR 121.4
- 56 Zum Ganzen Martinet, S. 178 f.
- 57 Vgl. für den Kanton Genf die Ausführungen von Martinet, S. 199 f.
- 58 Ausführlich zur Kundmachung interkantonalen Vereinbarungen vgl. Ivanov/Roth, S. 237.
- 59 Vgl. Ivanov/Roth, S. 237 ff., mit zahlreichen Beispielen.
- 60 Bühler, S. 76, mit Hinweisen.
- 61 Zu den verschiedenen Studien Bühler, S. 76 f.

Hauptstraße 15a – Die erste Adresse des kooperativen Bundesstaates

Von
Andreas ROSNER

I. Einleitung

Ich gratuliere den Veranstaltern der 10. Klagenfurter Legistikgespräche zum Jubiläum und danke für die Einladung, nach fünf Jahren Pause wieder einen Vortrag zu gestalten. Als Thema wurden mir die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG vorgeschlagen, über die ich schon bei den ersten Klagenfurter Legistikgesprächen vor neun Jahren referieren durfte.¹ Der Beitrag unternimmt es, die Staatspraxis der Jahre 2008 bis 2012 zum Stichtag 31. 12. 2012 darzustellen und zu analysieren. Dazu werde ich die Metapher des Hauses verwenden und habe diesem Haus die Adresse Hauptstraße 15a zugewiesen. Hauptstraße deshalb, weil Art. 15a B-VG eine typische Bestimmung der Gesamtverfassung im Sinne der Kelsenschen Dreikreisethorie darstellt und von der prinzipiellen Gleichrangigkeit von Bund und Ländern im Bundesstaat ausgeht. Dies ergibt sich insbesondere durch das aus dem Völkerrecht abgeleitete Vertragsmodell, das keine Über- oder Unterordnung kennt, wie sie etwa aus Art. 99 Abs. 1 B-VG, einer anderen zentralen Bestimmung der Gesamtverfassung, hervorleuchtet.² Hauptstraße auch deshalb, weil sie durchaus stark befahren wird und Art. 15a B-VG, ganz im Gegensatz zu Art. 16 B-VG,³ keineswegs totes Recht darstellt (siehe Anhang unter XIV.)

II. Typologie

Zunächst eine kurze Typologie. Art. 15a Abs. 1 B-VG ermächtigt Bund und Länder, untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches zu schließen; Abs. 2 ermächtigt die Länder, selbiges untereinander über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches zu tun.

Je nach Beteiligung ergibt sich folgende Übersicht:

Beteiligung	Mit Bund (Art. 15a Abs. 1)	Ohne Bund (Art. 15a Abs. 2)
Alle neun Länder	Universelle Bund-Länder-Vereinbarung	Universelle Länder-Vereinbarung
Drei bis acht Länder	Partikulare Bund-Länder-Vereinbarung	Partikulare Länder-Vereinbarung
Zwei Länder	Partikulare Bund-Länder-Vereinbarung	Bilaterale Länder-Vereinbarung
Ein Land	Bilaterale Bund-Länder-Vereinbarung	–

Zu erwähnen ist auch das BVG über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl. I 61/1998, das Bund, Länder und Gemeinden ermächtigt, miteinander Vereinbarungen über einen Konsultationsmechanismus und einen Stabilitätspakt abzuschließen (siehe gleich unten III.). Dabei handelt es sich im Sinne der obigen Terminologie also um universelle Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarungen.

Zwei wichtige Rechtsfragen, die auch in rechtspolitischer Diskussion stehen, seien hier erwähnt: 15a-Vereinbarungen können nicht unmittelbar die geltende Kompetenzverteilung ändern⁴ und sie sind nicht self-executing, bedürfen also stets einer Umsetzung durch die zuständigen Normsetzer.⁵

III. Hauptstraße 15a, Fundament

Globaler Finanzausgleich: Stabilität und Partnerschaft

Der Finanzausgleich, also die Aufteilung der öffentlichen Mittel auf die Gebietskörperschaften, ist vor allem in einem Bundesstaat von herausragender Bedeutung. § 3 und § 4 F-VG 1948 bestimmen dazu, dass die (einfache) Bundesgesetzgebung die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden regelt. Dabei hat sie darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Finanzausgleichsgesetze werden in der Staatspraxis von den Finanzausgleichspartnern (Bund, Länder, Gemeinden) beraten und bei Einigung in einem Finanzausgleichspaktum festgehalten, dem der Bundesgesetzgeber sodann inhaltlich folgt.

Eine andere Regelungstechnik erfordern die budgetären Stabilitätsverpflichtungen, die die Republik Österreich als Mitgliedstaat der Europäischen Union treffen. Die Finanzausgleichsgesetze des Bundes können ja nur Besteuerungsrechte und Abgabenerträge verteilen, nicht aber etwa die Neuverschuldung von Ländern und Gemeinden regeln. Daher war der Abschluss von universellen Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarungen erforderlich, im Berichtszeitraum der Österreichische Stabilitätspakt 2008 [VE01]⁶ und der Österreichische Stabilitätspakt 2011 [VE02]. Ein Österreichischer Stabilitätspakt 2012 ist bereits unterzeichnet, jedoch noch nicht kundgemacht.⁷ In diesen Vereinbarungen verpflichten sich die Vertragspartner zu budgetären Stabilitätsbeiträgen, um die gesamtstaatliche Haushaltsstabilität sicherzustellen.

In engem Zusammenhang damit steht die universelle Bund-Länder-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens [VE03], die eine Weiterführung der Organisations- und Finanzierungsreform im Bereich des Gesundheitswesens beinhaltet. Der enge Zusammenhang besteht vor allem wegen des beträchtlichen Finanzierungsvolumens, das der Gesundheitsbereich beansprucht und weshalb zur Erreichung der in den Stabilitätspakten vereinbarten Stabilitätsziele auch und vor allem eine Kostendämpfung im Gesundheitsbereich erforderlich ist. Verhandlungen von Bund, Ländern und Sozialversicherungen über eine Neuordnung des Gesundheitsbereiches („Zielsteuerung Gesundheit“) fanden im Jahr 2012 statt und mündeten in zwei 15a-Vereinbarungen, die am 19. Dezember 2012 in Innsbruck unterzeichnet wurden.

IV. Hauptstraße 15a, Souterrain

Sektoraler Finanzausgleich: Feinabstimmung

Zwei Vereinbarungen im Berichtszeitraum befassen sich mit finanzausgleichsrechtlichen Sonderregelungen: die universelle Bund-Länder-Vereinbarung über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für

Insassen von Justizanstalten [VE05] und die universelle Länder-Vereinbarung, mit der die Vereinbarung betreffend den Landesgrenzen überschreitenden Berufsschulbesuch geändert wird [VE21]. In ersterer geht es um eine Pauschalzahlung der Länder an den Bund zum Ausgleich dafür, dass sie in ihren Krankenanstalten für medizinische Versorgungsleistungen an den – nicht sozialversicherten – Insassen von Justizanstalten höhere Gebühren einheben als für sozialversicherte Personen.

Mit [VE21] wurde eine Valorisierung jenes Betrages vereinbart, der zwischen den Ländern im Bereich der gewerblichen Berufsschulen als finanzieller Ausgleich für Schülerinnen und Schüler, die auf Grund eines Landesgrenzen überschreitenden Berufsschulspiegels eine Berufsschule in einem anderen Land besuchen, vorgesehen ist.

V. Hauptstraße 15a, Hochparterre

Motivierender Finanzausgleich: Zweckzuschüsse statt Bundeskompetenz – und bist du nicht willig, so brauch ich Geld halt

Mehrere universelle Bund-Länder-Vereinbarungen im Berichtszeitraum weisen folgendes Muster auf: Der Bund möchte auf einem Gebiet, das reine Länderkompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung ist, bestimmte Maßnahmen verwirklicht sehen. Eine Änderung dieser Kompetenzlage ist inopportun oder nicht durchsetzbar. Bund und Länder vereinbaren daher diese Maßnahmen. Der Bund stellt den Ländern dafür für einen begrenzten Zeitraum Zweckzuschüsse zur Verfügung („Anschubfinanzierung“), die Länder setzen die Maßnahmen um.

Diesem Muster folgen die Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes [VE06], die Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen [VE10], die Vereinbarung über eine Änderung der Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen [VE13], die Vereinbarung über den Ausbau der ganztägigen Schulformen [VE14], die Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots [VE15] und die Vereinbarung über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen [VE17]. Sie betreffen also den Kindergarten- und Pflichtschulbereich.

Dem Bund gelingt es damit, seinen Einfluss auf für ihn kompetenzfremde Bereiche auszudehnen; die Länder profitieren von der Zusatzfinanzierung des Bundes für Maßnahmen, die sie sonst nach finanzausgleichsrechtlichen Grundsätzen alleine finanzieren müssten. Trotzdem droht den Ländern die Gefahr, mit derartigen Vereinbarungen wegen der überlegenen Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes Regelungsspielräume zu verlieren.

VI. Hauptstraße 15a, Mezzanin

Do ut des: Förderjunktime

Im bürgerlichen Recht kennzeichnet man mit der lateinischen Kurzformel „do ut des“ (ich gebe, damit du gibst) das verschränkte Verhältnis der beiden Leistungspflichten eines synallagmatischen Vertrags. Ähnlich funktionieren Förderjunktime, wie sie in den universellen Bund-Länder-Vereinbarungen über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung [VE07] samt Änderung [VE18] und über die Förderung von Lehrgängen für Erwachsene im Bereich Basisbildung/Grundkompetenzen sowie von Lehrgängen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses [VE16] sowie begleitend dazu in der Vereinbarung über die Anerkennung des Qualitätsrahmens für die Erwachsenenbildung Ö-Cert [VE19] geregelt sind. Inhaltlich handelt es sich dabei meist um Querschnittsmaterien. Bei Förderjunktimen gilt Ähnliches wie oben: der Bund erweitert seinen Einfluss auf Landesmaterien, die Länder profitieren finanziell, beschränken aber ihre Budgethoheit überproportional zum Bund.

VII. Hauptstraße 15a, Beletage

9 + 1 = 15a: Die höhere Mathematik der Querschnittsmaterien

1. *Durch EU-Recht motivierte Vereinbarungen*

Die Pflicht zur Umsetzung einer EU-Richtlinie trifft zunächst den Mitgliedstaat, der dabei durch die Organe zu handeln hat, die dazu durch innerstaatliches Recht berufen sind. Art. 23d Abs. 5 B-VG normiert, dass sich die Umsetzungskompetenz nach der allgemeinen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung richtet. Die innerstaatliche Zuständigkeit bestimmt sich also allein nach dem Regelungsgegenstand und somit unabhängig davon, ob es sich um Gemeinschaftsrechtsumsetzung handelt oder nicht.⁸

Dies führt im Bereich von sogenannten Querschnittsmaterien dazu, dass sowohl Bund als auch Länder zur Richtlinienumsetzung zuständig sind. Diese durch das Schlagwort „9 + 1“ benannte Situation stellt einen naheliegenden Anwendungsfall für universelle Bund-Länder-Vereinbarungen dar. Musterbeispiel dafür ist die 2011 in Kraft getretene Vereinbarung zur Umsetzung der Richtlinie über Endenergieeffizienz [VE12], in deren Art. 1 Abs. 1 es dementsprechend heißt: „Ziel dieser Vereinbarung ist es, eine zwischen den Vertragsparteien koordinierte Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen [...] zu gewährleisten.“

Auch die Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013 [VE04] fällt in diese Kategorie, wobei es sich hier nicht um Richtlinienumsetzung, sondern um Begleitregelungen zu EU-Verordnungen handelt.

2. *Nicht durch EU-Recht motivierte Vereinbarungen*

Zwei universelle Bund-Länder-Vereinbarungen stellen die Koordination in Querschnittsmaterien sicher. Die Vereinbarung, mit der die Vereinbarung über zivilrechtliche

Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken geändert wird [VE08] befasst sich mit dem „grauen Grundverkehr“ (Bund: Zivilrechtswesen; Länder: Regelungen, die den Grundstücksverkehr für Ausländer und den Verkehr mit bebauten oder zur Bebauung bestimmten Grundstücken verwaltungsbehördlichen Beschränkungen unterwerfen; Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG), die Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen [VE09] mit Maßnahmen zum sogenannten „Klimaschutz“ (Bund: verschiedene umweltrelevante Kompetenzen; Länder: Förderung des Wohnbaus).

VIII. Hauptstraße 15a, zweiter Stock

15a > 12: Grundsatzvereinbarung statt Grundsatzgesetz

Gem. Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG ist das „Armenwesen“ Bundessache in der Gesetzgebung über die Grundsätze und Landessache in der Erlassung von Ausführungsgesetzen und der Vollziehung. Ein Bundesgrundsatzgesetz wurde jedoch nie erlassen, und somit regeln die Länder die Materie im grundsatzfreien Raum gem. Art. 15 Abs. 6 B-VG. Mit der Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung [VE11] haben Bund und Länder eine gewisse Vereinheitlichung „zur Herstellung eines bundesweit einheitlichen Mindeststandards und harmonisierter landesgesetzlicher Regelungen in der Sozialhilfe“⁹ vereinbart.

Bemerkenswert ist der jüngst bekanntgewordene Entwurf des BMWFJ für eine Vereinbarung zur Jugendwohlfahrt. Zur Vorgeschichte: Entwürfe für ein neues Bundes-Kinder- und Jugendhilfe(grundsatz)gesetz sahen insbesondere das sogenannte Vier-Augen-Prinzip in der Jugendwohlfahrt vor, das bei den vollziehenden Ländern für Mehrkosten gesorgt hätte. Drei Länder lösten daher den Konsultationsmechanismus aus. Dies hätte nun – ohne Einigung zwischen Bund und Ländern über die Kostentragung – zu einer Kostenersatzpflicht des Bundes geführt.¹⁰ Der Bund schlug den Ländern daher vor, einen anderen Weg zu gehen: in einer allen Ländern offen stehenden Vereinbarung sollten diese sich verpflichten, das Vier-Augen-Prinzip bei bestimmten Maßnahmen in der Jugendwohlfahrt („Gefährdungsabklärung“ und „Hilfeplanung“) zu normieren. Dafür würde der Bund für 2013 und 2014 insgesamt 12 Mio. Euro Anschlagfinanzierung zur Verfügung stellen. Diese Mittel sollen nur unter die abschließenden Länder aufgeteilt werden. Es handelt sich also, pointiert formuliert, um eine Bundesprämie für gesetzgeberisches Wohlverhalten. Damit könnte der Bund die gewünschte Änderung ohne Grundsatzgesetz durchsetzen und somit die Kostentragungsfolgen der Konsultationsmechanismus-Vereinbarung vermeiden.

In der Tagung der LandesjugendwohlfahrtsreferentInnenkonferenz im Oktober 2012 wurde dieser Entwurf im Beisein von BM Mitterlehner kritisch diskutiert, wobei insbesondere angemerkt wurde, dass der Entwurf nicht gemeinsam erarbeitet wurde. Die LandesjugendwohlfahrtsreferentInnenkonferenz war sich zusammenfassend einig, dass die Erlassung eines Bundesgrundsatzgesetzes einer 15a-Vereinbarung vorzuziehen ist.

IX. Hauptstraße 15a, dritter Stock

Gemeinsam statt einsam: Länderübergreifende Einrichtungen

Mit der Vereinbarung über die Errichtung einer gemeinsamen Sachverständigenkommission in Tierzuchtangelegenheiten (Tierzuchtrat) [VE20] schufen die Länder ein von allen Ländern beschicktes Sachverständigengremium zur effizienten Erstellung von Gutachten in Verfahren zur Anerkennung von Zuchtorganisationen.¹¹ Dieser durchaus innovative Ansatz zur Verwaltungsreform hat sich in der Praxis seit der Konstituierung des Tierzuchtrates im Jahre 2009 bewährt, was man auch daran sehen kann, dass wir mittlerweile (Stand 1. 1. 2013) bei der 35. Sitzung des Gremiums halten.

X. Hauptstraße 15a, Penthouse

Einheit in der Vielfalt: Koordinierte Ausübung von Länderzuständigkeiten

Dies stellt den gleichsam „klassischen“ Fall der universellen Ländervereinbarung dar: die Länder einigen sich in einer landesgesetzlich zu regelnden Angelegenheit ohne Mitwirkung des Bundes auf gemeinsame Vorgaben für ihre Landesgesetze. Diese Vorgaben sind entweder durch EU-Recht vorgeformt oder werden von den Ländern autonom geschaffen.

1. Durch EU-Recht motivierte Vereinbarungen

Die universelle Länder-Vereinbarung über die Marktüberwachung von Bauprodukten [VE22] zeigt den europarechtlichen Bezug deutlich: „Die Vertragsparteien kommen vor dem Hintergrund der Verordnung [...] über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten [...] überein, nachstehende Regelungen über die Marktüberwachung von Bauprodukten im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu treffen.“ (Art. 1 der zit. Vereinbarung) Es handelt sich somit nicht um Richtlinienumsetzung, sondern um die Koordinierung von Begleitregelungen zu einer Verordnung.

Die universelle Vereinbarung über das Inverkehrbringen von Kleinf Feuerungen und die Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken [VE23] regelt das Inverkehrbringen von Kleinf Feuerungen und die Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken hinsichtlich luftreinhalterechtlicher Aspekte ebenfalls unter Berücksichtigung europarechtlicher Vorschriften.

2. Nicht durch EU-Recht motivierte Vereinbarungen

Sieben Länder haben die Vereinbarung über die Helmpflicht beim Wintersport [VE24] abgeschlossen, somit also eine bloß partikuläre Ländervereinbarung. Geplant war zunächst eine Vereinbarung aller Länder; Tirol und Vorarlberg haben jedoch schließlich eine Unterzeichnung abgelehnt. Der Vereinbarung ging eine öffentliche Diskussion über die Sicherheit auf Skipisten voraus, die durch einen schweren Skiunfall eines deutschen Spitzenpolitikers in Österreich ausgelöst wurde.

XI. Hauptstraße 15a, Dachboden und Dach

Grundlagen der örtlichen Zuständigkeit: Grenzfragen

Tirol und Vorarlberg haben mit der bilateralen Vereinbarung, mit der die Vereinbarung zwischen den Ländern Vorarlberg und Tirol über die Feststellung des Verlaufes der gemeinsamen Landesgrenze und die Instandhaltung der Grenzzeichen geändert wird [VE26], Details ihrer gemeinsamen Landesgrenze geregelt. Ein derartiger Regelungsgegenstand zeigt deutlich das völkerrechtliche Vorbild der 15a-Vereinbarungen.

XII. Hauptstraße 15a, Hausbau

Über Bauherren, Architekten und Baumeister: Verfahrensfragen

Schließlich möchte ich noch einen kurzen Blick auf das Verfahren der 15a-Vereinbarungen werfen. Hier hat die Staatspraxis der letzten Jahre bei den Bund-Länder-Vereinbarungen einige bemerkenswerte Erscheinungen gebracht.

So hat sich die Länderexpertenkonferenz der Verfassungsdienste im Jänner 2012 damit befasst, dass bei der Verhandlung von Entwürfen zu verschiedenen Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG in letzter Zeit verstärkt formelle und inhaltliche Probleme aufgetaucht seien. Beispielfhaft wurden als Anliegen der Länder genannt:

- Keine Inflation von Art.-15a-Vereinbarungen
- Keine Zustimmungsfiktion beim Schweigen zu Entwürfen
- Verbesserung der legislatischen Qualität
(z. B. durch Beachtung der Legistischen Richtlinien)
- Einheitlichkeit der formellen Rahmenbestimmungen
(Inkrafttreten, Hinterlegung, Unterzeichnung, Kündigung)
- Einheitliche Bestimmungen für den Beitritts-/Austritts-/Kündigungsfall
- Beachtung der jeweiligen (landes)verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten bei der Fristgestaltung
- Einhaltung der offiziellen Postwege
- Mitbefassung der Verbindungsstelle
- Einheitlichkeit bei der Kundmachung
(keine „Fehlerberichtigung“ oder kein Abgehen vom unterzeichneten Text)

Die Landesamtsdirektorenkonferenz beschloss dazu empfehlungsgemäß:¹²

„Bei der Verhandlung von Entwürfen zu verschiedenen Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG sind in letzter Zeit verstärkt formelle und inhaltliche Probleme aufgetaucht. Der Bund wird ersucht, sich diesen Problemen verstärkt anzunehmen und dabei insbesondere auf Folgendes zu achten:

- Die Länder sind gleichberechtigt unter Einbindung der Verbindungsstelle in die Verhandlungen einzubeziehen.

- Die offiziellen Postwege sind einzuhalten, d. h., dass der Schriftverkehr – sofern er nicht über die Verbindungsstelle erfolgt – über die offiziellen Adressen der Ämter der Landesregierungen zu erfolgen hat.
- Die Vereinbarungen sind partnerschaftlich auszuarbeiten und zu fixieren; die Vereinbarung ist der Bundesregierung erst vorzulegen, sobald sie mit den anderen Vertragspartnern abgestimmt ist; eine Vorlage an den Nationalrat hat erst zu erfolgen, wenn die Vertragspartner unterzeichnet haben.
- Auf eine Standardisierung üblicher „Rahmenbestimmungen“ (Beitritt, Kündigung, Wirkung der Kündigung für die anderen Vertragsparteien, Inkrafttreten, Hinterlegung etc.) ist zu achten.
- Bei der Festlegung der Frist für das Inkrafttreten sind die (landes)verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten zu berücksichtigen.

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wird ersucht, in diesem Sinne auf die mit der Ausarbeitung von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG befassten Bundesministerien einzuwirken.“

Der Beschluss wurde – aus gegebenem Anlass¹³ – im September 2012 bekräftigt.¹⁴

XIII. Zusammenfassung

1. Die Gesamtverfassung im Sinne der Kelsenschen Dreikreisethorie ermächtigt einerseits Bund und Länder, untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches zu schließen, sowie andererseits die Länder, selbiges untereinander über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches zu tun. Die Vereinbarungen werden nach dem Vorbild der völkerrechtlichen Verträge geschlossen, Bund und Länder treten einander hier also gleichrangig und gleichberechtigt gegenüber.
2. Eine Beteiligung der Gemeinden durch ihre bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Bünde ist in Sonderfällen möglich.
3. Je nach Anzahl der Vertragspartner können universelle, partikulare und bilaterale Vereinbarungen unterschieden werden.
4. Der Bund versucht, durch Vereinbarungen Einfluss auf Kompetenzbereiche der Länder zu gewinnen, und bietet dafür finanzielle Zuschüsse, die im Regelfall befristet sind, an. Die Länder profitieren von diesen Zuschüssen, verlieren jedoch an gesetzgeberischer Autonomie.
5. Vereinbarungen dienen dem Bund zur Steuerung von Länderregelungen, wo Bundesverfassungsgesetze mangels entsprechender Mehrheiten nicht erreichbar oder nicht opportun sind oder wo er trotz Zuständigkeit kein Bundesgrundsatzgesetz erlassen möchte.
6. Europarechtliche Vorgaben in Querschnittsmaterien können durch universelle Vereinbarungen berücksichtigt werden.
7. Eine höhere legistische Einheitlichkeit der Vereinbarungen könnte Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit erhöhen.¹⁵

XIV. Anhang – Fundstellen kundgemachter Vereinbarungen im Bundesgesetzblatt und in den Landesgesetzblättern 2008–2012

A) Universelle Vereinbarungen

1. Universelle Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarungen

- [VE01] Vereinbarung über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008)
BGBl. I 127/08 • B 81/08 • K 75/08 • N 0818-0 • O 106/08 • S 82/08 • St 117/08
• T 65/08 • V 61/08 • W 16/08
- [VE02] Vereinbarung über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2011)
BGBl. I 117/11 • B 72/11 • K 111/11 • N 0818-0 • O 110/11 • S 106/11 • St 1/12
• T 141/11 • V 65/11 • W 7/12

2. Universelle Bund-Länder-Vereinbarungen

- [VE03] Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens
BGBl. I 105/08 • B 61/08 • K 35/08 • N 0813-0 • O 58/08 • S 52/08 • St 55/08 •
T 36/08 • V 32/08 • W 28/08
- [VE04] Vereinbarung über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013
BGBl. I 60/08 • B 51/08 • K 32/08 • N 0825 • O 55/08 • S 51/08 • St 79/08 •
V 27/08 • W 27/08
- [VE05] Vereinbarung über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten
BGBl. I. 4/09 • B 29/09 • K 13/09 • O 12/09 • St 24/09 • T 16/09 • V 4/09 •
W 35/08
- [VE06] Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes
BGBl. II 478/08 • B 68/08 • K 2/09 • N 0827-0 • O 6/11 • S 37/09 • St 9/09 •
T 13/09 • V 65/08 • W 6/09
- [VE07] Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung
BGBl. I 59/09 • B 27/09 • K 44/09 • N 0826-0 • O 7/11 • S 77/09 • St 71/09 •
T 55/09 • V 66/08 • W 39/09
- [VE08] Vereinbarung, mit der die Vereinbarung über zivilrechtliche Bestimmungen betreffend den Verkehr mit Baugrundstücken geändert wird
BGBl. I 43/09 • B 41/09 • K 32/09 • N 6801-2 • O 49/09 • S 51/08 • St 45/09 •
T 33/09 • V 17/09 • W 28/09

- [VE09] Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen
BGBl. II 251/09 • B 64/09 • K 50/09 • N 0829-0 • O 80/09 • S 90/09 • T 62/09 • V 46/09 • W 45/09
- [VE10] Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen
BGBl. I 99/09 • B 66/09 • K 52/09 • N 0828-0 • O 101/09 • S 29/10 • St 85/09 • T 64/09 • V 50/09 • W 53/09
- [VE11] Vereinbarung über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BGBl. I 96/10 • B 75/10 • K 93/10 • N 9204-0 • O 82/10 • S 27/11 • St 93/10 • T 84/10 • V 62/10 • W 61/10
- [VE12] Vereinbarung zur Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz
BGBl. I 5/11 • B 11/11 • K 10/11 • N 7820-0 • O 5/11 • S 26/11 • St 6/11 • T 5/11 • V 5/11 • W 5/11
- [VE13] Vereinbarung über eine Änderung der Vereinbarung über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen
BGBl. I 80/11 • B 70/11 • K 81/11 • N 0828-1 • O 78/11 • S 108/11 • St 92/11 • T 84/11 • V 42/11 • W 40/11
- [VE14] Vereinbarung über den Ausbau der ganztägigen Schulformen
BGBl. I 115/11 • B 69/11 • K 99/11 • N 0831-0 • O 116/11 • S 107/11 • St 4/12 • T 142/11 • V 63/11 • W 2/12
- [VE15] Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots
BGBl. I 120/11 • B 83/11 • K 1/12 • N 0830-0 • O 127/11 • S 25/12 • St 7/12 • T 9/12 • V 5/12 • W 1/12
- [VE16] Vereinbarung über die Förderung von Lehrgängen für Erwachsene im Bereich Basisbildung/Grundkompetenzen sowie von Lehrgängen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses
BGBl. I 39/12 • B 31/12 • K 47/12 • N 0833-0 • O 45/12 • S 38/12 • St 64/12 • T 48/12 • V 35/12 • W 27/12
- [VE17] Vereinbarung über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen
BGBl. II 258/12 • B 52/12 • K 51/12 • N 0832-0 • O 62/12 • S 47/12 • St 54/12 • T 97/12 • V 40/12 • W 53/12
- [VE18] Vereinbarung, mit der die Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung geändert wird
BGBl. I 84/2012 • B 66/12 • K 87/12 • N 0826-1 • O 76/12 • S 71/12 • St 93/12 • T 98/12 • V 70/12 • W 52/12

- [VE19] Vereinbarung über die Anerkennung des Qualitätsrahmens für die Erwachsenenbildung Ö-Cert
BGBl. II 269/12 • B 69/12 • K 96/12 • N 0834-0 • St 105/12 • T 99/12 • V 75/12
• W 57/12

3. Universelle Länder-Vereinbarungen

- [VE20] Vereinbarung über die Errichtung einer gemeinsamen Sachverständigenkommission in Tierzuchtangelegenheiten (Tierzuchtrat)
B 98/08 • K 25/09 • N 6301-0 • O 8/09 • S 39/09 • St 43/09 • T 76/08 • V 71/08
• W 1/09
- [VE21] Vereinbarung, mit der die Vereinbarung betreffend den Landesgrenzen überschreitenden Berufsschulbesuch geändert wird
B 69/09 • K 61/09 • N 5080-3 • O 126/09 • S 99/09 • St 88/09 • T 77/09 • V 60/09
• W 55/09
- [VE22] Vereinbarung über die Marktüberwachung von Bauprodukten
B 69/10 • K 69/10 • O 56/10 • S 109/11 • St 52/11 • T 46/10 • V 43/10 • W 57/10
- [VE23] Vereinbarung über das Inverkehrbringen von Kleinf Feuerungen und die Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken
B 70/12 • K 103/12 • O 109/12 • T 120/12 • V 78/12 • W 82/12

B) Partikulare Vereinbarungen

1. Partikulare Länder-Vereinbarungen

- [VE24] Vereinbarung über die Helmpflicht beim Wintersport
B 9/10 • K 3/10 • N 5711-0 • O 8/10 • S 9/10 • St 17/10 • W 1/10

C) Bilaterale Vereinbarungen

1. Bilaterale Bund-Länder-Vereinbarungen

- [VE25] Vereinbarung zur Änderung der Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb des Institute of Science and Technology – Austria
BGBl. I 100/12 • N 0823-1

2. Bilaterale Länder-Vereinbarungen

- [VE26] Vereinbarung, mit der die Vereinbarung zwischen den Ländern Vorarlberg und Tirol über die Feststellung des Verlaufes der gemeinsamen Landesgrenze und die Instandhaltung der Grenzzeichen geändert wird
T 57/09 • V 41/09

Anmerkungen

- 1 *Rosner*, Das Verfahren zur Erzeugung von Ländervereinbarungen gem. Art. 15a Abs. 2 B-VG, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle 8 – Klagenfurter Legistik-Gespräche 2003 (2004) 127.
- 2 „Die durch Landesverfassungsgesetz zu erlassende Landesverfassung kann, insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird, durch Landesverfassungsgesetz abgeändert werden.“
- 3 Vgl. dazu den Beitrag von *Bittner* im vorliegenden Band.
- 4 *Thienel*, Kommentar zu Art. 15a B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (3. Lieferung 2000) Rz. 24.
- 5 *Thienel*, Kommentar zu Art. 15a B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (3. Lieferung 2000) Rz. 94.
- 6 Die Nummerierung in eckigen Klammern bezieht sich auf den Anhang (XIV).
- 7 Vgl. die RV 1792 BlgNR 24. GP.
- 8 Vgl. *Rosner*, Richtlinienumsetzung im Bundesstaat am Beispiel der strategischen Umweltprüfung, in: Kärntner Verwaltungsakademie (Hrsg.), Bildungsprotokolle 12 – Klagenfurter Legistik-Gespräche 2005 (2006) 77.
- 9 So das Vorblatt der RV 677 BlgNR 24. GP.
- 10 Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I 35/1999.
- 11 *Fuxjäger*, Der Tierzuchtrat als gemeinsame Sachverständigenkommission der Länder, FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 613.
- 12 VSt-215/48 vom 2. 4. 2012.
- 13 Siehe oben VIII.
- 14 VSt-215/49 vom 1. 10. 2012.
- 15 Siehe dazu den Beitrag von *Krenn-Mayer* und *Raffler* im vorliegenden Band.

Ein Beitrag zu den legistischen
Standards von Vereinbarungen
gemäß Art.15a B-VG

Von
Michael RAFFLER

1. Untersuchungsgegenstand „Standards“

Die Landesamtsdirektorenkonferenz hat sich in der Sitzung am 30. März 2012 mit formellen und inhaltlichen Fragen von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG befasst. Sie fasste dazu einen Beschluss, in dem der Bund unter anderem ersucht wird, auf eine *Standardisierung* üblicher Rahmenbestimmungen (Beitritt, Kündigung, Wirkung der Kündigung auf andere Vertragsparteien, Inkrafttreten, Hinterlegung etc.) zu achten. In legis- tischer Hinsicht ist dieser Beschluss ein Anlass, sich mit Standards in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG auseinander zu setzen.

Unter *Standards* sollen im Folgenden gleichbleibende oder nur leicht abgewandelte Formulierungen verstanden werden, die eine hohe Praxisrelevanz aufweisen. Der Gleichklang solcher Formulierungen ergibt sich nicht aus mangelnder Bereitschaft zu einer pointierten Formulierung im Einzelfall, sondern daraus, dass sich bestimmte Formulierungen in der Praxis bewährt haben und daher keinen oder nur geringfügigen Änderungen ausgesetzt sind.

Konkret soll der Frage nachgegangen werden, welche Standards die Praxis verwendet. Es ist aber nicht nur von Bedeutung, dass Standards in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG überhaupt verwendet werden, sondern auch, wie sie formuliert werden. Sofern keine befriedigenden Formulierungen aufgefunden werden, soll auch gefragt werden, wie denn die Formulierung abstrakt aussehen müsste, um als Standard vorgeschlagen werden zu können. Diese Frage ist, wie im Folgenden anhand einiger Beispiele gezeigt wird, für die Formularlegistik von grundlegender Bedeutung.

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Untersuchung der Vereinbarungen gemäß Art. 15aB-VG, die unter der Beteiligung des Landes Wien seit dem Jahr 2000 abgeschlossen wurden. Ferner wurde die Vereinbarung gemäß Art. 15aB-VG über die Harmonisierung bautechnischer Vorschriften miteinbezogen.¹ Dieser Zeitraum wurde deshalb gewählt, weil der Abschluss von Vereinbarungen aufgrund der stark gestiegenen Anzahl von Vertragsabschlüssen in diesem Zeitraum an Bedeutung gewonnen hat. Diese Vereinbarungen wurden nach gemeinsamen Gestaltungsmerkmalen und gemeinsamen Formulierungen durchgesehen. Diese Methode, ein Vergleich aktueller Vereinbarungen über einen überschaubaren Zeitraum, wurde deshalb gewählt, weil zu erwarten ist, dass sich Standards, sofern solche vorhanden sind, rasch feststellen lassen.

2. Bezüge in den legislatischen Richtlinien des Bundes?

Standards kommt eine ganz erhebliche praktische Bedeutung zu. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass bei einer nicht durchdachten Anwendung bzw. beim Fehlen wichtiger Standards gravierende Rechtsprobleme auftreten können, die von der Unanwendbarkeit bis zur mangelnden Auflösbarkeit der Vereinbarung reichen können. Deshalb erscheint es als Defizit, dass die Legislativen Richtlinien des Bundes nur *eine einzige* auf Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG bezogene Regel enthalten. Diese sieht vor, wie die Promulgationsklausel bei solchen Vereinbarungen zu lauten hat.² Empfehlungen des Bundes, die sich mit dem Inhalt von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG auseinan-

dersetzen, gibt es nicht. Auch die in den Legistischen Richtlinien des Bundes enthaltenen Regeln über die formelle Gestaltung der Rechtsvorschriften beziehen sich ihrem Wortlaut nach nur auf Gesetze und Verordnungen.

3. Welche Bestimmungen sind Standards?

Legistische Standards lassen sich in Vereinbarungen gemäß Art. 15 a B-VG regelmäßig am Beginn und am Ende auffinden: Dazu gehört die *Bezeichnung der Vereinbarung* oder der *Titel*, der immer die ausdrückliche Bezugnahme auf die Rechtsgrundlage im B-VG und den Begriff „Vereinbarung“ enthält. Die Termini „Gliedstaatsvertrag“ oder „horizontales bzw. vertikales Konkordat“ werden nicht verwendet. Die Bezeichnung enthält überdies eine schlagwortartige Bezugnahme auf den Inhalt der Vereinbarung, die durchaus auch mehrere Zeilen umfassen kann und daher für sich nicht in Anspruch nimmt, dass sie kurz ist.³ Eine *Kurzbezeichnung* bzw. ein Kurztitel wird nur in Einzelfällen angefügt und ist daher kein Standard.⁴

Ferner ist auch der Einleitungssatz in allen Vereinbarungen gleichlautend aufgebaut. Er enthält die nähere Angabe, welche Gebietskörperschaften die Vereinbarung abschließen, durch welches Organ diese jeweils vertreten sind und dass sie im Text der Vereinbarung im Folgenden als Vertragsparteien bezeichnet werden. Hier findet sich allerdings auch eine feine Differenzierung, die naturgemäß kein Standard ist, nämlich die Angabe, ob es sich um eine Vereinbarung mit Beteiligung des Bundes oder nur der Länder untereinander handelt. Im zuletzt genannten Fall wird auf Art. 15a Abs. 2 B-VG ausdrücklich Bezug genommen.⁵

Ferner gehören zu den Standards auch die Schlussbestimmungen. Diese regeln das Inkraft-Treten der Vereinbarung, die Geltungsdauer, die Kündigungsmöglichkeit, die Hinterlegung der Urschrift, die Verteilung von Ausfertigungen und den Adressaten allfälliger Mitteilungen. Ferner können darin Bestimmungen über einen Beitritt sowie bei reinen Ländervereinbarungen Bestimmungen über eine Beteiligung des Bundes enthalten sein.

Aus den Schlussbestimmungen sollen im Folgenden die Kündigung und die Durchsetzbarkeit von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG aufgrund ihrer Praxisrelevanz als besonders wichtige Themen herausgegriffen und näher untersucht werden.

4. Beispiel: Bestimmungen über die Kündigung

Bestimmungen über die *Geltungsdauer* einschließlich der *Kündigungsmöglichkeit* bilden besonders wichtige Inhalte von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG. Beide Inhalte sollten zur Vermeidung einer unklaren Situation Gegenstand einer ausdrücklichen Regelung sein. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Nach Art. 15a Abs. 3 B-VG finden auf Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG die Regeln des völkerrechtlichen Vertragsrechtes Anwendung. Diese Grundsätze sind in der Wiener Vertragsrechtskonvention – WVK kodifiziert. Gemäß Art. 54 b WVK können völkerrechtliche Verträge einvernehmlich in dem gleichen Verfahren aufgelöst werden, in dem

sie abgeschlossen wurden.⁶ Diese Form der Vertragsauflösung setzt daher den übereinstimmenden Willen aller Vertragsparteien voraus.

