

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 180

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Dr. iur Gerhart Holzinger

Leiter der Sektion Verfassungsdienst im
österreichischen Bundeskanzleramt

Der Verfassungsdienst der Republik Österreich

Vortrag im Europa-Institut der
Universität des Saarlandes in Saarbrücken
am 12. Mai 1989

DER VERFASSUNGSDIENST DER REPUBLIK ÖSTERREICH

1. Die organisatorische Stellung des Verfassungsdienstes
 - 1.1. Exkurs: Die Organisation der obersten Bundesverwaltung in Österreich
2. Der historische Ursprung des Verfassungsdienstes
3. Die innere Organisation und die Aufgaben des Verfassungsdienstes
 - 3.1. Die innere Organisation
 - 3.2. Die Aufgaben
4. Das Personal des Verfassungsdienstes
5. Der Verfassungsdienst als Rechtsberatungs- und Gesetzgebungsdienst
 - 5.1. Allgemeines
 - 5.2. Der Rechtsberatungsdienst
 - 5.3. Der Gesetzgebungsdienst
 - 5.3.1. Allgemeines
 - 5.3.2. Die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen
 - 5.3.3. Die Begutachtung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften des Bundes
 - 5.3.4. Die Mitwirkung am parlamentarischen Rechtssetzungsverfahren
 - 5.3.5. Die Mitwirkung an der Rechtssetzung der Länder
 - 5.3.6. Die Rundschreiben zu rechtlichen und legistischen Fragen
6. Kritische Würdigung der Rolle des Verfassungsdienstes im Rahmen der österreichischen Verwaltung

1. Die organisatorische Stellung des Verfassungsdienstes

Der Verfassungsdienst ist Teil, näherhin eine Sektion, des Bundeskanzleramtes.

Das Bundeskanzleramt ist der administrative Hilfsapparat, der dem Bundeskanzler zur Besorgung seiner Regierungsaufgaben beigegeben ist.

Die österreichische Bundesverfassung sieht vor, daß die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung durch Bundesgesetz bestimmt werden. Die innere Organisation des Bundeskanzleramtes (so wie der übrigen, derzeit zwölf, Bundesministerien) ist in ihren Grundzügen durch das Bundesministeriengesetz geregelt. Danach sind die Bundesministerien grundsätzlich in Sektionen, diese wieder in Abteilungen zu gliedern; mehrere Abteilungen können zu einer Gruppe zusammengefaßt, eine Abteilung kann wiederum in Referate gegliedert werden. Die dem Bundeskanzleramt zukommenden Aufgaben sind vor allem im Teil 1 sowie im Abschn. A des Teiles 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministeriengesetzes bestimmt. In der Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramtes werden diese Aufgaben auf die einzelnen Sektionen verteilt.

Im Bundeskanzleramt bestehen insgesamt sieben Sektionen, und zwar die Sektion I "Präsidium", die Sektion II "Zentrale Personalverwaltung", die Sektion III "Bundespressdienst", die Sektion IV "Koordinationsangelegenheiten", die Sektion V "Verfassungsdienst", die Sektion VI "Volksgesundheit" und die Sektion VII "Lebensmittelangelegenheiten, Veterinärverwaltung und Strahlenschutz".

1.1. Exkurs: Die Organisation der obersten Bundesverwaltung in Österreich

Nach der österreichischen Bundesverfassung werden die obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes, soweit sie nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, von der Bundesregierung als Kollegialorgan oder von den einzelnen Bundesministern nach dem Ressortprinzip wahrgenommen.

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler und den Bundesministern. (Dagegen sind die Staatssekretäre nicht Mitglieder der Bundesregierung, wiewohl sie de facto an den Sitzungen der Bundesregierung teilnehmen - freilich ohne Stimmrecht!) Den Vorsitz in der Bundesregierung führt der Bundeskanzler. (Einzige) Aufgabe des Vizekanzlers ist es, den Bundeskanzler im Falle seiner Verhinderung in dessen gesamtem Wirkungsbereich zu vertreten.

Der Bundeskanzler hat grundsätzlich die gleiche Rechtsstellung wie die übrigen Mitglieder der Bundesregierung. Vor allem kommt ihm weder ein Weisungsrecht noch eine Richtlinienkompetenz zu, wie sie der (deutsche) Bundeskanzler auf Grund von Art. 65 des Grundgesetzes hat. Freilich ist nicht zu übersehen, daß sich eine faktisch-politische Vorrangstellung des (österreichischen) Bundeskanzlers aus dessen Möglichkeit ergibt, dem Bundespräsidenten, die Ernennung, aber auch die Entlassung der übrigen Mitglieder der Bundesregierung vorzuschlagen. Dazu kommt die politische Autorität des Bundeskanzlers, die jedoch von parteipolitischen Gegebenheiten bestimmt wird: Vor allem ist hier der Umstand zu nennen, daß der Bundeskanzler üblicherweise auch Führer der bei den jeweils letzten Nationalratswahlen

erfolgreichsten politischen Partei ist; im übrigen hängt die politische Autorität des Bundeskanzlers (in der Bundesregierung) auch davon ab, ob es sich um eine Einparteienregierung oder um eine Koalitionsregierung handelt.

Mit der formell gleichen Rechtsstellung des Bundeskanzlers im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung mag auch der Umstand zusammenhängen, daß der österreichische Bundeskanzler wie ein "Ressortminister" bestimmte Fachaufgaben wahrnimmt, die - im internationalen Vergleich - keineswegs typisch für die Funktion eines "Regierungschefs" sind. Dies gilt vor allem für die "Zentrale Personalverwaltung", bis zu einem gewissen Grad aber auch für einzelne der vom Verfassungsdienst besorgten Aufgaben.

