

STELLUNGNAHMEN

Der neue Art.9 Abs.2 der Österreichischen Bundesverfassung: Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale und ausländische Organe

I

Der Beitritt zu internationalen Organisationen mit der Befugnis, selbständige Beschlüsse mit Wirkung für die Mitgliedstaaten zu fassen, bereitete in Österreich bisher erhebliche verfassungsrechtliche Schwierigkeiten. Auf Grund der in Österreich vertretenen Lückenlosigkeitstheorie bedarf jeder für die österreichische Rechtsordnung erhebliche Hoheitsakt einer Grundlage in der Bundesverfassung (B-VG). Das Fehlen einer dem Art.24 Abs.1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vergleichbaren Verfassungsbestimmung bedeutete, daß jede Vertragsbestimmung, welche einer zwischenstaatlichen Einrichtung auch nur die Möglichkeit einer Hoheitstätigkeit für Österreich einräumte, zum Zwecke ihrer vorsorglichen Absicherung in Verfassungsrang erhoben werden mußte. Das Zustandekommen der Zweidrittelmehrheit im Nationalrat bei der Genehmigung der entsprechenden Verträge verursachte dabei keine Schwierigkeiten. Das Erfordernis der Kennzeichnung zwang jedoch stets zu einer Auseinandersetzung mit der Frage, welche Vertragsbestimmungen Hoheitsrechte für internationale Organisationen vorsahen und daher in Verfassungsrang zu erheben waren. Der Begriff der Hoheitsrechte wurde dabei sehr weit interpretiert. Das Ergebnis war nicht nur eine Vielzahl verstreuter Verfassungsbestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen, sondern auch ein Wirrwarr von willkürlich anmutenden und bisweilen wechselnden Abgrenzungen zwischen Vertragsbestimmungen, welche nach Ansicht des Gesetzgebers in Verfassungsrang gehoben werden mußten, und solchen, für die dies nicht für notwendig gehalten wurde.

Auf die Details dieser Praxis und eine Reihe damit zusammenhängender Probleme ist bereits in einer Abhandlung in Bd.37 (1977), S.468 dieser

Zeitschrift, eingegangen worden. Auf eine erneute Darstellung kann daher hier ebenso verzichtet werden wie auf die schon dort angebrachten Hinweise auf Literatur und Praxis. In der erwähnten Abhandlung wurde angeregt, die Vielzahl verfassungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen durch eine Generalklausel im B-VG zu ersetzen und ein, auf Vorschlägen Öhlingers aufbauender, Entwurf vorgelegt¹.

Die neue Verfassungsbestimmung² entspricht den Grundzügen dieser Vorschläge. Sie lautet:

Art. 9 Abs. 2: »Durch Gesetz oder durch einen gemäß Art. 50 Abs. 1 zu genehmigenden Staatsvertrag können einzelne Hoheitsrechte des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe übertragen und kann die Tätigkeit von Organen fremder Staaten im Inland sowie die Tätigkeit österreichischer Organe im Ausland im Rahmen des Völkerrechts geregelt werden«.

Diese Bestimmung folgt dem Beispiel einer ganzen Reihe europäischer Verfassungen³. Im einzelnen ist zu ihr folgendes zu bemerken: Die Einräumung von Hoheitsrechten an zwischenstaatliche Einrichtungen erfolgt regelmäßig durch Staatsvertrag, meist durch den Gründungsvertrag der entsprechenden Organisation. Die Bestimmung stellt klar, daß solche Verträge als politische, gesetzändernde oder gesetzergänzende Verträge zu behandeln sind, also nach den Mehrheitserfordernissen für einfache Bundesgesetze zu genehmigen sind. Ausnahmsweise ist die Schaffung neuer Organe oder die Erweiterung von Befugnissen bestehender Organe auch durch den Beschluß der internationalen Organisation denkbar. In diesem Falle hat die Übertragung von Hoheitsrechten durch ein Bundesgesetz zu erfolgen.