Ferner können völkerrechtliche Verträge in der Weise ihre Geltung verlieren, die in der Vereinbarung selbst vorgesehen ist.⁷ Daher ist es auch möglich, die Geltung eines Vertrages zu befristen mit der Wirkung, dass dieser mit Ablauf der vorgesehenen Frist als aufgelöst gilt. Genauso kann aber auch vorgesehen werden, dass der Vertrag auf unbestimmte Zeit geschlossen wird. Um ihn auflösen zu können, muss dann aber eine ausdrückliche Kündigungsmöglichkeit im Vertrag vorgesehen werden. Ist dies nicht der Fall, ist nach Art. 56 WVK eine einseitig Auflösung nur zulässig, wenn der Wille der Vertragsparteien zur Auflösung anders als durch den Vertrag nachweisbar ist oder wenn sich das Kündigungsrecht aus der Natur der Sache ergibt. Mit anderen Worten ausgedrückt: Liegt keiner der beiden in Art. 56 WVK genannten Gründe vor, ist der betreffende Vertrag nur einvernehmlich nach dem Willen aller Vertragsparteien, nicht aber einseitig, also durch die Willenserklärung einer Vertragspartei, auflösbar.

Die Kündigungsmöglichkeit kann so eingeräumt werden, dass von ihr sofort, d. h. sogleich nach Vertragsabschluss, Gebrauch gemacht werden kann oder erst nachdem eine gewisse Vertragsdauer verstrichen ist. Weiters von Einfluss ist die Gültigkeit der Kündigung, welche Kündigungsfrist einzuhalten ist und welcher Stelle gegenüber die Kündigung auszusprechen ist. Selbstverständlich ist auch die Form der Kündigung regelbar (z. B. mittels eingeschriebenen Briefes).

Was die zeitliche Wirkung der Kündigung anbelangt, ist festzuhalten, dass diese gemäß Art. 70 WVK ex nunc eintritt, sofern im Vertrag nicht eine andere Wirkung vorgesehen ist. Somit könnte z. B. auch eine Rückwirkung der Kündigung vereinbart werden.

Daher kann bei einer Kündigungsbestimmung in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG eigentlich nicht von einem Standard die Rede sein; der Ausgangstext als Textbaustein oder Teil eines legistischen Formulars müsste folgende allgemein formulierte Bestimmung sein, die – durch eine sinnvolle Kombination der einzelnen Alternativen – erst auf die Bedürfnisse des Einzelfalles zugeschnitten wird:

Alternative 1:

„Art. X Vertragsauflösung

Diese Vereinbarung kann nur im Einvernehmen aller Vertragsparteien aufgelöst werden“.⁸

Alternative 2:

„Art. Y Geltungsdauer; Kündigung

Diese Vereinbarung wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Jede Vertragspartei kann die Vereinbarung jederzeit schriftlich unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von <Zeitspanne> kündigen. Die Vereinbarung bleibt für die übrigen Vertragsparteien weiterhin in Kraft.“⁹

Alternative zum zweiten Satz von Art. Y:

„Jede Vertragspartei kann die Vereinbarung jederzeit schriftlich kündigen. Die Kündigung wird <Zeitspanne> nach Ablauf des Tages, an dem sie beim Bundeskanzleramt/ bei der Verbindungsstelle der Bundesländer einlangt, wirksam.“¹⁰

Alternative 3:**„Art. Z****Geltungsdauer; Kündigungsverzicht**

„(1) Diese Vereinbarung wird auf die Dauer von <Zeitspanne> abgeschlossen. Die Vertragsparteien verzichten für diesen Zeitraum auf das Recht zur Kündigung.

(2) Die Vereinbarung endet mit <Zeitpunkt>.“¹¹

5. Weiteres Beispiel: Bestimmungen über die Durchsetzbarkeit

Ein weiterer wichtiger Punkt, der Anlass für Formulierungen in Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG sein könnte, ist die Frage, inwiefern die Inhalte der Vereinbarung durchsetzbar sind bzw. ob eine Stelle in Fall eines Streites als Schlichtungsinstanz angerufen werden kann. Aus Gründen des Rechtsschutzes der an der Vereinbarung beteiligten Gebietskörperschaften sollte die Frage, inwieweit die Vereinbarung durchsetzbar sein soll, immer aufgeworfen werden.

Diesbezüglich muss Folgendes unterschieden werden:

Vereinbarungen, die vermögensrechtliche Verpflichtungen enthalten, unterliegen Art. 137 B-VG. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen kann daher mit Klage geltend gemacht werden. Dies gilt sowohl für Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern als auch für Vereinbarungen der Länder untereinander.

Anders verhält es sich mit Vereinbarungen, die keinen vermögensrechtlichen Inhalt haben. Gemäß Art. 138a Abs. 1 B-VG besteht eine Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes nur für Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern und nur in Bezug auf die Frage, ob eine Vereinbarung vorliegt und ob sie erfüllt wurde. Sind an einer Vereinbarung nur Länder beteiligt, müssen sie die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes gemäß Art. 138a Abs. 2 B-VG vereinbaren. Dieser Rechtslage liegt die Überlegung zugrunde, dass den Ländern die Art des Rechtsschutzes nicht vom Bundesverfassungsgesetzgeber vorgegeben werden soll; die an der Vereinbarung beteiligten Länder sollen vielmehr eigenständig darüber entscheiden.¹²

Da die im B-VG vorgesehenen Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes nicht abgedeckt werden können, scheidet überall dort, wo das B-VG solche Zuständigkeiten vorgibt, eine eigenständige Ländervereinbarung über ein anderes Rechtsschutzverfahren aus.¹³ Im Hinblick auf Art. 138a Abs. 2 vorletzter Halbsatz B-VG¹⁴ ist daher die Vereinbarung eines zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes alternativen Rechtsschutzes

in Bezug auf vermögensrechtliche Ansprüche nicht zulässig, hinsichtlich aller anderen Inhalte aber schon.¹⁵

Eine Durchsicht der seit dem Jahr 2000 mit Beteiligung des Landes Wien geschlossenen Vereinbarungen ergibt, dass lediglich zwei Vereinbarungen ein Schlichtungsverfahren vorsehen.¹⁶ Eine weitere Vereinbarung enthält eine Bestimmung über Konsultationen.¹⁷ Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes ist in vier Vereinbarungen vorgesehen, wobei drei Vereinbarungen Bestimmungen gemäß Art. 138a Abs. 2 B-VG enthalten,¹⁸ und eine Vereinbarung, an der der Bund und die Länder beteiligt sind, die *Klarstellung* aufweist, dass im Streitfall der Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 137 B-VG entscheidet.¹⁹ Von einem Standard kann man daher im hier wesentlichen Zusammenhang nicht sprechen. Dazu werden solche Bestimmungen, wie die gegenständliche Untersuchung zeigt, zu selten verwendet.

6. Versuche, inhaltsbezogene Standards zu bilden

Im Folgenden wird noch der Versuch unternommen, aus den Bestimmungen über den eigentlichen Gegenstand von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG Standards abzuleiten, die sich in der Folge mit dem Einleitungssatz und den Schlussbestimmungen in ein legistisches Formular einbauen ließen, das Ausgangstext für weitere Formulierungen sein könnte. Gerade die Frage, ob es gelingt, solche abstrakten Vorlagen zu entwickeln, ist für die Rechtsinformatik von Bedeutung. Es können nämlich nicht nur formelle Strukturen, sondern auch inhaltliche in XML dargestellt werden.²⁰

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich aus den Vereinbarungen, die mit Beteiligung des Landes Wien seit dem Jahr 2000 abgeschlossen wurden, grob betrachtet zwei Gruppen herauslösen lassen, eine, die Vereinbarungen umfasst, die eine Anpassung bzw. Harmonisierung eines bestimmten Rechtsgebietes oder von bestimmten Rechten verfolgen, und eine zweite, der Vereinbarungen zugerechnet werden können, die eine Förderung bestimmter Ziele durch eine Koordinierung von Maßnahmen beabsichtigt. Selbstverständlich lassen sich noch weitere Gruppen ausfindig machen. Auf diese soll aber zur Vereinfachung nicht weiter eingegangen werden. Im Folgenden wird die Grundstruktur der beiden Gruppen beschrieben und anschließend der Versuch unternommen, aus ihr einen Standard an inhaltsbezogenen Formulierungen abzuleiten.

Der ersten Gruppe werden folgende Vereinbarungen zugeordnet (die Nennung erfolgt nicht nach dem Zeitpunkt der Erlassung, sondern nach dem Inhalt, von einfach bis komplex):

- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Helmpflicht beim Wintersport,
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Harmonisierung bautechnischer Vorschriften,
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Marktüberwachung von Bauprodukten,
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zur Sicherstellung der Patientenrechte (Patientencharta),

- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Sozialbetreuungsberufe sowie
- die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG zur Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz.

Die inhaltliche Grundstruktur dieser Vereinbarungen ist Folgende:

Diese Vereinbarungen beginnen ohne Präambel und ohne Angabe von Zielen mit einer Bestimmung, die den *Gegenstand* umschreibt. Dieser Gegenstand besteht darin, dass die Vertragsparteien gleich am Beginn der Vereinbarung die Verpflichtung eingehen, eine bestimmte Rechtsvorschrift oder ein Rechtsgebiet einheitlich zu regeln, es zu harmonisieren oder an bestimmte Grundsätze anzupassen. Im einfachsten Fall folgen dieser Bestimmung lediglich Schlussbestimmungen über das Inkrafttreten, die Umsetzungsfrist, die Geltungsdauer und die Kündigung.²¹

Die Verpflichtung, ein bestimmtes Rechtsgebiet einheitlich zu regeln, erfordert ferner die Festlegung, wie mit bestehenden *Abweichungen* sowie künftigen *Neuerlassungen* umgegangen wird, die mit den Regeln in der Vereinbarung nicht übereinstimmen. Verwendet wird hier ein Verbot von Abweichungen und die Zulassung von Ausnahmen.²² Weiters besteht ein Bedürfnis nach einer Übergangsregelung, die festlegt, wie die Vertragsparteien vorgehen dürfen, solange noch keine einheitliche Festlegung über den Gegenstand in Kraft ist. In diesem Fall sind die Vertragsparteien frei und dürfen Abweichungen aufrecht erhalten bzw. Neuerlassungen zulassen.²³

Die *Änderung der Vereinbarung* ist nur in zwei Fällen ein Thema und führt zur Festlegung, dass Gespräche darüber geführt werden sollen²⁴ bzw. dass sich die Vertragsparteien zu Verhandlungen über eine Änderung verpflichten, wenn sich die Sachverhalte maßgeblich ändern. Ein weiterer materieller Grund für eine Änderung der Vereinbarung ist nur in einem Fall angedeutet und hat seinen gedanklichen Ursprung im Unionsrecht. Anknüpfend an den Umstand, dass durch eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Unionsrecht unmittelbar umgesetzt werden kann, wird vorgesehen, wie vorzugehen ist, wenn die Umsetzung nicht rechtzeitig durch eine Änderung der Vereinbarung gewährleistet werden kann. In diesem Fall sind die Vertragsparteien frei, die entsprechende Umsetzung vorzunehmen.²⁵

Bemerkenswert ist der jeweilige Mechanismus, an dem der Grad der beabsichtigten Harmonisierung des betreffenden Rechtgebietes festgemacht wird. Die konkrete Vorgabe einer oder mehrerer genau umrissener Inhalte in Form von verbindlichen Vorgaben ist die Ausnahme,²⁶ die Vorgabe von *Grundsätzen bzw. Leitlinien* die Regel.²⁷ Diese Regelungstechnik ermöglicht es, dass den Vertragsparteien ein ihrer Eigenstaatlichkeit Rechnung tragender Auslegungsspielraum verbleibt, der für eine eigenständige Umsetzung der Harmonisierung im jeweiligen Zuständigkeitsbereich ausreichend Raum lässt.

Erfasst das Rechtgebiet, das vereinheitlicht werden soll, einen Bereich, wo auch Vorgaben der Europäischen Union bestehen, könnte der legistische Standard über den Gegenstand einer solchen Vereinbarung folgendermaßen lauten (auszufüllende Teile des vorgeschlagenen Textes sind in Spitzklammern gesetzt):

„Art. X Gegenstand

Die Vertragsparteien verpflichten sich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit in Gesetzgebung und/oder Vollziehung den <Gegenstand> nach einem System zu regeln/zu handhaben, welches den in den folgenden Artikeln/den im Anhang zu dieser Vereinbarung festgelegten Grundsätzen entspricht.

Art. Y Ausnahmen; Umsetzung

Abweichungen von diesem System werden nur insoweit zugelassen bzw. aufrecht erhalten, als es im Folgenden ausdrücklich vorgesehen ist. Notwendig werdende Anpassungen des bestehenden Rechts/der bisher geübten Vollzugspraxis der Vertragsparteien an das System werden bis <Datum> vorgenommen.

Art. Z Anpassung

- (1) Änderungen der maßgebenden Umstände ermächtigen jede Vertragspartei, Verhandlungen über eine Änderung dieser Vereinbarung zu verlangen.
- (2) Kommt eine Änderung der Vereinbarung, die das Recht der Europäischen Union erfordert, nicht rechtzeitig zustande, sind die Vertragsparteien frei, die entsprechende Umsetzung vorzunehmen.“

Für den Fall, dass in dem von der Harmonisierung erfassten Rechtsgebiet eine Umsetzung von Unionsrecht nicht in Betracht kommt, hätte Abs. 2 des zuletzt genannten Artikels zu entfallen.

Der oben beschriebenen zweiten Gruppe von Vereinbarungen werden folgende Vereinbarungen zugerechnet:

- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen;
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau;
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung;
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung;
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Förderung von Lehrgängen für Erwachsene im Bereich Basisbildung/Grundkompetenzen sowie von Lehrgängen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses;

- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes sowie
- die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionalisierten Kinderbetreuungseinrichtungen.

Die inhaltliche Grundstruktur dieser Vereinbarungen ist folgende:

Der eigentliche Vereinbarungstext beginnt zumeist mit einer Bestimmung über die *Zielsetzung* der Vereinbarung. In manchen Fällen werden zur besonderen Verdeutlichung der Ziele auch die Gründe für den Abschluss²⁸ oder eine Präambel²⁹ an den Beginn gestellt. An diese Bestimmung schließt sich dann entweder eine Bestimmung an, die Grundsätze³⁰ vorgibt, die bei der Förderung einzuhalten sind, oder es folgen Bestimmungen über die Details der Förderung, insbesondere über den Personenkreis, der von der Förderung profitieren soll,³¹ und über die Maßnahmen, die gesetzt werden sollen, um die zuvor genannten Förderziele zu erreichen.³² Einen weiteren Inhalt bilden Bestimmungen über die Finanzierung der Fördermaßnahmen.³³

Ein legistischer Standard für diese Bestimmungen könnte folgendermaßen lauten:

**„Art. X
Zielsetzungen**

Um den <Gegenstand> zu erreichen, soll ein einheitliches, zwischen den Vertragsparteien abgestimmtes Förderprogramm vorgesehen werden. Die Förderung intendiert den optimalen Einsatz von bundes/länderspezifischen Ressourcen, um optimale Rahmenbedingungen zur Erreichung der Förderziele zu schaffen.

**Art. Y
Maßnahmen/Leistungen**

Die Leistungen werden einvernehmlich festgelegt. *Oder:*
<Nennung der Maßnahmen/Leistungen; abhängig von der Art der Förderung>

**Art. Z
Finanzierung**

Die Vertragsparteien gehen davon aus, dass die österreichweiten Ausgaben Euro X betragen. Sie verpflichten sich, die Ausgaben wie folgt zu bedecken <nähere Ausführungen>.“

Anmerkungen

- 1 Diese Vereinbarung wurde zwar von sieben Ländern unterzeichnet, ist aber nicht in Kraft getreten. Zur Geschichte vgl. <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11293462/5076210/>
- 2 Richtlinie 107.
- 3 Z. B. die „Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungsseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes“, LGBl. für Wien Nr. 6/2009.
- 4 Die Grundversorgungsvereinbarung, LGBl. Nr. 13/2005, ist ein solcher Einzelfall. Es ist der Kurztitel für die „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich“.
- 5 Z. B. der Einleitungssatz der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Helmpflicht beim Wintersport, LGBl. für Wien Nr. 1/2010: „Die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, und Wien, jeweils vertreten durch die Landeshauptfrau oder den Landeshauptmann, im Folgenden Vertragsparteien genannt, sind übereingekommen, gemäß Art. 15a Abs. 2 B-VG die nachstehende Vereinbarung zu schließen.“
- 6 *Öhlinger/Grabenwarter*, Der Rücktritt Kärntens von der Grundversorgungsvereinbarung, *migralex* 2005, 38 ff. Punkt 4 II 1 a).
- 7 *Öhlinger*, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 24, 38.
- 8 Siehe Art. 8 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau.
- 9 Siehe Art. 42 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Harmonisierung bautechnischer Vorschriften.
- 10 Siehe Art. 13 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zur Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz.
- 11 Siehe Art. 38 Abs. 1 und 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung
- 12 GP XIII, RV 182.
- 13 *Öhlinger*, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, 50.
- 13 Arg. „soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Ansprüche handelt“.
- 15 Zu den Meinungen in der Lehre, welche Stellen mit der Streitentscheidung betraut werden dürfen, vgl. *Thienel in Korinek/Holoubek*, Kommentar zum B-VG, Rz. 36 zu Art. 138a B-VG.
- 16 Siehe Art. X der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich und Wien zur Errichtung und Erhaltung des Nationalparks Donau-Auen sowie Art. VIII der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen den Ländern Niederösterreich und Wien zur Errichtung und zum Betrieb eines Biosphärenparks Wienerwald.
- 17 Siehe Art. 17 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die EU-Strukturfonds in der Periode 2007–2013.
- 18 Art. 6 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG betreffend den Landesgrenzen überschreitenden Berufsschulbesuch, Art. 5 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Anerkennung von Nachweisen der jagdlichen Eignung und jagdlichen Verlässlichkeit und Art. 7 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Angelegenheiten der Behindertenhilfe.
- 19 Art. 4 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften.
- 20 *Lachmayer/Hoffmann*, Die Konvergenz von Legistik und Rechtsinformation, Band 17 der Bildungsprotokolle der Kärntner Verwaltungsakademie, 7 ff. (13).
- 21 Siehe die Art. 2 bis 5 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Helmpflicht beim Wintersport.
- 22 Siehe Art. 1 Abs. 2 und Art. 38 der Vereinbarung über die Harmonisierung bautechnischer Vorschriften.
- 23 Siehe Art. 41 Abs. 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Harmonisierung bautechnischer Vorschriften.
- 24 Siehe Art. 11 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über Sozialbetreuungsberufe.
- 25 Siehe Art. 43 Abs. 1 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Harmonisierung bautechnischer Vorschriften.
- 26 Siehe Art. 1 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Helmpflicht beim Wintersport.

- 27 Siehe Art. 2 und 3 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zur Sicherstellung der Patientenrechte; Art. 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Sozialbetreuungsberufe; Art. 7 Abs. 4 der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG zur Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz.
- 28 Siehe den Beginn der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen.
- 29 Siehe den Beginn der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau.
- 30 Siehe Art. 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Förderung von Lehrgängen für Erwachsene im Bereich Basisbildung/Grundkompetenzen sowie von Lehrgängen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses sowie Art. 2 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung.
- 31 Siehe Art. 4 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung sowie Art. 4 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Förderung von Lehrgängen für Erwachsene im Bereich Basisbildung/Grundkompetenzen sowie von Lehrgängen zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses.
- 32 Siehe Art. 4 bis 9 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Qualitätsstandards für die Förderung der Errichtung und Sanierung von Wohngebäuden zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen.
- 33 Siehe Art. 5 und 6 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots und über die Einführung der verpflichtenden frühen sprachlichen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Schaffung eines bundesweiten vorschulischen Bildungsplanes.

2. Session: Rechtspolitik

Euregio Senza Confini/Ohne Grenzen:
EVTZ zwischen Kärnten,
Friaul-Julisch Venetien und Veneto

Von
Edmund PRIMOSCH

Am 27. November 2012 unterzeichneten der Präsident der Region Veneto, der Präsident der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien und der Landeshauptmann des Landes Kärnten in Venedig den Gründungsvertrag des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit „Euregio Senza Confini r.l. – Euregio Ohne Grenzen mbH“.¹ Gründungsmitglieder dieser auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)² geschaffenen Kooperationsform sind demnach das Land Kärnten, die Autonome Region Friaul-Julisch Venetien und die Region Veneto. Damit ist die in der bisherigen Praxis bereits etablierte regionale („trilaterale“) Zusammenarbeit weiter formalisiert und insbesondere für operative Zwecke institutionalisiert worden.³

Im Sinne der Art. 8 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 bestehen die rechtlichen Grundlagen des EVTZ formal aus einer Übereinkunft („Gründungsvertrag“) und der – anlässlich der Unterzeichnung der Übereinkunft durch die Vertreter der Mitglieder genehmigten und einen integrierenden Bestandteil der Übereinkunft bildenden – Satzung.⁴ Weitere Vorschriften betreffend Organisation und den ordnungsgemäßen Betrieb werden die Mitglieder durch Versammlungsbeschluss gesondert festlegen.⁵ Der Gründungsvertrag ist am Tage seiner Eintragung im Register des EVTZ beim Generalsekretariat des Präsidiums des Ministerrates der Republik Italien, also am 21. Dezember 2012, in Kraft getreten.⁶ Damit hat der EVTZ nach Art. 5 Abs. 1 zweiter Satz der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 Rechtspersönlichkeit erlangt.

Der „Euregio Senza Confini/Ohne Grenzen“, der Rechtspersönlichkeit nach öffentlichem Recht („personalità giuridica di diritto pubblico“) zukommt,⁷ hat ihre Aufgaben in den Gebieten ihrer Mitglieder wahrzunehmen.⁸ Die offiziellen Sprachen des EVTZ sind die offiziellen Nationalsprachen seiner Mitglieder.⁹ Die Verwendung der Arbeitssprachen in den Organen des EVTZ wird durch die Versammlung der Mitglieder intern gesondert geregelt.¹⁰ Auf die EVTZ sind die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006, der Gründungsvertrag und die Satzung sowie subsidiär das italienische Recht anzuwenden.¹¹

Ziele und Aufgaben

Ausdrückliche Zielsetzung der Euregio ist es, „die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit unter den Mitgliedern zu fördern, zu begünstigen und zu vereinfachen, so dass auf gemeinnützigem Wege die wirtschaftliche und soziale Kohäsion gestärkt wird.“¹² Zu diesem Zweck sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen der Bevölkerungen untereinander zu stärken, die Entwicklung in den Mitgliedsgebieten durch spezifische Kooperationsmaßnahmen in den Bereichen Energie und Umweltressourcen, Abfallwirtschaft, Verkehr und Logistik, Infrastruktur, Kultur, Bildung und Sport, Soziales und Gesundheit, Zivilschutz, Wissenschaft, Forschung, Innovation und Technologie, Landwirtschaft, Tourismus, Wirtschaft, Kommunikationsinfrastruktur, Arbeit, Berufsausbildung und Handel zu fördern, eine verbesserte Abstimmung bzw. Absprache bei der Teilnahme an EU-Förderprogrammen zur territorialen Zusammenarbeit und zu sachbezogenen Themen herbeizuführen, die Interessen

des EVTZ bei nationalen und EU-Institutionen zu vertreten sowie weitere spezifische gemeinsame Maßnahmen der territorialen Kooperation durchzuführen.¹³ Zur Erreichung dieser Zielsetzungen kommen dem EVTZ – unter Berücksichtigung der den einzelnen Mitgliedern innerstaatlich eingeräumten Kompetenzen – folgende Aufgaben zu:¹⁴ Definition und Umsetzung von Projekten der territorialen Zusammenarbeit in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses (mit finanzieller Unterstützung der EU oder ohne eine solche); Förderung der Interessen des EVTZ bei europäischen und staatlichen Institutionen; Mitgliedschaft bei Organisationen, Verbänden und Netzwerken, die im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit die gleichen Zielsetzungen wie der EVTZ haben; Management operationeller Programme im Rahmen der Territorialen europäischen Zusammenarbeit; Umsetzung weiterer Maßnahmen, die zur Zielerreichung im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit beitragen können, um die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion zu stärken.

Dem EVTZ können die Mitglieder die Förderung und Durchführung von Kooperationsmaßnahmen für fondsfinanzierte Programme und Projekte anvertrauen („affidare al GECT“), falls diese Tätigkeiten zur Erreichung der Programm- und Projektziele beitragen und den Prioritäten gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung entsprechen;¹⁵ letztere beziehen sich auf die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (grenzübergreifende wirtschaftliche, soziale und ökologische Tätigkeiten; transnationale Zusammenarbeit in erster Linie in den Bereichen Innovation, Umwelt, Zugänglichkeit, nachhaltige Stadtentwicklung; Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik).¹⁶ Wenn der EVTZ Funktionen für Projekte wahrnimmt, die aus Mitteln des Strukturfonds mitfinanziert werden, hat er die einschlägigen unions-, staats- und regionsrechtlichen Vorgaben („legislazione comunitaria, nazionale e regionale in materia“) betreffend Verwaltung, Durchführung und Kontrolle zu befolgen.¹⁷

Organstruktur und Sitz

Als Organe des EVTZ sind die Kollegialorgane „Versammlung“ und „Gremium der Rechnungsprüfer“ sowie ein „Direktor“ als monokratisches Organ vorgesehen.¹⁸ Die Kollegialorgane können auch im elektronischen Weg rechtsverbindlich tätig werden.¹⁹

Die Versammlung („l'Assemblea“) setzt sich aus den außenvertretungsbefugten Organen („legali rappresentanti“) der EVTZ-Mitglieder zusammen, wobei sich diese durch einen jeweils ad hoc („von Mal zu Mal“; „di volta in volta“) formell bestimmten Delegierten vertreten lassen können.²⁰ Alle Mitglieder sind in der Versammlung stimmberechtigt.²¹ Die Versammlung hat aus ihren Reihen einstimmig einen Präsidenten für die Dauer von drei Jahren zu bestellen; ein Rotationsverfahren ist vorzusehen.²² Die Versammlung ist vom Präsidenten zumindest einmal jährlich, sonst auf Aufforderung der Mehrheit der Mitglieder einzuberufen.²³ Die Versammlung, die einstimmig vorzugehen hat, genehmigt das Jahres- und das Mehrjahres-Arbeitsprogramm und beschließt – nach Genehmigung durch die zuständigen italienischen Behörden – die finanziellen Grundlagen des EVTZ (jährlicher und mehrjähriger Haushaltsvoranschlag, Bilanz samt Anhang, Erfolgsrechnung, Finanzbericht). Ferner obliegt ihr die Festlegung des jährlichen Mitgliedsbei-

trages (für die Dauer von jeweils zwei Jahren), die Ernennung und Abberufung des Direktors sowie die Festsetzung seines Entgelts, die Ernennung der Mitglieder des Gremiums der Rechnungsprüfer und die Festsetzung ihrer Entschädigung, die Genehmigung der – vom Direktor vorgeschlagenen – Organisations- und Betriebsregeln des EVTZ („il regolamento di organizzazione e di funzionamento del GECT“),²⁴ die Beschlussfassung über den Beitritt neuer Mitglieder sowie über den Austritt und den Ausschluss von Mitgliedern, schließlich die Beschlussfassung über die Auflösung und die Liquidation des EVTZ.²⁵ Darüber hinaus kommen der Versammlung die ihr ausdrücklich durch Übereinkunft oder Satzung zugewiesenen Aufgaben zu,²⁶ ferner Aufgaben, die nicht ausdrücklich anderen Organen zugewiesen sind.²⁷

Der Direktor („il Direttore“) ist rechtmäßiger Vertreter („il legale rappresentante“) des EVTZ und für die Umsetzung der – durch die Versammlung beschlossenen – Arbeitsprogramme des EVTZ, die Verwaltung der Finanzen und des Personals, die Organisation, die Vorbereitung der Verwaltungsakte und der – durch die Versammlung zu genehmigenden – Organisations- und Betriebsregeln des EVTZ zuständig.²⁸ Der Direktor, der eine Führungspersönlichkeit mit mindestens fünfjähriger Berufserfahrung sein soll, ist auf Grund von Vorschlägen der EVTZ-Mitglieder durch die Versammlung einstimmig mittels eines Anstellungsvertrages auf die Dauer von drei Jahren zu bestellen; die Bestellung darf nur einmal verlängert werden.²⁹

Das Gremium der Rechnungsprüfer („il Collegio dei revisori dei conti“) übt – ungeachtet der finanziellen Aufsicht der staatlichen Behörden – die Kontrolle der Verwaltung und der Ordnungsmäßigkeit der EVTZ-Konten nach Maßgabe italienischer Gesetze und internationaler Rechnungsprüfungsstandards aus.³⁰ Zu diesem Zweck kommen dem Gremium alle erforderlichen Einsichts- und Prüfungsbefugnisse zu.³¹ Prüfungsergebnisse sind zu dokumentieren und dem Direktor sowie der Versammlung zur Kenntnis zu bringen.³² Das Gremium setzt sich aus drei Rechnungsprüfern und zwei Vertretern zusammen, die – einschließlich eines Vorsitzenden des Gremiums – von der Versammlung für drei Geschäftsjahre zu bestellen sind.

Der EVTZ kann in Übereinstimmung mit dem italienischen Recht und den Organisations- und Betriebsregeln des EVTZ auf eigene Rechnung Personal beschäftigen.³⁴ Ferner kann Personal eingesetzt werden, das von EVTZ-Mitgliedern zur Verfügung gestellt wird.³⁵

Über Streitfälle aus der Anwendung des Gründungsinstruments entscheiden die für das Zivilverfahren zuständigen Behörden des Sitzstaates Italien.³⁶

Der EVTZ hat seinen Sitz in Triest,³⁷ wobei mit einstimmigem Beschluss der Versammlung – unter Regelung der finanziellen Bedeckung – auch „Nebenstellen“ („sedi secondarie“) errichtet werden können.³⁸

Finanzielle Ausstattung und Haftung

Der EVTZ verfügt über einen Dotationsfonds mit einer anfänglichen Gesamtsumme von 300.000,- Euro, die von den EVTZ-Mitgliedern zu gleichen Anteilen zur Verfügung

gestellt werden.³⁹ Die Mittel des Dotationsfonds können durch einstimmigen Beschluss der Versammlung erhöht oder verringert werden.⁴⁰

Jährliche Mitgliedsbeiträge, deren Höhe in zweijährigem Abstand durch einstimmigen Versammlungsbeschluss festgelegt wird, dienen – nach Maßgabe des jährlich beschlossenen Budgets – hauptsächlich dem ordnungsgemäßen Betrieb des EVTZ einschließlich der Deckung der Betriebskosten und der Tätigkeiten des EVTZ.⁴¹

Die weitere finanzielle Ausstattung des EVTZ setzt sich aus Beiträgen für den ordnungsgemäßen Betrieb und die Finanzierung der Kooperationen, öffentlichen nationalen oder europäischen Fördermitteln sowie anderen nationalen oder unionsrechtlichen Einnahmequellen zusammen.⁴² Für neue Mitglieder werden – auf Grund eines Versammlungsbeschlusses auf Vorschlag des Direktors – Beitrittsgebühren fällig.⁴³

Budget und Rechnungswesen richten sich nach der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 und italienischem Recht; für Rechnungsunterlagen sind internationale Standards der Rechnungslegung für die öffentliche Verwaltung relevant.⁴⁴

Nach Art. 10 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 haftet der EVTZ gegenüber Dritten für die Handlungen seiner Organe, und zwar auch dann, wenn solche Handlungen nicht zu den Aufgaben des EVTZ gehören.

Nach Art. 12 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 haftet der EVTZ für seine Schulden, gleichviel von welcher Art sie sind; grundsätzlich haften die Mitglieder des EVTZ für dessen Schulden subsidiär, wenn die Aktiva eines EVTZ nicht ausreichen, um seine Verbindlichkeiten zu decken. Die eingeschränkte Haftung, die in der Bezeichnung des EVTZ „Euregio Senza Confini r.l. – Euregio Ohne Grenzen mbH“ zum Ausdruck kommt,⁴⁵ fußt auf dem Grundsatz, dass die EVTZ-Mitglieder für alle Verbindlichkeiten des EVTZ haften, die im Vorhinein von der Versammlung mit einer entsprechenden finanziellen Deckung genehmigt wurden („debiti del GECT [...] autorizzati preventivamente dall'Assemblea e per i quali viene prevista adeguata copertura finanziaria.“).⁴⁶

Weitere Entwicklung

Die Dauer des EVTZ ist auf dreißig Jahre festgelegt, wobei er um weitere dreißig Jahre stillschweigend verlängert wird, sofern nicht die Versammlung einen gegenteiligen Beschluss fassen sollte.⁴⁷

Der Beitritt neuer Mitglieder kann unter Erfüllung der unionsrechtlich geforderten Voraussetzungen auf der Grundlage eines vorangegangenen Ansuchens mit einstimmigem Mitgliederbeschluss erfolgen.⁴⁸ Für den Fall, dass dem EVTZ ein Mitglied eines anderen Staates als aus dem Kreis der Gründungsmitglieder beitreten sollte, würde durch Versammlungsbeschluss der Name des EVTZ in der offiziellen Sprache des neuen Mitgliedes ergänzt werden.⁴⁹

Gründungsvertrag und Satzung können durch einstimmigen Beschluss der Versammlung unter Beachtung des Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 abgeändert werden.⁵⁰

Der Gründungsvertrag enthält nähere Regelungen über die Auflösung des EVTZ sowie über den Austritt und den Ausschluss von Mitgliedern.⁵¹

Anmerkungen

- 1 Repertorio N. 6975, Raccolta N. 6266.
- 2 ABl. Nr. L 210 vom 31. 7. 2006, S. 19.
- 3 Siehe zur Vorgeschichte *Platzer*, Die Kärntner EUREGIO, in: Kärntner Jahrbuch für Politik 2008, S. 263 ff.
- 4 Art. 13 Abs. 2 des Gründungsvertrages. Entsprechend der Vorgabe des Art. 9 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 wiederholt die Satzung die Bestimmungen des Gründungsvertrages, geht jedoch inhaltlich darüber hinaus, insbesondere hinsichtlich der Organ-, Verfahrens- und finanziellen Bestimmungen.
- 5 Siehe Art. 27 Abs. 1 der Satzung.
- 6 Art. 17 des Gründungsvertrages. Zur Registrierung siehe die Note der Presidenza del Consiglio dei Ministri vom 24. Dezember 2012, Zl. DAR 0016536 P-4.22.1.
- 7 Art. 5 des Gründungsvertrages; Art. 5 der Satzung. Beachte Art. 1 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006, wonach der EVTZ in jedem Mitgliedstaat über die „weitestgehende“ Rechts- und Geschäftsfähigkeit verfügt, die im innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats juristischen Personen zuerkannt wird; insbesondere kann er bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern und Personal einstellen sowie vor Gericht auftreten.
- 8 Art. 4 des Gründungsvertrages; Art. 4 der Satzung.
- 9 Art. 3 Abs. 3 des Gründungsvertrages; Art. 3 Abs. 3 der Satzung.
- 10 Art. 3 Abs. 4 des Gründungsvertrages; zu den Vorschriften betreffend Organisation und den ordnungsgemäßen Betrieb des EVTZ siehe näher Art. 27 der Satzung.
- 11 Siehe näher Art. 17 Abs. 1 bis 3 des Gründungsvertrages und Art. 13 Abs. 1 bis 3 der Satzung.
- 12 Art. 6 Abs. 1 des Gründungsvertrages; Art. 6 Abs. 1 der Satzung.
- 13 Art. 6 Abs. 2 des Gründungsvertrages; Art. 6 Abs. 2 der Satzung.
- 14 Art. 7 Abs. 1 des Gründungsvertrages; Art. 7 Abs. 1 der Satzung.
- 15 Art. 7 Abs. 2 des Gründungsvertrages; Art. 7 Abs. 2 der Satzung.
- 16 Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, ABl. Nr. L 210 vom 31. 7. 2006 S. 1, lautet:
 „Im Rahmen des Ziels ‚Europäische territoriale Zusammenarbeit‘ konzentriert der EFRE seine Unterstützung auf die folgenden Prioritäten:
 1. Entwicklung von grenzübergreifenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Tätigkeiten durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung, in erster Linie durch
 - a) Förderung der unternehmerischen Initiative und insbesondere der Entwicklung der KMU, des Fremdenverkehrs, kultureller Tätigkeiten und des grenzüberschreitenden Handels;
 - b) Förderung und Verbesserung des gemeinsamen Schutzes und der Bewirtschaftung der natürlichen und kulturellen Ressourcen sowie der Vermeidung von naturbedingten und technologischen Risiken;
 - c) Stärkung der Verbindungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten;
 - d) Verringerung der Isolation durch einen besseren Zugang zu Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsnetzen und -diensten sowie zu grenzübergreifenden Wasser-, Abfallentsorgungs- und Energiesystemen und entsprechenden Anlagen;
 - e) Ausbau der Zusammenarbeit, der Kapazitäten und der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen insbesondere in Bereichen wie Gesundheit, Kultur, Tourismus und Bildung.
 Darüber hinaus kann der EFRE zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden, zur grenzüberschreitenden Integration des Arbeitsmarktes, zu lokalen Beschäftigungsinitiativen, zur Gleichstellung von Frauen und Männern und zur Chancengleichheit, zu Fortbildung und sozialer Eingliederung sowie zur gemeinsamen Nutzung von Humanressourcen und Einrichtungen für die FTE beitragen.
 In Bezug auf das PEACE-Programm zwischen Nordirland und den Grenzbezirken Irlands nach Anhang II Nummer 22 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 trägt der EFRE über die oben genannten Maßnahmen hinaus zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität in den betreffenden Regionen bei, und zwar insbesondere durch Maßnahmen zur Förderung des Zusammenhalts zwischen den Gemeinschaften;
 2. Begründung und Entwicklung der transnationalen Zusammenarbeit, einschließlich der bilateralen Zusammenarbeit zwischen nicht unter die Nummer 1 fallenden maritimen Regionen, durch die Finanzierung von Netzwerken und Aktionen, die eine integrierte territoriale Entwicklung begünstigen, wobei in erster Linie folgende Prioritäten im Mittelpunkt stehen:
 - a) Innovation: Schaffung und Ausbau von Wissenschafts- und Technologienetzwerken und Aufwertung von regionalen FTE- und Innovationskapazitäten, sofern diese direkt zu einer ausgewogenen Entwicklung transnationaler

Räume beitragen. Hierzu können folgende Maßnahmen gehören: Schaffung von Netzwerken zwischen geeigneten Einrichtungen im Bereich der tertiären Bildung und Forschungsinstituten und den KMU; Verbindungen zur Verbesserung des Zugangs zu wissenschaftlichen Kenntnissen sowie des Technologietransfers zwischen FTE-Einrichtungen und internationalen Spitzenzentren für FTE; Partnerschaften zwischen Einrichtungen für den Technologietransfer; und die Entwicklung von gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten zur Förderung von FTE in den KMU;

- b) Umwelt: Wasserbewirtschaftung, Energieeffizienz, Maßnahmen im Bereich der Risikovermeidung und des Umweltschutzes, soweit diese Maßnahmen eine eindeutige transnationale Dimension haben. Hierzu können folgende Maßnahmen gehören: Schutz und Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten, Küstengebieten, Meeresressourcen, Wasserdienstleistungen und Feuchtgebieten; Vermeidung von Bränden, Dürren und Überschwemmungen; Förderung der maritimen Sicherheit und Schutz vor naturbedingten und technologischen Risiken; Schutz und Aufwertung des Naturerbes zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Weiterentwicklung und der Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus;
- c) Zugänglichkeit: Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen und der Qualität dieser Dienstleistungen, insbesondere auf transnationaler Ebene. Hierzu können folgende Maßnahmen gehören: Investitionen in grenzüberschreitende Abschnitte der transeuropäischen Netze, Verbesserung der lokalen und regionalen Anbindung an die nationalen und transnationalen Netze; Verbesserung der Interoperabilität der nationalen und regionalen Systeme; Förderung von fortgeschrittenen Kommunikations- und Informationstechnologien;
- d) nachhaltige Stadtentwicklung: Förderung der polyzentrischen Entwicklung auf transnationaler, nationaler und regionaler Ebene mit eindeutig transnationaler Wirkung. Hierzu können folgende Maßnahmen gehören: Auf- und Ausbau von städtischen Netzen und von Verbindungen zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum; Strategien zur Lösung allgemeiner Probleme des städtischen/ländlichen Raums; Bewahrung und Aufwertung des kulturellen Erbes; strategische Integration von Entwicklungszonen auf transnationaler Ebene.