Eigentümlich wird dem ausländischen Betrachter aber vor allem die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes für die Volksgesundheit, das Veterinärwesen, die Lebensmittelangelegenheiten und den Strahlenschutz sein. Dazu ist auf folgendes hinzuweisen: Zu dieser, in der Tat recht ungewöhnlichen Kompetenzlage ist es im Zuge der Verhandlungen zur Bildung der derzeit amtierenden Koalitionsregierung von SPÖ und ÖVP, der beiden mandatsstärksten Parteien im österreichischen Nationalrat, gekommen. Maßgeblich dafür dürften nicht zuletzt das Bemühen, die Zahl der Bundesministerien zu reduzieren (früher 15 jetzt 13) und möglicherweise auch gewisse parteipolitische Symmetrieerwägungen bei der Regierungsbildung gewesen sein. Dazu kommt, daß nach der österreichischen Bundesverfassung die Möglichkeit besteht, bestimmte zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörende Angelegenheiten - unbeschadet des Fortbestandes ihrer Zugehörigkeit zum Bundeskanzleramt - eigenen Bundesministern zu übertragen; solche

Bundesminister haben bezüglich der betreffenden Angelegenheiten die Stellung eines zuständigen Bundesministers. Davon hat man unter anderem hinsichtlich der genannten Angelegenheiten Gebrauch gemacht.

Derzeit sind zwei derartige Bundesminister im Bundeskanzleramt ernannt, einer für Föderalismus und Verwaltungsreform, der zugleich auch Vizekanzler ist, und einer für Gesundheit und öffentlicher Dienst. Darüber hinaus amtiert im Bundeskanzleramt eine Staatssekretärin für allgemeine Frauenfragen.

2. Der historische Ursprung des Verfassungsdienstes

Der Verfassungsdienst kann auf eine mehr als siebzigjährige Tradition zurückblicken. Er geht im wesentlichen auf den im Dezember 1918 vom damaligen Staatskanzler Dr. Renner eingerichteten "Gesetzgebungsdienst der Staatskanzlei" zurück. Maßgeblich für die Schaffung dieses Gesetzgebungsdienstes war folgende Überlegung: Die Errichtung des deutsch-österreichischen Staates nach dem Ende der Habsburger Monarchie machte zum einen eine Reihe verfassungsrechtlicher Regelungen und zum anderen eine Vielzahl verwaltungsorganisatorischer und verwaltungsreformatorischer Maßnahmen notwendig. Der Aufbau des neuen Staates sollte nach einheitlichen Gesichtspunkten erfolgen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit einer zentralen, von speziellen Ressortinteressen unabhängigen Stelle. Diese sollte der erwähnte Gesetzgebungsdienst sein.

3. Die innere Organisation und die Aufgaben des Verfassungsdienstes

3.1. Die innere Organisation

Nach der geltenden Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramtes ist der Verfassungsdienst in sieben Abteilungen gegliedert. Es sind dies:

- die Abteilung 1 "Verfassungs- und
Verwaltungsverfahrensllegislative;
allgemeine Angelegenheiten der
Verwaltungsorganisation";
- die Abteilung 2 "Länderangelegenheiten; allgemeine
Angelegenheiten der Rechtsordnung";
- die Abteilung 3 "Datenschutz; Büro des Datenschutzrates
und der Datenschutzkommission"
- die Abteilung 4 "Medienangelegenheiten;
Publizistik- und Parteienförderung;
allgemeine Rechtsfragen des
Gesundheitswesens"
- die Abteilung 5 "Internationale Angelegenheiten und
sonstige Verwaltungsangelegenheiten"
- die Abteilung 6 "Sonstige Verwaltungsangelegenheiten"
- die Abteilung 7 "Volksgruppenangelegenheiten"

3.2. Die Aufgaben

Aus der Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramtes ergeben sich für den Verfassungsdienst folgende Aufgabenschwerpunkte:

- Verfassungslegislative: darunter versteht man die Ausarbeitung von Entwürfen zu bundesverfassungsgesetzlichen Vorschriften, vor allem der Novellen zum B-VG, sowie solcher Bundesgesetze, die kraft verfassungsgesetzlicher Ermächtigung einzelne verfassungsrechtliche Institutionen, z.B. den Rechnungshof, den Verfassungsgerichtshof, den Verwaltungsgerichtshof oder die Volksanwaltschaft, näher regeln.
- Verfassungsverwirklichung: dazu zählen insbesondere das Hinwirken auf die verfassungsmäßige Führung der Regierungsgeschäfte, z.B. durch die Beratung des Bundeskanzlers oder auch anderer Staatsorgane in verfassungsrechtlichen Fragen, ferner die Vertretung der Bundesregierung vor dem Verfassungsgerichtshof, insbesondere in Gesetzesprüfungs- sowie in Kompetenzfeststellungsverfahren.
- Allgemeine Fragen der Rechtssetzung: dabei obliegt dem Verfassungsdienst insbesondere die Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesministerien vom Standpunkt des Verfassungsrechts, der Verwaltungsorganisation, der Verwaltungsreform, der Gesetzessprache und der Gesetzestechnik, ferner die Ausarbeitung rechtsetzungstechnischer Standards, wie etwa der Legistischen Richtlinien 1979 weiters die Herausgabe/Redaktion des Bundesgesetzblattes, einschließlich der Sorge für die verfassungsmäßige Publikation der Bundesgesetze sowie der Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesminister sowie die

Angelegenheiten des Rechtsinformationssystems insbesondere die Wahrnehmung der juristischen Aspekte des - im Aufbau befindlichen - automationsunterstützten Informationssystems betreffend die Rechtsvorschriften des Bundes sowie die Judikatur der Höchstgerichte.