Die Übertragung darf nur bezüglich einzelner Hoheitsrechte erfolgen. Damit ist lediglich eine Ermächtigung zur Beteiligung an traditionellen Einrichtungen internationaler Integration gegeben, denen Österreich auch schon bisher beigetreten ist. Eine Mitgliedschaft in Organisationen

¹ ZaöRV Bd. 37 (1977), S. 478–488. Vgl. dazu auch Rack, Die unvollendete Reform – einige Gedanken zur verfassungsrechtlichen Neuregelung der Stellung des Völkerrechts im österreichischen Staatsrecht, in: Reformen des Rechts, Festschrift zur 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz (1979), S. 835. Rack bezeichnet dort Öhlingers und meine Vorschläge als nicht zielführend und als von vornherein zum Scheitern verurteilt, ohne allerdings konkrete Alternativen anzubieten.

² BGBl. (Österreich) 1981/350. Der Art. 9 Abs. 2 wurde gemeinsam mit einer Reihe anderer Verfassungsänderungen und -ergänzungen eingeführt, auf welche in diesem Bericht nicht eingegangen werden kann.

³ Detailliert dargestellt bei Schreuer, Die Behandlung internationaler Organakte durch staatliche Gerichte (1977), S. 184 ff.

mit weitreichenden hoheitlichen Befugnissen, wie etwa den Europäischen Gemeinschaften, wäre auch in Zukunft an eine Verfassungsbestimmung gebunden. Die Wahl des Begriffs *Hoheitsrechte* vermeidet eine Einschränkung auf bestimmte typische Staatsfunktionen. In der Mehrzahl handelt es sich bei den entsprechenden Hoheitsrechten um Rechtsetzungsbefugnisse der internationalen Einrichtungen. Der Begriff umfaßt aber auch Überwachungsbefugnisse oder Akte der internationalen Gerichtsbarkeit und Schiedsgerichtsbarkeit. Überdies gewährleistet der allgemein gefaßte Begriff der Hoheitsrechte die notwendige Flexibilität gegenüber neuartigen Formen der Tätigkeit internationaler Organisationen.

Die Einschränkung auf Hoheitsrechte des Bundes war in der Regierungsvorlage nicht vorgesehen, sondern wurde erst im Zuge der parlamentarischen Beratungen eingefügt. Ob diese Reverenz an den Föderalismus in diesem Zusammenhang vorteilhaft ist, wird sich erst zeigen. Es ist zu befürchten, daß die Überprüfung, ob ein zu übertragendes Hoheitsrecht in Länderkompetenzen eingreifen könnte, zu erheblichen Komplikationen führen wird. Die von der Terminologie der Kompetenzartikel des B-VG abweichende Umschreibung der Hoheitsrechte internationaler Organe sowie das Prinzip der *implied powers* werden es vielfach unmöglich machen, eine klare Antwort zu geben.

Die Umschreibung der zwischenstaatlichen Einrichtungen und ihrer Organe soll verschiedene Formen der institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit erfassen. Zu diesen Einrichtungen gehören nicht nur internationale Organisationen im herkömmlichen Sinne, sondern etwa auch die Gemischten Ausschüsse nach den Abkommen zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften und die VERTRAGSPARTEIEN im GATT.

Unklar ist das Schicksal der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Art.9 Abs.2 (1. August 1981) schon bestehenden Verträge, deren einschlägige Bestimmungen noch nicht verfassungsrechtlich saniert sind. Es sind dies vor allem Verträge aus der Zeit vor der Entwicklung der »Lückenlosigkeitstheorie«. Anzahl und Bedeutung dieser Verträge sind beträchtlich⁴. Sie umfassen unter anderem die UN-Satzung, die Satzungen mehrerer Spezialorganisationen sowie das GATT. Ob die entsprechenden Bestimmungen dieser Verträge durch Art.9 Abs.2 B-VG saniert sind, muß bezweifelt

⁴ Eine Aufstellung dieser Bestimmungen findet sich in einem niemals zum Gesetz erhobenen Entwurf zu einem Ersten Staatsverträge-Sanierungsgesetz, 122 Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats, XIII. Gesetzgebungsperiode.

werden. Ihre Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof ist aber unwahrscheinlich.