Die Unterstützung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen maritimen Regionen kann auf die in Nummer 1 genannten Prioritäten ausgedehnt werden;

- 3. Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik durch Förderung
 - a) der interregionalen Zusammenarbeit mit den Schwerpunkten Innovation und wissensbasierte Wirtschaft sowie Umwelt und Risikovermeidung im Sinne des Artikels 5 Nummern 1 und 2,
 - b) des Erfahrungsaustauschs über die Ermittlung, Weitergabe und Verbreitung vorbildlicher Praktiken, unter anderem für nachhaltige Stadtentwicklung nach Artikel 8, und
 - c) von Maßnahmen, die Studien, die Erhebung von Daten und die Beobachtung und Analyse von Entwicklungstendenzen in der Gemeinschaft betreffen.“

17 Art. 7 Abs. 3 des Gründungsvertrages; Art. 7 Abs. 3 der Satzung.

18 Art. 16 Abs. 1 der Satzung. Mithin geht die satzungsmäßige Organstruktur über die erforderliche Mindestausstattung nach Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 (nämlich eine Versammlung, die aus den Vertretern der Mitglieder des Verbunds besteht, und ein Direktor, der den EVTZ vertritt und für ihn handelt) hinaus.

19 Art. 16 Abs. 2 der Satzung.

20 Art. 17 Abs. 1 und 2 und Art. 19 Abs. 1 lit. e der Satzung.

21 Art. 17 Abs. 3 der Satzung.

22 Art. 17 Abs. 4 der Satzung.

23 Art. 18 der Satzung.

24 Nach Art. 27 Abs. 1 der Satzung setzt die Beschlussfassung über diese internen Vorschriften die vorherige positive Stellungnahme des italienischen Wirtschafts- und Finanzministeriums voraus. Gegenstand der Vorschriften sind nach Art. 27 Abs. 2 der Satzung „auch das Recht auf Verwendung der Arbeitssprachen der EVTZ-Organe sowie das Recht der Mitglieder auf Information“.

25 Art. 19 Abs. 1 der Satzung.

26 Art. 19 Abs. 2 der Satzung.

27 Art. 19 Abs. 3 der Satzung.

28 Art. 20 Abs. 4 der Satzung.

29 Art. 20 Abs. 1 bis 3 der Satzung.

30 Art. 21 Abs. 1 der Satzung.

31 Art. 21 Abs. 3 der Satzung.

32 Art. 21 Abs. 4 der Satzung.

- 33 Art. 21 Abs. 2 der Satzung.
- 34 Art. 22 Abs. 1 der Satzung.
- 35 Art. 22 Abs. 2 der Satzung.
- 36 Art. 12 Abs. 4 des Gründungsvertrages.
- 37 Art. 3 Abs. 1 des Gründungsvertrages; Art. 3 Abs. 1 der Satzung.
- 38 Art. 3 Abs. 2 des Gründungsvertrages; Art. 3 Abs. 2 der Satzung.
- 39 Art. 23 lit. a erster Satz der Satzung.
- 40 Art. 23 lit. a zweiter Satz der Satzung.
- 41 Art. 23 lit. b der Satzung.
- 42 Art. 23 lit. c bis e der Satzung.
- 43 Art. 24 der Satzung.
- 44 Art. 25 der Satzung.
- 45 Nach Art. 12 Abs. 2 fünfter Satz der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 ist in die Bezeichnung eines EVTZ, dessen Mitglieder beschränkt haften, der Zusatz „mit beschränkter Haftung“ aufzunehmen.
- 46 Art. 26 Abs. 1 der Satzung. Nach Art. 26 Abs. 2 der Satzung dauert die Haftung eines Mitgliedes auch nach Beendigung der Beteiligung am EVTZ an, sofern die betreffende Verbindlichkeit aus Aktivitäten des EVTZ während der Mitgliedschaft entstanden ist.
- 47 Art. 8 Abs. 1 und 2 des Gründungsvertrages; Art. 8 Abs. 1 und 2 der Satzung.
- 48 Art. 2 Abs. 2 und 3 des Gründungsvertrages; Art. 2 Abs. 2 und 3 der Satzung. Beachte in diesem Zusammenhang die Gründungserfordernisse eines EVTZ gemäß Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006.
- 49 Art. 1 Abs. 2 des Gründungsvertrages; Art. 1 Abs. 2 der Satzung.
- 50 Art. 14 des Gründungsvertrages; Art. 14 der Satzung. Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 bestimmt: „Jede Änderung der Übereinkunft und jede wesentliche Änderung der Satzung erfordert die Zustimmung der Mitgliedstaaten gemäß dem Verfahren dieses Artikels. Eine Änderung der Satzung ist wesentlich, wenn sie direkt oder indirekt eine Änderung der Übereinkunft erfordert.“ Zur Registrierungs- und Veröffentlichungspflicht im Fall von Änderungen der Übereinkunft siehe Art. 16 Abs. 2 des Gründungsvertrages, im Fall von Änderungen der Satzung Art. 29 Abs. 2 der Satzung (Verzeichnis im Register, auszugsweise Veröffentlichung im Amtsblatt der Italienischen Republik). Nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 ist die Satzung und jede spätere Änderung gemäß den maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, zu registrieren und/oder zu veröffentlichen.
- 51 Siehe die Art. 9 ff. des Gründungsvertrages; zur Liquidation siehe Art. 28 der Satzung (Anwendung des italienischen Rechts).

Die EU-Grundrechte-Charta als Prüfungsmaßstab¹

Von
Meinrad HANDSTANGER

A) Judikaturwende

Das vielbeachtete² Erkenntnis des VfGH vom 14. März 2012, U 466/11 ua – das sog. Grundrechte-Charta-Erkenntnis (GRCE) – markiert zweifellos eine Judikaturwende. Zuvor hatte der VfGH nur die österreichischen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte (vggR) als Prüfmaßstab für individuelle Rechtsakte – va Bescheide – und generelle Rechtsakte – va Gesetze – herangezogen und die Linie eingeschlagen, dass das Gemeinschafts(Unions)recht generell keinen Prüfungsmaßstab für seine Rechtskontrolle darstellt.³ Seit diesem Erkenntnis wendet der VfGH auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) enthaltene Grundrechte als vggR an, sofern „die betreffende Garantie der Grundrechte-Charta in ihrer Formulierung und Bestimmtheit der österreichischen Bundesverfassung gleicht“.⁴ Da die einzelnen Verbürgungen der GRC zum Teil eine völlig unterschiedliche Struktur aufweisen,⁵ sei „im Einzelfall“ zu entscheiden, welche Rechte der GRC einen Prüfungsmaßstab für das Verfahren vor dem VfGH bilden.

Dies verankert der VfGH in dem unionsrechtlichen Wendepunkt, den sE die GRC infolge ihres Kodifikationscharakters für den Schutz der Unionsgrundrechte (UGR) bedeutet. Der nunmehr in der GRC normierte „detaillierte Katalog von Rechten und Pflichten“ sei mit der (im Unionsrecht [UR] schon früher geübten) Herleitung der UGR aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen nicht vergleichbar.⁶

Vor dem GRCE vertrat der VfGH die Auffassung, dass das Gemeinschaftsrecht (nunmehr das UR) – grundsätzlich keinen Prüfungsmaßstab für seine Normkontrolle darstelle, das UR wurde aus verfassungsrechtlicher Perspektive auf Gesetzesebene verortet.⁷ Mit dem GRCE öffnet sich der VfGH im Übrigen gegenüber einem materiellen Verfassungsverständnis, das den Bestand des Bundesverfassungsrechts nicht auf den Kreis der in der Form des Bundesverfassungsgesetzes erzeugten (und damit auch als solche ausgewiesenen) Rechtsnormen⁸ beschränkt.

Das GRCE hat (wie erwähnt) in der Lehre⁹ und auch in der Rechtsprechung¹⁰ große Beachtung gefunden. Die nachfolgenden Überlegungen können daher nicht Originalität in dem Sinn beanspruchen, dass erstmals auf damit zusammenhängende Fragen eingegangen wird.¹¹

B) Zur Verankerung der UGR

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten.¹² Mit diesem Vertrag werden die Verträge der Union neu gegliedert. Grundlage der EU ist nunmehr der Vertrag über die Europäische Union (EUV) sowie der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig (Art. 1 Abs. 3 EUV). Dazu kommt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), sie ist zwar den Verträgen rechtlich gleichrangig, nicht aber deren Bestandteil (Art. 6 Abs. 1 EUV).

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Geltung der Grundrechte innerhalb der EU auf neue rechtliche Grundlagen gestellt. Die Grundrechte sind nunmehr nach Art. 6 EUV

dreifach verankert: Erstens wird die Charta der Grundrechte der EU vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung anerkannt und als mit dem Primärrecht gleichrangig statuiert (Art. 6 Abs. 1), zweitens tritt die EU der EMRK bei (Abs. 2),¹³ und drittens sind die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den allgemeinen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts (Art. 6 Abs. 3).¹⁴

Die zentrale Verankerung der Grundrechte der Union findet sich somit in Art. 6 EUV.¹⁵ Im Sinn des Art. 6 Abs. 3 EUV ergeben sich Grundrechte der Union als allgemeine Rechtsgrundsätze aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, ferner (vor allem) aus der EMRK¹⁶ sowie auch aus der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte. Diese Bestimmung korrespondiert mit dem vom EuGH in seiner Rechtsprechung herausgearbeiteten, ungeschriebenen primären Gemeinschaftsrecht, zu dem seit etwa 40 Jahren die Grundrechte zu zählen sind;¹⁷ vor dem Vertrag von Lissabon inkorporierte Art. 6 Abs. 2 EUV (alt) diese Rechtsprechung.¹⁸

Die Grundrechte des Unionsrechts ergeben sich ferner seit dem Vertrag von Lissabon verbindlich aus der GRC, wie dies der Art. 6 Abs. 1 EUV anordnet. Anders als viele internationale und viele nationale Grundrechtskataloge repräsentiert die GRC einen umfassenden Katalog von Menschenrechten.¹⁹ Die GRC geht von einem einheitlichen Grundrechtsverständnis aus. Grundrechte aller Dimensionen – ob liberal, politisch, sozial oder judiziell – sind rechtlich grundsätzlich von gleicher Qualität. Die GRC hat die Grundrechte der EU – zuvor vom EuGH als allgemeine Rechtsgrundsätze sowie von Art. 6 EUV (alt) geschützt – sichtbar gemacht. Im Rahmen der EU gelten nach dem Inkrafttreten der GRC Grundrechte, aber – wie erwähnt – auch als allgemeine Rechtsgrundsätze weiter.

Zudem soll die Union der EMRK beitreten (Art. 6 Abs. 2 EUV). Die EU verfügt somit über mehrere Grundrechtsschichten, die letztlich nicht voneinander trennbar sind. Alle drei Verankerungen verweisen auf die EMRK als gemeinen Grundrechtsstandard, die das gemeinsame Mindestniveau des Grundrechtsschutzes der EU darstellt.²⁰

Der nach dem EUV verpflichtende Beitritt der EU zur EMRK²¹ führt zur unmittelbaren Anwendung der EMRK-Grundrechte im Lichte ihres vor allem durch den EGMR verkörperten Gewährleistungsregimes seitens der Organe der EU. Auch wenn iSd Protokolls Nr. 8 des Vertrags von Lissabon „die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts“ bei einem Beitritt erhalten bleiben, wird bei den jedenfalls ermöglichten Individualbeschwerden der EGMR das Organ, das über die Konventionskonformität der unmittelbar von Organen der EU erlassenen Rechtsakte urteilt; insofern wird der EGMR (als „Kollisionsorgan“) zur Entscheidung über die Vereinbarkeit des Rechts der EU mit dem Recht der EMRK aufgerufen.

Die GRC trägt als umfassender Katalog von Menschenrechten sicherlich dazu bei, Grundrechtsfragen treffsicher beantworten zu können. Die Rechtsprechung des EuGH lässt allerdings erkennen, dass die Unionsgrundrechte nicht isoliert aus der GRC, sondern gemeinsam mit den schon seit etwa 4 Jahrzehnten maßgeblichen Unionsgrundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts iSd Art. 6 Abs. 3 EUV gewonnen wer-

den. Exemplarisch in diesem Sinn ist es, wenn der EuGH in der Rs GREP ausspricht, dass die Achtung der Verteidigungsrechte einen der „Aspekte des Grundsatzes des gerichtlichen Rechtsschutzes“ darstellt, der „nach der ständigen Rechtsprechung ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts [ist], der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt, in Art. 47 der Charta verbürgt und in den Art. 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbürgt ist“.²² Insofern sind die Unionsgrundrechte inhaltlich nicht auf eine Rechtsquellenebene reduzierbar.²³ Die Methodik der Zusammenschau mehrerer Unionsrechtquellen zur Gewinnung der Grundrechte vermittelt den Eindruck einer konstruktivistischen Vorgangsweise, die sich nicht auf eine rechtliche Ebene – die GRC – beschränkt.

C) Äquivalenz und Analogie

1. Der VfGH stützt seine Auffassung freilich auf eine Reihe weiterer Argumente, die unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Überlegungen verknüpfen. Die GRC verbürge für den Bereich des UR Rechte, wie sie die österreichische Verfassungsordnung in gleicher Weise für vggR garantiere.²⁴ Zahlreiche Rechte der GRC seien sowohl im Wortlaut als auch in der Intention der EMRK nachgebildet.²⁵ Letztere stehe in Österreich in Verfassungsrang, der Schutz der EMRK-Rechte obliege dem VfGH. „Angesichts der Intention“ – so der VfGH²⁶ – „weitgehender inhaltlicher Identität und formulierungsmäßiger Anlehnung der Grundrechte-Charta an die EMRK, deren Rechte in Österreich verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte sind, ergeben sich Schutzbereiche mit weitestgehenden Überschneidungen. Es würde dem Konzept der österreichischen Bundesverfassung einer zentralisierten Verfassungsgerichtsbarkeit widersprechen, wenn der Verfassungsgerichtshof über vielfach inhaltsgleiche Rechte der Grundrechte-Charta nicht absprechen könnte.“²⁷ Der VfGH kommt grundsätzlich zum Ergebnis, „dass auf Grund der innerstaatlichen Rechtslage der Äquivalenzgrundsatz zur Folge hat, dass auch die von der Grundrechte-Charta garantierten Rechte vor dem Verfassungsgerichtshof als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte gemäß Art. 144 bzw. Art. 144 a B-VG geltend gemacht werden können und sie im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der generellen Normenkontrolle, insbesondere nach Art. 139 und Art. 140 B-VG, bilden“.²⁸

Als Ansatz dazu fungiert somit der unionsrechtliche „Gleichwertigkeits- bzw. Äquivalenzgrundsatz“.²⁹ Die Ausgestaltung von behördlichen (gerichtlichen) Verfahren, die den Schutz der Rechte aus dem UR gewährleisten sollen, ist mangels einer unionsrechtlichen Regelung dieses Bereiches Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten (MS). Nach dem UR dürfen die mitgliedstaatlichen Verfahren, in denen der Schutz der Bürgerinnen und Bürger aus dem UR erwachsenden Rechten gewährleistet wird, nicht ungünstiger gestaltet sein als bei entsprechenden Rechtsmitteln („Klagen“), die das innerstaatliche Recht betreffen (Grundsatz der Gleichwertigkeit).³⁰

Vor dem Hintergrund dieses durch die Wiedergabe einschlägiger Judikatur des EuGH in seiner Tragweite näher dargestellten Grundsatzes in Verbindung mit der Überlegung,

dass das B-VG dem Konzept der Geltendmachung der vggR vor einer einzigen Instanz – dem VfGH – folgt, leitet der VfGH ab, dass die Rechte der GRC als vggR (Art. 144, Art. 144a B-VG) geltend gemacht werden können und einen Prüfungsmaßstab in den Verfahren der generellen Normenkontrolle, insb. nach Art. 139 und Art. 140 B-VG, darstellen.³¹

2. Zu dieser Argumentation fällt allerdings auf, dass der Äquivalenzgrundsatz nach der Rechtsprechung des EuGH nicht auf Gleichartigkeit, sondern auf Gleichwertigkeit der mitgliedstaatlichen Verfahren für die Durchsetzung von Rechten aus dem UR abzielt. Dies hat der EuGH etwa in dem im GRCE herangezogenen Urteil in der Rs Pontin³² in folgendem Satz zum Ausdruck gebracht: „Dieser Grundsatz [der Gleichwertigkeit] darf jedoch nicht so verstanden werden, dass er einen Mitgliedstaat verpflichtet, die günstigste innerstaatliche Regelung auf alle Klagen zu erstrecken, die im Bereich des Arbeitsrechts erhoben werden...“³³ Wenn auch diese Aussage fallbezogen auf das Arbeitsrecht gemünzt war, weist sie doch klar in die Richtung, dass der Äquivalenzgrundsatz nicht verlangt, dass jeweils die günstigste innerstaatliche Regelung heranzuziehen ist. So gesehen ist es unionsrechtlich wohl nicht geboten, die Zuständigkeit der Anwendung der UGR beim VfGH zu konzentrieren, weil dies angesichts des Konzeptes des B-VG bezüglich des Schutzes der vggR die günstigste Regelung darstellen könnte. Man wird auch nicht überzeugend behaupten können, dass der Schutz der UGR durch den OGH oder den VwGH – wie schon vor und auch nach³⁴ dem Inkrafttreten der GRCE geübt – dem vom UR geforderten Rechtsschutzstandard nicht entsprechen würde.

3. Der Frage der Tragweite des Äquivalenzprinzips noch näher nachzugehen erscheint hier aus zwei Gründen aber ohnehin nicht erforderlich. Zunächst hat der OGH mit seinem Vorlagebeschluss vom Dezember 2012 diese Problematik an den EuGH herangetragen und im Beschluss dazu eingehende Überlegungen angestellt³⁵. Ferner lässt sich erkennen, dass das Ergebnis der Interpretation des VfGH auch ohne die Auslegungsprämisse des Äquivalenzprinzips erreichbar erscheint. Ausgehend von der angenommenen Ähnlichkeit der GRC mit der EMRK kann man angesichts des bundesverfassungsgesetzlichen Ranges der EMRK zum Ergebnis kommen, dass in der GRC verbürgte Rechte wie vggR zu behandeln seien. Jedenfalls insoweit ließe sich die GRC als „verfassungsgleich“ einstufen. Damit kann – is eines Analogieschlusses³⁶ – die Zuständigkeit des VfGH für vggR auf die diesen Rechten gleichwertig erachteten Rechte der GRC erstreckt werden. Ein solcher Analogieschluss kann auch darauf Bedacht nehmen, dass der Verfassungsrang der EMRK vom Verfassungsgesetzgeber darauf gegründet wurde, dass Gegenstand des Vertragswerks der EMRK „die zum Verfassungsrecht zählenden Grund- und Freiheitsrechte“ sind.³⁷ Ein solcher Analogieschluss ist äquivalenzprinzipneutral.

D) Adhäsionsprinzip

Das rezente Urteil des EuGH in der Rs Åkerberg Fransson³⁸ zeigt freilich, dass das GRCE nicht so verstanden werden kann, dass die Anwendung der UGR – auch der GRC – beim VfGH konzentriert werden könnte. Unter Hinweis auf seine bisherige Rechtsprechung hat der EuGH in diesem Urteil eine Reihe von Klarstellungen getroffen:

Wenn Art. 51 Abs. 1 GRC normiert, dass die GRC „bei der Durchführung des Rechts der Union“ anzuwenden ist, bedeutet das auf dem Boden der für die Auslegung der GRC zu berücksichtigenden Erläuterungen, dass sie „im Anwendungsbereich“ des Unionsrechts zum Tragen kommt (Rz. 20 ff.). Die schon zu den Unionsgrundrechten als allgemeine Grundsätze entwickelten Abgrenzungen sind daher auch für die GRC einschlägig.

Ferner ist keine Fallgestaltung denkbar, die vom Unionsrecht erfasst wird, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären (Rz. 21). Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte. Damit lassen sich aus einer unionsrechtlichen Problematik die davon erfassten Grundrechtsfragen nicht absondern und abgesondert beurteilen.

Was weiters die Konsequenzen betrifft (Rz. 45), die ein nationales Gericht aus einem Widerspruch zwischen Bestimmungen seines innerstaatlichen Rechts und den durch die Charta verbürgten Rechten zu ziehen hat, so ist dieses Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH gehalten, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste. Mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen (Rz. 46) ist nämlich jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis unvereinbar, die dadurch zu einer Schwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führt, dass dem für die Anwendung dieser Rechte zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt der Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der Unionsnormen bilden.

Im Urteil Åkerberg Fransson (vgl. Rz. 48) hat der EuGH eine Gerichtspraxis – und zwar offenbar die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes Schwedens – als dem UR zuwiderlaufend angesehen, welche die Verpflichtung eines schwedischen Gerichts, gegen die GRC verstoßende schwedische Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen, davon abhängig macht, dass sich dieser Verstoß klar aus den Rechtsvorschriften oder der entsprechenden Rechtsprechung ergibt, weil sie dem nationalen Gericht die Befugnis abspricht – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem EuGH – die Vereinbarkeit dieser nationalen Regelungen mit der Charta umfassend zu beurteilen. Der EuGH dürfte damit jener Handhabung des Anwendungsvorranges bei Unionsgrundrechten eine Absage erteilt haben, wonach nur bei offenkundigem Widerspruch des nationalen Rechts mit einem Chartagrundrecht eine Verdrängung anzunehmen ist.

Ein nationales Gericht ist damit unmittelbar aufgrund des UR – nämlich seines Anwendungsvorranges – zuständig, die Vereinbarkeit von nationalen Rechtsvorschriften mit der Charta umfassend zu beurteilen, wobei sich diese Zuständigkeit immer dann ergibt, wenn das Gericht auf Grund seiner (nationalen) Zuständigkeiten überhaupt Unions-

recht in einem zu entscheidenden Fall anzuwenden hat. Die Zuständigkeit zur Unionsgrundrechts-Anwendung folgt der Zuständigkeit zur Anwendung von anderen Regelungen des Unionsrechts.

Insofern kann man sagen, dass es sich bei der Kompetenz der Gerichte zur Anwendung der UGR um eine besondere Adhäsionszuständigkeit handelt, die durch die nationale Rechtsordnung – weder durch Rechtsvorschriften noch durch Anwendungspraxis – beschränkt werden darf.

Bedeutsam ist schließlich die wohl restriktive Sicht des EuGH zur Anwendung nationaler Grundrechte bei der Durchführung des UR, wie sich dem im Urteil Åkerberg Fransson zitierten Urteil des EuGH vom selben Tag in der Rs Melloni ergibt.³⁹

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Anwendung des UR samt den UGR – einschließlich der Wahrnehmung des Anwendungsvorranges – nicht beim VfGH konzentrieren. Alle anderen Gerichte und Verwaltungsbehörden⁴⁰ sind ihrerseits unionsrechtlich zur Beachtung des Anwendungsvorranges in den von ihnen zu entscheidenden Fällen verhalten, was auch bedeutet, dass sie erforderlichenfalls – weil hier eine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts nicht möglich ist – jede (auch spätere) entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet zu lassen ist, ohne dass das Gericht (wie festgehalten) die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste. Vielmehr kommt auf dem Boden des UR auch den anderen Behörden in den von ihnen zu entscheidenden Fällen – allenfalls unter Befassung des EuGH mit einer Vorlage unter den Voraussetzungen des Art. 267 AEUV – eine für den Einzelfall maßgebliche Normenkontrolle gegenüber den österreichischen Rechtsvorschriften zu. Insofern enthält das UR eine Vorgabe für seine Umsetzung. Das für das mitgliedstaatliche Verfahrensrecht zur Umsetzung des Unionsrechts auf den Fall des Fehlens von unionsrechtlichen Regelungen für diese Verfahren konzentrierte Äquivalenzprinzip tritt insofern zurück.

E) Generelle Normenkontrolle

1. Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden um einige Fragen im Zusammenhang mit der vom VfGH beanspruchten Anwendung der UGR bei der generellen Normenkontrolle (gNK).⁴¹

Die Zuständigkeit des VfGH zur gNK in den im GRCE genannten Verfahren der Verordnungsprüfung nach Art. 139 B-VG und der Gesetzesprüfung nach Art. 140 B-VG bedeutet, dass der VfGH rechtswidrige Verordnungen bzw. verfassungswidrige Gesetze aufhebt, d. h. aus dem Rechtsbestand entfernt. Diese Zuständigkeit zur formellen Dero-gation kommt lediglich dem VfGH zu.

2. Für den Fall des Verstoßes österreichischer genereller Rechtsvorschriften gegen unmittelbar anzuwendendes Unionsrecht werden die österreichischen Rechtsvorschriften für den zu entscheidenden Fall – genau genommen – aber verdrängt, weshalb dann eine Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof nicht in Betracht kommt; derart sind sie für

die Fallentscheidung nicht (mehr) präjudiziell. Demgegenüber hat der VfGH eine anwendungsvorrangige Verdrängung für die Zwecke seiner Normkontrolle bislang erst dann als gegeben gesehen, wenn der Verstoß gegen unmittelbar anwendbares Unionsrecht offenkundig war.⁴² Würde der VfGH dieser Linie nicht (mehr) folgen, hätte er ein Normenkontrollverfahren nur mehr dann einzuleiten, wenn ein Konflikt zwischen dem UR und der zu prüfenden österreichischen Norm nicht besteht, weshalb er damit seiner im GRCE angenommenen „Bereinigungspflicht“⁴³ gegenüber GRC-widrigen österreichischen Normen gerade nicht nachkommen könnte.

Das GRCE weist derart eher in die Richtung, dass der VfGH künftig auch dann, wenn eine österreichische generelle Norm infolge des Anwendungsvorranges des UR gar nicht mehr zum Tragen kommt, diese im Interesse einer Bereinigung auf ihre Konformität mit der GRC prüfen und gegebenenfalls aufheben würde. Das setzt aber wohl die Annahme einer Geltungserhaltung der österreichischen Norm trotz Anwendungsvorranges im Interesse der formellen Derogation voraus. Erfasst würden – zumal das Bereinigungsinteresse im Vordergrund steht – im Übrigen wohl auch die Fälle, in denen der VfGH bisher einen Wegfall seines Prüfsubstrates infolge des Anwendungsvorranges deshalb annahm, weil der Widerspruch der österreichischen Norm mit dem unmittelbar anzuwendenden Unionsrechts „offenkundig“ war.

3. Die Beachtung der Unionsgrundrechte erfasst auch die Frage, ob das auf die Verträge der Union gestützte abgeleitete Unionsrecht (Sekundärrecht) den Unionsgrundrechten oder den anderen allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts entspricht.⁴⁴ Dazu ergibt sich aus dem Urteil des EuGH in der Rs Melki/Abdeli, dass nach Art. 267 Abs. 3 AEUV zur Vorlage verpflichtete nationale Gerichte⁴⁵ vor der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, wenn der Inhalt dieses Gesetzes auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrechtlinie beschränkt ist, in einem Zwischenverfahren im Hinblick auf die gleichen Gründe, aus denen die Gültigkeit der Richtlinie in Frage steht, den EuGH zur Gültigkeit dieser Richtlinie befragen und anschließend die Konsequenzen zu ziehen haben, die sich aus dem vom EuGH in Vorabentscheidungsverfahren erlassenen Urteil ergeben; dies deswegen, weil bei einem derartigen nationalen Umsetzungsgesetz die Frage, ob die Richtlinie gültig ist, angesichts der Verpflichtung zur Richtlinienumsetzung „als Vorfrage“ anzusehen ist.⁴⁶

4. Im GRCE orientiert sich der VfGH bezüglich seiner Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV daran, dass für ihn keine Vorlagepflicht besteht, „wenn eine Rechtsfrage nicht entscheidungserheblich ist,⁴⁷ das heißt, wenn die Antwort auf diese Frage, wie auch immer sie ausfällt, keinerlei Einfluss auf die Entscheidung des Rechtsstreits haben kann“.⁴⁸ Das ist „im Bereich der Grundrechte-Charta dann der Fall, wenn ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht, insbesondere ein Recht der EMRK, den gleichen Anwendungsbereich wie ein Recht der Grundrechte-Charta hat. In diesem Fall erfolgt die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs daher auf Grund der österreichischen Verfassungslage, ohne dass eine Vorabentscheidung im Sinne des Art. 267 AEUV einzuholen wäre“. In diesem Zusammenhang verweist der VfGH auch darauf, dass „nach Art. 52 Abs. 4 GRC Grundrechte, die in der Charta anerkannt werden, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, im Einklang mit

diesen Überlieferungen auszulegen sind. Soweit die Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie gemäß Art. 52 Abs. 3 GRC die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Dem steht nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weitergehenden Schutz gewährt. Art. 53 GRC garantiert darüber hinaus, dass das Schutzniveau bestehender Grundrechtsverbürgungen durch die Charta nicht verringert wird.“

Ob diese Überlegungen der den VfGH iSd Art. 267 Abs. 3 AEUV treffenden Vorlagepflicht gerecht werden, ist nicht ohne weiteres erkennbar.⁴⁹ Zunächst vermag die (richterliche) Einstufung von Rechten der GRC als vggR die GRC ihres Charakters als Unions-Rechtsquelle nicht zu entkleiden. Damit verschlägt eine Anwendung dieser Rechte „auf Grund der österreichischen Verfassungslage“ auch dann, wenn UGR den in der österreichischen Rechtsordnung enthaltenen vggR entsprechen. Vielmehr sind UGR auf Grundlage des UR anzuwenden.⁵⁰ Eine gegenteilige Auffassung scheint die Integrität des UR als eigenständige, von den Rechtsordnungen der MS getrennte Rechtsordnung⁵¹ zu tangieren. Zudem steht die Orientierung des Schutzes bei den Rechten der GRC, die der EMRK entsprechen, an der EMRK einer weitergehenden Schutzgewährung im Recht der Union nicht entgegen;⁵² damit ist eine Vorgangsweise, wonach bei EMRK-entsprechenden Grundrechten der GRC eine Vorlage jedenfalls unterbleibt und der Fall (lediglich) aufgrund der mitgliedstaatlichen Rechtslage entschieden wird, nicht vereinbar. Bezüglich der Vorlagepflicht lässt sich damit aus der Perspektive des Unionsrechts ein weiterer – zu den schon angesprochenen hinzutretender – Problempunkt identifizieren. Daran vermag der Umstand, dass der VfGH zur Vorratsdatenspeicherung eine Vorlage an den EuGH gerichtet hat, nichts zu ändern.⁵³

5. Zur Bindung an ein aufhebendes Erkenntnis des VfGH ist anzumerken,⁵⁴ dass nach der Judikatur des EuGH eine Entscheidung im Anschluss an den Ausspruch der Verfassungswidrigkeit, die Wirkungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften für einen bestimmten Zeitraum fortbestehen zu lassen, ein nationales Gericht, das feststellt, dass diese Rechtsvorschriften unmittelbar geltenden Bestimmungen des Unionsrechts missachten, nicht daran zu hindern vermag, die genannten Vorschriften in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unangewendet zu lassen.⁵⁵ Dem korrespondiert die Rechtsprechung, dass unionsrechtswidrige Hinweise eines (im Rechtszug) höheren Gerichts die Möglichkeit zur Vorlage nach Art. 267 Abs. 2 AEUV nicht in eine Verpflichtung verkehren können.⁵⁶

6. Schließlich stellt sich die Frage, warum die als vggR behandelten Rechte der GRC (bzw. die UGR überhaupt) nur auf den Anwendungsbereich des UR beschränkt sein sollen. Lediglich inlandbezogene Fälle liegen außerhalb dieses Anwendungsbereiches und werden insofern unter dem Aspekt der vggR anders behandelt als Fälle im Anwendungsbereich des UR. Diese unterschiedliche Behandlung führt zur Frage nach der sachlichen Rechtfertigung der Beschränkung der UGR bzw. der GRC-Rechte auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts. Orientiert man sich an der Rechtsprechung zur grundsätzlich ähnlich gelagerten Frage der Zulässigkeit der Inländerdiskriminierung⁵⁷ – die auftreten kann, weil das Unionsrecht unionsrechtsbezogenen Fällen die Betroffenen in Österreich

besserstellt als das österreichische Recht die Fälle außerhalb des Anwendungsbereiches des UR –, bräuchte es dafür eine besondere sachliche Rechtfertigung, die nicht ohne weiteres ersehen werden kann. Allerdings würde eine Anwendung der UGR bzw. der GRC außerhalb des Anwendungsbereiches des UR und die damit verbundene Ausweitung der vggR, die nicht vom Bundesverfassungsgesetzgeber, sondern richterrechtlich bewerkstelligt wird, wohl zu einer richterlichen Rechtsfortbildung führen, die der vom VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 11.500/1987 als offene Rechtsfortbildung abgelehnten Ausweitung des Begriffes der „civil rights“ in Art. 6 EMRK durch den EGMR gleichkommen würde.⁵⁸ Diese Ausdehnung würde etwa als UGR verbürgte soziale Grundrechte in die österreichische Rechtsordnung als vggR transferieren, wenn das UR gar nicht anzuwenden ist, wobei gerade über die Normierung sozialer Grundrechte seit Jahrzehnten auf der Ebene der Verfassungsgesetzgebung kein Konsens erzielt werden konnte.⁵⁹

F) Bescheidkontrolle

1. Das österreichische Bundesverfassungsgesetz verwendet den Ausdruck „Grundrechte“ nur an wenigen Stellen.⁶⁰ Für das Rechtsschutzsystem des B-VG zentral ist vielmehr der Begriff der „verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte“, deren Schutz nach Art. 144 B-VG dem VfGH zukommt. Mit diesem Begriff wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es sich um subjektive Rechte handelt, die ihre Grundlage in Rechtsvorschriften im Verfassungsrang haben; konsequenterweise sind „Grundrechte“ nach österreichischem Verfassungsrecht daher jene Rechtsvorschriften im Verfassungsrang, die subjektive Rechte des Einzelnen begründen.⁶¹

Die Zuständigkeit des VfGH legt Art. 144 Abs. 1 B-VG dahin fest, dass dieser entscheidet „über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate, soweit der Beschwerdeführer durch den Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, einer gesetzwidrigen Kundmachung über die Wiederverlautbarung eines Gesetzes (Staatsvertrages), eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrags in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet“.

Neben dem VfGH ist somit auch der VfGH zur Prüfung von Bescheiden⁶² zuständig. Die die Zuständigkeit des VfGH begründende Beschwerdebehaftung iSd Art. 144 Abs. 1 B-VG erfasst zwei unterschiedliche Fälle: Zum einen den Fall, dass der Beschwerdeführer in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt sei (Art. 144 Abs. 1 erster Fall), zum anderen den Fall, dass er durch Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in seinen Rechten verletzt sei (Art. 144 Abs. 1 zweiter Fall B-VG).

Nach Art. 131 Abs. 1 Z. 1 B-VG hingegen kann „gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, wer durch Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet, nach Erschöpfung des Instanzenzuges“. Nach Art. 130 Abs. 1 erkennt der VfGH über Beschwerden von Bescheiden der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate⁶³.

Für die Abgrenzung der Zuständigkeit des VfGH und des VwGH bei der Prüfung von Beschwerden gegen Bescheide („Bescheidbeschwerde“) kommt es somit zentral auf die Beschwerdebehauptung an.