- Länderangelegenheiten: neben der Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Länder geht es dabei um die Vorbereitung der Entscheidungen der Bundesregierung in Verfahren gem. Art. 97 und 98 B-VG (Zustimmung zur Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung von Landesgesetzen sowie Einsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage wegen Gefährdung von Bundesinteressen), aber auch um allgemeine Fragen des Bund-Länderverhältnisses (insbesondere Teilnahme an den Landesamtsdirektoren- und Landeshauptmännerkonferenzen).
- Allgemeine Fragen des Verwaltungsverfahrens: dazu gehört insbesondere die (vorbereitende) Verwaltungsverfahrenslegislative, vor allem hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens, der allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes, des Verwaltungsstrafverfahrens und der Verwaltungsvollstreckung, einschließlich der Ausarbeitung der Entwürfe der Durchführungsverordnungen zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, so etwa der Bundes-Verwaltungsabgabenverordnung oder der Verwaltungsformularverordnung, ferner die Erstattung von Gutachten zu Einzelfragen des Verwaltungsverfahrensrechts.
- Allgemeine Fragen der Verwaltungsorganisation: damit sind zum einen legislative Aufgaben gemeint, so etwa hinsichtlich des Bundesministeriengesetzes 1986 und der dazu ergehenden allgemeinen Durchführungsvorschriften (z.B. Mustergeschäftsordnung, Musterrevisionsordnung,

Kanzleiordnung für die Bundesministerien), ferner die Erstattung von Gutachten zu Einzelfragen der Behördenorganisation, insbesondere bei Kompetenzkonflikten zwischen einzelnen Bundesministerien.

- Internationale Angelegenheiten: dabei geht es vor allem um die Mitwirkung an der Expertentätigkeit im Rahmen internationaler Organisationen (vor allem der Vereinten Nationen, des Europarates und der OECD) zu Fragen der Menschenrechte, des Verfassungs- und des Verwaltungsrechts, des Rechts der elektronischen Medien, des Datenschutzes oder des Schutzes ethnischer Minderheiten, aber auch um die Vertretung Österreichs in Verfahren vor den Organen der EMRK und der UN-Menschenrechtspakte der Internationalen Folterkonvention und der Konvention über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung.
- Medienangelegenheiten: darunter fallen insbesondere legislative Aufgaben, etwa die Vorbereitung von Novellen zum Rundfunkgesetz, die Erstellung von Gutachten zu Einzelfragen des Rechts der elektronischen Medien sowie die administrativen Angelegenheiten der Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes sowie der Presseförderung.
- Angelegenheiten des Datenschutzes: dazu zählen neben legislativen Aufgaben, insbesondere betreffend das Datenschutzgesetz, die Erstattung von Gutachten zu Einzelfragen des Datenschutzes, insbesondere im Zusammenhang mit dem Datenverarbeitungsregister, sowie die administrativen Angelegenheiten des Datenschutzrates und der Datenschutzkommission.
- Volksgruppenangelegenheiten: dazu zählen insbesondere legislative Aufgaben insbesondere das Volksgruppengesetz, sowie die Erstellung von Gutachten

zu Einzelfragen des Rechts der nicht-deutschsprachigen autochtonen Volksgruppen in Österreich, aber auch administrative Funktionen, etwa die Abwicklung der Volksgruppenförderung oder die Betreuung der sog. Volksgruppenbeiräte.

4. Das Personal des Verfassungsdienstes

Im Verfassungsdienst sind derzeit tätig: 25 universitär ausgebildete Bedienstete, davon 24 Juristen und eine Absolventin der Studienrichtung Publizistik, und 19 sonstige Bedienstete; dazu kommt noch zentral beigestelltes Kanzlei- und Schreibpersonal. Das juristische Personal wird vornehmlich aus Universitätsassistenten rekrutiert, die regelmäßig durch mehrere Jahre hindurch im öffentlichen Recht tätig waren und daher über die für die Tätigkeit im Verfassungsdienst notwendigen Literatur- und Judikaturkenntnisse verfügen. Die darüber hinaus erforderlichen praktischen Kenntnisse werden durch on-the-job-training erworben. Die Fortbildung ist weitgehend der Eigeninitiative der Mitglieder des Verfassungsdienstes überlassen. Die Anforderungen der täglichen Berufsarbeit üben jedoch einen ausreichenden Zwang aus, die Bemühungen um die Aktualisierung des persönlichen Kenntnisstandes nicht erlahmen zu lassen. Dies geschieht im Selbststudium und durch Nutzung von Fortbildungsveranstaltungen, etwa an der Verwaltungsakademie des Bundes oder an der Österreichischen Akademie für Führungskräfte.

Die Personalsituation im Verfassungsdienst ist durch eine vergleichsweise starke Fluktuation gekennzeichnet. Daraus ergibt sich ein für die Ministerialverwaltung relativ niedriges Durchschnittsalter der Mitarbeiter von etwa 35 Jahren. Die durch die Personalfluktuation bedingte Gefahr mangelnder Kontinuität der Aufgabenbesorgung, die gerade im Verfassungsdienst problematisch wäre, konnte in der Vergangenheit dank der besonderen Qualifikation und des

hohen Engagements der jüngeren Mitarbeiter und der Erfahrung der leitenden Bediensteten durchwegs in vernachlässigbaren Grenzen gehalten werden.