Insgesamt ist die neue Verfassungsbestimmung ein begrüßenswerter und wichtiger Schritt in Richtung der Entwirrung des österreichischen Verfassungsrechts. Sie beseitigt die widersinnige Notwendigkeit zahlreicher verfassungsrechtlicher Ausnahmebestimmungen für einen alltäglich gewordenen Vorgang der völkerrechtlichen Vertragspraxis. Die oft übervorsichtige Haltung der Vergangenheit hatte hinter einer schier unübersehbaren Zahl verschiedenster Vertragsbestimmungen verfassungsrechtliche Schwierigkeiten vermutet. Nunmehr drängt sich allerdings der Eindruck auf, daß die Ängstlichkeit der Vergangenheit einer überschießenden Großzügigkeit Platz gemacht hat. Den Hoheitsrechten zwischenstaatlicher Einrichtungen, welche nunmehr durch einfache Gesetze oder gleichrangige Verträge übertragen werden können, sind, mit Ausnahme der Einschränkung auf einzelne Hoheitsrechte, keine materiellen Grenzen gesetzt. Beschlüsse internationaler Organisationen könnten daher durchaus auch in materielles Verfassungsrecht eingreifen⁵. Diese Überlegung hat in der Vergangenheit vereinzelt sogar zur Ansicht geführt, eine Bestimmung wie der Art. 9 Abs. 2 stelle eine Gesamtänderung im Sinne des Art. 44 Abs. 2 B-VG dar. Beim derzeitigen Stande der internationalen Integration, insbesondere jener Organisationen, denen Österreich bisher beigetreten ist, sind die österreichische Verfassungsordnung umstürzende Beschlüsse wohl kaum zu erwarten. Dennoch sind Bereiche denkbar, in denen Eingriffe in bestimmte, durch die Verfassung geschützte Rechtspositionen denkbar sind. Es besteht keine Garantie, daß Hoheitsakte zwischenstaatlicher Einrichtungen die in Österreich verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte (Grundrechte) stets respektieren werden. Die in der Bundesrepublik Deutschland bekannte Frage der Anwendbarkeit der Grundrechte auf das europäische Gemeinschaftsrecht könnte sich in ähnlicher Weise auch für Organisationen ergeben, denen Österreich beigetreten ist. Es bestehen auch keine Garantien für die Einrichtung eines internationalen Rechtsschutzes beim Eingriff in Individualrechte durch internationale Einrichtungen. Schließlich wäre auch eine Gefährdung der verfassungsrechtlich verankerten Neutralität durch den, mit einfacher Mehrheit des Nationalrats zu genehmigenden, Beitritt Österreichs zu einer Organisation mit militärischen Zielsetzungen denkbar.

Die meisten dieser Bedenken mögen in der derzeitigen innen- und außenpolitischen Situation nicht sonderlich gravierend erscheinen. Die

⁵ Detaillierter dazu schon in ZaöRV Bd. 37, S. 483-488.

Beurteilung verfassungsrechtlicher Bestimmungen kann aber nicht nur unter der Annahme gleichbleibender politischer Verhältnisse erfolgen. Die schrankenlose Öffnung der eigenen Rechtsordnung für Hoheitsrechte zwischenstaatlicher Einrichtungen scheint ein hoher Preis für die sonst begrüßenswerte Vereinfachung der Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organe zu sein.

Die neue Verfassungsbestimmung läßt noch einige Fragen offen, die sich aus den Wirkungen der Beschlüsse internationaler Organe für die österreichische Rechtsordnung ergeben. Das Problem der Transformation wurde in der bisherigen Praxis meist durch einfache Kundmachung im Bundesgesetzblatt gelöst. Einfachgesetzliche Grundlage hierfür ist das Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt⁶. Ein Entwurf aus dem Jahr 1977, welcher die Bestimmungen des Art.49 B-VG über die Kundmachung von Gesetzen und Staatsverträgen auch auf Beschlüsse zwischenstaatlicher Einrichtungen erstreckt hätte, wurde nicht zum Gesetz erhoben⁷. Schließlich sind die Stellung von Beschlüssen zwischenstaatlicher Einrichtungen im Stufenbau der österreichischen Rechtsordnung und die Frage des Rechtsschutzes gegen solche Beschlüsse noch ungeklärt⁸. Das Fehlen jedweder materieller Grenzen für die Übertragung von Hoheitsrechten läßt es fraglich erscheinen, ob die staatliche Rechtsordnung, insbesondere die Verfassung, überhaupt Maßstäbe für die Überprüfung einzelner Hoheitsakte zwischenstaatlicher Einrichtungen bieten kann. Darüber hinaus fehlen Bestimmungen, welche die Zuständigkeit vor allem des Verfassungsgerichtshofs zur Überprüfung dieses neuen Normentyps begründen. Eine Ausdehnung der Bestimmungen über das Gesetzesprüfungsverfahren oder das Verordnungsprüfungsverfahren *per analogiam* auf Beschlüsse zwischenstaatlicher Einrichtungen erschiene nicht sachgerecht und widerspräche auch der österreichischen Tradition der Verfassungsauslegung. Eine Lösung dürfte hier nur durch weitere Verfassungsänderungen erreichbar sein.