Mit der Differenzierung nach der Beschwerdebehauptung systemkonform und konsequent steht einer beschwerdeführenden Partei die Möglichkeit einer Parallelbeschwerde sowie einer Sukzessivbeschwerde bei den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts offen. Bei letzterer wendet sich der Beschwerdeführer zunächst an den VfGH, der die Beschwerde nach ihrer Ablehnung oder Abweisung dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung abtreten kann.⁶⁴ Die Möglichkeit zur Abtretung einer Beschwerde an den VwGH gibt dem VfGH in der Praxis die Möglichkeit, nur jene Fälle aufzugreifen, in denen er spezifische verfassungsrechtliche Probleme ortet. Alle übrigen Fälle verbleiben dem VwGH, der ohnehin jede und nicht nur gravierende Rechtswidrigkeit wahrnimmt und zudem die Unionsrechtskonformität voll zu gewährleisten hat.

Vor diesem Hintergrund verhalten sich die zu den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts gelangenden Fallmengen wie interagierende Gefäße: Besteht keine Abtretungsmöglichkeit, wächst die Menge der Fälle, die dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung verbleibt, was zu dessen Überlastung tendiert.⁶⁵

Die Verletzung gesetzlicher Regelungen, die den Gesetzesvorbehalt eines Grundrechts ausschöpfen, ist vom VwGH jedenfalls wahrzunehmen. Der VfGH, nach dessen Ablehnungsformel auch eine allenfalls grobe Verletzung von einfach gesetzlichen Vorschriften eine Ablehnung rechtfertigt, wenn spezifische verfassungsrechtliche Überlegungen nicht angestellt werden müssen, stellt damit nicht im Sinn einer „Grob-Prüfung“ auf grobe Gesetzeswidrigkeiten im allgemeinen ab, sondern greift bloß seiner Auffassung nach in die Verfassungssphäre reichende Rechtswidrigkeiten auf; stellen sich solche Rechtswidrigkeiten – wie in aller Regel – als Gesetzesverstöße dar, fallen sie ohnehin in die Zuständigkeit des VwGH, der sie – wenn entsprechend geltend gemacht – bei seiner Rechtmäßigkeitskontrolle aufzugreifen hat.

Anders verhält es sich lediglich mit gesetzlichen Regelungen, bei denen nach einer verfestigten Rechtsprechung jede Gesetzesverletzung als Verletzung der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte verstanden wird. Es handelt sich dabei um die Vereinsfreiheit und die Versammlungsfreiheit, die nach Lehre und Praxis nicht unter einem bloßen gesetzlichen Eingriffsvorbehalt, sondern einem „Ausgestaltungsvorbehalt“ stehen; Ausgestaltungsvorbehalte werden als Auftrag an den Gesetzgeber verstanden, das Grundrecht überhaupt erst zu gestalten; mit der Deutung als Ausgestaltungsvorbehalt begründet der VfGH seine Auffassung, dass eine Verletzung des diese Ausgestaltung enthaltenden Vereinsgesetzes bzw. Versammlungsgesetzes eine Verletzung des jeweiligen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes darstellt und daher ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich des VfGH fällt.⁶⁶ In der Lehre werden diese Grundrechte als „Feinprüfungsgrundrechte“ qualifiziert.⁶⁷

Da es beim VfGH liegt, die Grenze für in die Verfassungssphäre reichende Fehler festzulegen, würde – wie das derzeit rechtspolitisch zur Diskussion steht – eine Abschaffung der Sukzessivbeschwerde (mit ihrer Abtretungsmöglichkeit der Beschwerde an den

VwGH) das Risiko der Grenzziehung zur Gänze auf die Beschwerdeführer überwälzen und diese tendenziell veranlassen, zur Vorsicht jedenfalls eine Parallelbeschwerde an den VwGH zu erheben. Durch die Abtretungsmöglichkeit steht der Beschwerdeführer derzeit frei von diesem Risiko und einer risikoindizierten vorsichtswisen Beschwerdeerhebung beim VwGH. Damit ist zu befürchten, dass die Abschaffung der Sukzessivbeschwerde samt der Möglichkeit zur Abtretung der Beschwerden an den VwGH auf Erschwerungen für den Rechtsschutz hinausläuft. Gleiches gilt im Übrigen für die ebenfalls diskutierte Abschaffung des Art. 144 B-VG überhaupt: Das nähme den Beschwerdeführern den seit der Schaffung des B-VG bestehenden direkten Zugang zum VfGH nach der (in Zukunft Verwaltungsgerichten übertragenen) Berufungsebene; ferner würde es zum Verlust der – ebenso rechtsschutzfreundlichen – Möglichkeit zur raschen Klärstellung der Rechtslage aus der Perspektive des Verfassungsrechts durch den VfGH führen.

2. Handhabt der VfGH die GRC bzw. die UGR als vggR, ändert dies zunächst nichts am Schema der Grob- bzw. Feinprüfung, mit dem VfGH und VwGH bei ihrer Rechtskontrolle jeweils vorgehen. Wie bei der Anwendung der sonstigen vggR inkludiert die dem VwGH nach diesem Schema zukommende Rechtskontrolle grundsätzlich die Wahrnehmung nicht nur der nicht in die Verfassungssphäre reichenden, bloß auf Gesetzesstufe verorteten, sondern auch jener Fehler, die bei einer Grobprüfung als in die Verfassungssphäre reichend qualifiziert werden, zumal sich die letzteren grundsätzlich auch als Gesetzesverstöße darstellen.⁶⁸ Für die Anwendung der UGR tritt lediglich hinzu, dass nach dem vom EuGH in der Rs Åkerberg Fransson zum Ausdruck gebrachten Rechtsverwirklichungskonzept ohnehin jedes Gericht (bzw. jede andere Behörde) bei der Anwendung des UR die UGR zum Tragen bringen muss und derart zur eigenständigen Beurteilung des UR – in der skizzierten Weise – berufen ist.

Die mit dem Schema Grobprüfung/Feinprüfung bewerkstelligte Grundrechtskontrolle sollte jedenfalls zur Wahrnehmung eines Verstoßes gegen UGR führen. Fraglich ist allerdings, ob sich die Prüfung eines Bescheides auf seine UGR-Konformität sich in der Kontrolle erschöpft, wie sie der VfGH für vggR mit Gesetzesvorbehalt effektuiert. Im Hintergrund dieses letzteren, auf die Hintanhaltung von behördlicher Willkür ausgerichteten Prüfkonzepts eröffnet (insbesondere der zweite Fall des) Art. 144 Abs. 1 B-VG den Weg zur Gesetzeskontrolle, wo die Vereinbarkeit des Gesetzes selbst mit den vggR geprüft wird. Entspricht die dem Bescheid zu Grunde liegende gesetzliche Regelung dem vggR, kann der Bescheid diesem vggR grundsätzlich nur mehr wegen einer denkbaren Gesetzesauslegung zuwiderlaufen. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit eines Bescheides mit einem vggR mit Gesetzesvorbehalt ist somit die Frage der vggR-Konformität des Gesetzes selbst von zentraler Bedeutung. Demgegenüber konzentriert sich die Prüfung, ob ein Bescheid einem UGR entspricht, mehr auf den Bescheid selbst. Ist schon das dem Bescheid zu Grunde liegende österreichische (das Unionsrecht umsetzende) Gesetz letztlich mangels einer Möglichkeit der UR-konformen Auslegung UGR-inkonform, wird dieses im Wege des Anwendungsvorranges verdrängt. Dem auf dieses Gesetz gestützten Bescheid haftet dessen ungeachtet weiterhin ein im Rahmen der Rechtskontrolle wahrnehmbarer Verstoß gegen UGR an.⁶⁹ Dies weist in die Richtung, dass die Prüfung der

Vereinbarkeit eines Bescheides mit UGR sich argumentativ von einer Prüfung anhand der vggR unterscheidet.

G) Schlussbemerkung

1. Das Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV konzentriert die Klärung von Geltungs- und Auslegungsfragen des Unionsrechts während eines mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahrens auf die Kommunikation zwischen dem nationalen vorlegenden Gericht und dem EuGH. Der EuGH und mitgliedstaatliche Gerichte sind direkt miteinander vernetzt, ohne dass das nationale Gericht zuvor ein anderes innerstaatliches Verfahren auslösen bzw. abwarten müsste. Um die Verbundmetaphorik zu bemühen, kann man von einem EuGH-zentrierten Gerichtsverbund sprechen, den der EuGH offenbar weder aufzugeben noch einzuschränken bereit ist. Skouris hat darauf hingewiesen, dass für die Entwicklung des Unionsrechts zentrale Entscheidung wie *Costa/ENEL* oder *Frankovich* auf Vorlagen von Untergerichten beruhen.⁷⁰

2. Nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH steht außer Zweifel, dass der VwGH unmittelbar zur Auslegung und Anwendung der Unionsgrundrechte ohne nationales Zwischenverfahren zuständig ist. Allfällige Zweifelsfragen sind nicht national, sondern im Wege einer Vorlage an den EuGH zu klären. Das gilt für alle Unionsgrundrechte, gleich ob sie der EMRK oder den Verfassungsüberlieferungen der MS folgen. Hervorzuheben ist weiters, dass auch die anderen Vorbildern folgenden Unionsgrundrechte im Titel Solidarität der GRC – insbesondere soziale Grundrechte – den VwGH betreffen, der in Österreich für den Bereich des öffentlichen Rechts damit die Hauptlast der Umsetzung der Unionsgrundrechte trägt. Da diese nicht zum EMRK-Bestand gehören, dürften sie sich außerhalb des Bereiches befinden, in dem auch der VfGH Unionsgrundrechte anwendet.

3. Eine Rechtsprechungskonkurrenz zwischen VfGH und VwGH ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten. Außerdem werden die Gerichtshöfe schon im Interesse der Rechtssicherheit um Konsistenz und Kohärenz der Rechtsprechung bemüht sein, um eine Orientierung an klaren Entscheidungsstandards zu ermöglichen und die Akzeptanz ihrer Judikatur zu stützen.

Anmerkungen

- 1 Die Vortragsform wurde grundsätzlich beibehalten und in einigen Punkten ergänzt. Der Beitrag gibt lediglich die Meinung des Verfassers wieder; angesichts der parallel laufenden Thematik kommt es in einigen Punkten zu Ähnlichkeiten (auch in der Formulierung) mit dem Beitrag des Verfassers „Zur Anwendung der Grundrechte des Unionsrechts“ in der im Erscheinen stehenden GS Robert Walter.
- 2 Vgl. dazu insb. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, 2012, Rz. 206; *Stefan Mayr*, Verfassungsgerichtlicher Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab im Spannungsfeld nationaler, konventions- und unionsrechtlicher Grundrechtsgewährleistungen, ZfV 2012, 401; *Öhlinger*, Abschied von den UVS, ZUV 2012, 31; *Potacs*, VfGH 14. 3. 2012, U 466/11, U 1836/11, JBl 2012, 503, 509 ff.; *Winkler*, Die Grundrechtecharta und das österreichische Verfassungsrecht, FABL 2/2012-II, 14; *Pöschl*, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon, ZÖR 2012, 587; *Jabloner*, Das Verhältnis zwischen Europäischer Gerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtshof, (iE im Sammelband zum Europarechtstag 2012); *Merli*, Umleitung der Rechtsgeschichte, JRP 2012, 355; *Grabenwarter*, Europäische Grundrechte in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, JRP 2012, 298; *Gamper*, Wie viel Kosmopolitismus verträgt eine Verfassung?, JBl 2012, 763; *Brenn*, VfGH versus Unionsrecht. Unionsrechtliche Würdigung des Grundrechteerkenntnisses, ÖJZ 2012, 1062.
Schon vor dem Erkenntnis für die Berücksichtigung der Grundrechtecharta durch den VfGH *Rudolf Müller*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Europäische Grundrechtecharta, ÖJZ 2012, 159.
- 3 Vgl. etwa VfSlg. 15753/2000.
- 4 Vgl. dazu und zum Folgenden Pkt. II.5.5. GRCE.
- 5 Der VfGH weist darauf hin, dass manche von ihnen eher nicht vggR gleichen, sondern (bloß) „Grundsätze“ beinhalten, wie etwa Art. 22 und Art. 37 GRC.
- 6 Vgl. Pkt. II.5.6. GRCE.
- 7 Vgl. Pkt. II.4. GRCE sowie die dort zit. Judikatur.
- 8 Vgl. Art. 44 B-VG.
- 9 Vgl. FN 2.
- 10 Vgl. etwa VwGH 14. 6. 2012, 2011/21/0278; VwGH 23. 1. 2013, 2010/15/0196; OGH 16. 5. 2012, 14 Os 41/12d; OGH 17. 12. 2012, 9 Ob 15/21.
- 11 Da die folgenden Überlegungen im Wesentlichen eigenständig erarbeitet wurden, wird auf die in FN 2 zit. Lit. nur vereinzelt hingewiesen.
- 12 Vgl. dazu *Hummer/Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon, 2009; einen kompakten Überblick dazu bietet *Obwexer*, *ecolex* 2008, 285.
- 13 Vgl. dazu *Obwexer*, Beitritt der EU zur EMRK, *ecolex* 2010, 128; *Pache*, Die Ausgestaltung des Grundrechtsschutzes unter besonderer Berücksichtigung des Beitritts der Union zur EMRK, in *Eilmansberger/Griller/Obwexer*, Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, 121.
- 14 Vgl. dazu etwa *Schima*, Grundrechtsschutz in der EU: Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon, *ecolex* 2010, 1020; *Schima*, Grundrechtsschutz, in: *Hummer/Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon, 2009, 326.
- 15 Vgl. einführend auch *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte, 2012, Rz 1/23 ff.
- 16 Unter Berücksichtigung der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).
- 17 Vgl. etwa *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, *Europarecht*, 2007, Rz. 303.
- 18 Danach achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.
- 19 Die Präambel nennt den Menschenrechten zugrunde liegende unteilbare und universelle Werte – die Würde des Menschen, Freiheit, Gleichheit, Solidarität – und die Grundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Dieser Programmatik folgend handelt Titel I. von der Würde des Menschen, Titel II. enthält Freiheiten (liberale Grundrechte), Titel III. betrifft die Gleichheit, Titel IV. – das umfangreichste Kapitel der GRC – erfasst die Solidarität und damit sogenannte soziale Grundrechte; Titel V., Bürgerrechte, betrifft die demokratische Beteiligung, die judiziellen Rechte des Titels VI. beziehen sich auf den Rechtsstaat. In Titel VII. finden sich die allgemeinen Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der GRC.
- 20 Dies lässt sich aus Art. 53 und Art. 52 Abs. 3 GRC ableiten.

- 21 Aus deren Perspektive ist dieser nunmehr durch das Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention, BGBl. III Nr. 47/2010, ermöglicht.
- 22 EuGH 13. Juni 2012, GREP, Rs C-156/12, Rz 35, unter Hinweis auf EuGH 8. 10. 2010, Winner Wetten, Rs. C-409/06, Slg 2010 I-8015, Rz 58.
- 23 Der EuGH verzichtet derart nicht auf die Spielräume, die ihm Art. 6 Abs. 3 GRC ermöglicht (in die entgegengesetzte Richtung argumentiert offenbar *Grabenwarter* [FN 2] 302).
- 24 Sh. dazu und zum Folgenden Pkt. II.5.3. ff GRC.
- 25 Zum Verhältnis der Rechtsprechung des VfGH zu jener des EGMR vgl. *Grabenwarter* (FN 2), 299 f.
- 26 Vgl. Pkt. II.5.5. GRCE.
- 27 Bezüglich der zentralisierten Verfassungsgerichtsbarkeit verweist der VfGH auf Art. 133 Z 1 B-VG und folgert daraus, das „Rechtsschutzsystem des B-VG“ beruhe darauf, dass „die Geltendmachung der Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte im Allgemeinen bei einer Instanz, nämlich dem Verfassungsgerichtshof, konzentriert werden soll, der auch als einzige Instanz über Verletzungen durch generelle Normen, nämlich Gesetze und Verordnungen, absprechen soll und als einzige Instanz die Befugnis zur Aufhebung solcher Normen hat.“
- 28 Der VfGH nimmt auch an, dass er mit der Aufhebung von der Grundrechte-Charta entgegenstehenden generellen Normen der vom Europäischen Gerichtshof postulierten „Bereinigungspflicht“ nachkommt, vgl. Pkt II.5.8. GRCE.
- 29 Vgl. dazu und zum Folgenden Pkt. II.5.1. GRC, unter Hinweis auf Urteile des EuGH.
- 30 Zudem dürfen diese Verfahren die Ausübung der durch das UR verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität).
- 31 Pkt. II.5.5. GRCE.
- 32 EuGH 29. 10. 2009, Rs. C-63/08, Pontin, Slg. 2009 I-10.467, Rz. 45.
- 33 Im GRCE wird die Rz. 45 des Urteils in der Rs Pontin unter Auslassung dieses Satzes wiedergegeben, nicht enthalten; vgl. den Hinweis bei *Merli*, FN 2.
- 34 Vgl. etwa VwGH 23. 1. 2013, 2010/15/0196, mwH (vgl. RdW 2013, 178 [Anm. von W. Doralt], AnwBl 2013, 246 [Anm. von Sutter]); VwGH 19. 3. 2013, 2012/15/0021.
- 35 OGH 17. 12. 2012, 9 Ob 15/21, insb. Pkt 5.1. ff.
- 36 Vgl. *Beaucamp/Treder*, Methoden und Technik der Rechtsanwendung², 2011, Rz. 260 ff.
- 37 Vgl. die Erläuterungen der RV 287 Blg. NR 10. GP, 11.
- 38 EuGH 26. 2. 2013, C-617/10, Åkerberg Fransson.
- 39 EuGH 26. 2. 2013, C-399/11, Melloni. Danach steht es nationalen Gerichten und Behörden im Anwendungsbereich des UR nur dann frei, nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der GRC (wie sie vom EuGH ausgelegt wird) noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des UR beeinträchtigt werden. Aus dem Urteil Melloni ergibt sich im Übrigen, dass es ausreicht, wenn diese Voraussetzungen nicht kumulativ, sondern alternativ vorliegen (Rz. 63).
- 40 Vgl. Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht⁴, 2011, 88 f. (uH auf RSpr des EuGH).
- 41 Vgl. Pkt. II.5.5. GRCE. Zu diesem Abschnitt und den folgenden vgl. *Pöschl* (FN 2) 602 ff.
- 42 Vgl. *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁴, 2011, 184.
- 43 Vgl. Pkt. II.5.8. GRCE.
- 44 EuGH 21. 12. 2011, Rs. C-411/10 u. a., N.S., Rz. 77; EuGH 23. 12. 2009, Rs. C-403/09 PPU, Detiček, Slg 2009 I-12.193, Rz 34, beide mwH.
- 45 Sofern dem EuGH diese Frage nicht bereits gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV vorgelegt wurde.
- 46 EuGH 22. 6. 2010, Melki/Abdeli, Rs. C-188/10 u. a., Slg. 2010 I-5667, Rz. 56.
- 47 HW auf EuGH 6. 10. 1982, Rs. C.I.L.E.I.T, Slg. 1982, 3415, und EuGH 15. 9. 2005, Rs. C-495/03, Intermodal, Slg. 2005, I-8151.
- 48 Sh. dazu und zum Folgenden Pkt. II.5.9. GRCE.
- 49 Vgl. dazu *Pöschl* (FN 2) 597 f.
- 50 Es kommt in diesem Zusammenhang auf eine der Rechtsdogmatik des UR entsprechende – damit etwa auch die Erwägungen des EuGH berücksichtigende – Umsetzung des UR an, nicht nur darauf, dass die Umsetzungspraxis in einem MS im Ergebnis mit dem UR vereinbar ist.
- 51 Sh. *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und innerstaatliches Recht⁴, 2011, insb. 55 f.
- 52 Vgl. Art. 52 Abs. 3 GRC.

- 53 VfGH 28. 11. 2012, G 47/12 u. a. In diesem Vorlagebeschluss legt der VfGH u. a. darauf Wert, dass Rechte der GRC, die sich aus den Verfassungsüberlieferungen der MS ergeben, iSd Art. 52 Abs. 4 GRC konform mit diesen Verfassungsüberlieferungen auszulegen sind.
- 54 Vgl. dazu *Pöschl* (FN 2) 604 f.
- 55 EuGH 8. 10. 2010, Winner Wetten, Rs. C 409/06, Slg. 2010 I-8015, Rz. 60 (unter Hinweis auf das Urteil in der Rs. Filipak vom 19. November 2009).
- 56 EuGH 5. 10. 2010, Elchinov, Rs. C-173/09, Slg. 2010 I-8889, Rz. 28.
- 57 *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, 2012, Rz. 758.
- 58 Der VfGH hat damals auch die Frage aufgeworfen, ob nicht die Übertragung einer rechtsfortbildenden Aufgabe auf verfassungsrechtlichem Gebiet an ein internationales Organ als Ausschaltung des Verfassungsgesetzgebers eine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG wäre und einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes bedürfte.
- 59 Zur Verankerung sozialer Grundrechte im österreichischen Bundesverfassungsrecht vgl. die Beiträge von *Thiener*, Soziale Grundrechte in Österreich? Zur Durchsetzung sozialer Garantien in Verfassungsrang?, und *Wiederin*, Soziale Grundrechte in Österreich?, beide im Tagungsband zur Frühjahrstagung 2005 der Österreichischen Juristenkommission zum Thema „Aktuelle Fragen des Gesundheitsschutzes“, 119 ff. bzw. 153 ff.
- 60 Etwas im „Grundrecht auf Datenschutz“ in Art. 1 des Datenschutzgesetzes 2000, oder im schon genannten Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung aus dem Oktober 1918, wo „jede Zensur“ als „dem Grundrecht der Staatsbürger widersprechend als rechtsungültig aufgehoben“ wurde.
- 61 Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, 2012, Rz. 677 f.
- 62 Im Rahmen seiner „Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit“, vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, 2012, Rz. 1049.
- 63 Nach Art. 130 Abs. 1 lit. b B-VG erkennt der VwGH weiters über Beschwerden, mit denen die Verletzung der Entscheidungspflicht der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate behauptet wird („Säumnisbeschwerde“), und weiters über Beschwerden von Schulbehörden des Bundes gegen Weisungen der dort eingerichteten Kollegien nach Art. 81a Abs. 4 B-VG („Weisungsbeschwerde“).
- 64 Vgl. Art. 144 Abs. 2 und 3 B-VG.
- 65 In diese Richtung entwickelte sich letztlich die ausschließliche Zuständigkeit des VfGH zur Behandlung der Beschwerden Privater gegen Entscheidungen des Asylgerichtshofes, was einen Hintergrund für die in Aussicht genommene neuerliche Öffnung des VwGH für Beschwerden in Asylsachen darstellt.
- 66 Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, 2012, Rz. 711, 903, 659.
- 67 Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, 2012, Rz. 659.
- 68 Vgl. dazu *Berka*, Verfassungsrecht⁴, 2012, Rz. 1254.
- 69 Dazu kann auch der Wegfall der gesetzlichen Grundlage für den Bescheid infolge der Verdrängung des Gesetzes treten.
- 70 *Skouris*, Stellung und Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im europäischen Rechtssystem, EuGRZ 2008, 343, 344.

Ausgewählte Organisations-,
Zuständigkeits- und Verfahrensfragen
der Verwaltungsgerichte erster Instanz

Von
Dieter WOLF

Einleitung¹

Der Tiroler Landtag hat am 7. November 2012 das Gesetz über das Landesverwaltungsgericht in Tirol (Tiroler Landesverwaltungsgerichtsgesetz – TLVwGG)² beschlossen. Das TLVwGG regelt entsprechend der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgabe des Art. 136 Abs. 1 B-VG (neu)³ die Organisation des Landesverwaltungsgerichts für Tirol und gestützt auf Art. 21 Abs. 1 B-VG weiters das Dienstrecht seiner Mitglieder.

Begleitend hat der Tiroler Landtag am selben Tag eine Novelle zur Tiroler Landesordnung 1989 beschlossen, mit der dieser ein neuer IV. Teil „Landesverwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Tirol“ eingefügt wird.⁴ Damit wird der Bedeutung dessen, dass die Länder durch die Einführung der Landesverwaltungsgerichte erstmals Anteil an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit erhalten, Rechnung getragen und eben bereits auf der Ebene der Landesverfassung zum Ausdruck gebracht, dass die Vollziehung des Landes künftig neben der Landesverwaltung auch die neue Landesverwaltungsgerichtsbarkeit umfasst. Zudem ist es aber auch aufgrund der Bedeutung des künftigen Landesverwaltungsgerichts im System des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes angezeigt, dessen Einrichtung und wesentliche organisatorische Grundlagen landesverfassungsgesetzlich zu regeln, wengleich diese Bestimmungen aufgrund der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben weitestgehend nur demonstrativen Charakter haben.⁵

Das Land Tirol nimmt bedingt auch durch die im Frühjahr 2013 stattfindenden Wahlen zum Tiroler Landtag, die es schon aus terminlichen Gründen angezeigt scheinen ließen, die landesgesetzlichen Grundlagen für die Schaffung der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz noch im Vorfeld derselben zu schaffen, eine gewisse Vorreiterrolle bei diesem Projekt ein. Bisher liegen weder auf Bundesebene für das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesfinanzgericht noch auf Ebene der anderen Länder für deren Landesverwaltungsgerichte entsprechende Gesetzesbeschlüsse vor. Auch für das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes liegt erst ein überarbeiteter Begutachtungsentwurf vor.⁶

Es ist nicht möglich, in dem hier zur Verfügung stehenden Rahmen auch nur einen einigermaßen vollständigen Überblick über alle im Zuge des Gesetzwerdungsprozesses aufgetretenen Organisations-, Zuständigkeits- und Verfahrensfragen zu geben, weshalb sich mein Referat schwerpunktmäßig auf einige wenige besonders bedeutsam scheinende Fragestellungen beschränken muss.

Daher möchte ich folgende Fragen herausgreifen und einer näheren Erörterung zuführen:

- Welche Spielräume kommen dem Landesgesetzgeber als Organisationsgesetzgeber bei der Regelung von Senatszuständigkeiten mit Laienrichterbeteiligung zu, und zwar vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass die Laienrichterbeteiligung bundes- oder landesgesetzlich vorgesehen werden kann?⁷
- Welche organisationsgesetzlichen Aspekte der Laienrichterbeteiligung kann bzw. soll der Organisationsgesetzgeber regeln?
- Welche internen Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichtes sieht das TLVwGG vor? Welche Überlegungen waren dafür ausschlaggebend?

- Welche wichtigen Länderforderungen bestehen zum bundesgesetzlich zu regelnden Verfahrensrecht?
- Was waren die Überlegungen des Landesgesetzgebers, von der nach Art. 118 Abs. 4 zweiter Satz B-VG (neu) bestehenden Möglichkeit, den (sonst bereits kraft Bundesverfassung ausgeschlossenen) Instanzenzug einfachgesetzlich auch in den landesgesetzlich geregelten Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde auszuschließen?

Doch nun zur ersten Fragestellung nach dem Spielraum des Landesgesetzgebers als Organisationsgesetzgeber bei der Regelung von Senatzuständigkeiten mit Laienrichterbeteiligung:

Die hier maßgebende verfassungsrechtliche Grundlage ist Art. 135 Abs. 1 B-VG (neu). Danach erkennen die Verwaltungsgerichte durch Einzelrichter (erster Satz leg. cit.). Es kann jedoch im Verfahrensgesetz des Bundes oder auch (materienspezifisch) bundes- oder landesgesetzlich die Entscheidung durch Senate vorgesehen werden (zweiter Satz leg. cit.). In weiterer Folge wird es dem Organisationsgesetzgeber überlassen, die Größe der Senate festzulegen. Bundesverfassungsgesetzlich geregelt ist aber die Zuständigkeit zur Senatsbildung. Der Organisationsgesetzgeber hat nun die Wahl, diese Aufgabe entweder der Vollversammlung zu übertragen oder einem Ausschuss, der dann aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und einer gesetzlich zu bestimmenden Anzahl weiterer Mitglieder des Verwaltungsgerichtes (Verwaltungsrichter) zu bestehen hat (dritter Satz leg. cit.).⁸ Bundes- oder landesgesetzlich kann aber (materienspezifisch) die Mitwirkung von fachkundigen Laienrichtern an der Rechtsprechung vorgesehen werden; in diesen Gesetzen ist dann auch die Anzahl der fachkundigen Laienrichter festzulegen (vierter Satz). Bundesgesetzlich kann aber eine Senatzuständigkeit im Rahmen der Landesverwaltungsgerichte nur mit Zustimmung der Länder vorgesehen werden, wobei dies gleichermaßen für Senate mit und ohne Laienrichterbeteiligung gilt (fünfter Satz).

Stellt man nun der Befugnis des Organisationsgesetzgebers, die Senatsgröße zu regeln, jene des Materiengesetzgebers zur Festlegung von Senatzuständigkeiten (hier) insbesondere mit Laienrichterbeteiligung gegenüber, was nach dem Vorhingesagten auch die Festlegung der Anzahl der mitwirkenden Laienrichter erfordert, so ergibt sich daraus ein nicht zu übersehendes Spannungsfeld, das in folgende Grundsatzfrage mündet: Ist die Befugnis des Organisationsgesetzgebers darauf beschränkt, nur die Anzahl der Verwaltungsrichter im Senat zu regeln oder ist diese Befugnis umfassend in der Weise zu verstehen, dass sie sich auf die Regelung der (höchstzulässigen) Senatsgröße insgesamt bezieht? Letzterenfalls obliegt es folgerichtig dem Organisationsgesetzgeber, auch die (Höchst-)Anzahl der im Senat mitwirkenden Laienrichter zu regeln und dementsprechend dem Materiengesetzgeber einen Rahmen hierfür vorzugeben. Natürlich tritt dieses Spannungsverhältnis vor allem in jenen Fällen zu Tage, in denen – wie etwa bei den Landesverwaltungsgerichten – der Organisationskompetenz des Landesgesetzgebers eine Materienkompetenz des Bundesgesetzgebers gegenübersteht.

Doch nun konkret zur Regelung im TLVwGG. Nach § 12 Abs. 2 zweiter Satz leg. cit. besteht jeder Senat aus dem Senatsvorsitzenden sowie zwei weiteren Mitgliedern, von denen einem die Funktion des Berichterstatters zukommt. § 12 Abs. 3 leg. cit. behält das System der „Dreier-Senate“ auch für den Fall einer Laienrichterbeteiligung bei. Demnach kann in den Verwaltungsvorschriften für bestimmte Angelegenheiten die Mitwirkung von höchstens zwei fachkundigen Laienrichtern an der Rechtsprechung vorgesehen werden. Diese treten in dieser Reihenfolge an die Stelle des weiteren Mitgliedes und des Berichterstatters. Letzterenfalls ist der Senatsvorsitzende gleichzeitig Berichterstatter.

Der Landesgesetzgeber geht dabei von einer wörtlich/systematischen Auslegung des Art. 135 Abs. 1 B-VG (neu) aus. Als ausschlaggebend wird dabei – auf das Wesentliche zusammengefasst – davon ausgegangen, dass der allgemeinen Kompetenzregel im dritten Satz leg. cit. und der Regelung der Laienrichterbeteiligung im vierten Satz leg. cit. ein einheitlicher Senatsbegriff zugrunde liegt. Auch die Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012⁹ liefern keinen gegenteiligen Hinweis. Vielmehr wird (allgemein und unterschiedslos) festgehalten, dass durch das jeweilige Organisationsgesetz geregelt werden soll, aus wie vielen Mitgliedern ein Senat besteht. Hierzu kommt noch ein teleologisches Argument. Der Organisationsgesetzgeber kann dem verfassungsgesetzlichen Auftrag, die Senatsgröße (eben insgesamt) zu regeln, nur entsprechen, wenn er neben der Anzahl der mitwirkenden Verwaltungsrichter auch die (Höchst-)Anzahl der Laienrichter limitieren kann.¹⁰

Diese Meinung wurde vom Bund in der zum Begutachtungsentwurf eines TLVwGG abgegebenen Stellungnahme nicht geteilt.¹¹ Er stützt sich dabei auf die Erläuterungen zur vorz. Regierungsvorlage, wonach Art. 135 Abs. 1 B-VG unterschiedliche Mitgliederzahlen für Senate mit und ohne Laienrichterbeteiligung zulasse. Dabei werde das Bedürfnis der Länder nach einer Begrenzung der Senatsmitglieder durch ihr Zustimmungsrecht nach dem fünften Satz leg. cit. ausreichend gewahrt.

Wie oben dargestellt, geht das TLVwGG von der gegenteiligen Sichtweise aus, der ich mich uneingeschränkt anschließe. Allerdings leitet dies zur Frage über, ob der Organisationsgesetzgeber die (Höchst-)Anzahl der mitwirkenden Laienrichter beliebig festlegen kann oder ob ihm dabei nicht doch verfassungsrechtliche Schranken gesetzt sind. Tatsächlich bestehen solche Schranken, und zwar in der Form des vom Verfassungsgerichtshof aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung abgeleiteten allgemeinen Berücksichtigungsgebotes,¹² das (hier) den (Landes-)Organisationsgesetzgeber zur Berücksichtigung des Interesses des Bundes, in den von ihm zu regelnden Verwaltungsmaterien gegebenenfalls eine angemessene Form der Laienrichterbeteiligung vorzusehen, verpflichtet. Dies muss insbesondere vor dem Hintergrund gesehen werden, dem die Laienrichterbeteiligung typischerweise dient. So liegt der Zweck der Laienrichterbeteiligung zum einen wohl in der Ermöglichung eines Interessenausgleiches, meist in Angelegenheiten, die (auch) den Wirkungsbereich von gesetzlichen Interessenvertretungen berühren. Zum anderen ermöglicht die Laienrichterbeteiligung die Einbringung von Sachverstand vor allem in Verwaltungsmaterien, deren Vollzug neben Rechtskenntnissen auch einschlägige Fachkenntnisse erfordert („technische“ Verwaltungsmaterien). Hier bestehen allerdings Grenzen im Hinblick auf Art. 6 EMRK. So ist es mit den Anforderungen

an die Unparteilichkeit des Sachverständigen ebenso wie mit der Unabhängigkeit einer mit Tribunalqualität ausgestatteten Behörde unvereinbar, wenn ein Behördenmitglied als Sachverständiger im Sinn von § 52 AVG auftritt und ein Gutachten erstattet; dies jedenfalls dem äußeren Anschein nach.¹³

Wie dargelegt, ermöglicht das TLVwGG die Beziehung von bis zu zwei Laienrichtern, was durchschnittlich betrachtet einen sachgerechten Interessenausgleich (gerade auch im Fall widerstreitender Interessensphären) ebenso ermöglichen dürfte wie die Einbringung von einschlägigem Fachwissen. Dabei ist auf der anderen Seite auch das (Eigen-)Interesse des Organisationsgesetzgebers nach einer Begrenzung der Senatsgröße unter ökonomischen Gesichtspunkten und im Interesse der Objektivität der Entscheidungsfindung zumindest einer nur begrenzten „Majorisierung“ der (Landes-)Verwaltungsrichter durch Laienrichter mit zu bedenken.¹⁴

Dies leitet mich zu den organisationsgesetzlichen Regelungen im TLVwGG über die Laienrichterbeteiligung über:

Hier komme ich wieder auf die verfassungsgesetzliche Grundlage des Art. 135 Abs. 1 vierter Satz B-VG (neu) zurück, demzufolge die Laienrichterbeteiligung bundes- oder landesverfassungsgesetzlich vorgesehen werden kann. Wie vorhin schon dargelegt, obliegt innerhalb der ebenfalls organisationsgesetzlich zu regelnden höchstzulässigen Senatsgröße die nähere Regelung der Laienrichterbeteiligung in organisatorischer Hinsicht dem Organisationsgesetzgeber, hinsichtlich der materienspezifischen Belange aber dem Materiengesetzgeber. Dem Grundsatz der strikten Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern folgend bedeutet dies, dass (hier) der (Landes-)Gesetzgeber organisationsgesetzliche Regelungen primär oder auch nur subsidiär treffen kann, wogegen er ausschließlich materienspezifische Belange organisationsgesetzlich überhaupt nicht regeln darf. Umgekehrt darf der Materiengesetzgeber keine organisatorischen Belange regeln, sofern ihm nicht auch die Organisationskompetenz zukommt (wie dies hier dem Bundesgesetzgeber in Bezug auf die Landesverwaltungsgerichte verwehrt ist). Auch wenn die Abgrenzung zwischen diesen Kompetenzbereichen nicht immer einfach sein mag, so ist es etwa doch offenkundig, dass die Regelung der fachlichen Anforderungen an Laienrichter und ihre Ersatzrichter ausschließlich dem Materiengesetzgeber vorbehalten ist. Dagegen ist die Regelung der Bestellung und vice versa auch der Abberufung der fachkundigen Laienrichter wohl typischerweise eine Angelegenheit des Organisationsrechts.¹⁵

§ 7 TLVwGG trifft in ausschließlich subsidiärer Form vergleichsweise ausführliche Regelungen über verschiedenste organisatorische Aspekte der Laienrichterbeteiligung. Im Landesrechtsbereich wird damit eine Entlastung der Materiengesetze bezweckt. Gegenüber dem Bund ist der Zweck jedoch ein weiterer. Da es dem Bundesmateriengesetzgeber nach dem vorerwähnten Grundsatz der strikten Kompetenztrennung verwehrt ist, organisationsgesetzliche Regelungen für das Landesverwaltungsgericht zu treffen, wird auf diese Weise gewissermaßen geradezu die Voraussetzung für eine materienspezifische Laienrichterbeteiligung auf Bundesebene geschaffen.¹⁶

Doch nun zu den Regelungen des § 7 TLVwGG im Einzelnen, die ich nicht zuletzt im Interesse der Übersichtlichkeit punktuellartig darlegen möchte:

- Der Abs. 1 beinhaltet die bereits erwähnte allgemeine Subsidiaritätsklausel zugunsten der Verwaltungsvorschriften.
- Der Abs. 2 sieht das Amt als fachkundiger Laienrichter als ein Ehrenamt vor, für das keine Verpflichtung zur Annahme besteht.¹⁷
- (Allgemeine) Bestimmungsvoraussetzungen sind nach dem Abs. 3 die volle Handlungsfähigkeit und die österreichische Staatsbürgerschaft.
- Nach dem Abs. 4 erfolgt die Bestellung als fachkundiger Laienrichter durch die Landesregierung auf die Dauer von sechs Jahren, die Angelobung durch den Präsidenten.
- Nach dem Abs. 5 ist für den Fall der Verhinderung von fachkundigen Laienrichtern die Bestellung von Ersatzrichtern vorgesehen; die Bestellung erfolgt ad personam für den jeweiligen fachkundigen Laienrichter, die Angelobung wiederum durch den Präsidenten.
- Der Abs. 6 gewährleistet auch den fachkundigen Laienrichtern die volle Unabhängigkeit in Ausübung ihres Amtes.¹⁸
- Der Abs. 7 sieht den Beginn des Amtes mit der Angelobung vor, geregelt ist weiters das Fortdauern der Funktionsperiode bis zur Neubestellung sowie ausdrücklich auch die Zulässigkeit der Wiederbestellung.
- Endigungsgründe für das Amt als fachkundiger Laienrichter sind nach dem Abs. 8 der Tod, der Verzicht und die Amtsenthebung; der Verzicht ist im Abs. 9 näher geregelt, die Amtsenthebungsgründe im Abs. 10; diese Gründe sind:
 - der Verlust der Eigenberechtigung, der österreichischen Staatsbürgerschaft oder einer (materienspezifisch vorgesehenen) besonderen Bestimmungsvoraussetzung (lit. a),
 - der Verlust der Amtsfähigkeit (lit. b),
 - mit dem Amt als fachkundiger Laienrichter unvereinbare Verhaltensweisen (lit. c). Die Entscheidung über den Amtsverlust erfolgt durch den Personal- und Geschäftsverteilungsausschuss, gegen dessen Entscheidung Beschwerde an die Vollversammlung erhoben werden kann (§ 10 Abs. 8 lit. e bzw. § 9 Abs. 3 lit. b TLVwGG).
- Der Abs. 11 regelt schließlich die Nachbesetzung bei Sedisvakanz für die restliche Funktionsdauer.