Zur Organisationsstruktur des Verfassungsdienstes ist weiters zu bemerken, daß die abteilungsübergreifende Zusammenarbeit im Vergleich zur übrigen Ministerialverwaltung sehr intensiv ist. Dies dürfte zum einen an der relativ geringen Größe der Organisationseinheit liegen und zum anderen durch den besonders engen sachlichen Zusammenhang, der zwischen den von den einzelnen Abteilungen zu besorgenden Aufgaben besteht, bedingt sein. Maßgeblich wird ferner auch der Umstand sein, daß eine Reihe von Mitarbeitern in mehreren Abteilungen tätig ist. Insgesamt ergibt sich aus alledem eine relativ große Geschlossenheit und Homogenität der Argumentationslinie des Verfassungsdienstes, die seiner fachlichen Autorität sicher förderlich ist.

5. Der Verfassungsdienst als Rechtsberatungs- und Gesetzgebungsdienst

5.1. Allgemeines

Im folgenden soll ein - freilich wesentlicher - Ausschnitt aus dem insgesamt recht unterschiedlichen Aufgabenspektrum des Verfassungsdienstes behandelt werden, u.zw. seine Funktion als Rechtsberatungs- und Gesetzgebungsdienst.

5.2. Der Rechtsberatungsdienst

Eine der wichtigsten Aufgaben des Verfassungsdienstes bildet seine gutächtliche Tätigkeit zu Fragen des Verfassungsrechts, aber auch zu anderen grundsätzlichen Fragen des öffentlichen Rechts. Adressat dieser gutächtlichen Äußerungen ist in erster Linie der

Bundeskanzler bzw. der für Verfassungsfragen zuständige Bundesminister im Bundeskanzleramt. Darüber hinaus wird der Verfassungsdienst aber auch von den anderen Bundesministerien, von den Ämtern der Landesregierungen und von parlamentarischen Organen um rechtsgutachtliche Äußerungen ersucht. Dieser Tätigkeit des Verfassungsdienstes kommt vor allem eine zweifache Funktion zu: Zum einen trägt der Verfassungsdienst damit zur recht- insbesondere verfassungsmäßigen Führung der Regierungsgeschäfte des Bundes bei; zum anderen erfüllt er dabei gewissermaßen eine Schiedsrichterfunktion in grundsätzlichen Rechtsfragen.

An dieser Stelle ist ferner auf die advokatorischen Aufgaben des Verfassungsdienstes hinzuweisen: Dies gilt zum einen für die Vertretung der Bundesregierung insbesondere in Gesetzesprüfungs- und Kompetenzfeststellungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof. Der Verfassungsdienst bereitet dabei die schriftlichen Äußerungen der Bundesregierung vor und vertritt diese in der mündlichen Verhandlung. Vereinzelt wird der Verfassungsdienst - als solcher darüber hinaus auch in Verfahren, in denen der Bundesregierung keine Parteistellung zukommt - gleichsam als *amicus curiae* - vom Verfassungsgerichtshof zur Äußerung eingeladen.

Zum anderen gilt dies für die regelmäßige Mitwirkung des Verfassungsdienstes an der Vertretung der Republik Österreich in Verfahren vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte und vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Der Verfassungsdienst wirkt dabei - neben dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten-Völkerrechtsbüro und den betroffenen Fachministerien - an allen Akten der Prozeßvertretung

mit, also sowohl im schriftlichen Verfahren als auch in der mündlichen Verhandlung; und zwar jeweils im Hinblick auf die mit dem betreffenden Verfahren verbundenen menschenrechtlichen Aspekte materieller und formeller Art.

5.3. Der Gesetzgebungsdienst

5.3.1. Allgemeines

Überblicksartig dargestellt kommen dem Verfassungsdienst dabei vor allem folgende Aufgaben zu:

- die Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen;
- die Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesministerien;
- die Mitwirkung an der Rechtssetzung der Länder, und zwar sowohl im Begutachtungsverfahren als auch im Verfahren gemäß Art. 97 und 98 B-VG;
- die Mitwirkung am parlamentarischen Rechtssetzungsverfahren;
- die Herausgabe von Rundschreiben insbesondere zu verfassungsrechtlichen, verwaltungsverfahrenrechtlichen und legistischen Fragen;
- die Herausgabe/Redaktion des Bundesgesetzblattes einschließlich der Wahrung der formalen Einheitlichkeit der dort publizierten Texte;
- das Setzen von Initiativen zur Rechtsbereinigung und zur Verbesserung der Rechtsinformation;
- die Mitwirkung bei der juristischen Ausbildung an der Verwaltungsakademie des Bundes.

Die wichtigsten dieser Aufgaben sollen im folgenden näher dargestellt werden.

5.3.2. Die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen

In den Angelegenheiten des Verfassungsrechts, des
Verwaltungsverfahrenrechts, des
Verwaltungsorganisationsrechts, des Rechts der
elektronischen Medien, des Datenschutzrechts sowie des
Volksgruppenrechts liegt die führende legistische
Zuständigkeit beim Verfassungsdienst. Diese impliziert
insbesondere die Ausarbeitung der Entwürfe einschlägiger
Rechtsvorschriften, deren Überarbeitung im Lichte des
Ergebnisses des Begutachtungsverfahrens, die
Vorbereitung der Regierungsvorlage und die beratende
Mitwirkung in den parlamentarischen Verhandlungen.

Es liegt auf der Hand, daß dieser eigenlegistischen
Tätigkeit des Verfassungsdienstes wegen der Bedeutung
der ihm zur Betreuung übertragenen Rechtsbereiche für
die Gesamtrechtsordnung besonderes Gewicht zukommt.