⁶ BGBl. (Österreich) 1972/106, § 2 Abs.1 *lit.c.* Wiederverlautbart als Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 1972, BGBl.293.

⁷ Vgl. dazu Fadinger, Rechtsschutz gegenüber Beschlüssen internationaler Organe, in: Reformen des Rechts (Anm.1), S.867f.

⁸ Dazu neuerdings auch Fadinger (Anm.7), sowie Rack, Das Völkerrecht im staatlichen Recht (1979), S.96 ff.

II

Der zweite Teil des neuen Art.9 Abs.2 B-VG beschäftigt sich mit der Tätigkeit ausländischer Staatsorgane in Österreich sowie österreichischer Organe im Ausland. Die Frage tritt insbesondere im Bereich der Grenz- und Zollabfertigung, etwa in fahrenden Zügen oder an vorgeschobenen Grenzposten, bei der Auslieferung und Durchlieferung von Häftlingen und im zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehr auf. Der Art.3 Abs.1 B-VG (Territorialitätsprinzip) wird im Sinne eines Monopols für österreichische Staatsorgane zur Setzung von Hoheitsakten im Staatsgebiet aufgefaßt. Umgekehrt wird diese Bestimmung auch als Beschränkung österreichischer hoheitlicher Tätigkeit auf das Staatsgebiet verstanden. Auch in diesem Bereich mußten daher einschlägige bilaterale Vereinbarungen bisher jeweils gesondert in Verfassungsrang gehoben werden. Die generelle Ermächtigung der neuen Verfassungsbestimmung wird derartige Vereinbarungen in Zukunft in einfachgesetzlichem Range zulassen. Ein Sonderproblem, die Entsendung von Einheiten des österreichischen Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen, war schon zuvor durch ein eigenes Verfassungsgesetz geregelt worden⁹.

Christoph Schreuer, Salzburg

Summary*

The New Art.9 Para.2 of the Austrian Constitution: Transfer of Sovereign Powers to International Institutions and Foreign Officials

I

Accession to treaties which confer decision-making powers on international institutions has in the past caused considerable constitutional problems in Austria. Under established constitutional doctrine, every sovereign act in the widest sense requires a specific authorization in the Constitution. This has necessitated a large number of treaty clauses providing for decision powers by international organs to be enacted as special constitutional provisions in Austria. (For a more detailed analysis see an article in this journal vol.37 (1977), p.468, with a summary in English).

⁹ BGBl.173/1965.

* Summary by the author.

A recent amendment to the Austrian constitution, in force August 1, 1981, has dispensed with the necessity to follow this cumbersome and confusing procedure. The text of the new provision runs:

“Specific federal sovereign powers can be vested in intergovernmental institutions and their organs by statute or by treaty subject to approval in accordance with art.50 para.1. In the same manner the performance of official duties by officials of foreign states in Austria and of Austrian officials abroad can be regulated within the framework of international law”.

This provision will only allow for accession to traditional international institutions but not to “supranational” organisations with far-reaching decision-powers. These institutions include less formal decision-making bodies such as the CONTRACTING PARTIES under GATT. The restriction to federal powers is likely to lead to considerable difficulties of interpretation and classification.

In other respects the new constitutional provision appears overgenerous. It contains no substantive limits to the sovereign powers which can be transferred. Thus a *carte blanche* may be given to international institutions even in the field of Austrian constitutional law. There are no guarantees against infringements of individual rights or an encroachment on Austria’s neutrality by international decisions.

A number of questions concerning the legal status of decisions of international institutions in Austria remain unresolved. They include the proper methods for their incorporation and their judicial review, especially by the constitutional courts.

II

The second part of art.9 para.2 deals with the performance of official duties abroad. In the context of border and customs checks, extradition of criminals and judicial and other official assistance, it is often convenient to permit government officials to perform certain duties abroad. A rigid conception of territoriality has in the past required constitutional status for each of the various bilateral treaty arrangements providing for such activity. The new clause offers a general constitutional basis for such provisions, thereby dispensing with the necessity to make individual constitutional enactments in every case.