Besondere Beachtung verdient weiters der Bereich der internen Zuständigkeiten des (Landes-)Verwaltungsgerichts:

Verfassungsrechtlich ist es zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit der (Landes-)Verwaltungsrichter ebenso wie der Laienrichter notwendig, dass über bestimmte Angelegenheiten in eigener Sache in richterlicher Unabhängigkeit entschieden wird. Nach dem Organisationskonzept des Art. 87 Abs. 2 B-VG, der nach Art. 134 Abs. 7 B-VG (neu) auch für die Verwaltungsrichter gilt, setzt dies die Zuweisung dieser Angelegenheiten in die kollegiale Justizverwaltung voraus.¹⁹

Kollegiale Justizverwaltungsorgane sind nach dem TLVwGG neben der Vollversammlung (§ 9) der Personal- und Geschäftsverteilungsausschuss (§ 10) und der Disziplinar-ausschuss (§ 11).

Nach dem TLVwGG fallen folgende Angelegenheiten in die Zuständigkeit des Personal- und Geschäftsverteilungsausschusses, des Disziplinarausschusses bzw. der Vollversammlung:

Personal- und Geschäftsverteilungsausschuss (§ 10 Abs. 8):

- Entscheidung über das Vorliegen einer Unvereinbarkeit,
- Dienstbeschreibung,
- Abnahme von Geschäften bzw. Aufgaben,
- Amtsenthebung von Laienrichtern.

Disziplinarausschuss (§ 11 Abs. 6):

- Disziplinarsachen von Landesverwaltungsrichtern, soweit sie nicht dem Präsidenten zukommen²⁰ (im Wesentlichen: „erstinstanzliches“ Disziplinarverfahren).

Vollversammlung (§ 9 Abs. 3 lit. a):

- (Sonderfall) Amtsenthebung von Landesverwaltungsrichtern.

Diese ist aufgrund von Art. 88 Abs. 2 B-VG iVm Art. 134 Abs. 7 B-VG (neu) nicht Justizverwaltungssache, sondern unmittelbar richterliche Aufgabe (arg.: förmliches richterliches Erkenntnis).²¹ Die Vollversammlung entscheidet hier daher als Gericht. Zwar wäre des dennoch möglich, die Entscheidung hierüber durch Personal- und Geschäftsverteilungsausschuss²² zuzuweisen, der dann ebenfalls als Gericht entscheiden würde; aufgrund der Bedeutung und Tragweite der Entscheidung und des Ausnahmecharakters schiene dies rechtspolitisch aber nicht zweckmäßig.

Diese (Sonder-)Zuständigkeiten sind bundesverfassungsgesetzlich nicht ausdrücklich geregelt, wenngleich nach den Erläuterungen vom Verfassungsgesetzgeber eindeutig mitgedacht.²³ Per se ist das sicherlich unbedenklich, weil die nähere Ausgestaltung (hier) der kollegialen Justizverwaltung wohl dem Organisationsgesetzgeber allgemein zusteht. Problematisch ist aber das Fehlen verfassungsgesetzlicher Vorgaben für allfällige Rechtsmittel. Man wird wohl davon ausgehen müssen, dass es in diesem Rahmen Sache des Organisationsgesetzgebers ist, diese Lücke zu schließen. Sollte man aber – wovon ich allerdings nicht ausgehe – die Ansicht vertreten, dass hier bereits die Verfahrenskompetenz greift, so schiene für diese spezifisch das (Landes-)Verwaltungsgericht betreffende Regelung wohl ein Rückgriff auf Art. 136 Abs. 2 B-VG (neu) möglich.

Das TLVwGG löst diese Problematik dahingehend, dass es gegen die einschlägigen Entscheidungen des Personal- und Geschäftsverteilungsausschusses²⁴ die Beschwerde zulässt (§ 9 Abs. 3 lit. b). Die Beschwerde ist hier jedoch ein Rechtsbehelf sui generis, weil sie nicht von der verfassungsgesetzlich grundgelegten Zuständigkeit der (Landes-)Verwaltungsgerichte nach Art. 130 Abs. 1 Z. 1 B-VG erfasst ist. Beschwerdegegenstand ist näm-

lich nicht ein Bescheid, sondern eine richterliche Entscheidung.²⁵ Zwar könnte auf der Grundlage von Art. 133 Abs. 1 Z. 1 B-VG (neu) die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes begründet werden. Aufgrund der absoluten Revisionschranke des Art. 133 Abs. 4 B-VG (neu), die den Verwaltungsgerichtshof auf die Entscheidung von Fällen mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung beschränkt, würde diese jedoch insoweit zu einem Rechtsschutzdefizit führen, als im konkreten Einzelfall keine solche Rechtsfrage vorliegt.

Abschließend möchte ich auf einige wichtige Länderforderungen aus den laufenden Verhandlungen mit dem Bund zum Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte eingehen²⁶:

Folgende Punkte, auf die ich punktationsartig hinweisen möchte, sind von besonders prioritärer Bedeutung:²⁷

- Die Inhaltserfordernisse der Beschwerde sollten weniger formalistisch und in einer Weise, die auch für nicht anwaltlich vertretene Parteien bewältigbar scheint, geregelt werden (§ 10 Abs. 1 VwGVG);²⁸
- Das verfassungsrechtlich bedenkliche²⁹ Eintrittsrecht der obersten Organe sollte entfallen oder zumindest nur sonderverfahrensrechtlich in einzelnen Verwaltungsmaterien vorgesehen werden (18b VwGVG bzw. § 22 VwGG);³⁰
- Die Mitteilungspflichten auf Ebene der Verwaltungsgerichte sollten verringert werden (§ 15 Abs. 3 und § 16 Abs. 2 VwGVG);³¹
- Das Revisionsvorverfahren vor den Verwaltungsgerichten sollte entfallen (§§ 30a und 30b VwGG);³²
- Die Revisionschranke bezüglich Geldstrafen bis zu 1.500,- Euro sollte auch für die Landesverwaltungsgerichte in Bundesrechtssachen gelten (§ 25a Abs. 4 VwGG);³³
- Bei ausnahmsweisen erstinstanzlichen Ministerialzuständigkeiten im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung, wie sie etwa im Seilbahnrecht oder Wasserrecht vorkommen, führt § 2 Abs. 1 Z. 1 VwGVG allgemein zu einer Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichts Wien statt des Landesverwaltungsgerichts des betroffenen Landes, was aus Landessicht vor allem unter dem Gesichtspunkt der Bürgernähe nicht annehmbar ist.³⁴

Zum Schluss möchte ich noch kurz auf den in Tirol vorgesehenen Ausschluss des Instanzenzuges in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde eingehen:

Nach Art. 118 Abs. 4 zweiter Satz B-VG (neu) besteht in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde weiterhin ein zweigliedriger Instanzenzug; dieser kann gesetzlich jedoch ausgeschlossen werden.

Für die landesgesetzlich geregelten Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches wird in Tirol von dieser Möglichkeit generell Gebrauch gemacht (§ 17 Abs. 2 TGO und § 41 Abs. 1 des Innsbrucker Stadtrechtes 1975 in der Fassung des Art. 8 bzw. 10 des Tiroler Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes).

Maßgebende Gründe hierfür waren die zu erwartenden verfahrensökonomischen Effekte, insbesondere die damit einhergehende Verfahrensbeschleunigung. Für die Gemeinden bedeutet dies eine nicht unerhebliche Entlastung durch den Wegfall der bisherigen Berufungsverfahren. Auch bietet die Möglichkeit der Beschwerdeentscheidung mit umfassender Kognitionsbefugnis³⁵ hierfür ein taugliches Korrektiv. Auf politischer Ebene stimmte der Vorstand des Tiroler Gemeindeverbandes diesem Vorhaben bereits im Juni 2012 zu. Im Begutachtungsverfahren betreffend das Tiroler Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz erhoben weder der Tiroler Gemeindeverband noch die Stadt Innsbruck einen Einwand.

Anmerkungen

- 1 Die Vortragsform wurde abgesehen von den ausführlicheren Hinweisen in der Einleitung beibehalten. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Für wertvolle Anregungen im Zuge der Vorbereitung des Vortrages danke ich herzlich Herrn Dr. Christian Ranacher, für die aufmerksame Mitwirkung bei der Endredaktion Frau Mag. Barbara Hofko.
- 2 Mittlerweile kundgemacht mit LGBl. Nr. 148/2012.
- 3 In der Fassung der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012 (im Folgenden durchgehend: B-VG (neu)).
- 4 Mittlerweile kundgemacht mit LGBl. Nr. 147/2012.
- 5 Vgl. in diesem Sinn die EB zur RV EZ 558/12, Tir. LT 7. 11. 2012, 35. Sitzung, 15. Periode.
- 6 Vgl. zum Stand der Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene mit Stand 1. Dezember 2012 *Ranacher*, Organisation und Dienstrecht: Anforderungen und Spielräume für die Gesetzgeber; Holoubek/Lang (Hrsg.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (Tagungsband in Druck) FN 4. Darin führt der Autor auf Bundesebene die Regierungsvorlage für ein Bundesverwaltungsgerichtsgesetz, 2008 BlgNR XXIV. GP; für ein Bundesfinanzgerichtsgesetz, 2007 BlgNR XXIV. GP und für eine Dienstrechts-Novelle 2012, 2003 BlgNR XXIV. GP sowie auf Landesebene den Gesetzesbeschluss für ein Tiroler Landesverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz, Tir. LT 7. 11. 2012, 35. Sitzung, 15. Periode, RV EZ 558/12, mittlerweile kundgemacht durch Tir. LGBl. 148/2012; eine Regierungsvorlage für ein OÖ Landesverwaltungsgerichtsgesetz, BlgOÖLT 741/2012 XXVII. GP; eine Regierungsvorlage für ein Gesetz über das Verwaltungsgericht Wien, BlgWRLT 44/2012 19. GP) sowie Begutachtungsentwürfe für Landesverwaltungsgerichtsgesetze in Salzburg, Amt der Sbg. LReg., Zl. 2001-VERF/124/71-2012 vom 21. 9. 2012; der Steiermark, Amt der Stmk. LReg., GZ ABT03VD-1350/2012-40 vom 16. 11. 2012 und in Vorarlberg, Amt der VlbG. LReg., Zl. PrsG-020.01 vom 8. 11. 2012 an.
Im Hinblick auf das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz und das VwGG beziehen sich die im Referat genannten Paragraphenzitate – soweit nicht Gegenteiliges erwähnt wird – auf den Begutachtungsentwurf 420/ME XXIV. GP; mittlerweile wurde die RV 2009 BlgNR XXIV. GP beschlossen und mit BGBl. I Nr. 33/2013 kundgemacht. Das Referat schließt zwangsläufig mit der Rechtsentwicklung zum damaligen Zeitpunkt ab. Hinweise zur späteren Rechtsentwicklung auf Bundes- und Landesebene erfolgen in der vorliegenden Schriftfassung daher nur punktuell dort, wo dies aus besonderem Grund angemessen scheint. Sie erheben daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
- 7 Vgl. hierzu Art. 135 Abs. 1 vierter Satz B-VG (neu).
- 8 Das TLVwGG hat sich für den letzteren Weg entschieden; die Zuständigkeit zur Senatsbildung obliegt dem Personal- und Geschäftsverteilungsausschuss im Rahmen der Geschäftsverteilung (vgl. § 10 Abs. 8 lit. b iVm § 18 Abs. 2).
- 9 Vgl. die Materialien zu RV 1618 BlgNR XXIV.GP.
- 10 Vgl. hierzu auch die sehr ausführlich gehaltenen EB zu § 12 der RV EZ 558/12, Tir. LT 7. 11. 2012, 35. Sitzung, 15. Periode.
- 11 GZ BKA-651.137/0003-V/2/2012 vom 14. September 2012.
- 12 Vgl. *Morscher*, Wechselseitige Rücksichtnahmepflicht Bund-Länder, JBl 1985, 479; *Davy*, Zur Bedeutung des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes für Normenkonflikte, ÖJZ 1986, 225, 298; grundlegend VfSlg. 8831/1980 und 10.292/1984.
- 13 Vgl. VfSlg 16827 – 17029, 17616, 17645, weiters 17525,18170.

- 14 Vgl. in diesem Zusammenhang sehr ausführlich die EB zu § 12 der RV.
- 15 Insofern scheint die Ausschussfeststellung zu Art. 1 Z. 60 betreffend Art. 135 Abs. 1 B-VG (RV; 1771 BlgNR XXIV. GP), wonach die Kompetenz der Bundes- oder Landesgesetzgebung, eine Mitwirkung von fachkundigen Laienrichtern an der Rechtsprechung vorzusehen, insbesondere auch deren Zuständigkeit beinhaltet, „die Bestellung und Abberufung der fachkundigen Laienrichter“ und die für diese geltenden Qualifikationserfordernisse näher zu regeln, hinsichtlich der Bestellung und Abberufung nicht zutreffend.
- 16 Gegenüber dem Bund sind die betreffenden Regelungen des TLVwGG daher in Wahrheit nicht wirklich subsidiär.
- 17 Vgl. jedoch die abweichenden Regelungen im Tiroler Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz, mittlerweile kundgemacht mit LGBl. Nr. 150/2012 im Bereich der Dienstrechtsgesetze, wonach die Tätigkeit als fachkundiger Laienrichter in Ausübung des Dienstes erfolgt, was eine Dienstpflicht impliziert.
- 18 Hier wird in gewisser Weise eine bundesverfassungsgesetzliche Lücke geschlossen. So wie für die Verwaltungsrichter durch Art. 134 Abs. 7 B-VG (neu), sollte wohl auch die Unabhängigkeit der Laienrichter dem Grunde nach bundesverfassungsgesetzlich vorgesehen werden, was freilich nicht die vollständige Gleichstellung mit den Verwaltungsrichtern, die Richter im Verfassungssinn sind, erfordert.
- 19 Monokratische Justizverwaltungsorgane (nach dem TLVwGG Präsident und Vizepräsident [§ 8], ggf. auch die Leiter der Geschäftsstelle und der Evidenzstelle [§ 21]), befinden sich nicht in Ausübung der richterlichen Tätigkeit, sie sind daher weisungsgebunden. Vgl. dazu Pkt. II.4. des Beitrags von *Ranacher*, Organisation und Dienstrecht: Anforderungen und Spielräume für die Gesetzgeber, in: Holoubek/Lang (Hrsg.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (Tagungsband in Druck).
- 20 Dem Präsidenten kommen nach § 30 Abs. 1 lit. a im Disziplinarverfahren die Befugnisse, die sonst der Dienstbehörde obliegen, zu (Disziplinarverfügungen, vorläufige Suspendierungen).
- 21 Vgl. hierzu die ausführliche Begründung in den EB zu § 9 der RV.
- 22 Vgl. dazu Pkt. II.4.2.b in *Ranacher*, Organisation und Dienstrecht: Anforderungen und Spielräume für die Gesetzgeber, in: Holoubek/Lang (Hrsg.), Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (Tagungsband in Druck). Zur Qualität richterlicher Kollegien als Gerichte vgl. jüngst VfSlg. 19.618/2012 und die darin zitierten weiteren Nachweise.
- 23 Vgl. die Erläuterungen zu Art. 133 Abs. 1 Z. 1 B-VG (neu) RV 1618 BlgNR XXIV. GP 16.
- 24 Außer die Abnahme von Geschäften bzw. Aufgaben, die nur die richterliche Funktion, nicht jedoch die individuelle Rechtssphäre des jeweiligen Landesverwaltungsrichters betrifft.
- 25 Vgl. FN 22.
- 26 Vgl. hierzu die gemeinsame Länderstellungnahme (VSt-7099/2 vom 29. 10. 2012).
- 27 Zu den Zitaten des VwGVG und VwGG im Folgenden vgl. FN 6.
- 28 Durch § 9 Abs. 1 Z. 4 und 5 VwGVG erfüllt; es ist nicht mehr die konkrete Behauptung einer Rechtsverletzung erforderlich, es genügt die Anführung der Beschwerdegründe und eines Beschwerdebegehrens; ohne hier der künftigen Rechtsprechung vorgeifen zu wollen, wird wohl im Sinn der bisherigen Rechtsprechung des VwGH kein übertriebener Formalismus angewendet werden dürfen.
- 29 Diese Bedenken gründen im Wesentlichen in der Verdrängung der belangten Behörde als Partei des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens; deren Parteistellung ergibt sich jedenfalls implizit aus Art. 133 Abs. 6 Z. 2 B-VG (neu).
- 30 Durch § 19 VwGVG zumindest im letzteren Sinn erfüllt.
- 31 Würde erfüllt.
- 32 Würde für den Fall der ordentlichen Revision nicht erfüllt, vgl. nunmehr § 30a VwGVG.
- 33 Würde erfüllt, vgl. nunmehr § 25a Abs. 4 VwGG.
- 34 Dies dürfte so nicht intendiert gewesen sein; vgl. nunmehr § 3 VwGVG.
- 35 Vgl. § 15 VwGVG bzw. nunmehr §§ 14 und 15 VwGVG.

Zukunft der Bodenreform

Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-
Novelle 2012 auf Behördenstruktur, Verfahrensrecht
und Materiengesetze

Von

Christian JANITSCH

1. Status Quo im Bereich der Bodenreform – Überblick

a) Begriff und Kompetenzlage

Gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 3 B-VG steht dem Bund hinsichtlich des Kompetenztatbestandes „Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen und Wiederbesiedelung“ die Grundsatzgesetzgebung, den Ländern die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung zu.¹ Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes² sind unter Maßnahmen der Bodenreform jene nicht unter Art. 10 B-VG fallenden Aktionen auf dem Gebiete der Landeskultur zu verstehen, durch welche die gegebenen Bodenbesitz-, Benützungs- und Bewirtschaftungsverhältnisse den geänderten sozialen oder wirtschaftlichen Anschauungen oder Bedürfnissen entsprechend einer planmäßigen Neuordnung oder Regulierung unterzogen werden sollen.

Bodenreformrecht ist Planungsrecht für den ländlichen Raum, wobei die Planungen nicht nur festgestellt, sondern durch eine neue Bodenordnung auch umgesetzt³ werden.

Folgende Grundsatzgesetze des Bundes im Bereich der Bodenreform sind ergangen:

- Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, BGBl. Nr. 103/1951 idF BGBl. I Nr. 87/2005
- Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten, BGBl. Nr. 103/1951 idF BGBl. I Nr. 14/2006
- Güter- und Seilwege-Grundsatzgesetz 1967, BGBl. Nr. 198/1967 idF BGBl. I Nr. 39/2000
- Landwirtschaftliches Siedlungs-Grundsatzgesetz, BGBl. Nr. 79/1967 idF BGBl. Nr. 358/1971

b) Behördenorganisation

Das Agrarbehördengesetz 1950, BGBl. Nr. 1/1951 idF BGBl. I Nr. 191/1999, sieht vor, dass in Angelegenheiten der Bodenreform in erster Instanz Agrarbezirksbehörden entscheiden und regelt Grundsätze für deren Organisation.⁴ Die Landesgesetzgebung kann von der Einrichtung von Agrarbezirksbehörden absehen und das Amt der Landesregierung mit der erstinstanzlichen Entscheidung betrauen.⁵ Von dieser Ermächtigung wurde in zahlreichen Bundesländern Gebrauch gemacht.

Gemäß Art. 12 Abs. 2 B-VG steht derzeit in Angelegenheiten der Bodenreform die Entscheidung in oberster Instanz und in der Landesinstanz Senaten zu, die aus dem Vorsitzenden und aus Richtern, Verwaltungsbeamten und Sachverständigen als Mitgliedern bestehen; der in oberster Instanz zur Entscheidung berufene (Oberste Agrar-)Senat wird beim zuständigen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eingesetzt. Die Einrichtung, die Aufgaben und das Verfahren der Senate werden im Agrarbehördengesetz 1950 näher geregelt. Die Landesagrarsenate und der Oberste Agrarsenat bestehen jeweils aus dem Vorsitzenden, einem Berichterstatter, drei Richtern (im Falle des Obersten Agrarsenates Mitglieder des Obersten Gerichtshofes) und drei – in agrartechnischen, forstlichen und landwirtschaftlichen Angelegenheiten –

fachkundigen Mitgliedern.⁶ Bei diesen Senaten, deren Mitglieder in Ausübung ihres Amtes unabhängig und weisungsfrei sind, handelt es sich um Kollegialbehörden im Sinne des Art. 20 Abs. 2 B-VG und Art. 133 Z 4 B-VG und um „Tribunale“ im Sinne des Art. 6 EMRK. Gegen ihre Entscheidungen ist eine Beschwerde an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts zulässig.⁷

Gemäß § 7 Abs. 2 Agrarbehördengesetz 1950 ist die Berufung an den Obersten Agrarsenat nur in bestimmten, in den Z 1 bis 5 näher bezeichneten, erschöpfend aufgezählten Fällen gegen abändernde Erkenntnisse des Landesagrarsenates zulässig. Das Agrarbehördengesetz 1950 geht somit grundsätzlich von einem zweigliedrigen, beim jeweiligen Landesagrarsenat endenden Instanzenzug aus,⁸ die Möglichkeit der Erhebung eines weiteren Rechtsmittels an den Obersten Agrarsenat stellt eine gemäß der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes⁹ restriktiv auszulegende Ausnahme dar.¹⁰

c) Agrarverfahren

Entsprechend dem Agrarverfahrensgesetz – AgrVG 1950, BGBl. Nr. 173 idF BGBl. I Nr. 57/2002, gilt für das Verfahren in Angelegenheiten der Bodenreform vor den Agrarbehörden grundsätzlich – neben einigen besonderen Verfahrensbestimmungen, wie z. B. der Möglichkeit der Bescheiderlassung durch Auflage zur allgemeinen Einsicht für die Parteien oder einem Selbstabänderungsrecht der Behörde – das AVG. Vorgesehen ist weiters eine Befreiung von Stempel- und Rechtsgebühren sowie eine weitgehende Befreiung der Grundbuchseintragungen von Gerichtsgebühren.

Ergänzende Verfahrensvorschriften finden sich in den Materiengesetzen, so z. B. die Mehrstufigkeit des Verfahrens (insbesondere im Zusammenlegungsverfahren)¹¹ oder die Generalkompetenz der Agrarbehörde zwischen Einleitung und Abschluss des Verfahrens.¹²

2. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, mit Blickpunkt Bodenreform

Die mit 1. Jänner 2014 in Kraft tretende Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, sieht nach dem Modell „9 + 2“ auf Bundesebene die Einrichtung eines Bundesverwaltungsgerichtes und eines Bundesfinanzgerichtes sowie in jedem Land die Einrichtung eines Landesverwaltungsgerichtes vor. Zugleich werden die unabhängigen Verwaltungssenate der Länder sowie weitere unabhängige Verwaltungsbehörden aufgelöst bzw. der administrative Instanzenzug grundsätzlich¹³ abgeschafft.

Konkret entfällt im Bereich der Bodenreform Art. 12 Abs. 2 B-VG,¹⁴ weiters werden die Landesagrarsenate und der Oberste Agrarsenat beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft explizit aufgelöst.¹⁵ Die entsprechenden Agenden werden in die Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte verlagert, sodass ab 1. Jänner 2014 Rechtsmittelverfahren in Angelegenheiten der Bodenreform nicht mehr von den Landesagrarsenaten sowie vom Obersten Agrarsenat, sondern von den Landesverwaltungsgerichten durchgeführt werden.¹⁶ Hinzuweisen ist auf die sich aus Art. 131 Abs. 4 Z 2 lit. b B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 ergebende Möglichkeit, in den

Angelegenheiten des Art. 12 B-VG durch Bundesgesetz eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes zu begründen, wobei ein solches Bundesgesetz nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden darf.

Die Zuständigkeit zur Weiterführung der mit Ablauf des 31. Dezember 2013 bei den Landesagrarsenaten sowie beim Obersten Agrarsenat anhängigen Verfahren geht auf die Landesverwaltungsgerichte über.¹⁷ In den beim Verwaltungsgerichtshof und beim Verfassungsgerichtshof mit Ablauf des 31. Dezember 2013 anhängigen Verfahren in Angelegenheiten der Bodenreform treten die Landesverwaltungsgerichte an die Stelle der Landesagrarsenate bzw. des Obersten Agrarsenates. Nach Beendigung höchstgerichtlicher Verfahren (betreffend Bescheide oder Säumnis der Landesagrarsenate bzw. des Obersten Agrarsenates) ist das Verfahren gegebenenfalls vom Landesverwaltungsgericht fortzusetzen.¹⁸ Nähere Bestimmungen über den Zuständigkeitsübergang¹⁹ hat der Bundesgesetzgeber im Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz²⁰ getroffen.

Bereits ex constitutione steht dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gemäß Art. 132 Abs. 1 Z 2 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 das Beschwerderecht in Rechtssachen in Angelegenheiten des Art. 12 B-VG an das Landesverwaltungsgericht sowie gemäß Art. 133 Abs. 6 Z 3 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 das Revisionsrecht gegen Erkenntnisse der Landesverwaltungsgerichte an den Verwaltungsgerichtshof zu.

Aus Sicht der Bodenreform von besonderer Bedeutung erweist sich Art. 135 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012. Gemäß Abs. 1 dieser Bestimmung erkennen die künftigen Verwaltungsgerichte grundsätzlich durch Einzelrichter. Im Gesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte oder in Bundes- oder Landesgesetzen kann vorgesehen werden, dass die Verwaltungsgerichte durch Senate entscheiden.²¹ Das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG,²² welches auf Basis des Art. 136 Abs. 2 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 das Verfahren der Verwaltungsgerichte einheitlich regelt, macht von der Ermächtigung zur Regelung einer Senatzuständigkeit keinen Gebrauch.²³ Die Größe der Senate wird gemäß Art. 135 Abs. 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 durch das Gesetz über die Organisation des Verwaltungsgerichtes festgelegt. Die Senate sind von der Vollversammlung oder einem aus ihrer Mitte zu wählenden Ausschuss aus den Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes und, soweit in Bundes- oder Landesgesetzen die Mitwirkung von fachkundigen Laienrichtern an der Rechtsprechung vorgesehen ist, aus einer in diesen zu bestimmenden Anzahl von fachkundigen Laienrichtern zu bilden. Insoweit ein Bundesgesetz vorsieht, dass ein Verwaltungsgericht des Landes in Senaten zu entscheiden hat oder dass fachkundige Laienrichter an der Rechtsprechung mitwirken, muss hiezu die Zustimmung der beteiligten Länder eingeholt werden.

Aus dem Blickwinkel der Bodenreform interessant sind schließlich Art. 131 Abs. 3 B-VG²⁴ und § 33a VwGG,²⁵ jeweils idF BGBl. I Nr. 51/2012, wonach der Verwaltungsgerichtshof seit 1. Juli 2012 die Behandlung einer Beschwerde gegen Bescheide u. a. der Landesagrarsenate oder des Obersten Agrarsenates durch Beschluss ablehnen kann, wenn die Entscheidung nicht von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil der Bescheid von der Rechtsprechung des Verwal-

tungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird. Der Verwaltungsgerichtshof hat von dieser Ablehnungsmöglichkeit sowohl betreffend Bescheide der Landesagarsenate als auch betreffend solche des Obersten Agrarsenates bereits Gebrauch gemacht. In den mit Ablauf des 31. Dezember 2013 beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Beschwerdeverfahren ist Art. 131 Abs. 3 idF des Art. 1 Z 61 des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 51/2012 weiter anzuwenden,²⁶ ebenso § 33a VwGG idF des Art. 9 Z 6 der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012.²⁷

3. Änderungsbedarf Bodenreform

Am 23. April 2013 wurde im Ministerrat die Regierungsvorlage zum Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz – BMLFUW – Land- und Forstwirtschaft, 2291 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP, beschlossen. Die nachstehenden Ausführungen decken im Wesentlichen den Inhalt der – den Bereich Bodenreform betreffenden – Art. 1 bis 4 und Art. 19 der Regierungsvorlage ab. Da gemäß Art. 135 Abs. 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 eine bundesgesetzliche Regelung, die eine Senatzuständigkeit mit Laienbeteiligung bei Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte vorsieht, nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden darf und einige Bundesländer bereits signalisiert haben, dass eine solche Zustimmung nicht in Aussicht genommen werden kann, sind diesbezügliche Änderungen im parlamentarischen Prozess nicht ausgeschlossen.

a) Aufhebung des Agrarbehördengesetzes 1950

Durch die am 1. Jänner 2014 in Kraft tretende Aufhebung von Art. 12 Abs. 2 B-VG kommt dem Bundesgesetzgeber ab diesem Zeitpunkt keine organisationsrechtliche Kompetenz in Angelegenheiten der Bodenreform mehr zu. Das Agrarbehördengesetz 1950 verliert seine kompetenzrechtliche Deckung und wird verfassungswidrig. Demgemäß ist beabsichtigt, das Agrarbehördengesetz 1950 aufzuheben. Die derzeit in den Ländern in Gestalt der Ausführungsgesetze des Agrarbehördengesetzes 1950 bestehenden organisationsrechtlichen Bestimmungen finden ab 1. Jänner 2014 ihre kompetenzrechtliche Deckung in der Generalklausel des Art. 15 B-VG und können künftig ohne Bindung abgeändert werden.

Wengleich Art. 131 Abs. 4 Z 2 lit. b B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 die Möglichkeit bietet, in den Angelegenheiten des Art. 12 B-VG durch Bundesgesetz eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes zu begründen, so ist dies im Hinblick auf das Zustimmungserfordernis der Länder doch rein theoretisch und daher auch nicht angedacht.

b) Senate und fachkundige Laienrichter

Auf Basis des Art. 12 Abs. 2 B-VG sieht das Agrarbehördengesetz 1950 derzeit eine Zusammensetzung der Landesagarsenate und des Obersten Agrarsenates aus Richtern, rechtskundigen Beamten und – u. a. der besonderen Komplexität von Bodenreformverfahren Rechnung tragend – fachkundigen Mitgliedern für agrartechnische, forstliche und landwirtschaftliche Angelegenheiten vor.

Aus Sicht der mit Angelegenheiten der Bodenreform befassten Experten auf Bundes- und Länderebene besteht mit Blick auf die besondere rechtliche und sachlich technische Komplexität und die Bedeutung der Verfahren der Bodenreform die Notwendigkeit, bundeseinheitliche Mindeststandards sicherzustellen. Es ist daher beabsichtigt, im Zuge der Anpassung der Grundsatzgesetze im Bereich der Bodenreform an die sich aus der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, ergebenden Rahmenbedingungen anstelle der Einzelrichterzuständigkeit eine Senatszuständigkeit entsprechend der Ermächtigung in Art. 135 Abs. 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 für die wesentlichen Bereiche²⁸ der Bodenreform zu normieren.

Des Weiteren soll die Mitwirkung von mindestens einem in Angelegenheiten der Bodenreform fachkundigen Laienrichter an der Rechtsprechung für die wesentlichen Bereiche der Bodenreform vorgesehen werden. Dabei soll die bundesgesetzliche Regelung „mindestens ein Laienrichter“ die landesgesetzliche Einrichtung auch von mehreren²⁹ Laienrichtern ermöglichen, wie in der Vergangenheit bewährt. Mit diesem Mindestanforderung soll der besonderen Komplexität bodenreformatorischer Verfahren Rechnung getragen werden, die eine besonders enge Zusammenarbeit von Juristen und Technikern bedingt. Angesichts der meist zu erstellenden oft vielschichtigen und komplizierten technischen Operate wäre eine Beweisführung durch Einholung von Sachverständigengutachten durch einen Einzelrichter nicht ausreichend oder zielführend. Es steht den Ländern frei, je nach inhaltlichen Schwerpunkten der Bodenreform im jeweiligen Bundesland die Anzahl und allenfalls auch spezielle Qualifikation der einzelnen fachkundigen Laienrichter (Agrartechnik, Forstwirtschaft, Landwirtschaft etc.) individuell festzulegen.

Mit Blick auf den Umstand, dass eine bundesgesetzliche (und damit auch eine bundesgrundsatzgesetzliche) Regelung hinsichtlich Senatszuständigkeit und Mitwirkung fachkundiger Laienrichter der Zustimmung der Länder bedarf,³⁰ würde das beabsichtigte Mindestanforderung der Mitwirkung von zumindest einem in Angelegenheiten der Bodenreform fachkundigen Laienrichter Abgrenzungsprobleme betreffend die dem Organisationsgesetzgeber³¹ zukommende Kompetenz zur Festlegung der Senatsgröße³² vermeiden.

Es stellt sich nämlich die Frage, wie sich die aus Art. 135 Abs. 1 vierter Satz B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 ergebende Kompetenz des Materiengesetzgebers zur Regelung der Mitwirkung und auch der Zahl der fachkundigen Laienrichter zur Kompetenz des Organisationsgesetzgebers hinsichtlich Festlegung der Senatsgröße verhält. Wenn nun einzelne Landes-Organisationsgesetzgeber³³ den Handlungsspielraum des (auch Bundes-) Materiengesetzgebers insbesondere unter Verweis auf die Systematik des Art. 135 Abs. 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 dahingehend beschränken, dass letzterer die Zahl fachkundiger Laienrichter nur im Rahmen der landesgesetzlich vorgegebenen Senatsgröße festlegen kann, so erscheint dies mit Blick auf das verfassungsrechtliche Berücksichtigungsgebot unzulässig.³⁴ Der Landesorganisationsgesetzgeber darf die Senatsgröße nicht so festlegen, dass im Wege einer derartigen „Deckelung“ die Kompetenz des Bundesmateriengesetzgebers (z. B. im Bereich der Bodenreform) zur Regelung der Mitwirkung fachkundiger Laienrichter³⁵ unterlaufen wird. Der Bundesorganisationsgesetzgeber hat demgegenüber in § 7 Abs. 2 BVwGG eine Öffnungsklausel für den Fall vorgesehen, dass

in Bundes- oder Landesgesetzen die Mitwirkung von mehr als zwei fachkundigen Laienrichtern vorgesehen ist.³⁶

c) Änderungen im Verfahrensrecht

Während die Organisationskompetenz in Angelegenheiten der Bodenreform ab 1. Jänner 2014 vollständig den Ländern zufällt, wird die Bundeskompetenz zur Erlassung des Verfahrensrechtes durch die Aufhebung des Art. 12 Abs. 2 B-VG nicht berührt. Diese schon bisher bestehende Kompetenz ergibt sich aus der allgemeinen Grundlage zur Regelung des Verfahrensrechtes in Art. 11 Abs. 2 B-VG, wonach das Verwaltungsverfahren durch Bundesgesetz zu regeln ist, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird. Zusätzlich gibt die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 3 B-VG dem Bundesgesetzgeber in Angelegenheiten der Bodenreform die Möglichkeit, spezifische Grundsätze des Agrarverfahrens zu regeln.³⁷

Kerninhalt der sich aus der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, ergebenden Änderungen des Agrarverfahrensgesetzes – AgrVG 1950 ist neben terminologischen Anpassungen die Bereinigung um die die Landesagrarsenate und den Obersten Agrarsenat betreffenden Bestimmungen. So ist der Entfall von Abschnitt II. „Besondere Bestimmungen für das Verfahren vor den Agrarsenaten“³⁸ ebenso beabsichtigt wie eine Anpassung des Behördenbegriffes in § 2 Abs. 1 AgrVG 1950. Es soll künftig sowohl im Agrarverfahrensgesetz – AgrVG 1950 als auch in den Grundsatzgesetzen der Bodenreform stets auf die Agrarbehörde (Einzahl) als die in Angelegenheiten der Bodenreform zuständige Behörde abgestellt werden.

Der derzeit die Landesagrarsenate und den Obersten Agrarsenat als sachlich in Betracht kommende Oberbehörden im Sinne des AVG regelnde § 2 Abs. 2 AgrVG 1950 soll mit Blick auf deren Auflösung gestrichen werden. Mangels anderer Bestimmungen greifen die allgemeinen Regeln, die die Landesregierung als oberstes Organ im Land als sachlich in Betracht kommende Oberbehörde vorsehen, wenn erstinstanzlich eine eigene Verwaltungsbehörde eingerichtet ist.