5.3.3. Die Begutachtung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften des Bundes

Dem Verfassungsdienst werden die von den anderen
Bundesministerien oder von den anderen Sektionen des
Bundeskanzleramtes ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe
sowie wichtige Verordnungsentwürfe zur Begutachtung
zugemittelt. Die Befassung des Verfassungsdienstes
erfolgt dabei in vielen Fällen nicht erst im formellen
Begutachtungsverfahren, sondern schon vorab, meist in
Form direkter persönlicher Kontakte zwischen dem
zuständigen Referenten des entwurfsverfassenden
Bundesministeriums und dem betroffenen Sachbearbeiter
des Verfassungsdienstes.

Dem Verfassungsdienst obliegt es, zu diesen Entwürfen
unter den Gesichtspunkten des Verfassungsrechts, der
Verwaltungsorganisation, der Verwaltungsreform, der

Gesetzessprache und der Gesetzestechnik Stellung zu nehmen. In der Praxis liegt das Schwergewicht der Prüfung auf dem Verfassungsrecht und auf der rechtssetzungstechnischen Gestaltung. Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung sind das positive Verfassungsrecht und die hiezu vom Verfassungsdienst entwickelte Auslegungspraxis sowie die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes und die in der wissenschaftlichen Literatur vertretene herrschende Lehrmeinung. Die rechtssetzungstechnische Prüfung orientiert sich vor allem an den von der Bundesregierung erlassenen, im Range einer Verwaltungsverordnung stehenden, Legistischen Richtlinien 1979. Diese Richtlinien gehen auf Vorarbeiten des Verfassungsdienstes zurück und enthalten die wichtigsten in der österreichischen Rechtssetzungspraxis entwickelten Grundsätze für die inhaltliche und für die formale Gestaltung von Rechtsvorschriften.

Daneben werden in der Begutachtung durch den Verfassungsdienst auch rechtspolitische Aspekte eines Gesetzesvorhabens aufgegriffen; etwa dahingehend, ob sich der Entwurf oder einzelne seiner Bestimmungen an das rechtspolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung einfügen. Dieses rechtspolitische Gesamtkonzept ergibt sich insbesondere aus der jeweiligen Regierungserklärung.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, daß der Verfassungsdienst in den letzten Jahren mehr und mehr dazu übergegangen ist, die Berichte des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft auf legistische Anregungen zu prüfen, das Ergebnis dieser Prüfung evident zu halten und gegenüber den jeweils betroffenen Bundesministerien zu verfolgen.

Zur Wirksamkeit der gutächtlichen Äußerungen des Verfassungsdienstes ist folgendes festzustellen:

Als ein Grundsatz kann gelten, daß verfassungsrechtliche Einwände, und zwar auch dann, wenn sie den rechtspolitischen Vorstellungen des entwurfsverfassenden Bundesministeriums widerstreiten, durchwegs beachtet werden.

Die Effektivität der anderen Argumente ist unterschiedlich: Die höchste Durchsetzungschance besteht für Argumente, die noch vor dem formellen Begutachtungsverfahren in persönlichen Kontakten zwischen dem entwurfsverfassenden Referenten und dem zuständigen Sachbearbeiter im Verfassungsdienst vorgetragen werden. Eine Reihe von Bundesministerien, freilich nicht alle, suchen diese informellen Kontakte mit dem Verfassungsdienst vor der Erstellung des definitiven Amtsentwurfes.

Geringer ist die Effektivität der im Begutachtungsverfahren schriftlich vorgetragenen Einwände. Gravierende rechtliche Bedenken, auch nicht verfassungsrechtlicher Natur, werden regelmäßig beachtet. Legistische Einwände erreichen ihr Ziel jedoch nicht immer in wünschenswertem Ausmaß. Dies vor allem dann, wenn, was nicht selten vorkommt, Regierungsvorlagen unter Zeitdruck erstellt werden müssen. Der Verfassungsdienst ist sich dieses Mankos durchaus bewußt. Andererseits wäre es wenig aussichtsreich, auf die Korrektur jedes einzelnen legistischen Detailmangels zu drängen. Der formal dafür zur Verfügung stehende Weg, den Bundeskanzler zu bewegen, dem Antrag des zuständigen Bundesministers in der Sitzung der Bundesregierung die Zustimmung zu verweigern, scheint hiefür jedenfalls nicht gangbar.

An dieser Stelle scheint mir auch folgende Klarstellung erforderlich: Es ist sicher richtig, daß den Verfassungsdienst eine wesentliche Mitverantwortung für die legistische Qualität insbesondere der Regierungsvorlagen trifft. Der Verfassungsdienst ist sich dieser Verantwortung auch bewußt und bemüht sich, ihr gerecht zu werden. Auf der anderen Seite ist jedoch zu betonen, daß es insbesondere wegen der Fülle der dem Verfassungsdienst zur Begutachtung übermittelten Entwürfe, wegen der beschränkten Arbeitskapazität, aber auch wegen der geringen Bedeutung, die solchen Fragen mitunter von politischer Seite zugemessen werden, unmöglich ist, jedem einzelnen Mangel nachzugehen, geschweige denn seine Korrektur zu erreichen. Der Verfassungsdienst ist daher gezwungen, sich darauf zu beschränken, schwerpunktmäßig die gravierendsten Mängel abzustellen und dabei weniger gewichtige Fehler in Kauf zu nehmen.

Der Verfassungsdienst wirkt darüber hinaus auch an der Erstellung von Entwürfen zu Staatsverträgen mit. Dabei stehen in erster Linie verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen im Vordergrund. Zwar versucht der Verfassungsdienst auch in legistischer Hinsicht auf die Textierung Einfluß zu nehmen, die Möglichkeiten sind dabei jedoch von vornherein durch die jeweilige Verhandlungsposition und Verhandlungssituation begrenzt. Gerade in diesem Bereich leistet der Verfassungsdienst seinen Beitrag zur Entwurfserstellung häufig im Wege formloser Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und den betroffenen Fachministerien. Völkerrechtliche Fragen werden regelmäßig in Kooperation mit dem Völkerrechtsbüro behandelt. Die Wirksamkeit der Argumentation des Verfassungsdienstes ist gerade in diesem Bereich vergleichsweise sehr hoch.

Im übrigen nehmen Vertreter des Verfassungsdienstes auch unmittelbar an bilateralen Vertragsverhandlungen teil, sofern verfassungsrechtliche oder damit zusammenhängende völkerrechtliche Fragen berührt werden könnten.

Darüber hinaus sind Mitglieder des Verfassungsdienstes in einer Reihe von Expertengremien internationaler Organisationen vertreten und in dieser Funktion an der Vorbereitung multilateraler internationaler Rechtssetzungsakte beteiligt.

Zu erwähnen ist ferner die zumeist sehr intensive Mitwirkung des Verfassungsdienstes an der Ausarbeitung von Entwürfen zu Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern durch das nach dem Gegenstand der Vereinbarung jeweils führend zuständige Bundesministerium.

5.3.4. Die Mitwirkung am parlamentarischen Rechtssetzungsverfahren

Wie bereits erwähnt, wirkt der Verfassungsdienst bei jenen Regierungsvorlagen, die von ihm vorbereitet wurden, auch an den parlamentarischen Beratungen mit. Zu diesem Zweck werden Vertreter des Verfassungsdienstes vom Bundeskanzler bzw. vom zuständigen Bundesminister im Bundeskanzleramt den Ausschüßberatungen des Nationalrates zugezogen. Aufgabe der Vertreter des Verfassungsdienstes ist es dabei primär, das Regierungsglied bei der Vertretung der Regierungsvorlage in rechtlicher, allenfalls auch in rechtspolitischer Hinsicht zu beraten. In der Praxis wird der Vertreter des Verfassungsdienstes darüber hinaus auch unmittelbar in die Ausschüßberatungen einbezogen. Dies gilt vor allem für gutächtliche

Äußerungen zu verfassungsrechtlichen, allgemeinrechtlichen und legistischen Fragen sowie für die Leistung von Formulierungshilfe bei Abänderungsvorschlägen der einzelnen Fraktionen. In diesen Fällen wird zumeist auch der Ausschußbericht vom Verfassungsdienst entworfen. Darüber hinaus zieht der Bundeskanzler bzw. der zuständige Bundesminister im Bundeskanzleramt den Verfassungsdienst auch in den Plenardebatten des Nationalrates bei. Dabei obliegt es dem Verfassungsdienst, das Regierungsmitglied in rechtlichen, aber auch in rechtspolitischen Fragen, die in der Plenardebatte aufgeworfen werden, zu beraten.

In ähnlicher Weise wirkt der Verfassungsdienst auch an den Ausschuß- und Plenarsitzungen des Bundesrates in Angelegenheiten von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates mit, die auf vom Verfassungsdienst vorbereitete Regierungsvorlagen zurückgehen.

Darüber hinaus wird der Verfassungsdienst auf Ersuchen des Nationalrates auch Ausschußverhandlungen über Regierungsvorlagen beigezogen, die von anderen Bundesministerien vorbereitet wurden. Aufgabe des Vertreters des Verfassungsdienstes ist es dabei vor allem, zu den ihm vom Ausschuß vorgelegten verfassungsrechtlichen Fragen Stellung zu nehmen.

Eine Mitwirkung des Verfassungsdienstes kommt schließlich auch in Fällen von Initiativanträgen in Betracht.

Die starke Einbindung des Verfassungsdienstes - übrigens auch der legislativen Dienste anderer Bundesministerien - in die parlamentarischen Beratungen ist vornehmlich darin begründet, daß dem österreichischen Parlament ein entsprechender wissenschaftlicher Dienst nicht in

ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Dies trägt sicher zu einer merkbaren Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative auch im parlamentarischen Bereich bei.

5.3.5. Die Mitwirkung an der Rechtssetzung der Länder

In der Mehrzahl der Fälle leiten die Länder die vom jeweiligen Amt der Landesregierung ausgearbeiteten Gesetzesentwürfe, mitunter auch wichtige Verordnungsentwürfe, dem Verfassungsdienst - und allen anderen der Sache nach betroffenen Bundesministerien - zur Stellungnahme zu. Dabei handelt es sich grundsätzlich um einen Akt der freiwilligen Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften, dem umgekehrt auch die Befassung der Länder im Begutachtungsverfahren zu Gesetzesentwürfen des Bundes entspricht.

Im Hinblick auf die mit dem Bundesverfassungsgesetz BGBl. 175/1983 bewirkte Neufassung des Art. 98 Abs. 2 B-VG kommt der Begutachtung von Entwürfen zu Landesgesetzen freilich nunmehr darüberhinaus auch eine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung zu: Wenn nämlich dem Bund vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens über den Gesetzesbeschluß eines Landtages Gelegenheit zur Stellungnahme zum zugrundeliegenden Entwurf gegeben worden ist, so darf sich ein Einspruch der Bundesregierung, dem die Wirkung eines suspensiven Vetos gegen den Gesetzesbeschluß zukommt, nur auf einen behaupteten Eingriff in die Zuständigkeit des Bundes, nicht aber auf die Verletzung sonstiger Bundesinteressen stützen.