Das sich aus den materienrechtlichen Besonderheiten im Bereich der Bodenreform ergebende Bedürfnis nach besonderen verfahrensrechtlichen Regelungen sowohl in der Verwaltungsinstanz als auch vor den Verwaltungsgerichten hat sich durch die organisatorische Neugestaltung nicht geändert. Die Bestimmungen des Agrarverfahrensgesetzes – AgrVG 1950 gelten aktuell auch für Rechtsmittelverfahren vor den Landesagrarsenaten und dem Obersten Agrarsenat. Auf Grund entsprechender Verweise³⁹ des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes – VwGVG werden auch die künftigen Landesverwaltungsgerichte das Agrarverfahrensgesetz – AgrVG 1950 anzuwenden haben.

d) Änderungen in den Grundsatzgesetzen der Bodenreform

Die im Gefolge der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 beabsichtigten Änderungen in den Grundsatzgesetzen der Bodenreform⁴⁰ erschöpfen sich neben terminologischen („Beschwerde“ statt „Berufung“, Abgrenzung der ordentlichen Gerichtsbarkeit von der Verwaltungsgerichtsbarkeit etc.) und redaktionellen Anpassungen in der Festle-

gung der Entscheidung der Landesverwaltungsgerichte durch Senate anstelle eines Einzelrichters und der zwingenden Mitwirkung von zumindest einem in Angelegenheiten der Bodenreform fachkundigen Laienrichter (mit Ausnahme des Landwirtschaftlichen Siedlungs-Grundsatzgesetzes).

Ungeachtet der infolge des Entfalls von Art. 12 Abs. 2 B-VG künftig bestehenden Kompetenz der Länder, die Einrichtung und Organisation dieser Behörden (derzeit Agrarbezirksbehörde oder Agrarbehörde erster Instanz beim Amt der Landesregierung) frei zu regeln, ist beabsichtigt, im Sinne einer einheitlichen Begrifflichkeit für diese Behörde die Bezeichnung „Agrarbehörde“ aufrecht zu erhalten.⁴¹ Dies auch im Hinblick auf entsprechende Verweise in anderen Materiengesetzen (z. B. Wasserrechtsgesetz, Forstgesetz, Allgemeines Grundbuchsanlegungsgesetz).

Aufgrund der mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 verfügten Auflösung der Landesagrarsenate sowie des Obersten Agrarsenates gibt es ab 1. Jänner 2014 keine Mehrzahl von Agrarbehörden mehr, sondern eine einzige in Angelegenheiten der Bodenreform entscheidende Verwaltungsbehörde. Es ist daher beabsichtigt, den in einzelnen Bestimmungen der Grundsatzgesetze der Bodenreform verwendeten Begriff der „Agrarbehörden“ in die Einzahl zu setzen.

Der mit der Novelle BGBl. Nr. 903/1993 infolge der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in § 10 Abs. 5 Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 aufgenommene Schadenersatzanspruch wegen Zuteilung einer gesetzwidrigen Abfindung während eines Zusammenlegungsverfahrens ist nach der derzeitigen Rechtslage beim Landesagrarsenat zu stellen. Entsprechend den Gesetzesmaterialien sollte nicht jene Instanz, die den Schaden verursacht hat, über die Entschädigung absprechen. Aus diesem Grund ist beabsichtigt, auch nach der mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 verfügten Auflösung der Landesagrarsenate mit 1. Jänner 2014 nicht die Agrarbehörde, sondern das Landesverwaltungsgericht über Schadenersatzansprüche gemäß § 10 Abs. 5 Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 entscheiden zu lassen. Darüber hinaus würde dadurch gewährleistet, dass eine der Tribunalqualität nach der Rechtsprechung des EGMR entsprechende Instanz über den Schadenersatzanspruch erkennen würde.

Die Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichtes würde auf Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 gestützt, sodass entsprechend Art. 130 Abs. 2 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 eine Kundmachung nur mit Zustimmung der Länder erfolgen darf.

Anmerkungen

1 Näher zur Kompetenzlage *Bachler/Haunold*, Bodenreformrecht, in Norer, Handbuch des Agrarrechts (2012), 561 f.

2 VfSlg. 1390/1931.

3 *Bachler/Haunold*, Bodenreformrecht, in Norer, Handbuch des Agrarrechts (2012), 562.

4 § 2 Agrarbehördengesetz 1950.

5 § 3 Abs. 2 Agrarbehördengesetz 1950.

6 §§ 5 und 6 Agrarbehördengesetz 1950.

7 *Bachler/Haunold*, Bodenreformrecht, in Norer, Handbuch des Agrarrechts (2012), 564.

8 § 7 Abs. 1 Agrarbehördengesetz 1950.

9 Vgl. z. B. VwGH 19. 7. 2007, 2007/07/0062.

- 10 VwGH 21. 11. 2012, 2008/07/0161.
- 11 Der rechtskräftige Abschluss eines Verfahrensabschnittes ist zwingende Voraussetzung für den nächsten Abschnitt, wobei keine Phase übersprungen werden darf.
- 12 Die Agrarbehörde ist im Sinne einer Kompetenzkonzentration ab Einleitung des Verfahrens bis zu dessen Abschluss für alle Angelegenheiten zuständig, die in engem Zusammenhang mit dem Bodenreformverfahren stehen.
- 13 Ausnahme im Gemeindebereich gemäß Art. 118 Abs. 4 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 14 Nach Art. 12 Abs. 2 B-VG steht in Angelegenheiten der Bodenreform die Entscheidung in oberster Instanz und in der Landesinstanz Senaten zu, die aus dem Vorsitzenden und aus Richtern, Verwaltungsbeamten und Sachverständigen als Mitgliedern bestehen. Weiters wird der Bund ermächtigt, die Einrichtung, die Aufgaben und das Verfahren der Senate sowie die Grundsätze für die Einrichtung der mit den Angelegenheiten der Bodenreform sonst noch befassen Behörden durch Bundesgesetz zu regeln.
- 15 Art. 151 Abs. 51 Z 8 iVm Anlage A Z 3 und 4 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 16 Generalklausel in Art. 131 Abs. 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 17 Art. 151 Abs. 51 Z 8 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 18 Art. 151 Abs. 51 Z 9 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 19 Art. 151 Abs. 51 Z 11 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 20 Art. 2 Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 33/2013.
- 21 Von diesem einheitlichen Verfahrensgesetz für die Verwaltungsgerichte abweichende Regelungen können durch Bundes- oder Landesgesetz getroffen werden, wenn dies zur Regelung des Gegenstandes erforderlich ist oder soweit das VwGVG dazu ermächtigt.
- 22 Art. 1 Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2013, BGBl. I Nr. 33/2013.
- 23 Vgl. § 2 VwGVG.
- 24 Art. 1 Z 61 des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 51/2012.
- 25 § 33a VwGG tritt samt Überschrift mit 1. Jänner 2014 außer Kraft (§ 81 Abs. 11 Z 2 VwGG idF des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 33/2013).
- 26 Art. 151 Abs. 51 Z 10 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 27 § 81 Abs. 11 VwGG idF des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 33/2013.
- 28 Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten sowie Güter- und Seilwege-Grundsatzgesetz 1967.
- 29 Laienrichter können auch die Mehrheit der Senatsmitglieder bilden (RV 1618 BlgNr. XXIV. GP 18); vgl. auch § 7 Bundesverwaltungsgerichtsgesetz – BVwGG, BGBl. I Nr. 10/2013, und RV 2008 BlgNr. XXIV. GP 4.
- 30 Art. 135 Abs. 1 fünfter Satz B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 31 Dies ist hinsichtlich der Landesverwaltungsgerichte der Landesgesetzgeber.
- 32 Art. 135 Abs. 1 dritter Satz B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012.
- 33 So z. B. § 12 Abs. 3 Tiroler Landesverwaltungsgerichtsgesetz – TLVwGG, LGBl. N. 148/2012, wonach in den Verwaltungsvorschriften für bestimmte Angelegenheiten die Mitwirkung von höchstens zwei fachkundigen Laienrichtern an der Rechtsprechung vorgesehen werden kann. Diese treten in dieser Reihenfolge an die Stelle des weiteren Mitglieds und des Berichterstatters. Letzterenfalls ist der Senatsvorsitzende gleichzeitig Berichterstatter.
- 34 *Pürgy*. Die Landesverwaltungsgerichte erster Instanz: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz (2013, in Druck).
- 35 Die Entstehung und die Gesetzesmaterialien zu Art. 135 Abs. 1 B-VG idF BGBl. I Nr. 51/2012 sprechen ebenfalls für dieses Auslegungsergebnis; Laienrichter können auch die Mehrheit der Senatsmitglieder bilden (RV 1618 BlgNr. XXIV. GP 18).
- 36 Diesfalls ist der Senat entsprechend zu vergrößern.
- 37 AB 1771 BlgNr. XXIV. GP ad Art. I Z 6.
- 38 §§ 9 bis 13 AgrVG 1950.
- 39 § 11 VwGVG (anzuwendendes Recht im Vorverfahren) und § 17 VwGVG (anzuwendendes Recht vor dem Verwaltungsgericht).
- 40 Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951, Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten, Güter- und Seilwege-Grundsatzgesetz 1967.
- 41 Vgl. auch die beabsichtigte Anpassung des Behördenbegriffes in § 2 Abs. 1 AgrVG 1950.

Schlussakkord nach den
10. Klagenfurter Legistik@Gesprächen:

Naturschutzrecht im nationalen und
internationalen Kontext – zugleich eine

Festveranstaltung für Dr. Gerold Glantschnig

Die UNECE-Aarhus-Konvention Aktuelle Entwicklungen

Von
Lieselotte FELDMANN

Die Aarhus-Konvention ist ein Umweltübereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE, Sitz in Genf). Sie umfasst Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Regelungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltrelevanten Verfahren und über Möglichkeiten für Mitglieder der Öffentlichkeit, möglichst breiten Zugang zu Gerichten oder Verwaltungsbehörden zu erhalten, damit diese Rechtsmittel gegen umweltrelevante Entscheidungen einbringen können. Die Konvention ist seit 30. Oktober 2001 in Kraft und hat derzeit 46 Vertragsparteien; Österreich hat die Konvention 2005 ratifiziert. Auf EU-Ebene gibt es eine Reihe von Rechtsinstrumenten, mit denen die wesentlichen Bestimmungen der Konvention in europäisches und in der Folge in nationales Recht umgesetzt wurden.

Die Vertragsstaaten treffen sich alle drei Jahre: Das erste Vertragsstaatentreffen (MOP: „Meeting of the Parties“) fand Ende Oktober 2002 in Lucca/Italien statt; das zweite im Mai 2005 in Almaty/Kasachstan; das dritte im Juni 2008 in Riga/Lettland; das vierte Vertragsstaatentreffen fand Ende Juni/Anfang Juli 2011 in Chisinau/Moldawien statt. Dazwischen gibt es jährliche Treffen auf Arbeitsgruppen- („Working Group of the Parties“) und Task Force-Ebene.

Da die Konvention ein breites Anwendungsfeld hat, werden einige Kernbereiche in eigens dafür gegründeten Task Forces behandelt (Task Force „Zugang zu Informationen“, Task Force „Zugang zu Gerichten“, Task Force „Förderung der Aarhus-Prinzipien in internationalen Foren“, Task Force „Öffentlichkeitsbeteiligung“), die sich regelmäßig treffen. Bis zum nächsten MOP erfolgt eine detaillierte Evaluierung der Arbeit der Task Forces, und am MOP wird über eine angemessene Weiterführung entschieden werden.

Die Konvention hat ein Protokoll zum Thema „Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister“ (PRTR-Protokoll). Dieses ist seit 2009 in Kraft; Österreich hat 2010 ratifiziert. Industrieunternehmen sind verpflichtet, zu insgesamt 86 Schadstoffen jährlich Emissionsdaten an die Behörden zu übermitteln (umgesetzt ist das Protokoll in der Novelle zum Umweltinformationsgesetz 2009). Mit Hilfe des nationalen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters (PRTR) soll der öffentliche Zugang zu Daten über Schadstoffemissionen und Abfallverbringungen aus bestimmten Betriebseinrichtungen verbessert werden. Die österreichischen Daten werden darüber hinaus auch in das Europäische PRTR eingespist.

Umsetzungsbericht Österreichs zur UNECE-Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention sieht vor, dass die Vertragsstaaten zu jedem Vertragsstaatentreffen (MOP) einen auf den neuesten Stand gebrachten Umsetzungsbericht vorlegen.

Der erste österreichische Umsetzungsbericht wurde nach umfangreicher Konsultation im Dezember 2007 an das UNECE-Sekretariat übermittelt; der aktualisierte zweite österreichische Umsetzungsbericht wurde im Dezember 2010 übermittelt. Das UNECE-Sekretariat veröffentlicht alle Berichte auf der UNECE-Homepage. Der nächste Umsetzungsbericht für das MOP 5 ist im Jahr 2014 fällig.

Die drei Säulen der Aarhus-Konvention:

Zur leichteren Handhabung der Konvention lassen sich deren Anwendungsbereiche in drei Säulen gliedern.

- Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt
- Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren
- Zugang zu Gerichten oder Verwaltungsbehörden in Umweltangelegenheiten

Die erste Säule – Zugang zu Umweltinformationen

Laut Konvention soll die Öffentlichkeit das Recht haben – unabhängig vom Nachweis eines besonderen Interesses – Zugang zu Informationen über den Zustand der Umwelt, der Gesundheit und sonstige Einflussfaktoren auf die Umwelt zu erhalten.

Dieser Anspruch besteht nicht nur gegenüber Verwaltungsbehörden, sondern u. U. ebenso gegenüber Privaten, die öffentliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen und unter den weitgefassten Behördenbegriff der Aarhus-Konvention fallen würden. Behörden sollen beantragte Informationen innerhalb von einem Monat übermitteln, wobei eine Verlängerung dieser Frist um ein weiteres Monat im Falle komplexer Anträge zulässig ist.

Ein Antrag auf Umweltinformationen darf nur unter bestimmten Gründen abgelehnt werden, beispielsweise wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wird oder wenn die Behörde über die beantragten Informationen nicht verfügt. Weitere Ablehnungsgründe bestehen, wenn die Bekanntgabe der Informationen z. B. negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden, auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder auf die Vertraulichkeit von personenbezogenen Daten hat.

Die Konvention sieht auch eine verstärkte aktive Verbreitung von Umweltinformationen an die Öffentlichkeit vor. Zu achten ist dabei auf Transparenz und darauf, dass die Informationen auch effektiv zugänglich sind. Die Behörden sollen die Umweltinformationen zunehmend auf elektronischen Datenbanken zur Verfügung stellen. Die bescheidmäßige Ablehnung des Zugangs zu Umweltinformationen kann im Wege eines Überprüfungsverfahrens angefochten werden.

Die Anpassung der EU-Rechtsbestimmungen an die 1. Säule der Konvention erfolgte in der überarbeiteten Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen. Sie trägt nicht nur den Bestimmungen der Aarhus-Konvention, sondern ebenso den Erfahrungen aus der Anwendung der bisherigen UIG-Richtlinie 90/313/EWG und den Innovationen auf Ebene der Kommunikationstechnologien Rechnung. Wichtige Elemente sind u. a. eine weiter gefasste Definition von Umweltinformationen, eine Verkürzung der Fristen bei der Informationsübermittlung sowie eine verstärkte Verpflichtung für Behörden, auch aktiv Umweltinformationen verfügbar zu machen.

In Österreich ist die Umsetzung auf Bundesebene mit der Novelle des Umweltinformationsgesetzes erfolgt, die im Februar 2005 in Kraft getreten ist. Auf Landesebene ist eine Umsetzung durch Novellen der Landesumweltinformationsgesetze erfolgt.

Die zweite Säule – Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren

Die Konvention legt in Artikel 6 (Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Vorhaben) die Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung fest, vor allem in Hinblick auf den Zeitpunkt, die Form und den Umfang der Mitwirkung der Öffentlichkeit.

Sie listet in einem eigenen Anhang die Vorhaben auf, die jedenfalls der Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen (z. B. Großprojekte wie Industrieanlagen, Flughäfen, Dämme, Abfallbehandlungsanlagen, Nuklearanlagen, Straßenbau). Darüber hinaus ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit auch bei sonstigen Tätigkeiten vorgesehen, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können; die nähere Ausgestaltung dieser Bestimmung obliegt allerdings den einzelnen Vertragsstaaten.

Die „betroffene Öffentlichkeit“ ist in „sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise“ frühzeitig zu informieren, wobei diese Information einen gewissen Mindestinhalt über das Entscheidungsverfahren zu enthalten hat. Ein angemessener zeitlicher Rahmen ist vorzusehen und eine frühzeitige Mitwirkung der Öffentlichkeit sicherzustellen. Die Konvention gibt weiters vor, dass die zuständigen Behörden der Öffentlichkeit Zugang zu allen Informationen, die von Relevanz für das Entscheidungsverfahren sind, zu gewähren haben. Gleichzeitig räumt sie der Öffentlichkeit die Möglichkeit ein, zu den geplanten Tätigkeiten Stellungnahmen, Analysen und dergleichen vorzulegen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist von den Behörden angemessen zu berücksichtigen, und über das Ergebnis der Entscheidung ist die Öffentlichkeit unverzüglich zu informieren. Bei Verfahren zur Aktualisierung bestehender Genehmigungen legt die Konvention fest, dass die genannten Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung sinngemäß und angemessen anzuwenden sind.

Vertragsparteien sollen im Rahmen ihres nationalen Rechtssystems – „soweit machbar und angemessen“ – die genannten Bestimmungen auch auf Entscheidungen über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt anwenden.

In Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren zur Erstellung umweltbezogener Pläne, Programme und Politiken (Artikel 7) legt die Aarhus-Konvention fest, dass die Öffentlichkeit auf faire und transparente Weise an der Vorbereitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen zu beteiligen ist und der Öffentlichkeit die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen sind. Der zeitliche Rahmen ist so auszuwählen, dass die Beteiligung in einem frühen Stadium des Verfahrens, in dem noch alle Optionen offen sind, möglich ist.

Schließlich sieht die Aarhus-Konvention im Rahmen der 2. Säule vor, dass Vertragsparteien sich bemühen sollten, eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung von rechtsverbindlichen Bestimmungen (z. B. Verordnungen), die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, zu fördern (Artikel 8).

Die Anpassung des EU-Umweltrechts an die Erfordernisse der 2. Säule der Aarhus-Konvention wurde in einem ersten Schritt im Jahr 2001 mit der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische

Umweltprüfung/SUP) umgesetzt. Diese Richtlinie sieht im Sinne der Aarhus-Konvention eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung einer breiten Palette von Plänen und Programmen vor. Die im Jahr 2003 nachgefolgte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG betrifft im Wesentlichen die Revision der Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL) und der Richtlinie 96/61/EWG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL). In der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ist auch die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Ausarbeitung einiger umweltbezogener Pläne, die aufgrund bestehender Richtlinien zu erstellen sind und nicht von der SUP-RL aus dem Jahr 2001 erfasst sind (Abfall, Nitrat, Luftqualität), verankert.

Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie wurde in Österreich 2004 mit der Novelle zum UVP-Gesetz umgesetzt, worin durch die Normierung der Parteistellung von Umweltorganisationen zu einer noch effektiveren Beteiligung der Öffentlichkeit beigetragen wurde.

Die dritte Säule – Zugang zu Gerichten

Die Konvention bestimmt betreffend Zugang zu Gerichten bzw. Verwaltungsbehörden in Bezug auf die 1. Säule (Zugang zu Umweltinformationen), dass jede Person bei Ablehnung oder ungenügender Beantwortung eines Antrags auf Umweltinformation Zugang zu einem Überprüfungsverfahren haben soll. Dieses Verfahren muss vor Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle durchgeführt werden (Art. 9 Abs.1).

In Bezug auf die 2. Säule (Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren zur Erstellung umweltbezogener Pläne, Programme und Politiken) legt die Konvention fest, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben sollen, wenn sie die materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von umweltbezogenen Vorhabensgenehmigungen im Sinne des Artikels 6 anfechten wollen. Die Konvention räumt diesen Rechtsanspruch jenen ein, die entweder ein „ausreichendes Interesse“ haben oder eine „Rechtsverletzung“ geltend machen, sofern das nationale Verwaltungsverfahren dies als Voraussetzung verlangt. Die nähere Ausgestaltung von „ausreichendem Interesse“ und „Rechtsverletzung“ ist dem innerstaatlichem Recht vorbehalten. Nichtregierungsorganisationen („NGOs“), die sich für den Umweltschutz einsetzen und die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, wird von der Aarhus-Konvention explizit ein „ausreichendes Interesse“ zuerkannt (Art. 9 Abs. 2).

Im Regelungsbereich der 3. Säule legt die Aarhus-Konvention fest, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit“, sofern sie etwaige innerstaatliche Kriterien erfüllen, Zugang zu einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben sollen, um den Verstoß gegen nationales Umweltrecht durch Privatpersonen oder Behörden anzufechten (Art. 9 Abs. 3). Dies soll zusätzlich und unbeschadet der bereits angeführten Möglichkeiten in

Bezug auf die 1. und 2. Säule der Konvention greifen. Artikel 9 Abs. 3 umfasst somit ergänzend jene Bestimmungen betreffend „Zugang zu Gerichten“, die nicht schon in Umsetzung von Artikel 9 Abs. 1 und 2 innerstaatlich in den betreffenden Materiegesetzen geregelt sind. Allerdings erlaubt Artikel 9 Abs. 3 den Vertragsparteien mehr Flexibilität bei der Umsetzung als Artikel 9 Abs. 1 und Abs. 2. Die Konvention erlaubt Kriterien für die Parteistellung und den Zugang zu Verfahren in Umweltangelegenheiten zu erstellen, allerdings müssen diese Kriterien mit den Zielen der Konvention, weiten Zugang zu Gerichten zu erlangen, übereinstimmen.

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2003 einen Vorschlag für eine Richtlinie über den „Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ präsentiert, der Artikel 9 Abs. 3 der Konvention durch EU-weite Mindeststandards umsetzen und die Durchsetzung des Umweltrechts in der Gemeinschaft stärken sollte. Eine besondere Rolle wurde für Umweltschutzorganisationen vorgesehen, die bei Erfüllung bestimmter Kriterien dazu berechtigt sein sollten, bei Verletzungen von umweltrechtlichen Vorschriften Überprüfungsverfahren vor Gerichten (bzw. unabhängigen, unparteiischen Stellen) einzuleiten. Der Richtlinienvorschlag fand jedoch keine ausreichende Unterstützung der Mitgliedsstaaten im Rat und wurde nicht mehr weiter verfolgt. In den letzten Jahren ist jedoch Bewegung in diesen Themenkomplex gekommen. Im Herbst 2007 legte die Europäische Kommission eine Studie vor, die die Umsetzung von Artikel 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention in allen EU-Mitgliedsstaaten (bis auf Rumänien und Bulgarien) beleuchtet sowie Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt. Weiters hat der EUGH in letzter Zeit eine Reihe von relevanten Erkenntnissen veröffentlicht; auch der Aarhus-Einhaltungsausschuss hat inzwischen zahlreiche spezifische Feststellungen und Empfehlungen („findings and recommendations“) getroffen. Aufgrund dieser Entwicklungen und basierend auf neuen Studien ist die Europäische Kommission aktuell dabei, wieder einen Richtlinienvorschlag auszuarbeiten.

Das Lebensministerium hat im Hinblick auf die Vorgaben der 3. Säule der Aarhus-Konvention zwei Studien über mögliche Optionen der Umsetzung in Österreich in Auftrag gegeben. Anknüpfend an den im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlag, behandelte die erste Studie aus dem Jahr 2004 Umsetzungsoptionen für die 3. Säule der Aarhus-Konvention im Lichte aktueller europarechtlicher Entwicklungen. Im Jahr 2009 wurde eine Studie über rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten im österreichischen Umweltrecht betreffend die 3. Säule der Aarhus-Konvention präsentiert.

Aktivitäten auf EU-Ebene zur Umsetzung der Aarhus-Konvention

Da neben den Mitgliedsstaaten auch die EU die Konvention unterzeichnet hat und im Jahr 2005 Vertragspartei geworden ist, waren entsprechende Anpassungen des EU-Rechts notwendig (siehe Erläuterungen zur Umsetzung der drei Säulen oben). Diese Anpassungen umfassten auch die europäischen Institutionen selbst, die sich auch an die Vorgaben der Konvention zu halten haben.

2006 wurde eine Verordnung zur Anwendung der Aarhus-Konvention auf die EU-Institutionen angenommen. Durch diese Verordnung sind sowohl die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie der Rat erfasst, als auch zahlreiche im Umweltbereich tätige Agenturen. BürgerInnen erhalten dadurch verbesserten Zugang zu Umweltinformationen, die bei den EU-Institutionen aufliegen, und müssen auch verstärkt aktiv informiert werden. Die Verordnung sieht darüber hinaus verstärkte Bürgerbeteiligung an der Vorbereitung umweltrelevanter Entscheidungen vor und gibt bestimmten Umweltorganisationen das Recht, Überprüfungsverfahren bei vermuteten Umweltrechtsverletzungen einzufordern.

Einhaltung der Konvention – UNECE-Aarhus-Einhaltungsausschuss

Zur Einhaltung der Bestimmungen der Konvention wurde ein eigener Einhaltungsausschuss („Aarhus Convention Compliance Committee“/ACCC) eingerichtet. Verfahren vor dem Einhaltungsausschuss können von Vertragsparteien oder Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich (NGOs) durch Einbringen von Stellungnahmen bzw. Beschwerden initiiert werden und dienen der Überprüfung der korrekten Umsetzung und Anwendung der Bestimmungen der Konvention. Diese Verfahren sind keine Streitverfahren und sind nicht mit der Verhängung von Strafzahlungen, wie etwa Zwangsgeldverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof der EU, verbunden. Die Ergebnisse des Einhaltungsausschusses werden dem Vertragsstaat in Form von Feststellungen („findings“) und Empfehlungen („recommendations“) mitgeteilt. Die „findings and recommendations“ müssen am nächsten Vertragsstaatentreffen formal angenommen werden. Das bedeutet aber nicht, dass der Vertragsstaat zwischen der Veröffentlichung und der formalen Annahme der „findings and recommendations“ keine Schritte in Richtung deren Erfüllung zu setzen hätte, da der Vertragsstaat beim folgenden Vertragsstaatentreffen (das nächste findet im Juni 2014 voraussichtlich in den Niederlanden statt) Bericht über die zur Umsetzung der „findings and recommendations“ getroffenen Schritte erstaten muss. Falls diese unzureichend sind, kann die Vertragsstaatenkonferenz „verschärfte“ Maßnahmen (wie etwa einen konkret einzuhaltenden Zeitplan) zur Umsetzung der „findings and recommendations“ gegen den Vertragsstaat beschließen. Solange ein Vertragsstaat den „findings and recommendations“ nicht oder nicht ausreichend nachkommt, bleibt der Fall auf den Tagesordnungen der Vertragsstaatentreffen und können weitere verschärfende Maßnahmen zu deren Erfüllung beschlossen werden.

Fall ACCC/C/48/2010 gegen Österreich

Im April 2010 reichte das österreichische Ökobüro (Koordinationsstelle österreichischer Umweltorganisationen) eine weite Teile des österreichischen Umweltrechtssystems betreffende Beschwerde wegen nicht vollständiger Umsetzung der Aarhus-Konvention beim Einhaltungsausschuss ein. Aufgrund des Umfangs der aufgeworfenen Rechtsfragen bzw. der Schwierigkeiten, das österreichische Rechtssystem und seine Spezifika in seiner

Komplexität vollständig zu erfassen, entschied der Einhaltungsausschuss, sich auf einige relevante Punkte der Beschwerde zu beschränken.

Nach einem nahezu zwei Jahre dauernden Verfahren übermittelte der Einhaltungsausschuss am 6. März 2012 seine „findings and recommendations“ an Österreich.

Die wesentlichen Aussagen

- Die erste Feststellung betrifft allfällig zu lange Rechtsmittelfristen im/n österreichischen Umweltinformationsgesetz(en) (UIG), wenn Informationssuchende Umweltinformationen bei den zuständigen Stellen anfordern, diese jedoch nicht oder verspätet erhalten.
- Die zweite Feststellung bezieht sich auf die Parteistellung von Umwelt-NGOs in Österreich. Im Rahmen von wichtigen und umfangreichen Rechtsmaterien wird Umwelt-NGOs in Österreich zwar Parteistellung eingeräumt (wie im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, im Abfallwirtschaftsgesetz, in Regelungen für Industrieanlagen wie der Gewerbeordnung oder in Umwelthaftungsgesetzen), darüber hinaus würde jedoch NGOs in vielen sektoralen Umweltregelungen keine Parteistellung eingeräumt und diese würden somit keine Möglichkeit erhalten, Rechtsmittel zu ergreifen.
- Als weiterer Schritt wird empfohlen, dass Österreich ein „capacity building“-Programm sowie Trainings für die Verwaltung wie auch für RichterInnen, Staatsanwälte und Rechtsanwälte zum besseren Verständnis der Aarhus-Konvention entwickeln soll.

Fall ACCC/C/63/2011 gegen Österreich

Ende November 2011 reichte die Stiftung für Tierschutz – Vier Pfoten eine Beschwerde beim Einhaltungsausschuss ein, wonach Umwelt-NGOs und andere Mitglieder der Öffentlichkeit weder in Verwaltungsstrafverfahren noch in Strafverfahren Parteistellung haben. Sie hätten daher keine Möglichkeit, Handlungen oder Unterlassungen von Privaten oder Behörden, die den Bestimmungen des nationalen Umweltrechtes entgegenstehen, zu bekämpfen. Im Bereich des Artenschutzes, des Schutzes seltener, gefährdeter Tierarten sei das Strafverfahren laut Beschwerdeführer jedoch der einzige Weg.

Nach schriftlicher Beantwortung der Beschwerde durch Österreich fand im September 2012 zu diesem Fall, der einige Überschneidungen bzw. Bezugspunkte zu Fall ACCC/C/48/2010 aufweist, in Genf die mündliche Verhandlung statt. Im November 2012 wurden dem Einhaltungsausschuss noch weitergehende Informationen zur Klärung des Falles übermittelt.

Die österreichische Position im gegenständlichen Fall:

- Die Konvention verpflichte die Vertragsstaaten nicht, NGOs im Verwaltungsstrafrecht oder Strafrecht Parteistellung oder Verfolgungsrechte einzuräumen, sondern stelle es den Vertragsstaaten frei, wie sie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Einklang mit ihrer Rechtstradition einrichten. Dem österreichischen

Rechtssystem entspräche ein solcher Zugang im Verwaltungsverfahren, nicht aber im Verwaltungsstrafverfahren oder Strafverfahren.

- Der Aarhus-Konvention liege ein ökologischer, territorialer und auf Habitats fokussierter Umweltbegriff zugrunde. Tierschutz im weiteren Sinn, wie etwa der Schutz von freilebenden Tieren in Habitats, sei davon umfasst, nicht aber der Tierschutz im engeren Sinn, wie etwa der Schutz von Tieren im Haushalt oder auch im Rahmen des Artenhandels.
- Zur Frage des Zugangs zu Gerichten für Umwelt-NGOs in Verwaltungsverfahren im Umweltbereich lägen die Ergebnisse des Einhaltungsausschusses im Fall ACCC/C/48/2010 vor.

Mit dem Abschluss dieses laufenden Falles ist voraussichtlich Mitte 2013 zu rechnen.

Umsetzungssituation in Österreich und weitere Schritte

Österreich hat die Vorschriften der geltenden EU-Gesetzgebung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in die relevanten Gesetzesmaterien aufgenommen.

Betreffend die Ergebnisse im Fall ACCC/C/48/2010 hat das BMLFUW eine Reihe von internen, interministeriellen wie auch internationalen Sitzungen bzw. Veranstaltungen unter breiter Einbeziehung von betroffenen „stakeholdern“ (wie Umwelt-NGOs, Sozialpartner, Akademia, Umwelanwälte) zum geeigneten weiteren Vorgehen abgehalten. Da eine Reihe von sowohl Bundes- als auch Landesmaterien erfasst sind, ist eine breite koordinierte Vorgehensweise erforderlich. Inwieweit sich die möglichen Ergebnisse in diesem Fall auch auf den noch laufenden Fall ACCC/C/63/2011 übertragen lassen, wird man erst nach Vorliegen der neuen „findings and recommendations“ sehen.

Relevante Internet-Links

UNECE Aarhus Konvention/ACCC

<http://www.unece.org/env/pp/cc.html>

Nationale Umsetzungsberichte

http://www.unece.org/env/pp/reports_implementation_2011.html

Fall ACCC/C /48/2010

<http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/48TableAT.html>

Fall ACCC/C/63/2011

<http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppcc/envpppubcom/austria-acc201163.html>

BMLFUW: www.lebensministerium.at

http://www.lebensministerium.at/umwelt/eu-international/umweltpolitik_internat/aarhus-konvention/aktivitaeten.html

Instrumente des Naturschutzrechts

Von
Doris HATTENBERGER

I. Einleitung

Das Thema „Instrumente des Naturschutzrechts“ ist aus meiner Sicht in mehrfacher Hinsicht ein reizvolles: Zum einen hat sich gerade im Umweltrecht – und das Naturschutzrecht ist selbstverständlich ein Teil davon – ein Instrumentarium entwickelt, das durch eine besondere Vielfalt und Ausdifferenzierung gekennzeichnet ist; es ist gleichsam Lehrbeispiel für die unterschiedlichsten Möglichkeiten, menschliches Verhalten auf bestimmte Ziele hin zu steuern. Davon abgesehen liegt das Thema „etwas quer“ zu den Abschnittsüberschriften des Gesetzes und sonstigen Systematisierungen, die sich in der Literatur in den letzten Jahren und Jahrzehnten etabliert haben. Ein solcher Blick bietet daher die Möglichkeit, eben diese etablierten Abgrenzungen und Einteilungen in Frage zu stellen, Besonderheiten herauszustellen und die jüngeren Entwicklungen in diesem Bereich etwas stärker in den Vordergrund zu rücken. Im Rahmen einer Festveranstaltung, die Gerold Glantschnig gewidmet ist, hat ein solches Thema durchaus auch die Funktion einer „Leistungsschau“ des Naturschutzgesetzgebers; und diese Leistungen wurden vom Legisten Gerold Glantschnig in den vergangenen Jahren grundgelegt und entscheidend mitgeprägt.

Bei der nun folgenden Darstellung habe ich mich an verschiedenen Einteilungskriterien orientiert; mit den gewählten Einteilungen möchte ich zum einen die Entwicklung des Naturschutzrechts ein wenig nachzuzeichnen versuchen, zum zweiten die Vielfalt an Steuerungsmöglichkeiten, die der Gesetzgeber bedient, zur Schau stellen und zuletzt auch „prüfen“, inwiefern das Kärntner Naturschutzgesetz an jenen Prinzipien ausgerichtet ist, die dem Umweltrecht insgesamt durch nationale und internationale Dokumente vorgegeben sind.

II. Das naturschutzrechtliche Instrumentarium – Einteilungen

A) Naturschutzinstrumente auf mehreren Ebenen

In einer hierarchisch gestuften Rechtsordnung, die dann noch überlagert wird von dem mit unmittelbarer Anwendbarkeit und Anwendungsvorrang ausgestatteten Recht der Europäischen Union, ist die Aussage, dass Instrumente des Naturschutzes auf allen diesen Ebenen verankert sind, freilich wenig überraschend, sondern geradezu selbstverständlich. Bezogen auf den nationalen Rechtsrahmen erscheint es mir aber doch erwähnenswert, dass dem „Schutz der Natur“ in Kärnten schon seit geraumer Zeit auch eine **verfassungsrechtliche Position** zugesichert ist. Gemäß Art. 7a Abs. 1 der Kärntner Landesverfassung (LGBl. 1996/85 idF LGBl. 2012/109) haben „das Land und die Gemeinden“ durch Schutz und Pflege der Umwelt die Lebensbedingungen für die gegenwärtigen und künftigen Generationen in Kärnten zu sichern“. In Abs. 2 dieser Verfassungsbestimmung werden explizit auch Schutzgüter angesprochen, die dem „Naturschutz“ zuzuordnen sind, nämlich insbesondere der „Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt in ihrem Artenreichtum und in ihrer Vielfalt“ (Abs. 2 Z 3) oder die „Eigenart und die Schönheit der Kärntner Landschaft, die charakteristischen Landschaftsbilder sowie die Naturdenkmale“ Kärntens (Abs. 2 Z 4). Diese Staatszielbestimmung entfaltet ihre Wirkungen

gegenüber dem Staat; sie ist Auftrag an den Gesetzgeber, bei der Abwägung zwischen mehreren Zielen dem Umwelt- und Naturschutz eine gebührende Beachtung zu sichern. Für die Vollziehung ist sie insbesondere Interpretationsmaxime bei der Konkretisierung von unbestimmten Gesetzesbegriffen und gleichsam hochrangige Determinante bei der Ausfüllung von Ermessensspielräumen und bei Abwägungsentscheidungen.¹ Nun darf die Wirkkraft dieser Bestimmung freilich nicht überschätzt werden, sie als „überflüssige Verfassungsrhetorik“² abzutun, würde ihrer Bedeutung aber nicht gerecht. Naturschutz wurde durch die verfassungsrechtliche Verankerung zu einem qualifiziert öffentlichen Interesse erhoben; und dieser „besondere Rang“ des Umweltschutzes wurde vom VfGH in seiner Judikatur zum Staatsziel Umweltschutz³ immer wieder auch bestätigt.⁴ Formuliert ist die Staatszielbestimmung vorrangig defensiv – es geht um die Bewahrung und den Schutz des Vorhandenen.

Bemerkenswert ist m. E., dass die Umweltverfassungsbestimmung des Art. 7a K-LVG sowohl die Gesetzgebung als auch die Vollziehung in hoheitlicher und nichthoheitlicher Form auf die Grundsätze und Ziele der Umweltverfassungsbestimmung verpflichtet. Insofern verwirklicht diese Bestimmung das sog. „**Integrationsprinzip**“,⁵ weil sie das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände bei all ihren Aktivitäten dazu verhält, auch Naturschutzaspekte einzubeziehen.