Nach der Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramtes hat der Verfassungsdienst in seinen Gutachten zu Gesetzesentwürfen der Länder auf Gesichtspunkte des Verfassungsrechts, der Verwaltungsorganisation, der

Verwaltungsreform, der Gesetzessprache und der Gesetzestechnik Bedacht zu nehmen. De facto liegt das Schwergewicht der Begutachtung - ähnlich wie bei Gesetzesentwürfen des Bundes - auf verfassungsrechtlichen und legistischen Aspekten. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Grundsätze für die rechtssetzungstechnische Gestaltung von Gesetzesentwürfen der Länder jenen des Bundes, wie sie in den Legistischen Richtlinien 1979 - die freilich für die Länder keine Geltung haben -, weitgehend entsprechen.

Neben der formellen Befassung des Verfassungsdienstes im Begutachtungsverfahren bestehen selbstverständlich auch mit den Ämtern der Landesregierungen informelle Kontakte, in deren Rahmen gutachtliche Äußerungen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften erstattet werden. Die Wirksamkeit der Argumente des Verfassungsdienstes ist ähnlich einzuschätzen wie bei der Begutachtung von Bundesgesetzentwürfen.

Neben der Begutachtung von Gesetzesentwürfen der Länder wirkt der Verfassungsdienst auch im Rahmen des Verfahrens gemäß Art. 97 und 98 B-VG an der Rechtssetzung der Länder mit: Gemäß Art. 98 B-VG ist jeder Gesetzesbeschluß eines Landtages vor seiner Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben. Die Bundesregierung hat - in dem Rahmen, wie er sich aus dem oben erwähnten Art. 98 Abs. 2 B-VG ergibt - die Möglichkeit, gegen den Gesetzesbeschluß binnen acht Wochen Einspruch wegen Gefährdung von Bundesinteressen zu erheben. In diesem Fall darf der Gesetzesbeschluß nur kundgemacht werden, wenn ihn der Landtag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder wiederholt. Gemäß Art. 97 B-VG bedürfen Landesgesetze, die bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen,

der Zustimmung der Bundesregierung. Diese Zustimmung gilt als gegeben, wenn sie nicht innerhalb von acht Wochen ausdrücklich verweigert wird. Vor Ablauf dieser achtwöchigen Frist darf die Kundmachung des Gesetzesbeschlusses in beiden Fällen nur dann erfolgen, wenn die Bundesregierung ausdrücklich zugestimmt hat.

Die Vorbereitung der Beschlüsse der Bundesregierung in diesen Verfahren obliegt dem Verfassungsdienst im Zusammenwirken mit den durch den betreffenden Gesetzesbeschluß jeweils in ihrem Wirkungsbereich betroffenen Bundesministerien. Die Bundesregierung macht von ihren Einspruchsmöglichkeiten im großen und ganzen sehr zurückhaltend Gebrauch. Häufiger sind Fälle, in denen die Zustimmung zur Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung von Landesgesetzen verweigert wird.

Einspruchsgründe im Verfahren gemäß Art. 98 B-VG bildeten in der Vergangenheit vor allem verfassungsrechtliche Argumente, insbesondere die Kompetenzwidrigkeit des Gesetzesbeschlusses. So gesehen besteht für den Verfassungsdienst mittelbar eine - jedenfalls de jure - sehr gravierende Sanktionsmöglichkeit zur Durchsetzung verfassungsrechtlicher Bedenken. Gründe für die Verweigerung der Zustimmung gemäß Art. 97 B-VG bildeten in der Praxis zumeist - vom Bundesministerium für Inneres wahrzunehmende - sicherheitspolitische Aspekte; verfassungsrechtliche Bedenken waren hier bisher nur in wenigen Einzelfällen maßgeblich.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung gemäß Art. 140 B-VG die Möglichkeit, Landesgesetze wegen Verfassungswidrigkeit vor dem Verfassungsgerichtshof anzufechten. Die Vorbereitung eines derartigen Beschlusses der Bundesregierung und die Vertretung der Bundesregierung in der mündlichen Verhandlung vor dem

Verfassungsgerichtshof obliegt gleichfalls dem Verfassungsdienst. Derartige Anfechtungen sind jedoch äußerst selten. (Seit 1975 ist nur in einem Fall, übrigens erfolgreich, eine Anfechtung erfolgt.)

5.3.6. Die Rundschreiben zu rechtlichen und legistischen Fragen

Abgesehen von Gutachten zu den einzelnen Entwürfen von Rechtsvorschriften versucht der Verfassungsdienst auch durch generelle, von einem Anlaßfall losgelöste Stellungnahmen zu verfassungsrechtlichen, allgemeinrechtlichen und legistischen Fragen meinungsbildend zu wirken. Er bedient sich hiezu regelmäßig der Form sogenannter Rundschreiben, das sind gutachtliche Meinungsäußerungen, die an die Bundesministerien und - zumeist auch - an die Ämter der Landesregierung gerichtet sind. Diese Rundschreiben geben die sachverständige Meinung des Verfassungsdienstes wieder, sind aber nicht rechtsverbindlich. Wegen der Autorität, die der sachverständigen Meinung des Verfassungsdienstes zugebilligt wird, finden sie jedoch de facto allgemeine Beachtung.