Vorrangig sind die Instrumente des Naturschutzes im Gesetzesrang festgelegt; auffallend ist aber dennoch der hohe Grad an Auslagerung der Bestimmung von Instrumenten an die Verwaltung. Verwiesen sei hier auf die vielfältigen Ermächtigungen des K-NSG,⁶ mit denen Räume, Tier- und Pflanzenarten oder sonstige Objekte durch einen Akt der Vollziehung unter einen besonderen Schutz gestellt und individuell abgestimmte Schutzinstrumentarien festgelegt werden können. Nur beispielsweise erwähnt seien die Erklärungen zum Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet (§§ 23 und 25 K-NSG), zum Naturdenkmal (§§ 28 ff. K-NSG), zu einer vollkommen oder teilweise geschützten Pflanzenart (§ 18 Abs. 1 K-NSG) oder einer „besonders geschützten Naturhöhle“ (§ 36 Abs. 1 K-NSG).

B) Von den Schutzinseln zum flächendeckenden Schutz?

Naturschutzrecht ist ganz überwiegend Schutz von Lebensräumen – wobei der Begriff des Lebensraumes in einem sehr weiten Sinn zu verstehen ist. Der räumliche Anwendungsbereich hat sich nämlich schon seit geraumer Zeit von einem „Schutz einzelner Inseln“⁷ zu einem flächendeckenden Schutz entwickelt. Längst gibt es Bestimmungen, die ohne Einschränkungen für das gesamte Landesgebiet gelten – das Gesetz folgt freilich einem Konzept abgestufter Schutzintensität, und diese ist an der Sensibilität der jeweiligen Gebietskategorie ausgerichtet. Die Kategorien sind vom Gesetz vorgegeben – es sind dies das „gesamte Landesgebiet“ (§ 4 K-NSG), die sog. „freie Landschaft“, das ist definitionsgemäß der „Bereich außerhalb geschlossener Siedlungen und der zum Siedlungsbereich gehörigen besonders gestalteten Flächen, wie Vorgärten, Haus- und Obstgärten“ (§ 5 K-NSG), die „Alpinregion“ (§ 6 K-NSG), die „Gletscher“ (§ 8 K-NSG) und die „Feuchtgebiete“ (§ 9 K-NSG), des Weiteren die Natur-, Landschafts- und Euro-

paschutzgebiete, die örtlichen und überörtlichen Naturdenkmale (§§ 28 ff. und § 32a K-NSG), die Naturhöhlen (§ 33 K-NSG) sowie die unter einen besonderen Schutz gestellten Naturhöhlen (§ 36 K-NSG). Bei manchen Gebietskategorien ist der Umfang der Zone ebenso wie das Schutzinstrumentarium im Gesetz festgelegt; das gilt für die gesamte Landschaft ebenso wie für die Alpinregion, die Gletscher, die Feuchtgebiete oder die Naturhöhlen. Bei anderen Kategorien des Gebietsschutzes bedarf es eines Administrativaktes, mit dem ein konkret definierter Raum unter Schutz gestellt wird; diese Unter-Schutz-Stellung erfolgt beispielsweise bei den Natur-, Landschafts- und Europaschutzgebieten oder den besonders geschützten Naturhöhlen durch eine Verordnung; Naturdenkmale werden mit Bescheid zu solchen erklärt. Durch die entsprechenden Rechtsakte wird zum einen das Gebiet abgegrenzt, zum anderen aber auch ein Bündel von Schutzmaßnahmen definiert, das am jeweiligen Bedarf des unter Schutz gestellten Gebietes bzw. Objektes ausgerichtet ist.

In der Literatur wurden unterschiedliche Klassifizierungen eingeführt, um die unterschiedlichen Institutionen des Naturschutzrechts – freilich auch in Anlehnung an die Vorgaben der Naturschutzgesetze – zu systematisieren. Eine gebräuchliche Klassifizierung ist die Gegenüberstellung von „allgemeinem Landschaftsschutz“⁸ und „besonderem Landschaftsschutz“⁹. Der „allgemeine Landschaftsschutz“ wird zuweilen auch als „Eingriffs-“¹⁰ und/oder „Zonenschutz“¹¹ oder als „Lebensraumschutz“¹² bezeichnet. Für den „besonderen Landschaftsschutz“ sind auch die Begriffe „Naturgebietschutz“,¹³ „Gebietschutz“¹⁴ oder „Schutzgebiete“¹⁵ gebräuchlich. Schon die Vielfalt der Begriffe zeigt, dass die Systematisierung Schwierigkeiten bereitet; davon abgesehen meine ich, dass die verwendeten Begriffe einem aus meiner Sicht doch fragwürdigen und wenig aussagekräftigen Unterscheidungskriterium folgen und in gewissem Ausmaß auch zur Verwirrung beitragen. Dies aus folgenden Gründen: Zum „allgemeinen Landschaftsschutz“ werden nicht nur jene Vorschriften gezählt, die für das gesamte Landesgebiet, und insofern „allgemein“, gelten, sondern auch jene Bestimmungen, die für bestimmte (und insofern „besondere“) allerdings bereits im Gesetz vorgesehene „Zonen“ Anwendung finden.¹⁶ So werden die Alpinregion, die Gletscher oder die Feuchtgebiete zum „allgemeinen Landschaftsschutz“ gezählt. Ihr Schutz ist aber nur insofern ein „allgemeiner“, als er sich sowohl hinsichtlich der Determinierung der räumlichen Ausdehnung als auch des Schutzinstrumentariums aus dem Gesetz ergibt. Demgegenüber „beginnt“ der „besondere Gebietschutz“ nach der genannten Klassifizierung dort, wo ein konkretisierender Verwaltungsakt dazwischentritt. Mit den oben genannten Begrifflichkeiten wird nun aber m. E. der Unterschied zwischen z. B. einer Gletscherregion und einem Naturschutzgebiet nicht dargetan. Der Unterschied besteht nämlich m. E. allein darin, dass die Festlegung der räumlichen Ausdehnung der geschützten Zone sowie des Schutzinstrumentariums bei ersterem bereits durch Gesetz abschließend, bei zweiterem durch eine konkretisierende Verordnung näher bestimmt wird. Freilich wird durch eine verordnungsförmige Unterschutzstellung ein „konkret abgestimmtes“ Schutzprogramm definiert, während demgegenüber z. B. alle Alpinregionen aufgrund der Festlegung im Gesetz über „denselben Kamm geschoren werden“. Der Aussagewert dieser Einteilungen ist aber gering, und er ist m. E. zudem deshalb gering, weil – abgesehen von den Bestimmungen

zum Tier- und Pflanzenschutz – wohl das Naturschutzrecht insgesamt als „Landschaftsschutz-Recht“ bezeichnet werden kann, das unterschiedliche Gebietskategorien¹⁷ auch unterschiedlich intensiv schützt.¹⁸ Auch ist die Aussage, dass das Schutzniveau beim „besonderen (demnach dem durch Verordnung festgelegten) Gebietsschutz“ höher ist als beim allgemeinen Landschaftsschutz, m. E. nicht generalisierungsfähig. Der ex lege Schutz der Gletscher und Alpinregionen ist sehr häufig deutlich intensiver als jener verordnungsförmig konkretisierte Schutz für Natur- oder Landschaftsschutzgebiete.

An Erklärungs Wert mangelt es m. E. auch, wenn Teile des allgemeinen Landschaftsschutzes als „Eingriffsschutz“ klassifiziert werden.¹⁹ Diese Qualifikation ist insofern nicht aussagekräftig, als sämtliche Bereiche des Naturschutzrechts gemäß den im Gesetz gewählten Unterabschnitten, sei es der Schutz der Landschaft oder bestimmter Teile oder der Schutz von bestimmten Tier- und Pflanzenarten, vor „Eingriffen“ schützen. Ich sehe mich dabei bestätigt von den Aussagen in den einzelnen Naturschutzgebietsverordnungen, die durchwegs und nahezu ausschließlich bestimmte Vorhaben entweder verbieten oder einer Bewilligungspflicht unterwerfen.²⁰

C) Klassisches Ordnungs- und Polizeirecht als Ausgangspunkt

Ganz überwiegend ist das naturschutzrechtliche Instrumentarium ordnungs- und polizeirechtlich ausgerichtet – es zielt auf die Abwehr von Gefahren für die Schutzgüter und sieht Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen vor, um gegen Verstöße gegen das Naturschutzrecht vorzugehen. Im Vordergrund stehen Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung, Überwachungsmaßnahmen sowie eingreifende Maßnahmen. Dazu ein paar Beispiele: die Schutzgüter Landschaft, Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräume sowie Mineralien und Fossilien oder der Höhleninhalt werden insbesondere durch Verbote und Beschränkungen geschützt, die – abgestimmt auf die jeweilige Gebietskategorie – in unterschiedlicher Weise miteinander „gemischt“ werden. So sind im „gesamten Landesgebiet“ nur bestimmte Vorhaben einer **Bewilligungspflicht**²¹ unterworfen: z. B. Einbauten in Seen, die über den Gemeingebrauch und Eigenbedarf hinausgehende Gewinnung von Steinen, Schotter, Sand u. a. oder die Errichtung von Schleppliften und Seilbahnen (§ 4 K-NSG). Alle anderen Vorhaben innerhalb der geschlossenen Siedlungen sind – so lässt sich im Zusammenhang mit den Schutzbestimmungen zugunsten der freien Landschaft ableiten (§ 5 K-NSG) – naturschutzrechtlich betrachtet frei. „Ab“ der sog. „freien Landschaft“ wird der Schutz dann intensiver und auch das zur Verfügung gestellte Instrumentarium breiter, wenngleich dieses immer noch klassisch ordnungsrechtlich ausgerichtet ist. Es gibt zum einen **absolute Verbote** wie z. B. das Verunstalten der Landschaft durch Müllablagerungen oder das Anbringen von Plakaten außerhalb der hierfür vorgesehenen Anlagen (§ 13 K-NSG), das Fahren und Abstellen von Kraftfahrzeugen (§ 14 K-NSG) oder das Zelten und Abstellen von Wohnwagen außerhalb von behördlich bewilligten Campingplätzen (§ 15 K-NSG).²² Bedeutsam ist, dass es bei diesen Verboten keine Ausnahmegewilligungen gibt. Aus meiner Sicht nicht verständlich ist, warum diese Vorgaben in einen mit „Schutz des Erholungsraumes“ überschriebenen eigenen Abschnitt „ausgelagert“ wurden (3. Abschnitt). Unverständlich zum einen des-

halb, weil sämtliche der genannten Verbote gar nicht auf den Erholungsraum, sondern auf die „freie Landschaft“ abstellen. Einzig das Verbot des freien Badens (§ 16 K-NSG), das durch Verordnung der Bezirksverwaltungsbehörde zu konkretisieren ist, nimmt u. a. auf den „Erholungsraum“ Bezug und definiert ihn – relativ unbestimmt – als „Gebiet, das der Erholung dient“. Des Weiteren gibt es dann in der „freien Landschaft“ wiederum Bewilligungsvorbehalte für bestimmte, per se als schutzgutfeindlich eingestufte Vorhaben.²³ Die Liste ist – proportional zum erhöhten Schutzbedürfnis – gegenüber jener für die „gesamte Landschaft“ schon deutlich länger.

Eine Kombination von Bewilligungspflichten und Verboten ist auch für die Alpenregion vorgesehen (§ 6 K-NSG); der vergleichsweise intensivste Schutz wird für die Gletscher (§ 7 K-NSG) und die Feuchtgebiete (§ 8 K-NSG) angeordnet. Für diese beiden Schutzkategorien sind grundsätzliche **Eingriffsverbote** mit der Möglichkeit einer **Ausnahmegenehmigung** vorgesehen. Erreicht der Eingriff allerdings nicht eine gewisse Intensität, so fehlt es an naturschutzrechtlicher Relevanz. Und diese Intensitätsschwelle ist abstrakt und unbestimmt umschrieben: Im Bereich von Gletschern ist die „nachhaltige Beeinträchtigung“ (§ 7 K-NSG) verboten, in Feuchtgebieten jede „nachhaltig gefährdende Maßnahme“ (§ 8 K-NSG).

Zuweilen sieht das Gesetz bloß **Anzeigepflichten** vor; so muss beispielsweise von den Verfügungsberechtigten „jede Veränderung, Gefährdung oder Vernichtung des Naturdenkmals“ oder „die Veräußerung oder Verpachtung der in Betracht kommenden Grundflächen“ angezeigt werden (§ 31 Abs. 2 K-NSG). Nicht zuletzt genügt im vereinfachten Genehmigungsverfahren in bestimmten Fällen eine Anzeige, sofern nicht Gemeinde oder Naturschutzbeirat binnen bestimmter Frist die Durchführung eines Bewilligungsverfahrens verlangen (§ 51a Abs. 1, 2 und 3 K-NSG).

Auch in Bezug auf Objekte und Räume, die durch Verwaltungsakt unter besonderen Schutz gestellt sind, zeigen sich vielfältige Kombinationsmöglichkeiten: bei den Natur- und Landschaftsschutzgebieten erfolgen sowohl die Unterschutzstellung als auch die Festlegung der Schutzmaßnahmen durch Verwaltungsakt.²⁴ Besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten werden durch Verordnung unter Schutz gestellt; die jeweiligen Schutzmaßnahmen ergeben sich aus dem Gesetz und dieser Verordnung. Dasselbe gilt für die Europaschutzgebiete.²⁵ Die Unterschutzstellung von Naturdenkmälern erfolgt hingegen durch Bescheid, der Schutz selbst ergibt sich allein aus dem Gesetz, wobei ordnungsrechtliche Instrumente – wie beispielsweise Verbote und Bewilligungsvorbehalte – hier ganz klar dominieren (§ 31 K-NSG).

Auch **Handlungspflichten** sind zuweilen vorgeschrieben, wie beispielsweise die Pflicht, Naturhöhlen, die man entdeckt, der Behörde zu melden (§ 34 Abs. 3 K-NSG), oder die Pflicht zur Verständigung der Behörde im Falle einer drohenden oder bereits eingetretenen Umweltschädigung nach den relativ „jungen“ Bestimmungen über die öffentlichrechtliche Haftung (§ 57e Abs. 2 und § 57f Abs. 1 K-NSG).²⁶

Weitere ordnungsrechtliche Instrumente sind dann noch die **Überwachungsbefugnisse**: zum einen jene der Bergwacht,²⁷ zum anderen zählt auch die ökologische Bauaufsicht dazu, die darauf abzielt, die bewilligungskonforme Ausführung von Vorhaben sicherzu-

stellen (§ 47 K-NSG). Des Weiteren sieht das Gesetz als Mittel zur Durchsetzung der Bestimmungen des Naturschutzgesetzes die behördliche Verfügung der Arbeitseinstellung (§ 56 K-NSG) sowie Aufträge zur Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes (§ 57 K-NSG) vor, die im Falle der Dringlichkeit auch verfahrensfrei ergehen können.²⁸ Nicht zuletzt greift der Gesetzgeber auch zum Instrument der Verwaltungsstrafe, mit dem er negative Anreize für Gesetzesverstöße setzt (§ 67 K-NSG).²⁹

D) „Ergänzung“ um Instrumente des aktiven Naturschutzes

Die Instrumente des K-NSG sind vorwiegend defensiv angelegt – das entspricht ihrer primär ordnungsrechtlichen Ausrichtung. Sie sind auf Bewahrung des Bestehenden, auf die Vermeidung von Beeinträchtigungen bzw. auf die Reduktion der schädlichen Auswirkungen von nachteiligen Eingriffen gerichtet. In der jüngeren Zeit haben aber auch vermehrt Instrumente eines „aktiven“ Naturschutzes Eingang in das Gesetz gefunden. In diesem Sinne besonders hervorhebenswert sind m. E. die **Europaschutzgebiete**, für die neben den abwehrorientierten Instrumenten auch die „nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ festzulegen sind, um u. a. den günstigen Erhaltungszustand zu sichern oder wiederherzustellen (§ 24a Abs. 2 K-NSG). Davon abgesehen eignet sich insbesondere das – ebenfalls Gesetzesrang aufweisende – Instrument des **Vertragsnaturschutzes** für Maßnahmen zur Erhaltung, Pflege und Entwicklung von geschützten Tier- und Pflanzenarten oder schützenswerten Räumen (§ 2a K-NSG).

E) Vom sektoriellen zum integrativen Konzept

Auch Ansätze eines „integrativen“ Naturschutzes lassen sich im Gesetz nachweisen. Allgemein ist unter dem Integrationsprinzip eine umfassendere und nicht bloß sektorielle Betrachtungsweise der Umweltauswirkungen von Vorhaben zu verstehen.³⁰ In diesem weiten Sinn verstanden lässt sich das Integrationsprinzip aus Gründen der kompetenzrechtlichen Segmentierung des Umweltschutzes im Allgemeinen, aber auch des Naturschutzes im Besonderen nur sehr eingeschränkt verwirklichen. Eine sog. „externe Integration“ ist aber sehr wohl im Gesetz vorgesehen: § 2 Abs. 2 K-NSG verhält das Land und die Gemeinden sowohl bei der Vollziehung aller ihnen nach den landesrechtlichen Vorschriften zukommenden Aufgaben als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung dazu, Schutz und Pflege der Natur zu verwirklichen und zu fördern. Diese „**Naturschutzklausel**“ macht damit Schutz und Pflege der Natur zu einem Thema, das bei sämtlichen landesgesetzlich vorgesehenen Vollzugsaufgaben mit zu berücksichtigen ist. Die Wirkkraft dieser Bestimmung darf freilich nicht überschätzt werden – sie ist aber jedenfalls Ausdruck dafür, dass dem Naturschutz hohe Bedeutung zukommt.

F) Instrumente mit Leitlinien- und Appellfunktion

Einzelne Vorgaben des Naturschutzrechts sind nicht unmittelbar exekutierbar – ihnen kommt aber insofern Bedeutung zu, als sie für die Vollziehung Leitlinie für die Interpretation und Determinante bei Ermessensentscheidungen sind. Ich denke dabei an die in

§ 1 K-NSG festgelegten Ziele des Naturschutzgesetzes. Einer ähnlichen Kategorie zuordnen würde ich die „allgemeinen Verpflichtungen“ in § 2 des Gesetzes, die „jedermann“ verpflichtet, die Natur entsprechend den Vorgaben des Gesetzes zu pflegen und zu schützen. Diese Verpflichtung ist nicht unmittelbar exekutierbar, sie soll aber wohl insbesondere bewusstseinsbildende Funktion ausüben.

G) Hoheitliche und nichthoheitliche Instrumente

Die Interessen des Naturschutzes kollidieren „naturgemäß“ mit anderen Nutzungsinteressen. Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Natur beschränken die individuelle Handlungsfreiheit; insofern ist es nur allzu verständlich, dass sie hoheitlicher Natur sind. Dessen ungeachtet haben sich aber auch privatrechtliche Instrumente im Naturschutzrecht etablieren können – lange noch vor einer ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung des **Vertragsnaturschutzes** im Gesetz im Jahre 2005.³¹ Das Instrument der Naturschutzverträge, durch die ein Abtausch von Schutz- und Pflegemaßnahmen gegen Entgelt vereinbart wird, ist Beleg dafür, dass Naturschutz nicht immer nur verordnet, sondern auch „kooperativ“ umgesetzt werden kann. Des Weiteren zu erwähnen sind Maßnahmen zur **Förderung** von Interessen des Naturschutzes, wie etwa die Forschungsförderung, die in § 2 Abs. 3 des Gesetzes ausdrücklich genannt ist.

H) Ergänzung um Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

Das Kärntner Naturschutzrecht bedient sich auch der Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung, indem positive oder negative Anreize gesetzt werden. Neben den schon erwähnten **Förderungen**³² sieht das Gesetz seit dem Jahr 2005³³ eine **Abgabe für die Inanspruchnahme der Natur** vor (§ 50a ff. K-NSG). Der Abgabepflicht unterliegt die Gewinnung bestimmter Bodenschätze wie z. B. Erze, Steine, Schotter, Kies u. ä. An dieser Abgabe ist bemerkenswert, dass der Ertrag dieser Abgabe zweckgewidmet für Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Natur zu verwenden ist.³⁴

I) Erweiterung des verordnenden um den kooperativen Naturschutz

Das K-NSG enthält auch einige Elemente eines sog. „kooperativen Naturschutzes“. Das „Kooperationsprinzip“ ist eines der umweltpolitischen Leitprinzipien.³⁵ Es ist vorwiegend ein verfahrensrechtliches Prinzip und bezieht sich auf die Ausgestaltung naturschutzrechtlicher Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass zum einen die Bewältigung der Aufgaben des Naturschutzes nicht allein dem Staat überlassen sein kann und soll, sondern dass es eines Zusammenwirkens aller, d. h. der staatlichen und der gesellschaftlichen Kräfte bedarf.³⁶ Zum anderen ist die Einbeziehung Privater in staatliche Willensbildungsprozesse auch ein Instrument, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen. In die Kategorie des „kooperativen Umweltschutzes“ einzuordnen ist einerseits die Einrichtung des „**Naturschutzbeirates**“. Dabei handelt es sich um ein Sachverständigengremium, das zum einen die Landesregierung in grundsätzlichen Fragen des Naturschutzes beraten soll (§ 61 Abs. 1 K-NSG),

das zum anderen aber auch mit bestimmten verfahrensrechtlichen Positionen ausgestattet ist, wie beispielsweise einem Anhörungsrecht im Bescheid- und Verordnungserlassungsverfahren (§ 54 Abs. 1 und § 61 Abs. 2 K-NSG), sowie unter bestimmten Voraussetzungen dem Recht zur Beschwerdeerhebung vor dem VwGH (§ 54 iVm § 61 Abs. 3 K-NSG) und dem Recht zur Umweltbeschwerde (§ 57j K-NSG).

Rechte der Mitwirkung sind des Weiteren in Unterschutzstellungsverfahren vorgesehen; so beispielsweise, wenn Verordnungsentwürfe für die Erklärung zum Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet oder für Naturparke zur **allgemeinen Einsicht** aufzulegen sind und jedermann das Recht der Stellungnahme hat. Weiters hat die Landesregierung vor der Erlassung der genannten Unterschutzstellungsverordnungen ein **Anhörungsverfahren** durchzuführen, in dem jedenfalls dem Naturschutzbeirat, den in Betracht kommenden gesetzlichen Interessenvertretungen und den berührten Gemeinden Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zu geben ist. Des Weiteren ist für die Umsetzung von Plänen und Projekten, die sich auf Europaschutzgebiete beziehen, „erforderlichenfalls“ eine öffentliche Anhörung vorgesehen.

Nicht zuletzt ist m. E. auch die jüngst erfolgte Stärkung der Rechte Betroffener durch die Einrichtung der **Umweltbeschwerde** im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Haftungsvorschriften (§ 57j K-NSG) als ein Instrument der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen zu sehen.

J) Instrumente der zielorientierten Verhaltenssteuerung

Zielorientierte Verhaltenssteuerung erfolgt überwiegend durch Planung auf ein vom Gesetzgeber vorgegebenes Planungsziel hin. Der Begriff der „Planung“ wird im Bereich des Naturschutzrechts unterschiedlich weit verstanden. Und das hat wohl auch damit zu tun, dass der Begriff der „Planung“ selbst schon einige Unschärfen aufweist. Meiner Auffassung nach sind als Instrumente der naturschutzrechtlichen Planung jene rechtlichen Akte zu verstehen, die einen entwickelnden, in die Zukunft weisenden Charakter aufweisen. Und es kann m. E. nicht darauf ankommen, ob das Bündel an Schutzmaßnahmen für einen bestimmten Raum durch den Gesetzgeber (wie beispielsweise für die Alpin- und Gletscherregionen) oder durch konkretisierenden Verwaltungsakt – wie etwa bei den Natur- und Landschaftsschutzgebieten oder der Erklärung von Kleinbiotopen zum Naturdenkmal – angeordnet wird.³⁷ Geht man von einem weiten Planungsbegriff aus, so wird man m. E. nicht umhin kommen, das gesamte Naturschutzrecht als Planungsrecht zu bezeichnen, weil es mit Bezug auf bestimmte, in § 1 des Gesetzes genannte Ziele Schutzmaßnahmen bestimmter Intensität festlegt, die stets Raumbezug haben. M. E. ist ein engeres Verständnis des Begriffs der „Planung“ vorzuziehen,³⁸ und auch unter Zugrundelegung dieses engeren Planungsbegriffes wird man im Kärntner Naturschutzgesetz „fündig“. Zum einen zu erwähnen ist das – relativ junge Instrument – des „**Naturinventars**“ (§ 45 K-NSG), mit dem auch Aussagen zur Verbesserung des Zustandes von Natur- und Landschaftsräumen gemacht werden können. Wenngleich dem „Naturinventar“ keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, so meine ich doch, dass dieses Instrument von besonderer Bedeutung ist und dass es Ausdruck eines Übergangs zu einem „offensi-

veren“ Umweltschutz ist. Zum anderen sind – als verbindliche Instrumente – die in § 46 K-NSG geregelten **Sachgebietsprogramme** für Naturschutz zu erwähnen.

K) Stärkung des Verursacherprinzips

Eine der zentralen Forderungen der Umweltpolitik ist, dass die Kosten einer Umweltbeeinträchtigung demjenigen auferlegt werden, der sie verursacht hat.³⁹ Einrichtungen, die dieses Verursacherprinzip verwirklichen sollen, finden sich gleich mehrfach im Gesetz, und sie wurden in der jüngeren Vergangenheit auch stets ausgeweitet und verstärkt. Da ist zunächst einmal zu erwähnen, dass demjenigen, dem (sogar) ein nachhaltiger Eingriff in den Lebensraum gefährdeter und seltener Tier- und Pflanzenarten aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses zugestanden wurde, die Schaffung eines **Ersatzlebensraumes** oder – sofern dies nicht möglich ist – die Leistung eines Ausgleichsbeitrages vorzuschreiben ist (§ 12 K-NSG). Auch die schon erwähnte Vorschrift einer **Abgabe** für die Inanspruchnahme der Natur fällt in diese Kategorie (§§ 50a ff. K-NSG). Und nicht zuletzt sind die erst jüngst implementierten **öffentlich-rechtlichen Haftungsvorschriften**, die den Betreiber zu Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen verpflichten, ein weiteres Instrument, um den Verursacher von Umweltschäden dafür verantwortlich zu machen.⁴⁰

L) Verfahrensrechtliche Behelfe

Abschließend möchte ich noch auf ein paar verfahrensrechtliche Vorgaben und Behelfe hinweisen, die sich m. E. auch in die „Kategorie“ der „Naturschutzinstrumente“ einreihen lassen. Erwähnenswert sind die Instrumente der Befristung oder der Verschreibung von Auflagen und Bedingungen (§ 52 K-NSG); des Weiteren die Pflicht zur Alternativenprüfung bei Plänen und Projekten im Falle festgestellter Unverträglichkeit (§ 24b K-NSG) und die Auferlegung von Sicherheitsleistungen zur Sicherstellung der Kosten für die Durchführung von vorgeschriebenen Auflagen (§ 50 K-NSG).

III. Schlussbemerkung

Nach diesem „Querfeldeinlauf“ durch das Kärntner Naturschutzgesetz wird man vorbehaltlos festhalten können, dass das Instrumentarium gemäß K-NSG breit und vielfältig ist, der Kärntner Landesgesetzgeber gewissermaßen einige „Register gezogen“ hat. Das Naturschutzrecht ist überdies gerade in der jüngeren Vergangenheit durch eine besondere Dynamik gekennzeichnet, ein weiterer Ausbau der Instrumente ist daher absehbar. Als „Produkt“ des Landesgesetzgebers steht das Naturschutzrecht auch in Konkurrenz zu den „Errungenschaften“ anderer Bundesländer; der solcherart institutionalisierte „Ideenwettbewerb“ verschärft diese Dynamik noch. Und der Rechtsvergleich zeigt auch Ausbaupotential auf: so z. B. die Erweiterung der Schutzkategorien beispielsweise um „Ruhezonen“,⁴¹ der Ausbau der Stellung des Naturschutzbeirates⁴² oder die Einrichtung eines Naturschutzfonds⁴³. Darüber hinaus ist Naturschutz in der jüngeren Vergangenheit mehr und mehr zu einem Thema des EU-Rechts geworden. Und es würde den bisherigen

Erfahrungen zuwider laufen, wenn sich dieser „Trend“ nicht fortsetzen und sogar verstärken würde. Es kann demnach mit einiger Gewissheit davon ausgegangen werden, dass das Naturschutzrecht auch in Zukunft nicht zur „Ruhezone“ werden wird.

Anmerkungen

- 1 *Gutknecht/Holoubek/Schwarzer*, Umweltverfassungsrecht als Grundlage und Schranke der Umweltpolitik, ZfV 1990, 553 ff.; *Hattenberger*, Der Umweltschutz als Staatsaufgabe (1993) 157 ff.; *Welan*, Umweltschutz durch Verfassungsrecht, in Kerschner (Hrsg.), Staatsziel Umweltschutz – Der Einfluß des österreichischen BVG über den umfassenden Umweltschutz auf Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit (1996) 31 ff.; *Raschauer B.*, Naturschutz und Verfassung, in Potacs (Hrsg.), Beiträge zum Kärntner Naturschutzrecht (1999) 4; *Bußjäger*, Österreichisches Naturschutzrecht (2001) 31 ff.; *Köhler*, Naturschutzrecht, in Pürgy (Hrsg.), Das Recht der Länder, Band II/2, 1 (12); *ders.*, Naturschutzrecht (2012) 21.
- 2 *Hattenberger* (FN 1) 169f mwN.
- 3 Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz, BGBl. 1984/491.
- 4 VfSlg. 11.294/1987; VfSlg. 11.990/1989; VfSlg. 12.009/1989; VfSlg. 12.485/1990; VfSlg. 13.102/1992.
- 5 *Schnedl*, Umweltrecht im Überblick (2012) 54; dieselbe Funktion kommt der „Umweltquerschnittsklausel“ des Art. 11 AEUV zu; näher dazu z. B. *Hix* in Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar² (2012) Art. 11 AEUV; *Kahl* in Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV² (2012) Art. 11 AEUV Rn. 15 ff. und Art. 191 AEUV Rn. 103.
- 6 LGBL. 2002/79 (WV) idF LGBL. 2012/104.
- 7 Siehe dazu beispielsweise die historische Entwicklung bei *Kirsch*, Die Naturschutzgesetzgebung Österreichs (1937) 14 ff.; *Melichar*, Die Entwicklung des Naturschutzrechts in Österreich, in FS Fröhler (1980) 155 ff.; *Bußjäger* (FN 1) 35 ff.
- 8 So z. B. *Köhler* in Pürgy (FN 1) 15 ff.; *ders.*, Naturschutzrecht (FN 1) 26; *Jahnel*, Naturschutzrecht, in Bachmann u. a. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht⁹ (2012) 545 (551 und 553).
- 9 In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Begriffen; so stellt etwa *Köhler* in Pürgy (FN 1) 15 und 23 den „allgemeinen Landschaftsschutz“ dem „Zonenschutz“ gegenüber; *ders.*, Naturschutzrecht (FN 1) 26 und 41; *Randl*, Naturschutzrecht, in Raschauer N./Wessely (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts² (2010) 586 (590 ff. und 597 f.) unterscheidet zwischen „Schutzgebieten“ und „Lebensraumschutz“; so auch *Cech*, Naturschutzrecht, in Norer (Hrsg.), Handbuch des Agrarrechts² (2012) 611 (627 und 630).
- 10 *Köhler* in Pürgy (FN 1) 16 ff.; *ders.*, Naturschutzrecht (FN 1) 27; *Bußjäger* (FN 1) 45 ff.; *Randl* (FN 9) 597 ff.
- 11 *Bußjäger* (FN 1) 45 ff.
- 12 *Randl* (FN 9) 597 f; *Cech* (FN 9) 627.
- 13 *Bußjäger* (FN 1) 82 ff.
- 14 *Köhler* in Pürgy (FN 1) 24 ff.; *ders.*, Naturschutzrecht (FN 1) 42 ff.
- 15 *Cech* (FN 9) 630 ff.
- 16 So etwa *Bußjäger* (FN 1) 45 ff.; *Köhler* in Pürgy (FN 1) 16 ff.; *ders.*, Naturschutzrecht (FN 1) 27.
- 17 Gesamtes Landesgebiet, freie Landschaft, Feuchtgebiete, Naturschutzgebiete etc.
- 18 Überzeugender ist m. E. die Einteilung bei *Jahnel* (FN 8) 545, der zwischen dem „allgemeinen Landschaftsschutz“ und dem „Flächenschutz“ unterscheidet, wobei mit „allgemeinem Landschaftsschutz“ offenkundig allgemeine Schutzbestimmungen gemeint sind, die im gesamten Landesgebiet gelten, und der „Flächenschutz“ die vom Gesetz oder durch VO unter besonderen Schutz gestellten Zonen des Landesgebietes umfassen dürfte.
- 19 So *Bußjäger* (FN 1) 45 ff.; *Randl* (FN 9) 600 f.; *Köhler* in Pürgy (FN 1) 16 ff.
- 20 Z. B. §§ 2 und 3 VO der Landesregierung vom 10. Juli 1984, ZI Ro-313/16/1984, mit der das Auenmoos zum Naturschutzgebiet „Auenmoos“ erklärt wird, LBG. 1984/38.
- 21 Siehe *Hattenberger*, Die naturschutzrechtliche Bewilligung, in Potacs (Hrsg.), Beiträge zum Kärntner Naturschutzrecht (1999) 61 ff.
- 22 Diese Vorgaben sind freilich jeweils näher konkretisiert.
- 23 Z. B. bedürfen einer Bewilligung nach § 5 K-NSG: die Anlage von Ablagerungsplätzen, Materiallagerplätzen und Lagerplätzen für Autowracks, Anschüttungen in Teichen, Eingriffe in natürliche und naturnah erhaltene Fließgewässer, die Anlage von Schitrassen, Sommerrodelbahnen, Golf-, Tennis- oder Flugplätzen usw.

- 24 §§ 23 ff. K-NSG für die Naturschutzgebiete; § 24a K-NSG für die Europaschutzgebiete; § 25 K-NSG für die Landschaftsschutzgebiete.
- 25 Sie werden durch VO unter Schutz gestellt. Schutzmaßnahmen ergeben sich aus dieser Verordnung (§ 24a Abs. 1a und 2 K-NSG) und dem Gesetz (§ 24b K-NSG: Verträglichkeitsprüfung und vorläufiger Schutz).
- 26 Eingefügt durch die Novelle LGBl. 2010/9.
- 27 Kärntner Bergwachtgesetz (K-BWG), LGBl. 1981/58 idF LGBl. 2010/44.
- 28 Näher zu diesen „Polizeimaßnahmen“ *Hauer*, Polizeimaßnahmen im Kärntner Naturschutzrecht, in Potacs (Hrsg.), Beiträge zum Kärntner Naturschutzrecht (1999) 123 ff.
- 29 Der Strafrahmen reicht bis zu € 35.000,- (§ 67 Abs. 1b K-NSG).
- 30 *Schnedl* (FN 5) 54; zur „Umweltquerschnittsklausel“ des Art. 11 AEUV näher *Hix* (FN 5) Art. 11 AEUV, *Kahl* (FN 5) Art. 11 AEUV Rn 15 ff. und Art. 191 Rn. 103.
- 31 *Brandl*, Der Vertragsnaturschutz als Instrument des Landschaftsschutzes 1994.
- 32 Siehe oben Pkt II.G.
- 33 LGBl. 2005/104.
- 34 Zur Frage der Verfassungskonformität dieser Abgabe vgl. einerseits *Taucher*, Naturschutzabgaben der Länder – Verbrauchsabgaben im Sinne des § 8 Abs. 4 F-VG?, ZfV 2009/330, 180; andererseits *Potacs/Hattenberger*, Verfassungskonforme Naturschutzabgaben?, ZfV 2009/1019, 550.
- 35 *Schnedl* (FN 5) 49 ff.
- 36 *Schnedl* (FN 5) 51 f.
- 37 So aber *Sturm*, Naturschutzrechtliche Planung, in Potacs (Hrsg.), Beiträge zum Kärntner Naturschutzrecht (1999) 105 (112 ff.).
- 38 So offenkundig auch *Köhler*, Naturschutzrecht (FN 1) 59.
- 39 Zum Verursacherprinzip z. B. *Raschauer B.*, Allgemeines Umweltrecht, in Raschauer N./Wessely (Hrsg.), Handbuch des Umweltrechts² (2010) 20 f.; *Schnedl* (FN 5) 50 f.; *Käller* in Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar³ (2012) Art. 191 Rn. 36 f.; *Kahl* (FN 5) Art. 191 Rn. 95 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen.
- 40 §§ 57e ff. K-NSG.
- 41 Z. B. § 27 Abs. 3 Sbg NSchG.
- 42 Siehe § 54 K-NSG, wonach dem Naturschutzbeirat ein Anhörungs- und Beschwerderecht nur in bestimmten Verfahren und dann zugestanden wird, wenn der Naturschutzbeirat Einwendungen erhoben hat, denen nicht Rechnung getragen wurde.
- 43 § 75a Bgld. NG; § 29 f. Stmk. NSchG; § 20 Tir. NSchG.

Haftung für Umweltschäden nach dem K-NSG

Von
Peter NOVAK

1. Einleitung

Das Kärntner Naturschutzgesetz 2002 erhält zwei Abschnitte, die nicht vom „Vater“ des K-NSG 2002, Dr. Glantschnig, entworfen wurden: nämlich die Abschnitte über die so genannte „Naturschutzabgabe“ (Xa) und über die sogenannte „Umwelthaftung“ (XIa). Der Abschnitt XIa dient der Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, der so genannten Umwelthaftungs-Richtlinie.

Die Umsetzung der Umwelthaftungs-Richtlinie (UH-RL) in einem Naturschutzgesetz ist ein österreichweites Unikum. Die meisten Länder (ausgenommen Salzburg und Vorarlberg) und der Bund entschieden sich für eigene Umwelthaftungsgesetze. Die Umsetzung der UH-RL im Kärntner Naturschutzgesetz 2002 hat einen ganz simplen Grund: in Zeiten quantitativer Deregulierung wollte man kein neues Gesetz.

Das österreichische Naturschutzrecht kennt den Grundgedanken der UH-RL, nämlich die Wiederherstellung bei Schädigungen der Natur, schon lange. So haben die steirischen Kollegen, als mit der Umsetzung der UH-RL durch das B-UHG politisch nichts weiterging, ernsthaft erwogen, die Wiederherstellung gemäß §§ 32 und 34 Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976 der Europäischen Kommission als Teilumsetzung der Umwelthaftungs-Richtlinie zu notifizieren.

Mit der Umsetzung von EU-Umweltrichtlinien im Naturschutzrecht hatte der Landesgesetzgeber schon – mitunter leidvolle (Stichworte: Raufußhühner [Auerhahn], EuGH 12. 7. 2007, C-507/04; Wachtelkönig, EuGH 23. 3. 2006, C 209/04; fehlende Gebietsausweisungen: Klage gegen Österreich 11. 3. 2008, RS C-110/08 [zurückgezogen], nunmehr neu als Pilotverfahren 4400/12/ENVI; EuGH 14. 10. 2010, C-535/07) – Erfahrungen, denn hier waren schon die so genannte Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG (nun 2009/147/EG) und die so genannte Fauna-Flora-Habitat- oder FFH-Richtlinie 92/43/EWG umzusetzen. An diesen beiden Richtlinien knüpft auch der Begriff des „Biodiversitätsschadens“ der Umwelthaftungs-Richtlinie an.

Der Gesetzestext des XIa-Abschnittes des K-NSG 2002 folgt im Wesentlichen dem des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes. Die Länder waren in die Entstehung des B-UHG durch eine Arbeitsgruppe beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eingebunden. Maßgebliche Vorarbeiten hat auch Prof. Bernhard Raschauer geleistet. Sein innovatives Modell der Umweltbeschwerde hat allerdings – ausgenommen in Niederösterreich (§§ 11 und 12 NÖ Umwelthaftungsgesetz) – das Stadium des Begutachtungsverfahrens nicht „überlebt“. Nach der Beendigung des Begutachtungsverfahrens sind die Entscheidungen freilich auf politischer Ebene gefallen. Die Entscheidungsfindung wurde erst durch die Verurteilung Österreichs wegen fehlender Umsetzung (EuGH, 18. 6. 2009, C-422/08) beschleunigt.

Aus diesen Gründen sind die unionsrechtlichen Mängel der Umsetzung im B-UHG auch die Mängel der Umsetzung im K-NSG 2002. Weitere Umsetzungsmängel sind „hausgemacht“. Sie sind teils auf Lobbying zurückzuführen, teils sind sie struktureller Natur, weil der Landesgesetzgeber keine Gesamtumsetzung, sondern eine schutzgutspezifische Umsetzung vorgenommen hat.

2. Grundsätzliches zur Umwelthaftungs-Richtlinie

Schutzgüter der Umwelthaftungs-Richtlinie sind Wasser, Boden und (europarechtlich) geschützte Arten und natürliche Lebensräume (im Folgenden: Biodiversität). Die Vermeidung und Sanierung von Schädigungen der Gewässer und des Großteils des Bodens (ausgenommen durch die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, durch Landes-IPPC-Anlagen und durch die Verwendung von Gentechnik in der Landwirtschaft) fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Das „Herzstück“ der Umwelthaftungs-Richtlinie (*Troisx, ecolex 2007, 751*), die Haftung für die so genannten Biodiversitätsschäden, fällt jedoch in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Der Titel – sowohl der Richtlinie als auch des Abschnitts XIa des K-NSG 2002 – ist irreführend, denn es handelt sich nicht um eine zivilrechtliche Haftung (als solche war die Richtlinie aber ursprünglich konzipiert; vgl. Hinteregger/Kerschner, B-UHG, 3 f.), sondern um ein öffentlich-rechtliches Haftungsregime für die Deckung der Kosten der Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen (*Bauer, Umwelthaftung, 140*). Erwägungsgrund 3 der UH-RL spricht von der Schaffung eines gemeinsamen Ordnungsrahmens zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu vertretbaren Kosten für die Gesellschaft. Grundsätzlich handelt es sich um eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung nach dem – wie die Richtlinie betont – primärrechtlich vorgegebenen Verursacherprinzip (Art. 191 AEUV) für die im Anhang III der Richtlinie angeführten – in der Regel unionsrechtlich geregelten – „gefährlichen“ beruflichen Tätigkeiten durch Betreiber. Neben dem „Umweltschaden“ sind daher die Begriffe „berufliche Tätigkeit“ und „Betreiber“ Schlüsselbegriffe für die Umwelthaftung.

Als „berufliche Tätigkeit“ gilt jede wirtschaftliche Tätigkeit, privat- oder öffentlich-rechtlich, mit oder ohne Erwerbszweck, und damit jede Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr (IA für ein B-UHG, 464/A Bg. NR, XXIV. GP). Der Privat- bzw. Hobbybereich sind ausgenommen.

Als „Betreiber“ gilt jede (natürliche oder juristische, privat- oder öffentlich-rechtliche) Person, die die berufliche Tätigkeit ausübt oder bestimmt, einschließlich der Inhaber einer Zulassung oder Genehmigung und der Person, die die Anmeldung oder Notifikation vornimmt. Wird die Tätigkeit nicht mehr ausgeübt, haftet an dessen Stelle unter bestimmten Voraussetzungen der Grundeigentümer. Auf die Umsetzung der optionalen Möglichkeit der UH-RL, eine ausdrückliche Regelung für die Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsmacht vorzusehen, wurde verzichtet. Die gesellschaftsrechtliche Durchgriffshaftung soll gemäß den Erl. zur RV (-2V-LG-1137/18-2009, 5) trotzdem möglich sein.

In Fällen der unmittelbaren Gefahr eines Umweltschadens verpflichtet die Richtlinie den Betreiber, Maßnahmen zur Vermeidung eines Umweltschadens zu setzen. Dies erfolgt grundsätzlich auf Kosten des Betreibers und unter Aufsicht der Behörde, der entsprechende Informationsrechte sowie Zwangs- und Aufsichtsmittel zukommen.

Ist ein Umweltschaden bereits eingetreten, hat der Betreiber den Schaden zunächst einzudämmen, einen Sanierungsplan aufzustellen und die Sanierung auf eigene Kosten durchzuführen. Dies erfolgt wieder unter der Aufsicht der Behörde, der entsprechende

Informationsrechte sowie Zwangs- und Aufsichtsmittel zukommen. Die geplanten bzw. angeordneten Sanierungsmaßnahmen sind zu veröffentlichen. Langen dazu bei der Behörde Stellungnahmen der Betroffenen (Grundstückseigentümer, in der Gesundheit beeinträchtigte Personen) und von Umweltorganisationen ein, sind diese Stellungnahmen bei der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen.

Die Betroffenen und die Umweltorganisationen sowie der Naturschutzbeirat als Umweltschutzbeauftragter können die Behörde im Fall eines (behaupteten) Umweltschadens auffordern, tätig zu werden. Die Behörde ist verpflichtet, auf solche Aufforderungen zu reagieren und ihre Entscheidung zu begründen. Dagegen muss ein Rechtszug an ein Gericht oder eine unabhängige Behörde offen stehen.

Die UH-RL regelt auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Fall grenzüberschreitender Umweltschäden, da dies auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann (so zumindest Erwägungsgrund 3). Die UH-RL wirkt nicht zurück und enthält eine „Verjährungsfrist“ von 30 Jahren. Schließlich enthält Anhang II gemeinsame Rahmenbedingungen für die Auswahl von geeigneten Maßnahmen zur Sanierung von Umweltschäden.

3. Besonderheiten der Biodiversitätsschäden

Die besondere „Prominenz“ des Biodiversitätsschadens im Gefüge der Richtlinie illustriert man am besten anhand der Tatsache, dass die Definition der Schädigung geschützter Arten und natürlicher Lebensräume länger ist als jene der Schädigung der Gewässer und Böden zusammen. Mehr als die Hälfte der Länge des Textes der Begriffsbestimmungen der Richtlinie bezieht sich auf Biodiversitätsschäden. Die Begriffsbestimmung des Biodiversitätsschadens bezieht sich auf zwei „alte Bekannte“ des Naturschutzrechtes, nämlich die Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG (nun 2009/147/EG) und die FFH-Richtlinie 92/43/EWG und damit auf erheblich nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung und Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustandes der europarechtlich geschützten Arten und natürlichen Lebensräume. Der Ermittlung der Erheblichkeit eines Biodiversitätsschadens widmet sich ein eigener Anhang I der Richtlinie, der auch einen Katalog nicht erheblicher Schädigungen enthält. Darüber hinaus enthält die Definition des Biodiversitätsschadens eine ausdrückliche Ausnahme vom Anwendungsbereich der Umwelthaftung für den „genehmigten Normalbetrieb“ aufgrund von Ausnahmen, die gemäß der Vogelschutz- oder FFH-Richtlinie und in deren Rahmen erteilt wurden.

Im Weg der Begriffsbestimmung für „geschützte Arten und natürliche Lebensräume“ wurde den Mitgliedsstaaten auch die Option eröffnet, national geschützte Arten und Lebensräume dem Umwelthaftungsregime zu unterwerfen. Davon hat allerdings nur das Bundesland Wien Gebrauch gemacht.

Über die verschuldensunabhängige Haftung bei den Gewässer- und Bodenschäden hinaus ist die UH-RL bei Biodiversitätsschäden auch in Ausübung einer beruflichen Tätigkeit anzuwenden, die nicht im Anhang III angeführt ist. In diesem Fall gilt sie allerdings nur bei Vorsatz oder der Fahrlässigkeit (Art. 3 Abs. 1 lit. b) des Betreibers.

Schließlich regelt Anhang II der Richtlinie die Sanierung von Umweltschäden, und zwar von Gewässerschäden und Biodiversitätsschäden unter einem. Er enthält Bestimmungen über die Sanierungsziele, die Festlegung von Sanierungsmaßnahmen und die Wahl der Sanierungsoptionen.

Die Bestimmungen des Anhangs kreisen dabei um drei Kategorien der Sanierung:

- a) die primäre Sanierung (vgl. die Wiederherstellung gemäß § 57 Abs. 1 erster Satz K-NSG 2002),
- b) die ergänzende Sanierung (vgl. die Ersatzlebensräume gemäß § 12 und die Herstellung eines vergleichbaren Zustands gemäß § 57 Abs. 1 zweiter Satz K-NSG) und
- c) die Ausgleichssanierung (zum Ausgleich der Verluste zwischen Schadensfall und vollständiger Sanierung) als neue Sanierungskategorie.

4. Zur Umsetzung in Kärnten

Die Umsetzung der Umwelthaftungs-Richtlinie im Kärntner Naturschutzgesetz 2002 durch die Novelle LGBl. Nr. 9/2010 orientierte sich – so war der politische Auftrag – sehr stark am B-UHG. Daher wurde die Regierungsvorlage dieses Gesetzes erst in den Landtag eingebracht, als der endgültige Text des B-UHG durch den Beschluss des Nationalrates bereits feststand.

Der Landtag hat dann eine Einschränkung des Geltungsbereiches des Abschnitts über die Umwelthaftung vorgenommen: Diese Bestimmungen gelten nur für (europarechtlich) geschützte Arten und natürliche Lebensräume in Europaschutzgebieten gemäß § 24a K-NSG 2002 (§ 57c Z 3 lit. a und b). Diese Einschränkung auf Europaschutzgebiete ist auf geschicktes – um nicht zu sagen populistisches – Lobbying der Landwirtschaftskammer zurückzuführen. Dem Vertreter des Verfassungsdienstes ist es nicht gelungen, die Abgeordneten von der Europarechtswidrigkeit dieser Einschränkung zu überzeugen. Auch die Literatur bescheinigt dieser Einschränkung eine Europarechtswidrigkeit (vgl. z. B. Hinteregger/Kerschner, B-UHG, 94).

„Leitstern“ der Umsetzung der UH-RL im B-UHG – dies ergibt sich eindeutig aus den Erläuterungen zum Initiativantrag (464/A Blg. NR, XXIV. GP) sowie aus den Besprechungen im Vorfeld des Begutachtungsentwurfes – ist der wasserpolizeiliche Auftrag gemäß § 31 Wasserrechtsgesetz 1959. Hinter diesen „Standard“ sollte die Umsetzung der UH-RL nicht zurückfallen.

Für die Länder ist die Umwelthaftung – Maßnahmen zur Vermeidung und Sanierung von Biodiversitätsschäden – nichts grundlegend Neues. Bestimmungen über die Wiederherstellung – wie den § 57 K-NSG 2002 – gibt es in allen neun Naturschutzgesetzen der Länder schon lange. Vor diesem Hintergrund muss man daher schon ein ausgewiesener Zivilrechtler sein, um Biodiversitätsschäden als Schadenskategorie, die verschuldensunabhängige Zurechnung an den Betreiber und die Verpflichtung zur Sanierung von Ressourcen, die im Eigentum des Schädigers selbst stehen, für Neuerungen (vgl. *Troix, ecolex* 2007, 751) zu halten.

Eine Neuerung ist jedoch zweifellos die Verpflichtung des verursachenden Betreibers zum Ersatz sämtlicher (tatsächlich anfallender) Verwaltungs- und Verfahrenskosten – nämlich weit über das AVG hinaus – sowie der Kosten für die Durchsetzung, Durchführung und Überwachung. Eine weitere Neuerung ist die Möglichkeit der Beteiligung von Betroffenen und Umweltorganisationen (sowie der Umwelthanwaltschaften) am Verwaltungsverfahren. Das naturschutzrechtliche Verfahren war bisher – abgesehen vom Stellungnahme- und Beschwerderecht des Naturschutzbeirates – weitgehend ein Einparteienverfahren.

Das Gesetz gewordene B-UHG – und damit der Abschnitt über die Umwelthaftung im K-NSG 2002 – sind natürlich ein Gesetz gewordener Kompromiss zwischen Ökonomie und Ökologie:

Die UH-RL ermöglicht es, den Betreiber von der Kostentragungspflicht für Sanierungsmaßnahmen für den „genehmigten Normalbetrieb“ und das „Entwicklungsrisiko“ zu befreien. Die Option „Entwicklungsrisiko“ wurde nicht eingeräumt. Ob die Option „genehmigter Normalbetrieb“ über den Begriff des Gewässerschadens Eingang in das B-UHG fand, ist strittig. Die Ausnahme für wasserrechtlich bewilligte Maßnahmen könnte sich auch aus dem von der Richtlinie vorgegebenen Schadensbegriff des Gewässerschadens ergeben (*Zehetner*, *ecolex* 2012, 1063). Dafür hat der Gesetzgeber auf die im Begutachtungsentwurf (und im Art. 14 der UH-RL) vorgesehene Deckungsvorsorge der Betreiber für Umweltschäden „verzichtet“.

Eine weitere Eigenheit bei der Kostentragungsbefreiung für durch Dritte verursachte Gewässerschäden hat der Kärntner Landesgesetzgeber – im Gegensatz zu den anderen Ländern – aus dem B-UHG übernommen:

Schadensverursachung durch Dritte befreit den Betreiber gemäß § 8 Abs. 3 Z 1 B-UHG nur dann von der Kostentragungspflicht, wenn auch die Voraussetzungen eines wasserpolizeilichen Auftrages gemäß § 31 Wasserrechtsgesetz 1959 nicht vorliegen. Dies bedeutet daher umgelegt auf das K-NSG 2002: die Kostentragungspflicht entfällt bei Drittverursachung nur, wenn auch kein Fall der Wiederherstellung gemäß § 57 vorliegt (der Betreiber soll im Umwelthaftungsfall nicht besser gestellt sein als im Fall eines „einfachen“ wasserpolizeilichen Auftrags bzw. der Wiederherstellung gemäß § 57).

Aus Gründen des zeitlichen Rahmens kann auf „kleinere“ Richtlinienwidrigkeiten des B-UHG und des Abschnitts über die Umwelthaftung im K-NSG 2002 (hier potenziert durch die umweltmedienspezifische Umsetzung) nicht eingegangen werden; ebenso wenig auf die Ausnahmen vom Anwendungsbereich (insbesondere Zivilrecht und sog. diffuse Schäden) und vom Geltungsbereich (gewalttätiges menschliches Handeln, höhere Gewalt, nukleare Risiken, Landesverteidigung und Schutz vor Katastrophen). Der Abschnitt über die Umwelthaftung hat eine „Verjährungsfrist“ von 30 Jahren.

5. Was bringt die Umwelthaftung Neues?

Im Wesentlichen wird die Verantwortung der Wirtschaftstreibenden (z. B. Unternehmer, Landwirte) für die Umwelt verstärkt. Für Private bleibt die Wiederherstellung gemäß § 57 K-NSG 2002 maßgeblich.

Die Haftung ist verschuldensunabhängig (Kausalität muss jedoch gegeben sein), für bestimmte „gefährliche“ Tätigkeiten und verschuldensabhängig für sonstige berufliche Tätigkeiten. Auch hier bleibt im Fall fehlenden Verschuldens § 57 K-NSG 2002 anwendbar.

Durch die Erheblichkeitsschwelle für das Vorliegen eines Biodiversitätsschadens bleibt der Anwendungsbereich des § 57 K-NSG erhalten. Umwelthaftungsfälle dürften eher selten eintreten.

Durch die Regelungen über die Vermeidungstätigkeit bei unmittelbarer Gefahr eines Umweltschadens setzt die Umwelthaftung mit den Pflichten des Betreibers und der Behörde zweifellos früher an als die Wiederherstellung gemäß § 57 K-NSG.

Die Pflichten des Betreibers, selbständig zu handeln, werden (unter Aufsicht der Bezirksverwaltungsbehörden) gestärkt, im Idealfall sollte sich die Aufgabe der Behörde auf die eines „Schiedsrichters“ beschränken.

Durch die Veröffentlichungspflichten der Behörde, die Verfahrensteilnahme der Betroffenen, des Naturschutzbeirats als Umweltschadensbeauftragter und der Umweltorganisationen sowie durch die Möglichkeit der Umweltbeschwerde ist im Fall der Umwelthaftung ein transparentes Verfahren gewährleistet.

Durch die umfassende Kostentragungspflicht des verursachenden Betreibers sollte eine „Sozialisierung“ umweltgefährdenden Verhaltens nicht mehr eintreten.

Trotz Kompetenzzersplitterung ist durch einheitliche Regelungen und die einheitliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden eine konsistente Vollziehung auch bei einem die Umweltmedien überschreitenden Umweltschaden möglich.

Schließlich werden durch die Regelungen über grenzüberschreitende Umweltschäden die Mitwirkungsmöglichkeiten bei Umweltschäden im benachbarten Ausland gestärkt. Das Gesetz (wie auch die Richtlinie) gilt nicht für Nuklearschäden. Bei einem Nuklearschaden im Ausland hätten einseitige österreichische Regelungen auch wenig Wirkung.

Literatur

Bauer, Umwelthaftung, in: Pürgy (Hrsg.), Das Recht der Länder, Bd. II/2, Landesverwaltungsrecht (2011); *Götzl/Janitsch/Latzenhofer/Weismann*, B-UHG Bundes-Umwelthaftungsgesetz (2010); *Hauenschild/Wilhelm*, B-UHG Bundes-Umwelthaftungsgesetz (2009); *Hinteregger/Kerschner* (Hrsg.), Bundes-Umwelthaftungsgesetz B-UHG (2011); *Troiss*, Neue Umwelthaftung – Deckungsvorsorge und Versicherbarkeit, *ecolex* 2007, 751; *Weber/Barbist*, Bundesumwelthaftung (2009); *Zehetner*, Zur Richtlinienkonformität von § 4 Z 1 lit. a letzter Halbsatz des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes, *ecolex* 2012, 1058.



Dr. Gerold Glantschnig

Laudatio

Von
Landesamtsdirektor Mag. Dr. Dieter PLATZER

Lieber Gerold!

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wenn heute zu Ehren von Gerold Glantschnig ein Symposium stattfindet, ist dies ein Zeichen der Wertschätzung durch die Landesverwaltung, durch seine bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch der Fachkollegen aus Wissenschaft und Praxis, von nah und fern.

Es erscheint nicht leicht, in wenigen Worten Persönlichkeit und Wirken des Geehrten zusammenzufassen.

Dr. Gerold Glantschnig trat – nach seiner Assistentenzeit an der Universität Graz – im Jahre 1976 in den Kärntner Landesdienst ein, wo er bis zu seinem letzten Arbeitstag im September des Jahres 2012 im Verfassungsdienst wirkte. 1989 wurde er zum Stellvertreter des Abteilungsvorstandes, 1990 zum Unterabteilungsleiter, 2007 zum geschäftsführenden Abteilungsleiter bestellt; von Juli 2011 bis zu seiner Ruhestandsversetzung war Gerold Glantschnig als Leiter der Organisationseinheit Verfassungsdienst im Rahmen der Abteilung 1 tätig.

Gerold Glantschnig betreute über Jahrzehnte hindurch federführend zahlreiche Gebiete des Landesrechts, wie insbesondere das Naturschutz- und das Nationalparkrecht, das Gesundheitsrecht, das Wahlrecht, das Wohnbauförderungsrecht und das Volksgruppenrecht.

Das Naturschutz- und das Nationalparkrecht sind Gerold Glantschnig eine „Herzensangelegenheit“. Gleichsam symbolhaft mutet an, dass die Stammfassung des Kärntner Naturschutzgesetzes am 2. September 1986, dem 36. Geburtstag von Gerold Glantschnig, kundgemacht worden ist. Sein besonderer Einsatz für diese Rechtsmaterien kommt nicht nur in der Legistik und Rechtsberatung, sondern nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass Gerold Glantschnig als gemeinsamer Ländervertreter im Rahmen der Alpenkonvention und als Verhandlungspartner in Nationalparkfragen tätig gewesen ist. Ich denke, dass das Amt der Landesregierung auch hinkünftig auf Gerold Glantschnig zukommen wird, um das eine oder andere Mal seine große Expertise in Anspruch zu nehmen.

Große landespolitische Relevanz hatte das Engagement von Gerold Glantschnig in der Lösung der „Ortstafelfrage“, die – 56 Jahre nach Abschluss des Staatsvertrages von Wien – im „Memorandum“ der Verhandlungspartner und schließlich in der Novelle zum Volksgruppengesetz 2011 Ausdruck fand. Glantschnigs Verhandlungsgeschick und seine diplomatischen Fähigkeiten wurden, weit über die Landesgrenzen hinaus, nicht zuletzt bei verschiedenen Verfassungsreformen und bei der Verhandlung von Art.-15a-B-VG-Vereinbarungen geschätzt. In Würdigung seiner vielfältigen Verdienste hat ihm die Kärntner Landesregierung das Große Goldene Ehrenzeichen des Landes Kärnten verliehen.

Hervorzuheben ist ferner die weitreichende literarische Tätigkeit von Gerold Glantschnig, insbesondere zum Naturschutz-, Volksgruppen- und Wahlrecht. Exemplarisch ist der in der Praxis wichtige Kommentar zur Kärntner Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlordnung zu nennen.

Gerold Glantschnig hat es selbst gesagt: „Es war nicht immer alles möglich, was sich die Politik gewünscht hat.“ Mit diesen Worten hat er die Aufgabe des Verfassungsdienstes treffend skizziert: die objektive und unparteiische Prüfung von Legislativvorhaben auf ihre Vereinbarkeit insbesondere mit verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Dafür sind Mut, Entschlossenheit und Verlässlichkeit notwendig: Eigenschaften, die Gerold Glantschnig jedenfalls aufgebracht hat. Geschätzt sind überdies seine Fähigkeit, in heiklen Situationen Ruhe zu bewahren, sowie sein Sinn für juristische Kreativität, um vertretbare alternative Lösungsmöglichkeiten innerhalb des Rahmens der Rechtsordnung aufzuzeigen.

Von seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist mir bekannt, dass Gerold Glantschnig stets Eigenschaften wie Kollegialität und Hilfsbereitschaft ausgezeichnet haben. Als Vorgesetzter vertrat er einen ergebnisorientierten Führungsstil, ohne den geistigen Freiraum in der juristischen Arbeit zu beschneiden. Jenseits der fachlichen Unterstützung brachte Gerold Glantschnig stets Verständnis für die persönliche Situation seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf. Er stand voll und ganz hinter seinem engagierten Team und hat ihm auch in schwierigen Tagen „den Rücken gestärkt“.

Nicht unerwähnt sei, dass Gerold Glantschnig einen schweren Unfall erlitten hatte, in dessen Gefolge er Kraft und Disziplin aufbringen musste, um wieder voll im Berufsleben Fuß zu fassen. Dies ist ihm nicht nur erfolgreich gelungen, sondern er hat die an ihn gestellten Erwartungen bei weitem übertroffen.

Als Landesamtsdirektor ist es mir ein Anliegen, zu betonen, dass Gerold Glantschnig zu jenem Kreis von Landesbediensteten gezählt hat, die – weit über die dienstrechtlichen Vorgaben hinaus – mit Beamtenethos, persönlichem Engagement und Interesse an der Sache wirken und an sich selbst die höchsten Anforderungen stellen. Er kann uns als Vorbild dienen. Für sein Wirken ist ihm, aber auch der hinter ihm stehenden Familie herzlich zu danken!

Anhang
Autorenverzeichnis
Teilnehmerliste
Tagungsprogramm

Dr. Martin **Attlmayr**

Amt der Tiroler Landesregierung, Gaswerkstraße 8, Innsbruck-Pradl, 6020 Innsbruck
m.attlmayr@hotmail.com

LR Dr. Philip **Bittner**

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten,
Minoritenplatz 8, 1014 Wien
philip.bittner@bmeia.gv.at

Mag. Lieselotte **Feldmann**

Lebensministerium, Stubenbastei 5, 1010 Wien
lieselotte.feldmann@lebensministerium.at

Mag. Dr. Barbara **Gartner**

Amt der Kärntner Landesregierung, Mießtaler Straße 1, 9020 Klagenfurt
barbara.gartner@ktn.gv.at

Mag. Dr. Doris **Hattenberger**

Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Universitätstraße 65-67, 9020 Klagenfurt
doris.hattenberger@uni-klu.ac.at

Hon.-Prof. HR Dr. Meinrad **Handstanger**

Verwaltungsgerichtshof, Judenplatz 11, 1010 Wien
meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

MR Dr. Karl **Irresberger**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
karl.irresberger@bka.gv.at

Dr. Daniela **Ivanov**

Zentrum für Rechtsinformation (ZRI), Badener Straße 530, 8048 Zürich
daniela.ivanov@zri.ch

Mag. Christian **Janitsch**

Lebensministerium, Stubenbastei 5, 1010 Wien
christian.janitsch@lebensministerium.at

Mag. Dr. Peter **Novak**

Amt der Kärntner Landesregierung, Mießtaler Straße 1, 9020 Klagenfurt
peter.novak@ktn.gv.at

Landesamtsdirektor Mag. Dr. Dieter **Platzer**

Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9020 Klagenfurt
dieter.platzer@ktn.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**

Amt der Kärntner Landesregierung, Mießtaler Straße 1, 9020 Klagenfurt
edmund.primosch@ktn.gv.at

SR Mag. Michael **Raffler**

Magistratsdirektion Wien, Rathaus, Stiege 8, 1230 Wien
raf@mdv.magwien.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**

Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien
andreas.rosner@vst.gv.at

Direktor Dr. Marius **Roth**

Zentrum für Rechtsinformation – ZRI, Badener Straße 530, 8048 Zürich
marius.roth@zri.ch

Dr. Günther **Schefbeck**

Parlamentsdirektion, Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1010 Wien
guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at

Mag. Helmut **Weichsel**

Bundeskanzleramt, Ballhausplatz 2, 1014 Wien
helmut.weichsel@bka.gv.at

Dr. Dieter **Wolf**

Amt der Tiroler Landesregierung, Eduard-Wallnöfer-Platz 3, 6020 Innsbruck
dieter.wolf@tirol.gv.at

10. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2012

8. und 9. November 2012

Dr. Martin **Attlmayr**
m.attlmayr@hotmail.com

LR Dr. Philip **Bittner**
philip.bittner@bmeia.gv.at

Mag. Carmen **Breitwieser**
carmen.breitwieser@ooe.gv.at

Mag. Lieselotte **Feldmann**
lieselotte.feldmann@lebensministerium.at

Mag. Christian **Freiberger**
christian.freiberger@stmk.gv.at

Mag. Dr. Barbara **Gartner**
barbara.gartner@ktn.gv.at

Dr. Walter **Hacksteiner**
walter.hacksteiner@tirol.gv.at

Hon.-Prof. Dr. Meinrad **Handstanger**
meinrad.handstanger@vwgh.gv.at

Mag. Carmen **Hedenig**
carmen.hedenig@ktn.gv.at

Dr. Klaus **Heissenberger**
klaus.heissenberger@noel.gv.at

MR Dr. Karl **Irresberger**
karl.irresberger@bka.gv.at

Dr. Daniela **Ivanov**
daniela.ivanov@zri.ch

Dr. Claudia Sabrina **Jäger**
claudia-sabrina.jaeger@bmukk.gv.at

Mag. Christian **Janitsch**
christian.janitsch@lebensministerium.at

Mag. Erich **Kaufmann**
erich.kaufmann@vorarlberg.at

Dr. Simon **Korenjak**
simon.korenjak@ktn.gv.at

Dr. Renate **Krenn-Mayer**
renate.krenn-mayer@stmk.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Friedrich **Lachmayer**
lachmayer@chello.at

Dr. Horst **Leitgeb**
horst.leitgeb@ktn.gv.at

Mag. Helga **Leustik**
helga.leustik@ktn.gv.at

Mag. Dr. Michaela **Ley-Schabus**
michaela.ley-schabus@ktn.gv.at

Mag. Johann **Muskovich**
johann.muskovich@bgld.gv.at

Mag. Dr. Peter **Novak**
peter.novak@ktn.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**
edmund.primosch@ktn.gv.at

Katharina **Prochazka LL.M.**
katharina.prochazka@wu.ac.at

SR Mag. Michael **Raffler**
raf@mdv.magwien.gv.at

Dr. Andreas **Rosner**
andreas.rosner@vst.gv.at

Dr. Marius **Roth**
marius.roth@zri.ch

GrpLtr Mag. Karl **Satzinger**
karl.satzinger@bmlvs.gv.at

Dr. Günther **Schefbeck**
guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at

Mag. Elke **Schunter-Angerer**
elke.schunter-angerer@stmk.gv.at

Mag. Robert **Steinwender**
robert.steinwender@ktn.gv.at

Mag. Dr. Thomas **Uebe**
thomas.uebe@ooe.gv.at

Mag. Michaela **Wegscheider**
michaela.wegscheider@ktn.gv.at

Dr. Dieter **Wolf**
dieter.wolf@tirol.gv.at

Naturschutzrecht im nationalen und internationalen Kontext

9. November 2012

Mag. Lieselotte **Feldmann**
lieselotte.feldmann@lebensministerium.at

Mag. jur. Maria **Forstner-Klug**
maria.forstner-klug@kgkk.at

Mag. Dr. Barbara **Gartner**
barbara.gartner@ktn.gv.at

Dr. Christine **Hammerschlag**
christine.hammerschlag@ktn.gv.at

Univ.-Prof. Dr. Helmut **Hartl**
helmut.hartl@gmx.net

Mag. Dr. Doris **Hattenberger**
doris.hattenberger@uni-klu.ac.at

Tanja **Klösch**
tanja.kloesch@ktn.gv.at

Mag. Sonja **Köffler**
sonja.koeffler@ktn.gv.at

Dr. Simon **Korenjak**
Simon.korenjak@ktn.gv.at

Mag. Klaus **Kugi**
oenb@happynet.at

Reg.-Rat Viktor **Lang**
helmut.hartl@gmx.net

Mag. Dr. Michaela **Ley-Schabus**
michaela.ley-schabus@ktn.gv.at

Isabella **Maschera**
isabella.maschera@ktn.gv.at

Mag. Johann **Muskovich**
johann.muskovich@bgld.gv.at

Mag. Dr. Peter **Novak**
peter.novak@ktn.gv.at

Andrea **Piskernig**
andrea.piskernig@ktn.gv.at

Sabine **Piskernig**
sabine.piskernig@ktn.gv.at

Mag. Dr. Dieter **Platzer**
dieter.platzer@ktn.gv.at

Mag. Dr. Edmund **Primosch**
edmund.primosch@ktn.gv.at

Mag. Peter **Rupitsch**
peter.rupitsch@ktn.gv.at

Marion **Schreiter**
marion.schreiter@ktn.gv.at

Mag. Robert **Steinwender**
robert.steinwender@ktn.gv.at

Ing. Thomas **Süntinger**
thomas.süntinger@ktn.gv.at

Mag. Katharina **Traar**
katharina.traar@klagenfurt.at

Mag. Michaela **Wegscheider**
michaela.wegscheider@ktn.gv.at

10. Klagenfurter Legistik-Gespräche 2012

8. und 9. November 2012

Tagungsort:

Landhaushof 1, Grüner Saal, 9020 Klagenfurt am Wörthersee

Eine Veranstaltung der **Kärntner Verwaltungsakademie** in Kooperation mit dem **Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst**

Vorläufige Agenda

Donnerstag, 8. November 2012, 13.00–18.30 Uhr

Begrüßung: Dr. Simon **KORENJAK**

Einführung: Univ.-Prof. Dr. Friedrich **LACHMAYER**

1. Session: Internationale und kooperative Aspekte der Legistik

Moderation: Dr. Günther **SCHEFBECK**, Parlamentsdirektion

- Formen der internationalen Zusammenarbeit der Länder**
LR Dr. Philip **BITTNER**, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Völkerrechtsbüro)
- Dreierlandtage Tirol/Südtirol/Trentino und Europaregion Tirol: Umsetzung von Beschlüssen im Landesbereich**
Dr. Martin **ATTLMAYR**, Tirol
- Die staatsvertragliche Kooperation der Schweizer Kantone**
Dr. Marius **ROTH**, Direktor des „Zentrums für Rechtsinformation“, Zürich
- Hauptstraße 15a: Die erste Adresse des kooperativen Bundesstaates**
Dr. Andreas **ROSNER**, Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer
- Legistische Standards von Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG**
Dr. Renate **KRENN-MAYER**, Amt der Steiermärkischen Landesregierung/
SR Mag. Michael Raffler, Magistrat der Stadt Wien

18.30 Uhr: Abendprogramm – Besuch der Ausstellung:
„architecture in carinthia“ im Napoleonstadel

Freitag, 9. November 2012, 9.00–13.00 Uhr

2. Session: Rechtspolitik

Moderation: Dr. Edmund **PRIMOSCH**, AKL

- EU-Grundrechte-Charta als Prüfungsmaßstab**
Hon.-Prof. HR Dr. Meinrad **HANDSTANGER**, Verwaltungsgerichtshof
- Ausgewählte Organisations-, Zuständigkeits- und Verfahrensfragen der Verwaltungsgerichte erster Instanz**
Dr. Dieter **WOLF**, Amt der Tiroler Landesregierung

- Zukunft der Bodenreform – Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf Behördenstruktur, Verfahrensrecht und Materiengesetze**
Mag. Christian **JANITSCH**/Mag. Eva **VABITSCH**, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
- Schlusswort und Ausblick:**
Univ.-Prof. Dr. Friedrich **LACHMAYER**

Donnerstag, 8. November 2012, 11.00–13.00 Uhr

Workshop zu Fragen der Umsetzung der authentischen Kundmachung der LGBIs im RIS

Begrüßung und Einbegleitung: MR Dr. Karl **IRRESBERGER**, BKA
Impulsreferate: Mag. Helmut **WEICHSEL**, BKA
Dr. Barbara **GARTNER**, AKL

Freitag, 9. November 2012, 13.00–16.00 Uhr

Naturschutzrecht im nationalen und internationalen Kontext – zugleich eine **Festveranstaltung für Dr. Gerold Glantschnig**

Moderation: Ass.-Prof. Dr. Doris **HATTENBERGER**

- Aarhus-Konvention**
Mag. Lieselotte **FELDMANN**, BMLFUW
- Instrumente des Naturschutzrechts**
Ass.-Prof. Dr. Doris **HATTENBERGER**, Universität Klagenfurt
- Haftung für Umweltschäden nach K-NSG**
Dr. Peter **NOVAK**, AKL
- Laudatio für Dr. Gerold Glantschnig**
Landesamtsdirektor Mag. Dr. Dieter **PLATZER**

In der Reihe „Bildungsprotokolle“ sind bisher erschienen:

- Band 1: Ausgliederungen im Landesbereich
112 Seiten, 1997
- Band 2: Information zur Verwaltungsreform
144 Seiten, 1997
- Band 3: Öffentliche Wirtschaftsführung
157 Seiten, 1998
- Band 4: Die Gemeinde zur Jahrtausendwende
232 Seiten, 1999
- Band 5: Kommunalfinanzierung
76 Seiten, 2000
- Band 6: Die Kärntner Landes- und
Gemeindeverwaltung im Überblick
76 Seiten, 2001
- Band 7: Wirkungsorientierte Landesverwaltung (WOLV)
126 Seiten, 2001
- Band 8: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2003
144 Seiten, 2004
- Band 9: New Public Management im Land und
in den Gemeinden
182 Seiten, 2004
- Band 10: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2004
160 Seiten, 2005
- Band 11: Ausbildungs- und Organisationsreform
191 Seiten, 2005
- Band 12: Klagenfurter Legistik®Gespräche 2005
216 Seiten, 2006

- Band 13: Klagenfurter Logistik®Gespräche 2006**
188 Seiten, 2007
- Band 14: E-Government und Führungskräfte-Entwicklung**
149 Seiten, 2007
- Band 15: Klagenfurter Logistik®Gespräche 2007**
158 Seiten, 2008
- Band 16: Effektivität und Effizienz der Ausbildung
im NPM**
134 Seiten, 2008
- Band 17: Klagenfurter Logistik®Gespräche 2008**
158 Seiten, 2009
- Band 18: Klagenfurter Logistik®Gespräche 2009**
208 Seiten, 2010
- Band 19: Klagenfurter Logistik®Gespräche 2010**
170 Seiten, 2011
- Band 20: Klagenfurter Logistik®Gespräche 2011**
176 Seiten, 2012