Seit 1945 hat der Verfassungsdienst ca. 700 solcher Rundschreiben erlassen. Dabei wurden insbesondere folgende Themen behandelt: Einzelfragen des Verfassungsrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts, legistischer Fragen, Fragen der Praxis des Gesetzgebungsverfahrens einschließlich der Begutachtung von Gesetzesentwürfen, Fragen der Praxis des Staatsvertragsabschlußverfahrens und der Durchführung der Verfahren gemäß Art. 97 und 98 B-VG. Besondere Bedeutung kommt den sogenannten Durchführungsrundschreiben zu wichtigen vom Verfassungsdienst vorbereiteten gesetzlichen Regelungen,

z.B. zu Novellen des B-VG, der
Verwaltungsverfahrensgesetze, des
Bundesministeriengesetzes, zu. Sie bilden für die
Vollziehungspraxis eine wertvolle Orientierungshilfe.

Hervorzuheben ist ferner, daß der Verfassungsdienst aus
Anlaß wichtiger Entscheidungen des
Verfassungsgerichtshofes die wesentlichen Argumente der
Judikatur in Rundschreiben festhält. Damit kommt ihm
auch eine wichtige Mittlerfunktion zwischen der
höchstgerichtlichen Judikatur und der
Rechtssetzungspraxis zu. Mit der Erlassung solcher
Rundschreiben ist die Absicht verbunden, die
Rechtssetzungspraxis bei der Lösung künftig auftretender
Fragen zu unterstützen und damit insbesondere
Verfassungswidrigkeiten von vornherein vermeiden zu
helfen.

Bedeutsam sind auch die vom Verfassungsdienst
vorbereiteten Richtlinien zu legislatischen Fragen, so vor
allem die Legislativrichtlinien 1979.

6. Kritische Würdigung der Rolle des Verfassungsdienstes im Rahmen der österreichischen Verwaltung

Dem Verfassungsdienst kommt im Hinblick auf seine
organisatorische Stellung als eine Organisationseinheit des
Bundeskanzleramtes vor allem aber im Hinblick auf seine
Aufgabenstellung eine spezifische Rolle im Rahmen der
österreichischen Verwaltung zu:

Mit seiner Rechtsberatung auf verfassungsrechtlichem Gebiet,
vornehmlich mit seiner gutächtlichen Tätigkeit zu
Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesministerien und

der Länder leistet er einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit des Staatshandelns, insbesondere im Bereich der obersten Bundesverwaltung und der Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene.

Seiner gutächtlichen Tätigkeit bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen des Bundes und der Länder kommt darüberhinaus eine maßgebliche legistische Koordinationsfunktion zu, die insgesamt im Sinne einer Verbesserung der Rechtssetzung in Österreich wirkt.

Mit seiner Zuständigkeit zur Vorbereitung von Akten der Bundesverfassungsgesetzgebung sowie der Legislative auf den Gebieten des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation ist die fachliche Vorbereitung staatsrechtlicher Schlüsselfunktionen bei ihm konzentriert.

Ein vorrangiges Anliegen des Verfassungsdienstes ist die permanente und rasche Umsetzung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes in die Staatspraxis, vor allem auf dem Gebiet der Legislative. Daneben hat sich der Verfassungsdienst von jeher auch als Mittler zwischen der Theorie und der Praxis des Staatsrechts verstanden. Diese Funktion ist zum einen von seinen Aufgaben her bestimmt, zum anderen aber auch durch die im Verfassungsdienst tätigen Personen - so haben in den nunmehr sieben Jahrzehnten seines Bestehens eine Reihe namhafter österreichischer Rechtswissenschaftler im Verfassungsdienst gewirkt und haben dort tätige Praktiker immer wieder bedeutende Beiträge zur Theorie des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes geleistet.

Charakteristisch für die Rolle des Verfassungsdienstes ist aber auch seine Unabhängigkeit von speziellen Ressortinteressen. Diese ermöglicht es ihm, in bestimmten

Fragen, etwa in Kompetenzfragen, eine Ausgleichsfunktion zwischen unterschiedlichen Ressortstandpunkten, aber auch bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Bund und Ländern auszuüben.

Ferner ist nicht zu übersehen, daß dem Verfassungsdienst bis zu einem gewissen Grad auch die Rolle eines "trouble shooter" zukommt. Diese führt immer wieder dazu, daß dem Verfassungsdienst Aufgaben übertragen werden, die wohl gewisse verfassungsrechtliche Berührungspunkte aufweisen, mit der ursprünglichen Funktion als Rechtsberatungs- und Gesetzgebungsdienst doch nur entfernt zusammenhängen. Als Beispiele dafür wären seine Zuständigkeiten für Volksgruppen-, Medien- und Datenschutzangelegenheiten oder etwa auch für die Parteienförderung zu nennen. In ähnlicher Weise zeichnet sich jetzt die verstärkte Betrauung des Verfassungsdienstes mit Fragen der Europäischen Integration ab.

Zu erwähnen ist schließlich, daß diese Rolle des Verfassungsdienstes ein besonderes Maß an Vertrauen in seine Objektivität und vor allem in seine parteipolitische Neutralität voraussetzt. Dies vor allem deshalb, weil verfassungsrechtliche Streitfragen immer wieder auch Anlaß zu parteipolitischen Auseinandersetzungen geben; in dieser Situation ist es unerläßlich, daß demjenigen der sich zu derartigen Fragen gutächtig äußert, nicht nur fachliche Kompetenz, sondern auch Objektivität zugebilligt wird - anders könnte er seine Funktion als Gutachter nicht wirksam erfüllen. Es ist daher an dieser Stelle auch zu betonen, daß dem Verfassungsdienst - unbeschadet des Umstandes, daß er einen Teil des Bundeskanzleramtes und somit der Verwaltung bildet - im Rahmen seiner gutächtlichen Aufgaben seitens des Bundeskanzlers bzw. des für Verfassungsfragen zuständigen Bundesministers keine Weisungen erteilt werden.